

Osobitná správa

Ekologizácia: komplexnejší režim podpory príjmov, ktorý ešte nie je environmentálne účinný

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Audítorský tím

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Túto správu prijala audítorská komora I, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Phil Wynn Owen a ktorá sa špecializuje na udržateľné využívanie prírodných zdrojov. Audit viedol člen Dvora audítorov Samo Jereb a podporu mu poskytli ataše kabinetu Jerneja Vrabica, hlavný manažér Robert Markus a vedúci úlohy Michal Machowski. Audítorský tím tvorili Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venkeviciene a Krzysztof Zalega.



Zľava doprava: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venkeviciene, Jerneja Vrabic.

OBSAH

	Bod
Glosár a skratky	
Zhrnutie	I – VIII
Úvod	1 – 9
Rozsah auditu a audítorský prístup	10 – 12
Pripomienky	13 – 71
V rámci ekologizácie chýba plne vyvinutá intervenčná logika s jasne vymedzenými ambicióznymi cieľovými hodnotami a jej rozpočet nie je priamo prepojený s plnením environmentálnych a klimatických cieľov politiky	13 – 25
Ekologizačná platba má dva odlišné ciele: zvýšenie environmentálnej a klimatickej výkonnosti SPP a podporu príjmu poľnohospodárov	13 – 14
Konkrétny prínos ekologizácie k dosahovaniu cieľov EÚ týkajúcich sa pôdy, klímy a biodiverzity nie je jasne vymedzený	15 – 16
Pôvodný návrh Komisie bol z environmentálneho hľadiska ambicióznejší...	17 – 18
... ale chýbalo jasné preukázanie toho, čo by sa prostredníctvom navrhovaných ekologizačných postupov mohlo dosiahnuť	19 – 21
Rozpočtové prostriedky vyčlenené na ekologizáciu sa však nezmenili, pretože vychádzali z politického rozhodnutia, a nie z plnenia environmentálnych a klimatických cieľov politiky	22 – 25
Ekologizácia v podobe, v akej sa v súčasnosti vykonáva, pravdepodobne neprinesie významné prínosy pre životné prostredie a klímu	26 – 57
Ekologizácia viedla k veľmi obmedzenej zmene poľnohospodárskych postupov...	26 – 33
... čo dokazuje výrazná mŕtva váha v návrhu politiky	34 – 39
Diverzifikácia plodín je pre pôdu menej prínosná než striedanie plodín	40 – 42
Účinok ochrany trávnych porastov na čisté emisie z poľnohospodárskej pôdy by sa mohol zlepšiť prostredníctvom lepšieho zacielenia	43 – 46

Prevaha produktívnych oblastí ekologického záujmu spolu s nedostatočnými požiadavkami na hospodárenie znižujú potenciálne prínosy ekologizácie pre biodiverzitu	47 – 50
Členské štáty využívajú flexibilitu v rámci pravidiel ekologizácie skôr na obmedzenie zaťaženia poľnohospodárov a samých seba než na to, aby maximalizovali očakávaný environmentálny a klimatický prínos	51 – 54
Ekologizácia má obmedzený vplyv na environmentálne opatrenia v rámci druhého piliera	55 – 57
Ekologizácia pridáva SPP na zložitosti	58 – 71
Ekologizácia sa prekrýva s inými environmentálnymi nástrojmi SPP, ale Komisia a členské štáty zmierňujú súvisiace riziko mŕtvej váhy a dvojitého financovania	58 – 64
Zložitosť pravidiel ekologizácie zahŕňa výzvy v oblasti vykonávania, ktoré už Komisia čiastočne vyriešila	65 – 69
Postupy ekologizácie pripomínajú GAEC, ale zahŕňajú vyššie potenciálne sankcie za nedodržiavanie povinností	70 – 71
Závery a odporúčania	72 – 83
Príloha I – Vývoj podielu trvalého trávneho porastu	
Príloha II – Hlavné údaje týkajúce sa vykonávania ESPG v roku 2016	
Príloha II – Hlavné údaje týkajúce sa vykonávania OEZ v roku 2016	

Odpoveď Komisie

GLOSÁR A SKRATKY

Druhý pilier SPP: časť spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá zahŕňa opatrenia na rozvoj vidieka.

ESPG: trvalý trávny porast citlivý z hľadiska životného prostredia (*environmentally sensitive permanent grassland*). Pozemky s trvalým trávnym porastom, predovšetkým tie, ktoré sa nachádzajú v oblastiach sústavy Natura 2000 a ktoré boli určené členskými štátmi vzhľadom na ich význam pre biodiverzitu, a najmä chránené druhy žijúce v oblastiach s trávnym porastom a ich habitaty. V rámci ekologizácie sú takéto pozemky chránené pred konverziou na iné využívanie pôdy alebo orbou.

EÚ: Európska únia.

GAEC: dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav (*Good Agricultural and Environmental Condition*). Spoločný pojem pre súbor základných noriem platných v rámci krížového plnenia, ktorým sa vymedzuje dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy.

GR AGRI: Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka.

GR CLIMA: Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre oblasť klímy.

GR ENV: Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre životné prostredie.

JRC: Spoločné výskumné centrum. Generálne riaditeľstvo Európskej komisie.

Krížové plnenie: systém spájajúci väčšinu platieb SPP so súborom základných noriem na zabezpečenie dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu pôdy (**GAEC**) a určitých povinností známych ako povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (**SMR**). SMR sú vymedzené v príslušných právnych predpisoch EÚ týkajúcich sa životného prostredia, zmeny klímy, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat.

Natura 2000: najväčšia súvislá ekologická sieť chránených území na svete, ktorá zahŕňa 18 % pevniny v celej EÚ a rozsiahle morské oblasti.

OEZ: oblasti ekologického záujmu. Pôda na území poľnohospodárskych podnikov určená na osobitné postupy alebo prvky prospešné pre životné prostredie. V rámci ekologizácie musia poľnohospodárske podniky zvyčajne vyčleniť aspoň 5 % svojej ornej pôdy na OEZ.

Podnik: poľnohospodársky podnik, t. j. všetka pôda a všetky zvieratá nachádzajúce sa na území toho istého členského štátu, spravovaný jedným poľnohospodárom (ktorý môže byť fyzická alebo právnická osoba alebo skupina takýchto osôb) a využívaný na poľnohospodárske činnosti.

Priame platby: pomoc poskytovaná priamo poľnohospodárom, ktorá im slúži ako záchranná sieť. Priame platby majú prevažne formu podpory základného príjmu, ktorá nesúvisí s výrobou. Pomáhajú stabilizovať príjmy poľnohospodárov vyplývajúce z predaja na trhoch, ktoré podliehajú volatilitě. Priame platby sa poskytujú z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, ktorý sa zvyčajne označuje ako „prvý pilier SPP“.

Prvý pilier SPP: časť spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá zahŕňa priame platby pre poľnohospodárov a trhové opatrenia.

Rozvoj vidieka: politika EÚ, zvyčajne označovaná ako druhý pilier SPP, ktorá sa zaoberá hospodárskymi, environmentálnymi a sociálnymi potrebami vidieckych oblastí EÚ. Platby na rozvoj vidieka sa hradia z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka so spolufinancovaním zo strany členských štátov.

SMR: povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (*Statutory Management Requirements*). Spoločný pojem pre súbor povinností vymedzených v príslušných právnych predpisoch EÚ týkajúcich sa životného prostredia, zmeny klímy, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat, ktoré sa uplatňujú v rámci krížového plnenia.

SPP: spoločná poľnohospodárska politika. Súbor právnych predpisov a postupov prijatých Európskou úniou s cieľom ustanoviť spoločnú a jednotnú politiku v oblasti poľnohospodárstva. Pôvodné opatrenia boli zavedené v roku 1962. Táto politika bola odvtedy upravená a rozšírená a prešla niekoľkými reformami.

Účinok mŕtvej váhy: situácia, keď by sa podporovaná činnosť alebo projekt úplne alebo čiastočne vykonali bez poskytnutia verejnej pomoci.

ZHRNUTIE

- I. Ekologizácia (alebo ekologizačná platba) je nový typ priamej platby pre poľnohospodárov, ktorý bol zavedený pri reforme spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) v roku 2013. Bol navrhnutý na uplatňovanie zásady, že poľnohospodári by mali byť odmeňovaní za verejné statky, ktoré poskytujú. Prostredníctvom tohto mechanizmu mala ekologizácia zlepšiť environmentálnu výkonnosť SPP.
- II. V tejto správe sa uvádzajú zistenia nášho auditu zameraného na ekologizáciu. Naša hlavná audítorská otázka znela, či ekologizácia dokázala zvýšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP v súlade s cieľom stanoveným v právnych predpisoch EÚ.
- III. V úsilí odpovedať na túto hlavnú audítorskú otázku sme skúmali:
- intervenčnú logiku, existenciu jasných a dostatočne ambiciózných cieľov ekologizácie a odôvodnenie prideľovania rozpočtových prostriedkov v rámci tejto politiky;
 - prínosy pre životné prostredie a klímu, ktoré možno od ekologizácie očakávať;
 - zložitosť, ktorú ekologizácia pridáva SPP.
- IV. Celkovo sme dospeli k záveru, že ekologizácia v podobe, v akej sa v súčasnosti vykonáva, pravdepodobne významne nezvýši environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP.
- V. Zistili sme, že Komisia nevypracovala úplnú intervenčnú logiku pre ekologizačné platby. Nestanovila ani jasné a dostatočne ambiciózne environmentálne ciele, ktoré by sa mali ekologizáciou podľa očakávaní dosiahnuť. Okrem toho prideľovanie rozpočtových prostriedkov na ekologizáciu nie je odôvodnené environmentálnym obsahom politiky. Ekologizačná platba v podstate zostáva režimom podpory príjmov.
- VI. Zistili sme aj, že ekologizácia pravdepodobne neprinesie významné prínosy pre životné prostredie a klímu, najmä z dôvodu výraznej mŕtvej váhy, ktorá má vplyv na politiku. Predovšetkým sa domnievame, že ekologizácia viedla k zmenám v poľnohospodárskych postupoch len na približne 5 % všetkej poľnohospodárskej pôdy EÚ.
-

VII. Nakoniec sme zistili, že pravdepodobné výsledky tejto politiky neodôvodňujú výraznú zložitosť, ktorú ekologizácia pridáva SPP. Časť tejto zložitosti je výsledkom prekryvania medzi ekologizáciou a inými environmentálnymi nástrojmi SPP vrátane noriem v oblasti dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu pôdy (GAEC). Ekologizácia pripomína GAEC v tom, že je v podstate tiež súborom základných environmentálnych podmienok platných pre podporu príjmov.

VIII. Na základe týchto zistení uvádzame tieto odporúčania:

- V súvislosti s ďalšou reformou SPP by mala Komisia vyvinúť kompletnú intervenčnú logiku pre príspevok SPP na plnení environmentálnych a klimatických cieľov EÚ, ktorá by zahŕňala konkrétne ciele a vychádzala by z aktuálneho vedeckého chápania príslušných javov.
 - V rámci prípravy na vypracovanie svojho návrhu na ďalšiu reformu SPP by mala Komisia preskúmať a zhodnotiť vykonávanie súčasnej SPP. Pri vytváraní svojho návrhu by sa Komisia mala riadiť týmito zásadami:
 - o Poľnohospodári by mali mať prístup k platbám SPP len vtedy, keď spĺňajú súbor základných environmentálnych noriem v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú súčasné GAEC a všeobecné požiadavky na ekologizáciu (pričom oba tieto súbory požiadaviek majú prekračovať rámec environmentálnej legislatívy). Sankcie za nedodržiavanie týchto kombinovaných noriem by mali byť dostatočné na to, aby slúžili ako odstrašujúci prostriedok. Všetky takéto základné normy by sa navyše mali úplne začleniť do environmentálnej referenčnej úrovne pre každú plánovanú činnosť týkajúcu sa poľnohospodárstva.
 - o Osobitné miestne potreby týkajúce sa životného prostredia a klímy možno náležite riešiť prostredníctvom intenzívnejšej plánovanej činnosti týkajúcej sa poľnohospodárstva, ktorá sa zakladá na dosiahnutí výkonnostných cieľov a financovaní odrážajúcom posúdenie priemerných vzniknutých nákladov a straty príjmu v súvislosti s opatreniami a postupmi, ktoré prekračujú rámec environmentálnej referenčnej úrovne.
-

- o Keď majú členské štáty pri vykonávaní SPP možnosť vybrať si z viacerých možností, mali by ešte pred ich vykonaním povinne preukázať, že možnosti, ktoré si zvolili, sú účinné a efektívne z hľadiska dosiahnutia cieľov tejto politiky.

ÚVOD

1. Európska únia (EÚ) vypláca poľnohospodárom priame dotácie v rámci prvého piliera¹ svojej spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP). Kľúčovým cieľom týchto priamych platieb je podpora príjmu poľnohospodárov. SPP však čelí čoraz väčšej kritike za to, že dostatočne neprispieva k obmedzeniu negatívneho vplyvu, ktorý majú niektoré poľnohospodárske postupy na životné prostredie a klímu².
2. „Ekologizačná platba“ alebo „ekologizácia“³ – nový typ priamej platby zavedený s reformou SPP v roku 2013 – je najnovším pokusom riešiť túto otázku. Je to jediná priama platba, ktorej hlavným stanoveným cieľom je „ekologizovať“, t. j. zvýšiť environmentálnu výkonnosť SPP⁴.
3. V dôvodovej správe priloženej tomuto legislatívnemu návrhu⁵ Komisia tvrdila, že poľnohospodárske podniky „budú potrebovať podporu pri prijímaní a udržiavaní poľnohospodárskych systémov a postupov, ktoré sú mimoriadne vhodné na plnenie cieľov v oblasti životného prostredia a klímy, pretože poskytovanie takých verejných statkov sa do trhových cien nepremiata“. Tento dôraz na vynakladanie verejných prostriedkov na verejné statky a na odmeňovanie poľnohospodárov za pozitívne externality (t. j. za vykazovanie pozitívneho vplyvu, ktorý by inak trh neodmenil) tiež zvyšuje legitímnosť výdavkov SPP ako celku.

¹ SPP je rozdelená na dva piliere: prvý pilier zahŕňa priame platby pre poľnohospodárov a trhové intervenčné opatrenia. Je plne financovaný z rozpočtu EÚ. Druhý pilier zahŕňa opatrenia na rozvoj vidieka, ktoré sú spolufinancované členskými štátmi.

² Takéto negatívne vplyvy poľnohospodárstva na životné prostredie zahŕňajú vyčerpanie a eróziu pôdy, znečistenie vody, emisie skleníkových plynov a stratu biodiverzity.

³ Úplným oficiálnym názvom tohto nového režimu podpory je „platba na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie“.

⁴ Odôvodnenie 37 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 608).

⁵ KOM(2011) 625 v konečnom znení, 12.10.2011.

4. Ekologizácia nie je voliteľný režim. Všetci poľnohospodári, ktorí sa podieľajú na režimoch priamych platieb SPP (ako je napríklad režim základných platieb alebo režim jednotnej platby na plochu), musia požiadať aj o ekologizačnú platbu. Menšie podniky však môžu využívať podporu v rámci ekologizácie bez toho, aby museli spĺňať všetky požiadavky na ekologizáciu alebo čo len jednu z nich. Požiadavky na ekologizáciu sa nevzťahujú ani na podniky, ktoré sa považujú za ekologické už svojou podstatou: napríklad, ekologickí poľnohospodári dostávajú ekologické platby bez toho, aby museli preukázať, že dodržiavajú tri ekologizačné postupy.

5. Požiadavky na ekologizáciu zahŕňajú tri poľnohospodárske postupy, ktoré majú byť všetky jednoduché, všeobecné, mimozmluvné a ročné a majú byť prospešné pre životné prostredie a klímu:

- a) v rámci **diverzifikácie plodín** sú poľnohospodári s viac ako 10 hektármi ornej pôdy povinní pestovať aspoň dve plodiny. Najmenej jedna ďalšia (t. j. tretia) plodina sa musí zaviesť v poľnohospodárskych podnikoch, ktoré majú viac ako 30 hektárov ornej pôdy. Podiel ornej pôdy, ktorú môžu poľnohospodári vyčleniť pre hlavnú plodinu, sa obmedzuje na 75 %. V poľnohospodárskych podnikoch, kde sa vyžadujú aspoň tri plodiny, nesmú dve hlavné plodiny dokopy zaberáť viac ako 95 % ornej pôdy. Hlavným stanoveným cieľom diverzifikácie plodín je zlepšiť kvalitu pôdy⁶;
- b) **zachovanie trvalého trávneho porastu** kombinuje dva samostatné mechanizmy. Členské štáty musia:
 - monitorovať (na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni) podiel trvalého trávneho porastu na celkovej poľnohospodárskej ploche, na ktorú sa vzťahujú priame platby SPP. Ak tento podiel klesne o viac ako 5 % z referenčnej úrovne, členské štáty musia požiadať poľnohospodárov, aby obnovili trvalý trávny porast, ktorý predtým zmenili na iné využívanie pôdy;

⁶ Odôvodnenie 41 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

- určiť plochy trávneho porastu, ktoré sú z environmentálneho hľadiska najcitlivejšie. Konverzia a orba takéhoto trvalého trávneho porastu citlivého z hľadiska životného prostredia (ESPG) sú zakázané.

Podľa právnych predpisov EÚ sa trvalý trávny porast zachováva v rámci ekologizácie predovšetkým na účely sekvestrácie uhlíka⁷. Prvoradým účelom ochrany environmentálne citlivého trvalého trávneho porastu je ochrana oblastí s cennou biodiverzitou (okrem celkového cieľa sekvestrácie uhlíka);

- c) poľnohospodári s viac ako 15 hektármi ornej pôdy musia vyčleniť ekvivalent 5 % tejto pôdy na **oblasti ekologického záujmu** (OEZ). V právnych predpisoch EÚ sa stanovuje 19 rôznych typov OEZ, prostredníctvom ktorých môžu poľnohospodári plniť túto povinnosť, vrátane pôdy ležiacej úhorom, medziplodín, plodín viažucich dusík a niekoľkých typov krajinných prvkov. Jednotlivé členské štáty sa však môžu rozhodnúť ponúknuť svojim poľnohospodárom menej možností OEZ. Hlavným cieľom vymedzeným pre OEZ je chrániť a zlepšiť biodiverzitu⁸.

6. Okrem ekologizácie má SPP dva ďalšie dôležité nástroje na dosahovanie environmentálnych a klimatických cieľov:

- a) krížové plnenie je mechanizmus spájajúci väčšinu platieb SPP so súborom základných noriem na zabezpečenie dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu pôdy (GAEC) a určitých povinností známych ako povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (SMR). SMR sú vymedzené v príslušných právnych predpisoch EÚ týkajúcich sa životného prostredia, zmeny klímy, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat. Poľnohospodárom, ktorí tieto normy a požiadavky nespĺňajú, hrozia sankcie znižujúce všetky ich priame platby, zvyčajne o 1 % až 5 %;

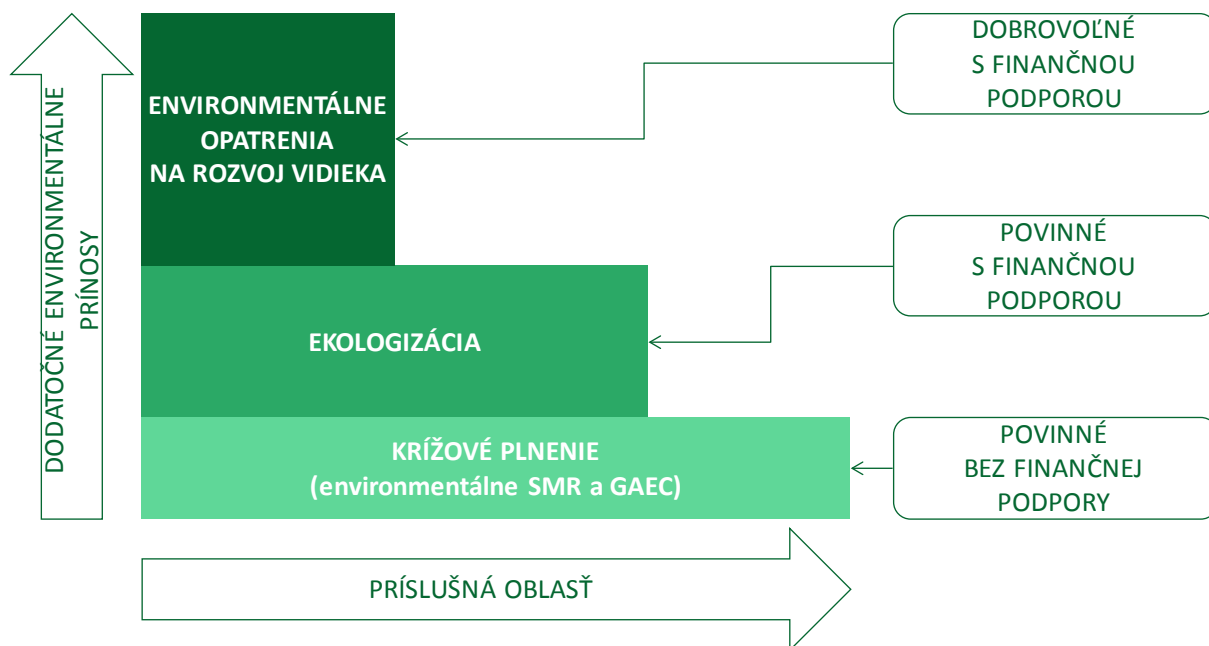
⁷ Odôvodnenie 42 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

⁸ Odôvodnenie 44 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

- b) environmentálne opatrenia v rámci rozvoja vidieka (druhý pilier SPP) – ako je napríklad agroenvironmentálno-klimatické opatrenie – pripomínajú ekologizačnú platbu v tom, že odmeňujú poľnohospodárov za určité postupy, ktoré sú prospešné pre životné prostredie a klímu. Na rozdiel od ekologizácie majú však tieto opatrenia zmluvný charakter na základe dobrovoľných záväzkov poľnohospodárov. Prémie vyplácané poľnohospodárom odrážajú dodatočné náklady a stratu príjmov, ktoré z takýchto záväzkov vyplývajú⁹.

