

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA:

„BIORAZNOLIKOST NA POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTIMA: DOPRINOS ZPP- a NIJE ZAUSTAVIO NJEZINO SMANJIVANJE”

SAŽETAK

Zajednički odgovor Komisije na odlomke I.–VII.

Strategija za bioraznolikost koju je Komisija donijela 2011. sadržava šest ciljeva, među ostalim cilj 3. o doprinosu poljoprivrede i šumarstva. Iako je cilj za poljoprivredu općenit, mjere povezane s njim konkretnije su.

Kad je riječ o cilju za poljoprivredu, poboljšanje bioraznolikosti mjeri se u odnosu na kvantificirane ciljeve poboljšanja stanja očuvanosti vrsta i staništa od interesa za EU u okviru cilja 1. i obnovu 15 % narušenih ekosustava u okviru cilja 2.

Komisija smatra da je koordinacija među politikama EU-a primjerena i naglašava da su za mjerenje genetske raznolikosti odgovorne države članice. U okviru preispitivanja strategije za bioraznolikost u sredini razdoblja iznesen je zaključak da je zajednička poljoprivredna politika oblikovana na način prikladan za ostvarivanje njezinih ciljeva: reformom ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. predviđen je niz instrumenata kojima se može pridonijeti podupiranju bioraznolikosti. Kako bi se ostvario taj cilj, države članice trebaju te mjere početi provoditi u odgovarajućem opsegu. Lokalni primjeri dokaz su uspješnih održivih poljoprivrednih praksi. Ako budu provedene na širem području, EU bi se do kraja 2020. mogao vratiti na pravi put prema postizanju cilja.

Komisijina metodologija za praćenje proračuna ZPP-a za bioraznolikost temelji se na međunarodno dogovorenoj metodologiji „pokazateljâ iz Rija” Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Komisija stoga svoju metodologiju ne smatra nepouzdanom, čak i ako se raspravlja o primjeni pokazateljâ iz Rija.

Kad je riječ o instrumentima ZPP-a, Komisija smatra da višestruka sukladnost pridonosi ostvarivanju ambicioznih ciljeva za bioraznolikost povezivanjem određenih plaćanja u okviru ZPP-a sa skupom osnovnih zakonodavnih pravila, koja služe kao polazište za poticajne mjere koje se podupiru iz sredstava ZPP-a.

Savjeti u okviru sustava za savjetovanje poljoprivrednika drugi su važan element za potporu poljoprivrednicima koji primjenjuju prakse korisne za bioraznolikost. U okviru izravnih plaćanja ekologizacija ima znatan potencijal za povećanje bioraznolikosti.

Naime, široko područje primjene i višestruka sukladnost i ekologizacija koje su obvezne uistinu omogućuju ravnopravne uvjete među poljoprivrednicima. Komisija je u tom pogledu u postojećem ZPP-u, a još i više u prijedlogu za budući ZPP, dala prioritet opcijama s korisnim učinkom na bioraznolikost.

Komisija različite poljoprivredno-okolišne obveze koje se provode u Uniji ne razvrstava u kategorije manje zahtjevnih i zahtjevnijih „zelenih” mjera, što je pojednostavnjen način opisivanja vrlo velikog broja praksi koje se podupiru u Uniji. Iako je istina da zahtjevnije mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime imaju nižu stopu sudjelovanja poljoprivrednikâ, Komisija smatra da se istodobnim postojanjem različitih vrsta takvih mjera, kao i obveza koje se temelje na aktivnostima i onih koje se temelje na rezultatima, osiguravaju dodatna javna dobra i pridonosi ciljevima za bioraznolikost.

U prijedlogu Komisije za budući ZPP uzimaju se u obzir prednosti i nedostaci instrumenata u okviru ZPP-a te on sadržava usklađen i ojačan okvir, uključujući postavljanje zahtjevnijih uvjeta,

savjetodavne službe, programe za ekologiju u mjerama iz I. i II. stupa. Države članice imat će veliku fleksibilnost u mobilizaciji tih instrumenata na dosljedan način kako bi odredile veću razinu ambicija u pogledu bioraznolikosti te u utvrđivanju tih instrumenata u strateškim planovima za ZPP, koje će odobravati Komisija. Ti rezultati svake će se godine mjeriti posebnim zajedničkim pokazateljima rezultata, među kojima se više njih posebno odnosi na bioraznolikost, te pokazateljima učinka i evaluacijama.

VIII. Komisija prihvaća sve preporuke. Podrobne odgovore Komisije vidjeti u odjeljku Zaključci i preporuke.

UVOD

2. Intenziviranje poljoprivrede nije jedini uzrok gubitka bioraznolikosti u Europi. U Izvješću o stanju okoliša Europske agencije za okoliš navedeno je da se „bioraznolikost i ekosustavi u Europi suočavaju s kumulativnim pritiscima koji proizlaze iz promjena u načinu korištenja zemljišta, klimatskih promjena, iskorištavanja prirodnih resursa i djelovanja invazivnih stranih vrsta”. Nadalje, u izvješću se izričito navodi i da su napuštanje zemljišta i širenje gradskih područja među glavnim uzrocima smanjenja bioraznolikosti.

U Izvješću o stanju okoliša navedeno je i da „dugoročni trendovi u pogledu poljoprivrednog zemljišta, šuma te svih populacija uobičajenih ptica i travnjačkih leptira pokazuju da je Europa doživjela veliko smanjenje bioraznolikosti¹”.

Nadalje, u izvješću Komisije o preispitivanju strategije za bioraznolikost u sredini razdoblja navodi se sljedeće: „dok opća kretanja i dalje izazivaju ozbiljnu zabrinutost, postoje mnoga lokalna poboljšanja koja su izravna posljedica dobre poljoprivredne prakse i mjera zaštite biološke raznolikosti u okviru ZPP-a, posebno u okviru agrookolišnih mjera i u područjima mreže Natura 2000. Takvim uspjesima šalje se važna poruka o mogućnosti postizanja cilja biološke raznolikosti za 2020., no treba je više proširiti da bi se postigli mjerljivi rezultati na razini EU-a.”

Komisija smatra da u njemačkoj studiji nije analizirano obilje vrsta kukaca. Osim toga, u tom članku nije testirana hipoteza o poljoprivredi kao uzročniku gubitka biomase, već su se testirale hipoteze s drugim uzročnicima, pri čemu nisu utvrđene nikakve jasne uzročno-posljedične veze. Naposljetku, rezultati te studije ne odražavaju nužno stanje na razini EU-a.

3. Pokazatelj za uobičajene vrste poljskih ptica smanjivao se u statistički značajnoj mjeri na razini EU-a od 1990. do 2017. po godišnjoj stopi od 1,47 %. Trend smanjivanja pokazuje da se u razdoblju od 2009. do 2017. smanjenje ustalilo.

Pritisak na populacije poljskih ptica posljedica je kombinacije uzrokâ, uključujući prenamjenu zemljišta (npr. urbanizacija), napuštanje zemljišta, klimatske promjene, invazivne strane vrste i poljoprivredu.

4. Popis europskih travnjačkih leptira ima ograničenja s obzirom na svoju reprezentativnost. Trenutačno se popis travnjačkih leptira temelji na praćenju u 14 zemalja, pri čemu se 75 % mjesta za praćenje nalazi u samo trima zemljama – Ujedinjenoj Kraljevini, Nizozemskoj i Njemačkoj. Čak i ako se isključi Ujedinjena Kraljevina, na zapadne zemlje EU-a odnosi se 74 % presjeka. Zemlje sjeverne (14 %), južne (11 %) i istočne Europe (1 %) nedovoljno su zastupljene².

