

# AZ AGRÁRTERMELÉS ÉS A KÖRNYEZET- VÉDELEM EU KÖVETELMÉNYEK SZERIN- TI ÖSSZEHANGOLÁSA

Dorgai László

tudományos osztályvezető, Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet,  
Vidékfejlesztési osztály – dorgal@akii.hu

Az Európai Unióhoz csatlakozásunk még nem pontosan ismert időpontjáig hátralévő, nem is sok időben alkalmazkodnunk kell olyan közösségi politikákhoz, amelyeknek részleteit ma még csak kevesen ismerik. Azok közül is kevesen, akik majd a gyakorlatban alkalmazzák, pontosabban érdekük lesz, hogy alkalmazzák.

Azok közé tartozom, akik az Európai Unióban érvényesülő politikákban nem a hierarchikus rendet tükröző, hanem az egymást átfedő és ennek révén sok szálon futó, következőképp egymást befolyásoló kapcsolatok rendszerében gondolkodnak. E kapcsolatrendszer látom a vidékpolitika, az agrárpolitika és a környezetpolitika viszonyában is, érzékelve természetesen a környezetvédelem fokozódó felértékelődését. Itt e sokrétű kapcsolatrendszernek *csak egy keskeny sávját érintem*, azt, amely a szűkebb értelemben vett gazdálkodási és földhasználati gyakorlatban jelentkezik.

## *Elvek és kapcsolódó célok az Európai Unióban*

Ha visszatekintünk az Európai Unió történetére, azt látjuk, hogy az Unió egyrészt ragaszkodik az Európai Közösséget létrehozó római egyezményben lefektetett együttműködési normákhoz, másrészt folytonosan változik az újonnan jelentkező kihívások hatására. A mezőgazdasági

termeléssel összefüggésben ilyen *kihívás az iparosodó mezőgazdálkodás*, az intenzívebbé váló termelést kísérő környezetterhelés és „tájképtisztítás”. Ez különösen akkor szűrt szemet, amikor a jelentős támogatással előállított termékek mennyisége meghaladta a belső piac szükségleteit, s a készletezés, a külső piacokon történő értékesítés pedig újabb költségvetési forrást igényelt. Az Európai Unióra ugyanakkor nemzetközi kereskedelmi megállapodásokból eredően nehezedett egyfajta kényszer a termeléshez kapcsolódó támogatások csökkentésére. A csökkenő támogatások részbeni ellensúlyozására lehetőséget kínált a támogatások szerkezetének megváltoztatása a korlátozást nem jelentő elemek, az úgynevezett „zölddobozos” támogatások irányában. Közben a fogyasztói oldalról felerősödött az egészséges élelmiszerek iránti igény, a vidéki értékek veszélyeztetettsége miatt pedig általános társadalmi aggodalom jelentkezett. Ez a veszélyeztetettség egyaránt érinti a vidék közösségi és kulturális értékeit és a természeti környezetet, amely egyben az agrártermelés környezete is. A mezőgazdasági termelés szenvedő alanya a környezet szennyezésének, de – különösen az intenzív módja – a környezeti állapot romlásának okozója is. A mezőgazdaságtól származik az üvegházgázok mintegy 15 %-a, és ez felelős a talajromlásért, amely

az erózió, a nehézsúlyú gépek által okozott talajtömörödés, a vegyszermaradványok, a műtrágyák sótartalma miatt jelentkeznek. Ugyancsak felelős az élővizek szennyezésért és a biológiai sokféleség sorvadásáért.

A fejlett Európa *egészségesebb élő környezetet akar*, ennek számos tanújelét adta az utóbbi évtizedben. Az Európa Tanács tagállamai 1996-ban kidolgozták a Vidéki Térségek Európai Kartáját, amelyben megfogalmazták a vidék hármass szerepét, nevezetesen gazdasági, ökológiai és társadalmi-kulturális funkcióit. A karta szerint a vidéki térségek a témakörünkhöz szorosabban kapcsolódó ökológiai funkciókat azáltal teljesítik, hogy:

- megőrzik az élet alapjait adó természeti tényezőket (föld, víz, levegő), ésszerű és fenntartható módon hasznosítva azokat;
- megőrzik a környezetükben lévő biotopokat és zöld tereket;
- fenntartják és megőrzik a tájat;
- megőrzik a vidék biológiai sokféleségét, különösen a genetikai diverzitást, a fajok és a tájak sokféleségét;
- jogi eszközökkel és a szükséges ökológiai feltételek megteremtésével védik a vadon élő állatokat.