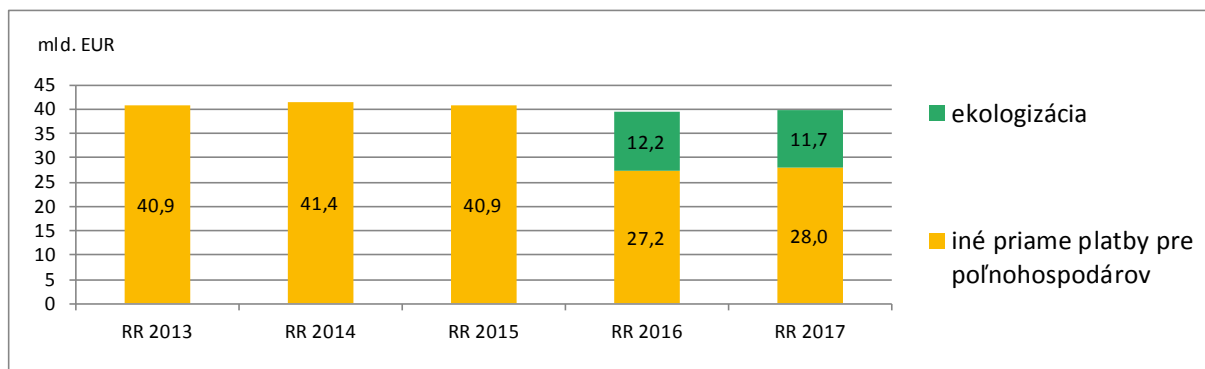
7. Komisia považuje ekologizáciu za strednú vrstvu v trojvrstvovej „pyramíde“ nástrojov SPP na ochranu životného prostredia (pozri **obrázok 1**). Základné normy a požiadavky krížového plnenia, ktoré sa vzťahujú na najširšiu skupinu poľnohospodárov a najväčšiu plochu, tvoria spodnú vrstvu pyramídy a ambicióznejšie environmentálne záväzky v rámci rozvoja vidieka, ktoré sa vzťahujú na menšiu skupinu dobrovoľníkov a menšiu plochu, tvoria vrchnú časť. Spoločne majú mať tieto nástroje kombinované a dopĺňajúce sa účinky.

⁹ Odôvodnenie 22 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 487).

Obrázok 1 – Pyramída environmentálnych nástrojov SPP

Zdroj: Európsky zdroj audítorov, na základe pracovného dokumentu útvarov Európskej komisie SWD (2016) 218 final.

8. EÚ vynakladá na novú ekologizačnú platbu značnú sumu: 12 mld. EUR ročne, čo predstavuje 30 % všetkých priamych platieb SPP a takmer 8 % celkového rozpočtu EÚ. Pre poľnohospodárov (ktorí dostali svoje prvé ekologizačné platby v rozpočtovom roku 2016 za žiadosti predložené v roku 2015) sa to premieta do priemernej sadzby vo výške približne 80 EUR za hektár ročne s určitými odchýlkami medzi členskými štátmi a v niektorých prípadoch aj v rámci členských štátov. Po zavedení ekologizácie Európsky parlament a Rada (rozpočtové orgány) presunuli tieto finančné prostriedky z iných priamych platieb. Preto, ako je znázornené na **obrázku 2**, celkový rozpočet na priame platby SPP zostal od roku 2013 do roku 2017 pomerne stabilný.

Obrázok 2 – Zavedenie ekologizácie nemení celkový rozpočet na priame platby SPP

Zdroj: Údaje Európskej komisie (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-sk.htm).

9. Ekologizácia sa vykonáva v rámci zdieľaného hospodárenia, pričom Komisia si ponecháva celkovú zodpovednosť za plnenie rozpočtu EÚ a úlohy súvisiace s plnením deleguje na členské štáty. Medzi tieto delegované úlohy patrí zriaďovanie a prevádzkovanie systémov na zhromažďovanie žiadostí poľnohospodárov, vykonávanie administratívnych kontrol a kontrol na mieste a výpočet a vyplácanie správnych súm pomoci. Na potreby ekologizácie musia členské štáty navyše stanoviť určité kľúčové parametre, napríklad pokiaľ ide o označenie ESPG a výber typov OEZ.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

10. Naš audit sa týkal návrhu ekologizácie a prvých dvoch rokov jej vykonávania (roky podávania žiadostí 2015 a 2016), ako aj súdržnosti medzi týmto režimom a ostatnými environmentálnymi nástrojmi SPP, t. j. krížovým plnením a environmentálnymi opatreniami v rámci rozvoja vidieka.

11. Naším hlavným cieľom bolo posúdiť, či ekologizácia dokázala zvýšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP v súlade s cieľom stanoveným v príslušných právnych predpisoch EÚ. V úsilí odpovedať na túto hlavnú audítorskú otázku sme skúmali:

- a) intervenčnú logiku, existenciu jasných a dostatočne ambiciózných cieľov ekologizácie a odôvodnenie prideľovania rozpočtových prostriedkov v rámci tejto politiky;
- b) prínosy pre životné prostredie a klímu, ktoré možno od ekologizácie očakávať;
- c) zložitosť, ktorú ekologizácia pridáva SPP.

12. Naša práca zahŕňala:

- a) analýzu informácií z viacerých zdrojov vrátane právnych predpisov, usmernení a pracovných dokumentov Komisie, výmeny korešpondencie a informácií medzi Komisiou a členskými štátmi, údajov o vykonávaní ekologizácie, ako aj kritického preskúmania literatúry;
 - b) návštevy príslušných generálnych riaditeľstiev Komisie (GR AGRI, GR CLIMA, GR ENV a JRC) a zainteresovaných strán na úrovni EÚ (COPA-COGECA a BirdLife);
 - c) rozhovory (prostredníctvom dotazníkov a návštev alebo videokonferencií) s orgánmi piatich členských štátov: Grécka, Španielska (Kastília a León), Francúzska (Akvitánsko a Nord-Pas-de-Calais), Holandska a Poľska;
 - d) cielené administratívne preskúmanie rizika dvojitého financovania, ktoré zahŕňalo desať ďalších členských štátov: Belgicko (Valónsko), Českú republiku, Nemecko (Brandenbursko), Írsko, Taliansko (Kampánia), Litvu, Rakúsko, Slovinsko, Fínsko a Spojené kráľovstvo (Wales);
-

- e) analýzu našich vlastných výsledkov auditu z vyhlásenia o vierohodnosti z roku 2016, najmä pokiaľ ide o zmeny v poľnohospodárskych postupoch, ktoré možno pripísať ekologizácii.
-

PRIPOMIENKY

V rámci ekologizácie chýba plne vyvinutá intervenčná logika s jasne vymedzenými ambicióznymi cieľovými hodnotami a jej rozpočet nie je priamo prepojený s plnením environmentálnych a klimatických cieľov politiky

Ekologizačná platba má dva odlišné ciele: zvýšenie environmentálnej a klimatickej výkonnosti SPP a podporu príjmu poľnohospodárov

13. Zavedenie ekologizácie bolo pokusom o uplatnenie zásady, že poľnohospodári by mali byť odmeňovaní za environmentálne verejné statky, ktoré poskytujú. Tento nový prístup sa odráža v ciele vymedzenom pre ekologizáciu v príslušných právnych predpisoch EÚ a uvádza sa v **bode 2**: zlepšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP.

14. Ekologizácia slúži aj na iný účel – podporuje príjmy poľnohospodárov. Hoci táto funkcia ekologizácie sa v právnych predpisoch vyslovne neuvádza, implicitne vyplýva z klasifikácie ekologizácie ako priamej platby.

Konkrétny prínos ekologizácie k dosahovaniu cieľov EÚ týkajúcich sa pôdy, klímy a biodiverzity nie je jasne vymedzený

15. Na hlavné otázky týkajúce sa životného prostredia a klímy, ktorými sa ekologizácia zaoberá, ako sú kvalita pôdy, sekvestrácia uhlíka a biodiverzita, sa vzťahujú širšie stratégie EÚ (pozri **rámček 1**).

Rámček 1 – Strategické dokumenty EÚ týkajúce sa pôdy, klímy a biodiverzity

Tematická stratégia EÚ na ochranu pôdy bola prijatá v roku 2006¹⁰. V tejto stratégii bola degradácia pôdy označená za vážny problém, ktorému Európa čelí, pričom v nej zároveň boli uvedené príklady rôznych foriem, ktoré môže nadobúdať, ako je napríklad vystavenie pôdy vodnej a veternej erózii a nízky obsah organických látok v pôde. Cieľom stratégie bolo zabrániť ďalšej degradácii pôdy a zachovať jej funkcie, ako aj obnoviť znehodnotenú pôdu.

¹⁰ KOM(2006) 231 v konečnom znení, 22.9.2006.

Jedným z cieľov **klimaticko-energetického balíka EÚ do roku 2020**¹¹ je zníženie emisií skleníkových plynov (GHG) o 20 % oproti úrovni z roku 1990. Zahŕňa to záväzok znížiť emisie z odvetví, na ktoré sa nevzťahuje systém obchodovania s emisiami (vrátane poľnohospodárstva), o 10 % v porovnaní s úrovňami z roku 2005. V **rámci politík EÚ v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030**¹² sa stanovil cieľ znížiť emisie skleníkových plynov o 40 % oproti úrovni z roku 1990. Do roku 2050¹³ má EÚ v úmysle znížiť emisie skleníkových plynov v EÚ o 80 % až 95 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990.

Súčasná **stratégia EÚ v oblasti biodiverzity**¹⁴, prijatá v roku 2011, sa predlžuje do roku 2020. Jej hlavným cieľom je „do roku 2020 zastaviť stratu biodiverzity a degradáciu ekosystémových služieb v EÚ, obnoviť ich v najväčšom vykonateľnom rozsahu a zároveň zvýšiť príspevok EÚ k zamedzeniu strate biodiverzity v celosvetovom meradle“. Podľa posúdenia v polovici trvania z roku 2015¹⁵ sa v dosahovaní tohto cieľa zatiaľ nedosiahol žiadny výrazný pokrok. Táto stratégia bola prijatá po neúspešnom pokuse zastaviť stratu biodiverzity do roku 2010 v rámci predchádzajúceho akčného plánu EÚ pre biodiverzitu¹⁶.

16. Nie je jasné, ako má ekologizácia prispieť k širším cieľom EÚ vymedzeným v týchto strategických dokumentoch:

- a) Komisia nevypracovala úplnú intervenčnú logiku pre ekologizáciu. Nestanovila ani konkrétne, merateľné ciele politiky¹⁷. Inými slovami, neexistujú plány, v ktorých by sa spresňovalo, aké zlepšenia chce EÚ pomocou ekologizácie dosiahnuť z hľadiska

¹¹ KOM(2008) 30 v konečnom znení, 23.1.2008, 20 20 do roku 2020: Zmena klímy – príležitosť pre Európu.

¹² COM(2014) 15 final, 22.1.2014, Rámec politík v oblasti klímy a energetiky na obdobie rokov 2020 až 2030 (rámec politík v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030).

¹³ COM(2011) 112 final, 8.3.2011, Plán prechodu na konkurencieschopné nízkouhlíkové hospodárstvo v roku 2050. Tento prístup, ktorý navrhla Komisia, podporila Európska rada vo februári 2013 a Európsky parlament v marci 2013.

¹⁴ KOM(2011) 244 v konečnom znení, 3.5.2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final a SWD(2015) 187 final, 2.10.2015.

¹⁶ KOM(2006) 216 v konečnom znení, 22.5.2006.

¹⁷ Na rozdiel od výdavkov na rozvoj vidieka, v prípade ktorých takéto ciele existujú.

biodiverzity, kvality pôdy a čistých emisií uhlíka z poľnohospodárskej pôdy. Stanovenie takýchto konkrétnych cieľov je vo svojej podstate ťažké vzhľadom na množstvo faktorov, ktoré sú v hre a z ktorých niektoré sú vonkajšie (t. j. mimo kontroly politických činiteľov) a niektorým zase dobre nerozumieme;

- b) predpokladom na stanovenie takýchto cieľov je mať k dispozícii metódu na meranie príslušných javov a znalosti ich súčasného stavu. Naše poznatky o východiskovej situácii – t. j. o kvalite poľnohospodárskej pôdy, zásobách uhlíka pod trvalým trávny porastom a situácii, pokiaľ ide o biodiverzitu v poľnohospodárskych podnikoch v čase zavedenia ekologizácie – sú však len útržkovité. Príklady týchto problémov sa uvádzajú v **rámčeku 2**.

Rámček 2 – Biodiverzita a pôda: nejasnosť v tom, kde sme a kam sa chceme dostať

Biodiverzita

Čoraz viac si uvedomujeme, že biodiverzita v poľnohospodárskych podnikoch je ohrozená, ale máme k dispozícii len málo údajov na monitorovanie situácie. Väčšina dostupných informácií o faune žijúcej na poľnohospodárskej pôde sa týka vtákov, ktoré sú vzhľadom na svoje umiestnenie blízko vrcholu potravinového reťazca rýchlo zasiahnuté zmenami v ekosystémoch, a tak môžu slúžiť ako barometer zdravia životného prostredia¹⁸. Pomocou indexu vtáctva žijúceho na poľnohospodárskej pôde (Farmland Bird Index – FBI), ktorý vychádza z údajov poskytovaných verejnosťou, sa sledujú trendy týkajúce sa populácií mnohých druhov vtákov využívajúcich poľnohospodársku pôdu na rozmnožovanie alebo hniezdenie. Od roku 1990 do roku 2014 klesol index FBI o 31,5 % (zo 100 na 68,5)¹⁹. Index FBI bol prijatý ako jeden z ukazovateľov vplyvu v rámci SPP. Komisia však nestanovila, aké cieľové skóre FBI (alebo iný cieľ týkajúci sa stavu biodiverzity, pokiaľ ide o faunu žijúcu na poľnohospodárskej pôde) by sa prostredníctvom tejto politiky malo dosiahnuť.

¹⁸ OECD Compendium of Agri-environmental Indicators, OECD Publishing, 2013.

¹⁹ Údaje Eurostatu,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

V roku 2014 sa uskutočnil pilotný projekt (LISA²⁰) na určenie referenčnej úrovne biodiverzity pre flóru vyskytujúcu sa na poľnohospodárskej pôde, a to na základe údajov z terénu zozbieraných v 39 regiónoch v rámci celej EÚ, pričom z každého sa zoberalo 25 vzoriek. Z výsledkov štúdie vyplynulo, že väčšina ornej pôdy mala nízku prírodnú hodnotu. Štúdia sa mala zopakovať v roku 2016 (čo mohlo poskytnúť prvý náznak vplyvu ekologizácie), ale bola odložená. Komisia nestanovila pre ekologizáciu (alebo pre SPP ako celok) žiadne ciele, pokiaľ ide o stav biodiverzity flóry vyskytujúcej sa na poľnohospodárskej pôde.

Pôda

Poznatky o obsahu organického uhlíka v pôde a iných aspektoch kvality pôdy sú roztrieštené, čiastočne založené na údajoch zo vzoriek (napr. LUCAS²¹) a čiastočne na modelovaní (napr. CAPRESE²²). Spoločné výskumné centrum Európskej komisie (JRC) vo svojej správe o stave pôdy v Európe z roku 2012²³ uviedlo, že mapovanie pôdy v členských štátoch je na súčasné potreby nedostatočné a že rozdiely medzi súbormi údajov jednotlivých štátov sťažujú cezhraničné analýzy. Komisia nestanovila žiadne kvantifikované ciele pre ekologizáciu (alebo pre SPP ako celok) týkajúce sa kvality pôdy.

Pôvodný návrh Komisie bol z environmentálneho hľadiska ambicióznejší...

17. Ekologizácia v takej podobe, ako ju pôvodne navrhovala Komisia, bola ambicióznejším opatrením so zameraním na životné prostredie, s prísnejšími požiadavkami a menším počtom výnimiek, než vykazujú súčasné ekologizačné postupy. Na **obrázku 3** sa uvádza prehľad významných zmien medzi koncepciou, ktorá sa pôvodne rozoberala v posúdení

²⁰ Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA) – krajinná infraštruktúra a trvalo udržateľné poľnohospodárstvo, správa o vyšetrení za rok 2014, júl 2015. Projekt riadili Dr. Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich a Julian Lüdemann z Inštitútu pre agroekológiu a biodiverzitu (IFAB) v Mannheime.

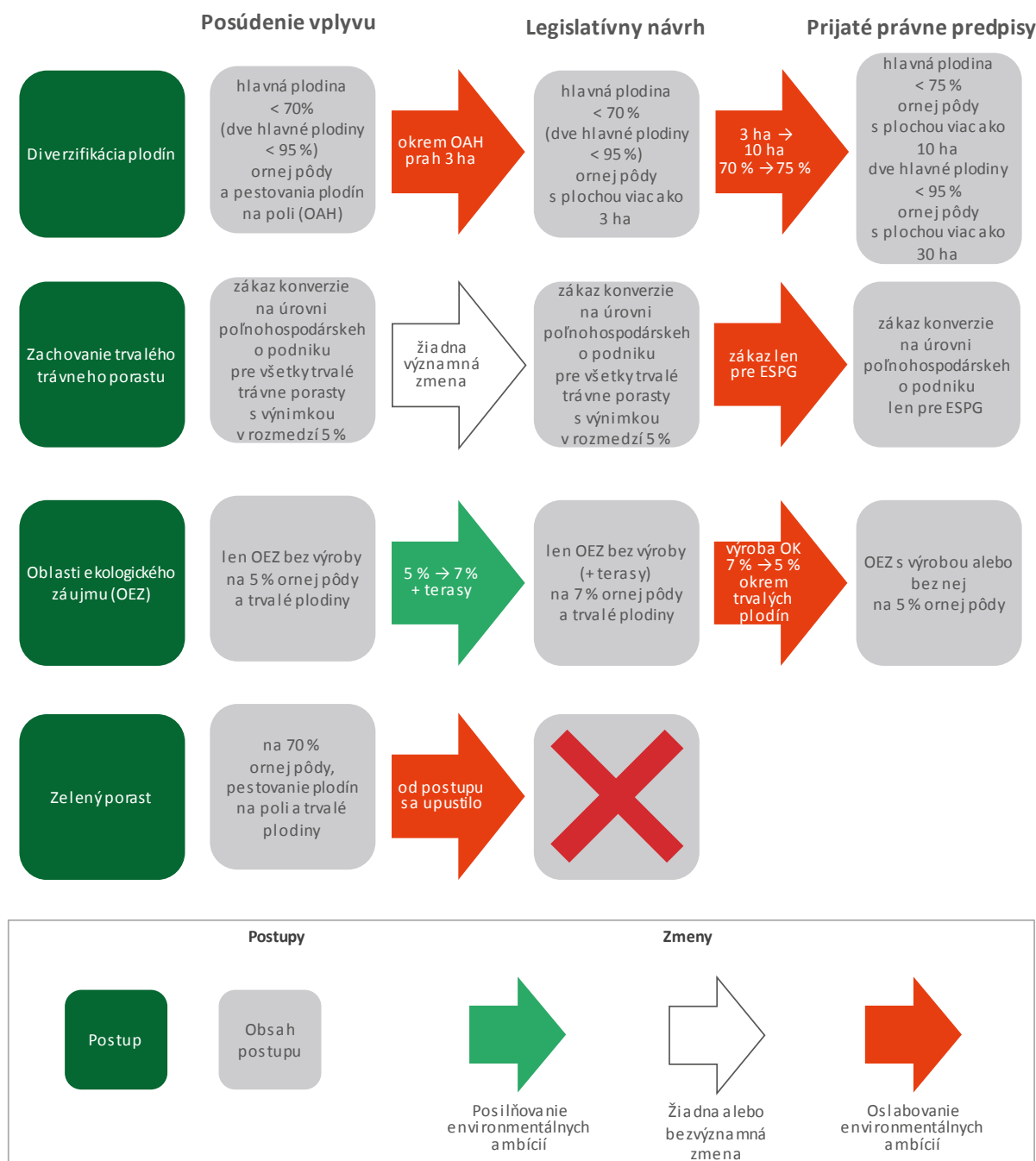
²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, záverečná správa, 2013.

²³ The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010; 2012.

vplyvu z roku 2011²⁴ (rozsiahla štúdia analyzujúca alternatívne možnosti politiky pre reformu SPP na roky 2014 – 2020), legislatívnym návrhom Komisie a právnymi predpismi, ktoré boli nakoniec prijaté.

²⁴ SEC(2011) 1153 final/2, 20.10.2011.

Obrázok 3 – Zníženie environmentálnych ambícií ekologizácie počas legislatívneho procesu

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe právnych predpisov a posúdenia vplyvu Európskej komisie z roku 2011 a jej legislatívneho návrhu.

18. Konečný výsledok legislatívneho procesu kontrastuje s pôvodným prístupom Komisie vyjadreným v tomto vyhlásení uvedenom v posúdení vplyvu z roku 2011: „Na zabezpečenie účinnosti ekologizácie je dôležité nezvoliť si prístup v štýle ‚menu‘ so zoznamom opatrení,

ktorý ponúka členským štátom a/alebo poľnohospodárom možnosť voľby. Takýto prístup by do značnej miery znížil ekologizačný účinok, najmä ak platba nezodpovedá úsiliu, ktoré sa požaduje od poľnohospodárov, čo by ich viedlo k tomu, že by si vybrali opatrenia, ktoré už dodržiavajú, alebo opatrenia s najnižšími nákladmi, čo by prinášalo menej environmentálnych prínosov. Okrem toho, čím väčší výber by sa v rámci ekologizácie v prvom pilieri ponúkal, tým komplikovanejšie by bolo zabezpečiť súlad s krížovým plnením, najmä s GAEC (riziko príliš rozdielných referenčných úrovní medzi členskými štátmi), a následne s druhým pilierom, kde by hrozilo riziko dvojitého platieb. Preto by sa mal uprednostniť prístup k ekologizácii len s niekoľkými opatreniami, ktoré majú významné environmentálne prínosy“. Riziká, pred ktorými Komisia varovala v roku 2011, sa v skutočnosti z veľkej časti naplnili (pozri **body 24, 36 až 37, 47 až 49 a 59 až 68**).