¹ „To je ponajprije bila posljedica gubitka, fragmentacije i narušavanja prirodnih i poluprirodnih ekosustava, što je prvenstveno prouzročeno intenziviranjem poljoprivrede (Donald i dr., 2001.; Van Dyck i dr., 2009.; Jeliakov i dr., 2016.), intenzivnim gospodarenjem šumama (Virkkala, 2016.; Fraixedas i dr., 2015.), napuštanjem zemljišta i širenjem gradskih područja (poglavlja 5. i 13.). Primjerice, pojednostavnjivanjem (npr. uklanjanjem živice i redova drveća radi povećanja polja), gubitkom i fragmentacijom staništa ptice gube mjesta za gniježđenje i izvore hrane, što pridonosi smanjenju populacije (Guerrero i dr., 2012.). Širenjem gradskih područja povećavaju se razine svjetla i buke koje stvaraju ljudi, što utječe na ponašanje ptica pjevica i narušava zvučnu komunikaciju među pticama (poglavlje 11.).”

² Među zemljama južne Europe djelomično je zastupljena samo Španjolska, dok Portugal, Italija, Grčka, Malta i Cipar nisu zastupljeni. Među zemljama istočne Europe zastupljenost je neznatna. Postoji 12 presjeka u Rumunjskoj i 8 u Sloveniji, dok sve ostale zemlje istočne

Komisija je pokrenula pilot-projekt za procjenjivanje broja leptira u Europi pod nazivom *Assessing Butter Flies in Europe* (ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) kako bi povećala broj zemalja koje se prati.

5. Mreža Natura 2000 koherentna je europska ekološka mreža lokacija na kojima se nalaze zaštićena prirodna staništa i staništa vrsta od važnosti za EU. Najnovija nacionalna izvješća u okviru šestogodišnjeg ciklusa izvješćivanja za razdoblje 2013.–2018. na temelju direktiva o staništima i pticama o stanju i trendovima u pogledu vrsta i staništa nisu još dovršena te ih se trenutačno evaluira. Podaci koje je iznio Revizorski sud pokazuju zbroj relevantnih nacionalnih podataka, a za EU je potrebno napraviti složeniji izračun. Međutim, nacionalni podaci već upućuju na to da stanje travnjačkih staništa nije bitno bolje od stanja iz posljednjeg ciklusa izvješćivanja te da uvelike prevladavaju negativni trendovi. Europska agencija za okoliš (EEA) navela je da su pritisci i prijetnje za sve kopnene vrste, staništa i ekosustave o kojima države članice najčešće izvješćuju povezani s poljoprivredom.

6. Komisija potvrđuje zabrinutost zbog negativnih trendova bioraznolikosti povezane s poljoprivredom koje Revizorski sud navodi u studijama (niskointenzivne i intenzivne poljoprivredne prakse). Trebalo bi imati na umu da te studije ne odražavaju cjelokupnu raznolikost poljoprivrednih sustava u EU-u.

Osim toga, jedna od tih studija (Sutcliffe i dr.) ima određena ograničenja s obzirom na nedostatke ZPP-a zbog nedostatka dokaza.

7. Cjelokupna evaluacija Komisije uključivat će i savjetovanje preko interneta, čiji bi rezultati trebali biti dostupni kasnije tijekom 2020. Objavljivanje opsežnijeg evaluacijskog radnog dokumenta službi Komisije o prirodnim resursima predviđeno je za prvo tromjesečje 2021.

U vanjskoj evaluacijskoj studiji iznesen je zaključak da, zbog pomanjkanja podataka, nije bilo moguće procijeniti neto ukupni učinak instrumenata i mjera ZPP-a na bioraznolikost, čak i u polukvantitativnom smislu.

Nadalje, u studiji je iznesen zaključak da je izvješćivanje država članica o održivom gospodarenju prirodnim resursima i zaštiti bioraznolikosti zajedno svrstano u okviru prioriteta 4. Stoga je za budući ZPP predloženo da se to izvješćivanje jasnije razdvoji.

8. Komisija smatra da su u prvoj studiji o stanju u Češkoj prikazani rezultati koji se odnose na intenziviranje poljoprivrede i obilje u broju poljskih ptica, ali se zapravo ne iznose nikakvi dokazi o utjecaju ZPP-a na bioraznolikost na poljoprivrednim zemljištima.

Nadalje, kad je riječ o njemačkoj studiji (Seibold i dr.), autori su naveli da je „i dalje nejasno na koje vrste korištenja zemljišta i skupine člankonožaca to utječe te je li opaženo smanjenje biomase i raznolikosti međusobno povezano”.

12. Konferencija stranaka Konvencije o bioraznolikosti (COP 15) bit će odgođena za početak 2021. Konkretni oblik daljnjeg postupanja tijekom 2021. nije još utvrđen.

OPAŽANJA

19. Razmotrit će se i doprinos direktiva o prirodi za zaštićena staništa i vrste povezane s poljoprivredom, u kojima se predviđaju ključne mjere za rješavanje problema gubitka bioraznolikosti na poljoprivrednim zemljištima. Akcijski plan za prirodu, ljude i gospodarstvo sadržava nekoliko inicijativa, a Komisija je paralelno pokrenula i nekoliko postupaka zbog povrede koji su izravno usmjereni na probleme sa staništima i vrstama na poljoprivrednim zemljištima.

Europe nisu uključene u uzorak. U zemljama sjeverne Europe Danska i Estonija nisu zastupljene, a većina presjekâ dolazi iz Švedske (vidjeti van Sway i dr., 2017.).

20. Politike i strategije EU-a nemaju isto trajanje.

Strategija EU-a za bioraznolikost do 2020. donesena je u svibnju 2011. u cilju zaustavljanja gubitka bioraznolikosti do 2020., što znači u razdoblju od devet godina.

Reformom ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. predviđen je niz instrumenata kojima se može pridonijeti podupiranju bioraznolikosti. Države članice trebaju primijeniti te mogućnosti u dovoljnom opsegu. Lokalnim primjerima pokazane su uspješne održive poljoprivredne prakse. Ako budu provedene na širem području, EU bi se mogao vratiti na pravi put k postizanju cilja do 2020. (vidjeti točku 2. izvješća o preispitivanju strategije za bioraznolikost u sredini razdoblja).

U budućem ZPP-u za razdoblje nakon 2020. dodatan naglasak stavit će se na uspješnost, pri čemu će se svake godine pratiti nekoliko pokazatelja rezultata povezanih s bioraznolikošću u odnosu na godišnje ciljeve utvrđene u strateškim planovima za ZPP. Ti pokazatelji dopunit će se pokazateljima učinka i evaluacijama.

21. Iako se u okviru preispitivanja strategije za bioraznolikost do 2020. u sredini razdoblja, koje je provedeno 2015., potvrđuje opći gubitak bioraznolikosti, u njemu se upućuje i na mnoga lokalna poboljšanja ostvarena zahvaljujući mjerama za bioraznolikost u okviru ZPP-a. Važna poruka o ostvarivosti cilja bioraznolikosti u poljoprivredi za 2020. bila je ta da države članice moraju u dovoljnoj mjeri ostvariti uspjehe i iskoristiti mogućnosti.

Noviji dokazi navode se u popratnoj studiji o evaluaciji učinaka ZPP-a na bioraznolikost, kao i u preliminarnim izvješćima država članica na temelju direktiva o prirodi (Izvješće o stanju prirode iz 2020., Europska agencija za okoliš). Evaluacija strategije EU-a za bioraznolikost još uvijek je u tijeku, a preliminarni nalazi iz popratne studije trebali bi biti dostupni u svibnju. Međutim, u pogledu cilja 3.a ti će se nalazi temeljiti i na Izvješću o stanju prirode iz 2020. i na evaluaciji ZPP-a s obzirom na bioraznolikost.

