

Tematsko izvješće

Ekološki uzgoj u EU-u

Nedostatci i neusklađenosti umanjuju
uspjeh politike



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 12.
Ekološki uzgoj kao održivija poljoprivredna praksa	01. – 04.
Ekološki uzgoj sastavni je dio ekološkog sektora	05. – 06.
Politika EU-a za ekološki sektor	07. – 10.
Uloge i odgovornosti	11. – 12.
Opseg revizije i revizijski pristup	13. – 17.
Opažanja	18. – 77.
Nedostatci u politikama EU-a i nacionalnim politikama za ekološki sektor	18. – 35.
Politika EU-a za ekološki sektor oslabljena je zbog nedostataka u strateškom okviru	19. – 24.
Nedostatci u nacionalnim politikama otežavaju razvoj ekološkog sektora u EU-u	25. – 31.
Države članice samo su djelomično uzele u obzir pitanje posebnih potreba u pogledu svojih ekoloških sektora pri izradi programa potpore u okviru ZPP-a	32. – 35.
Iako se površina povećala, uključivanje ciljeva ekološkog uzgoja u ZPP i dalje je izazov	36. – 59.
Potpore u okviru ZPP-a doprinijela je povećanju površine pod ekološkim uzgojem, no koristi za okoliš nisu uvijek bile zajamčene	37. – 43.
Države članice nisu u svim slučajevima zajamčile da potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a rezultira ekološkom proizvodnjom	44. – 51.
Države članice nisu dovoljno dobro usmjerile financiranje u okviru ZPP-a da omoguće daljnji razvoj ekološkog sektora	52. – 59.
Zbog ograničenja u podacima otežano je kvalitetno donošenje politika za ekološki sektor	60. – 77.
Nije moguće procijeniti učinak potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a	61. – 66.
Postojeći alati EU-a nisu prikladni za analizu učinka ekološkog uzgoja	67. – 71.
O ekološkom sektoru prikuplja se manje varijabli	72. – 77.

Zaključci i preporuke

78. – 82.

Prilog – Potrošnja ekoloških proizvoda u državama članicama

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Ekološki uzgoj poljoprivredna je metoda proizvodnje hrane upotrebom prirodnih tvari i procesa, čime se doprinosi većoj bioraznolikosti i smanjenju onečišćenja vode, zraka i tla. Komisija ga smatra ključnim instrumentom za povećanje održivosti poljoprivrede te je utvrdila ciljnu vrijednost prema kojoj bi do 2030.

25 % poljoprivrednog zemljišta EU-a trebalo biti pod ekološkim uzgojem, što je znatan porast u odnosu na 10,5 %, koliko je ta vrijednost iznosila 2022. Poljoprivrednici su u razdoblju 2014. – 2022. primili iznos od otprilike 12 milijardi eura potpore za ekološki uzgoj u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

II. Europski revizorski sud (Sud) ovom je revizijom ispitao način na koji je osmišljena potpora EU-a za ekološki uzgoj te njezinu upotrebu i praćenje. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2014. – 2022. te je Sud u relevantnim slučajevima provjerio i odredbe i programe na snazi za razdoblje 2023. – 2027. Sud je ovu reviziju proveo s obzirom na znatan iznos rashoda EU-a za ekološki uzgoj. Očekuje da će njegovo izvješće doprinijeti politici EU-a za ekološki sektor te zakonodavnim prijedlozima Komisije za ZPP za razdoblje nakon 2027., koji su planirani za 2025.

III. Općenito gledajući, Sud je zaključio da postoje nedostaci i u politikama EU-a i u nacionalnim politikama za ekološki sektor. Sredstva u okviru ZPP-a upotrebljavala su se za povećanje poljoprivredne površine pod ekološkim uzgojem, a da se pritom nisu dovoljno uzimali u obzir okolišni i tržišni ciljevi utvrđeni u politici EU-a za ekološki uzgoj. Učinak politike nije se mogao procijeniti zbog ograničenja u podacima.

IV. Sud je utvrdio da postoje nedostaci u strateškom okviru politike EU-a za ekološki sektor. Akcijskim planovima EU-a, koje Komisija upotrebljava za definiranje strategije za ekološki sektor, nedostaju važni elementi. Iako trenutni plan čini poboljšanje u odnosu na prethodni, njime i dalje nisu predviđene ni mjerljive ciljne vrijednosti za utvrđene ciljeve i mjere ni način mjerenja napretka. Jedina ciljna vrijednost utvrđena za ekološki sektor neobvezujuća je ciljna vrijednost od 25 % zemljišta pod ekološkim uzgojem te je usmjerena samo na povećanje površine. Ne postoje nikakve strategije ni ciljne vrijednosti za ekološki sektor nakon 2030.

V. Opseg razvoja ekološkog uzgoja i ambicije za daljnji porast njegove primjene znatno se razlikuju među državama članicama. Iako su dosad sve osim triju država članica iz skupine EU-27 izradile akcijske planove za razvoj ekološkog sektora, postoji rizik od toga da oni neće biti dovoljni da omoguće dostizanje ciljne vrijednosti EU-a od 25 % do 2030. Kako bi se ona dostigla, trenutna godišnja stopa povećanja primjene ekološkog uzgoja trebalo bi se udvostručiti. U državama članicama u kojima ekološki sektor nije dovoljno razvijen nacionalni akcijski planovi mogli bi imati ključnu ulogu u poticanju njegova razvoja. Međutim, niska kvaliteta tih planova oslabljuje njihov učinak.

VI. Zajednička poljoprivredna politika glavni je izvor financiranja za razvoj ekološkog uzgoja u EU-u. Iako je ta potpora doprinijela povećanju površine pod ekološkim uzgojem, Sud je utvrdio da je uključivanje okolišnih i tržišnih ciljeva politike EU-a za ekološki uzgoj u potrošnju sredstava EU-a i dalje izazov.

VII. Pružanje potpore EU-a za ekološki uzgoj temelji se na očekivanim koristima za okoliš, no one nisu uvijek zajamčene. U četirima državama članicama koje je Sud posjetio pravila za ekološki uzgoj nisu se dosljedno primjenjivala, posebice u pogledu plodoreda i dobrobiti životinja. Iako bi uključivanje dobrovoljnih načela ekološkog uzgoja u potrošnju sredstava EU-a moglo ojačati njegov pozitivan učinak na okoliš, Sud je utvrdio da države članice to rijetko čine.

VIII. Jedan je od ciljeva politike EU-a s pomoću ekološkog uzgoja proizvesti širok raspon prehrambenih proizvoda u svrhu opskrbe tržišta održivih proizvoda. Dobro razvijeno tržište dodatni je poticaj poljoprivrednicima za prelazak na ekološki uzgoj te se njime olakšava dugoročni rast. Unatoč tome, države članice nisu dovoljno dobro usmjerile financiranje u okviru ZPP-a da ojačaju položaj poljoprivrednika u vrijednosnom lancu i dodatno razviju ekološki sektor.

IX. Komisija prati potrošnju sredstava EU-a za ekološki uzgoj te veličinu površine za koju se dodjeljuje potpora. Međutim, učinak te potpore ne može se procijeniti jer postojeći alati nisu svrsishodni. Komisiji nedostaju i podatci o tome kako se potrošnjom sredstava EU-a podupire razvoj ekološkog sektora izvan okvira ekološkog uzgoja, posebice s obzirom na to da se sada prikuplja manje podataka nego prije 2021.

X. Sud na temelju svojih nalaza Komisiji preporučuje da učini sljedeće:

- o ojača strateški okvir EU-a za razvoj ekološkog sektora utvrđivanjem načina za mjerenje napretka i vizije za razdoblje nakon 2030.;
- o na bolji način uključi okolišne i tržišne ciljeve u potporu u okviru ZPP-a te bolje usmjerava sredstva za razdoblje nakon 2027. za potporu razvoju ekološkog sektora;
- o zajamči dostupnost relevantnih podataka za procjenu razvoja ekološkog uzgoja i njegova učinka na okoliš i klimu djelotvornijom upotrebom postojećih alata i informacija.

Uvod

Ekološki uzgoj kao održivija poljoprivredna praksa

01. Gotovo 40 % zemljišta EU-a koristi se za poljoprivredu¹. Glavna je uloga poljoprivrede osigurati hranu, no njome se doprinosi i razvoju i socijalnoj koheziji ruralnih područja. Poljoprivreda ovisi o održivoj uporabi prirodnih resursa, ali je ujedno i izvor pritiska na okoliš i klimu, što vodi do onečišćenja tla, vode i zraka te prekomjernog iskorištavanja prirodnih resursa².

02. EU od 90-ih godina 20. stoljeća potiče uporabu okolišno održivijih poljoprivrednih praksi. Od tih praksi, ekološki uzgoj i dalje je jedina metoda poljoprivredne proizvodnje koja je standardizirana i regulirana na razini EU-a. Cilj je ekološkog uzgoja proizvodnja hrane uporabom prirodnih tvari i procesa, u skladu s načelima i pravilima utvrđenim u zakonodavstvu EU-a – vidjeti [sliku 1](#).

¹ Eurostat, „Poljoprivredna gospodarstva i poljoprivredno zemljište u Europskoj uniji – statistički podaci”, 2020.

² Europska agencija za okoliš, [SOER 2020](#), str. 295. i 314.

Slika 1. – Načela i pravila ekološkog uzgoja



NAČELA:



poštovanje prirodnih sustava i ciklusa



održavanje i poboljšanje zdravlja i kvalitete tla



očuvanje prirodnih elemenata krajobraza



odgovorna upotreba energije i prirodnih resursa (voda, tlo, organske tvari i zrak)



ograničena upotreba resursa iz vanjskih izvora



produktivna širokog raspona prehrambenih proizvoda visoke kvalitete

Pravila za STOKU:

visoki standardi dobrobiti životinja kojima se poštuju posebne potrebe pojedinih vrsta

ekološka hrana za životinje ili hrana za životinje iz prijelaznog razdoblja, ponajprije s poljoprivrednog gospodarstva

zabrana upotrebe pospješivača rasta i zabrana prisilnog hranjenja

strogo ograničena primjena antibiotika

zahtjevi u pogledu minimalnog razmaka i pristupa otvorenom prostoru i pašnjacima

jasno razdvajanje konvencionalnih i ekoloških proizvodnih jedinica na mješovitim poljoprivrednim gospodarstvima

Pravila za USJEVE:

zabrana upotrebe sintetičkih pesticida ili gnojiva

ekološko sjeme i ekološki biljni reprodukcijски materijal

preventivne mjere i mjere predostrožnosti u svrhu izbjegavanja kontaminacije

zabrana upotrebe genetski modificiranih organizama

višegodišnji plodored, uključujući mahunaste usjeve i druge usjeve za zelenu gnojidbu

jasno razdvajanje konvencionalnih i ekoloških proizvodnih jedinica na mješovitim poljoprivrednim gospodarstvima

Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EU) 2018/848 o ekološkoj proizvodnji i označavanju ekoloških proizvoda.

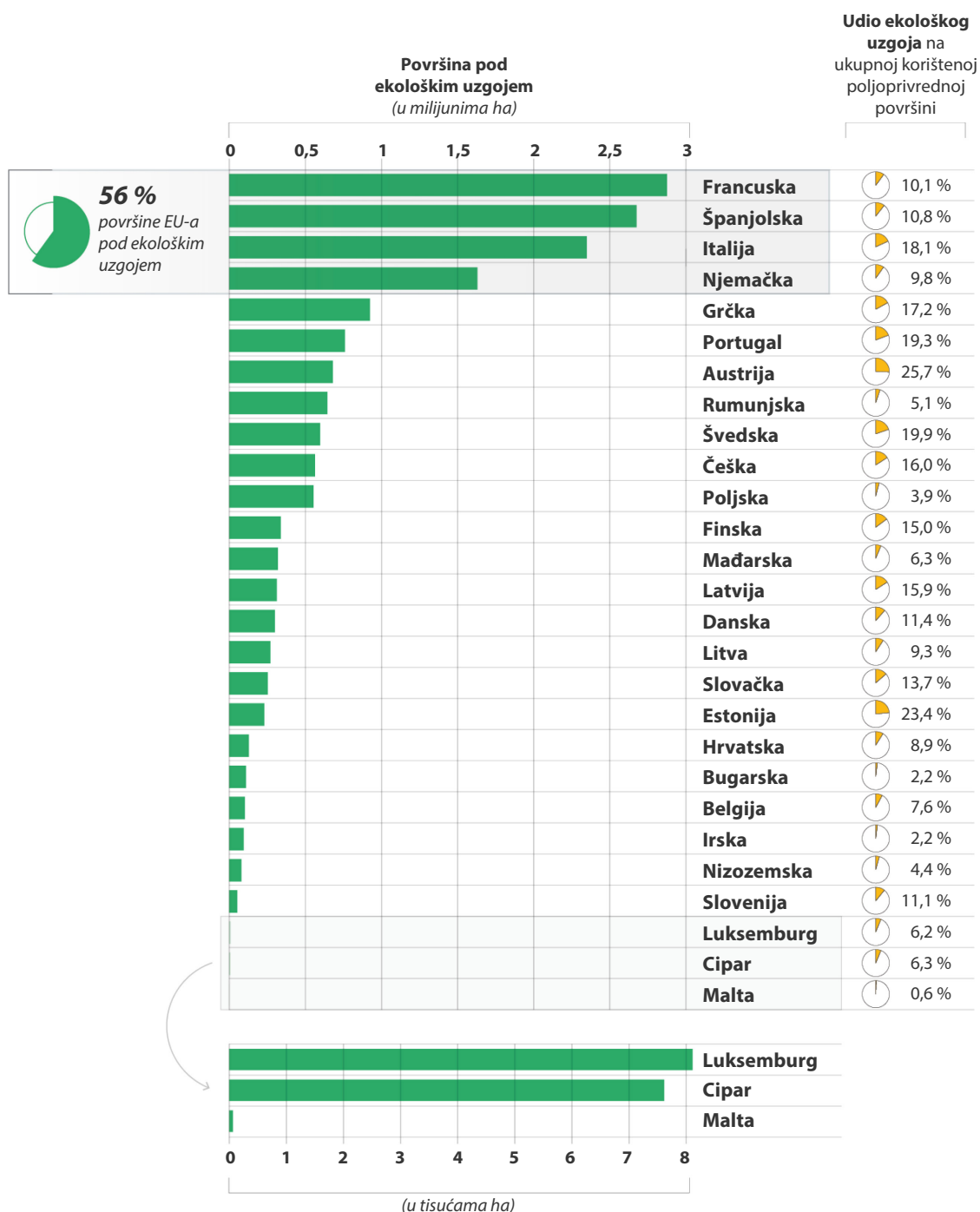
03. Budući da se temelji na strogom ograničenju korištenja sintetičkih pesticida i gnojiva, ekološki se uzgoj po svojoj prirodi smatra okolišno održivijom alternativnom konvencionalnoj poljoprivredi te doprinosi većoj bioraznolikosti i smanjenju onečišćenja vode, zraka i tla³. Plodoredom i drugim praksama uzgoja koje se primjenjuju na ekološkim poljoprivrednim gospodarstvima mogu se poboljšati zdravlje i plodnost tla, kao i sposobnost tla da zadrži vodu i hvata ugljik, čime se doprinosi otpornosti na klimatske promjene.