... ale chýbalo jasné preukázanie toho, čo by sa prostredníctvom navrhovaných ekologizačných postupov mohlo dosiahnuť

19. Ako sa uvádza v **bode 16**, Komisia nevymedzila konkrétne, kvantifikované ciele pre navrhované ekologizačné postupy. Posúdenie vplyvu z roku 2011 navyše predstavovalo len čiastočnú demonštráciu účinnosti navrhovaných ekologizačných postupov, pričom sa zameriavalo predovšetkým na aspekty zmierňovania zmeny klímy:

- a) pokiaľ ide o zachovanie trvalého trávneho porastu, Komisia zdôraznila, že sekvestrácia uhlíka v pôde po zmene ornej pôdy na trávny porast je výrazne pomalšia ako strata uhlíka vyplývajúca zo zmeny trvalého trávneho porastu na ornú pôdu. Na základe toho Komisia obhajovala ochranu zásob uhlíka prostredníctvom povinného zachovania existujúceho trvalého trávneho porastu na úrovni poľnohospodárskeho podniku namiesto systému založeného na monitorovaní príslušného podielu na regionálnej alebo vnútroštátnej úrovni;
- b) pokiaľ ide o navrhované ekologické opatrenie vyňatia pôdy z produkcie/OEZ, okrem prediskutovania jeho čiastočne pozitívneho a čiastočne negatívneho očakávaného vplyvu z hľadiska zmiernenia zmeny klímy sa v posúdení vplyvu jasne nepreukázala environmentálna účinnosť tohto opatrenia, najmä pokiaľ ide o biodiverzitu;

- c) na záver, v posúdení vplyvu sa predložili vedecké dôkazy o pozitívnych účinkoch striedania plodín, najmä z hľadiska zvýšenia obsahu organickej hmoty v pôde vrátane uhlíka. Z praktických dôvodov však Komisia navrhla nahradiť striedanie plodín diverzifikáciou plodín (pozri **bod 41**).

20. Stručne povedané, dvaja spoluzákonodarcovia EÚ (Európsky parlament a Rada) dostali návrh na dôležitú reformu priamych platieb SPP s obmedzenými informáciami o tom, čo by sa novými opatreniami podľa očakávaní dalo dosiahnuť. Súhlasíme s názorom vyjadreným v dokumente, v ktorom sa analyzuje legislatívny proces týkajúci sa ekologizácie²⁵, že „skutočnosť, že Komisia už hneď na začiatku procesu jasne neopísala environmentálne prínosy, ktoré by sa mali prostredníctvom ekologizácie dosiahnuť, sťažila Komisii aj ostatným objasnenie toho, do akej miery postupné oslabenia textu ovplyvnili dosiahnutie výsledkov“.

21. Následné zmeny, ktoré väčšinou iniciovali dvaja spoluzákonodarcovia, neboli sprevádzané žiadnym vedeckým odôvodnením, ktoré by preukazovalo ich environmentálnu účinnosť – zameriavali sa hlavne na zníženie úsilia požadovaného od poľnohospodárov.

Rozpočtové prostriedky vyčlenené na ekologizáciu sa však nezmenili, pretože vychádzali z politického rozhodnutia, a nie z plnenia environmentálnych a klimatických cieľov politiky

22. Vyčlenenie 30 % celkového rozpočtu na všetky priame platby SPP na ekologizáciu bolo kľúčovým prvkom nielen najnovšej reformy SPP, ale aj viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020. Práve v tomto širšom kontexte navrhla vyčlenenie týchto prostriedkov najskôr Komisia v roku 2011²⁶ a následne ho v roku 2013 podporila Európska rada²⁷.

23. Tieto pridelené rozpočtové prostriedky ostali počas celého legislatívneho procesu na rovnakej úrovni – približne 12 mld. EUR ročne – napriek výrazným zmenám v environmentálnom a klimatickom obsahu politiky z hľadiska jej požiadaviek (ktoré sa

²⁵ Kaley Hart, The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in The Political Economy of the 2014 – 2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm.

²⁶ KOM(2011) 500 v konečnom znení, 29.6.2011, Rozpočet stratégie Európa 2020.

²⁷ Závery Európskej rady zo 7. – 8. februára 2013 o viacročnom finančnom rámci (EUCO 37/13).

časom znížili) a rozsahu rôznych výnimiek (ktorý sa zväčšil). To dokazuje, že rozhodnutie prideliť 30 % priamych platieb SPP na ekologizáciu neodráža úroveň ambícií tohto nového nástroja z hľadiska životného prostredia a klímy. Ekologizácia v podstate ostáva opatrením na podporu príjmu.

24. Predovšetkým sme zistili, že miera ekologizačných platieb (v priemere približne 80 EUR za hektár) nebola založená na nákladoch poľnohospodárov na vykonávanie ekologizácie²⁸.

- a) Tieto náklady sa v posúdení vplyvu z roku 2011 odhadovali v priemere na približne 30 EUR na hektár, a to na základe náročnejších požiadaviek na ekologizáciu, ako sa pôvodne plánovalo (pozri **bod 17**).
- b) Podľa štúdie JRC²⁹, v ktorej sa modeluje hospodársky vplyv súčasných požiadaviek na ekologizáciu, na 71 % všetkých poľnohospodárov nemá ekologizácia vôbec žiadny vplyv, pričom týmto poľnohospodárom nevznikajú v súvislosti s jej vykonávaním žiadne náklady na dodržiavanie požiadaviek. Z 29 % poľnohospodárov, na ktorých má ekologizácia vplyv, viac ako dve tretiny znášajú náklady na dodržiavanie požiadaviek, ktoré predstavujú menej ako 25 EUR na hektár. V prípade viac ako 40 % poľnohospodárov sú tieto náklady nižšie ako 10 EUR na hektár. Približne 2 % poľnohospodárov však majú náklady presahujúce sumu 100 EUR na hektár (tieto prípady sa často týkajú poľnohospodárskych podnikov s malými plochami, ktoré sa špecializujú na kapitálové činnosti a činnosti s vysokým podielom ľudskej práce, ako je napríklad produkcia zeleniny).
- c) Odhadovaný vplyv ekologizácie na príjmy poľnohospodárov (vypočítaný ako rozdiel medzi príjmami – vrátane predaja a dotácií – a variabilnými výrobnými nákladmi vrátane nákladov na hnojivá, pesticídy, osivá a krmivá) je veľmi obmedzený. JRC vo svojej

²⁸ Priame platby poľnohospodárom, a to aj pokiaľ ide o ekologizáciu, vo všeobecnosti nepodliehajú logike kompenzácie vzniknutých nákladov a straty príjmu, ktorá sa vzťahuje na platby na rozvoj vidieka.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., „Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)“, European Review of Agricultural Economics, Forthcoming, 2017.

nedávnej štúdií³⁰ odhadlo, že zavedenie ekologizácie v skutočnosti zvýšilo príjmy poľnohospodárov o približne 1 % (hlavne z dôvodu malého zvýšenia cien v dôsledku obmedzeného poklesu produkcie). Podľa predbežných výsledkov návrhu správy uvedenej v **podbode 24 písm. b)** sa vplyv ekologizácie na príjmy poľnohospodárov odhaduje na úrovni -1 %³¹.

25. Rozpočet na ekologizáciu sa nezakladá na odhade hospodárskej hodnoty očakávaných environmentálnych a klimatických prínosov. Nižšie uvedené skutočnosti ponúkajú určitý kontext:

- a) zakladanie návrhu politiky na ocenení očakávaných verejných statkov je osvedčený postup. Najvýznamnejší pokus o vypracovanie metodík oceňovania ekosystémov a biodiverzity sa uskutočnil v rámci projektu TEEB³²;
- b) EÚ predtým prisudzovala hodnotu určitým environmentálnym otázkam: napríklad v posúdení vplyvu³³ tematickej stratégie EÚ na ochranu pôdy z roku 2006 sa náklady na pokles obsahu organickej hmoty v pôde odhadovali na úrovni 3,4 až 5,6 mld. EUR ročne (vrátane nákladov na mieste aj mimo neho);

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., „Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results“, EUR 28037 EN, Spoločné výskumné centrum, Európska komisia, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Rozdiel v účinku ekologizácie SPP na príjmy medzi týmito dvoma štúdiami je spôsobený rozdielmi v použitých modeloch. V prvej štúdii sa používa trhovú model (CAPRI), v ktorom sa zohľadňuje cenová spätná väzba ekologizácie, zatiaľ čo v druhej štúdii sa používa model založený na poľnohospodárskom podniku (IFM-CAP), v ktorom sa nezohľadňujú cenové účinky politiky.

³² TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers (Ekonomika ekosystémov a biodiverzity pre tvorcov národných a medzinárodných politík) – projekt organizovaný v rámci Programu OSN pre životné prostredie s podporou Európskej komisie, ako aj viacerých európskych vlád.

³³ SEC(2006) 620.

- c) na základe svojej metaanalýzy vedeckej literatúry JRC odhadlo hodnotu poľnohospodárskej krajiny EÚ v rozmedzí 134 – 201 EUR za hektár a celkovú hodnotu poľnohospodárskej krajiny EÚ v rozmedzí 24,5 – 36,6 mld. EUR ročne³⁴;
- d) premietnutie environmentálnych prínosov do peňažného vyjadrenia prináša značné ťažkosti. Táto úloha je o niečo jednoduchšia, keď možno environmentálne prínosy priamo prepojiť s reálnymi nákladmi alebo príjmami (napr. hodnota zníženého znečistenia dusičnanmi vo vode sa dá odhadnúť na základe nákladov na úpravu znečistenej vody). Ťažšie je, ak žiadne takéto priame prepojenie nie je možné, ako v prípade zvýšenej alebo zachovanej biodiverzity;
- e) v prípade ekologizácie však žiadne ekonomické zhodnotenie environmentálnych prínosov nebolo možné, pretože, ako sa uvádza v **bode 16**, samotné očakávané environmentálne prínosy neboli vyjadrené vo forme kvantifikovaných cieľov.

Ekologizácia v podobe, v akej sa v súčasnosti vykonáva, pravdepodobne neprinesie významné prínosy pre životné prostredie a klímu

Ekologizácia viedla k veľmi obmedzenej zmene poľnohospodárskych postupov...

26. Po prvom roku vykonávania ekologizácie Komisia podala správu³⁵ o počiatočných výstupoch politiky z hľadiska poľnohospodárskej pôdy a poľnohospodárskych podnikov, na ktoré sa vzťahuje. Na **obrázku 4** je znázornené, že v roku 2015 sa na 24 % poľnohospodárskych podnikov v EÚ vzťahovala aspoň jedna ekologizačná povinnosť. Tieto podniky však predstavujú až 73 % poľnohospodárskej pôdy v EÚ³⁶. V roku 2016 sa podiel poľnohospodárskej pôdy patriacej podnikom, na ktoré sa vzťahovala aspoň jedna

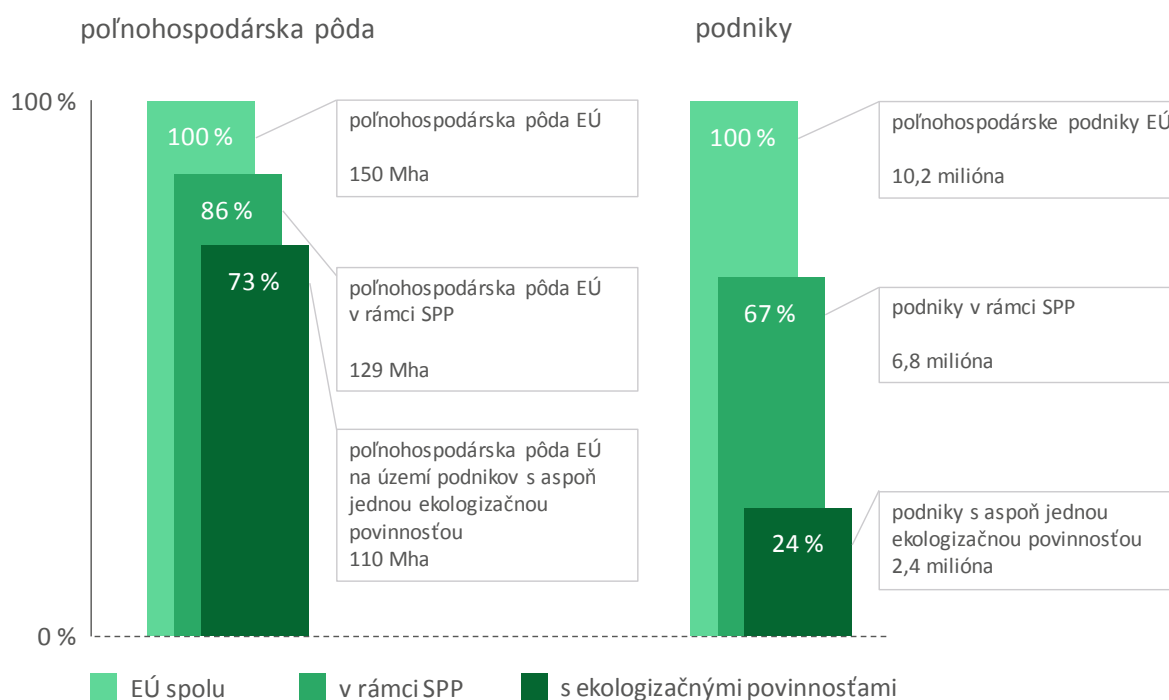
³⁴ Ciaian, P. and S. Gomez y Paloma, 'The Value of EU Agricultural Landscape', pracovné dokumenty JRC EUR 24868 EN, Spoločné výskumné centrum, Európska komisia, 2011, doi:10.2791/60382.

³⁵ SWD(2016) 218 final, aktualizované dokumentom SWD(2017) 121 final.

³⁶ Tento rozdiel medzi podielom podnikov a podielom poľnohospodárskej pôdy vyplýva zo skutočnosti, že väčšina výnimiek spadá na menšie podniky, ktorých je síce veľký počet, spolu však predstavujú len malú plochu. Okrem toho sú mnohé z tých najmenších podnikov úplne mimo systému SPP a nepožadujú žiadnu formu priamej pomoci.

ekologizačná povinnosť, zvýšil na 77 %. Komisia považuje toto číslo za kľúčový ukazovateľ výsledkov ekologizácie.

Obrázok 4 – Požiadavky na ekologizáciu sa vzťahujú na menšinovú časť poľnohospodárskych podnikov EÚ, hoci tieto podniky tvoria väčšinu poľnohospodárskej pôdy EÚ



Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe údajov Európskej komisie (bez Francúzska – údaje neboli predložené).

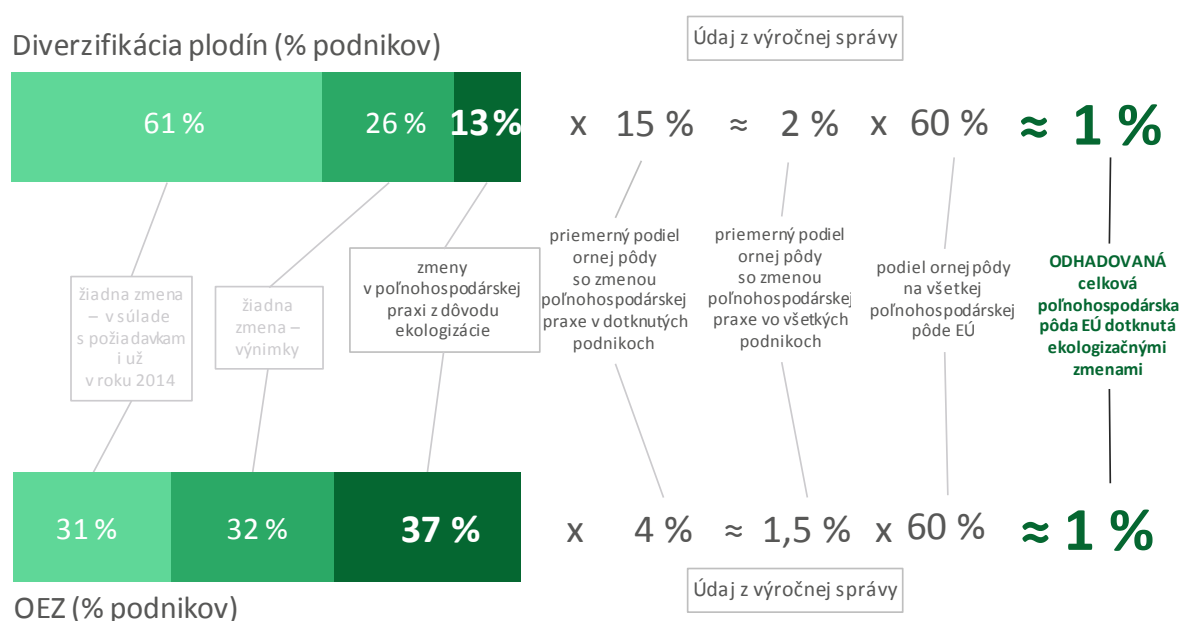
27. V kapitole 7 našej výročnej správy za rok 2016³⁷ sme predložili výsledky našej analýzy vplyvov ekologizácie na využívanie pôdy (z hľadiska diverzifikácie plodín a OEZ) po prvom roku jej vykonávania. Pri tejto analýze sme vychádzali z porovnania poľnohospodárskych postupov z rokov 2014 a 2015 (t. j. v poslednom roku pred zavedením ekologizácie a v prvom roku jej vykonávania)³⁸.

³⁷ Výročná správa Dvora audítorov o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2016 (Ú. v. EÚ C 322, 28.9.2017).

³⁸ Tieto výsledky sú založené na vzorke 145 podnikov, ktoré sme navštívili v kontexte nášho výročného vyhlásenia o vierohodnosti. Posúdenie vychádzalo z informácií získaných zo žiadostí

28. Na **obrázku 5** sú znázornené výsledky tejto analýzy. V prípade diverzifikácie plodín aj OEZ sme zistili, že pre väčšinu podnikov v našej vzorke (a pre väčšinu poľnohospodárskej pôdy³⁹) si zavedenie ekologizácie nevyžadovalo žiadnu zmenu poľnohospodárskych postupov. Dôvodom bolo buď to, že dotknuté podniky spĺňali požiadavky na ekologizáciu už v roku 2014, alebo že boli od týchto požiadaviek oslobodené.

Obrázok 5 – Požiadavky na ekologizáciu v prípade diverzifikácie plodín a OEZ viedli k zmene poľnohospodárskej praxe na približne 2 % poľnohospodárskej pôdy EÚ (odhad založený na vzorkách Európskeho dvora audítorov)



Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe výsledkov auditu.

o poskytnutie pomoci, záznamov poľnohospodárskych podnikov a z rozhovorov s poľnohospodármi.

³⁹ Naše výsledky, vyjadrené ako podiely podnikov vo vzorke, nie sú ukazovateľom podielov podnikov z celkového počtu príjemcov ekologizácie. Dôvodom je, že sme si vzorku vybrali podľa hodnoty peňažnej jednotky, čo je metodika navrhnutá tak, aby prinášala výsledky, ktoré sú štatisticky reprezentatívne z hľadiska podielu výdavkov, nie podielu príjemcov. Naše výsledky však môžu slúžiť ako rozumné priblíženie situácie z hľadiska podielov pôdy, pretože priame platby sú vo všeobecnosti úmerné ploche podniku. Medzi faktory narušajúce presnosť tohto priblíženia patria zmeny v miere pomoci na hektár a meniaci sa podiel ornej pôdy poľnohospodárskych podnikov.

29. Ako sme uviedli v našej výročnej správe⁴⁰, identifikovali sme „niektoré pozitívne zmeny v poľnohospodárskych postupoch po zavedení tohto režimu, obzvlášť z hľadiska OEZ“.

V prípade tých podnikov, kde zavedenie ekologizácie skutočne viedlo k pozitívnej zmene v poľnohospodárskej praxi, sme odhadli podiel ornej pôdy, na ktorej došlo k takýmto zmenám. Zistili sme, že tento podiel bol okolo 15 %⁴¹ v prípade diverzifikácie plodín a okolo 4 %⁴² v prípade OEZ. Vzhľadom na podniky, v ktorých sa vôbec nevyžadovala zmena poľnohospodárskych postupov, ako aj na skutočnosť, že orná pôda tvorí približne 60 %⁴³ celkovej poľnohospodárskej pôdy v EÚ, to znamená, že približne 1 % poľnohospodárskej pôdy EÚ si vyžadovalo rozsiahlejšiu diverzifikáciu plodín a približne 1 % si po zavedení ekologizácie vyžadovalo nové OEZ.

30. Naše odhady sú veľmi podobné odhadom, ku ktorým dospelo JRC. Na základe pokročilého agroekonomického modelovania výskumní pracovníci Komisie odhadujú⁴⁴, že celkovo 4,5 % poľnohospodárskej pôdy EÚ si vyžadovalo prerozdelenie (t. j. zmenu poľnohospodárskej praxe) z dôvodu nových požiadaviek na ekologizáciu vrátane 1,8 %

⁴⁰ Bod 7.56 výročnej správy Dvora audítorov o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2016 (Ú. v. EÚ C 322, 28.9.2017).

⁴¹ V prípade diverzifikácie plodín sa maximálny podiel ornej pôdy, na ktorej mohlo byť nutné pristúpiť k zmene poľnohospodárskej praxe, obmedzoval na 25 % (kde poľnohospodár, ktorý pestoval jednu plodinu, pristúpil v roku 2015 k diverzifikácii, aby dodržal strop ekologizácie pre hlavnú plodinu na úrovni 75 %). Náš výsledok je nižší ako 25 %, pretože mnohé podniky, ktoré v dôsledku ekologizácie museli zaviesť rozsiahlejšiu diverzifikáciu plodín, pestovali viac ako jednu plodinu už v roku 2014.