22. U novoj Strategiji EU-a za bioraznolikost do 2030.³ (u kombinaciji sa strategijom „od polja do stola”⁴), koju je Komisija donijela u svibnju 2020., utvrđuju se ciljevi koji se odnose na poljoprivredu. U Komisijinu prijedlogu ZPP-a za razdoblje nakon 2020. od država članica izričito se zahtijeva da uzmu u obzir nacionalne planove za okoliš (i njihove ciljeve) koji proizlaze iz zakonodavstva Unije, koje uključuje direktive o pticama i staništima.

23. Cilj 3. horizontalni je cilj koji je podijeljen na dva podcilja: podcilj 3.a za poljoprivredu i podcilj 3.b za šumarstvo. Komisija smatra da je jedino cilj 3.a relevantan za bioraznolikost na poljoprivrednim zemljištima. On sam nije kvantificiran. U strategiji se navodi da se ciljem 3.a nastoji „ostvariti mjerljivo poboljšanje stanja očuvanosti vrsta i staništa koji ovise o poljoprivredi ili na koje poljoprivreda utječe te poboljšati isporuku usluga ekosustava u usporedbi s polaznom vrijednošću za EU iz 2010.”

Nadalje, taj cilj ima sastavnicu koja se može kvantificirati time što upućuje na mjerljivo poboljšanje stanja očuvanosti vrsta i staništa u vezi s ciljem 1. i obnovu 15 % narušenih ekosustava u vezi s ciljem 2. Tumačenje i mjerenje cilja 2. zaista je bilo izazovno.

24. U strategiji EU-a za bioraznolikost do 2020. ne upućuje se na pojednostavnjene pokazatelje europske bioraznolikosti (engl. *Streamlined European Biodiversity Indicators – SEBI*) niti na bilo koji drugi sustav praćenja.

Od svojih početaka 2005. pokazatelji SEBI revidirani su i prilagođavani kako bi odražavali dostupnost i nedostatke informacija relevantnih za bio raznolikost. Mnogi su pokazatelji metodološki pojačani kako bi davali pouzdanije procjene bioraznolikosti. Kao posljedica toga, postojeći skup

³Komunikacija Komisije: „Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030. Vraćanje prirode u naše živote”, COM(2020) 380 final

⁴ Komunikacija Komisije: „Strategija „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav”, COM(2020) 381 final

pokazatelja SEBI i dalje ima široku dokaznu osnovu, kojom se prate stanje i trendovi bioraznolikosti u Europi, uključujući poljoprivredno-ekološke sustave.

Korištenje nekih pokazatelja iz izvornog skupa pokazatelja moralo se prekinuti zbog nepostojanja uspostavljenih sustava praćenja koji bi mogli davati nove podatke i informacije, među ostalim, o genetskoj raznolikosti ili o područjima visoke prirodne vrijednosti. Osim toga, kako bi se izbjeglo udvostručavanje aktivnosti, tim skupom pokazatelja nastojali su se uzeti u obzir razvoji događaja i prilagodbe ostalih relevantnih inicijativa povezanih s pokazateljima, kao što su poljoprivredno-okolišni pokazatelji ili pokazatelji ZPP-a, te novi procesi, kao što su mapiranje i ocjenjivanje usluga ekosustava (MAES) ili ciljevi održivog razvoja.

Prestanak korištenja nekih pokazatelja ne znači da se ostali pokazatelji SEBI ne mogu koristiti za praćenje napretka u području bioraznolikosti.

25. Glavni pokazatelji za praćenje ZPP-a pokazatelji su iz zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju (CMEF). Poljoprivredno-okolišni pokazatelji namijenjeni su praćenju integriranja okolišnih problema u ZPP. Oni nisu glavni pokazatelji za praćenje ZPP-a u cjelini.

Kad je riječ o konceptu „visoke prirodne vrijednosti”, Komisija razlikuje:

(a) poljoprivredu visoke prirodne vrijednosti i (b) poljoprivredna zemljišta visoke prirodne vrijednosti.

Koncept poljoprivrede visoke prirodne vrijednosti odnosi se na uzročno-posljedičnu vezu između određenih vrsta poljoprivrednih aktivnosti i pripadajućih ishoda za okoliš, uključujući visoke razine bioraznolikosti i postojanje staništa i vrsta važnih za okoliš.

Pokazatelj za poljoprivredna zemljišta visoke prirodne vrijednosti definira se kao postotak korištenih poljoprivrednih površina s visokom prirodnom vrijednošću.

26. U cijelom EU-u trenutačno se koriste vrlo različiti pristupi i kombinacije metoda za ocjenjivanje razmjera poljoprivrednih zemljišta visoke prirodne vrijednosti. Dok je u ocjenjivanju razmjera poljoprivrednog zemljišta visoke prirodne vrijednosti ostvaren dobar napredak, ocjenjivanje njegova stanja ili kvalitete i dalje je znatan problem. Zbog razlika u dostupnosti podataka među državama članicama EU-a i regijama EU-a te različitih fizičkih stanja (veličina područja, struktura i sustavi poljoprivrednih gospodarstava, prevladavajuće vrste zemljišta i staništa) nije primjereno uvoditi zajedničku metodologiju za ocjenjivanje poljoprivrednog zemljišta visoke prirodne vrijednosti. Primjenom jedinstvene metode analiza bi se ograničila na podatke koji su dostupni u cijelom EU-u, čime bi se isključili najobilniji i najrelevantniji izvori podataka te bi se onim državama članicama koje su razvile bolje metode onemogućilo njihovo korištenje, čime bi se posljedično smanjile kvaliteta i točnost ocjenjivanja.

Europska agencija za okoliš i Komisija, koje su procijenile da poljoprivredno zemljište visoke prirodne vrijednosti obuhvaća 33,5 % poljoprivrednog zemljišta prema podacima CORINE-a o pokrovu zemljišta (CLC) u cijeloj skupini država EU-28 na temelju skupova podataka na razini EU-a iz 2012., mogu dati procjenu o udjelu poljoprivrednog zemljišta visoke prirodne vrijednosti na nacionalnoj razini. Međutim, one potvrđuju i da bi postojale poteškoće i ograničenja u uspostavljanju zajedničke metodologije ako bi se ona oslanjala na nacionalne skupove podataka. Nakon što zajednička, primjenjiva metodologija i održivi skupovi podataka postanu dostupni, moglo bi se razmotriti uvođenje pokazatelja za poljoprivredu visoke prirodne vrijednosti na razini EU-a radi upotpunjavanja postojećih aktivnosti na razini EU-a povezanih s poljoprivrednim zemljištima visoke prirodne vrijednosti.

29. Komisija potvrđuje zabrinutosti koje je naveo Revizorski sud, no smatra da su sustavi za proizvodnju hrane raznoliki.

30. I ZPP za razdoblje 2014.–2020. i ZPP za razdoblje nakon 2020. uključuju očuvanje, održivo korištenje i razvoj genetskih resursa u poljoprivredi kao neke od prihvatljivih aktivnosti. Informacije o

mjerama u području poljoprivrede, okoliša i klime usmjerenima na lokalne pasmine mogu se pronaći u programima ruralnog razvoja. Nadalje, očuvanje genetskih resursa podupire se i u okviru podmjere 10.2. i na razini te podmjere za to postoje podaci. Osim toga, Komisija trenutačno, u okviru programa Obzor 2020., podupire projekt GenResBridge, kojim se, među ostalim, nastoji izraditi šira strategija za genetske resurse i poljoprivredno-bioraznolikost.

Komisija od država članica nikada nije dobila bilo kakav zahtjev za utvrđivanjem nove europske strategije.

31. Komisija daje približnu procjenu iznosa svojih rashoda za bioraznolikost te smatra da precijenjenost tih rashoda nije jasno dokazana zbog razloga navedenih u nastavku.