A karta függelékében – ahol a vidéki térségekkel kapcsolatos politika irányelvei szerepelnek – megfogalmazódott, hogy *a mezőgazdaság sok feladatú, multifunkcionális tevékenység*, feladatai az élelmiszerek és a megújuló nyersanyagok termelésen túl kiterjednek többek között a táj megőrzésére és gondozásra, az életfontosságú elemek (talaj, víz, levegő) egészséges állapotának megőrzésére a fenntartható gazdálkodás keretében.

A Közös Agrárpolitika (KAP) legutóbbi reformjában a vázolt elvek markánsan érvényesülnek. Formailag úgy, hogy a *KAP ma már két pilléren nyugvó intézmény*: egyik pillérét a piac stabilizálásával, a gazdálkodók jövedelmének biztonságával

összefüggő intézkedések, a másik pillérét a vidékfejlesztési intézkedések jelentik. Az elvek tartalmilag is érvényesülnek, hiszen az intézkedések kimutathatóan három fő célt szolgálnak:

- a mező- és erdőgazdasági szektor megerősítése;
- a vidéki területek versenyképességének javítása;
- a környezet fenntartása és vidéki értékek megőrzése.

Sietve hozzá kell tennem, hogy követelményként a *környezetvédelem* minden fejlesztési jellegű intézkedésben megjelenik, így a másik pillér, a piacsabályozás számos elemében is ott van.

A KAP témánkhoz kapcsolódó elvei és céljai egyetlen rövid mondatba sűrítve így foglalhatók össze: *egészséges élelmiszert, környezetbarát módon, hatékonyan*.

A célok elérését többféle eszköz szolgálja, ezek a következőképp csoportosíthatók:

- kötelezettségek előírása;
- a gazdaság szereplőinek ösztönzése;
- partnerség a nem kormányzati szervezetekkel.

A *kötelezettségek előírása* nagyobb részben a gazdaság szereplőit (a mezőgazdasági termelőket és élelmiszer-feldolgozókat) érinti. Ilyen például az *állatsűrűség* felső határának meghatározása, vagy a kapcsolódó *nitrátdirektíva*, továbbá a termékek *szermaradvány határértékeire*, vagy a *hulladékok és melléktermékek elhelyezésére* vonatkozó előírások. A tagországok számára megkerülhetetlen előírás, hogy a vidékfejlesztési intézkedéseket tervbe kell foglalni.

A *gazdaság szereplőinek ösztönzése* közösségi támogatásokban nyilvánul meg, ez azt jelenti, hogy azok a földhasználók, akik a környezet védelme érdekében bizonyos korlátozásokat, megszorításokat vállalnak, illetve környezetvédelmi intézkedések hálája alá tartozó területeken gazdálkodnak, támogatást kaphatnak a korlátozások miatt

jelentkező többletköltségeik, illetve az elmaradt hozamok ellentételezésére. Az előző tervidőszakban mintegy 9 milliárd ECU (mai árakon körülbelül 1500 milliárd forint) összeget fordítottak az EU-ban az agrárkörnyezeti programok támogatására.

A *nem kormányzati szervezetek partnerként való kezelése* azért fontos eszköz, mert egyrészt az érdekképviseltek és a civil szervezetek bekapcsolódnak a döntéshozatali mechanizmusba (a döntéshozók számára közvetítik a „közvélemény” megnyilvánulásait), másrészt segítenek a döntések megismertetésében és társadalmi elfogadtatásában.

#### *Az elvek gyakorlati alkalmazása a jelenlegi programozási időszakban*

A környezetvédelemmel kapcsolatos hatályos jogszabályok betartása minden tagországban kötelező, így volt ez az 1999-ben zárult tervidőszakban, és nyilvánvalóan így van a mostani tervidőszakban (kezdő éve 2000, utolsó éve 2006) is.

A KAP változása miatt 1999-ben megjelent egy új jogszabály [a Tanács 1999. május 17-ei 1257/1999 EK Rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia-alapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és bizonyos rendeletek módosításáról és hatálytalanításáról], amely tulajdonképpen jórészt korábban is meglévő, modernizációval, illetve szerkezetátalakításokkal kapcsolatos jogszabályokat foglal egységes rendszerbe *az úgynevezett vidékfejlesztési rendelet* keretében. Értelmeszerűen ez a rendelet számos, korábban hozott rendeletet hatályon kívül helyezett, így a 2078/1992 EKG, azaz az agrárkörnyezeti támogatásokról szóló rendeletet is. Ez a vidékfejlesztési rendelkezés adja a jogi alapját annak is, hogy az agrár-környezetvédelem, a kedvezőtlen adottságú és a környezetvédelmi megszorítások hatálya alá tartozó területek támogatása, az erdősítéshez

kapcsolódó támogatások *a vidékfejlesztés szerves részei* lettek. A végrehajtás részletes szabályairól külön jogszabály (1750/1999 EK rendelet) rendelkezik.