04. Za ekološki uzgoj 2022. koristilo se 17 milijuna hektara poljoprivredne površine EU-a, što čini 10,5 % ukupne korištene poljoprivredne površine⁴. Iako se udio površine EU-a pod ekološkim uzgojem od 2014. stalno povećava, mjera u kojoj su uvedene prakse ekološkog uzgoja znatno se razlikovala na razini država članica, u rasponu od 0,6 % u Malti do 25,7 % u Austriji, kako je prikazano na [slici 2](#).

³ Smith, O.M., Cohen, A.L., Davis, A.G., Taylor, J.M., Adesanya, A.W., Jones, M.S., Meier, A.R., Reganold, J.P., Orpet, R.J., Northfield, T.D. i Crowder, D.W., „Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta Analysis”, rujan 2019.

⁴ Eurostat, [Kretanja u ekološkoj poljoprivredi](#).

Slika 2. – Gotovo 60 % površine EU-a pod ekološkim uzgojem otpada na četiri države članice



Napomena: podatci navedeni za Austriju odnose se na 2020.

Izvor: Sud, na temelju statističkih podataka Eurostata o ekološkom uzgoju za 2022. (preuzeti 25. lipnja 2024.).

Ekološki uzgoj sastavni je dio ekološkog sektora

05. Ekološkim uzgojem tržište se opskrbljuje ekološkim proizvodima kako bi se odgovorilo na potražnju potrošača za održivijom prehranom. Stoga je ekološki uzgoj u središtu ekološkog sektora, koji obuhvaća sve aktere i procese od poljoprivrednog gospodarstva do potrošača – vidjeti [sliku 3](#). Razvoj ekološkog uzgoja usko je povezan s razvojem ekološkog sektora.

Slika 3. – Ekološki sektor



Izvor: Sud.

06. Ekološki proizvodi zauzimali su 2022. udio od otprilike 4 % na ukupnom tržištu hrane u EU-u, pri čemu je ostvarena prodaja u iznosu od 45 milijardi eura⁵. Od 2014. do 2022. prodaja ekoloških proizvoda u EU-u više se nego udvostručila⁶. Međutim, i dalje postoje znatne razlike među državama članicama u pogledu potrošnje ekoloških proizvoda. U Rumunjskoj su 2022. za ekološke proizvode potrošena 2 eura po stanovniku dok je u Danskoj ta potrošnja iznosila 365 eura po stanovniku – vidjeti *Prilog*. Te razlike upućuju na neujednačen razvoj tržišta ekoloških proizvoda diljem EU-a te na povezanost potrošnje s kupovnom moći u državama članicama.

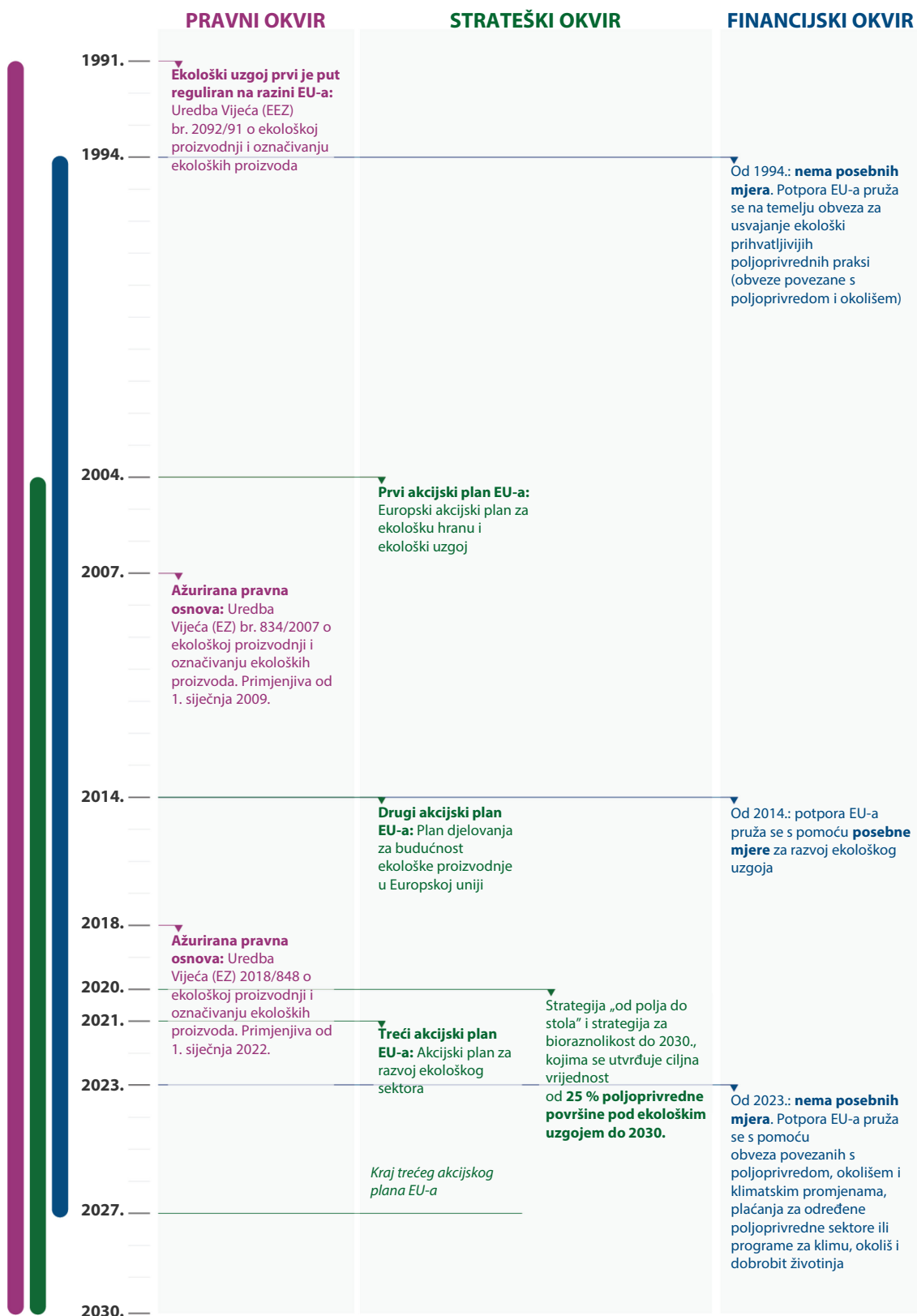
Politika EU-a za ekološki sektor

07. Razvoj ekološkog uzgoja temelji se na načelima, pravilima i ciljevima utvrđenim u politici EU-a za ekološki sektor. Ta se politika sastoji od tri razine: pravnog, strateškog i financijskog okvira. Utvrđena je 1991. te se s vremenom razvijala – vidjeti *sliku 4*.

⁵ Statistički podatci Instituta za istraživanje ekološke poljoprivrede o maloprodaji ekoloških proizvoda i [podatci s internetskih stranica „Statista“](#) o prodaji hrane u skupini EU-27 (preuzeti 12. travnja 2024.).

⁶ Ibid.

Slika 4. – Razvoj politike EU-a za ekološki sektor



Izvor: Sud.

08. Uredba o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda (Uredba o ekološkoj proizvodnji) pravna je osnova za ekološki uzgoj te se njome regulira ostali dio lanca opskrbe ekološkog sektora, od poljoprivrednika do trgovaca na malo (vidjeti [sliku 3.](#)). Tom se uredbom utvrđuju ciljevi i načela ekološke proizvodnje te pravila kojih se ekološki poljoprivrednici i drugi subjekti u ekološkoj proizvodnji moraju pridržavati kako bi dobili certifikat o ekološkoj proizvodnji.

09. Komisija je pravni okvir za ekološki sektor nadopunila trima uzastopnim akcijskim planovima, objavljenim 2004., 2014. i 2021. Svrha tih akcijskih planova bila je i definiranje strategije EU-a za ekološki uzgoj⁷. Komisija je u svibnju 2020. objavila [strategiju „od polja do stola”](#) i [strategiju EU-a za bioraznolikost do 2030.](#), kojima se provodi [europski zeleni plan](#). Objema strategijama utvrđen je strateški cilj da do 2030. pod ekološkim uzgojem bude 25 % poljoprivrednog zemljišta EU-a. Iako ta ciljna vrijednost nije obvezujuća, njome se upućuje na to da ekološki uzgoj ima ulogu u postizanju ciljeva EU-a u području okoliša i klime.

10. Financijska potpora za razvoj ekološkog uzgoja uglavnom se pruža u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). U razdoblju 2014. – 2022. poljoprivrednici su primili iznos od gotovo 12 milijardi eura potpore EU-a iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) za prelazak na ekološki uzgoj ili očuvanje praksi ekološkog uzgoja. Osim toga:

- u razdoblju 2014. – 2022. iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi osigurano je otprilike 60,6 milijuna eura za razvoj ekološke proizvodnje u sektoru voća i povrća preko organizacija proizvođača;
- u razdoblju 2014. – 2020. za istraživanja i inovacije u ekološkom uzgoju osiguran je iznos od otprilike 45 milijuna eura financijske potpore EU-a u okviru programa Obzor 2020.; za razdoblje 2021. – 2027. 30 % sredstava za poljoprivredu, šumarstvo i ruralna područja u okviru programa Obzor Europa namijenjeno je temama izravno ili neizravno povezanim s ekološkim sektorom;

⁷ Radni dokument službi Komisije, „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products”, [SWD/2014/065 final](#), ožujak 2018.

- o u razdoblju 2016. – 2023. osigurano je otprilike 140 milijuna eura za promicanje ekoloških proizvoda u okviru politike EU-a za promicanje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda⁸; i
- o za razdoblje 2023. – 2027. države članice planiraju dodijeliti iznos od otprilike 14,7 milijardi eura za potporu ekološkom uzgoju u sklopu svojih strateških planova u okviru ZPP-a⁹.

Uloge i odgovornosti

11. Komisija utvrđuje opću politiku EU-a za ekološki sektor preko Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) uz savjetovanje s drugim glavnim upravama. Komisija odobrava programe ruralnog razvoja država članica u okviru ZPP-a i pruža im strateške smjernice o ekološkoj politici EU-a. Eurostat u suradnji s GU-om AGRI prikuplja, potvrđuje i objavljuje podatke o ekološkom sektoru. Zajednički istraživački centar stavlja na raspolaganje znanstvene spoznaje za praćenje i procjenu učinka politika EU-a.

12. Države članice odgovorne su za određivanje nacionalnih ciljeva za ekološki uzgoj i ekološki sektor na temelju svojih specifičnih situacija i potreba te za izradu programa odgovarajuće financijske potpore EU-a i nacionalne potpore za postizanje tih ciljeva. Države članice izrađuju programe relevantne potpore EU-a te se ona upotrebljava na temelju njihovih programa ruralnog razvoja.

⁸ Odluke Komisije o odabiru u pogledu politike EU-a za promicanje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda za razdoblje 2016. – 2023.

⁹ Komisija, „Approved 28 CAP strategic plans (2023 – 2027)”, str. 74., lipanj 2023.

Opseg revizije i revizijski pristup

13. Sud je ispitao način na koji je osmišljena potpora EU-a za ekološki uzgoj te njezinu upotrebu i praćenje. Sud je ispitao jesu li Komisija i države članice učinile sljedeće:

- o osmislile pouzdanu politiku za ekološki sektor kako bi se potaknuo ekološki uzgoj;
- o djelotvorno upotrebljavale sredstva u okviru ZPP-a kako bi poduprle postizanje okolišnih i tržišnih ciljeva ekološkog uzgoja; i
- o na odgovarajući način pratile i ocjenjivale učinak politike EU-a.

14. S obzirom na nedavno objavljeno [tematsko izvješće 04/2019](#) o sustavu kontrole za ekološke proizvode i [tematsko izvješće 25/2023](#) o politici EU-a u području akvakulture, Sud je iz opsega revizije isključio kontrole i certificiranje ekološkog uzgoja te sektor ekološke akvakulture. S obzirom na njihovu specifičnu prirodu, Sud je iz opsega revizije isključio i sektor ekološkog pčelarstva, istraživanja i inovacije u ekološkom uzgoju te potporu iz EFJP-a za ekološki uzgoj u sektoru voća i povrća (vidjeti odlomak [10.](#)).

15. Sud je ovu reviziju proveo uzimajući u obzir ciljnu vrijednost od 25 % za ekološki uzgoj te iznos od gotovo 12 milijardi eura potpore EU-a u razdoblju 2014. – 2022. za prelazak na prakse ekološkog uzgoja ili njihovo očuvanje. Sud očekuje da će njegovi nalazi i preporuke doprinijeti unapređenju politike EU-a za ekološki uzgoj i pružiti informacije za izradu zakonodavnih prijedloga Komisije za ZPP za razdoblje nakon 2027., koji su planirani za 2025.

16. Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćeno je razdoblje 2014. – 2022. U relevantnim slučajevima Sud je provjerio i odredbe i programe na snazi za razdoblje 2023. – 2027. Sud je prikupio dokaze na temelju sljedećeg:

- o sastanaka s predstavnicima Komisije (GU AGRI, Eurostat i Zajednički istraživački centar);
- o pregleda relevantnih podataka i dokumenata, uključujući specifično zakonodavstvo i studije, procjene učinka i revizijska izvješća, kao i evaluacije i informacije o praćenju;
- o analize statističkih podataka i podataka o upravljanju financijskim sredstvima za ekološki sektor u EU-u;

- o razgovora s nacionalnim i regionalnim tijelima i strukturiranih sastanaka s predstavnicima ekološkog sektora;
- o terenskih posjeta na 26 ekoloških poljoprivrednih gospodarstava koja su primila financijsku potporu EU-a (šest ili sedam poljoprivrednih gospodarstava u svakoj posjećenoj državi članici);
- o studijskog posjeta Danskoj, državi članici koja od 1987. podupire ekološki uzgoj u okviru svojih politika te ima dobro razvijeno tržište ekoloških proizvoda;
- o panel-rasprave sa stručnjacima u područjima znanosti, politika i ekološkog uzgoja.

17. Sud je obavio revizijske posjete četirima državama članicama: Rumunjskoj, Poljskoj, Austriji i Italiji. Te su zemlje odabrane kako bi se obuhvatili različiti udjeli površina pod ekološkim uzgojem te kako bi se u obzir uzeo potencijal za daljnji razvoj (vidjeti [sliku 5.](#)). U Italiji su odabrane regije Kampanija i Sicilija kako bi se razmotrila regionalna upotreba potpore u okviru ZPP-a.