Komisijina metodologija za praćenje proračuna za bioraznolikost u višegodišnjem financijskom okviru (VFO), uključujući proračun za ZPP, temelji se na međunarodno dogovorenoj OECD-ovoj metodologiji „pokazateljâ iz Rija”. U okviru te metodologije primjenjuju se sljedeća tri koeficijenta za bio raznolikost:

1. prevladavajući cilj (100 %);
2. važan cilj (40 %); i
3. nema cilja u pogledu bioraznolikosti (0 %).

Metodologijom OECD-a nisu utvrđeni precizni koeficijenti koji se primjenjuju na svaki instrument ZPP-a, pa je Komisija stoga razvila primjenu ove metodologije za ZPP za razdoblje 2014.–2020.

Komisija će revidirati metodologiju za praćenje proračuna za bioraznolikost kako bi je uskladila s novim promjenama u zakonodavstvu. Pritom će u obzir uzeti znanstvene dokaze i druga relevantna saznanja te prilagoditi metodologiju sljedećem VFO-u za razdoblje 2021.–2027.

Ta metodologija praćenja trebala bi biti pomno usklađena s metodologijom OECD-a.

32. U popratnoj studiji o evaluaciji učinka ZPP-a na staništa, bioraznolikost i krajolike nisu navedeni dokazi o tome da rashodi u okviru ZPP-a sustavno imaju negativan učinak na bioraznolikost na poljoprivrednim zemljištima.

Komisija je u okviru studije iz 2014. izradila i smjernice za očuvanje bioraznolikosti⁵ kako bi osigurala da glavni fondovi EU-a nemaju štetan učinak na bioraznolikost, uključujući Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).

33. U slučaju prioriteta 4., koji je usmjeren na usluge ekosustava koje se odnose na poljoprivredu i šumarstvo, Komisija je u okviru postojeće metodologije smatrala da poljoprivredne prakse koje se podupiru radi podupiranja bioraznolikosti istodobno pridonose poboljšanju općeg stanja okoliša, uključujući vode i tlo, i obrnuto. Ta jaka međusobna povezanost u smislu utjecaja na okoliš praksi koje su programirane u okviru svakog od tih triju žarišnih područja navela je Komisiju da primijeni koeficijent od 100 % na doprinos svakog žarišnog područja tog prioriteta, uključujući vode i tlo.

34. Komisija primjenjuje dogovorenu metodu od 40 % za doprinos ekologizacije bioraznolikosti, koju smatra razumnom zamjenskom vrijednošću za doprinos mjera ekologizacije očuvanju bioraznolikosti u EU-u. Prema procjeni Komisije u okviru njezine postojeće metodologije praćenja, plaćanja za ekologizaciju koja pridonose bioraznolikosti iznose 12 % izravnih plaćanja. Uzimajući u obzir široko područje obuhvaćeno praksama ekologizacije i činjenicu da je ekologizacijom spriječeno narušavanje bioraznolikosti ili je ona povećana (pogotovo nakon 2018., kad je zabranjeno korištenje pesticida na ekološki značajnim površinama), taj se iznos smatrao razumnim pri izradi postojeće metodologije za praćenje rashoda za bioraznolikost u okviru ZPP-a.

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm i

<https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

35. Primjenom pristupa s „pokazateljima iz Rija” Komisija je smatrala da bi trebala uzeti srednji faktor (40 %) za izračun doprinosa višestruke sukladnosti pri izradi svoje postojeće metodologije za praćenje. Na temelju te procjene i uz korištenje faktora ponderiranja, smatralo se da višestruka sukladnost pridonosi bioraznolikosti u iznosu manjem od 3 % izravnih plaćanja. Smatralo se da je taj iznos razuman, uzimajući u obzir široko područje pokriveno praksama obuhvaćenima višestrukoum sukladnošću (90 % ukupnih poljoprivrednih površina) i činjenicu da uključuje osnovne, ali važne, prakse za bioraznolikost.

37. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 31.

39. Izravna plaćanja odobrena poljoprivrednicima u okviru programa osnovnih plaćanja i programa jedinstvenih plaćanja po površini osiguravaju osnovnu potporu dohotku na temelju broja hektara zemljišta koje se obrađuje. To se dopunjuje nizom drugih programa potpore koji su usmjereni na posebne ciljeve ili vrste poljoprivrednikâ, među kojima su i izravna plaćanja za ekologizaciju za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš.

40. U okviru popratne studije za evaluaciju učinka ZPP-a na bioraznolikost nisu utvrđene nikakve studije koje dokazuju ikakav negativan učinak dobrovoljne proizvodno vezane potpore na bioraznolikost na poljoprivrednim zemljištima.

Dobrovoljnom proizvodno vezanom potporom ne nastoji se povećati proizvodnja. To je mjera za ograničavanje proizvodnje, koja je prijavljena Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) u okviru „plave kutije”. Nju države članice mogu odobriti samo za određene sektore u teškoćama. Postoji nekoliko mehanizama kojima se osigurava da ta mjera ima karakter ograničavanja proizvodnje, posebice strogo poštovanje financijskih omotnica određenih za svaku mjeru potpore i plaćanje, koje se temelji na fiksnim područjima (s povijesnom razinom proizvodnje) i prinosima ili fiksnom broju životinja.

Dobrovoljna proizvodno vezana potpora omogućava podupiranje određenih sektora/proizvodnje, posebno kako bi se spriječilo povećanje teškoća s kojima su suočeni i posljedica povezanih s njima (napuštanje proizvodnje, dezertifikacija ruralnih područja,...), npr. uzgoj ovaca i koza na područjima (kao što su planinska područja) na kojima bi on u suprotnome nestao, čime se stoga sprečava i napuštanje zemljišta.

Pravni okvir za dobrovoljnu proizvodno vezanu potporu daje državama članicama dovoljno fleksibilnosti kako bi one mogle prilagoditi uvjete prihvatljivosti svojim konkretnim potrebama i voditi računa, primjerice, o problemima povezanim s okolišem (npr. potpora usmjerena na autohtone pasmine itd.).

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 41. do 50.:

Višestruka sukladnost poveznica je između plaćanja u okviru ZPP-a i poštovanja zakonodavnih pravila EU-a, posebno u području bioraznolikosti. Ako se poljoprivrednik ne pridržava tih pravila, primljena plaćanja u okviru ZPP-a mogu se smanjiti razmjerno težini povrede pravila. To smanjenje može se kretati u rasponu od 1 % do 100 %. U praksi većina povreda pravila nenamjerna je i nije teška, pa se sankcije koje se primjenjuju u okviru sustava višestruke sukladnosti stoga kreću u rasponu od 1 % do 5 %.

Niz pravila utvrđen je u direktivama i uredbama EU-a (propisani zahtjevi o upravljanju – zahtjevi SMR). Sustavom višestruke sukladnosti pomaže se u jačanju svijesti poljoprivrednikâ o poštovanju odredbi iz tih zakonodavnih propisa EU-a.

Ostala su pravila utvrđena u okviru ZPP-a (standardi dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja – standardi GAEC) i trenutačno se odnose ponajprije na tlo i gospodarenje vodama, ali i na zadržavanje obilježja krajolika. Države članice moraju utvrditi nacionalne standarde prilagođene lokalnim uvjetima i potrebama.

Kad države članice, prema svojem iskustvu, zakluče da se ne ostvaruju koristi za bioraznost, imaju veliku fleksibilnost u prilagođavanju pravila koja se primjenjuju na poljoprivrednike u obliku zahtjeva SMR ili standarda GAEC. Osim toga, višestruka sukladnost nije jedini čimbenik koji utječe na stanje bioraznosti te se učinak višestruke sukladnosti ne može konkretno mjeriti pokazateljima rezultata ili učinka, koji odražavaju trendove s više čimbenika. Zbog toga se Komisija pri mjerenju provedbe jedinstvenih instrumenata kao što je višestruka sukladnost oslanja na pokazatelje ostvarenja.