A vidékfejlesztési rendelet *kilenc támogatható vidékfejlesztési intézkedést* tartalmaz, ezek:

1. befektetés az agrárgazdaságokba (mezőgazdasági vállalkozások beruházásai);
2. fiatal gazdálkodók pályakezdése;
3. képzés;
4. korai nyugdíjaztatás;
5. kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi megszorítások hatálya alatti térségek;
6. agrárkörnyezet;
7. mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése;
8. erdőgazdálkodás;
9. a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlődésének elősegítése.

Nincs lehetőség arra, hogy az egyes intézkedéseket akár csak környezetvédelmi megközelítésből áttekintsem, de *a figyelemfelkeltés szándékával* szeretnék néhány dolgot kiemelni.

Ha figyelmesen végigolvassuk a rendelet támogatható intézkedéseit, azt találjuk, hogy a minden olyan intézkedésnél, amely a termelés és feldolgozás szereplőit érinti (csak a korai nyugdíjaztatás nem ilyen), a célok között, a jogosultsági feltételek között vagy mindkét helyen *szerepel környezetvédelemmel, tájvédelemmel, tájmegőrzéssel* kapcsolatos kitétel. Az 5. és a 6. pont *kifejezetten a környezetvédelemre irányul*. Bátortalanul ugyan, de ebbe a körbe sorolom az erdőgazdálkodás (8) támogatását is, mivel az erdő számos vonatkozásban védelmi feladatot lát el (gondolok a talajvédelemre, a zajvédelemre vagy a növényzetnek a levegő tisztításában játszott szerepére).

Szóljunk a környezetvédelemre irányuló intézkedésekről! Bár a „kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi megszorítások

hatálya alá eső térségek” támogatása egyetlen intézkedés keretében történik, de – mint az elnevezés is jelzi – igen hasonló célokkal. Nem véletlenül kapcsolták össze őket, hiszen a kedvezőtlen adottságú területeket sok oldalról fenyegeti veszély. Például a termelés kedvezőtlen jövedelmezőségi viszonyai miatt fennáll a termelés megszűnésének veszélye, következőképp veszélybe kerül a kultúrtáj megtarthatósága is.

*A kedvezőtlen adottságú területek támogatásának céljai:*

- a folytatólagos földhasznosítás fenntartása, ezáltal hozzájárulás a vidéki közösségek életképességének megőrzéséhez;
- a táj jellegének megóvása;
- olyan fenntartható gazdálkodó rendszerek megőrzése és támogatása, amelyek különösképpen figyelembe veszik a természetvédelmi elvárásokat.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a kedvezőtlen adottságú területek fogalma eltér attól, amit itthon például a hazai támogatási rendszerben használtunk (egy hektárra jutó aranykorona érték). A kedvezőtlen adottságú területek:

- a hegyvidéki térségek;
- egyéb kedvezőtlen adottságú térségek (csekély termőképességű, extenzív hasznosításra alkalmas területek, főként mezőgazdaságból élő, de fogyatkozó lakosság, az elnéptelenedés veszélye)
- speciálisan hátrányos adottságú térségek („... *gazdálkodási tevékenységet folytatnak a környezet védelme vagy feljavítása, a tájjelleg megóvása, a térség idegenforgalmának fellendítése vagy a partvonal védelme céljából*”)

A környezetvédelmi megszorítások hatálya alá eső térségek támogatásának célja a környezetvédelmi elvárások betartása, és az ottani gazdálkodási tevékenységek megtartása.

A támogatható térségek behatárolása – számos megszorítással – a tagország lehetősége és feladata, de a speciálisan hátrányos

adottságú (helyzetű) térségek és a környezetvédelmi megszorítások hatálya alá tartozó térségek együttes területe nem haladhatja meg a tagország területének 10 %-át.

A rendelet a támogatási összegeket is meghatározza, egyben előírja, el kell kerülni a „*túlzott mértékű ellentételezést*”, a támogatási összeget pedig – a rendeletben meghatározott szempontok szerint – differenciálni kell. A kedvezőtlen adottságú térségekben a támogatási összeg egy hektár mezőgazdasági hasznosítású földterület után 25-200 euro (mai árfolyamon 6200-50 000 forint), de indokolt esetben csökkenthető; a környezetvédelmi megszorítások hatálya alá tartozó térségekben a felső határ 200 euro (50 000 forint) hektáronként.

*Agrárkörnyezet*

Ez a támogatás elősegíti:

- a környezet védelmével és feljavításával, valamint a tájjelleg, a talaj, a természeti erőforrások és a genetikai sokféleség megóvásával kapcsolatos elvárásokkal összeegyeztethető mezőgazdasági földhasznosítási módszerek alkalmazását;
- a gazdálkodási tevékenységeknek a környezet szempontjából kedvező extenzifikálását és a gazdálkodást kis intenzitású legeltetési rendszerekkel;
- a nagy természeti értéket képviselő, fenyegetett mezőgazdasági hasznosítású környezetek megóvását;
- a mezőgazdasági földterület táji és történelmi jellegzetességeinek fenntartását;
- a környezettervezés alkalmazását a gazdálkodás gyakorlatában.