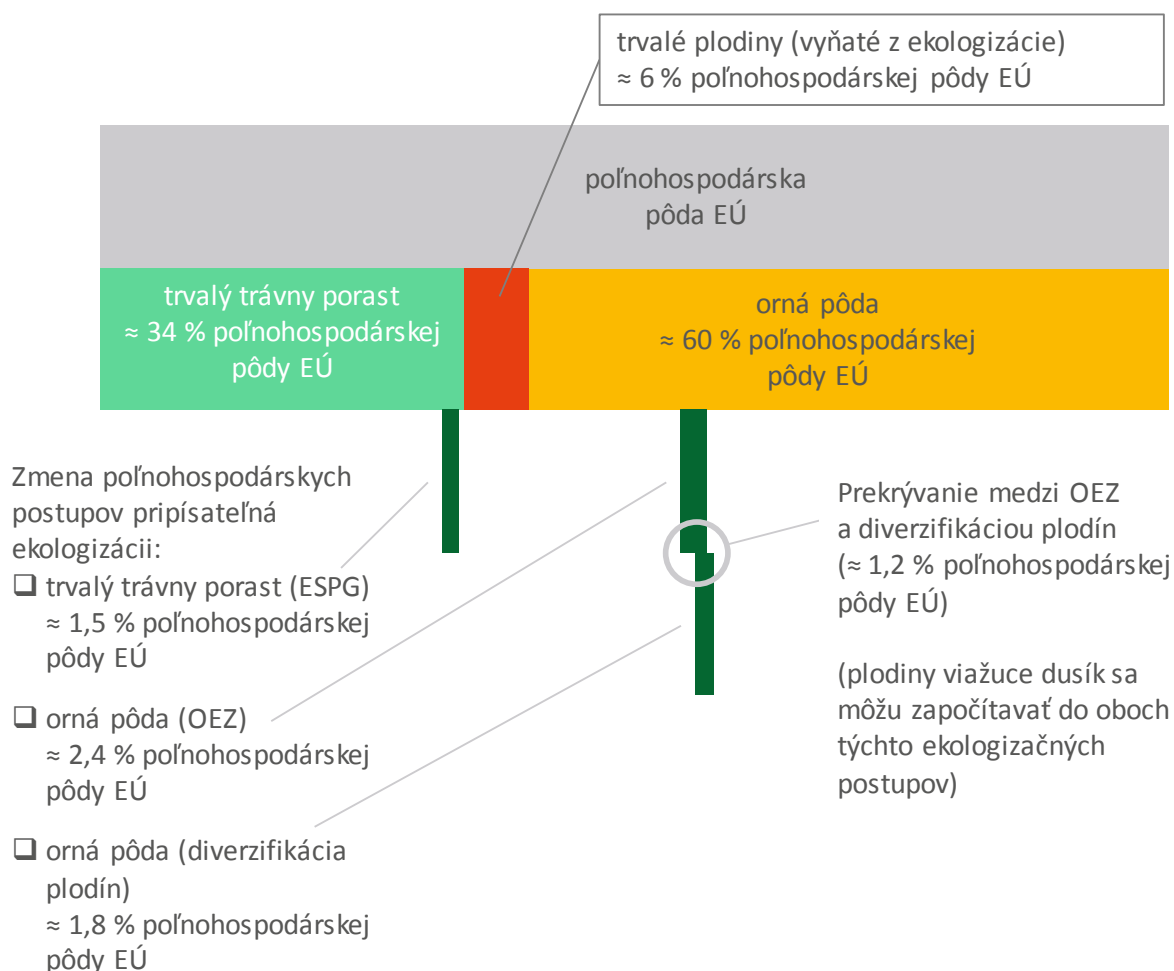
⁴² V prípade OEZ sa maximálny podiel ornej pôdy, na ktorej mohlo byť nutné zmeniť poľnohospodársku prax, obmedzil na 5 % (kde poľnohospodár bez akýchkoľvek OEZ v roku 2014 zaviedol nové OEZ v poľnohospodárskom podniku s cieľom splniť v roku 2015 požiadavku na ekologizáciu na úrovni 5 %). Náš výsledok je nižší ako 5 %, pretože mnohé podniky, ktoré v dôsledku ekologizácie museli zaviesť viac OEZ, mali určité oblasti, ktoré sa kvalifikovali ako OEZ, už v roku 2014.

⁴³ V našej analýze uvedenej vo výročnej správe za rok 2016 sme vynechali tento posledný krok (t. j. prevedenie podielov ornej pôdy na podiely všetkej poľnohospodárskej pôdy). V bode 7.56 sme dospeli k záveru, že „pozitívne zmeny sa týkali 3,5 % ornej pôdy“. To je v súlade so strednodobými výsledkami uvedenými na obrázku 5 (2 % ornej pôdy na diverzifikáciu plodín + 1,5 % ornej pôdy pre OEZ = 3,5 %).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., „Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)“, European Review of Agricultural Economics, Forthcoming, 2017.

v záujme diverzifikácie plodín, 2,4 % v záujme OEZ a 1,5 % v záujme trvalého trávneho porastu⁴⁵ (pozri **obrázok 6**).

Obrázok 6 – Ekologizácia viedla k zmene poľnohospodárskej praxe na približne 5 % poľnohospodárskej pôdy EÚ (odhad založený na modeli JRC)



Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe výsledkov štúdie JRC a údajov Eurostatu (Prieskum štruktúry poľnohospodárskych podnikov z roku 2013).

31. Je dôležité poznamenať, že naše odhady aj odhady JRC sa týkajú plochy, na ktorej – po zavedení ekologizácie – došlo k zmene poľnohospodárskej praxe. Nepredstavujú plochu,

⁴⁵ Odhady týkajúce sa jednotlivých postupov sa nepridávajú k celkovej rozlohe pôdy prerozdelennej z dôvodu ekologizácie. Dôvodom je, že niektoré poľnohospodárske postupy sa môžu započítavať do viac ako jednej požiadavky na ekologizáciu. Napr. plocha, na ktorej sa pestujú plodiny viažuce dusík, sa môže započítať do povinnosti týkajúcej sa OEZ, ale aj do povinnosti súvisiacej s diverzifikáciou plodín.

na ktorú mali tieto zmeny pozitívny vplyv. Najmä OEZ môžu prinášať výhody, ktoré presahujú ich hranice (napr. nárazníkový pás s voľne rastúcimi kvetmi môže poskytnúť biotop pre opeľovače, ktoré by sa následne rozšírili na susedné pozemky).

32. Odhad, že ekologizácia viedla k zmene poľnohospodárskych postupov len na približne 5 % poľnohospodárskej pôdy EÚ, je v ostrom kontraste s kľúčovým ukazovateľom výsledkov Komisie uvedeným v **bode 26** (pozri tiež **obrázok 4**), podľa ktorého v roku 2015 ekologizácii podliehalo 73 % poľnohospodárskej plochy EÚ (77 % v roku 2016).

33. Tento rozdiel možno vysvetliť tak, že sa pozrieme na to, čo sa na základe ukazovateľa výsledkov Komisie meria, a to na podiel poľnohospodárskej pôdy EÚ patriacej podnikom, na ktoré sa vzťahuje aspoň jedna ekologizačná povinnosť. Preto aj keby sa ekologizačná povinnosť vzťahovala len na jeden pozemok, bez ohľadu na jeho veľkosť by sa plocha celého poľnohospodárskeho podniku aj tak zaradila do ukazovateľa Komisie. Inými slovami, tento ukazovateľ meria všetku pôdu patriacu poľnohospodárskym podnikom, ktoré nie sú úplne vyňaté z ekologizácie (alebo sú skrátka mimo systému priamych platieb SPP). Vzhľadom na dostupné údaje o štruktúre poľnohospodárskych podnikov EÚ a rôzne prahy pre udelenie výnimiek, ktoré sa v rámci ekologizácie uplatňujú, mohla Komisia odhadnúť hodnotu tohto ukazovateľa ešte pred vykonaním politiky. Tento údaj má preto pri monitorovaní výsledkov dosiahnutých prostredníctvom ekologizácie len obmedzené použitie. Neodráža napríklad to, aké rozšírené sú v skutočnosti postupy ekologizácie – napríklad by sa nezmenil, ani keby sa požiadavka týkajúca sa OEZ zvýšila z 5 % na 7 %.

... čo dokazuje výrazná mŕtva váha v návrhu politiky

34. Obmedzený rozsah zmien poľnohospodárskych postupov v dôsledku ekologizácie súvisí s výraznou úrovňou mŕtvej váhy⁴⁶ v rámci ekologizačnej platby.

⁴⁶ Termín „mŕtva váha“ opisuje situácie, keď sa verejné prostriedky (v tomto prípade ekologizačná platba) vyplácajú príjemcovi (v tomto prípade poľnohospodárovi) za verejné statky (v tomto prípade poľnohospodárske postupy prospešné pre životné prostredie), ktoré by sa poskytovali aj tak, dokonca aj bez verejnej podpory, lebo sú buď súčasťou bežnej činnosti príjemcu, alebo sa vyžadujú podľa zákona (v tomto prípade na základe krížového plnenia).

35. Mŕtva váha vyplývajúca z prekrývania medzi ekologizáciou a krížovým plnením sa rozoberá v **bodoch 59 až 61**. Týmto prekrývaním sa vzhľadom na jeho obmedzený rozsah (potenciálne sa týka len niekoľkých typov OEZ) a zmierňujúce faktory (požiadavky v rámci krížového plnenia zvyčajne nie sú totožné s požiadavkami v rámci ekologizácie) môže vysvetliť len malá časť pozorovanej mŕtvej váhy.

36. Väčšina mŕtvej váhy v rámci ekologizácie je spôsobená miernosťou požiadaviek na ekologizáciu, ktoré vo všeobecnosti odrážajú bežnú poľnohospodársku prax. To platí najmä v prípade diverzifikácie plodín. Ako sa uvádza v **bode 30**, Spoločné výskumné centrum odhadlo, že pred zavedením ekologizácie nespĺňalo požiadavky na diverzifikáciu plodín len približne 1,8 % všetkej poľnohospodárskej pôdy v EÚ.

37. Pokiaľ ide o OEZ, zistili sme, že v Poľsku by rôzne poľnohospodárske postupy a funkcie, ktoré boli zavedené už v roku 2014, pokryli požiadavku na ekologizáciu s 30 % rezervou. V rámci celej EÚ nahlásili poľnohospodári, na ktorých sa vzťahuje povinnosť týkajúca sa OEZ na úrovni 5 %, dvojnásobok požadovaných OEZ⁴⁷.

38. Navyše, ako sa uvádza v **bodoch 4 a 26**, mnohé podniky sú síce oslobodené od požiadaviek na ekologizáciu, ale predsa dostávajú ekologizačné platby. Podľa údajov, ktoré členské štáty nahlásili Komisii, v roku 2015 až 76 % poľnohospodárskych podnikov EÚ, ktoré tvoria 27 % všetkej poľnohospodárskej pôdy v EÚ, nepodliehalo vôbec žiadnym ekologizačným povinnostiam (pozri **obrázok 4**). Tieto údaje zahŕňajú poľnohospodárov, ktorí si na svoju pôdu nenárokujú priame platby SPP⁴⁸. Spomedzi príjemcov ekologizačných platieb bolo celkovo 65 % podnikov, ktoré obhospodarujú okolo 16 % poľnohospodárskej pôdy EÚ nahlásenej na príjem priamych platieb, plne oslobodených od všetkých ekologizačných povinností.

⁴⁷ Vyše 9 % v roku 2015 i 2016, pozri tiež prílohu III.

⁴⁸ Z 10,6 milióna poľnohospodárskych podnikov EÚ zaznamenaných v prieskume Eurostatu z roku 2013 zameranom na štruktúru poľnohospodárskych podnikov približne 3,4 milióna (32 %) nevyužíva priamu pomoc v rámci SPP. Tieto poľnohospodárske podniky predstavujú približne 19,3 milióna ha, t. j. 11 % celkovej poľnohospodárskej plochy EÚ.

39. Niektoré výnimky sa týkajú celého súboru všetkých ekologizačných povinností, zatiaľ čo iné sa vzťahujú na jednotlivé ekologizačné postupy. Čo je však dôležitejšie, ako sa uvádza v **tabuľke 1**, niektoré výnimky sú zamerané na podniky, ktoré sú „ekologické podľa definície“, t. j. mali by poskytovať environmentálne verejné statky zodpovedajúce ekologizácii. Komisia odôvodňuje zvyšné výnimky potrebou zjednodušenia a zohľadnenia nákladov a prínosov. Príslušní poľnohospodári dostávajú verejné prostriedky na ekologizáciu bez toho, aby museli na oplátku poskytovať akékoľvek súvisiace verejné statky.

Tabuľka 1 – Rôzne motívy výnimiek z ekologizácie

Príslušný ekologizačný postup	ODÔVODNENIE VÝNIMKY	
	„ekologický podľa definície“	zjednodušenie/náklady a prínosy/iné
všetky	☐ ekologické poľnohospodárske podniky	☐ podniky v rámci režimu pre malých poľnohospodárov ☐ podniky len s trvalými plodinami
diverzifikácia plodín	☐ podniky s vysokým podielom trávneho porastu	☐ podniky s menej ako 10 ha ornej pôdy
OEZ	☐ podniky s vysokým podielom trávneho porastu ☐ podniky s prírodnými prekážkami v krajinách s vysokým podielom lesov	☐ podniky s menej ako 15 ha ornej pôdy

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe dokumentov Európskej komisie.

Diverzifikácia plodín je pre pôdu menej prínosná než striedanie plodín

40. Ekologizačný postup diverzifikácie plodín nahradil voliteľný GAEC týkajúci sa striedania plodín, ktorý platil do roku 2014. Medzi týmito dvoma postupmi existujú významné rozdiely.

Pri striedaní plodín poľnohospodári menia plodiny pestované na jednotlivých pozemkoch z roka na rok. To obmedzuje vyčerpávanie živín nachádzajúcich sa v pôde a šírenie patogénov. Napriek požiadavke, aby sa na území poľnohospodárskeho podniku pestovali v danom roku aspoň dve plodiny, diverzifikácia plodín nezaručuje, aby časom dochádzalo k podobnej zmene plodín na danej pôde.

41. V posúdení vplyvu z roku 2011 Komisia uznala, že „diverzifikácia plodín nemusí mať plné environmentálne prínosy striedania plodín“, ale zistila, že lepšie zodpovedá ročnej povahe priamych platieb. Vyskytli sa aj obavy zo zvýšenej náročnosti kontroly dodržiavania požiadaviek na striedanie plodín, najmä pokiaľ ide o zmenu tvaru a/alebo majiteľa pozemkov.

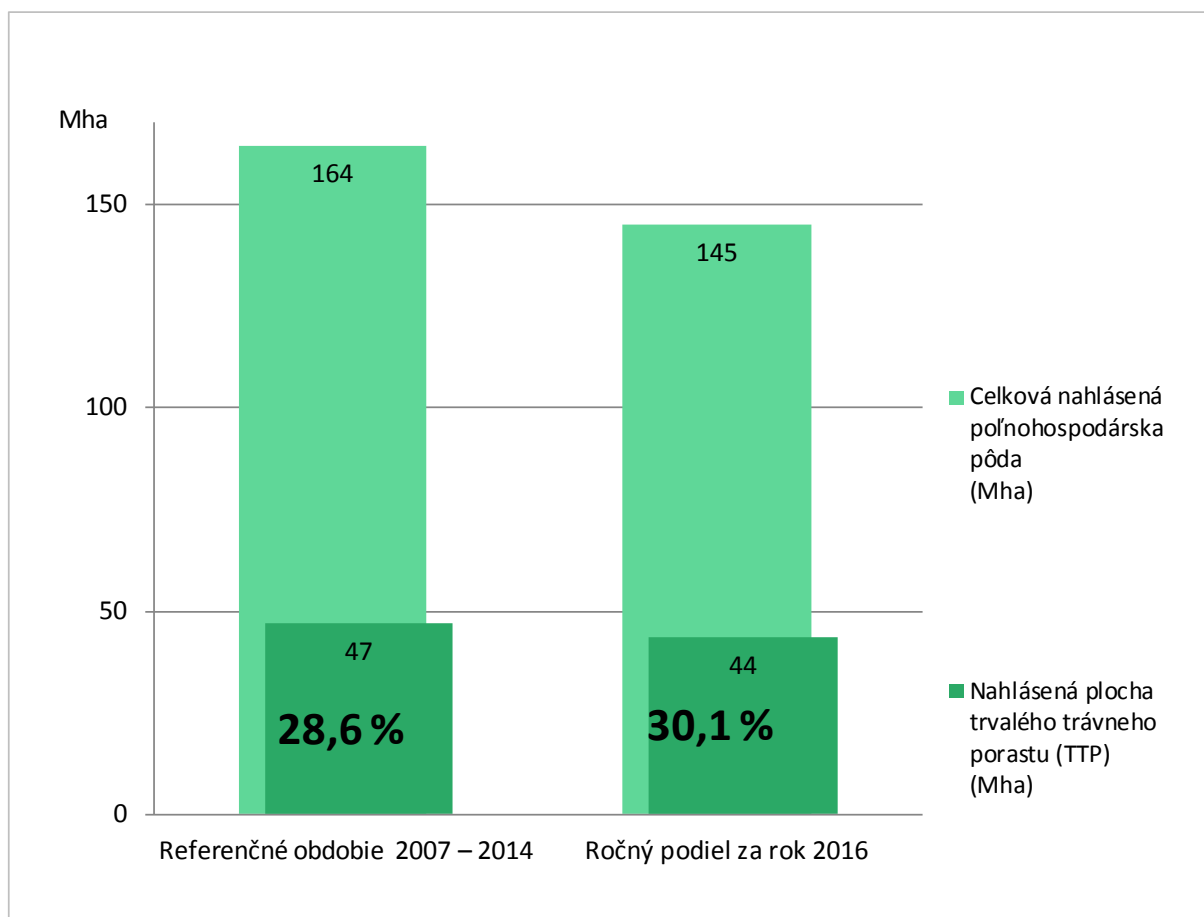
42. Komisia tiež uznala, že požiadavka na pestovanie strukovín v rámci diverzifikácie plodín by mohla zlepšiť environmentálne a klimatické prínosy tohto opatrenia. Táto myšlienka sa však nepremietla do návrhu Komisie vzhľadom na obavy týkajúce sa zlučiteľnosti tejto požiadavky s pravidlami WTO⁴⁹. Strukoviny boli napokon zahrnuté do ekologizácie ako jeden z typov OEZ (plodiny viažuce dusík).

Účinok ochrany trávnych porastov na čisté emisie z poľnohospodárskej pôdy by sa mohol zlepšiť prostredníctvom lepšieho zacielenia

43. Z **obrázku 7** vyplýva, že podiel trvalého trávneho porastu v EÚ, ktorý sa v súčasnosti pohybuje na úrovni okolo 30 %, sa za posledných desať rokov výrazne nezmenil. Za zvýšením o 1,5 percentuálneho bodu medzi referenčným podielom platným v rokoch 2007 – 2014 (v zásade na základe údajov z roku 2005) a ročným podielom z roku 2016 sa však skrýva strata viac ako 3 miliónov ha nahláseného trvalého trávneho porastu, čo predstavuje pokles o 7,2 %.

⁴⁹ Svetová obchodná organizácia, ktorej členom je aj EÚ, sa zaoberá pravidlami obchodu medzi jednotlivými krajinami. Na základe týchto pravidiel sa zakazujú alebo obmedzujú verejné dotácie, ktoré narúšajú obchod. V poľnohospodárstve platí, že dotácie, ktoré sa nepovažujú za dotácie narúšajúce obchod, sú zvyčajne „oddelené“ od výroby, čo znamená, že sa nespájajú s konkrétnou plodinou.

Obrázok 7 – Napriek zvýšeniu podielu trvalého trávneho porastu za posledných desať rokov je skutočná plocha trvalého trávneho porastu menšia



Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe údajov Európskej komisie.

44. Podiel trvalého trávneho porastu sa zvýšil najmä preto, lebo pokles plochy nahláseného trvalého trávneho porastu – čitateľ pomeru – bol pomalší než pokles menovateľa pomeru, t. j. celkovej nahlásenej poľnohospodárskej pôdy. Tá sa zmenšila o 11,7 % (strata viac ako 19 miliónov ha). Okrem toho je súčasná definícia trvalého trávneho porastu širšia ako v minulosti, keďže zahŕňa pastviny, na ktorých neprevládajú trávny a iné bylinné krmoviny. Údaje pre EÚ ako celok vykazujú v priemere výrazné rozdiely na úrovni členských štátov (pozri prílohu I).

45. Označenie trvalého trávneho porastu ako ESPG ponúka novú ochranu trvalého trávneho porastu pred konverziou na úrovni pozemku. Táto nová forma ochrany má však obmedzený

rozsah: ESPG predstavuje približne 16 % všetkých trvalých trávnych porastov v EÚ (s výraznými rozdielmi medzi členskými štátmi).