U prijedlogu za budući ZPP jačaju se pravila o višestrukoj sukladnosti, među ostalim, za bioraznost i pesticide, uvođenjem novih zahtjeva SMR i standarda GAEC uz postavljanje zahtjevnijih uvjeta. Međutim, standardi GAEC i zahtjevi SMR osnovne su obvezne prakse i polazište su za ambicioznije prakse koje se podupiru sredstvima ZPP-a. Pravilima o višestrukoj sukladnosti ne nastoje se samostalno ostvariti visoke ambicije u pogledu bioraznosti, već samo zajedno s mjerama potpore i financijskim poticajima. U tom su pogledu savjeti u okviru sustava za savjetovanje poljoprivrednika važan element za pomaganje poljoprivrednicima koji, među ostalim, primjenjuju prakse korisne za bioraznost.

Komisija stoga smatra da višestruka sukladnost, povezana s drugim instrumentima ZPP-a, ima koristan učinak na bioraznost na poljoprivrednim zemljištima.

Okvir 1. – Uništavanje živica u 20. stoljeću

Ne može se smatrati da je jedino ZPP odgovoran za sva uništavanja živica, za koja postoje mnogi uzroci, a osobito intenziviranje poljoprivrede i okrupnjavanje zemljišta. Nadalje, iako je točno da su određeni mehanizmi u okviru ZPP-a mogli dovesti do jačanja tog trenda u prošlosti, već godinama u okviru ZPP-a ne postoje nikakvi poticaji koji dovode do uništavanja živica.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 53. do 60.:

Ekologizacija je mjera potpore u okviru izravnih plaćanja kojom se poljoprivrednicima nastoji nadoknaditi trošak za javna dobra koja osiguravaju trima mjerama: zaštitom trajnih travnjaka, uključujući onih koji su ekološki najosjetljiviji, povećanjem raznolikosti usjeva i održavanjem određenog postotka obradivog zemljišta kao ekološki značajnih površina. Komisija je u ocjeni o provedbi ekologizacije, koju je provela 2016., zaključila da taj instrument ima znatan potencijal, posebno zbog toga što je njime pokriveno široko područje (77 % ukupnih poljoprivrednih površina), no države članice i poljoprivrednici nisu u potpunosti iskoristili taj potencijal. Zbog toga je Komisija nakon te ocjene uvela niz poboljšanja, ponajprije zabranom upotrebe pesticida na ekološki značajnim površinama počevši od 2018.

Kad države članice, prema svojem iskustvu, zakluče da se ne ostvaruju koristi za bioraznost, imaju veliku fleksibilnost u prilagođavanju pravila koja se primjenjuju na poljoprivrednike u okviru ekologizacije.

Osim toga, ekologizacija nije jedini čimbenik koji utječe na stanje bioraznosti te se njezin učinak ne može konkretno mjeriti pokazateljima rezultata ili učinka, koji odražavaju trendove s više čimbenika. Zbog toga se Komisija pri mjerenju provedbe jedinstvenih instrumenata kao što je ekologizacija oslanja na pokazatelje ostvarenja.

Ocijenjeno je da se povezivanje instrumenata ZPP-a može usavršiti u cilju ostvarivanja ciljeva povezanih s okolišem te je zbog toga Komisija predložila da u budućem ZPP-u svi instrumenti budu dio strateških planova za ZPP koje utvrđuju države članice, a odobrava Komisija. U tom su smislu obveze u pogledu ekologizacije objedinjene u pojačanom obliku s obvezama u okviru uvjetovanosti te je u okviru izravnih plaćanja utvrđena nova vrsta programa za potrebe okoliša – programi za ekologiju.

Komisija stoga smatra da potencijal trenutačno postojeće ekologizacije u pogledu poboljšanja bioraznosti nije nedovoljno razvijen na razini EU-a, već se ne iskorištava u potpunosti. U prijedlogu za budući ZPP nastoji se otkloniti taj nedostatak.

54. Cijeli citat iz radnog dokumenta službi Komisije o evaluaciji glasi (sažetak): „Sve mjere ekologizacije imaju određenu važnost za okolišne i klimatske potrebe/probleme, ali su često ograničene određenim povezanim pravilima, pri čemu je povećanje raznolikosti usjeva najmanje relevantno (čak i za tlo)”.

63. Iako su potpore za mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime i mjere za ekološki uzgoj te plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 uistinu glavne mjere ruralnog razvoja koje pridonose općim i pojedinačnim ciljevima bioraznolikosti, ne bi trebalo podcjenjivati potencijal drugih relevantnih mjera ruralnog razvoja. U tom bi kontekstu trebalo naglasiti ulogu neproduktivnih ulaganja u uvođenje i/ili obnovu obilježja krajolika kao što su živice, kameni zidovi, močvarna područja itd. Osposobljavanje i savjetovanje poljoprivrednika isto ima značajnu ulogu u promicanju poljoprivrednih praksi i pristupa koji su relevantni za bio raznolikost.

65. Komisija različite poljoprivredno-okolišne obveze koje se provode u Uniji ne razvrstava u kategorije manje zahtjevnih i zahtjevnijih „zelenih” mjera, što je pojednostavnjen način opisivanja vrlo velikog broja praksi koje se podupiru u Uniji. Obilježja različitih mjera u području poljoprivrede, okoliša i klime mnogo su složenija (vidjeti i odgovor na odlomak 67.).

66. Obveze koje uključuju zahtjevnije „zelene” mjere nisu jedine obveze s istinskim potencijalom za ostvarivanje ciljeva bioraznolikosti. Iako je jasno da usmjerene obveze imaju veći potencijal za zadovoljavanje konkretnih potreba na nekom području, jasno je i da neke (manje zahtjevne) obveze imaju značajnu ulogu u promicanju poljoprivrednih praksi prihvatljivih za okoliš. One imaju i edukativnu svrhu (npr. uvjeravanje poljoprivrednikâ da se u sljedećoj fazi prijave za zahtjevnije mjere) te osiguravaju veliku pokrivenost područja održivim metodama za gospodarenje zemljištem. Zbog tih razloga važne koristi postoje i od supostojanja obaju pristupa u pogledu obveza, koje moraju nadilaziti obvezne pravne obveze i time osiguravati dodatna javna dobra.

Novom zelenom strukturom ZPP-a, kako ju je predložila Komisija za razdoblje nakon 2020., državama članicama omogućuje se da održe i prošire taj pristup korištenjem različitih instrumenata, kao što su uvjetovanost i programi za ekologiju, uz obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime.

67. Po samoj svojoj prirodi usmjerene obveze, koje zahtijevaju ambicioznije promjene u odnosu na uobičajene poljoprivredne prakse, predlažu se za ograničena područja kako bi se riješila pitanja zaštite okoliša koja su specifična za ta područja. To je uzrok manje stope sudjelovanja poljoprivrednikâ u toj vrsti obveza, što ima za posljedicu to da je tim obvezama obuhvaćen manji broj poljoprivrednih gospodarstava i manja površina zemljišta. S druge strane, neke obveze mogu biti manje zahtjevne (čak i ako su važne i korisne za okoliš) i one su obično polazište poljoprivrednicima za započinjanje primjene njihovih pristupa u području poljoprivrede, okoliša i klime. Ti razlozi utječu na stope sudjelovanja poljoprivrednikâ, a da se pritom ne postavlja pitanje dodane vrijednosti takvih obveza za okoliš.