Slika 5. – Ekološki uzgoj u državama članicama obuhvaćenim revizijom

Površina u tisućama ha

 Korištena poljoprivredna površina

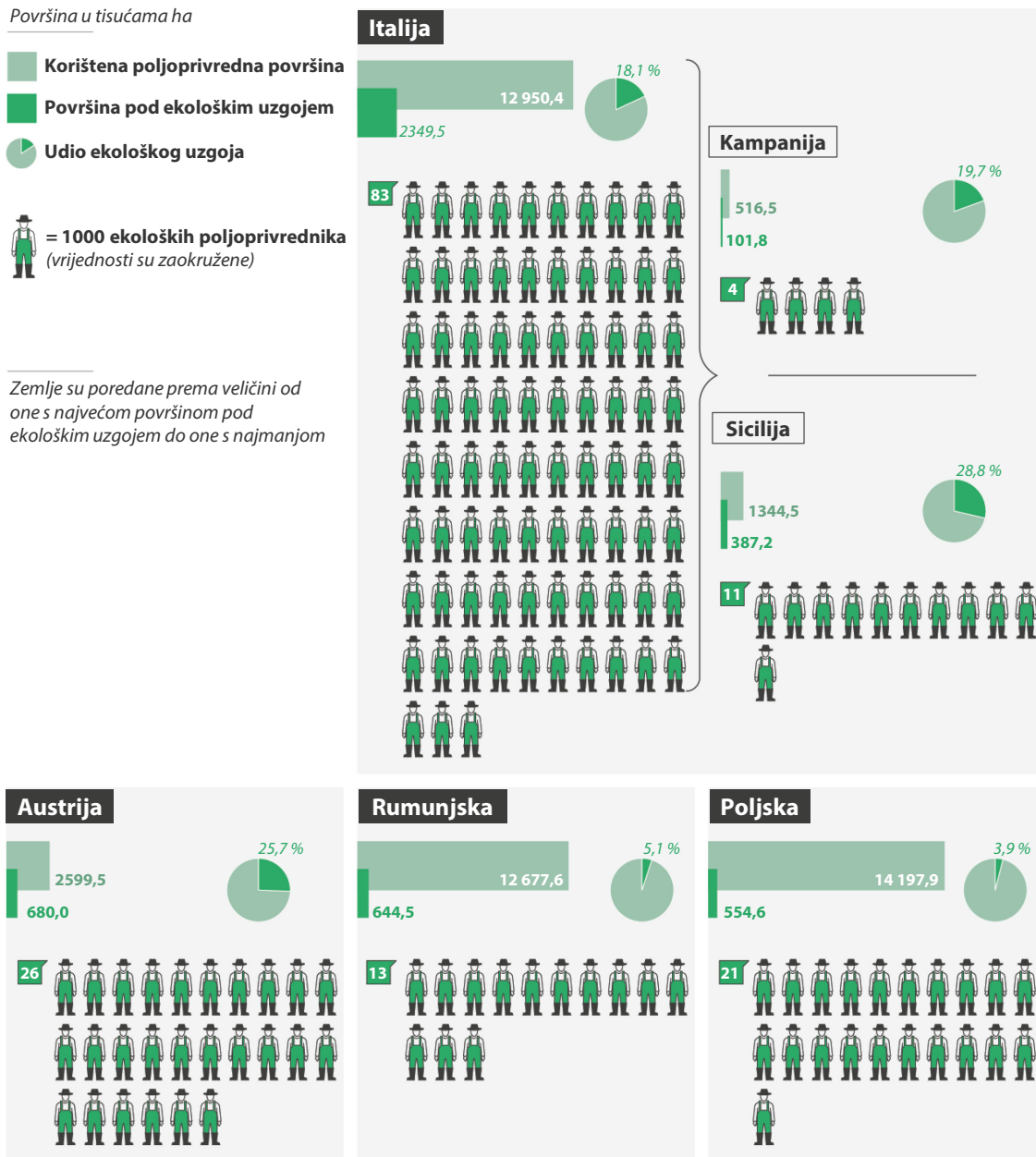
 Površina pod ekološkim uzgojem

 Udio ekološkog uzgoja



= 1000 ekoloških poljoprivrednika
(vrijednosti su zaokružene)

Zemlje su poredane prema veličini od one s najvećom površinom pod ekološkim uzgojem do one s najmanjom



Izvor: Sud, na temelju statističkih podataka Eurostata o ekološkom uzgoju za 2022. (preuzetih 25. lipnja 2024.) i publikacije „Bio in Cifre 2023.” za Siciliju i Kampaniju. Podatci navedeni za Austriju odnose se na 2020.

Opažanja

Nedostatci u politikama EU-a i nacionalnim politikama za ekološki sektor

18. Sud je analizirao politiku koju su Komisija i države članice utvrdile kako bi poduprle razvoj ekološkog uzgoja¹⁰. Sud je očekivao da će utvrditi sljedeće:

- o da je Komisija osmislila sveobuhvatnu politiku EU-a za ekološki sektor;
- o da su države članice utvrdile nacionalne politike za potporu ekološkom uzgoju;
- o da su države članice izradile programe za korištenje sredstava u okviru ZPP-a u skladu s posebnim potrebama u pogledu svojih ekoloških sektora.

Politika EU-a za ekološki sektor oslabljena je zbog nedostataka u strateškom okviru

19. Komisija smatra da se akcijskim planovima EU-a za razvoj ekološkog sektora pruža strateški okvir EU-a za taj sektor. Međutim, Sud je utvrdio da akcijski plan za razdoblje 2014. – 2020. nije uključivao nikakve ciljeve za ekološki sektor. Nedostajali su mu i ključni elementi, kao što su:

- o mjerljive ciljne vrijednosti za posebne ciljeve i mjere plana;
- o ključne etape i vremenski okvir za provedbu mjera;
- o pokazatelji za praćenje napretka;
- o jasno definirane uloge i odgovornosti; i
- o raspodjela financijskih sredstava.

20. Komisija je u akcijskom planu za razdoblje 2021. – 2027. navela da su mjere iz prethodnog plana provedene, a da pritom nije navela koje su aktivnosti provedene i što je postignuto. U nedostatku kvantificiranih ciljnih vrijednosti, pokazatelja praćenja te evaluacije i dalje nije poznat stvarni učinak akcijskog plana za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁰ Paket instrumenata za bolju regulativu, 2021.

21. Strateški cilj za ekološki sektor utvrđen je 2020. obvezivanjem na stremljenje tome da do 2030. 25 % poljoprivrednog zemljišta EU-a bude pod ekološkim uzgojem (vidjeti odlomak [09.](#)). Kako bi poduprla postizanje tog cilja, Komisija je izradila akcijski plan za razdoblje 2021. – 2027. U njemu su definirani posebni ciljevi kako bi se s pomoću ekološkog uzgoja na bolji način doprinijelo održivosti, kako bi se potaknula potražnja i zajamčilo povjerenje potrošača te kako bi se potaknuo prelazak na ekološku proizvodnju i ojačao cijeli vrijednosni lanac.

22. Sud je utvrdio da je plan za razdoblje 2021. – 2027. donio poboljšanja u odnosu na prethodni. U njemu se navodi više pojedinosti o posebnim aktivnostima koje treba provesti u okviru svake mjere. Odgovornosti su podijeljene između Komisije, država članica i drugih dionika. Kako bi pratila provedene aktivnosti, Komisija je predvidjela izradu izvješća o napretku svakih šest mjeseci.

23. Unatoč postignutom napretku, u planu i dalje nedostaju mjerljive ciljne vrijednosti za tri posebna cilja i instrumenti za praćenje napretka postignutog predloženim mjerama. U nedostatku tih elemenata bit će teško procijeniti doprinos tog plana razvoju ekološkog sektora. Održivost ekološkog uzgoja tijekom vremena ovisi o cjelokupnom razvoju ekološkog sektora. Poljoprivrednici bi u sklopu dobro razvijenog sektora trebali primati ekonomske poticaje za ekološki uzgoj. Međutim, ciljna vrijednost od 25 % odnosi se samo na površinu pod ekološkim uzgojem, bez strateških ciljeva za ekološki sektor. Za razdoblje nakon 2030. ne postoji strateška vizija za ekološki uzgoj ili ekološki sektor kojima bi se zajamčile stabilnost i dugoročna perspektiva za povezani vrijednosni lanac.

24. Pravnim se okvirom osim posebnih ciljeva u sklopu akcijskih planova definiraju i okolišni i tržišni ciljevi za ekološku proizvodnju – vidjeti [sliku 6.](#) Međutim, Komisija ciljeve Uredbe o ekološkoj proizvodnji smatra obilježjima svojstvenim sustavu ekološke proizvodnje hrane, a ne stvarnim ciljevima. Stoga se oni niti ne prate niti su posebno uzeti u obzir u sklopu strateškog okvira.

Slika 6. – Ciljevi EU-a za ekološki sektor



Ciljevi u sklopu pravnog okvira

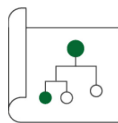
Uredba o ekološkoj proizvodnji

Okolišni ciljevi

- zaštita okoliša i klime
- dugoročna plodnost tla
- visoka razina bioraznolikosti
- netoksičan okoliš
- očuvanje rijetkih i autohtonih pasmina kojima prijete izumiranje
- razvoj ponude biljnoga genetskog materijala prilagođenog posebnim potrebama u pogledu ekološkog uzgoja
- postizanje visoke razine bioraznolikosti upotrebom raznolikog biljnog genetskog materijala
- visoki standardi dobrobiti životinja

Tržišni ciljevi

- poticanje kratkih distribucijskih kanala i lokalne proizvodnje u raznim područjima EU-a
- razvoj aktivnosti ekološkog uzgoja bilja kako bi se doprinijelo povoljnim gospodarskim perspektivama ekološkog sektora



Ciljevi u sklopu strateškog okvira

Akcijski plan EU-a za razvoj ekološkog sektora za razdoblje 2021. – 2027.

Strategija „od polja do stola“ i strategija za bioraznolikost do 2030.

Posebni okolišni cilj EU-a

- poboljšati doprinos ekološkog uzgoja održivosti

Posebni tržišni ciljevi

- potaknuti potražnju i zajamčiti povjerenje potrošača
- potaknuti prelazak na ekološki uzgoj i ojačati cijeli vrijednosni lanac

Cilj temeljen na površini

- 25 % poljoprivrednog zemljišta EU-a trebalo bi biti pod ekološkim uzgojem do 2030.

Izvor: Sud, na temelju članka 4. Uredbe (EU) 2018/848 i akcijskog plana EU-a za razvoj ekološkog sektora za razdoblje 2021. – 2027.

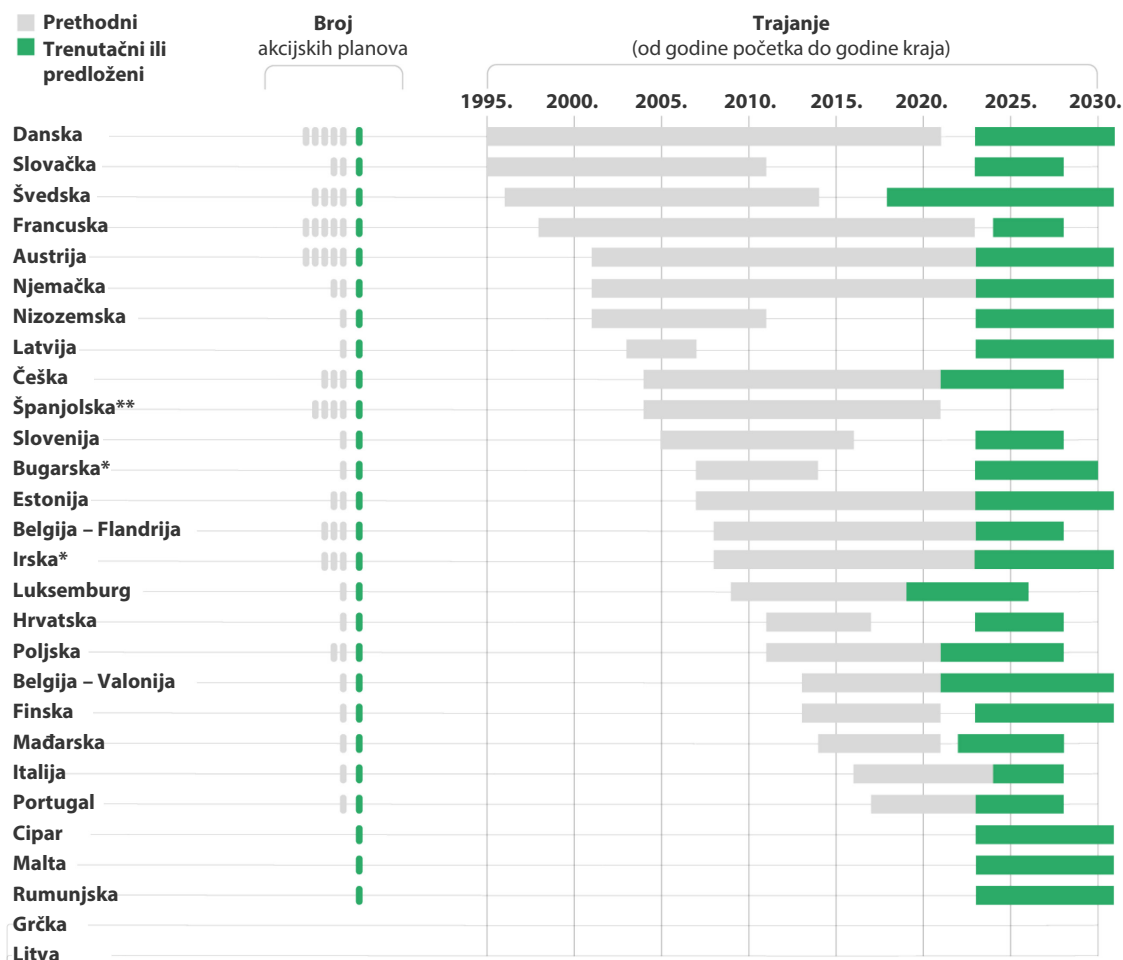
Nedostatci u nacionalnim politikama otežavaju razvoj ekološkog sektora u EU-u

25. Kako bi se povećala djelotvornost javne potpore za ekološki uzgoj, Komisija od 2004. potiče države članice da izrade nacionalne akcijske planove za ekološki sektor¹¹. Države članice nemaju pravnu obvezu da to učine te Komisija ne prati na sustavan način donošenje nacionalnih akcijskih planova.

¹¹ Mjera 6. prvog akcijskog plana EU-a za razvoj ekološkog sektora i preporuke iz drugog i trećeg akcijskog plana EU-a za razvoj ekološkog sektora.

26. Posebne nacionalne strategije ili posebni akcijski planovi pokazuju predanost država članica razvoju ekološkog sektora. U okviru jedne studije iz 2023. provjereno je izrađuju li se takve strategije ili planovi te se njihova učestalost znatno razlikovala među državama članicama – vidjeti [sliku 7](#). Do kraja 2023. sve države članice osim njih triju (Grčka, Litva i Španjolska) izradile su nacionalne akcijske planove.

Slika 7. – Razlike u donošenju nacionalnih akcijskih planova



Grčka i Litva nikad nisu donijele akcijske planove za ekološki uzgoj

* Objavljen je nacrt akcijskog plana za tekuće razdoblje.

** Nacrt akcijskog plana za tekuće razdoblje najavljen je, ali nije objavljen.

Izvor: Sud, na temelju informacija država članica obuhvaćenih revizijom, nacionalnih akcijskih planova i studije „Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets”, Lampkin i dr., 2024.