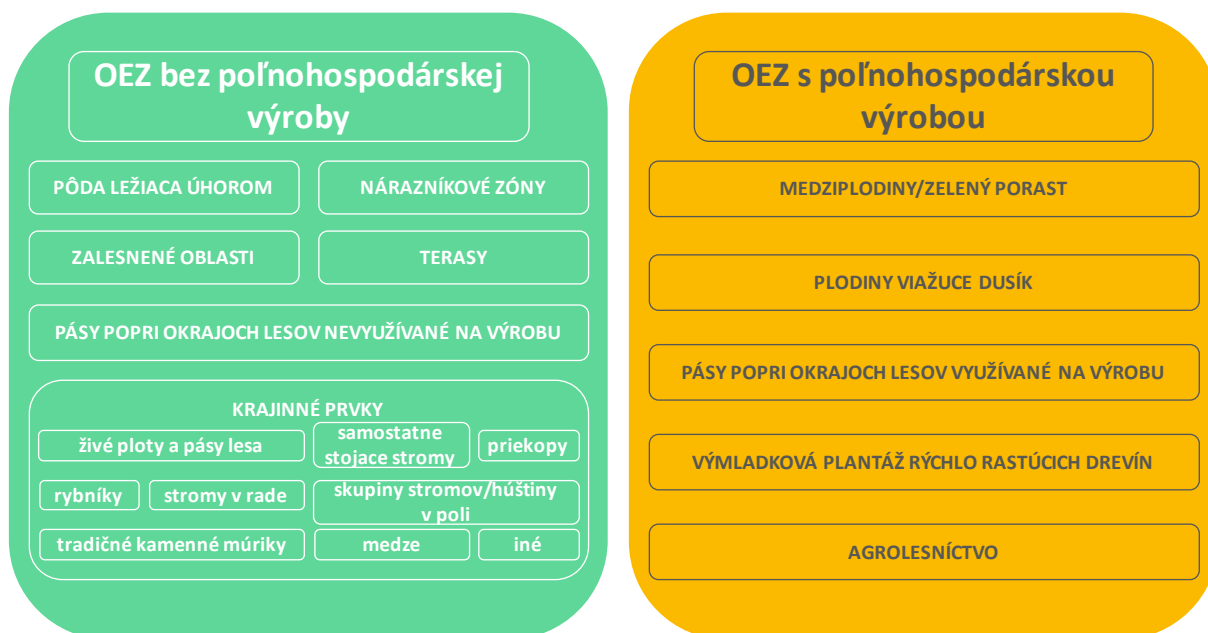
46. Navyše, ako sa znázorňuje v **prílohe II**, približne 96 % ESPG sa nachádza v oblastiach sústavy Natura 2000, ktoré tvoria len 18 % všetkých trvalých trávnych porastov EÚ.

Vzhľadom na to, že oblasti sústavy Natura 2000 boli vymedzené na základe kritérií týkajúcich sa biodiverzity, takáto koncentrácia ESPG v týchto oblastiach je pre biodiverzitu pozitívna. Z hľadiska zachovania zásob uhlíka, ktoré je hlavným stanoveným cieľom ekologizačného postupu na zachovanie trvalého trávneho porastu, by však ochrana trvalého trávneho porastu pred konverziou alebo orbou mala byť zameraná na pozemky s vysokým obsahom uhlíka, ktorý sa už nahromadil v pôde, pričom mnohé z týchto pozemkov sa pravdepodobne nachádzajú mimo oblastí sústavy Natura 2000. Označiť ESPG mimo oblastí sústavy Natura 2000 sa doteraz rozhodlo len šesť členských štátov⁵⁰.

Prevaha produktívnych oblastí ekologického záujmu spolu s nedostatočnými požiadavkami na hospodárenie znižujú potenciálne prínosy ekologizácie pre biodiverzitu

47. Ako sa uvádza v **bode 9**, jedno z rozhodnutí, ktoré musia členské štáty prijať v súvislosti s vykonávaním ekologizácie, je výber typov OEZ. Môžu si vybrať zo zoznamu 19 rôznych typov vrátane piatich, ktoré sú kompatibilné s poľnohospodárskou výrobou (pozri **obrázok 8**). Všetkých 28 členských štátov zahrnulo do svojho výberu produktívne OEZ.

⁵⁰ Belgicko (Flámsko), Česká republika, Taliansko, Lotyšsko, Luxembursko a Spojené kráľovstvo (Wales).

Obrázok 8 – Neproduktívne a produktívne OEZ

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe právnych predpisov a pracovného dokumentu útvarov Európskej komisie SWD(2017) 121 final).

48. Z ukazovateľov výstupov ekologizácie, ktoré oznámili členské štáty (zhrnuté v **prílohe III**), vyplýva, že v poľnohospodárskych podnikoch prevládajú „produktívne“ OEZ (najmä plodiny viažuce dusík medziplodiny). V roku 2015 ich podiel vo všetkých OEZ, ktoré nahlásili poľnohospodári, dosahoval 54 %, pričom v nasledujúcom roku sa zvýšil na 58 %. Plodiny viažuce dusík sú najbežnejším typom produktívnych OEZ, po ktorom nasledujú medziplodiny.

49. Z dvoch štúdií z roku 2016⁵¹ vyplýva, že dve hlavné produktívne OEZ – medziplodiny a plodiny viažuce dusík – neponúkajú žiadne významné prínosy pre biodiverzitu, ale môžu

⁵¹ Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity od Evelyn Underwoodovej a Grahama Tuckera, Inštitút pre európsku politiku v oblasti životného prostredia, november 2016.

a

Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers, Guy Pe'er et al., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016.

prispieť k zlepšeniu kvality vody a pôdy, a to aj prostredníctvom zvýšenia úrovne pôdneho organického uhlíka v ornej pôde⁵².

50. Dodatočné požiadavky týkajúce sa osobitných postupov riadenia, ako sú napríklad obmedzenia v používaní hnojív a pesticídov alebo minimálne obdobia, keď musí byť na poli prítomný vegetačný porast, zohrávajú dôležitú úlohu pri určovaní toho, aký vplyv majú rôzne OEZ na biodiverzitu. Z piatich členských štátov, ktoré sme skúmali, len Holandsko zaviedlo požiadavky na postupy riadenia (obmedzenie používania prípravkov na ochranu rastlín v prípade medziplodín), ktoré prekračovali minimum požadované v súlade s právnymi predpismi EÚ. Aj v nedávnej správe Komisie o OEZ⁵³ sa dospelo k záveru, že len niekoľko členských štátov si vybralo možnosti zamerané na to, aby sa zvýšila environmentálna účinnosť povinnosti týkajúcej sa OEZ. Komisia riešila tento problém v rámci svojej nedávnej zmeny⁵⁴ sekundárnych právnych predpisov, na základe ktorej sa zaviedol zákaz používania pesticídov na produktívnych OEZ. V dôsledku tej istej zmeny sa zaviedlo aj niekoľko zjednodušujúcich opatrení (pozri **bod 66**).

⁵² Arwyn Jones et al (JRC, 'CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production', záverečná správa, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final, 29.3.2017.

⁵⁴ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1155 z 15. februára 2017, ktorým sa mení delegované nariadenie (EÚ) č. 639/2014, pokiaľ ide o kontrolné opatrenia týkajúce sa pestovania konopy, o určité ustanovenia týkajúce sa ekologizačnej platby, o platbu pre mladých poľnohospodárov, ktorí majú pod kontrolou právnickú osobu, o výpočet jednotkovej sumy v rámci dobrovoľnej viazanej podpory, o zlomky platobných nárokov a o určité požiadavky na oznamovanie v súvislosti s režimom jednotnej platby na plochu a s dobrovoľnou viazanou podporou, a ktorým sa mení príloha X k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 (Ú. v. EÚ L 167, 30.6.2017, s. 1).

Členské štáty využívajú flexibilitu v rámci pravidiel ekologizácie skôr na obmedzenie zaťaženia poľnohospodárov a samých seba než na to, aby maximalizovali očakávaný environmentálny a klimatický prínos

51. Členské štáty majú pri vykonávaní ekologizácie značný priestor na voľné uváženie, najmä pokiaľ ide o výber typov OEZ a označenie ESPG⁵⁵.

52. V prípade piatich členských štátov, ktoré sme skúmali, bolo hlavným dôvodom prijatých rozhodnutí obmedzenie zaťaženia poľnohospodárov a príslušných orgánov. Členské štáty vo všeobecnosti uprednostnili tie typy OEZ, ktoré už boli bežným znakom ich obvyklej poľnohospodárskej praxe. Svoju úlohu zohrali aj technické ťažkosti s kontrolou niektorých OEZ a vytváraním informačných systémov pre určité OEZ (pozri **bod 67** a **rámček 5**). Maximalizácia ekologických a klimatických prínosov ekologizácie bola druhoradá.

53. Z piatich členských štátov len dva (Holandsko a Poľsko) dali vypracovať štúdie alebo odborné stanoviská s cieľom preskúmať environmentálny a klimatický vplyv rôznych možností vykonávania ekologizácie. V oboch členských štátoch sa príslušné orgány rozhodli, že nebudú dodržiavať niektoré kľúčové odporúčania, a uprednostnili možnosti, ktoré si od poľnohospodárov vyžadovali menšie úsilie (pozri **tabuľku 2**).

⁵⁵ Pri rozhodovaní o označovaní ESPG majú členské štáty úplnú voľnosť, pokiaľ ide o trvalý trávny porast mimo oblastí sústavy Natura 2000. Pri trvalom trávnom poraste v oblastiach v rámci sústavy Natura 2000 musia zohľadniť ciele EÚ týkajúce sa ochrany druhov a habitatov.

Tabuľka 2 – Selektívne využívanie vedeckých odporúčaní členskými štátmi, pokiaľ ide o vykonávanie ekologizácie

Typ OEZ	odporúčaný expertmi vzhľadom na prínosy pre biodiverzitu?	zvolený orgánmi členských štátov	zvolený orgánmi členských štátov na základe rady expertov?
Holandsko			
medze	✓	✓	✓
pôda ležiaca úhorom	✗	✗	✓
výmladková plantáž rýchlo rastúcich drevín	✗	✓	✗
plodiny viažuce dusík	✗	✓	✗
medziplodiny	✗	✓	✗
Poľsko			
nárazníkové zóny	✓	✓	✓
priekopy	✗	✓	✗
výmladková plantáž rýchlo rastúcich drevín	✗	✓	✗

Zdroj: Výsledky auditu Európskeho dvora audítorov.

54. Komisia dohliada na to, ako členské štáty vykonávajú ekologizáciu. Táto práca sa opisuje v **bode 69**. Ako sa však znázorňuje v **rámčeku 3**, Komisia má veľmi obmedzené právomoci na to, aby členské štáty primäla k väčšiemu zameraniu na životné prostredie pri vykonávaní ekologizácie.

Rámček 3 – Prínosy plodín viažucich dusík pre biodiverzitu, ktoré sa presvedčivo nepreukázali

Výbery typu OEZ zo strany členských štátov si nevyžadujú súhlas Komisie. Členské štáty, ktoré si vyberú plodiny viažuce dusík, sú však povinné uviesť zoznam všetkých druhov, ktoré majú v úmysle povoliť, a vysvetliť, aký prínos budú mať tieto plodiny pre biodiverzitu. Touto požiadavkou sa do určitej miery riešia obavy, že príspevok plodín viažucich dusík k biodiverzite môže byť zanedbateľný (pozri **bod 49**).

Všetkých päť členských štátov, ktoré sme skúmali, umožňuje poľnohospodárom plniť povinnosť týkajúcu sa OEZ prostredníctvom plodín viažucich dusík. Z týchto štátov len Francúzsko poskytlo Komisii osobitné odôvodnenie pre každý vybraný druh. Zvyšné členské štáty obmedzili svoju analýzu na všeobecné argumenty v prospech plodín viažucich dusík vo všeobecnosti.

Zistili sme, že v takýchto situáciách Komisia môže – a často to aj robí – požiadať o dodatočné, konkrétnejšie odôvodnenie, najmä v prípade rastlín, ktorých príspevok k biodiverzite je zvlášť diskutabilný (ako je napríklad sója). Komisia však nemôže členským štátom brániť vo výbere druhov, ktorých hodnota z hľadiska biodiverzity sa nepreukázala.

Ekologizácia má obmedzený vplyv na environmentálne opatrenia v rámci druhého piliera

55. Jedným z pozitívnych účinkov, ktoré sa mohli očakávať od zavedenia ekologizácie, bol posun v zameraní výdavkov na rozvoj vidieka smerom k ambicióznejším environmentálnym a klimatickým opatreniam. Nezistili sme žiadne náznaky toho, že by došlo k takémuto pozitívnemu posunu.

56. V piatich členských štátoch, na ktoré sme sa zamerali, sme porovnali súčasné typy operácií (t. j. rôzne balíky záväzkov, ku ktorým sa poľnohospodári môžu prihlásiť) v rámci agroenvironmentálno-klimatického opatrenia s príslušnými typmi operácií z predchádzajúceho programového obdobia (2007 – 2013). Na základe toho sme posúdili, či členské štáty zvýšili referenčnú úroveň pre agroenvironmentálno-klimatické opatrenie a či by sa takáto zmena mohla pripísať zavedeniu ekologizácie.

57. Z našej analýzy celkovo vyplynula silná kontinuita v operáciách realizovaných v rámci agroenvironmentálno-klimatického opatrenia. Záväzky, ktoré sa v súčasnosti navrhujú poľnohospodárom, sú často totožné so záväzkami platnými počas obdobia 2007 – 2013. Zistili sme, že referenčná úroveň takmer všetkých analyzovaných typov operácií sa počas

obdobia 2014 – 2020 nezvýšila (prinajmenšom v žiadnych aspektoch týkajúcich sa ekologizácie). Vo väčšine prípadov to ani nebolo potrebné, pretože referenčná úroveň prekračovala požiadavky na ekologizáciu už počas predchádzajúceho obdobia. V iných prípadoch príslušné záväzky nemali nič spoločné s ekologizačnými postupmi.

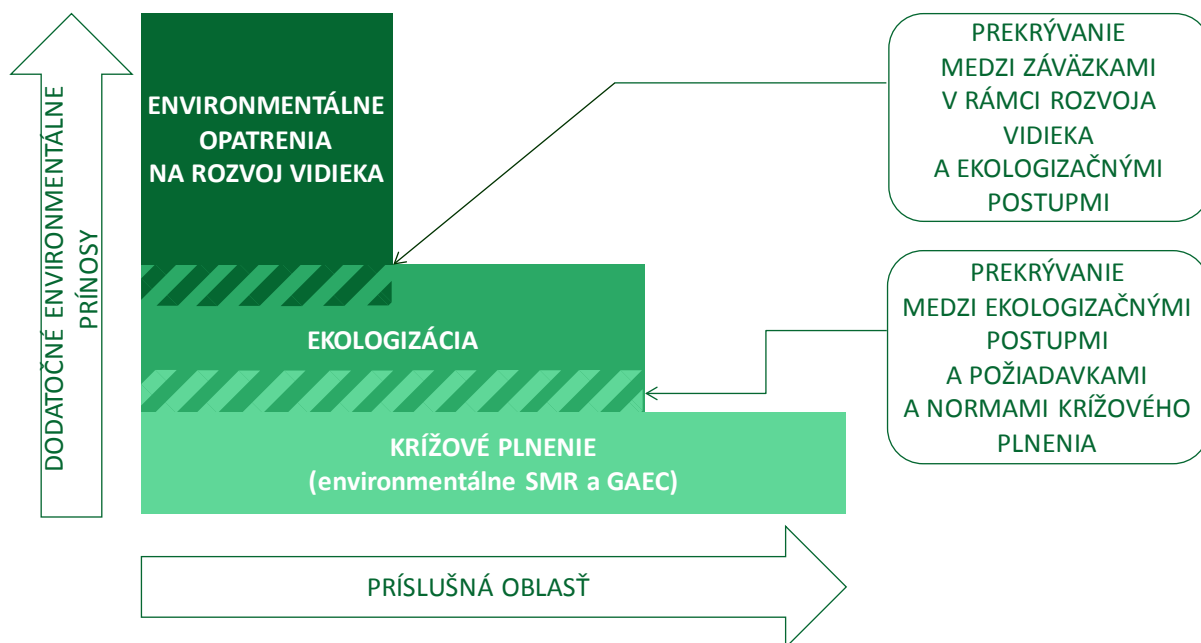
Ekologizácia pridáva SPP na zložitosti

Ekologizácia sa prekrýva s inými environmentálnymi nástrojmi SPP, ale Komisia a členské štáty zmierňujú súvisiace riziko mŕtvej váhy a dvojitého financovania

58. Pyramídový model troch nástrojov SPP na ochranu životného prostredia, ktorý sa rozoberá v **bode 7** a znázorňuje na **obrázku 1**, je idealizovaným zobrazením zásady, že ekologizácia by mala presahovať krížové plnenie a tvoriť referenčnú úroveň⁵⁶ pre opatrenia na rozvoj vidieka. V skutočnosti to tak vždy nie je a medzi ekologizáciou a dvomi ďalšími vrstvami pyramídy existuje výrazné prekrývanie, ako sa znázorňuje na **obrázku 9**.

⁵⁶ Termín „referenčná úroveň“ v tomto kontexte označuje úroveň verejnej služby (v tomto prípade poľnohospodárskej praxe prospešnej pre životné prostredie), ktorú požaduje príjemca (v tomto prípade poľnohospodár, ktorý je zapojený do environmentálneho opatrenia v rámci rozvoja vidieka) bez akejkoľvek odmeny. Kompenzáciu možno vyplatiť len za služby (záväzky), ktoré prekročujú referenčnú úroveň.

Obrázok 9 – Prekrývanie medzi ekologizáciou a inými environmentálnymi nástrojmi SPP

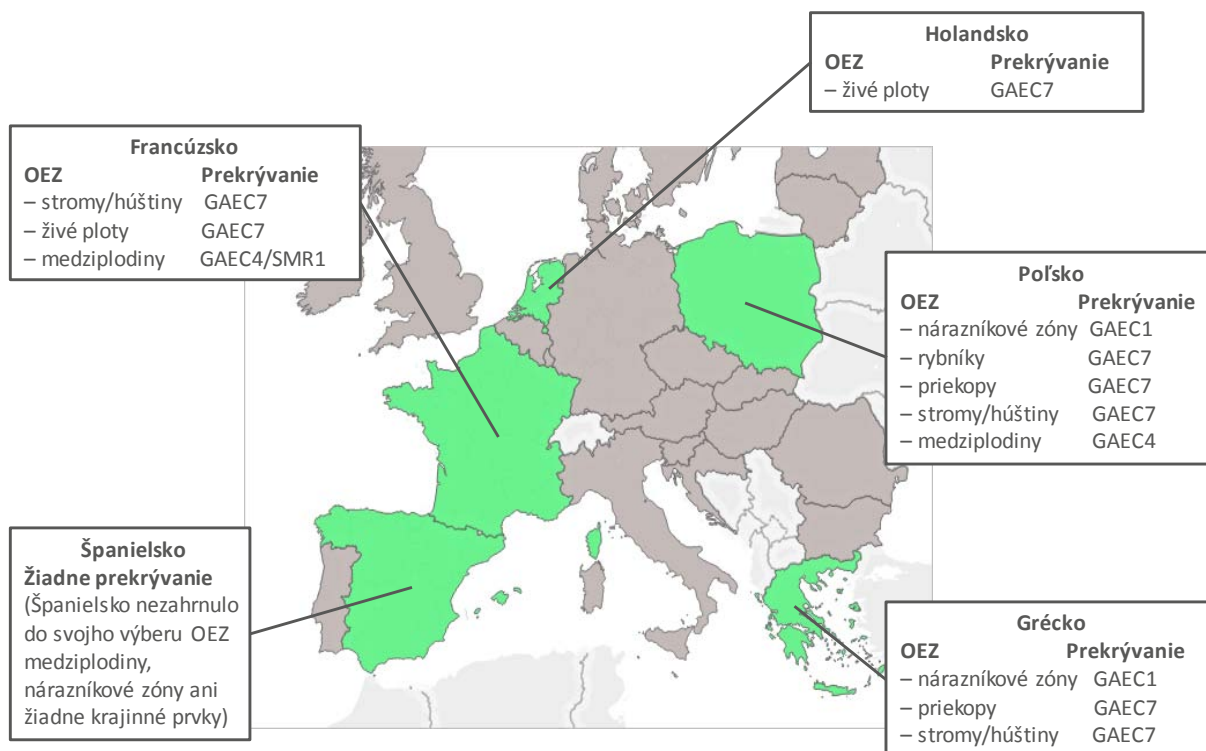


Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe pracovného dokumentu útvarov Európskej komisie SWD (2016) 218 final.

Prekrývanie medzi ekologizáciou a krížovým plnením je bežné, ale riziko mŕtvej váhy sa zmierňuje prostredníctvom rozdielov v podrobných požiadavkách

59. Prekrývanie medzi ekologizáciou a krížovým plnením sa týka určitých prvkov alebo postupov, ktoré sú chránené alebo vyžadované v rámci GAEC alebo SMR a súčasne o nich možno vyhlásiť, že spĺňajú požiadavky na OEZ. Medzi hlavné dotknuté typy OEZ patria medziplodiny, nárazníkové zóny a rôzne typy krajinných prvkov. Ako sa znázorňuje na **obrázku 10**, takéto prekrývanie sme zistili v štyroch z piatich vybraných členských štátov.

Obrázok 10 – Prekrývanie medzi ekologizáciou a krížovým plnením, ktoré bolo zistené v štyroch z piatich skúmaných členských štátov



Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe zistení auditu v prípade Grécka, Španielska, Francúzska, Holandska a Poľska.

60. Takéto prekrývanie vytvára mŕtvu váhu, ktorú vo väčšine prípadov zmierňujú rozdiely medzi požiadavkami v rámci ekologizácie a požiadavkami v rámci krížového plnenia (napr. pri medzplodinách si ekologizácia vyžaduje zmes aspoň dvoch rastlín, zatiaľ čo v prípade GAEC 4 alebo SMR 1 zvyčajne postačuje jediný druh).

61. Skúmané členské štáty vo všeobecnosti nezavedli žiadne dodatočné obmedzenia, postupy ani kontroly s cieľom vyhnúť sa mŕtvej váhe v rámci ekologizačných platieb spôsobenej prekrývaním s požiadavkami na krížové plnenie alebo túto mŕtvu váhu obmedziť. Zistili sme jednu výnimku: v Holandsku medzplodiny požadované v súlade SMR 1 nemožno vyhlásiť za OEZ.