Kako je već navedeno u odlomku 65., Komisija različite poljoprivredno-okolišne obveze koje se provode u Uniji ne razvrstava u kategorije manje zahtjevnih i zahtjevnijih „zelenih” mjera. Komisija stoga nema nikakve statističke podatke koji se odnose na tu klasifikaciju.

Prva alineja. Oblikovanje obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime, dodjeljivanje financijskih sredstava za njih i njihovo usmjeravanje na određena područja potrebno je sagledati u širem kontekstu doprinosa relevantnim općim i pojedinačnim ciljevima te zadovoljavanja utvrđenih potreba okoliša. Države članice imaju znatnu fleksibilnost u utvrđivanju svojih programa radi ostvarivanja tih ciljeva.

Osim toga, u programskom razdoblju 2014.–2020. države članice mogu odlučiti da, u potpunosti ili djelomično, nadoknade prihode koji su izgubljeni i troškove koji su nastali zbog obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime. Unatoč tomu, djelomična nadoknada i zemljopisna pokrivenost okolišnim obvezama (uključujući razinu prihvaćanja) moraju se sagledati i o njima se mora odlučivati u kontekstu mogućeg učinka na ostvarenje ciljeva kojima te obveze pridonose.

Druga alineja. Načelo izračunavanja plaćanja na temelju izgubljenog prihoda i dodatnih troškova osigurava značajnu razinu fleksibilnosti, uz istodobno osiguravanje poštovanja tog načela.

Prvo, u slučaju obveza usmjerenih na očuvanje poljoprivrednih praksi koje su korisne za okoliš, za koje postoji dokazan rizik od nestajanja, u obzir se mogu uzeti oportunitetni troškovi te se izgubljeni prihod može izračunavati u odnosu na prakse koje su manje korisne za okoliš, a za koje postoji rizik da će zamijeniti korisne prakse.

Drugo, u izračunu izgubljenog prihoda i nastalih troškova trebali bi se odražavati i ciljevi za koje se očekuje da će im te obveze pridonositi. Kako bi se osigurao uspješan doprinos, prihvaćanje obveza mora biti primjereno, a da bi se osiguralo takvo prihvaćanje, potpora mora biti na toj razini da omogućuje nadoknadu troškova i izgubljenog prihoda svakom poljoprivredniku i za svako poljoprivredno zemljište koji su potrebni za ostvarivanje ciljeva.

Naposljetku, države članice mogu dodati transakcijske troškove u vrijednosti do 20 % premije koja se plaća za obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime, ako su takvi troškovi nužni za izvršenje obveza.

68. Komisija smatra da pokazatelj u posljednjim desetljećima pokazuje da je stanje u EU-u stabilno te da postoji određena tendencija prema ekstenzivnoj poljoprivredi⁶.

Oblikovanje obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime ovisi o odabirima država članica, koji se temelje na analizi njihovih stanja okoliša, utvrđivanju potreba i prioriteta za rješavanje. Usmjeravanje na određenu vrstu uzgoja, kao što su travnjaci ili trajni nasadi, pri oblikovanju obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime može biti posljedica te analize.

Potpota u okviru mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime jedan je instrument ruralnog razvoja i cjelokupne strukture ZPP-a. Analiza odgovora država članica na utvrđene potrebe okoliša mora se provesti primjenom sveobuhvatnog i sinergijskog pristupa. Primjerice, potrebe okoliša koje su specifične za jednu vrstu uzgoja mogu se zadovoljiti jednim instrumentom, npr. višestrukom sukladnošću, dok se odgovori na druge probleme i potrebe tipične za drugu vrstu uzgoja mogu osigurati u okviru drugog instrumenta, npr. mjerama u području poljoprivrede, okoliša i klime.

69. Broj zahtjeva za obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime izbrojenih po vrsti poljoprivredne površine (obradive površine, travnjaci, površine pod trajnim nasadima) ne bi se trebao koristiti kao glavni kriterij za prikazivanje cjelokupnog doprinosa mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime ciljevima i potrebama utvrđenima u programu ruralnog razvoja. Uzimajući u obzir međusektorski učinak uzgoja na okoliš važnije je sveobuhvatno sagledati rezultat cijele mjere (i programa) u rješavanju pitanja zaštite okoliša koja su utvrđena u programu.

70. Komisija promiče pristup koji se temelji na rezultatima u provedbi određene mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime. U Komisijinu prijedlogu ZPP-a za razdoblje nakon 2020. izričito se upućuje na pristupe koji se temelje na rezultatima te se države članice potiče da ih podrže zajedno s drugim inovativnim pristupima u cilju ostvarivanja znatnog poboljšanja stanja okoliša.

Iako se čini da su pristupi koji se temelje na rezultatima zahtjevniji u fazi oblikovanja, njihovo praćenje i administriranje mogu se smatrati manje opterećujućima od pristupa koji se temelje na aktivnostima (npr. nema potrebe za provjeravanjem usklađenosti s prethodno utvrđenim zahtjevima, a dobar odabir pokazatelja za procjenjivanje rezultata pomaže u pojednostavljenju postupka praćenja).

Međutim, pristupi koji se temelje na rezultatima ne bi se trebali smatrati jedinom metodom za provedbu obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime i ostvarivanje ciljeva relevantnih za okoliš.

⁶https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

Nadalje, potrebno je voditi računa o tome da ti pristupi nisu nužno primjenjivi na sve vrste zemljišta te bi mogli zahtijevati posebne prirodne uvjete kako bi bili djelotvorni (npr. postojanje određenog broja referentnih biljnih vrsta).

71. Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju uključuje dva pokazatelja učinka za procjenu učinka ZPP-a na bioraznolikost: I.08. popis poljskih ptica te I.09. poljoprivreda visoke prirodne vrijednosti.

U prijedlogu ZPP-a za razdoblje nakon 2020., koji će biti čvrsto usmjeren na uspješnost, nekoliko pokazatelja rezultata bit će namijenjeno praćenju intervencija koje se odnose na zaštitu bioraznolikosti, na godišnjoj osnovi. Ti će se pokazatelji uspoređivati s prethodno utvrđenim godišnjim ciljevima koji omogućuju brzo otkrivanje odstupanja od planirane očekivane provedbe.

To se posebno odnosi na:

- zaštitu šumskih ekosustava (udio šumskog zemljišta za koje postoje obveze gospodarenja radi potpore krajobrazima, bioraznolikosti i uslugama ekosustava, R.26),
- očuvanje staništa i vrsta (udio poljoprivrednog zemljišta za koje postoje obveze gospodarenja radi potpore očuvanju bioraznolikosti ili obnove, R.27),
- podupiranje programa Natura 2000 (područje lokacija iz mreže Natura 2000 za koje postoje obveze zaštite, očuvanja i obnove, R.28),
- očuvanje obilježja krajolika (udio poljoprivrednog zemljišta za koje postoje obveze gospodarenja obilježjima krajolika, uključujući živice, R.29).

Osim toga, postojat će i pokazatelji učinka koji se odnose na bioraznolikost:

- povećanje populacija poljskih ptica (popis poljskih ptica),
- pojačana zaštita bioraznolikosti (postotak vrsta i staništa od interesa Zajednice koji se odnose na poljoprivredu sa stabilnim ili rastućim trendovima),
- pojačano pružanje usluga ekosustava: udio korištenih poljoprivrednih površina pokrivenih obilježjima krajolika.

72. Pokazatelje rezultata za pojedine programe za žarišno područje 4A („bioraznolikost”) utvrdilo je pet država članica (Danska, Španjolska, Francuska, Grčka i Italija, u okviru ukupno 19 programa ruralnog razvoja) uglavnom kako bi se njima obuhvatile mjere koje nisu obuhvaćene postojećim pokazateljima, kao što su neproduktivna ulaganja i plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 u šumama, sprečavanje šumskih požara i obnova šuma nakon požara.