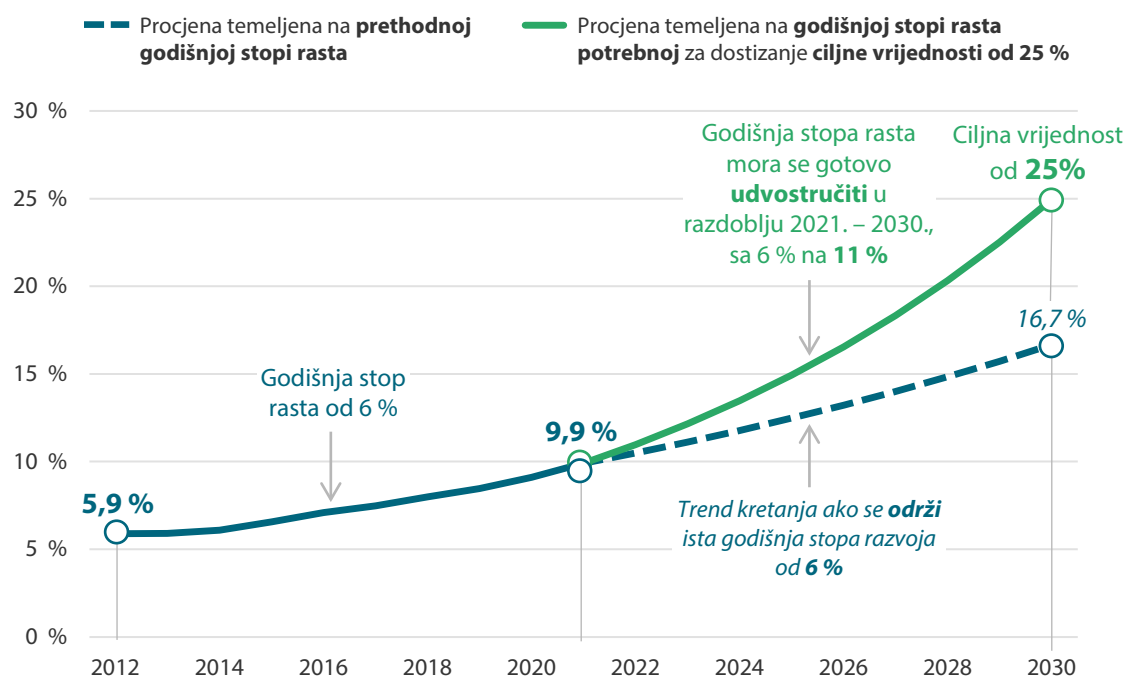
27. Četiri države članice koje je Sud obuhvatio revizijom imale su 2023. akcijski plan za razvoj ekološkog sektora. Stručnjaci i dionici s kojima se Sud savjetovao za potrebe revizije smatraju da je učinak tih akcijskih planova na ekološki sektor ključan u slučajevima u kojima je taj sektor nedovoljno razvijen. Sud je utvrdio sljedeće:

- o u Poljskoj je učinak plana za razdoblje 2014. – 2020. na razvoj ekološkog sektora bio oslabljen zbog nedostatka ciljnih vrijednosti, jasnih uloga i odgovornosti te izostanka dodjele financijskih sredstava. Poljska nadležna tijela tek su 2018. utvrdila ciljne vrijednosti i odgovornosti za svoj plan. Poljska je više nego udvostručila svoju potrošnju i prodaju ekoloških proizvoda u razdoblju 2014. – 2020. Unatoč tom povećanju, na kraju navedenog razdoblja i dalje je imala sedmu po redu najnižu razinu potrošnje i prodaje ekoloških proizvoda;
- o Rumunjska je svoj prvi akcijski plan donijela tek u svibnju 2023., iako je u razdoblju 2014. – 2022 imala osmu po redu najvišu razinu rashoda u okviru ZPP-a za prelazak na prakse ekološkog uzgoja ili njihovo očuvanje. Sud je u tom akcijskom planu utvrdio iste nedostatke kao i za Poljsku.

28. Kako bi se do 2030. dostigla ciljna vrijednost od 25 %, trenutačna brzina uvođenja praksi ekološkog uzgoja trebala bi se udvostručiti – vidjeti [sliku 8](#). Europska agencija za okoliš krajem 2023. izvijestila je da će se s pomoću politika i javne potpore koje se trenutačno primjenjuju najvjerojatnije povećati udio ekološkog uzgoja, ali ne u dovoljnoj mjeri za dostizanje ciljne vrijednosti¹².

¹² Izvešće Europske agencije za okoliš 11/2023, „Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition”, str. 70., prosinac 2023.

Slika 8. – Brzina uvođenja praksi ekološkog uzgoja mora se udvostručiti kako bi se do 2030. dostigla ciljna vrijednost od 25 %



Izvor: izračuni Suda na temelju podataka Eurostata i GU-a AGRI.

29. Mjere koje poduzimaju države članice ključne su kako bi se mogla dostići ciljna vrijednost od 25 % utvrđena za ekološki uzgoj. Za razdoblje 2023. – 2027. morale su utvrditi ciljnu vrijednost za potrošnju za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a. Neke su zemlje ciljnu vrijednost ZPP-a, koja bi se trebala dostići samo potrošnjom sredstava u okviru ZPP-a, nadopunile nacionalnom ciljnom vrijednošću, koja bi se trebala dostići i s pomoću tržišta ekoloških proizvoda i/ili dodatnog nacionalnog financiranja. Sud je utvrdio da se razina ambicije pri određivanju tih ciljnih vrijednosti znatno razlikuje – vidjeti [sliku 9](#).

Slika 9. – Nacionalne ciljne vrijednosti za ekološki uzgoj znatno se razlikuju među državama članicama



Napomena: Luksemburg je odredio nacionalnu ciljnu vrijednost od 20 % u pogledu udjela ekološkog uzgoja do 2025. Španjolska je spomenula da bi prema trenutačnim trendovima bilo moguće dosegnuti vrijednost od 20 % do 2030., bez njezina utvrđivanja kao nacionalne ciljne vrijednosti. Portugal je 2017. odredio nacionalnu ciljnu vrijednost od 12 % u pogledu udjela ekološkog uzgoja do 2027. te je nije ažurirao. Podatci o udjelu ekološkog uzgoja u Austriji kojima se Sud koristio odnose se na 2020.

Izvor: Sud, na temelju strateških planova u okviru ZPP-a, nacionalnih akcijskih planova država članica i statističkih podataka Eurostata o ekološkom uzgoju za 2022. (preuzeti 25. lipnja 2024.).

30. Kad je riječ o nacionalnim akcijskim planovima, Sud je utvrdio da je stupanj razvijenosti koji je već postignut u ekološkom sektoru ključan čimbenik pri utvrđivanju nacionalnih ambicija za ekološki uzgoj u državama članicama obuhvaćenim revizijom. Važnu ulogu ima i dodatno nacionalno financiranje – vidjeti [okvir 1.](#)

Okvir 1.

Ciljne vrijednosti za ekološki uzgoj razlikuju se među državama članicama obuhvaćenim revizijom

Ciljne vrijednosti koje su Italija i Austrija odredile u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a za 2027. (redom 11,9 % i 23,7 %) niže su u odnosu na njihove nacionalne ciljne vrijednosti za tu godinu (redom 25 % i 30 %). Planira se da će dodatno povećanje vrijednosti proizaći iz već dobro razvijenog tržišta ekoloških proizvoda u Austriji i brzorastućeg tržišta u Italiji, kao i dodatnog nacionalnog financiranja.

Rumunjska i Poljska odredile su niske ciljne vrijednosti ZPP-a (redom 3,5 % i 4,5 %) unatoč tome što je za ekološki uzgoj dodijeljen veliki iznos sredstava EU-a. Sud je utvrdio da je u Rumunjskoj ciljna vrijednost ZPP-a za ekološki uzgoj dosegnuta već 2021.

31. Osim povećanja površine pod ekološkim uzgojem države članice mogu dodatno poduprijeti razvoj ekološkog sektora utvrđivanjem drugih nacionalnih ciljnih vrijednosti. Sud je takve primjere utvrdio u 16 država članica. Na primjer, nekoliko država članica odlučilo se za ciljne vrijednosti u pogledu ekološke proizvodnje (osam država članica), ekološke potrošnje na temelju javne usluge pripreme hrane (deset država članica) te prerade ekoloških proizvoda (četiri države članice). Od četiriju država obuhvaćenih revizijom samo je Austrija odredila dodatnu ciljnu vrijednost: udio ekološke hrane u javnim kantinama trebao bi do 2030. iznositi 55 %.

Države članice samo su djelomično uzele u obzir pitanje posebnih potreba u pogledu svojih ekoloških sektora pri izradi programa potpore u okviru ZPP-a

32. U četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom ZPP je bio glavni izvor financiranja nacionalnih akcijskih planova za razvoj ekološkog sektora. U razdoblju 2014. – 2022. države članice svoje su programe potrošnje u okviru ZPP-a uglavnom izrađivale u sklopu svojih nacionalnih ili regionalnih programa ruralnog razvoja. Programi ruralnog razvoja uključivali su sljedeće:

- utvrđivanje posebnih potreba poljoprivrednih sektora država članica;
- utvrđivanje strategija s ciljevima i ciljnim vrijednostima, u skladu s prioritetima EU-a za ruralni razvoj; i
- odabiranje mjera potpore za dostizanje tih ciljnih vrijednosti i ciljeva.

33. Sud je utvrdio da su četiri države članice obuhvaćene revizijom uključile posebne potrebe svojih ekoloških sektora u svoje programe ruralnog razvoja u ograničenoj mjeri, pri čemu je samo:

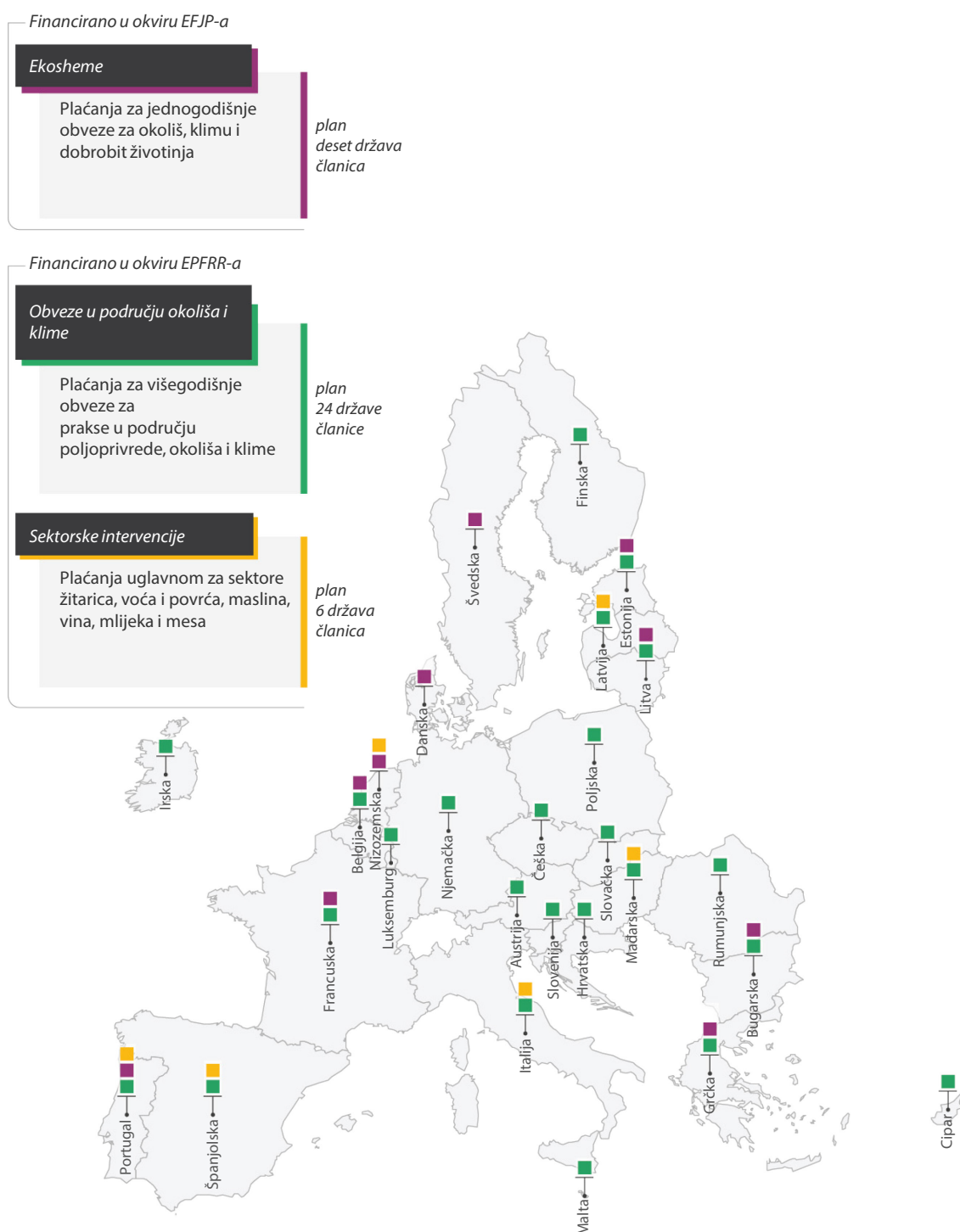
- Poljska utvrdila posebnu potrebu za razvojem ekološkog uzgoja kao održivog oblika poljoprivrede;
- Italija (Sicilija) utvrdila cilj promicanja integracije ekološke proizvodnje u lanac opskrbe poboljšanjem pristupa tržištu za ekološke poljoprivrednike, jačanjem njihova položaja u vrijednosnom lancu i poticanjem inovacija u ekološkom sektoru.

Sve četiri države članice koristile su se potporom za ekološki uzgoj kao sredstvom za odgovor na općenitije potrebe povezane s očuvanjem vodnih resursa, bioraznolikosti i tla ili smanjenjem emisija stakleničkih plinova, u skladu s prioritetima EU-a za ruralni razvoj.

34. Države članice imale su mogućnost u svoje programe ruralnog razvoja uključiti podtematske programe kako bi odgovorile na posebne potrebe u područjima od posebne važnosti ili u poljoprivrednim sektorima sa snažnim učinkom na razvoj ruralnih područja. Sud je utvrdio da nijedna od 27 država članica u svoj program ruralnog razvoja nije uključila nijedan podtematski program za ekološki uzgoj ili ekološki sektor.

35. U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. državama članicama na raspolaganje su stavljene tri mogućnosti financiranja namijenjene izradi programa potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a – vidjeti [sliku 10](#). Sud nije utvrdio znatne promjene u načinu na koji su četiri države članice obuhvaćene revizijom izradile svoje programe potpore za ekološki uzgoj za razdoblje 2023. – 2027. Italija je u svoj program uključila i potporu za uvođenje praksi ekološkog uzgoja u određene sektore (npr. sektore maslinovog ulja, voća i povrća te krumpira). Međutim, bilo je prerano da bi Sud procijenio učinak te dodatne mogućnosti financiranja na razvoj ekološkog uzgoja tih usjeva.

Slika 10. – Države članice imale su tri mogućnosti financiranja za potporu ekološkom uzgoju u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju publikacije „Organic farming in the EU – a decade of growth”, siječanj 2023.

Iako se površina povećala, uključivanje ciljeva ekološkog uzgoja u ZPP i dalje je izazov

36. Sud je ispitao jesu li države članice na djelotvoran način iskoristile potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a¹³ kako bi poduprle postizanje okolišnih i tržišnih ciljeva ekološkog uzgoja¹⁴. Sud je očekivao da će u državama članicama obuhvaćenim revizijom utvrditi sljedeće:

- o da se s pomoću sredstava u okviru ZPP-a podupiralo postizanje okolišnog cilja ekološkog uzgoja;
- o da se s pomoću sredstava u okviru ZPP-a doprinijelo postizanju tržišnog cilja ekološkog uzgoja; i
- o da su države članice sredstva u okviru ZPP-a upotrebljavale kako bi dodatno razvile ekološki sektor.

Potpورا u okviru ZPP-a doprinijela je povećanju površine pod ekološkim uzgojem, no koristi za okoliš nisu uvijek bile zajamčene

37. U razdoblju 2014. – 2022. u okviru ZPP-a pružena je potpora za ekološki uzgoj s pomoću posebne mjere politike ruralnog razvoja¹⁵ (koja se u ovom izvješću navodi kao „potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a”). U usporedbi s razdobljem 2007. – 2013. potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a odvojena je od ostalih obveza povezanih s poljoprivredom i okolišem kako bi se naglasila njezina sve veća važnost.