Prekrývanie medzi ekologizáciou a rozvojom vidieka (druhý pilier SPP) vo všeobecnosti
členské štáty dobre zvládajú

62. K prekrývaniu medzi ekologizáciou a environmentálnymi opatreniami na rozvoj vidieka, ako je napríklad agroenvironmentálno-klimatické opatrenie⁵⁷, môže dochádzať vtedy, keď poľnohospodári v rámci druhého piliera prijímajú záväzky, ktoré majú podobnú povahu ako štandardné požiadavky na ekologizáciu. Takéto prekrývanie je možné preto, lebo v právnych predpisoch EÚ sa nevyžaduje, aby sa ekologizačné povinnosti zahrnuli do príslušnej referenčnej úrovne rozvoja vidieka⁵⁸. Právne predpisy EÚ⁵⁹ však členským štátom ukládajú povinnosť predchádzať akémukoľvek dvojitému financovaniu ekologizačných postupov, a to v prípade potreby aj znížením súm vyplácaných poľnohospodárom v rámci rozvoja vidieka. Komisia vydala pre členské štáty podrobné usmernenie o tom, ako zabrániť takémuto dvojitému financovaniu (pozri aj **bod 68**).

63. V 15 členských štátoch, ktoré boli predmetom nášho auditu (päť prostredníctvom audítorských návštev alebo videokonferencií a desať prostredníctvom cieleného preskúmania dokumentácie – pozri **bod 12**), sme preskúmali rôzne typy operácií (t. j. rôzne balíky záväzkov) v rámci agroenvironmentálno-klimatického opatrenia. Zistili sme, že približne tretina typov operácií v našej vzorke zahŕňala záväzky, ktoré sa prekrývajú s požiadavkami na ekologizáciu. Zistili sme tiež, že členské štáty si boli vo všeobecnosti vedomé tohto prekrývania a navrhli osobitné postupy, ktoré boli v niektorých prípadoch pomerne zložité, na vylúčenie možnosti dvojitého financovania.

⁵⁷ Agroenvironmentálno-klimatické opatrenie nie je jediným opatrením na rozvoj vidieka, ktoré sa môže prekrývať s požiadavkami na ekologizáciu. Toto riziko sa týka aj troch ďalších opatrení, ktoré sú z finančného hľadiska menej významné: ekologické poľnohospodárstvo, zalesňovanie a sústava Natura 2000 a rámcová smernica o vode.

⁵⁸ V článku 28 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013 sa stanovuje, že referenčná úroveň pre agroenvironmentálno-klimatické opatrenie sa musí vzťahovať na požiadavky týkajúce sa krížového plnenia, poľnohospodárskej činnosti a používania hnojív a prípravkov na ochranu rastlín.

⁵⁹ Článok 28 ods. 6 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013.

64. V **rámčeku 4** sa uvádzajú príklady typického prekryvania medzi záväzkami vyplývajúcimi z agroenvironmentálno-klimatického opatrenia a ekologizačnými postupmi a rôzne metódy, ktoré používajú členské štáty na zabránenie dvojitému financovaniu.

Rámček 4 – Rôzne druhy prekryvania medzi záväzkami vyplývajúcimi z agroenvironmentálno-klimatického opatrenia a ekologizačnými postupmi a rôzne spôsoby riešenia rizika dvojitého financovania

V Španielsku (Kastília a León) sa poľnohospodári, ktorí si zvolili jeden z typov operácií v rámci agroenvironmentálno-klimatického opatrenia, zaväzujú vysiať 15 % plochy určenej na základe zmluvy lucernou siatou. Plochy, na ktorých sa pestuje lucerna siata, čo je plodina viažuca dusík, sa v Španielsku tiež môžu vyhlásiť za OEZ. Dvojitému financovaniu sa zabraňuje prostredníctvom obmedzenia, ktoré sa vykonáva ako automatická krížová kontrola v informačnom systéme, čím sa zabráni tomu, aby sa tá istá plocha započítala do záväzku v rámci druhého piliera aj do záväzku týkajúceho sa OEZ.

Vo Francúzsku (Akvitánsko) niektoré typy operácií v rámci agroenvironmentálno-klimatického opatrenia zahŕňajú záväzok týkajúci sa diverzifikácie plodín. Dvojitému financovaniu v súvislosti so zodpovedajúcou ekologizačnou povinnosťou sa zabraňuje tým, že platba na rozvoj vidieka pokrýva len dodatočné náklady na zavedenie štvrtej plodiny do zmesi plodín. To znamená, že v tomto konkrétnom prípade je požiadavka na ekologizáciu pre tri plodiny v skutočnosti zahrnutá do referenčnej úrovne v rámci druhého piliera.

Zložitosť pravidiel ekologizácie zahŕňa výzvy v oblasti vykonávania, ktoré už Komisia čiastočne vyriešila

65. Poľnohospodári kritizujú ekologizáciu pre zložitosť jej pravidiel. Vo svojich odpovediach na verejné konzultácie o skúsenostiach s prvým rokom vykonávania ekologizácie hodnotila COPA-COGECA – organizácia zastupujúca poľnohospodárov na úrovni EÚ – pravidlá týkajúce sa vykonávania všetkých ekologizačných postupov ako náročné, a to nielen z hľadiska dodržiavania, ale aj pochopenia.

66. Komisia vo svojom „preskúmaní ekologizácie po roku jej uplatňovania“⁶⁰ navrhla zjednodušiť a zosúladiť určité požiadavky na ekologizáciu, a to bez ohľadu na to, či by sa to dalo dosiahnuť bez zníženia environmentálnych prínosov. V dokumente sa uvádzajú potenciálne vylepšenia, napríklad zlúčenie niektorých podobných typov OEZ (napr. nárazníkových zón a medzí), zmiernenie určitých obmedzení týkajúcich sa postupov riadenia a časových lehôt a zvýšenie tolerancií, pokiaľ ide o veľkosť a umiestnenie krajinných prvkov. Komisia zahrnula tieto zjednodušujúce opatrenia do svojej nedávnej zmeny⁶¹ sekundárnych právnych predpisov. Prostredníctvom tej istej zmeny sa zaviedol aj zákaz používania pesticídov na produktívnych OEZ (pozri **bod 50**).

67. Vykonávanie ekologizácie nebolo pre členské štáty jednoduchou úlohou. Po prvé, vyžadovalo si významné finančné a organizačné úsilie. Existujúce informačné systémy sa museli prispôbiť, najmä systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov (LPIS)⁶² v členských štátoch, ktoré sa rozhodli pre typy OEZ trvalého charakteru (t. j. všetky krajinné prvky – okrem medzí –, ale aj terasy, hektáre agrolesníckej plochy, výmladkové plantáže rýchlo rastúcich drevín a zalesnené oblasti). V **rámčeku 5** sa znázorňuje, ako môže zaťaženie súvisiace s vytvorením vrstvy OEZ ovplyvniť zvolené riešenia členských štátov týkajúce sa OEZ.

Rámček 5 – Veľké zaťaženie spojené s vytvorením vrstvy OEZ

Španielske orgány pôvodne zamýšľali zaradiť do svojich vybraných typov OEZ krajinné prvky vzhľadom na významné environmentálne prínosy, ktoré ponúkajú. Napokon sa však rozhodli proti tejto možnosti z dôvodu očakávaných ťažkostí a oneskorení v súvislosti so zaznamenávaním všetkých krajinných prvkov do systému LPIS.

68. Členské štáty navyše zistili, že niektoré pravidlá ekologizácie sú máťúce. Pýtali sa Komisie na rôzne aspekty vykonávania ekologizačných platieb. Komisia tieto otázky spolu

⁶⁰ SWD(2016) 218 final, 22.6.2016.

⁶¹ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1155.

⁶² Pozri tiež našu osobitnú správu č. 25/2016 s názvom Systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov: užitočný nástroj na určovanie poľnohospodárskej pôdy, na ktorú možno poskytnúť podporu – jeho riadenie by sa však mohlo ďalej zlepšovať (<http://eca.europa.eu>).

s odpoveďami uverejnila na vyhradenej webovej platforme dostupnej všetkým členským štátom. V **rámčeku 6** sa uvádza príklad položených otázok. Tá istá platforma sa použila na šírenie ďalších foriem usmernení o ekologizácii: záverov zo stretnutí skupín expertov a usmerňujúcich dokumentov, v ktorých sa sumarizovali najdôležitejšie aspekty vykonávania. Päť členských štátov, ktoré sme skúmali, bolo vo všeobecnosti spokojných s kvalitou aj včasnosťou usmernení, ktoré dostali od Komisie.

Rámček 6 – Príklady zložitosti pravidiel ekologizácie

Niektoré členské štáty sa pýtali, ako posúdiť dodržiavanie požiadaviek na diverzifikáciu plodín v prípadoch, keď je ekologická len časť poľnohospodárskeho podniku. Komisia objasnila, že vo všeobecnosti sa ekologizácia týka len neekologickej časti poľnohospodárskeho podniku. To znamená, že ekologicky obhospodarovaná orná pôda sa nezapočítava do prahových hodnôt pre plochu využívanú na účely diverzifikácie plodín. Ak však orná pôda, ktorá nie je ekologicky obhospodarovaná, presahuje 10 hektárov, musia sa na tejto ornej pôde pestovať požadované plodiny, pričom na účely diverzifikácie plodín sa neberú do úvahy žiadne ekologické plodiny. Poľnohospodári, ktorých poľnohospodárske podniky sú len čiastočne ekologické, sa môžu rozhodnúť uplatňovať tri ekologizačné postupy na celej farme.

69. Komisia je zodpovedná za monitorovanie vykonávania ekologizácie zo strany členských štátov. Dôležitou súčasťou tejto povinnosti je pravidelná kontrola rôznych oznámení, ktoré musia členské štáty predložiť, pokiaľ ide o ich zvolené riešenia týkajúce sa vykonávania ekologizácie a výstupy ekologizácie na úrovni poľnohospodárskeho podniku. Zistili sme, že Komisia si splnila tieto úlohy dobre. Komisia predovšetkým systematicky identifikuje a sleduje príslušné členské štáty v súvislosti s rôznymi problémami týkajúcimi sa oneskoreného predkladania informácií⁶³ alebo nesprávneho uplatňovania právnych predpisov EÚ. Ako však vyplýva z **bodu 54** a **rámčeka 3**, Komisia nemôže ukladať členským štátom povinnosť uprednostňovať tie možnosti vykonávania ekologizácie, ktoré sú prínosnejšie pre životné prostredie a klímu.

⁶³ Približne 25 % oznámení týkajúcich sa ekologizácie sa predkladá neskoro.

Postupy ekologizácie pripomínajú GAEC, ale zahŕňajú vyššie potenciálne sankcie za nedodržiavanie povinností

70. Pred zavedením ekologizácie bolo jediným prepojením medzi priamymi platbami SPP a environmentálnymi a klimatickými cieľmi EÚ krížové plnenie. Rovnako ako pri ekologizácii, krížové plnenie je povinné pre poľnohospodárov, ktorí využívajú priame platby SPP. Rozdiel je v tom, že neexistuje odmena za plnenie povinností týkajúcich sa krížového plnenia. Porušenia krížového plnenia môžu viesť k sankciám, ktoré znižujú všetky priame platby pre príjemcu (zvyčajne o 1 % až 5 %). Pri ekologizácii dostane poľnohospodár osobitnú platbu za dodržiavanie povinných postupov. Zrážky za nedodržiavanie postupov vo všeobecnosti zodpovedajú ploche, na ktorej sa postupy nedodržiavajú a ktorá tvorí určitý podiel celkovej plochy poľnohospodárskeho podniku podliehajúcej ekologizačným povinnostiam, a môžu dosahovať až 100 % platby⁶⁴. Od roku podávania žiadostí 2017 sa administratívne sankcie budú uplatňovať na hornej hranici týchto zrážok – v prípadoch, keď počiatočná zrážka presiahne 3 %. Tieto sankcie sa budú obmedzovať na 20 % ekologizačnej platby pre poľnohospodára za rok podávania žiadostí 2017 a na 25 % tejto platby od roku podávania žiadostí 2018.

71. Ekologizácia v praxi funguje dosť podobne ako krížové plnenie⁶⁵. Ekologizačná platba sa prezentuje ako forma odmeny za ekologické a klimatické verejné statky poskytované poľnohospodármi. Tento režim sa však môže považovať aj za mechanizmus penalizujúci nesplnenie súboru základných environmentálnych a klimatických podmienok (podobne ako v prípade GAEC), ktoré sú súčasťou režimu podpory príjmu. Jediný významný rozdiel v porovnaní s krížovým plnením je v tom, že pri ekologizácii by sankcie za závažné porušenia boli zvyčajne vyššie.

⁶⁴ Podrobné pravidlá sú uvedené v delegovanom nariadení č. 640/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na integrovaný administratívny a kontrolný systém, podmienky zamietnutia alebo odňatia platieb a administratívne sankcie uplatniteľné na priame platby, podporné nariadenia na rozvoj vidieka a krížové plnenie (Ú. v. EÚ L 181, 20.6.2014, s. 48).

⁶⁵ Pozri tiež našu osobitnú správu č. 26/2016 s názvom Zvýšenie účinnosti krížového plnenia a dosiahnutie zjednodušenia ostáva výzvou (<http://eca.europa.eu>).

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

72. Naša hlavná audítorská otázka v tejto správe znela, či ekologizácia dokázala zvýšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP v súlade s cieľom stanoveným v príslušných právnych predpisoch EÚ.

73. Celkovo sme dospeli k záveru, že ekologizácia v podobe, v akej sa v súčasnosti vykonáva, pravdepodobne významne nezvýši environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP.

74. V úsilí odpovedať na túto hlavnú audítorskú otázku sme skúmali:

- a) intervenčnú logiku, existenciu jasných a dostatočne ambiciózných cieľov ekologizácie a odôvodnenie pridelovania rozpočtových prostriedkov v rámci tejto politiky (pozri **body 13 až 25**);
- b) prínosy pre životné prostredie a klímu, ktoré možno od ekologizácie očakávať (pozri **body 26 až 57**);
- c) zložitnosť, ktorú ekologizácia pridáva SPP (pozri **body 58 až 71**).

75. Ekologizácia slúži na dva odlišné ciele. Na jednej strane má zlepšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP. Na druhej strane – ako priama platba SPP – zostáva nástrojom na podporu príjmu poľnohospodárov. V právnych predpisoch sa jasne stanovuje len prvý z týchto cieľov (pozri **body 13 až 14**).

76. Ekologizačná platba nemá úplne vyvinutú intervenčnú logiku. Komisia nestanovila konkrétne ciele ani inak neurčila, čo by sa podľa očakávaní dalo prostredníctvom ekologizácie dosiahnuť pre životné prostredie a klímu. Na akékoľvek posúdenie účinnosti politiky budú mať navyše vplyv len útržkovité poznatky o východiskových situáciách, najmä pokiaľ ide o biodiverzitu a kvalitu pôdy vrátane obsahu organického uhlíka (pozri **body 15 až 16**).

77. Pôvodný návrh Komisie týkajúci sa ekologizácie bol z environmentálneho hľadiska ambicióznejší. Následné zmiernenie environmentálneho obsahu politiky nezmenilo navrhovanú úroveň financovania. Tá bola od začiatku stanovená na 30 % priamych platieb SPP. Dotácie na ekologizáciu v priemere výrazne prevyšujú náklady poľnohospodárov

(vrátane straty príjmu) na splnenie požiadaviek na ekologizáciu. Dôvodom je to, že rozpočet na ekologizáciu bol pevne stanovený bez spojitosti s úrovňou environmentálnych ambícií politiky. Ekologizácia v zásade ostáva režimom podpory príjmu (pozri **body 17 až 25**).

78. Ekologizácia pravdepodobne neprinesie významné prínosy pre životné prostredie a klímu, najmä z dôvodu výraznej mŕtvej váhy, ktorá ovplyvňuje politiku. Táto mŕtva váha vyplýva predovšetkým zo skutočnosti, že požiadavky na ekologizáciu sú vo všeobecnosti nenáročné a do veľkej miery odrážajú bežnú poľnohospodársku prax. Okrem toho vďaka rozsiahlym výnimkám môže väčšina poľnohospodárov (65 %) využívať ekologizačné platby bez toho, aby skutočne podliehali ekologizačným povinnostiam. Výsledkom je, že ekologizácia vedie k pozitívnej zmene poľnohospodárskych postupov len na veľmi obmedzenom podiele poľnohospodárskej pôdy EÚ. Odhadujeme, že poľnohospodári vytvorili nové OEZ a zvýšili diverzifikáciu plodín len na približne 3,5 % ornej pôdy, t. j. okolo 2 % všetkej poľnohospodárskej pôdy EÚ. Navyše podľa štúdie JRC nové požiadavky na ekologizáciu týkajúce sa trvalého trávneho porastu viedli k zmene poľnohospodárskych postupov len na 1,5 % poľnohospodárskej pôdy EÚ. Celkovo bolo v dôsledku ekologizácie prerozdelených približne 5 % pôdy obhospodarovanej v EÚ (pozri **body 26 až 39**).

79. Zistili sme tiež, že určité obmedzenia pri navrhovaní znižujú účinnosť troch ekologizačných postupov. Diverzifikácia plodín by nemohla priniesť úplné environmentálne prínosy striedania plodín. Označenie ESPG sa zakladalo hlavne na kritériách týkajúcich sa biodiverzity a takmer vôbec sa nezameriavalo na trvalý trávny porast bohatý na uhlík mimo oblastí sústavy Natura 2000. Na záver, prevaha typov produktívnych OEZ v kombinácii s nedostatkom zmysluplných požiadaviek na riadenie obmedzila pozitívny vplyv OEZ na biodiverzitu (pozri **body 40 až 50**).

80. Členské štáty majú pri vykonávaní ekologizácie značný stupeň flexibility, najmä pokiaľ ide o výber typov OEZ a označenie ESPG. Zistili sme, že vo všeobecnosti nevyužívajú túto flexibilitu na maximalizáciu environmentálnych a klimatických prínosov politiky. V rámci ekologizačných postupov sa nesnažia identifikovať osobitné environmentálne a klimatické potreby a zameriavať sa na ne. Skôr sa snažia vykonávať ekologizáciu spôsobom, ktorý minimalizuje zaťaženie pre ne a pre ich poľnohospodárov. Komisia má obmedzené

právomoci na to, aby členské štáty primäla k možnostiam vykonávania ekologizácie, ktoré ponúkajú väčšie environmentálne prínosy (pozri **body 51 až 54**).

81. Ekologizácia má na referenčnú úroveň environmentálnych opatrení v rámci druhého piliera len obmedzený vplyv, a to najmä preto, že záväzky, ktoré sa v rámci týchto opatrení navrhli poľnohospodárom, boli vyššie ako požiadavky na ekologizáciu ešte pred zavedením ekologizačných platieb (pozri **body 55 až 57**).

82. Ekologizácia výrazne pridáva SPP na zložitosti, čo vzhľadom na výsledky, ktoré od ekologizácie možno očakávať, nie je odôvodnené (pozri **body 78 až 81**). Táto zložitosť vzniká v neposlednom rade pre to, ako sa ekologizácia prekrýva s inými environmentálnymi nástrojmi SPP (krížové plnenie a environmentálne opatrenia v rámci druhého piliera), čo vytvára riziko mŕtvej váhy a dvojitého financovania. Niektoré rozhodnutia a opatrenia Komisie a členských štátov tieto riziká zmierňujú. V rámci nedávnej zmeny sekundárnych právnych predpisov sa riešili určité obavy poľnohospodárov a členských štátov, pokiaľ ide o zložitosť politiky. Zistili sme tiež, že dohľad Komisie nad tým, ako členské štáty vykonávajú ekologizáciu, bol dobrý (pozri **body 58 až 69**).

83. Ekologizácia pripomína GAEC v tom, že je v podstate tiež súborom základných environmentálnych podmienok platných pre podporu príjmov. Od GAEC ju odlišujú vyššie potenciálne sankcie za nedodržiavanie povinností (pozri **body 70 až 71**).

Odporúčanie 1

V súvislosti s ďalšou reformou SPP by mala Komisia vypracovať úplnú intervenčnú logiku pre environmentálne a klimatické opatrenia EÚ týkajúce sa poľnohospodárstva, ktorá by zahŕňala konkrétne ciele a vychádzala by z aktuálneho vedeckého chápania príslušných javov.

- a) Ako súčasť intervenčnej logiky by Komisia mala vymedziť potreby, vstupy, procesy, dôsledky, výsledky, vplyvy a príslušné vonkajšie faktory.
- b) Komisia by mala stanoviť konkrétne cieľové hodnoty pre príspevok SPP na plnení environmentálnych a klimatických cieľov EÚ.

c) S cieľom umožniť navrhnutie účinnej politiky a následne monitorovať a hodnotiť jej vykonávanie by Komisia mala vytvoriť modely a súbory údajov týkajúcich sa biodiverzity, stavu pôdy (vrátane obsahu uhlíka v pôde) a ďalších dôležitých environmentálnych a klimatických otázok.

Plánovaný dátum vykonania: koniec roka 2019.

Odporúčanie 2

V rámci prípravy na vypracovanie svojho návrhu na ďalšiu reformu SPP by mala Komisia preskúmať a zhodnotiť vykonávanie súčasnej SPP. Pri vytváraní tohto návrhu by sa Komisia mala riadiť týmito zásadami:

a) poľnohospodári by mali mať prístup k platbám SPP len vtedy, ak spĺňajú súbor základných environmentálnych noriem:

- Tieto normy by mali zahŕňať oblasti, na ktoré sa vzťahujú aktuálne GAEC a všeobecné požiadavky na ekologizáciu (oba tieto súbory požiadaviek majú prekračovať rámec environmentálnej legislatívy). To by zjednodušilo systém priamych platieb SPP tým, že by sa zabránilo umelým a nejasným rozdielom medzi v zásade podobnými nástrojmi;
- sankcie za nedodržiavanie týchto kombinovaných noriem by mali byť dostatočné na to, aby slúžili ako odstrašujúci prostriedok;
- v snahe zabrániť dvojitému financovaniu by sa všetky takéto základné normy mali naplno začleniť do environmentálnej referenčnej úrovne pre každú plánovanú činnosť týkajúcu sa poľnohospodárstva;

b) osobitné, miestne potreby týkajúce sa životného prostredia a klímy možno náležite riešiť prostredníctvom intenzívnejšej plánovanej činnosti týkajúcej sa poľnohospodárstva, ktorá sa zakladá na:

- dosiahnutí výkonnostných cieľov;
- a financovaní odrážajúcom posúdenie priemerných vzniknutých nákladov a straty príjmu v súvislosti s opatreniami a postupmi, ktoré prekračujú rámec environmentálnej referenčnej úrovne.

c) Keď majú členské štáty pri vykonávaní SPP možnosť vybrať si z viacerých možností, mali by ešte pred ich vykonaním povinne preukázať, že možnosti, ktoré si zvolili, sú účinné a efektívne z hľadiska dosiahnutia cieľov tejto politiky.