Támogatás nyújtható azoknak a gazdálkodóknak, akik legalább öt éves időtartamra vállalják az agrárkörnyezettel kapcsolatos elvárások teljesítését, amelyek egyébként „*a szokásos jó gazdálkodási gyakorlat alkalmazásán túlmenően többletértéket kötelesek nyújtani.*”

Az adható támogatás hektáronként egyényári növényeknél 600 euro (150 ezer forint), évelőknél 900 euro (225 ezer forint), egyéb célú földhasznosításnál 450 euro (113 ezer forint).

#### *Csatlakozásunk hazai következményei*

Az eddig elmondottak is érzékeltették, hogy az agrártermelés és környezetvédelem összehangolása, rendszerként való kezelése nem csupán olyan követelmény, amelyet a kutatások – akár a környezetvédelem, akár az agrártermelés oldaláról nézve – elengedhetetlennek tartanak, hanem *gazdasági észszerűség* is, különösen a közösségi támogatások célszerű felhasználása okán.

- Nem memék ítéletet mondani arról, hogy az összehangolásban *most hol tartunk*, mert csak mérlegszerű értékelésben lehet érdemi véleményt alkotni az eredményekről, az erényekről egyfelől, és a tennivalókról, a hiányosságokról, a fogypotékokokról másfelől. Agrár-vidékfejlesztési támogatási rendszerünkben ugyanis vannak olyan elemek, amelyek a környezetjavítására irányulnak (például a biogazdálkodásra való áttérés vagy a melioráció támogatása, a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználása), de ezek – a források oldaláról nézve – szegényesek, egyébként is a környezetvédelemnek csak szűk területét érintik.
- Van olyan eleme is a támogatási rendszerünknek – az erdősítés támogatására gondolok –, amely az ésszerű földhasználatra ösztönöz azáltal, hogy a gyengébb adottságú területeken az erdősítést, mint kímélő talajhasználatot segíti kiterjeszteni.
- Van kormányhatározat [a 2253/1999. (X. 7.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéshez szükséges intézkedésekről], amelynek melléklete a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program, de a

program még nem működik.

- A SAPARD programot kidolgozták és elfogadták – ennek is van környezetvédelemmel összefüggő intézkedése –, és tag-ságunk esetére igen jó „gyakorlópálya” lenne, de még mindig nem működik. Arról is hallani, hogy a támogatható intézkedések száma végül csökken, az agrárkörnyezettel kapcsolatos intézkedés nem szerepel a végső programban.
- Van előterjesztés a hosszú távú erdőtelepítési programra, bár – ismereteim szerint – még nem fogadták el.
- Készül a Nemzeti Fejlesztési Terv, abban az agrártermeléshez kapcsolódva is fajsúlyosan megjelenik a környezetvédelem.
- Van számos, az EU jogi előírásából eredő konkrét teendőnk az integrált vidékfejlesztési tervhez elkészítéséhez, a környezetvédelemhez kapcsolódva, pl.:
  - a támogatási összegek megállapítása és differenciálása;
  - a minimális területi méret meghatározása a kedvezőtlen adottságú területek támogatásához;
  - a területi behatárolások (kedvezőtlen adottságú térségek, környezetvédelmi megszorítások hatálya alá tartozó térségek);
  - az általános jó gazdasági gyakorlathoz képest fellépő többletköltségek, illetve elmaradt jövedelem számítása az agrárkörnyezet támogatásához.
- Vannak teendőink az érdekeltek (gazdálkodók) felkészítésében és a szemléletformálásban.
- Átgondolásra érdemes a földhasználati rendszerünk, különösen azokra az elvekre és gyakorlatra tekintettel, amelyeket követnünk kell – vagy követni érdekünk – abban az integrációban, ahová nem is olyan sokára tartozni fogunk.

Jócskán hivatkoztam konkrét jogszabályokra, végezetül mégis azt szeretném hangsúlyozni,

hogya a jogszabályokhoz való alkalmazkodás sokak szerint elsődlegesen a hivatalnokok feladata, de az biztos, hogy *az alkalmazkodás sikere a tudományos megalapozáson is múlik.*

Kulcsszavak: *agrártermelés, biogazdálkodás, fenntartható gazdálkodás, környezetvédelem, környezetpolitika, környezetterhelés, tájképtisztítás, vidékfejlesztés, Vidéki Térségek Európai Kartája*