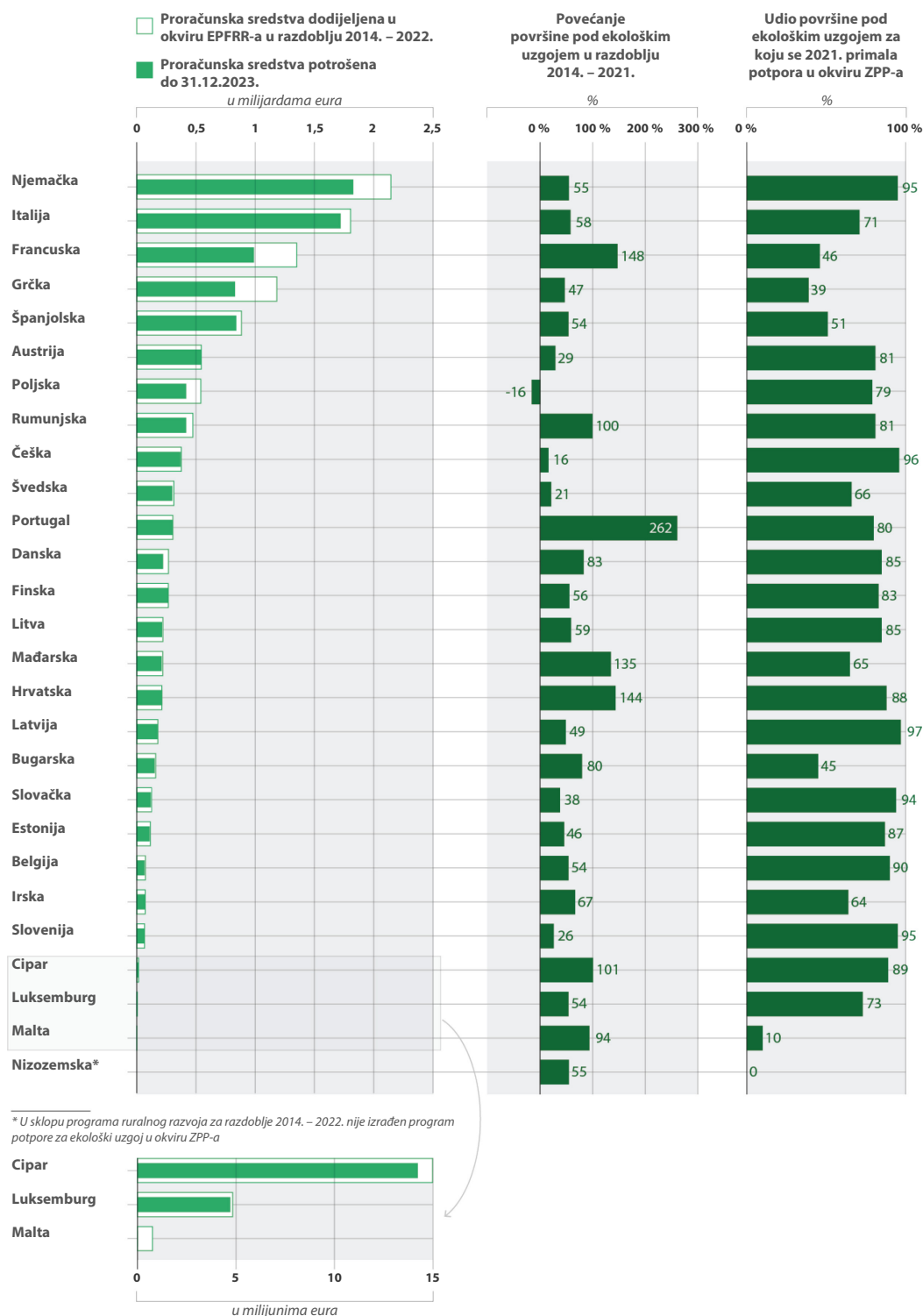
38. Potpora u okviru te mjere dodijeljena je po hektaru prihvatljivog poljoprivrednog zemljišta za višegodišnje obveze prelaska na prakse ekološkog uzgoja ili njihovo održavanje, kako je definirano u Uredbi o ekološkoj proizvodnji. Sve države članice osim Nizozemske u svoje su programe ruralnog razvoja uključile potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a, pri čemu su Njemačka, Italija, Francuska, Grčka i Španjolska u tu svrhu dodijelile 62 % ukupnog proračuna EPFRR-a – vidjeti [sliku 11](#).

¹³ Poglavlje 7. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

¹⁴ Uvodne izjave 3. i 4. Uredbe (EU) 2018/848.

¹⁵ Članak 29. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

Slika 11. – U razdoblju 2014. – 2022. na pet država članica otpada 62 % potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a



Napomena: proračun EPFRR-a uključuje dodatna financijska sredstva iz Instrumenta EU-a za oporavak (instrument „NextGenerationEU”), koja su državama članicama pružena za oporavak od bolesti COVID-19 u razdoblju 2021. – 2022.

Izvor: Sud, na temelju planova financiranja u programima ruralnog razvoja prema stanju od 31. prosinca 2023.

39. Potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a 2021. bila je dodijeljena za 69 % od gotovo 16 milijuna hektara zemljišta pod ekološkim uzgojem u EU-u¹⁶. Udio površine za koju se dodjeljuje potpora povećao se s 3,2 % 2014. na 6,9 % 2021.¹⁷ U okviru ZPP-a ekološki uzgoj uglavnom se financira kako bi se promicala održiva poljoprivreda i kako bi se zahtjevi u vezi sa zaštitom okoliša uključili u politiku¹⁸. Koristi od te mjere u pogledu okoliša proizlaze iz pravila utvrđenih u Uredbi o ekološkoj proizvodnji (vidjeti [sliku 1.](#)).

40. Jedna od ključnih praksi ekološkog uzgoja primjena je plodoreda, kojim se doprinosi plodnosti i zdravlju tla te suzbijanju štetočina i bolesti. Ekološki poljoprivrednici obvezni su prema Uredbi o ekološkoj proizvodnji provoditi praksu višegodišnjeg plodoreda i uključiti mahunarke i druge usjeve za zelenu gnojidbu u plan plodoreda¹⁹. Budući da plodored nije definiran u Uredbi, države članice mogu utvrditi dodatne nacionalne odredbe o načinu provedbe te prakse. Od četiriju država članica obuhvaćenih revizijom samo je Italija odredila takvu definiciju.

41. Devet od 26 poljoprivrednika koje je Sud posjetio u četirima državama članicama uzgajalo je isti usjev na istoj parceli nekoliko uzastopnih godina ili nije upotrebljavalo mahunarke ili druge usjeve za zelenu gnojidbu. Zbog neprimjenjivanja odgovarajuće prakse plodoreda u nekim je slučajevima došlo do povećane upotrebe sirovina iz vanjskih izvora, kao što su komercijalna ekološka gnojiva i pesticidi, što je u suprotnosti s načelom ograničavanja upotrebe takvih sirovina pri ekološkom uzgoju.

¹⁶ Izračunao Sud, na temelju [podataka Eurostata za 2021.](#) i [portala podataka GU-a AGRI.](#)

¹⁷ Izračunao Sud, na temelju [portala podataka GU-a AGRI.](#)

¹⁸ Uvodna izjava 4. [Uredbe \(EU\) 2018/848.](#)

¹⁹ Članak 12. stavak 1. [Uredbe \(EZ\) br. 834/2007](#) i točke 1.9. i 1.10. Priloga II. [Uredbi \(EU\) 2018/848.](#)

42. Poljoprivrednici moraju poštovati visoke standarde dobrobiti životinja, u skladu s pravilima o ekološkom uzgoju životinja. Ti standardi uključuju sprečavanje patnje životinja. Ako je to potrebno, države članice poljoprivrednicima mogu dodijeliti odobrenja kojima im se omogućuje odstupanje od određenih pravila o dobrobiti životinja, pod uvjetom da su ta izuzeća svedena na najmanju moguću mjeru i, u odgovarajućim slučajevima, vremenski ograničena²⁰. Sud je u razdoblju obuhvaćenom revizijom utvrdio da su ekološki poljoprivrednici u Austriji, Poljskoj i Italiji tijekom mnogo uzastopnih godina na nacionalnoj razini mogli su iskoristiti opća odobrenja u pogledu pitanja dobrobiti životinja – vidjeti **okvir 2**. Poljoprivrednici koji su se koristili tim odobrenjima imali su pravo na potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a.

Okvir 2.

Pri dodjeli potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a nisu se poštovala pravila o dobrobiti životinja

Ekološki stočari u Austriji od 2015. mogli su iskoristiti opća odobrenja za određene prakse postupanja sa životinjama. To je značilo da je stočarima bilo dopušteno uklanjati rogove, repove ili zube životinja, da životinjama nije morao biti omogućen pristup ispaši na otvorenim površinama te da su goveda mogla biti sapinjana na malim poljoprivrednim gospodarstvima. Nakon revizija provedenih 2017. i 2019. Komisija je ekološkim stočarima oduzela iznos od 16,4 milijuna eura neopravdanih plaćanja u okviru ZPP-a zbog nepoštovanja pravila o dobrobiti životinja. Austrija je 2021. povukla svoja opća odobrenja.

Sud je utvrdio da Italija (od 2009.) i Poljska (od 2015.) dodjeljuju slično opće odobrenje za sapinjanje životinja na malim poljoprivrednim gospodarstvima. Poljska je 2022. povukla to odobrenje, a Italija ga i dalje primjenjuje.

Komisija je odgovorna za praćenje načina na koji države članice primjenjuju odobrenja u pogledu ekološkog uzgoja. Međutim, države članice prema Uredbi o ekološkoj proizvodnji nisu obvezne obavijestiti Komisiju o dodjeli općih odobrenja za sapinjanje životinja na malim poljoprivrednim gospodarstvima ili za njihova sakaćenja. Stoga Komisija nije znala za te slučajeve.

²⁰ Članak 22. Uredbe br. (EZ) 834/2007.

43. Uredbom o ekološkoj proizvodnji utvrđuje se skup dobrovoljnih načela za ekološki uzgoj, kao što su očuvanje elemenata krajobraza, odgovorna upotreba prirodnih resursa i ograničena upotreba resursa iz vanjskih izvora. Države članice mogu povećati svoj pozitivan učinak na okoliš uključenjem tih načela u potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a (vidjeti [sliku 1.](#)). U četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom Sud je utvrdio da su u predmetnu mjeru rijetko bila uključena načela ekološkog uzgoja. Međutim, Sud je utvrdio dva primjera dobre prakse u Austriji i Poljskoj – vidjeti [okvir 3.](#)

Okvir 3.

Primjeri dodatnih odredbi u području okoliša uključenih u potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a

Austrija je dio proračuna za predmetnu mjeru iskoristila za plaćanja ekološkim poljoprivrednicima koji su na svojim poljoprivrednim gospodarstvima dobrovoljno očuvali trajne travnjake i elemente krajobraza.

Poljska je očuvanje travnjaka i elemenata krajobraza postavila kao uvjet za primanje financijske potpore za sve ekološke poljoprivrednike.

Države članice nisu u svim slučajevima zajamčile da potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a rezultira ekološkom proizvodnjom

44. U skladu s Uredbom o ekološkoj proizvodnji cilj ekološkog uzgoja trebala bi biti proizvodnja širokog raspona prehrambenih proizvoda koji odgovaraju potražnji potrošača za proizvodima proizvedenim na način koji ne šteti okolišu, zdravlju ljudi, zdravlju bilja ili zdravlju i dobrobiti životinja²¹. U razdoblju 2014. – 2022. potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a bila je namijenjena tome da se poljoprivrednicima nadoknade dodatni troškovi i izgubljeni prihodi zbog prelaska s konvencionalnog uzgoja na ekološki. Ekološki poljoprivrednici nisu morali proizvoditi ekološke proizvode kako bi primili tu potporu.

²¹ Uvodna izjava 1. i članak 3. Uredbe (EZ) br. 834/2007.

45. Kako bi se izbjegla mogućnost pružanja potpore za neproizvodne površine, Austrija, Poljska i Italija od svojih su poljoprivrednika zatražile da parcele za koje su primili potporu iskoriste za u konkretne svrhe, npr. da žanju svoje usjeve ili da travu upotrebljavaju za prehranu životinja. U Poljskoj je taj zahtjev doveo do povećanja ekološke proizvodnje – vidjeti [okvir 4](#). Poljoprivrednici u Italiji (Sicilija) koji svoje proizvode prodaju kao ekološke imaju prednost za primanje potpore EU-a od 2023.

Okvir 4.

Promjena uvjeta za primanje potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a doprinijela je povećanju ekološke proizvodnje u Poljskoj












Poljska je u svoj program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. uvela zahtjev prema kojem poljoprivrednici svoje parcele za koje primaju potporu u okviru ZPP-a moraju iskoristiti za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda (npr. upotreba trave za prehranu životinja ili za prodaju te berba voća u voćnjacima). Ta ključna promjena uvjeta prihvatljivosti dovela je do smanjenja površine pod ekološkim uzgojem u razdoblju 2015. – 2019. Istodobno, ekološka proizvodnja nastavila se povećavati. U Poljskoj je od 2021. došlo do znatnog povećanja i površine pod ekološkim uzgojem i ekološke proizvodnje.

46. Gotovo 60 % površine EU-a pod ekološkim uzgojem 2020. bilo je pokriveno trajnim travnjacima i krmnim biljem. Međutim, ekološki uzgoj životinja i dalje čini usku tržišnu nišu u EU-u. Goveda iz ekološkog uzgoja 2020. činila su samo 6 % ukupnog broja goveda u EU-u, dok su perad i svinje iz ekološkog uzgoja činile redom 3,6 % i 1 % svojih ukupnih populacija²². Budući da se potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a temelji na površini, tržište je i dalje glavni poticaj stočarima da svoje životinje počnu uzgajati na ekološki način.

47. Iako se u Rumunjskoj površina prekrivena ekološkim travnjacima i krmnim biljem u razdoblju 2014. – 2021. više nego udvostručila, Sud je utvrdio da se broj pašnih životinja iz ekološkog uzgoja smanjio za 75 %. Mjerom za ekološki uzgoj u Rumunjskoj je pružena potpora za gotovo 100 % ekoloških travnjaka, bez ikakvog poticaja za ekološki uzgoj stoke. S druge strane, Italija i Austrija uključile su poticaje za ekološki uzgoj stoke u tu mjeru – vidjeti [sliku 12](#).

²² Komisija, informativni članak o poljoprivrednim tržištima, „Organic farming in the EU – a decade of growth”, str. 6., siječanj 2023.

Slika 12. – Poticaji za ekološki uzgoj stoke u sklopu potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a

	TRAVNJACI	KRMNO BILJE	
 konvencionalni  ekološki	 plaćanja za travnjake i krmno bilje više su nego triput veća za stočare koji svoje životinje uzgajaju na ekološki način	  x3	AUSTRIJA
 	 finansijska sredstva za travnjake dodjeljuju se isključivo stočarima koji svoje životinje uzgajaju na ekološki način	 dvaput veća plaćanja za krmno bilje za stočare koji svoje životinje uzgajaju na ekološki način	ITALIJA Sicilija
 	 finansijska sredstva za travnjake dodjeljuju se samo stočarima koji svoje životinje uzgajaju na ekološki način	 30 % veća plaćanja za krmno bilje za stočare koji svoje životinje uzgajaju na ekološki način*	ITALIJA Kampanija

*U Kampaniji je taj poticaj bio ograničen na goveda i bivoile, i to u prve dvije godine od prelaska na ekološki uzgoj

Izvor: Sud, na temelju programa ruralnog razvoja.