Plánovaný dátum vykonania: koniec roka 2019.

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Phil WYNN OWEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 15. novembra 2017.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE

predseda

Vývoj podielu trvalého trávneho porastu

ČS	Ročný podiel za rok 2016			Referenčný podiel za roky 2015 – 2020			Referenčný podiel za roky 2007 – 2014		
	Celková nahlásená poľnohospodárska pôda (ha)	Nahlásená plocha trvalého trávneho porastu (ha)	Ročný podiel %	Celková nahlásená poľnohospodárska pôda (ha)	Nahlásená plocha trvalého trávneho porastu (ha)	Referenčný podiel %	Celková nahlásená poľnohospodárska pôda (ha)	Nahlásená plocha trvalého trávneho porastu (ha)	Referenčný podiel %
BE	1 314 400	448 987	34,2 %	1 315 486	443 224	33,7 %	1 353 009	454 292	33,6 %
BG	3 715 306	430 730	11,6 %	3 679 813	429 132	11,7 %	3 384 244	441 710	13,1 %
CZ	3 052 450	568 829	18,6 %	3 060 035	562 796	18,4 %	3 499 205	771 052	22,0 %
DK	2 406 971	187 406	7,8 %	2 432 797	188 410	7,7 %	2 794 151	218 588	7,8 %
DE	15 837 869	4 225 999	26,7 %	15 910 715	4 275 141	26,9 %	17 079 413	5 024 490	29,4 %
EE	780 945	191 413	24,5 %	808 521	226 379	28,0 %	862 508	229 640	26,6 %
IE	4 492 546	4 146 476	92,3 %	4 529 921	4 126 327	91,1 %	4 739 370	4 306 615	90,9 %
EL	3 474 055	1 113 762	32,1 %	3 351 290	1 148 530	34,3 %	4 309 659	1 348 970	31,3 %
ES	19 282 905	5 188 284	26,9 %	17 924 941	4 738 728	26,4 %	22 810 689	4 977 008	21,8 %
FR	26 443 752	8 308 807	31,4 %	26 084 955	8 138 942	31,2 %	27 191 897	8 065 062	29,7 %
HR	943 389	128 516	13,6 %	877 953	112 044	12,8 %	1 021 088	126 663	12,4 %
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1 %	8 388 012	1 318 111	15,7 %	10 268 869	1 949 256	19,0 %
CY	133 987	2 622	2,0 %	132 259	2 994	2,3 %	141 133	154	0,1 %
LV	1 402 663	320 117	22,8 %	1 396 574	310 985	22,3 %	1 534 046	371 539	24,2 %
LT	2 683 626	695 077	25,9 %	2 680 109	577 221	21,5 %	2 568 706	417 962	16,3 %
LU	116 009	61 497	53,0 %	118 283	60 716	51,3 %	122 858	58 929	48,0 %
HU	4 657 441	576 847	12,4 %	4 649 119	583 495	12,6 %	5 091 878	134 447	2,6 %
NL	1 703 370	690 270	40,5 %	1 733 770	704 152	40,6 %	1 951 645	470 383	24,1 %
AT	2 060 208	904 038	43,9 %	1 963 729	852 273	43,4 %	2 887 353	1 458 766	50,5 %
PL	11 893 373	1 849 142	15,5 %	11 813 509	1 694 509	14,3 %	14 112 797	2 352 294	16,7 %
PT	2 370 452	893 592	37,7 %	2 314 906	884 013	38,2 %	3 357 552	815 454	24,3 %
RO	7 513 858	1 675 808	22,3 %	7 277 405	1 741 649	23,9 %	9 411 557	2 029 630	21,6 %
SL ¹	412 748	234 513	56,8 %	412 748	231 666	56,1 %	459 554	273 804	59,6 %
SK	1 697 140	390 167	23,0 %	1 717 269	400 310	23,3 %	1 854 458	504 402	27,2 %
FI	2 042 392	134 006	6,6 %	2 076 488	132 482	6,4 %	2 287 868	16 935	0,7 %
SE	2 522 147	424 332	16,8 %	2 613 443	374 188	14,3 %	3 186 163	564 182	17,7 %
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9 %	13 939 630	9 037 730	64,8 %	16 099 487	9 694 376	60,2 %
EÚ spolu	145 149 497	43 691 838	30,1 %	143 203 679	43 296 146	30,2 %	164 381 157	47 076 603	28,6 %

¹ Najnovšie údaje z roku 2015.² Najnovšie údaje za Anglicko z roku 2015.

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe údajov Európskej komisie.

PRÍLOHA II**Hlavné údaje týkajúce sa vykonávania ESPG v roku 2016**

ČŠ	Všetky ESPG		ESPG určené v rámci sústavy Natura 2000			ESPG určené mimo sústavy Natura 2000			Všetky TTP	TTP určené v rámci sústavy Natura 2000		TTP určené mimo sústavy Natura 2000	
	(ha)	(ako % všetkých TTP)	(ha)	(ako % všetkých ESPG)	(ako % TTP v rámci sústavy Natura 2000)	(ha)	(ako % všetkých ESPG)	(ako % TTP mimo sústavy Natura 2000)	(ha)	(ha)	(ako % všetkých TTP)	(ha)	(ako % všetkých TTP)
BE	14 640	3 %	11 152	76 %	21 %	3 488	24 %	1 %	486 600	54 212	11 %	432 388	89 %
BG	425 491	33 %	425 491	100 %	100 %	0	0 %	0 %	1 271 320	426 348	34 %	844 972	66 %
CZ	416 962	43 %	138 737	33 %	101 %	278 225	67 %	33 %	960 080	137 384	14 %	822 696	86 %
DK	9 547	5 %	9 547	100 %	18 %	0	0 %	0 %	195 480	53 544	27 %	141 936	73 %
DE	543 674	12 %	543 674	100 %	57 %	0	0 %	0 %	4 620 980	958 000	21 %	3 662 980	79 %
ET	687	0 %	687	100 %	2 %	0	0 %	0 %	324 560	36 725	11 %	287 835	89 %
IE	30 175	1 %	30 175	100 %	92 %	0	0 %	0 %	3 915 770	32 933	1 %	3 882 837	99 %
EL	458 258	22 %	458 258	100 %	103 %	0	0 %	0 %	2 102 380	443 996	21 %	1 658 384	79 %
ES	2 492 436	31 %	2 492 436	100 %	121 %	0	0 %	0 %	7 962 040	2 053 279	26 %	5 908 761	74 %
HR	76 487	12 %	76 487	100 %	105 %	0	0 %	0 %	618 070	73 126	12 %	544 944	88 %
IT	1 267 973	38 %	1 050 647	83 %	121 %	217 326	17 %	0 %	3 316 430	869 545	26 %	2 446 885	74 %
CY	740	40 %	740	100 %	95 %	0	0 %	0 %	1 850	777	42 %	1 073	58 %
LV	9 703	1 %	3 762	39 %	6 %	5 941	61 %	1 %	654 260	62 634	10 %	591 626	90 %
LT	66 313	12 %	66 313	100 %	100 %	0	0 %	0 %	560 100	66 557	12 %	493 543	88 %
LU	6 526	10 %	3 025	46 %	35 %	3 501	54 %	6 %	66 900	8 573	13 %	58 327	87 %
HU	460 145	65 %	460 145	100 %	92 %	0	0 %	0 %	702 720	499 692	71 %	203 028	29 %
NL	48 984	6 %	48 984	100 %	95 %	0	0 %	0 %	773 090	51 451	7 %	721 639	93 %
AT	24 795	2 %	24 795	100 %	9 %	0	0 %	0 %	1 296 270	269 414	21 %	1 026 856	79 %
PL	256 825	8 %	256 825	100 %	41 %	0	0 %	0 %	3 206 310	622 927	19 %	2 583 383	81 %
RO	679 522	15 %	679 522	100 %	88 %	0	0 %	0 %	4 398 350	769 100	17 %	3 629 250	83 %
SL	20 850	7 %	20 850	100 %	28 %	0	0 %	0 %	284 780	73 909	26 %	210 871	74 %
SK	142 239	27 %	142 239	100 %	95 %	0	0 %	0 %	518 340	149 651	29 %	368 689	71 %
FI	3 143	10 %	3 143	100 %	111 %	0	0 %	0 %	30 670	2 834	9 %	27 836	91 %
SE	49 058	11 %	49 058	100 %	104 %	0	0 %	0 %	448 650	47 325	11 %	401 325	89 %
UK	580 112	5 %	561 491	97 %	47 %	18 621	3 %	0 %	10 791 520	1 198 646	11 %	9 592 874	89 %
EÚ spolu*	8 085 285	16 %	7 558 183	93 %	84 %	527 102	7 %	1 %	49 507 520	8 962 582	18 %	40 544 938	82 %

* Tabuľka nezahŕňa Francúzsko a Portugalsko, pretože neboli k dispozícii úplné údaje, ani Maltu, ktorá nemá žiadny trvalý trávny porast.

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe údajov Európskej komisie.

PRÍLOHA III**Hlavné údaje týkajúce sa vykonávania OEZ v roku 2016**

ČS	Orná pôda, na ktorú sa vzťahuje povinnosť OEZ	Požiadavka OEZ: 5 % ornej pôdy, na ktorú sa vzťahuje povinnosť OEZ	Všetky nahlásené OEZ	OEZ nahlásené nad rámec požadovaného minima	Produktívne OEZ						Neproduktívne OEZ					
					Všetky produktívne OEZ		z toho		všetky neproduktívne OEZ		z toho					
					(ako % všetkých nahlásených OEZ)		plodiny viažuce dusík	medziplodiny	(ako % všetkých nahlásených OEZ)		(ako % všetkých nahlásených OEZ)		pôda ležiaca úhorom	krajinné prvky	(ako % všetkých nahlásených OEZ)	
	(ha)	(ha)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)
BE	706 984	35 349	53 315	51 %	49 223	92 %	1 746	4 %	47 438	89 %	4 205	8 %	1 629	3 %	1 791	3 %
BG	2 992 629	149 631	210 043	40 %	109 760	52 %	91 013	32 %	18 227	9 %	108 047	51 %	105 239	50 %	1 740	1 %
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49 %	164 840	92 %	132 623	72 %	32 196	18 %	13 370	8 %	10 638	6 %	2 361	1 %
DK	2 106 321	105 316	108 850	3 %	77 348	71 %	nezvolené		76 298	70 %	32 564	30 %	25 693	24 %	969	1 %
DE	10 738 721	536 936	681 520	27 %	392 623	58 %	120 662	16 %	271 360	40 %	263 565	39 %	181 275	27 %	74 855	11 %
ET	399 630	19 981	39 807	99 %	29 852	75 %	29 852	65 %	nezvolené		9 954	25 %	8 987	23 %	968	2 %
IE	317 777	15 889	39 117	146 %	5 210	13 %	4 401	12 %	784	2 %	34 177	87 %	555	1 %	30 896	79 %
EL	672 977	33 649	111 797	232 %	53 492	48 %	53 492	51 %	nezvolené		58 305	52 %	58 152	52 %	55	0 %
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221 %	496 942	33 %	496 942	33 %	nezvolené		1 009 038	67 %	969 662	65 %	nezvolené	
HR	523 344	26 167	73 255	180 %	55 714	76 %	51 466	72 %	4 239	6 %	17 550	24 %	11 241	15 %	677	1 %
IT	3 352 576	167 629	307 295	83 %	228 102	74 %	227 851	72 %	nezvolené		84 716	28 %	79 758	26 %	2 117	1 %
CY	61 862	3 093	9 123	195 %	2 983	33 %	2 983	24 %	nezvolené		6 140	67 %	5 806	64 %	224	2 %
LV	826 932	41 347	81 369	97 %	33 743	41 %	31 726	30 %	2 017	2 %	47 626	59 %	46 101	57 %	1 525	2 %
LT	2 103 701	105 185	251 038	139 %	188 796	75 %	182 463	56 %	5 349	2 %	69 617	28 %	68 575	27 %	58	0 %
LU	47 818	2 391	3 668	53 %	2 738	75 %	957	29 %	1 782	49 %	930	25 %	165	5 %	528	14 %
HU	3 348 571	167 429	298 598	78 %	204 897	69 %	148 305	45 %	56 366	19 %	93 927	31 %	83 008	28 %	7 011	2 %
MT	91	5	17	264 %	14	84 %	14	60 %	nezvolené		3	16 %	3	16 %	0	0 %
NL	582 736	29 137	60 378	107 %	59 503	99 %	3 821	7 %	55 675	92 %	881	1 %	nezvolené		875	1 %
AT	305 859	15 293	20 837	36 %	13 647	65 %	10 174	54 %	3 394	16 %	7 269	35 %	7 182	34 %	8	0 %
PL	5 791 052	289 553	408 652	41 %	356 890	87 %	197 531	49 %	158 858	39 %	52 262	13 %	32 134	8 %	8 723	2 %
PT	405 779	20 289	38 882	92 %	7 521	19 %	7 521	15 %	nezvolené		31 361	81 %	29 578	76 %	233	1 %
RO	5 103 229	255 161	383 267	50 %	380 281	99 %	272 468	68 %	107 788	28 %	3 011	1 %	nezvolené		2 524	1 %
SL	70 803	3 540	5 705	61 %	5 391	94 %	4 357	43 %	1 034	18 %	328	6 %	328	6 %	nezvolené	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46 %	56 227	63 %	46 945	55 %	9 113	10 %	33 150	37 %	30 787	35 %	2 070	2 %
FI	413 588	20 679	27 312	32 %	7 297	27 %	7 296	25 %	nezvolené		20 012	73 %	20 011	73 %	0	0 %
SE	1 379 908	68 995	118 308	71 %	51 091	43 %	36 014	29 %	13 897	12 %	68 397	58 %	62 111	52 %	5 107	4 %
UK	4 795 556	239 778	497 274	107 %	190 481	38 %	178 624	34 %	11 839	2 %	306 822	62 %	194 966	39 %	71 744	14 %
EÚ spolu*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86 %	3 224 604	58 %	2 341 247	39 %	877 653	16 %	2 377 228	46 %	2 033 582	39 %	217 060	5 %

* Tabuľka nezahŕňa Francúzsko, pretože neboli k dispozícii úplné údaje.

Zdroj: Európsky dvor audítorov, na základe údajov Európskej komisie.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV „EKOLOGIZÁCIA: KOMPLEXNEJŠÍ REŽIM PODPORY PRÍJMOV, KTORÝ EŠTE NIE JE ENVIRONMENTÁLNE ÚČINNÝ“

ZHRNUTIE

IV. Komisia sa domnieva, že ekologizácia má potenciál zvýšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP v porovnaní s výkonnosťou v období pred jej zavedením. Vznikla napríklad nová povinnosť vyčleniť určitý percentuálny podiel ornej pôdy ako oblasť ekologického záujmu (OEZ). Ochrana trvalého trávneho porastu na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni bola posilnená obmedzením miery konverzie týchto pasienkov.

Celkovo sa ekologizácia vzťahuje na podniky, ktoré predstavujú veľký podiel poľnohospodárskej plochy (77 % v roku 2016). Vo svojich správach o ekologizácii Komisia okrem toho uznala, že bol priestor na zlepšenie vo vykonávaní a že sa prijalo množstvo zmien predpisov na zjednodušenie fungovania režimu a zvýšenie jeho environmentálnej výkonnosti. Od roku 2018 sa napríklad bude uplatňovať zákaz používania pesticídov v OEZ, čo predstavuje významný pokrok v environmentálnej výkonnosti ekologizácie.

V. Ekologizácia je oddelená podpora príjmov, v rámci ktorej sa odmeňujú poľnohospodári za poskytovanie základných verejných statkov. V tomto ohľade sa ekologizácia, čiže štandardizovaná platba, odlišuje od cielenejších a ambicioznejších agroenvironmentálnych a klimatických opatrení, ktoré kompenzujú náklady a stratu príjmu v porovnaní so základnými požiadavkami. Ekologizačná platba, ktorá je v záujme jednoduchšej správy štandardizovaná, nie je určená na to, aby odrádzala náklady poľnohospodárov alebo hodnotu očakávaných základných environmentálnych a klimatických prínosov. Podiel dotknutých priamych platieb (30 % vrátane potenciálnych sankcií do výšky 7,5 % z priamych platieb) slúži ako účinný odrádzajúci prostriedok. Vďaka významnému podielu priamych platieb a ich povinnému charakteru skoro všetci poľnohospodári podliehajúci ekologizačným povinnostiam vykonávajú ekologizačné postupy, čo zabezpečuje presadzovanie širokého uplatňovania týchto postupov.

VI. Pri chápaní mŕtvej váhy Komisia neberie do úvahy iba zmeny poľnohospodárskych postupov v dôsledku ekologizácie, ale aj zachovanie existujúcich postupov a oblastí (napr. pôdy ležiacej úhorom, ochrany živých plotov, nárazníkových zón atď.), ktoré sú prospešné pre životné prostredie a klímu. Vzhľadom na skutočnosť, že vonkajšie faktory posilňujú súčasný trend intenzifikácie a špecializácie výroby, je tento aspekt ešte významnejší. Komisia sa domnieva, že ak sa zohľadní aj tento vplyv ekologizácie, mŕtva váha spomínaná Európskym dvorom audítorov bude menšia. Potenciál ekologizácie zvýšiť environmentálnu výkonnosť SPP možno nájsť aj v oblasti, na ktorú sa vzťahujú ekologizačné povinnosti, kde poľnohospodári musia uplatňovať tieto zmeny alebo zachovávať existujúce prospešné postupy.

VIII.

Prvá zarážka: Hoci Komisia v zásade akceptuje odporúčanie 1, v tomto štádiu nemôže prijať konkrétne záväzky v súvislosti s legislatívnymi návrhmi na obdobie po roku 2020 a záväzky týkajúce sa plánovaného dátumu vykonávania. Už sa však začalo pracovať na ďalšom vypracovaní intervenčnej logiky pre environmentálne a klimatické nástroje SPP vrátane ekologizácie.

Druhá zarážka: Komisia akceptuje prvú vetu odporúčania 2 a vzhľadom na legislatívne návrhy Komisie pre SPP po roku 2020 začala s preskúmaním a hodnotením vykonávania súčasnej SPP. V tomto ohľade Komisia už vydala dve správy o vykonávaní ekologizácie v roku 2016 a 2017.

Hoci Komisia v podstate akceptuje zvyšok odporúčania 2, v tomto štádiu nemôže prijať konkrétne záväzky v súvislosti s legislatívnymi návrhmi na obdobie po roku 2020 a záväzky týkajúce sa plánovaného dátumu vykonávania.

PRIPOMIENKY:

Spoločná odpoveď Komisie na bod 16 písm. a) a b) a rámček 2:

Cieľom ekologizácie je zvýšiť environmentálnu výkonnosť SPP. Tento cieľ sa má dosiahnuť troma požiadavkami zahrňujúcimi environmentálne a klimatické ciele biodiverzity (najmä prostredníctvom OEZ), sekvestráciu uhlíka (najmä prostredníctvom ochrany trvalého trávneho porastu) a pôdu (najmä prostredníctvom diverzifikácie plodín). Je zrejmé, že cieľom ekologizácie je prispieť k zlepšeniu situácie v súvislosti s týmito environmentálnymi a klimatickými výzvami. Pokiaľ ide o meranie výsledkov ekologizácie vzhľadom na jej cieľ, relevantným ukazovateľom je oblasť, na ktorú sa vzťahuje aspoň jedna ekologizačná povinnosť a cieľom je maximalizovať túto oblasť. Ako zdôrazňuje Európsky dvor audítorov, stanovenie cieľov a meranie konkrétneho prínosu ekologizácie pre každú environmentálnu a klimatickú výzvu je vo svojej podstate ťažké vzhľadom na množstvo vonkajších a vnútorných faktorov, ktoré sú v hre.

Rámček 2 – Biodiverzita a pôda: nejasnosť v tom, kde sme a kam sa chceme dostať

Pôda

Oznámenie Komisie s názvom „Tematická stratégia na ochranu pôdy“ naďalej predstavuje najkomplexnejší rámec EÚ, ktorý rieši rôzne formy degradácie pôdy. Od roku 2006 sa prostredníctvom nelegislatívnych pilierov dosiahol značný pokrok vrátane integrácie ochrany pôdy do politik EÚ, najmä do SPP. Stále chýbajú konkrétne ciele pre pôdu na úrovni EÚ, keďže chýbajú právne predpisy EÚ týkajúce sa pôdy (návrh rámcovej smernice o pôde [KOM(2006) 231] bol po ôsmich rokoch stiahnutý kvôli blokujúcej menšine v Rade). Na úrovni EÚ už bolo prijatých niekoľko opatrení, napríklad bola zriadená expertná skupina EÚ pre ochranu pôdy, na určenie záväzkov 7. environmentálneho akčného programu EÚ a vyjadrenie postoja k potenciálnej, novej iniciatíve o pôde na úrovni EÚ. Podľa nedávno uverejneného zoznamu politik týkajúcich sa pôdy na úrovni EÚ a členských štátov¹ je ochrana pôdy fragmentovaná v rámci viacerých politických nástrojov.

19. Pozri odpoveď Komisie na bod 16 písm. a) a b) a rámček 2, ako aj odpoveď Komisie na bod 20.

b) Vplyvy sú zaznamenané po niekoľkých rokoch a sú výsledkom kombinovaného účinku viacerých faktorov vrátane očakávaného vplyvu OEZ a iných.