S obzirom na to da u zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju postoje dva zajednička pokazatelja rezultata koji se odnose na bioraznolikost (o udjelu poljoprivrednog zemljišta i šumskog zemljišta za koje postoje obveze zaštite bioraznolikosti), logično je da je samo nekoliko država članica izradilo posebne pokazatelje. Trebalo bi imati na umu da su pokazatelji koje je Komisija predvidjela za trenutačno razdoblje izrađeni kako bi se uspostavila prava ravnoteža i kako se ne bi stvorilo prekomjerno administrativno opterećenje zbog previše složenih sustava pokazatelja.

Za ZPP za razdoblje nakon 2020. taj je sustav dodatno ojačan (vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 71.).

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

74. Komisija bi trebala ocijeniti postoje li uvjeti za podupiranje ciljeva u području bioraznolikosti (tj. maksimalno povećati obrađivana područja na travnjacima, obradivom zemljištu te pod trajnim nasadima koja su obuhvaćena mjerama povezanim s bioraznolikošću u okviru ZPP-a kako bi se osiguralo očuvanje bioraznolikosti), no ne može jamčiti za rezultate jer će stanje očuvanosti ovisiti o mjerama upravljanja koje su provedene na svakoj lokaciji iz mreže Natura 2000, za svako stanište, i svaku vrstu. Mnogi čimbenici utječu na stanje očuvanosti staništa i vrsta (cilj 1.) te bi se trebalo

izbjegavati to da se ZPP-u pripisuje nedostatak znatnog napretka u pogledu stanja očuvanosti (koje je prijavljeno za sva staništa i vrste, poljoprivredne ili nepoljoprivredne).

75. Sam cilj za poljoprivredu nije kvantificiran, ali ima sastavnicu koja se može kvantificirati time što upućuje na mjerljivo poboljšanje stanja očuvanosti vrsta i staništa u vezi s ciljem 1. i obnovu 15 % narušenih ekosustava u vezi s ciljem 2. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 23.

76. Komisijina metodologija za praćenje proračuna ZPP-a za bioraznost temelji se na međunarodno dogovorenoj OECD-ovoj metodologiji „pokazateljâ iz Rija”. U okviru te metodologije primjenjuju se tri koeficijenta, no njome nije određeno koji koeficijent treba primijeniti na različite sastavnice proračuna ZPP-a. Komisija je stoga za ZPP za razdoblje 2014.–2020. morala izraditi metodologiju na temelju njihovih procijenjenih doprinosa bioraznostosti.

Preporuka 1. – Potrebno je poboljšati koordinaciju i izradu strategije EU-a za bioraznostost za razdoblje nakon 2020. i preciznije pratiti rashode

a) Komisija prihvaća preporuku. Strategija EU-a za bioraznostost do 2030. i strategija „od polja do stola”, koje je Komisija donijela u svibnju 2020., uključuju brojne opće i posebne ciljeve za poljoprivredu.

Države članice sudjelovale su u preliminarnim raspravama za izradu nove strategije za bioraznostost u okviru posebne stručne skupine („Koordinacijska skupina za bioraznostost i prirodu”) te su dale političke smjernice kroz zaključke Vijeća u prosincu 2019., a neka podnacionalna tijela iz država članica u siječnju 2020. dostavila su dodatne povratne informacije o planu za „Strategiju EU-a za bioraznostost do 2030.”. Nacionalna tijela bit će u potpunosti uključena u provedbu nove strategije za bioraznostost, ponajprije u okviru izrade nacionalnih mjera za provedbu ciljeva te strategije, uključujući moguću potporu u okviru ZPP-a.

b) Komisija prihvaća preporuku.

Ta su pitanja obuhvaćena u strategiji EU-a za bioraznostost do 2030. Primjeri takvih sinergija između poljoprivrede i mjera za bioraznostost već postoje na nacionalnoj razini. Međutim, mnogo toga ovisi o odabirima država članica u pogledu potrošnje sredstava ZPP-a, prvenstveno u okviru novog modela ostvarivanja budućeg ZPP-a.

Države članice raspravljat će o prijedlozima Komisije u novoj strategiji za bioraznostost te o njima donijeti zaključke Vijeća. Osim toga, imat će mogućnost detaljno raspravljati o njima te ostvariti dodatne sinergije s nacionalnim inicijativama u okviru posebne stručne skupine („Koordinacijska skupina za bioraznostost i prirodu”).

c) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će pokrenuti reviziju svoje metodologije za praćenje proračuna za bioraznostost u okviru VFO-a te će, među ostalim, uzeti u obzir promjene u ZPP-u o kojima će se dogovoriti suzakonodavci. Komisija se u tom kontekstu ne može obvezivati u pogledu rezultata te revizije. Komisija se slaže s tim da će cilj revizije biti pomno usklađivanje metodologije Komisije s novim zakonodavnim promjenama, uzimajući u obzir znanstvene dokaze i uz njihovu potporu. Ta metodologija praćenja trebala bi biti pomno usklađena s metodologijom OECD-a.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 77. i 78.:

Višestruka sukladnost osigurava instrument za povezivanje plaćanjâ u okviru ZPP-a sa zakonodavnim pravilima EU-a, posebno u području bioraznostosti. Ta pravila služe kao polazište za ambicioznije poticajne mjere, a sustavi za savjetovanje pomažu poljoprivrednicima u primjeni tih pravila.

Cilj izravnih plaćanja sam po sebi nije povećanje bioraznostosti, osim njihovih elemenata ekologizacije, ali njihova raširena upotreba među poljoprivrednicima omogućuje jačanje svijesti o pravilima o okolišu zahvaljujući višestrukoj sukladnosti. U okviru izravnih plaćanja ekologizacija ima

znatan potencijal za povećanje stanja bioraznolikosti zbog svojeg širokog područja primjene, no bila su joj potrebna poboljšanja koja se i provode od 2018. Nadalje, nema nikakvih dokaza o tome da postojeća plaćanja u okviru dobrovoljne proizvodno vezane potpore imaju negativne učinke na bioraznolikost.

U prijedlogu Komisije za budući ZPP uzimaju se u obzir prednosti i nedostaci instrumenata u okviru ZPP-a te on sadržava usklađen i ojačan okvir za instrumente u okviru ZPP-a, uključujući postavljanje zahtjevnijih uvjeta, savjetodavne službe, programe za ekologiju u mjerama iz I. i II. stupu. Države članice imat će veliku fleksibilnost u mobilizaciji tih instrumenata za bioraznolikost na dosljedan način te utvrđivanju tih instrumenata u strateškim planovima za ZPP, koje će odobravati Komisija.

Preporuka 2. – Potrebno je povećati doprinos izravnih plaćanja bioraznolikosti na poljoprivrednim zemljištima

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će osigurati da skup svih instrumenata u okviru ZPP-a koji djeluju zajedno u sinergiji i usklađeno, uključujući uvjetovanost, ekološke programe, intervencije u okviru II. stupu, intervencije na tržištu te međusektorske instrumente, kao što su savjetodavne službe, bude ambiciozniji nego u aktualnom razdoblju.

79. U okviru ruralnog razvoja postoji nekoliko mjera sa značajnim potencijalom za ostvarivanje ciljeva bioraznolikosti. One, među ostalima, uključuju mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime, ekološku poljoprivredu i mjere plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000, ali i potporu za neproduktivna ulaganja, npr. za uvođenje i/ili obnovu obilježja krajobrazu, kao što su živice, kameni zidovi i močvarna područja. I osposobljavanje i savjetovanje poljoprivrednikâ ima značajnu ulogu u promicanju poljoprivrednih praksi i pristupa koji su relevantni za bioraznolikost (vidjeti i odgovore na odlomke od 62. do 64.).