48. Ekološki poljoprivrednici obvezni su upotrebljavati ekološko sjeme pri sadnji svojih usjeva²³. Ako ekološko sjeme nije dostupno na tržištu, poljoprivrednici mogu zatražiti odstupanje kako bi mogli upotrebljavati neekološko sjeme²⁴. U studiji financiranoj sredstvima EU-a iz 2021.²⁵ procijenjeno je da je između 23 % (za zob) i 75 % (za mrkvu) sjemena koje ekološki poljoprivrednici u EU-u kupuju neekološkog podrijetla.

²³ Članak 12. stavak 1 točka (i) Uredbe (EZ) br. 834/2007 i točka 1.8.1. Priloga II. Uredbi (EU) 2018/848.

²⁴ Članak 12. stavak 22. Uredbe (EZ) br. 834/2007 i točka 1.8.5.1. Priloga II. Uredbi (EU) 2018/848.

²⁵ Projekt LIVESEED, „The state of organic seeds in Europe”, str. 23., 2021.

49. Potražnja za ekološkim sjemenom ekološkim poljoprivrednicima može pružiti dodatni ekonomski poticaj za njegovu proizvodnju. Međutim, Sud je utvrdio da je u svim četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom uobičajena praksa bilo odobravanje odstupanja u svrhu upotrebe neekološkog sjemena. U razdoblju obuhvaćenom revizijom broj odstupanja u predmetnim državama članicama općenito se povećavao razmjerno povećanju zemljišta pod ekološkim uzgojem.

50. Države članice od 2009. imaju obvezu voditi bazu podataka s popisom sorti ekološkog sjemena dostupnih na svojem državnom području²⁶ dok dobavljači sjemena nemaju obvezu pružiti te podatke. Sud je u Rumunjskoj i Italiji utvrdio da su te baze podataka bile zastarjele, statične ili da su sadržavale vrlo malo unosa.

51. Države članice od 2009. svake godine obavješćuju Komisiju o upotrebi konvencionalnog sjemena u ekološkom uzgoju, uključujući sorte usjeva i količine koje su poljoprivrednicima potrebne. Prema navodima Komisije te se informacije upotrijebljavaju za bolju izradu programa za sredstva EU-a za istraživanje kako bi se povećala dostupnost ekološkog sjemena. U istoj studiji iz 2021. financiranoj sredstvima EU-a²⁷ (vidjeti odlomak **48.**) ispitano je 839 poljoprivrednika u 17 država članica i utvrđeno da je dostupnost lokalno prilagođenog ekološkog sjemena i dalje problem za 60 % poljoprivrednika.

Države članice nisu dovoljno dobro usmjerile financiranje u okviru ZPP-a da omoguće daljnji razvoj ekološkog sektora

52. U sklopu dobro razvijenog tržišta ekoloških proizvoda ekološke je poljoprivrednike moguće nagraditi dodatnom cjenovnom premijom. U Komisijinoj [evaluaciji učinka ZPP-a na prirodne resurse iz 2021.](#) istaknuto je da poljoprivrednici na ekološki uzgoj uglavnom prelaze zbog gospodarskih perspektiva koje im nudi tržište, a ne zbog okolišnih aspekata.

²⁶ Članak 48. Uredbe (EZ) br. 889/2008.

²⁷ Projekt LIVESEED, „The state of organic seeds in Europe”, str. 23., 2021.

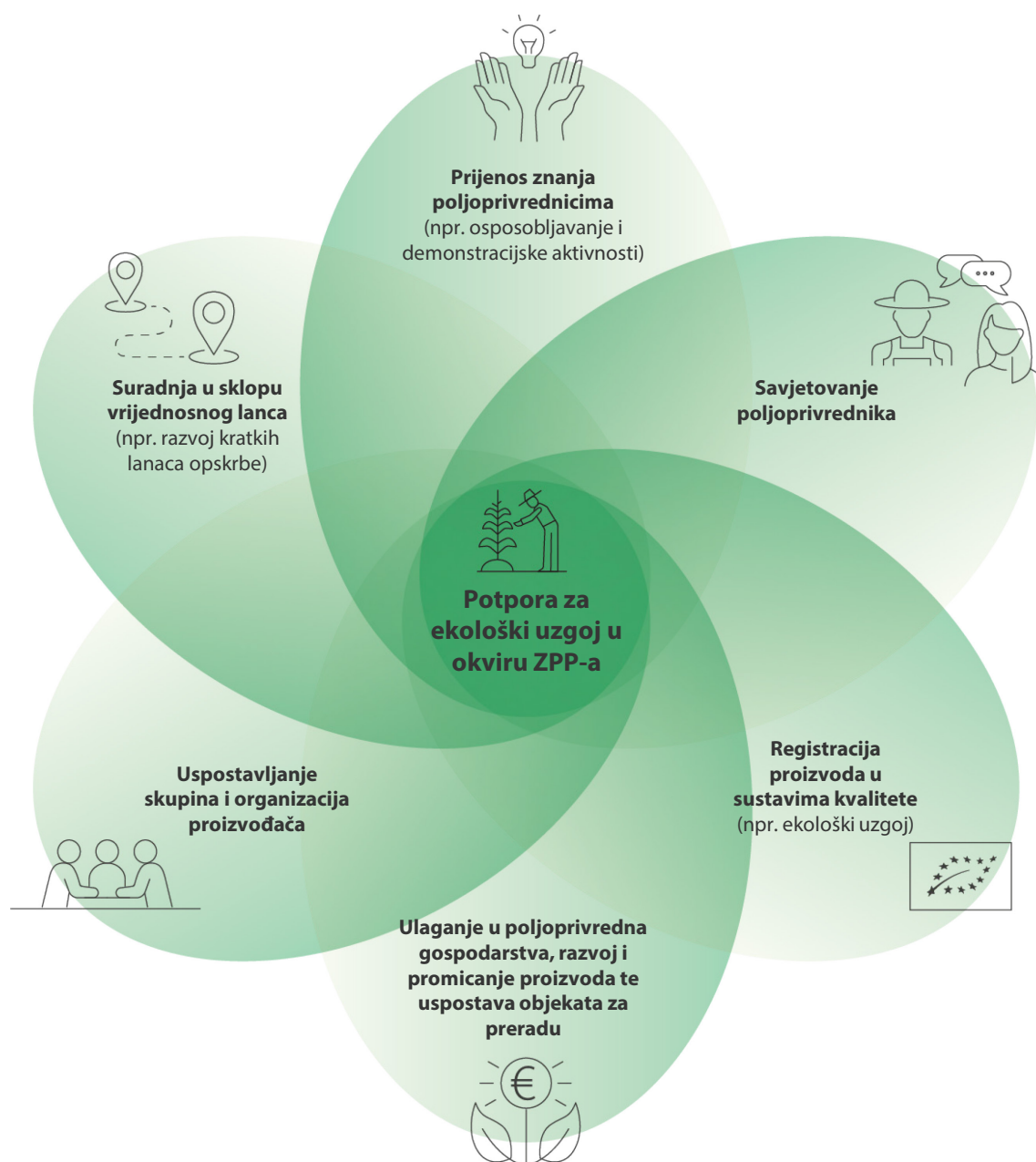
53. Komisija od 2014. potiče države članice da u svojim programima ruralnog razvoja iskoriste druge mjere potpore u okviru ZPP-a²⁸ kako bi se zajamčio opći razvoj ekološkog sektora i time povećao učinak potpore EU-a za ekološki uzgoj. Međutim, pružila im je malo smjernica o tome kako to učiniti. Tek je 2022. u okviru ZPP-a osnovana tematska skupina za razmjenu najboljih praksi među državama članicama u pogledu toga kako iskoristiti sredstva iz ZPP-a za jačanje položaja ekoloških poljoprivrednika u vrijednosnom lancu²⁹.

54. Države članice u svojim su programima ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. mogle poduprijeti ekološki sektor primjenom nekoliko mjera EPFRR-a – vidjeti [sliku 13](#). Sud je utvrdio da su sve četiri države članice obuhvaćene revizijom odredbe za ekološke poljoprivrednike ili ekološki sektor utvrdile i u okviru drugih mjera ZPP-a koje se nisu odnosile samo na potporu za ekološki uzgoj. Međutim, nisu mogle procijeniti jesu li subjekti u ekološkoj proizvodnji s pomoću tih odredaba dobili prednost u pristupu financijskoj potpori. Države članice obuhvaćene revizijom nisu pratile niti procjenjivale učinak financijskih sredstava dodijeljenih za ekološki sektor u okviru tih mjera.

²⁸ Smjernice Komisije za države članice o potpori za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a.

²⁹ Europska mreža ZPP-a, „Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain”.

Slika 13. – Za potporu ekološkom sektoru bile su dostupne i druge mjere ruralnog razvoja



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

55. Sve četiri države članice navele su da postoji potreba za pružanjem pomoći ekološkim poljoprivrednicima u stjecanju znanja, i to s pomoću posebnog osposobljavanja, savjetodavnih usluga ili oglednih poljoprivrednih gospodarstava. I Rumunjska i Poljska u sklopu svojih programa ruralnog razvoja za te su mjere isplanirale posebne pozive na podnošenje prijedloga usmjerene na ekološke poljoprivrednike. Međutim, nijedan ekološki poljoprivrednik u Rumunjskoj nije mogao ostvariti koristi od takvog posebnog osposobljavanja ili takvih savjetodavnih usluga jer nijedan voditelj osposobljavanja ili savjetnik nije odgovorio na objavljeni poziv na podnošenje prijedloga. Poljska je te dvije mjere počela primjenjivati tek 2022.

56. U izvješću iz 2014. o evaluaciji zakonodavstva EU-a o ekološkom uzgoju naglašeno je da postoji jasan potencijal za društveno-gospodarske koristi ako se ekološki razvoj može usmjeriti na mala poljoprivredna gospodarstva u ruralnim područjima u nepovoljnom položaju. Međutim, mali poljoprivrednici suočavaju se s preprekama pri prelasku na ekološki uzgoj, kao što su financijsko opterećenje povezano s troškovima certificiranja i inspekcije te administrativno opterećenje povezano s vođenjem detaljne evidencije u skladu s Uredbom o ekološkoj proizvodnji³⁰. Prosječna veličina ekoloških poljoprivrednih gospodarstava u EU-u (41 ha) 2,5 puta je veća od prosječne veličine konvencionalnih poljoprivrednih gospodarstava (16 ha)³¹.

57. Kako bi malim poljoprivrednicima pomogle da prevladaju te prepreke, Austrija, Italija i Poljska odlučile su s pomoću potpore za programe kvalitete plaćati njihove troškove inspekcije i certifikacije tijekom prvih pet godina njihove primjene praksi ekološkog uzgoja. U Rumunjskoj su se ti troškovi smatrali transakcijskim troškovima te su bili uključeni u potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a. Kako bi poljoprivrednike s manjim poljoprivrednim gospodarstvima potaknula na prelazak na ekološki uzgoj, Poljska je također smanjila potporu za ekološki uzgoj na poljoprivrednim gospodarstvima većim od 50 hektara u okviru ZPP-a za do 60 %. Međutim, smanjenje plaćanja za veća poljoprivredna gospodarstva nije dovelo do očekivanog učinka na manja poljoprivredna gospodarstva.

³⁰ Komisija, „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products”, SWD(2014) 65 , 2014.

³¹ Komisija, informativni članak o poljoprivrednim tržištima, „Organic Farming in the EU”, 2023.

58. Prema Uredbi o ekološkoj proizvodnji³² mali se poljoprivrednici od 2022. mogu odlučiti za skupno certificiranje kako bi smanjili svoje troškove. Unatoč velikom broju malih poljoprivrednika, posebice u Poljskoj i Rumunjskoj, nijedna država članica od njih četiriju obuhvaćenih revizijom nije iskoristila tu mogućnost. Poljoprivrednici se ne koriste mogućnošću skupnog certificiranja, uglavnom zbog njezina nejasnog pravnog statusa i nejasnih definicija³³.

59. Države članice mogle bi dodatno pomoći ekološkim poljoprivrednicima na način da im pruže financijsku potporu u okviru ZPP-a za modernizaciju njihovih poljoprivrednih gospodarstava, izgradnju skladišnih objekata ili kupnju strojeva prilagođenih ekološkom uzgoju. Nijedna država članica obuhvaćena revizijom nije objavila posebne pozive za subjekte u ekološkoj proizvodnji u okviru mjere za ulaganja. Međutim, sve su ekološkim poljoprivrednicima omogućile povlaštenu pristup financiranju, s različitim rezultatima, kako je prikazano u **okviru 5**. Države članice obuhvaćene revizijom također su dodjeljivale dodatne bodove za projekte kojima se promicala suradnja među ekološkim poljoprivrednicima, razvijala prerada ekoloških proizvoda ili kojima su se uspostavljali kratki lanci opskrbe ekološkim proizvodima.

³² Članak 36. Uredbe (EU) 2018/848.

³³ Odgovori na najčešća pitanja o Uredbi o ekološkoj proizvodnji.

Okvir 5.

Povlašteni pristup ekoloških poljoprivrednika potpore za ulaganja polučio je različite rezultate

Austrija i Rumunjska ekološkim su poljoprivrednicima omogućile povećanu stopu sufinanciranja od redom 5 % i 20 % za ulaganja u njihova poljoprivredna gospodarstva. Nadležna tijela nisu znala kakav je to učinak imalo na ekološke poljoprivrednike. U Rumunjskoj su pravo na povećane stope sufinanciranja imale i druge kategorije poljoprivrednika, čime je smanjen poticaj za prelazak na ekološki uzgoj u većem razmjeru.

U Poljskoj su iz potpore za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava bila isključena ulaganja u područje uzgoja peradi, osim u slučajevima već postojeće ekološke proizvodnje ili budućeg prelaska na ekološku proizvodnju. U razdoblju između 2014. i 2022. populacija peradi iz ekološkog uzgoja više se nego utrostručila.

Italija (Sicilija) ekološkim je poljoprivrednicima davala dodatne bodove pri odabiru projekata za potporu EU-a u svrhu ulaganja u njihova poljoprivredna gospodarstva. Međutim, zbog dostupnosti sredstava za sve su prihvatljive zahtjeve dodijeljena financijska sredstva, čime se ekološkim poljoprivrednicima nije dala nikakva prednost.

Zbog ograničenja u podacima otežano je kvalitetno donošenje politika za ekološki sektor

60. Komisija i države članice trebale bi uspostaviti odgovarajući i pouzdan sustav praćenja i evaluacije rashoda za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a³⁴ te zajamčiti dostupnost odgovarajućih podataka o ekološkom sektoru u svrhu potpore postupku donošenja politika³⁵. Sud je očekivao da će utvrditi sljedeće:

- da su uspostavljenim okvirom za praćenje i evaluaciju pružene odgovarajuće informacije o rezultatima potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a i njezinu učinku na postizanje ciljeva ZPP-a;

³⁴ Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 834/2014 i br. 808/2014.

³⁵ Uvodna izjava 36. Uredbe (EZ) br. 834/2007.