20. Napriek tomu, že v posúdení vplyvu sa neuvádza presná kvantifikácia očakávaných environmentálnych prínosov, ciele každej ekologizačnej požiadavky boli definované v čase prijatia Komisiou. Oblasť ekologického záujmu bola v prvom rade určená na zvýšenie biodiverzity, ochrany trvalého trávneho porastu zameranej najmä na zabezpečenie sekvestrácie uhlíka, a na zvýšenie diverzifikácie plodín (podobne ako pri pôvodne plánovanom striedaní plodín) zameranej na zachovanie kvality pôdy. V prípade určitých postupov boli ciele podložené existujúcou vedeckou literatúrou, najmä v rámci diverzifikácie plodín a trvalého trávneho porastu. Následne sa rozvinuli diskusie o tom, čo sa malo ekologizáciou dosiahnuť, aj keď nie z kvantitatívneho hľadiska.

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

Spoločná odpoveď Komisie na body 23 a 24:

Ekologizácia je oddelená podpora príjmov, v rámci ktorej sa odmeňujú poľnohospodári za poskytovanie environmentálnych a klimatických verejných statkov. V tomto ohľade sa ekologizácia, čiže štandardizovaná platba, odlišuje od cielenejších a ambicióznejších agroenvironmentálnych a klimatických opatrení, ktoré kompenzujú náklady a stratu príjmu v porovnaní so základnými požiadavkami. Ekologizačná platba, ktorá je v záujme jednoduchšej správy štandardizovaná, nie je určená na to, aby odzrkadľovala náklady poľnohospodárov alebo hodnotu očakávaných základných environmentálnych a klimatických prínosov. Podiel dotknutých priamych platieb (30 % vrátane potenciálnych sankcií do výšky 7,5 % z priamych platieb) slúži ako účinný odrádzajúci prostriedok. Vďaka významnému podielu priamych platieb a ich povinnému charakteru skoro všetci poľnohospodári podliehajúci ekologizačným povinnostiam uplatňujú ekologizačné postupy, čo zabezpečuje presadzovanie širokého uplatňovania týchto postupov.

25. Ekologizácia spolu s inými politickými nástrojmi prispieva k dosahovaniu určitých všeobecných environmentálnych cieľov, ako sú zlepšenie organickej hmoty v pôde, ochrana krajiny alebo kvalita vody, bolo by preto veľmi náročné určiť konkrétnu hospodársku hodnotu očakávaných environmentálnych a klimatických prínosov ekologizácie k dosahovaniu týchto všeobecných cieľov.

e) Pozri odpoveď Komisie na bod 16.

Spoločná odpoveď Komisie na body 29 až 31:

Pokiaľ ide o zmeny postupov, Komisia sa domnieva, že najlepším ukazovateľom vplyvu zavedenia ekologizácie je počet dotknutých podnikov. Komisia v tejto súvislosti konštatuje, že ekologizácia priniesla zmeny pre 13 % podnikov v súvislosti s diverzifikáciou plodín a pre 37 % podnikov v súvislosti s OEZ². Je náročné zhodnotiť environmentálne vplyvy týchto zmien na poľnohospodárske plochy, keďže sa očakávajú priaznivé výsledky nielen na konkrétnom podiele pôdy, na ktorom sa uskutočnili zmeny, ale aj v širšej oblasti. Tieto vplyvy závisia od zavedených postupov prospešných pre životné prostredie.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 34.

Spoločná odpoveď Komisie na body 32 a 33:

Komisia sa domnieva, že podiel plochy, na ktorú sa vzťahuje aspoň jedna ekologizačná povinnosť, je relevantným ukazovateľom potenciálu ekologizácie zvýšiť environmentálnu výkonnosť SPP. Nepochybne vyjadruje plochu, na ktorej sa uplatňujú všetky ekologizačné požiadavky v kombinácii a synergii *inter alia* s inými opatreniami, ako sú GAEC a agroenvironmentálno-klimatické opatrenia (AECM). Výsledný environmentálny a klimatický vplyv ekologizácie prirodzene závisí aj od cieľov požiadaviek uplatňovaných na tieto plochy (napríklad zvýšenie OEZ z 5 % na 7 %), ale pre konečný výsledok je kľúčový kvantitatívny aspekt, teda dotknutá plocha. V roku 2016 podniky podliehajúce jednej alebo viacerým ekologizačným povinnostiam predstavovali 77 % celkovej poľnohospodárskej plochy. Na monitorovanie ekologizácie sa používajú aj iné ukazovatele konkrétnejších ekologizačných povinností, napríklad percentuálny podiel OEZ vyčlenených v rámci ornej pôdy (založený na OEZ deklarovaných poľnohospodármi). Vo všetkých dostupných správach o ekologizácii sa podrobne analyzujú tieto ukazovatele, najmä v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2016 a správe Rade a Európskemu parlamentu o OEZ z roku 2017.

² Pozri obrázok 5.

Ekologizačné povinnosti okrem toho nemusia mať nevyhnutne za cieľ zmeniť poľnohospodárske postupy (pozri odpoveď Komisie na bod 34).

34. Pri chápaní mŕtvej váhy Komisia neberie do úvahy iba zmeny poľnohospodárskych postupov v dôsledku ekologizácie, ale aj zachovanie existujúcich prospešných postupov a oblastí, najmä v prípade, keď vonkajšie faktory zvyšujú trend intenzifikácie výroby (napr. zmenšiť plochu trvalého trávneho porastu a pôdy ležiacej úhorom). Napríklad, v záujme zjednodušenia požiadavka týkajúca sa OEZ nemusí nevyhnutne obsahovať vytvorenie nových prvkov alebo ekologickej oblasti v každom poľnohospodárskom podniku, kde už tieto prvky alebo oblasti existujú na požadovanej úrovni. Ekologizácia však tieto prvky a oblasti chráni a podporuje, čím predchádza ich zničeniu v dôsledku intenzifikácie výroby. V prípade, že by sa táto skutočnosť vzala do úvahy, mŕtva váha spomínaná Európskym dvorom audítorov bude oveľa menšia.

39. Ekologickí poľnohospodári, uznávaní ako „ekologickí *eo ipso*“, poskytujú verejné statky nad rámec verejných statkov plynúcich z ekologizácie. Malí poľnohospodári sú oslobodení od ekologizačných povinností na základe potreby zjednodušenia a posúdenia nákladov a prínosov. Avšak, príslušná oblasť režimu pre malých poľnohospodárov je obmedzená (7 % z oblasti priamych platieb).

45. Ochrana trvalého trávneho porastu citlivého z hľadiska životného prostredia (ESPG – environmentally sensitive permanent grassland) sa v prvom rade zameriava na sústavu Natura 2000, ktorá obsahuje najcennejšie oblasti týkajúce sa biodiverzity.

46. Keďže všeobecný cieľ ochrany trvalého trávneho porastu je zachovanie zásob uhlíka, cieľom ochrany tejto konkrétnej kategórie trvalého trávneho porastu citlivého z hľadiska životného prostredia (ESPG) je chrániť biodiverzitu a prispieť k dosiahnutiu dobrého stavu ochrany podľa prílohy 1 o lúčnych porastoch k smernici 92/43/EHS, prílohy 2 o druhoch, ktoré sú závislé od riadenia pastvín, a podľa smernice 2009/147/ES o ochrane druhov vtákov v osobitne chránenom území, ktoré zahŕňa pastviny. Existuje tu úzka súvislosť s pravidlami smerníc o vtákoch a biotopoch. Preto je na základe súčasných právnych predpisov potrebné predovšetkým lepšie určiť ciele biodiverzity.

48. Plodiny viažuce dusík a medziplodiny sú dôležité typy OEZ, ale pôda ležiaca úhorom, ktorá nie je produktívna, je druhý najdôležitejší typ OEZ, ktorý tvoril 38 % plochy OEZ v roku 2015. Dôležitosť tohto typu OEZ pravdepodobne zvýši pridanú hodnotu OEZ, keďže pôda ležiaca úhorom je prospešná pre životné prostredie a klímu, keď sú stanovené vhodné požiadavky na riadenie.

50. Komisia sa domnieva, že významným krokom smerom k zvýšeniu stavu biodiverzity týchto oblastí je posledná úprava delegovaného aktu³, ktorý objasňuje postupy riadenia, ako sú zákaz pesticídov na produktívnych OEZ alebo lepšia špecifikácia minimálneho obdobia prítomnosti vegetačného porastu. Tieto zmeny na uvedených oblastiach by preto mali výrazne zlepšiť požiadavky na riadenie pre OEZ.

54. Komisia aktívne dohliada na to, ako členské štáty vykonávajú ekologizáciu a následné opatrenia na nesprávne uplatňovanie právnych predpisov EÚ. Komisia má však obmedzené kapacity na posúdenie, a preto nemôže podrobne overiť, či sú výbery environmentálne relevantné v konkrétnych vnútroštátnych alebo miestnych podmienkach.

³ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1155 z 15. februára 2017, ktorým sa mení delegované nariadenie (EÚ) č. 639/2014 (Ú. v. EÚ L 167, 30.6.2017, s. 1 – 15).

57. Jedným z dôležitých znakov agroenvironmentálno-klimatickej podpory je kontinuita. Uplatňovanie dobrých programov orientovaných na výsledky na dlhšie ako jedno programové obdobie obohacuje dosahovanie výsledkov.

Hoci zavedenie ekologizácie môže podľa očakávaní zvýšiť environmentálne ambície agroenvironmentálno-klimatických opatrení, tieto očakávania sa nemusia naplniť v každom prípade. Po prvé ekologizácia nie je súčasťou referenčnej úrovne agroenvironmentálno-klimatických opatrení. Tieto opatrenia nesmú financovať kroky pokrývajúce sa s ekologizáciou (ktorá si *de facto* vyžaduje zvýšenie úrovne ambícií, aby sa poľnohospodári mohli uchádzať o vyššiu prémiiu), ale takéto neodmeňujúce kroky môžu byť súčasťou opatrenia. Po druhé najmä v prípade záväzkov týkajúcich sa diverzifikácie plodín je vplyv ekologizácie jasnejší, pretože udržiavanie podpory pre diverzifikáciu musí byť ambicióznejšie než to, čo si vyžaduje ekologizácia.

58. Komisia sa domnieva, že právne predpisy sa náležite zaoberajú rizikom pokrývania medzi ekologizáciou a krízovým plnením a medzi ekologizáciou a environmentálnymi opatreniami v oblasti rozvoja vidieka. V druhom prípade právny rámec nevylučuje pokrývanie medzi ekologizáciou a agroenvironmentálno-klimatickými záväzkami pokiaľ je podpora pre rovnaký postup poskytnutá iba raz, t. j. predchádza sa dvojitému financovaniu.

Spoločná odpoveď Komisie na body 59 a 60:

Právne predpisy sa zaoberajú rizikom pokrývania medzi ekologizáciou a krízovým plnením, ktoré spomína Európsky dvor audítorov. Namiesto toho, prvky a postupy vyžadované v rámci krízového plnenia v rôznych členských štátoch tvoria referenčný rámec pre ekologizáciu stanovený na úrovni EÚ. Napríklad, medziplodiny jedného druhu sa vyžadujú v rámci krízového plnenia, ale možno ich kvalifikovať ako OEZ iba ak sa do zmesi medziplodín pridá aj druhý druh. Oba nástroje teda fungujú v synergii, keďže krízové plnenie tvorí právnu úpravu a OEZ podporuje lepší environmentálny vplyv.

66. Komisia preskúmala ekologizáciu v rámci zjednodušenia SPP v súvislosti s programom REFIT na rok 2016. Tým naplnila svoj záväzok uvedený vo vyhlásení z 2. apríla 2014, že po roku posúdi získanie nových skúseností, administratívnu záťaž, vplyv na rovnaké podmienky a vplyv na výrobný potenciál na úrovni EÚ. Pracovný dokument útvarov Komisie bol zverejnený v júni 2016⁴.

Na základe tohto preskúmania útvary GR AGRI vypracovali súbor konkrétnych návrhov na zjednodušenie. Predstavujú vyvážený súbor opatrení, ktorým sa doladujú súčasné pravidlá, najmä týkajúce sa OEZ, aby boli zrozumiteľnejšie a aby ich vykonávali poľnohospodári aj správne orgány.

Na tento účel Komisia predložila delegovaný akt [ktorým sa mení delegované nariadenie (EÚ) č. 639/2014]. Tento text bol prijatý oboma zákonodarcami a uverejnený 30. júna 2017⁵.

Podnietenie poľnohospodárov nahlásiť krajinné prvky a nárazníkové zóny sa zabezpečí trinástimi opatreniami na prispôsobenie podmienok riadenia. Napríklad:

- Určité krajinné prvky OEZ a zóny sú podobné, preto sa niektoré kategórie zlúčili a súvisiace požiadavky sa zefektívnili. Tým sa predíde omylom a odstránia sa tak príčiny chýb.
- Zaviedli sa možnosti na stanovenie maximálneho rozmeru a polohy krajinných prvkov, čo umožní najmä zahrnutie väčšieho počtu typov OEZ, ako sú živé ploty alebo medze.

⁴ SWD(2016) 218 final z 22. júna 2016.

⁵ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1155.

- Odstránili sa niektoré podmienky, ktoré bolo náročné odôvodniť v rámci environmentálnych prínosov, ako sú povinnosti siať plodiny viažuce dusík bez prímiesí.

Treba zdôrazniť, že účelom niektorých zmien je zvýšiť environmentálnu výkonnosť tejto politiky a zvýšiť dôveryhodnosť dokumentu Ekologizácia priamych platieb z roku 2013.

Zahŕňa to minimálne trvanie niektorých prvkov, ako sú medziplodiny a pôda ležiaca úhorom a všeobecný zákaz používania prípravkov na ochranu rastlín na kultivovaných oblastiach, ktoré sa kvalifikovali ako OEZ. Zákaz vyjadruje cieľ tejto platby: používanie pesticídov na iba najviac piatich percentách ornej pôdy sa nemôže považovať za zlučiteľné so zachovaním a rozvojom biodiverzity.

67. Od roku 2015 bolo prijatých niekoľko opatrení na zjednodušenie v rámci nariadení a usmernení s cieľom podporiť členské štáty vo vykonávaní ekologizácie. Pokiaľ ide o oblasť OEZ, hlavné zmeny sa týkajú:

- zjednodušenia kritérií veľkosti určitých prvkov a zjednodušenia možnosti využívať oblasť (napr. nárazníkové zóny, medze),
- skutočnosti, že poľnohospodár môže do určitej miery zmeniť typ a polohu po predložení žiadosti o poskytnutie pomoci,
- možnosti, že nie všetky potenciálne trvalé OEZ musia byť zmapované vo vrstve OEZ,
- flexibility v rámci rozlíšenia živých plotov alebo zalesnených pásov od stromov v rade, ako aj zlučovania typov OEZ,
- objasnenia definícií (medzery v živých plotoch alebo zalesnených pásoch),
- prijatie príslušných krajinných prvkov, ktoré sa nachádzajú v okolí poľnohospodárskeho pozemku.

Rámček 5 – Veľké zaťaženie spojené s vytvorením vrstvy OEZ

V roku 2015, t. j. v prvom roku vykonávania ekologizácie, Komisia zmenila usmernenia k OEZ vrstve s cieľom objasniť, že nie nevyhnutne všetky potenciálne oblasti ekologického záujmu, ale všetky oblasti ekologického záujmu, ktoré sú priznané poľnohospodármi a stabilné, musia byť zmapované na OEZ vrstve.

69. Pozri odpoveď Komisie na bod 54.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

73. Komisia sa domnieva, že ekologizácia má potenciál zvýšiť environmentálnu a klimatickú výkonnosť SPP v porovnaní s výkonnosťou v období pred jej zavedením. Vznikla napríklad nová povinnosť vyčleniť určitý percentuálny podiel ornej pôdy ako oblasť ekologického záujmu (OEZ). Ochrana trvalého trávneho porastu na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni bola posilnená obmedzením miery konverzie týchto pasienkov. Celkovo sa ekologizácia vzťahuje na podniky, ktoré predstavujú veľký podiel poľnohospodárskej plochy (77 % v roku 2016). Vo svojich správach o ekologizácii Komisia okrem toho uznala, že bol priestor na zlepšenie vo vykonávaní a že sa prijalo množstvo zmien predpisov na zjednodušenie fungovania režimu a zvýšenie jeho environmentálnej výkonnosti. Od roku 2018 sa napríklad bude uplatňovať zákaz používania pesticídov v OEZ, čo predstavuje významný pokrok v environmentálnej výkonnosti ekologizácie.

77. Ekologizácia je oddelená podpora príjmov, v rámci ktorej sa odmeňujú poľnohospodári za poskytovanie environmentálnych a klimatických verejných statkov. V tomto ohľade sa ekologizácia, čiže štandardizovaná platba, odlišuje od cielenejších a ambicióznejších agroenvironmentálnych a klimatických opatrení, ktoré kompenzujú náklady a stratu príjmu

v porovnaní so základnými požiadavkami. Ekologizačná platba, ktorá je v záujme jednoduchšej správy štandardizovaná, nie je určená na to, aby odzrkadľovala náklady poľnohospodárov alebo hodnotu očakávaných základných environmentálnych a klimatických prínosov. Podiel dotknutých priamych platieb (30 % vrátane potenciálnych sankcií do výšky 7,5 % priamych platieb) slúži ako účinný odrádzajúci prostriedok. Vďaka významnému podielu priamych platieb a ich povinnému charakteru skoro všetci poľnohospodári podliehajúci ekologizačným povinnostiam uplatňujú ekologizačné postupy, čo zabezpečuje presadzovanie širokého uplatňovania týchto postupov.

78. Pri chápaní mŕtvej váhy Komisia neberie do úvahy iba zmeny poľnohospodárskych postupov v dôsledku ekologizácie, ale aj zachovanie existujúcich postupov a oblastí (napr. pôdy ležiacej úhorom, ochrany živých plotov, nárazníkových zón atď.), ktoré sú prospešné pre životné prostredie a klímu. Vzhľadom na skutočnosť, že vonkajšie faktory posilňujú súčasný trend intenzifikácie a špecializácie výroby, je tento aspekt ešte významnejší. Komisia sa domnieva, že ak sa zohľadní aj tento vplyv ekologizácie, mŕtva váha spomínaná Európskym dvorom audítorov bude menšia. Potenciál ekologizácie zvýšiť environmentálnu výkonnosť SPP možno nájsť aj v oblasti, na ktorú sa vzťahujú ekologizačné povinnosti, kde poľnohospodári musia uplatňovať tieto zmeny alebo zachovávať existujúce prospešné postupy.

79. Návrhy ekologizačných opatrení v právnych predpisoch EÚ sú kompromisom medzi očakávanými environmentálnymi výsledkami a prekážkami kladenými poľnohospodárom a vnútroštátnym správnym orgánom. Diverzifikácia plodín sa v tejto súvislosti uprednostnila pred striedaním plodín z dôvodu obmedzení týkajúcich sa riadenia. ESPG označenie spája niektoré požiadavky sústavy Natura 2000 s cieľom biodiverzity a typy OEZ obsahujú produktívne zložky, aby sa predišlo prílišnému vplyvu na výrobný potenciál. Po prvom roku vykonávania ekologizácie Komisia začala uskutočňovať potrebné zmeny na zjednodušenie a zlepšenie plnenia environmentálnych cieľov ekologizácie. Zahŕňa to najmä zákaz pesticídov používaných na produktívnych typoch OEZ.

80. Pozri odpoveď Komisie na bod 54.

Odporúčanie 1

Hoci Komisia v zásade akceptuje odporúčanie 1, v tomto štádiu nemôže prijať konkrétne záväzky v súvislosti s legislatívnymi návrhmi na obdobie po roku 2020 a záväzky týkajúce sa plánovaného dátumu vykonávania. Už sa však začalo pracovať na ďalšom vypracovaní intervenčnej logiky pre environmentálne a klimatické nástroje SPP vrátane ekologizácie.

Odporúčanie 2

Komisia akceptuje prvú vetu odporúčania 2 a vzhľadom na legislatívne návrhy Komisie pre SPP po roku 2020 začala s preskúmaním a hodnotením vykonávania súčasnej SPP. V tomto ohľade Komisia už vydala dve správy o vykonávaní ekologizácie v roku 2016⁶ a 2017⁷.

Hoci Komisia v podstate akceptuje zvyšok odporúčania 2, v tomto štádiu nemôže prijať konkrétne záväzky v súvislosti s legislatívnymi návrhmi na obdobie po roku 2020 a záväzky týkajúce sa plánovaného dátumu vykonávania.

⁶ Pracovný dokument útvarov Komisie o preskúmaní ekologizačných opatrení po roku ich uplatňovania (SWD 218 final z 22. júna 2016).

⁷ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o plnení povinnosti týkajúcej sa oblastí ekologického záujmu v rámci režimu priamych ekologických platieb [SWD(2017) 121 final z 29. marca 2017].

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	5.10.2016
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	28.9.2017
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	15.11.2017
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	29.11.2017

Poľnohospodárstvo, a najmä intenzívne poľnohospodárstvo, má negatívny vplyv na životné prostredie a klímu. Ekologizácia – priama platba, ktorou sa odmeňujú poľnohospodári používajúci poľnohospodárske postupy prospešné z hľadiska kvality pôdy, sekvestrácie uhlíka a biodiverzity – bola zavedená v roku 2015 na zvýšenie výkonnosti spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ v oblasti životného prostredia a klímy. Zistili sme, že je nepravdepodobné, že sa ekologizáciou v podobe, v akej sa v súčasnosti vykonáva, tento cieľ dosiahne, hlavne vzhľadom na nízke požiadavky, ktoré do značnej miery zodpovedajú bežným poľnohospodárskym postupom. Odhadujeme, že ekologizácia viedla k zmenám v poľnohospodárskych postupoch len na približne 5 % všetkej poľnohospodárskej pôdy EÚ. Predložili sme niekoľko odporúčaní, ako navrhnúť účinnejšie environmentálne nástroje pre spoločnú poľnohospodársku politiku po roku 2020.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2017.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.