80. Komisija smatra da supostojanje različitih tipologija mjera u području poljoprivrede, okoliša i klime, pri čemu sve one osiguravaju dodatna javna dobra u području okoliša, ima značajne koristi. Novom zelenom strukturom koju je Komisija predložila za ZPP za razdoblje nakon 2020. državama članicama omogućuje se da prošire taj pristup.

Oblikovanje obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime ovisi o odabirima država članica, a oni se temelje na njihovu stanju okoliša i konkretnim potrebama. Usredotočenost na određenu vrstu korištenja zemljišta, kao što su travnjaci, obradivo zemljište ili zemljište pod trajnim nasadima, proizlazi iz tih potreba. Nadalje, mjera u području poljoprivrede, okoliša i klime samo je jedan od nekoliko instrumenata u okviru ZPP-a koji se koriste za odgovor na potrebe povezane s okolišem.

Komisija u okviru te mjere promiče pristup koji se temelji na rezultatima te u prijedlogu ZPP-a za razdoblje nakon 2020. izričito potiče države članice da podrže taj pristup zajedno s drugim inovativnim pristupima u cilju povećanja kvalitete okoliša.

Međutim, Komisija se ne slaže s ocjenom da su mjere koje se temelje na aktivnostima manje djelotvorne. Oblikovanje i relevantnost obveza ono je što određuje djelotvornost u ispunjavanju potreba povezanih s okolišem.

Pristupi koji se temelje na rezultatima ne bi se trebali smatrati jedinom metodom za ostvarivanje ciljeva relevantnih za okoliš (vidjeti odgovore na odlomke od 65. do 70.).

Preporuka 3. – Potrebno je povećati doprinos ruralnog razvoja bioraznolikosti na poljoprivrednim zemljištima

a) Komisija prihvaća preporuku.

U Komisijinu prijedlogu ZPP-a za razdoblje nakon 2020. (u članku 85. stavku 3.) već je predviđena viša stopa sufinanciranja (do najviše 80 %) za obveze upravljanja iz članka 65. (uključujući obveze u

području poljoprivrede, okoliša i klime), potpora za plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 (članak 67.) i neproduktivna ulaganja (članak 68.), koja su u većini slučajeva usmjerena na podupiranje ciljeva povezanih s okolišem.

b) Komisija prihvaća preporuku.

Premda se Komisija slaže s tim da se budućim planovima za ZPP moraju učinkovitije ostvarivati različiti opći i pojedinačni ciljevi povezani s okolišem i klimom, uključujući one povezane s bioraznolikošću, predloženim novim modelom ostvarivanja politike državama članicama omogućuje se veća fleksibilnost u pogledu metoda za provedbu politike i ostvarivanje ciljeva iz novog ZPP-a. Stoga je važno naglasiti da će instrumenti u okviru ZPP-a, koji djeluju zajedno u sinergiji i usklađeno, morati biti ambiciozniji nego što su to bili u trenutnom razdoblju.

Nadalje, od država članica očekuje se da svoje planove za ZPP izrade na temelju konkretnih potreba, što će izravno utjecati na odabire država članica u vezi s odabirom intervencija u okviru ZPP-a i njihovim oblikovanjem. Ti čimbenici utjecat će na pristupe koje su države članice predložile radi provedbe potpore intervencijama u području poljoprivrede, okoliša i klime, kao što su plaćanja koja se temelje na aktivnostima i/ili koja se temelje na rezultatima, usmjeravanja na najrelevantnije vrste poljoprivrede i korištenja zemljišta te uspostavljanja ravnoteže među različitim vrstama intervencija.

Komisija će osigurati da te mjere, njihovo oblikovanje i metode njihove provedbe služe općem cilju jamčenja povećanja razine ambicioznosti u pogledu okoliša u budućim planovima za ZPP, među ostalim i u pogledu ciljeva relevantnih za bioraznolikost.

81. Pokazateljem ostvarenja na koji se upućuje ne mjeri se stupanj bioraznolikosti na poljoprivrednim zemljištima, već broj hektara na kojima rastu ugrožene biljne vrste i broj grla ugroženih pasmina koji se podupiru u okviru ZPP-a. Postoje dodatni pokazatelji ostvarenja koji se odnose na bioraznolikost, obično na ekološki značajnim površinama koje se podupiru u okviru mreže Natura 2000.

U zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju postoje pouzdani pokazatelji koji se odnose na bioraznolikost: dvama pokazateljima rezultata o udjelu poljoprivrednog zemljišta i šumskog zemljišta za koje postoje obveze zaštite bioraznolikosti mjeri se napredak država članica u ostvarenju njihovih ciljeva u okviru potpore ruralnom razvoju u pogledu bioraznolikosti. Osim toga, postoje tri pokazatelja rezultata koji se odnose na izravna plaćanja: raznolikost usjeva (R.11), udio ekološki značajnih površina na obradivom zemljištu (R.13) i udio površina na kojima se provode prakse ekologizacije (R.14).

Mjerenje bioraznolikosti, a stoga i odabir prikladnih pokazatelja učinka, nije jednostavna zadaća. Kad je riječ o budućem ZPP-u, iskustva stečena u okviru postojećeg zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju navela su Europsku komisiju da ukloni pokazatelj za visoku prirodnu vrijednost. Unatoč nedostacima popisa poljskih ptica taj je pokazatelj zadržan jer daje dobru zamjensku vrijednost za stanje bioraznolikosti te je riječ o pokazatelju za ciljeve održivog razvoja. Naposljetku, dodana su dva nova pokazatelja učinka za obilježja krajobraza te stanje vrsta i staništa.

Osim toga, u budućem ZPP-u predloženo je da se o bioraznolikosti izvješćuje zasebno (za razliku od trenutnog stanja prema kojemu države članice zajedno izvješćuju o rashodima za prioritet 4. (održivo gospodarenje prirodnim resursima i bioraznolikost)).

82. Trenutačno objavljeni dokument studija je koju je Komisija naručila kao potporu formalnoj evaluaciji. Objavljivanje cjelokupne Komisijine evaluacije očekuje se u prvom tromjesečju 2021., u okviru šireg radnog dokumenta službi Komisije o učinku ZPP-a na prirodne resurse.

Komisija naglašava da je i u evaluacijskoj popratnoj studiji naručenoj od ugovornog suradnika iznesen zaključak o tome da su države članice mogle koristiti širi raspon instrumenata i mjera u okviru ZPP-a za potporu suživotu poljoprivrede i bioraznolikosti.

Preporuka 4. – Potrebno je prikazati učinak mjera ZPP-a na bioraznolikost na poljoprivrednim zemljištima

Komisija prihvaća preporuku.

Kako bi se utvrdila polazna vrijednost iz 2020. za ZPP za razdoblje nakon 2020., koristit će se pokazatelji uključeni u postojeći zakonodavni prijedlog (C.35 – I.18 Popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama, C.36 – I.19 Postotak vrsta i staništa od interesa za Zajednicu povezanih s poljoprivredom sa stabilnim izgledima ili izgledima za rast, C.21 – I.20 Poljoprivredno zemljište obuhvaćeno obilježjima krajobraza). Posljednja dva pokazatelja nova su te su trenutačno u fazi izrade. Stvarna polazna vrijednost za pojedine pokazatelje ovisit će o datumima na koje će biti dostupni konkretni podaci potrebni za pojedine pokazatelje.

U različitim službama Komisije i drugim tijelima trenutačno se obavljaju različiti postupci u vezi s praćenjem i pokazateljima bioraznolikosti.. Očekuje se da će i istraživanja koja financira EU pridonijeti izradi pouzdanih pokazatelja podupiranjem inicijativa za praćenje bioraznolikosti.