- o da je Komisija upotrebljavala druge dostupne izvore podataka kako bi dopunila okvir za praćenje i evaluaciju; i
- o da je Komisija zajamčila dostupnost i relevantnost podataka o ekološkom sektoru u svrhu potpore postupku donošenja politika.


Nije moguće procijeniti učinak potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a

61. Svrha pružanja financijske potpore za ekološki uzgoj bila je doprinijeti³⁶ postizanju općeg cilja ZPP-a, a taj cilj je održivo upravljanje prirodnim resursima EU-a i klimom, i to na sljedeće načine:

- o ostvarenjem koristi za okoliš; i
- o neizravnim doprinosom povećanju prihoda poljoprivrednika, ispunjavanju očekivanja potrošača i održavanju poljoprivredne raznolikosti.

62. Kako bi izmjerila ostvaruju li se ti ciljevi s pomoću potpore za ekološki uzgoj, Komisija se koristila zajedničkim okvirom ZPP-a za praćenje i evaluaciju³⁷. Pokazatelji za ekološki uzgoj utvrđeni u zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju prikazani su na *slici 14.*

Slika 14. – Pokazatelji za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022.

Ostvarenja	Rezultati	Kontekst
 Ukupni javni rashodi		
 Broj poljoprivrednih gospodarstava / poljoprivrednika kojima se pruža potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a	 <i>Nema pokazatelja rezultata</i>	 Ukupna poljoprivredna površina pod ekološkim uzgojem
 Ukupna poljoprivredna površina za koju se prima potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a		

Izvor: Sud, na temelju Provedbene uredbe (EU) br. 834/2014 i Provedbene uredbe (EU) br. 808/2014.

³⁶ GU AGRI, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014 – 2020”, 2017., str. 14.

³⁷ Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 834/2014 i br. 808/2014.

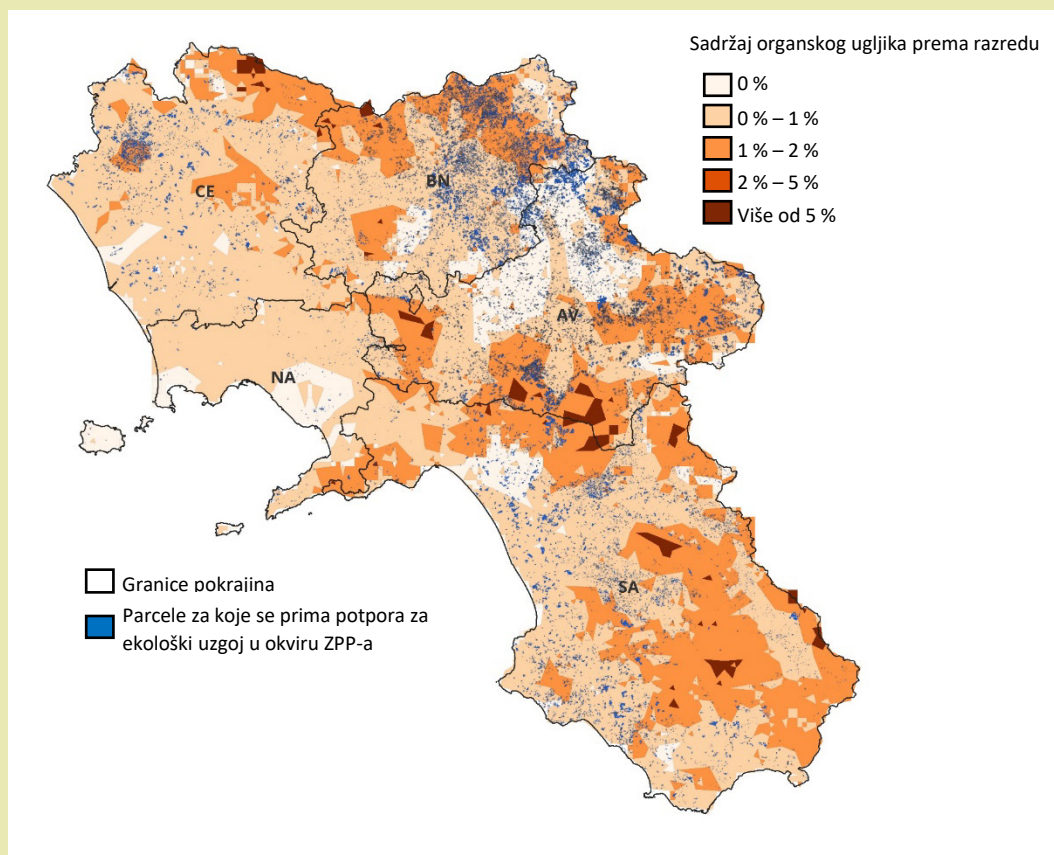
63. U zajednički okvir za praćenje i evaluaciju nije bio uključen pokazatelj rezultata potpore za ekološki uzgoj. S pomoću triju pokazatelja ostvarenja pružaju se informacije o tome kako je financijska potpora iskorištena (tj. koliko je novca potrošeno za koliko ekoloških poljoprivrednika i za koliko hektara), ali ne i o učinku potpore ili njezinu doprinosu postizanju ciljeva ZPP-a.

64. Države članice mogu osmisliti dodatne pokazatelje za mjerenje učinaka svojih programa ruralnog razvoja. Sud je utvrdio da nijedan od tih dodatnih pokazatelja nije bio povezan s ekološkim uzgojem. Međutim, dvije talijanske regije koje je Sud posjetio za potrebe ove revizije prikupile su dodatne informacije o ekološkom uzgoju kako bi procijenile njegov učinak na okoliš i klimu – vidjeti [okvir 6](#).

Okvir 6.

Talijanske regije prikupljaju informacije za praćenje učinka potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a na okoliš i klimu

Kampanija je uspostavila poseban okvir za praćenje potpore u okviru ZPP-a za ekološki uzgoj, u sklopu kojeg se svake godine izvješćuje o ugljiku i nitratima u tlu, emisijama stakleničkih plinova i riziku od erozije tla.



Na Siciliji ekološki poljoprivrednici koji primaju potporu u okviru te mjere moraju dostaviti sljedeće informacije:

- tehničko izvješće koje je potvrdio agronom, s detaljnim informacijama o poljoprivrednom gospodarstvu, uključujući prisutnost elemenata krajobraza, vodnih resursa i zaštićenih područja;
- analizu humusa s informacijama o zdravlju i plodnosti tla, koju treba ponoviti na kraju razdoblja primjene obveze u svrhu procjene djelotvornosti praksi organskog uzgoja za tlo.

Međutim, Sud je utvrdio da se relevantno regionalno tijelo nije koristilo prikupljenim informacijama.

65. Za razdoblje 2023. – 2027. zajednički okvir za praćenje i evaluaciju zamijenjen je okvirom za uspješnost, praćenje i evaluaciju. Zadržani su pokazatelji ostvarenja te je Komisija dodala jedan pokazatelj rezultata: udio površine pod ekološkim uzgojem za koju se prima financijska potpora za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a. Kako je navedeno u [mišljenju Suda 07/2018](#), u tom se pokazatelju rezultata zapravo odražava ostvarenje, bez mjerenja učinaka potpore za ekološki uzgoj. Poboljšanje je to što se u sklopu okvira za uspješnost, praćenje i evaluaciju prate sredstva u okviru ZPP-a isplaćena ekološkim poljoprivrednicima³⁸.

66. Kako bi se procijenio doprinos mjera ruralnog razvoja postizanju ciljeva ZPP-a, države članice i Komisija također provode evaluacije. Države članice 2019. provele su evaluaciju svojih programa ruralnog razvoja u sredini programskog razdoblja. Nijedna od četiriju država članica obuhvaćenih revizijom u tu evaluaciju nije uključila informacije o doprinosu potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a postizanju ciljeva utvrđenih u njihovim programima ruralnog razvoja. Komisija je 2021. također provela dvije evaluacije učinka ZPP-a na [klimatske promjene](#) i [prirodne resurse](#). U objema je evaluacijama navedeno da se ne može ocijeniti izravni doprinos posebnih mjera postizanju ciljeva ZPP-a.

³⁸ Stavak 4. točka (i) Priloga IV. [Provedbenoj uredbi Komisije \(EU\) 2022/1475](#).

Postojeći alati EU-a nisu prikladni za analizu učinka ekološkog uzgoja

67. Kako bi analizirala učinak financijske potpore EU-a za ekološki uzgoj na postizanje ciljeva utvrđenih na razini EU-a, Komisija se uglavnom koristi gospodarskim podacima o ekološkim poljoprivrednim gospodarstvima iz sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka³⁹. U sustavu poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka nalaze se podatci o dohotku pojedinog poljoprivrednog gospodarstava i pojedinog radnika, intenzitetu rada te troškovima gnojiva, pesticida i veterinarskih proizvoda.

68. Od 80 000 poljoprivrednih gospodarstava uključenih u bazu podataka njih 10 % čine ekološka poljoprivredna gospodarstva. Ta su poljoprivredna gospodarstva neravnomjerno raspoređena među državama članicama i nisu reprezentativna⁴⁰. Time se ograničava mogućnost upotrebe sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka za analizu učinka ekološkog uzgoja. U studenom 2023. sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka zamijenjen je sustavom podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava⁴¹, koji još nije u funkciji.

69. U akcijski plan EU-a za razvoj ekološkog sektora iz 2021. uključena je mjera za kontinuirano prikupljanje podataka o koristima ekološkog uzgoja za okoliš, gospodarstvo i društvo, počevši od 2022. U okviru sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava uz već prikupljene gospodarske podatke prikupljat će se i okolišni i socijalni podatci s poljoprivrednih gospodarstava u EU-u. Međutim, Komisija još nije riješila problem ograničenja u podacima u pogledu ekoloških poljoprivrednih gospodarstava, ni u sustavu poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka ni u sustavu podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava.

70. Komisija smatra da bi se podatci o okolišu u sustavu podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava mogli dopuniti upotrebom modula za tlo iz Istraživanja o korištenju zemljišta i pokrivenosti. U sklopu tog modula pružaju se informacije o degradaciji, eroziji, zbijanju i onečišćenju tla, promjenama u razinama organskog ugljika u tlu te bioraznolikosti. Međutim, tim se alatom ne utvrđuje koji uzorci su nastali u tlu koje je bilo korišteno za ekološki uzgoj.

³⁹ JRC, „Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP”, 2023.

⁴⁰ Komisija, informativni članak o poljoprivrednim tržištima, „Organic farming in the EU – a decade of growth”, siječanj 2023., str. 9.

⁴¹ Uredba (EU) 2023/2674.

71. Te su informacije dostupne u državama članicama, i to u informacijskim sustavima koji se upotrebljavaju za lociranje poljoprivrednih parcela i obradu plaćanja poljoprivrednicima u okviru ZPP-a. Tijekom 2023. samo je polovica država članica Komisiji pružila djelomičan pristup tim informacijama, uglavnom iz razloga povjerljivosti.

O ekološkom sektoru prikuplja se manje varijabli

72. Statistički podatci o ekološkom sektoru ključni su za procjenu provedbe politike EU-a za ekološki uzgoj i za praćenje napretka akcijskih planova EU-a za razvoj ekološkog sektora⁴². Od 2008. sve države članice Komisiji su svake godine morale⁴³ slati detaljne podatke o zemljištu pod ekološkim uzgojem, ekološkoj biljnoj i stočarskoj proizvodnji, stoci iz ekološkog uzgoja i broju subjekata u ekološkoj proizvodnji.

73. Ta je obveza ukinuta 2022., kada je na snagu stupila aktualna Uredba o ekološkoj proizvodnji te je prikupljanje statističkih podataka za ekološki sektor postalo dobrovoljno za države članice. Dosad je samo osam država članica⁴⁴ formalno pristalo nastaviti slati Komisiji podatke o ekološkom uzgoju⁴⁵. Stoga se mnogi skupni podatci na razini EU-a za 2021. i 2022., uključujući podatke o zemljištima pod ekološkim uzgojem, više ne izračunavaju zbog nedostatka podataka država članica.

74. Od 2026. sve države članice ponovno će morati dostavljati statističke podatke o ekološkom uzgoju. Podatci će se zajedno s drugim poljoprivrednim statistikama prikupljati na temelju [Uredbe o statistici poljoprivrednog inputa i outputa](#). Komisija smatra da će se time zajamčiti bolje osiguranje kvalitete jer će sve države članice morati sustavno voditi računa o usklađenosti i dosljednosti podataka o ekološkom uzgoju i drugih podataka u području poljoprivrede.

75. Poboljšanje je to što će se u okviru Uredbe o statistici poljoprivrednog inputa i outputa prikupljati novi podatci o tome koliko se zemljišta pod ekološkim uzgojem tretira pesticidima te o količini upotrijebljenih pesticida. Tom će se Uredbom zahtijevati manje statističkih varijabli o ekološkom uzgoju u usporedbi s Uredbom o

⁴² Uvodna izjava 20. [Uredbe \(EU\) 2022/2379](#).

⁴³ Članak 36. [Uredbe \(EZ\) br. 834/2007](#) i članak 93. [Uredbe Komisije \(EZ\) br. 889/2008](#).

⁴⁴ Španjolska, Finska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Švedska i Slovačka.

⁴⁵ [Sporazum ESS-a o ekološkoj statistici](#), 12. veljače 2020.

ekološkoj proizvodnji – vidjeti [sliku 15](#). Stoga je Komisija već 2022. smanjila količinu podataka koji se prikupljaju za ekološki sektor.

Slika 15. – Od 2022. prikuplja se manje podataka o ekološkom uzgoju i ekološkoj proizvodnji

■ = broj statističkih varijabli koje se prikupljaju

Podatci koji se prikupljaju	Za razdoblje 2009. – 2021. u sklopu Uredbe o ekološkoj proizvodnji	Za razdoblje 2022. – 2025. u sklopu dobrovoljnog sporazuma	Od 2026. nadalje u sklopu Uredbe o statistici poljoprivrednog inputa i outputa	Podatci koji se od 2026. više neće prikupljati u sklopu Uredbe o statistici poljoprivrednog inputa i outputa
Subjekti u ekološkoj proizvodnji	17	17		na primjer, ekološki proizvođači, prerađivači (po industriji), uvoznici i izvoznici
Površina usjeva u razdoblju prelaska na ekološki uzgoj	+70	3	4	sve osim ukupne poljoprivredne površine, obradivog zemljišta, trajnih nasada i trajnih travnjaka
Površina usjeva u potpunosti prenamijenjena za ekološki uzgoj	+70	70	55	na primjer, podatci o usjevima u staklenicima i zemljištu na ugaru
Ekološki uzgoj usjeva	60	60	50	na primjer, podatci o pšenici i piru, suhim i proteinskim usjevima, korjenastim usjevima, uljaricama, vlaknastim usjevima, duhanu i hmelju
Stoka iz ekološkog uzgoja	20	7	7	na primjer, podatci o konjima, kunićima, peradi osim kokoši nesilica i košnicama
Ekološki uzgoj životinja	20	20	15	na primjer, podatci o peradi osim pilića, bivoljem mlijeku i medu

Izvor: Sud, na temelju upitnika Eurostata i provedbenih akata Uredbe o statistici poljoprivrednog inputa i outputa.

76. U ekološkom sektoru EU-a⁴⁶ već dugo vremena postoji potreba za poboljšanjem tržišnih informacija o ekološkim prehrambenim proizvodima. Međutim, prikupljanje veće količine podataka sa sobom nosi dodatne troškove i za države članice i za Komisiju. Komisija je 2021. počela objavljivati mjesečne podatke o **cijenama ekoloških prehrambenih proizvoda** kako bi nadopunila statističke podatke koji se već prikupljaju⁴⁷. Iako je to korak u pravom smjeru, postoje znatni problemi u pogledu kvalitete tih podataka (tj. podatci nisu usporedivi među državama članicama, cijene se prikupljaju u različitim fazama prehrambenog lanca te nedostaju znatne količine podataka).

77. Države članice ujedno mogu prikupljati dodatne podatke o nacionalnom tržištu za ekološke proizvode. Sud je tijekom revizijskih posjeta državama članicama utvrdio da su Italija i Rumunjska u svojim akcijskim planovima za razvoj ekološkog sektora istaknule potrebu za povećanjem transparentnosti tržišta s pomoću boljih podataka o nacionalnoj potrošnji i kretanjima ekoloških proizvoda unutar EU-a. Međutim, još nisu poduzele mjere u tom pogledu. U Austriji relevantna tijela kupuju detaljne podatke o domaćem tržištu od privatnih pružatelja podataka. U Danskoj se detaljni podatci o tržištu prikupljaju u sklopu nacionalnog zavoda za statistiku – vidjeti **okvir 7.**

Okvir 7.

Danska prikuplja detaljne podatke o tržištu za ekološki sektor

Danska svoje godišnje podatke o tržištu za ekološki sektor prikuplja i objavljuje u sklopu svojeg nacionalnog zavoda za statistiku. Danski trgovci na malo imaju pravnu obvezu pružati detaljne informacije o sljedećem:

- prodaji ekoloških proizvoda na domaćem tržištu i u svim zemljama izvan Danske te o korištenim prodajnim kanalima;
- kupnji ekoloških proizvoda iz drugih država članica ili izvan EU-a; i
- prometu i tržišnom udjelu po skupini proizvoda.

⁴⁶ Akcijski planovi za razvoj ekološkog sektora.

⁴⁷ Države članice od 2021. moraju obavještavati Komisiju o mjesečnim cijenama za određenu skupinu ekoloških proizvoda (**Uredba (EU) 2019/1746** o izmjeni Uredbe 2017/1185 – Prilog II.).

Zaključci i preporuke

78. Općenito gledajući, Sud je zaključio da postoje nedostaci u politikama EU-a i nacionalnim politikama za ekološki sektor. Sredstva u okviru ZPP-a upotrebljavala su se za povećanje poljoprivredne površine pod ekološkim uzgojem, a da se pritom nisu dovoljno uzimali u obzir okolišni i tržišni ciljevi utvrđeni u politici EU-a za ekološki uzgoj. Naposlijetku, učinak politike nije se mogao procijeniti zbog ograničenja u podacima.

79. Sud je utvrdio da je politika EU-a za ekološki sektor oslabljena zbog nedostataka u strateškom okviru. Komisija upotrebljava akcijske planove za usmjeravanje razvoja predmetnog sektora. Iako akcijski plan za razdoblje 2021. – 2027. čini poboljšanje u odnosu na prethodni, njegova tri glavna cilja i dalje ne uključuju ni mjerljive ciljne vrijednosti ni bilo kakve instrumente za mjerenje napretka. Ciljna vrijednost EU-a od 25 % poljoprivrednog zemljišta pod ekološkim uzgojem do 2030. nije dopunjena ciljnim vrijednostima koje bi se odnosile na druge elemente sektora. Ne postoje nikakve strategije ni ciljne vrijednosti EU-a za ekološki sektor za razdoblje nakon 2030. (vidjeti odlomke [19.](#) – [24.](#)).

80. Mjere na nacionalnoj razini ključne su za potporu politici EU-a. Sud je utvrdio da su države članice razvijale domaće politike za ekološki sektor različitim brzinama i da se razina kvalitete tih politika razlikovala. Pri izradi programa potpore u okviru ZPP-a samo su djelomično uzele u obzir posebne potrebe u pogledu svojih ekoloških sektora (vidjeti odlomke [25.](#) – [35.](#)).

1. preporuka – Potrebno je ojačati strateški okvir EU-a za ekološki sektor i poboljšati povezanost s potporom u okviru ZPP-a

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) poboljšati strateški pristup EU-a za ekološki sektor na sljedeće načine:
 - (i) definiranjem dugoročne vizije za taj sektor za razdoblje nakon 2030.;
 - (ii) utvrđivanjem mjerljivih ciljeva i polaznih pokazatelja za procjenu ostvarenog napretka;
 - (iii) razmatranjem dodatnih ciljnih vrijednosti kojima bi se dopunila ciljna vrijednost za ekološki uzgoj utemeljena na 25 % površine kako bi se zajamčio opći razvoj ekološkog sektora (npr. kako bi se potaknule ekološka proizvodnja i potrošnja);
- (b) poticanjem država članica u tome da upotrebu potpore u okviru ZPP-a za razdoblje nakon 2027. bolje povežu s potrebama koje su utvrdile za svoje ekološke sektore.

Ciljni rok provedbe: (a) do kraja 2026. te (b) do kraja 2027.

81. Sud je utvrdio da države članice nisu zajamčile dosljednu provedbu ekoloških pravila te da su u potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a rijetko uključivale bilo kakva ekološka načela koja bi išla korak dalje od pravnih zahtjeva (vidjeti odlomke [37.](#) – [43.](#)). Raširenom primjenom odstupanja u svrhu upotrebe neekološkog sjemena poljoprivrednike se ne potiče na proizvodnju ekološkog sjemena ni na razvoj predmetnog tržišta (vidjeti odlomke [44.](#) – [51.](#)). Osim podupiranja uvođenja praksi ekološkog uzgoja, države članice nisu dovoljno dobro usmjerile financiranje u okviru ZPP-a da se ojača položaj poljoprivrednika u vrijednosnom lancu i dodatno razvije ekološki sektor (vidjeti odlomke [52.](#) – [59.](#)).

2. preporuka – Potrebno je na bolji način uključiti ekološke i tržišne ciljeve ekološkog uzgoja u ZPP

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) državama članicama pružati smjernice za dosljednu primjenu pravila utvrđenih u Uredbi o ekološkoj proizvodnji te na bolji način uključiti ekološka načela u potporu za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a;
- (b) procijeniti doprinos sredstava u okviru ZPP-a gospodarskoj održivosti ekološkog uzgoja kako bi se potpora u okviru ZPP-a za razdoblje nakon 2027. bolje usmjerila na ekološki sektor;
- (c) analizirati primjenu svih odobrenja i odstupanja u području ekološkog uzgoja te prema potrebi poduzeti korektivne mjere.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2026.

82. U okviru ZPP-a ekološki uzgoj uglavnom se podupire radi očekivanih koristi za okoliš i klimu. Međutim, u sklopu zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju koji su uspostavile Komisija i države članice moguće je samo pratiti potrošnju sredstava EU-a, a ne i procijeniti učinak tih sredstava (vidjeti odlomke [61.](#) – [66.](#)). Komisija bi učinak potpore u okviru ZPP-a mogla procjenjivati s pomoću drugih postojećih alata EU-a, no njima se ne pružaju relevantne i reprezentativne informacije za ekološki uzgoj (vidjeti odlomke [68.](#) – [71.](#)). Na proces donošenja politika i dalje utječe ograničena dostupnost podataka o ekološkom sektoru, uključujući podatke o tržištu ekoloških proizvoda (vidjeti odlomke [72.](#) – [77.](#)).

3. preporuka – Potrebno je zajamčiti dostupnost relevantnih podataka za procjenu razvoja ekološkog uzgoja

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) na temelju već prikupljenih podataka surađivati s državama članicama u svrhu evaluacije doprinosa potpore za ekološki uzgoj u okviru ZPP-a postizanju ciljeva te politike;
- (b) prikupljati relevantne i reprezentativne informacije o ekološkom uzgoju u sustavu podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava u svrhu procjene učinka potpore u okviru ZPP-a;
- (c) analizirati potrebu za prikupljanjem detaljnijih podataka o ekološkom sektoru (npr. subjekti u ekološkoj proizvodnji i područja u razdoblju prelaska na ekološki uzgoj) koji bi poslužili kao uporište za političke odluke.

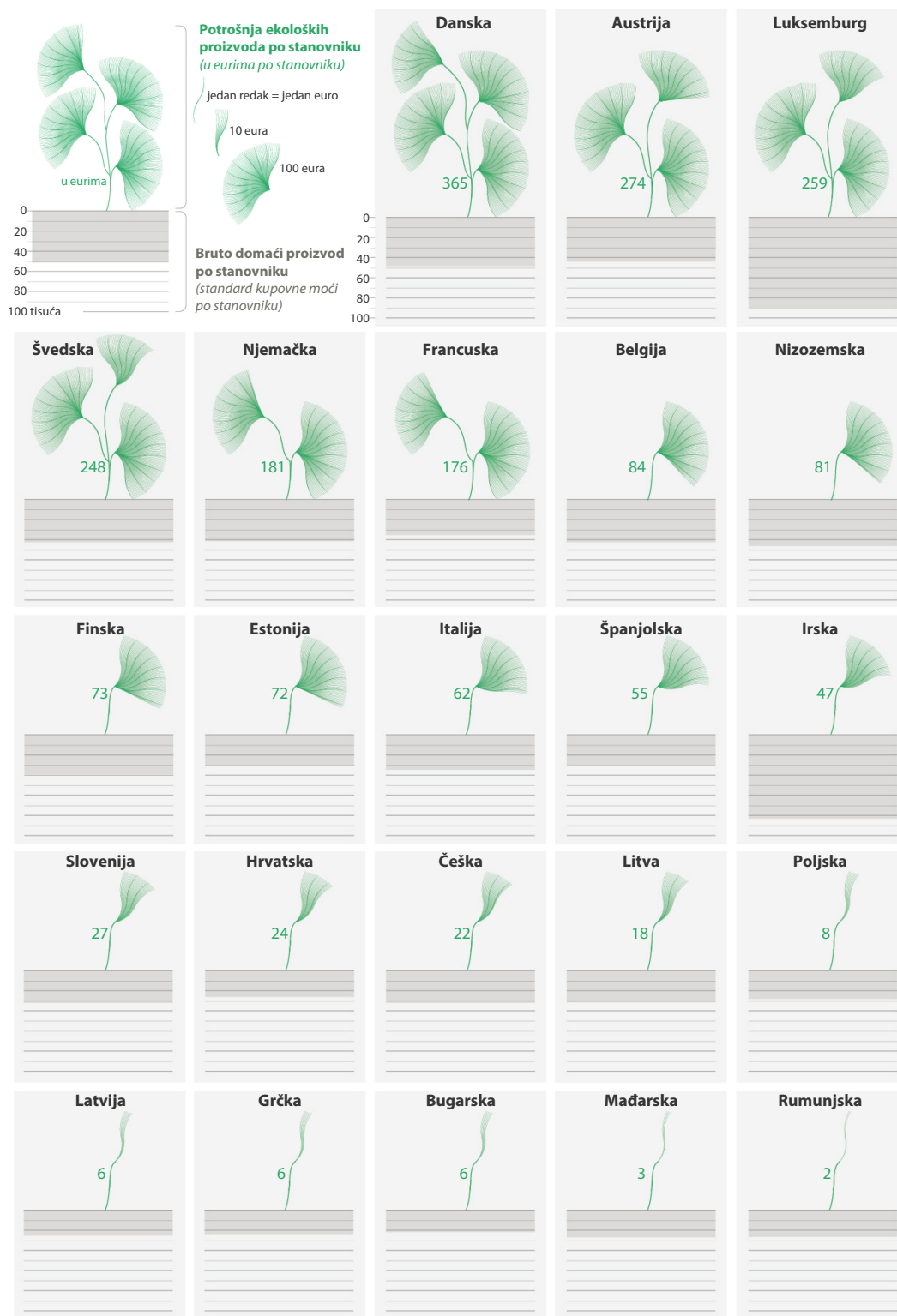
Ciljni rok provedbe: (a) i (b) do kraja 2027. te (c) do kraja 2028.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Joëlle Elvinger, na sastanku održanom u Luxembourg u 10. srpnja 2024.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilog – Potrošnja ekoloških proizvoda u državama članicama



Napomena: za Cipar, Maltu Portugal i Slovačku nisu dostupni podatci o potrošnji ekoloških proizvoda.
Izvor: Sud, na temelju podataka Instituta za istraživanje ekološke poljoprivrede za 2022. o [maloprodaji ekoloških proizvoda](#) i podataka Eurostata o [bruto domaćem proizvodu](#) (preuzeti 20. travnja 2024.).

Pokrate i skraćeni nazivi

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

Pojmovnik

Europski zeleni plan: strategija EU-a za rast donesena 2019. čiji je cilj da EU do 2050. postane klimatski neutralan.

Korištena poljoprivredna površina: ukupna poljoprivredna površina, koju čine obradivo zemljište, trajni travnjaci, trajni nasadi i povrtnjaci.

Lanac opskrbe ekološkim proizvodima: sve aktivnosti koje se poduzimaju u svrhu isporuke ekoloških proizvoda krajnjem potrošaču, uključujući posebice uzgoj, preradu, distribuciju i maloprodaju.

Obzor 2020.: program EU-a za financiranje istraživanja i inovacija u razdoblju 2014. – 2020.

Obzor Europa: program EU-a za financiranje istraživanja i inovacija u razdoblju 2021. – 2027.

Program ruralnog razvoja: skup nacionalnih ili regionalnih višegodišnjih ciljeva i aktivnosti koje odobrava Komisija i koji služe provedbi politike ruralnog razvoja EU-a.

Zajednička poljoprivredna politika: središnja jedinstvena politika EU-a za poljoprivredu koja obuhvaća subvencije i niz drugih mjera čija je svrha zajamčiti sigurnost opskrbe hranom i primjeren životni standard poljoprivrednika u EU-u te promicati ruralni razvoj i zaštititi okoliš.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-19>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-19>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodila članica Suda Keit Pentus-Rosimannus, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Annikky Lamp, ataše u njezinu uredu Daria Bochnar, rukovoditeljica Ramona Bortnowschi, voditeljica radnog zadatka Mihaela Vacarasu te revizori Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu i Mateusz Minich. Jezičnu podršku pružala je Laura McMillan. Potporu u grafičkom dizajnu pružala je Alexandra Mazilu.



Slijeva nadesno: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-2933-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/655431	QJ-AB-24-019-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2931-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/904151	QJ-AB-24-019-HR-N

Ekološki uzgoj poljoprivredna je metoda proizvodnje hrane upotrebom prirodnih tvari i procesa. Komisija je utvrdila ciljnu vrijednost prema kojoj bi do 2030. 25 % poljoprivrednog zemljišta EU-a trebalo biti pod ekološkim uzgojem, što je znatan porast u odnosu na 10,5 %, koliko je ta vrijednost iznosila 2022. Sud je utvrdio da u strategiji EU-a za ekološki uzgoj nedostaju važni elementi kao što su mjerljivi ciljevi i način mjerenja napretka. Financijskim sredstvima EU-a za ekološki uzgoj – više od 12 milijardi eura u razdoblju 2014. – 2022. – doprinijelo se povećanju površine pod ekološkim uzgojem, no nisu se dovoljno uzimali u obzir okolišni i tržišni ciljevi. Nadalje, učinak politike nije se mogao procijeniti zbog ograničenja u podacima. Sud iznosi preporuke za poboljšanje strategije i djelotvornosti financijskih sredstava EU-a za ekološki sektor.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors