

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE:

„BIODIVERZITÁS A MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEKEN: A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA NEM TUDTA MEGÁLLÍTANI A HANYATLÁST”

ÖSSZEFOGLALÓ

A Bizottság közös válasza az I–VII. bekezdésre:

A Bizottság által 2011-ben elfogadott biodiverzitási stratégia hat célt tartalmaz, köztük a mezőgazdaság és az erdészet hozzájárulásáról szóló 3. célt. Bár a mezőgazdasággal kapcsolatos cél általános jellegű, a kapcsolódó intézkedések konkrétabbak.

A mezőgazdasággal kapcsolatos célt illetően a biodiverzitás javulását az 1. cél keretében az uniós jelentőségű fajok és élőhelyek védettségi helyzete esetében számszerűsített javuláshoz, illetőleg a 2. cél keretében a romlásnak indult ökoszisztémák 15 %-ának helyreállításához viszonyítva kell mérni.

A Bizottság véleménye szerint az uniós szakpolitikák közötti koordináció megfelelő, és a Bizottság hangsúlyozza, hogy a genetikai sokféleség mérése a tagállamok feladata. A biodiverzitási stratégia félidős értékelése megállapította, hogy a közös agrárpolitika (KAP) kialakítása alkalmas a célkitűzései elérésére: a 2014–2020-ra vonatkozó KAP reformja több olyan eszközt tett elérhetővé, amely hozzájárulhat a biodiverzitás támogatásához. A cél eléréséhez most a tagállamoknak megfelelő mértékben alkalmazniuk kell ezeket az intézkedéseket. A helyi példák sikeres fenntartható mezőgazdasági gyakorlatokat mutatnak be. Szélesebb körben alkalmazva ezek visszaállíthatják az EU-t a cél 2020-ra történő elérésének pályájára.

A Bizottság által a KAP költségvetésének a biodiverzitás szempontjából történő nyomon követéséhez használt módszertan a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) nemzetközi szinten elfogadott riói mutatói szerinti módszertanra épül. A Bizottság ezért nem tartja megbízhatatlannak a módszertanát, még ha a riói mutatók használata vitatható is.

Ami a KAP eszközeit illeti, a Bizottság véleménye szerint a kölcsönös megfeleltetés hozzájárul az ambiciózus biodiverzitási célok eléréséhez azáltal, hogy egyes KAP kifizetéseket alapvető jogszabályi előírásokkal kapcsol össze, amelyek kiindulási alapként szolgálnak KAP forrásaiból támogatott ösztönző intézkedésekhez.

A mezőgazdasági tanácsadó rendszer keretében történő tanácsadás további fontos eleme annak, hogy a mezőgazdasági termelőket támogassuk a biodiverzitás szempontjából kedvező gyakorlatok alkalmazásában. A közvetlen kifizetésekkel összefüggésben a zöldítésben jelentős lehetőségek rejlenek a biodiverzitással kapcsolatos helyzet javítására.

A kölcsönös megfeleltetés és a zöldítés kötelező jellege és a hatályuk alá tartozó területek nagysága valóban biztosítja a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő versenyfeltételeket. E tekintetben a Bizottság a jelenlegi KAP-ban – és a jövőbeli KAP-ra vonatkozó javaslatban még nagyobb mértékben – előnyben részesíti a biodiverzitás szempontjából kedvező hatással járó lehetőségeket.

A Bizottság az Unióban végrehajtott különböző agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokat nem sorolja „világoszöld”, illetve „sötétzöld” kategóriába, mivel ez az Unióban támogatott rendkívül nagy számú gyakorlat leírásának egyszerűsített módját jelenti. Noha igaz, hogy a több követelményt támogató agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedésekben kevesebben vesznek részt, a Bizottság szerint az ezen különböző típusú intézkedések egymás mellett létezése, valamint az intézkedésen alapuló és az eredményen alapuló kötelezettségvállalások további közjavakat biztosítanak, és hozzájárulnak a biodiverzitással kapcsolatos célkitűzésekhez.

A jövőbeli KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat számba veszi a KAP-eszközök erősségeit és gyenge pontjait, és következetes és megerősített keretrendszert tartalmaz, így többek között kibővített feltételeességet, tanácsadási szolgáltatásokat és ökörendszereket az I. pillérben, valamint a II. pillérhez tartozó intézkedéseket. A tagállamok nagy rugalmasságot élveznek majd a tekintetben, hogy ezeket az eszközöket a biodiverzitással kapcsolatos nagyobb ambíciók szolgálatában következetes módon mobilizálják és a Bizottság által jóváhagyandó KAP-stratégiai tervekben rögzítsék. Az eredményeket évente célzott közös eredménymutatókon – köztük több, kifejezetten a biodiverzitásra vonatkozó mutatóon – keresztül, továbbá hatásmutatószámokon és értékeléseken keresztül fogják mérni.

VIII. A Bizottság az összes ajánlást elfogadja. Lásd a Bizottság részletes válaszait az egyes szakaszokra vonatkozó következtetéseiben és ajánlásokban.

BEVEZETÉS

02. Az egyre intenzívebbé váló mezőgazdasági gyakorlatokon kívül más okai is vannak annak, hogy Európában csökken a biológiai sokféleség. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek a környezet állapotáról szóló jelentése megállapította, hogy „*Európában a biológiai sokféleségre és az ökoszisztémákra együttes nyomást gyakorol a földhasználat-változtatás, az éghajlatváltozás, a természeti erőforrások kiaknázása, valamint az idegenhonos inváziós fajok*”. A jelentés továbbá a biológiai sokféleség csökkenésének egyik fő okaként kifejezetten hivatkozott a földterületek termelésből való kivonására és a városok terjeszkedésére.

A környezet állapotáról szóló jelentés rögzítette továbbá, hogy „*a szántóföldi és erdei madárpopulációkban, továbbá valamennyi általánosan elterjedt madárpopulációban és mezeipillangó-populációban megfigyelhető hosszú távú tendenciák azt mutatják, hogy Európában nagy mértékben csökkent a biológiai sokféleség¹*”.

Ezenkívül a biodiverzitási stratégia féldős értékeléséről szóló bizottsági jelentés említést tett arról, hogy „*jóllehet az általános tendenciák továbbra is komoly aggodalomra adnak okot, azért jelentkeznek helyi szintű javulások a helyes mezőgazdasági gyakorlatok és a KAP hatálya alá tartozó, a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, különösen agrár-környezetvédelmi intézkedések eredményeként és a Natura 2000 területeken. E sikerek fontos üzenetet hordoznak a biológiai sokféleséggel kapcsolatos 2020-as célkitűzés elérhetőségére nézve, de szélesebb körben el kell terjedniük uniós szinten mérhető hatás elérése érdekében*”.

A Bizottság véleménye szerint a német tanulmány nem elemezte a rovarfajok gazdagságát. A cikk továbbá nem azt a hipotézist vizsgálta, hogy a biomassza csökkenésének oka a mezőgazdaság, hanem más okokra vonatkozó hipotézist, és nem talált egyértelmű okozati összefüggéseket. Végül, a tanulmány eredményei nem feltétlenül tükrözik az uniós szinten fennálló helyzetet.

03. A mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató uniós szinten 1990-től 2017-ig statisztikailag jelentős mértékben, évi 1,47 %-kal csökkent. A csökkenő tendencia 2009 és 2017 között a csökkenés kiegyenlítődsét mutatja.

A mezőgazdasági területek madárpopulációira több tényező együtt gyakorol nyomást, ideértve a felszínborítás átalakítását (például urbanizáció), a földterületek termelésből való kivonását, az éghajlatváltozást, az idegenhonos inváziós fajokat és a mezőgazdaságot.

04. Az európai mezeipillangó-index reprezentativitása korlátozott. A mezeipillangó-index jelenleg 14 országban folytatott nyomon követésen alapul, és a nyomon követés helyszíneinek 75 %-a csupán

¹ „Ennek az oka elsősorban a természetes és természetközeli ökoszisztémák csökkenése, széttöredezése és állapotának romlása, amit főként az egyre intenzívebbé váló mezőgazdasági gyakorlatok (Donald et al., 2001; Van Dycck et al., 2009; Jeliazkov et al., 2016), az intenzív erdőgazdálkodás (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), a földterületek termelésből való kivonása és a városok terjeszkedése (5. és 13. fejezet) okoznak. Így például az élőhelyek egyszerűsítése (például a mezők nagyobb tétele érdekébe a sövények és fasorok eltávolítása), elvesztése és széttöredezése következtében a madarak elvesztik fészkelőhelyeiket és táplálékforrásaikat, ami hozzájárul a populációk csökkenéséhez (Guerrero et al., 2012). A városok terjeszkedése fokozza az emberi eredetű fény szintjét, valamint a zajszintet, amely befolyásolja az énekesmadarak magatartását és zavarja a madarak akusztikus kommunikációját (11. fejezet).

három országban – az Egyesült Királyságban, Hollandiában és Németországban – található. A nyugati uniós országok még az Egyesült Királyság kizárását követően is a keresztszelvények 74 %-át adják. Észak- (14 %), Dél- (11 %) és Kelet-Európa (1 %) alulreprezentált².

A Bizottság kísérleti projektet (Assessing Butterflies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) indított a nyomon követés körébe tartozó országok számának növelése érdekében.

05. A Natura 2000 hálózat a védett természetes élőhelyeket és az uniós jelentőségű fajok élőhelyeit magában foglaló területek egységes európai ökológiai hálózata. Az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv szerinti hatéves, 2013–2018-as időszakra vonatkozó beszámolási ciklusra vonatkozó legújabb, a fajok és élőhelyek állapotáról és tendenciáiról szóló nemzeti jelentések még nem kerültek véglegesítésre, azok jelenleg értékelés alatt állnak. A Számvevőszék által bemutatott adatok a vonatkozó nemzeti adatok összegét mutatják, az EU-ra vonatkozóan azonban összetettebb számítást kell végezni. A nemzeti adatokból ugyanakkor már kiténik, hogy a füves élőhelyek helyzete a legutóbbi beszámolási ciklus óta alig javult, és nagyrészt a negatív tendenciák dominálnak. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) megállapította, hogy azok a valamennyi szárazföldi fajra, élőhelyre és ökoszisztémára nehezedő nyomások és fenyegetések, amelyekről a tagállamok a leggyakrabban beszámolnak, a mezőgazdasággal függnek össze.

06. A Bizottság elismeri a mezőgazdasághoz kapcsolódó biodiverzitás csökkenő tendenciái okozta, a Számvevőszék által a tanulmányokban említett aggályokat (kevésbé intenzív és intenzív mezőgazdasági gyakorlatok). Megjegyzendő, hogy ezek a tanulmányok nem tükrözik az uniós gazdálkodási rendszerek teljes sokféleségét.

Ezenkívül a tanulmányok egyikét (Sutcliffe et al.) a KAP hátrányait illetően az alátámasztó adatok hiánya miatt bizonyos korlátok jellemzik.

07. A Bizottság átfogó értékelése egy online nyilvános konzultációt is magában fog foglalni, amelynek eredményei várhatóan 2020 későbbi részében lesznek elérhetőek. 2021 első negyedévére tervezett egy szélesebb körű értékelést tartalmazó, a természeti erőforrásokról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum közzététele.

A külső értékelési tanulmány megállapította, hogy az adatok hiánya miatt nem lehet megbecsülni a KAP-eszközök és -intézkedések biodiverzitásra gyakorolt nettó együttes hatását, még félkvantitatív módon sem.

A tanulmány megállapította továbbá, hogy a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodással és a biológiai sokféleség védelmével kapcsolatos tagállami jelentéstétel a 4. prioritás alá került besorolásra. Ezért a jövőbeli KAP-ra vonatkozóan azt javasolták, hogy ez a jelentéstétel egyértelműbben kerüljön elkülönítésre.

08. A Bizottság véleménye szerint a Cseh Köztársaságban fennálló helyzetről szóló első tanulmány a mezőgazdasági gyakorlatok egyre intenzívebbé válásával és a mezőgazdasági területeken élő madarak számával kapcsolatos eredményeket mutat be, azonban ténylegesen nem bizonyítja, hogy a KAP befolyásolja a mezőgazdasági területek biodiverzitását.

Ezenkívül, ami a német tanulmányt (Seibold et al.) illeti, a szerzők megemlékeztek, hogy „*továbbra sem egyértelmű, hogy a földhasználat mely típusai és az ízeltlábúak mely csoportjai érintettek, valamint, hogy a biomassza és diverzitás megfigyelt csökkenése összefügg-e egymással*”.

² A déli országok közül csak Spanyolország reprezentált részlegesen; Portugália, Olaszország, Görögország, Málta és Ciprus egyáltalán nem. A keleti országok képviselője elhanyagolható mértékű, 12, illetve 8 keresztszelvény található Romániában, illetve Szlovéniában; az összes többi keleti országban nem történik mintavétel. Az északi országok közül Dánia és Észtország nincs képviselve, és a legtöbb keresztszelvény Svédországban található. (Lásd van Sway et al. 2017).

12. A biológiai sokféleségről szóló egyezmény részes feleinek konferenciáját (COP15) 2021 elejére fogják elhalasztani. A 2021-es nyomonkövetési intézkedések konkrét formája még nem került meghatározásra.

ÉSZREVÉTELEK

19. A védett élőhelyek és fajok tekintetében a mezőgazdasággal összefüggésben figyelembe kell venni a természetvédelmi irányelvek hozzájárulását is, mivel az a biodiverzitás mezőgazdasági területeken történő csökkenésének kezelésére irányuló kulcsfontosságú intézkedéseket biztosít: a „Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért” című közlemény számos kezdeményezést tartalmaz, és azzal párhuzamosan a Bizottság a mezőgazdasági területeken található élőhelyekkel és ott élő fajokkal közvetlenül foglalkozó kötelezettségzegési eljárásokat indított.

20. Az uniós szakpolitikák és stratégiák nem azonos időtartamra szólnak.

A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégiát 2011 májusában fogadták el azzal a céllal, hogy 2020-ra megállítsa a biológiai sokféleség csökkenését, vagyis kilencéves időszakra szól.

A 2014–2020-ra vonatkozó KAP reformja több olyan eszközt tett elérhetővé, amely hozzájárulhat a biodiverzitás támogatásához. A tagállamoknak most megfelelő mértékben élniük kell ezekkel a lehetőségekkel. A helyi példák sikeres fenntartható mezőgazdasági gyakorlatokat mutatnak be. Szélesebb körben alkalmazva ezek visszaállíthatják az EU-t a cél 2020-ra történő elérésének pályájára (lásd: a biodiverzitási stratégia félidős értékelése, 2. pont).

A jövőbeli, 2020 utáni KAP további hangsúlyt fog helyezni a teljesítményre, és a biodiverzitáshoz kapcsolódó számos eredménymutatót fognak évente nyomon követni a KAP-stratégiai tervekben meghatározott éves mérföldkövekre figyelemmel. Ezeket hatásmutatók és értékelések fogják kiegészíteni.

21. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő stratégia 2015. évi félidős értékelése elismeri ugyan a biodiverzitás általános csökkenését, azonban helyi szinten számos helyen megfigyelhető javulásra is rámutat a KAP hatálya alá tartozó, a biológiai sokféleséggel kapcsolatos intézkedésekkel összefüggésben. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, a mezőgazdaságra vonatkozó 2020-as célkitűzés elérhetőségét illetően a fontos üzenetet az jelentette, hogy a tagállamoknak megfelelő mértékben ki kell használniuk a sikereket és a lehetőségeket.

Újabb keletű bizonyítékokkal szolgál a KAP biodiverzitásra gyakorolt hatásainak értékeléséről szóló alátámasztó tanulmány, valamint a tagállamoknak a természetvédelmi irányelvek alapján történő előzetes jelentéstétele (a természet állapotáról szóló 2020. évi jelentés, EEA). Az uniós biodiverzitási stratégia értékelése még folyamatban van, és az alátámasztó tanulmányból várhatóan májusban elérhetőek lesznek a tanulmány előzetes megállapításai – a 3.a) cél esetében azonban ezek a természet állapotáról szóló 2020. évi jelentésre és a KAP biodiverzitás tekintetében történő értékelésére is támaszkodni fognak.

22. A 2030-ig tartó időszakra szóló, a Bizottság által 2020 májusában elfogadott új biodiverzitási stratégia³ (a „termelőtől a fogyasztóig” stratégiával⁴ együtt) a mezőgazdasággal kapcsolatos célokat fog meghatározni. A 2020 utáni időszakra szóló KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat kifejezetten megköveteli, hogy a tagállamok vegyék figyelembe az uniós jogszabályokból, többek között a

³ A Bizottság közleménye: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia: Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! (COM(2020) 380 final).

⁴ A Bizottság közleménye: A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért (COM(2020) 381 final).

madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvből eredő nemzeti környezetvédelmi terveket és azok céljait.

23. A 3. cél a mezőgazdaságra vonatkozó 3.a) részcélből és az erdészetre vonatkozó 3.b) részcélből összeálló horizontális cél. A Bizottság véleménye szerint a mezőgazdasági területek biodiverzitása szempontjából csak a 3.a) cél releváns. E cél önmagában nincsen számszerűsítve. A stratégia rögzíti, hogy a 3.a) céllal azt kívánják elérni, hogy *„mérhető javulás következzen be a mezőgazdaságtól függő, illetve általa érintett fajok és élőhelyek védeltségi helyzetében, valamint a 2010. évi uniós állapotfelméréshez képest az ökoszisztéma-szolgáltatásokban”*.

Ezenkívül a cél mérhető összetevővel rendelkezik, amennyiben a fajok és élőhelyek védeltségi helyzetében bekövetkező mérhető javulásra hivatkozik az 1. cél tekintetében, illetve a 15 %-os helyreállításra a 2. cél tekintetében. A 2. cél értelmezése és mérése valóban kihívást jelentett.

24. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia nem hivatkozik az „egyszerűsített európai biodiverzitási mutatókra” (SEBI) vagy bármely más nyomonkövetési rendszerre.

A SEBI mutatókészletet 2005-ös létrehozása óta felülvizsgálták és kiigazították annak érdekében, hogy tükrözze a biodiverzitás szempontjából releváns információk elérhetőségét, illetve az azokban mutatkozó hiányosságokat. Több mutatót megerősítettek módszertani szempontból, hogy azok a biodiverzitás megbízhatóbb értékelését adják. Ennek eredményeként a jelenlegi SEBI mutatókészlet továbbra is az adatok széles körét biztosítja, amelyek adatok nyomon követik az európai biodiverzitás – és többek között a mezőgazdasági ökoszisztémák – állapotát és tendenciáit.

Az eredeti készlet részét képező egyes mutatókat meg kellett szüntetni a bevett nyomonkövetési rendszerek hiánya miatt, amelyek új adatokkal és információkkal tudtak volna szolgálni például a genetikai sokféleségről vagy a jelentős természeti értéket képviselő területekről. Ezenkívül az erőfeszítések megkettőzésének elkerülése érdekében a mutatókészlet célja az volt, hogy figyelembe vegye a mutatókkal kapcsolatos más releváns kezdeményezések, például az agrár-környezetvédelmi mutatók vagy a KAP-mutatók terén mutatkozó fejleményeket és módosításokat, valamint az új folyamatokat, például az ökoszisztémák és szolgáltatásaik feltérképezését és értékelését (MAES) vagy a fenntartható fejlődési célokat.

Egyes mutatók megszüntetése nem jelenti azt, hogy a többi SEBI-mutató nem használható fel a biodiverzitás terén elért haladás nyomon követésére.

25. A KAP nyomon követésére szolgáló fő mutatókat a közös monitoring- és értékelési keret (CMEF) mutatói jelentik. Az agrár-környezetvédelmi mutatók célja, hogy nyomon kövessék a környezetvédelmi szempontok KAP-ba történő integrálását. Ezek nem a KAP általános nyomon követésére szolgáló fő mutatók.

A „jelentős természeti érték” (HNV) fogalmát illetően a Bizottság különbséget tesz

a) a jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, és b) a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek között.

A jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás a bizonyos típusú gazdálkodási tevékenység és az ahhoz kapcsolódó környezetvédelmi eredmények – többek között a magas szintű biodiverzitás és a környezeti szempontból értékes élőhelyek és fajok jelenléte – közötti okozati összefüggésre utal.

A jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területekre vonatkozó mutató a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területnek a mezőgazdasági hasznosítású területben fennálló százalékos arányaként került meghatározásra.

26. Jelenleg az EU-ban számos különböző megközelítést és módszereket kombinációját használják a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek kiterjedésének felméréséhez. Noha jó előrehaladás történt a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek kiterjedésének

felmérése terén, e területek állapotának vagy minőségének értékelése még jelentős kihívást jelent. Az egyes uniós tagállamokban és régiókban elérhető adatokban mutatkozó eltérésekre, valamint a fizikai helyzetek (terület mérete, gazdaságok struktúrája és rendszerei, meghatározó talaj- és élőhelytípusok) körére tekintettel nem megfelelő a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek értékelésére vonatkozó közös módszertant előírni. Egy egységes módszer használata az EU egészében elérhető adatokra korlátozná az elemzést, ami kizárná a leggazdagabb és legrelevánsabb adatforrásokat, továbbá megakadályozná, hogy a kifinomultabb módszereket kidolgozó tagállamok használhassák e módszereket, aminek következtében csökkenne az értékelés minősége és pontossága.

Az EEA és a Bizottság – amelyek 2012. évi, uniós szintű adatsorokon alapuló becslése szerint az EU 28 tagállamában a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek a CORINE felszínborítási adatbázis szerinti mezőgazdasági terület 33,5 %-át teszik ki – becsléssel tud szolgálni a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek nemzeti szinten fennálló arányára vonatkozóan. Az EEA és a Bizottság ugyanakkor elismeri a nemzeti adatsorokon alapuló közös módszertan kialakításának nehézségeit és korlátait. Amint közös, megismételhető módszertan és fenntartható adatsorok állnak rendelkezésre, a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területekkel kapcsolatban folytatott uniós szintű munka kiegészítéseként újra meg lehetne fontolni egy, a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területekre vonatkozó uniós szintű mutató alkalmazását.

29. A Bizottság elismeri a Számvevőszék által említett aggályokat, azonban úgy ítéli meg, hogy az élelmiszertermelési rendszerek sokfélék.

30. A 2014–2020-as KAP és a 2020 utáni KAP a támogatható intézkedések egyikeként egyaránt tartalmazza a mezőgazdasági genetikai erőforrások megőrzését, fenntartható használatát és fejlesztését. A helyi fajokat célzó agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedésekből származó információk a vidékfejlesztési programokban találhatóak. A genetikai erőforrások megőrzése ezenkívül a 10.2 alintézkedés alapján is támogatásban részesül, és erre vonatkozóan ezen alintézkedés szintjén léteznek adatok. Ezen túlmenően a Bizottság a Horizont 2020 keretében jelenleg támogatja a GenResBridge projektet, amelynek célja többek között a genetikai erőforrásokkal és a mezőgazdasági biodiverzitással kapcsolatos tágabb stratégia kidolgozása.

A Bizottsághoz nem érkezett új európai stratégia kialakítására vonatkozó kérés a tagállamoktól.

31. A Bizottság hozzávetőleges becslést ad arra vonatkozóan, hogy mennyit fordít a biodiverzitásra, és véleménye szerint a túlbecslés az alábbi okokból nem egyértelműen igazolt.

A Bizottság által a biodiverzitással kapcsolatos költségvetésnek – többek között a KAP-nak – a többéves pénzügyi keretben (MFF) történő nyomon követésére alkalmazott módszertan az OECD nemzetközileg elfogadott riói mutatók szerinti módszertanán alapul. Ez a módszertan a biodiverzitással kapcsolatban a következő három együtthatót alkalmazza:

- 1) meghatározó célkitűzés (100 %),
- 2) fontos célkitűzés (40 %), és
- 3) nincs a biodiverzitásra vonatkozó cél (0 %).

Az OECD módszertana nem határozza meg az egyes KAP-eszközökre alkalmazandó pontos együtthatókat, ezért a Bizottság kidolgozta e módszertannak a 2014–2020-as KAP-ra történő alkalmazását.

A Bizottság az új jogalkotási változtatásokhoz való hozzáigazítás érdekében a tudományos eredményeket figyelembe véve és azokra alapozva felül fogja vizsgálni a biodiverzitásra fordított költségvetés nyomon követésére szolgáló módszertanát, hozzáigazítva azt a következő, 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi kerethez, valamint más releváns fejleményekhez.

Ezt a nyomonkövetési módszertant szorosan össze kell hangolni az OECD módszertanával.

32. A KAP által az élőhelyekre, a biodiverzitásra és a tájakra gyakorolt hatásról készített alátámasztó tanulmány nem szolgált arra vonatkozó bizonyítékkal, hogy a KAP kiadásai szisztematikusan kedvezőtlen hatással lennének a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

A Bizottság emellett 2014-ben egy vizsgálaton keresztül a biodiverzitás védelmének figyelembevételéről szóló iránymutatásokat⁵ dolgozta ki annak biztosítása érdekében, hogy a főbb uniós alapok, többek között az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) ne gyakoroljon káros hatást a biodiverzitásra.

33. A mezőgazdasághoz és az erdészethez kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra összpontosító 4. prioritás esetében a Bizottság jelenlegi módszertanában úgy ítélte meg, hogy a biodiverzitás elősegítésére tekintettel támogatott gazdálkodási gyakorlatok ugyanakkor hozzájárulnak az általános környezet (a vizet és a talajt is ideértve) javításához is, és fordítva. A három kiemelt terület alapján programozott gyakorlatok között a környezeti hatást illetően fennálló ezen erős összekapcsolódásra tekintettel a Bizottság úgy döntött, hogy 100 %-os együtthatót alkalmaz mindhárom kiemelt területnek az e prioritáshoz (a vizet és a talajt is ideértve) való hozzájárulására.

34. A Bizottság a zöldítésnek a biodiverzitáshoz való 40 %-os hozzájárulására vonatkozó elfogadott módszert alkalmazza, mivel úgy ítéli meg, hogy ez észszerű helyettesítő értéket jelent a zöldítési intézkedéseknek az uniós biodiverzitás megőrzéséhez való hozzájárulását illetően. A Bizottságnak a jelenlegi nyomonkövetési módszertanában szereplő becslése szerint a zöldítési kifizetések a biodiverzitás tekintetében a közvetlen kifizetések 12 %-ához járulnak hozzá. Figyelembe véve a zöldítési gyakorlatok által lefedett nagy területet, valamint azt a tényt, hogy a zöldítés megakadályozta a biodiverzitás romlását vagy javította a biodiverzitást (különösen 2018 után, amikor az ökológiai jelentőségű területek tekintetében betiltották a peszticideket), ezt a számot a Bizottság a KAP keretében a biodiverzitással kapcsolatos kiadások nyomon követésére szolgáló jelenlegi módszertan kidolgozásakor észszerűnek ítélte.

35. A Bizottság a riói mutatók szerinti megközelítés használatával a jelenlegi nyomonkövetési módszertana kidolgozásakor úgy ítélte meg, hogy a kölcsönös megfeleltetés hozzájárulásának kiszámításához a középső tényezőt (40 %) kell alapul vennie. E becslés alapján és súlyozó tényező alkalmazásával a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a kölcsönös megfeleltetés a biodiverzitás tekintetében a közvetlen kifizetések kevesebb mint 3 %-ához járul hozzá. Figyelembe véve a kölcsönös megfeleltetés alá tartozó gyakorlatok által lefedett nagy területet (a teljes mezőgazdasági terület 90 %-a), valamint azt, hogy ez alapvető, azonban a biodiverzitás szempontjából fontos gyakorlatokat foglal magában, a Bizottság észszerűnek ítélte ezt a számot.

37. Lásd a Bizottság 31. bekezdésre adott választát.

39. A mezőgazdasági termelők részére az alaptámogatási rendszer és az egységes területalapú támogatási rendszer alapján nyújtott közvetlen kifizetések a megművelt terület hektárszámán alapuló, alapszintű jövedelemtámogatást biztosítanak. Ezt több más, konkrét célkitűzéseket vagy meghatározott típusú termelőket megcélzó támogatási program egészíti ki, többek között az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok után nyújtott „zöld” közvetlen kifizetés.

40. A KAP által az élőhelyekre, a biodiverzitásra és a tájakra gyakorolt hatásról készített alátámasztó tanulmány nem talált olyan tanulmányokat, amelyek azt bizonyították volna, hogy a termeléstől függő önkéntes támogatás kedvezőtlen hatást gyakorol a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

A termeléstől függő önkéntes támogatás nem irányul a terméshozam növelésére. Termeléskorlátozó program, amely a Kereskedelmi Világszervezethez (WTO) a kék dobozba sorolva került bejelentésre. Ezt a tagállamok csak bizonyos, nehézségekkel küzdő ágazatoknak nyújthatják. Számos mechanizmus

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm and <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

áll fenn, amelyek célja a program termeléskorlátozó jellegének biztosítása, így többek között az egyes támogatási intézkedések vonatkozásában meghatározott pénzügyi keretösszeg szigorú tiszteletben tartása, valamint a kifizetés, amely meghatározott (múltbeli termelési szint) területeken és terméshozamokon vagy az állatok meghatározott számán alapul.

A termeléstől függő önkéntes támogatás lehetőséget nyújt bizonyos ágazatok/termelés támogatására, különösen az ezek által tapasztalt nehézségek súlyosbodásának és a kapcsolódó következményeknek (például a termelés beszüntetése, a vidéki területek elszivatagosodása ...) a megelőzése érdekében; ilyen például a juh- és kecsketenyésztés olyan területeken (például hegyvidéken), ahonnan az egyébként eltűnne, a támogatás tehát megelőzi a földterületek termelésből való kivonását.

A termeléstől függő önkéntes támogatás jogi kerete megfelelő rugalmasságot biztosít a tagállamoknak ahhoz, hogy sajátos igényeikhez igazíthassák a támogathatósági feltételeket, és például környezeti aggályokat (például az őshonos fajok célzott támogatása stb.) vegyenek figyelembe.

A Bizottság közös válasza a 41–50. pontra:

A kölcsönös megfeleltetés a KAP-kifizetések és az uniós jogszabályok, különösen a biodiverzitásra vonatkozó szabályok közötti kapcsolat. Ha egy mezőgazdasági termelő nem tartja be ezeket a szabályokat, a kapott KAP-kifizetések a szabályok megsértésének súlyosságával arányosan csökkenthetők. Ez a csökkentés 1 %-tól 100 %-ig terjedhet. A gyakorlatban a legtöbb szabálysértés nem szándékos és nem súlyos, az alkalmazott kölcsönös megfeleltetési szankciók ezért az 1 % és 5 % közötti sávban alakulnak.

Számos szabályt uniós irányelvek és rendeletek határoznak meg (jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények, JFGK). A kölcsönös megfeleltetés segít felhívni a mezőgazdasági termelők figyelmét arra, hogy tartsák be ezen uniós jogszabályok rendelkezéseit.

Más szabályokat a KAP határoz meg (helyes mezőgazdasági és környezeti állapot, HMKÁ-előírások), ezek jelenleg elsődlegesen a talaj- és vízgazdálkodásra vonatkoznak, de a tájképi jellegzetességek megőrzését is érintik. A tagállamoknak a helyi feltételekhez és igényekhez igazodó nemzeti előírásokat kell meghatározniuk.

Amennyiben a tagállamok a tapasztalatok fényében megállapítják, hogy a biodiverzitással kapcsolatos előnyök nem állnak fenn, nagy rugalmassággal rendelkeznek a mezőgazdasági termelőkre JFGK-ként vagy HMKÁ-előírásokként alkalmazott szabályok kiigazítása tekintetében. Ezenkívül nem a kölcsönös megfeleltetés a biodiverzitás állapotát meghatározó egyetlen tényező, és a kölcsönös megfeleltetés hatása nem mérhető konkrétan eredmény- vagy hatásmutatók alapján, mivel ezek többtényezős tendenciákat tükröznek. Ezért támaszkodik a Bizottság outputmutatókra egyes eszközök, például a kölcsönös megfeleltetés végrehajtásának mérése érdekében.

A jövőbeli KAP-ra vonatkozó javaslat megerősíti a kölcsönös megfeleltetési szabályokat, többek között a biodiverzitás és a peszticidek vonatkozásában oly módon, hogy kibővített feltételeesség keretében új JFGK-kat és HMKÁ-előírásokat vezet be. A HMKÁ-előírások és a JFGK-k ugyanakkor alapvető kötelező gyakorlatok, amelyek alapul szolgálnak a KAP-forrásokból támogatott ambiciózusabb gyakorlatokhoz. A kölcsönös megfeleltetési szabályok önmagukban nem, csupán támogatási intézkedésekkel és pénzügyi ösztönzőkkel együtt irányulnak a biodiverzitással kapcsolatos ambiciózus cél elérésére. E tekintetben a mezőgazdasági tanácsadó rendszer keretében történő tanácsadás fontos eleme annak, hogy a mezőgazdasági termelőket segítsük a többek között a biodiverzitás szempontjából kedvező gyakorlatok alkalmazásában.

A Bizottság ezért úgy ítéli meg, hogy a kölcsönös megfeleltetés más KAP-eszközökkel együtt kedvező hatást gyakorol a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

1. háttérmagyarázat - A sövények pusztulása a 20. században

A KAP önmagában nem tehető felelőssé minden sövényirtásáért, mivel ennek számos oka van, különösen a mezőgazdaság intenzívebbé válása és a birtokrendezés. Ezenkívül, noha igaz, hogy bizonyos KAP-mechanismusok a múltban e tendencia felerősítéséhez vezethettek, a KAP már több éve nem tartalmaz olyan ösztönzőt, amely a sövények kiirtásához vezetne.

A Bizottság közös válasza az 53–60. pontra:

A zöldítés olyan támogatási program a közvetlen kifizetések keretében, amelynek célja, hogy a mezőgazdasági termelőknek ellentételezést nyújtson három intézkedés – az állandó gyepterületek védelme, a környezeti szempontból legérzékenyebb területeket is beleértve, a növénytermesztés diverzifikációja és a szántóterület egy részének ökológiai jelentőségű területként történő fenntartása – által biztosított közjavakért. A zöldítés végrehajtásának Bizottság általi, 2016. évi értékelése megállapította, hogy ez az eszköz jelentős potenciállal rendelkezik, különösen a nagy területi lefedettsége miatt (a teljes mezőgazdasági terület 77 %-a), e lehetőségeket azonban a tagállamok és a mezőgazdasági termelők nem aknázták ki teljes mértékben. Ezért a Bizottság ezen értékelést követően több javítást vezetett be, így különösen azt, hogy 2018-tól az ökológiai jelentőségű területeken megtiltotta a peszticidek használatát.

Amennyiben a tagállamok a tapasztalatok fényében megállapítják, hogy a biodiverzitással kapcsolatos előnyök nem állnak fenn, nagy rugalmassággal rendelkeznek a mezőgazdasági termelőkre a zöldítés keretében alkalmazott szabályok kiigazítása tekintetében.

Ezenkívül nem a zöldítés a biodiverzitás állapotát meghatározó egyetlen tényező, és hatása nem mérhető konkrétan eredmény- vagy hatásmutatók alapján, mivel ezek többtényezős tendenciákat tükröznek. Ezért támaszkodik a Bizottság outputmutatókra egyes eszközök, például a zöldítés végrehajtásának mérése érdekében.

A Bizottság értékelése szerint a KAP-eszközök közötti kapcsolat a környezetvédelmi célkitűzések elérése szempontjából még tökéletesíthető, a Bizottság ezért a jövőbeli KAP vonatkozásában azt javasolta, hogy valamennyi eszköz képezze a tagállamok által meghatározott és a Bizottság által jóváhagyott KAP-stratégiai tervek részét. E tekintetben a zöldítési kötelezettségek megerősített formában összevonásra kerülnek a feltételelességen alapuló kötelezettségekkel, és a közvetlen kifizetések keretében környezetvédelmi célokra új program jön létre, az ökorendszerek programja.

A Bizottság megítélése szerint tehát nem arról van szó, hogy a biológiai sokféleség javítására vonatkozóan a jelenlegi zöldítésben rejlő potenciál uniós szinten alulfejlett lenne, hanem inkább arról, hogy azt nem aknázzák ki teljes mértékben. A jövőbeli KAP-ra vonatkozó javaslat orvosolni kívánja ezt a hiányosságot.

54. Az értékelő bizottsági szolgálati munkadokumentumban (összefoglaló) szereplő teljes idézet a következő: *„Bizonyos mértékben valamennyi zöldítési intézkedés releváns a környezeti és éghajlati szükségletek/problémák szempontjából, ezt azonban a konkrét kapcsolódó szabályok gyakran korlátozzák, és a növénytermesztés diverzifikálása a legkevésbé releváns (még a talaj tekintetében is)”*.

63. Noha az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések és az ökológiai gazdálkodás támogatása, valamint a Natura 2000 kifizetések jelentik a biodiverzitási célkitűzésekhez és célokhoz hozzájáruló fő vidékfejlesztési intézkedéseket, nem szabad alulbecsülni az egyéb releváns vidékfejlesztési intézkedésekben rejlő potenciált. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell a nem termelő beruházásoknak a tájképi jellegzetességek, például sövények, kőfalak, vizes élőhelyek stb. kialakításában és/vagy helyreállításában betöltött szerepét. A képzés és a gazdálkodási tanácsadás is jelentős szerepet játszik a biodiverzitás szempontjából releváns gazdálkodási gyakorlatok és megközelítések előmozdításában.

65. A Bizottság az Unióban végrehajtott különböző agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokat nem sorolja „világoszöld”, illetve „sötétzöld” kategóriába, mivel ez az Unióban támogatott rendkívül nagy számú gyakorlat leírásának egyszerűsített módját jelenti. A különböző agrár-környezetvédelmi-

éghajlatpolitikai intézkedések (AECM) jellemzői sokkal összetettebbek (lásd még a 67. bekezdésre adott választ).

66. Nem csak a „sötétzöld” kötelezettségvállalásokban van meg a valódi potenciál arra, hogy támogassák a biodiverzitási célkitűzéseket. Noha egyértelmű, hogy a célzottabb/jobban összpontosított kötelezettségvállalásokban nagyobb potenciál van arra, hogy az adott területi igényeket kezeljék, az is egyértelmű, hogy egyes (kevesebb követelményt támogató) kötelezettségvállalások is jelentős szerepet játszanak a környezetbarát gazdálkodási gyakorlatok előmozdításában. Ezek oktatási célt is szolgálnak (például azt, hogy meggyőzzék a termelőket, hogy a következő szakaszban a több követelményt támogató intézkedésekre pályázzanak), és fenntartható földgazdálkodási módszerek révén nagy területi lefedettséget biztosítanak. Ezen okokból fontos előnyökkel jár a kötelezettségvállalások két megközelítésének – amelyek közül mindkettőnek túl kell terjednie a kötelező jogi kötelezettségeken, így további közjavakat biztosítanak – együttes fennállása.

A Bizottság által a 2020 utáni időszakra vonatkozóan javasolt új zöldítési struktúra lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy e megközelítést fenntartsák és kibővítsék azáltal, hogy az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások mellett különböző eszközöket, például feltételeességet és ökorendszereket alkalmaznak.

67. A célzott kötelezettségvállalásokat, amelyek a szokásos gazdálkodási gyakorlatokhoz képest ambiciózusabb változtatásokat igényelnek, természetüknél fogva korlátozott területekre vonatkozóan javasolják az e területekre jellemző környezeti problémák kezelése érdekében. Ez az oka az ilyen típusú kötelezettségvállalásokban való alacsonyabb részvételi aránynak, amelynek következtében azok kevesebb gazdaságra és kisebb területre terjednek ki. Másrészt bizonyos kötelezettségvállalások esetleg kevesebb követelményt támasztanak (noha a környezet szempontjából relevánsak és előnyösek), és gyakran ezek azok, amelyekből kiindulva a mezőgazdasági termelők elkezdik az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai megközelítések végrehajtását. Ezek az okok hatással vannak a részvételi arányra, ugyanakkor nem teszik kétségessé az ilyen kötelezettségvállalások környezetvédelmi hozzáadott értékét.

Amint arra a 65. bekezdésben már utaltunk, a Bizottság az Unióban végrehajtott különböző agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokat nem sorolja „világoszöld”, illetve „sötétzöld” kategóriába. A Bizottságnak ezért nem állnak rendelkezésére az e besoroláshoz kapcsolódó statisztikák.

Első franciabekezdés. Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalásokat, azok pénzügyi elosztását és meghatározott területekre irányultságát a releváns célkitűzésekhez és célokhoz való hozzájárulás, valamint az azonosított környezetvédelmi igények kezelése jelentette tágabb összefüggésben kell vizsgálni. A tagállamok a programozás terén jelentős rugalmassággal rendelkeznek a célkitűzések eléréséhez.

A 2014 és 2020 közötti programozási időszakban a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások következtében felmerülő bevételkiesés és költségek egészét vagy egy részét kompenzálják. A részleges kompenzációt és a környezetvédelmi kötelezettségvállalások földrajzi lefedettségét (a kihasználtság szintjét is beleértve) mindazonáltal az azon célok elérésére gyakorolt lehetséges hatással összefüggésben kell vizsgálni, amelyekhez e kötelezettségvállalások hozzájárulnak, és azokról e hatással összefüggésben kell dönteni.

Második franciabekezdés. A kifizetések bevételkiesés és többletköltségek alapján történő kiszámításának elve fontos rugalmasságot biztosít, ugyanakkor biztosítja az elv tiszteletben tartását.

Először is, a környezetvédelmi szempontból előnyös, azonban bizonyítottan eltűnés fenyegette gazdálkodási gyakorlatok fenntartására irányuló kötelezettségvállalások esetében figyelembe vehetők az alternatív költségek, és a bevételkiesés kiszámítható azon környezetvédelmi szempontból kevésbé előnyös gyakorlatokra tekintettel, amelyek az előbbiek helyébe lépnek.

Másodszor, a bevételkiesés és a felmerült költségek kiszámításának tükröznie kell azon célokat is, amelyekhez a kötelezettségvállalások várhatóan hozzájárulnak majd. A sikeres hozzájárulás

biztosításához a kötelezettségvállalások kihasználtságának megfelelőnek kell lennie, és az ilyen kihasználtság biztosításához a támogatás szintjének minden, a cél eléréséhez szükséges mezőgazdasági termelő és mezőgazdasági terület költségeit és bevételkiesését kompenzálnia kell.

Végül, a tagállamok az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalásokra nyújtott támogatás 20 %-ának megfelelő értékben hozzáadhatják a tranzakciós költségeket, amennyiben e költségek a kötelezettségvállalások végrehajtásához szükségesek.

68. A Bizottság véleménye szerint az elmúlt évtizedekben egy mutató igazolja, hogy az EU-ban stabilitás áll fenn, bizonyos mértékű, az extenzifikáció felé mutató tendenciával⁶.

Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások kialakítása a tagállamok döntéseitől függ, amelyeket pedig a környezeti helyzetük elemzése, a kezelendő szükségleteik és prioritásaik azonosítása határoz meg. Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások kialakításában egy meghatározott gazdálkodási típusra, például gyepterületre vagy az állandó növénykultúrákra való összpontosítás az ilyen elemzés eredménye lehet.

Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés keretében történő támogatás a vidékfejlesztésnek és a KAP átfogó struktúrájának az egyik eszköze. Az azonosított környezetvédelmi szükségletekre adott tagállami válaszokat holisztikus és szinergikus megközelítés alkalmazásával kell elemezni. Így például az egyik gazdálkodási típushoz kapcsolódó egyedi környezetvédelmi szükségletek kezelhetők egy adott eszközzel, például kölcsönös megfeleltetéssel, míg egy másik gazdálkodási típusra jellemző más problémákra és szükségletekre lehet egy másik eszköz, például agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés keretében reagálni.

69. Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalásokra vonatkozó kérelmek mezőgazdasági területtípusonként (szántóföld, gyepterület, állandó kultúra) vett számát nem célszerű az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés vidékfejlesztési programban azonosított célkitűzésekhez és szükségletekhez való átfogó hozzájárulásának szemléltetésére szolgáló fő kritériumként használni. A gazdálkodásnak a környezetre gyakorolt, több ágazatra kiterjedő hatására figyelemmel relevánsabb holisztikus módon a teljes intézkedésnek (és programnak) a programban azonosított környezeti problémák kezelésében elért eredményét vizsgálni.

70. A Bizottság népszerűsíti az eredményalapú megközelítést az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés végrehajtásában. A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat kifejezetten hivatkozik az eredményalapú megközelítésekre, és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy – más innovatív megközelítésekkel együtt – támogassák ezeket a környezet jelentős javulásának elérése érdekében.

Noha úgy tűnik, hogy az eredményalapú megközelítés a kialakítási szakaszban nagyobb erőfeszítést igényel, nyomon követése és igazgatása kevésbé megterhelőnek tekinthető, mint az intézkedéseken alapuló megközelítés (így például nincs szükség előre meghatározott követelmények betartásának ellenőrzésére, és az eredmények értékeléséhez rendelkezésre álló több mutató elősegíti a nyomonkövetési folyamat egyszerűsítését).

Az eredményalapú megközelítések ugyanakkor nem tekinthetők az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások végrehajtása és a környezetvédelmi célkitűzések elérése egyetlen módjának. Figyelembe kell venni továbbá, hogy ezeket a megközelítéseket nem feltétlenül lehet minden típusú földterület esetében alkalmazni, és eredményességükhöz meghatározott természeti körülményekre lehet szükség (például a referencia-növényfajok meghatározott számának előfordulására).

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

71. A közös monitoring- és értékelési keret két olyan hatásmutatót tartalmaz, amelyek a KAP által a biodiverzitásra gyakorolt hatás értékelésére szolgálnak: a mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutatót (I.08) és a jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodást (I.09).

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó, erősen teljesítményorientált javaslatban számos eredménymutató fog foglalkozni a biodiverzitás védelmével kapcsolatos beavatkozások éves szintű nyomon követésével. Ezeket a mutatókat előre meghatározott éves mérőszámokhoz fogják viszonyítani, ami lehetővé fogja tenni a tervezett várt végrehajtástól való eltérések gyors észlelését.

Ez a helyzet különösen az alábbiak esetében:

- erdei ökoszisztémák védelme (a táj, a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások vonatkozásában tett gazdálkodási kötelezettségvállalással érintett erdőterület aránya, R.26)
- élőhelyek és fajok védelme (a biológiai sokféleség védelmét vagy helyreállítását támogató gazdálkodási kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület aránya, R.27)
- a Natura 2000 támogatása (védelemre, fenntartásra és helyreállításra vonatkozó kötelezettségvállalással érintett területek a Natura 2000 helyeken, R.28)
- tájjelleg megőrzése (tájjelleg-gazdálkodásra vonatkozó, a sövényekre is kiterjedő kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület aránya, R.29).

Ezenkívül lesznek a biodiverzitással kapcsolatos hatásmutatók is:

- a mezőgazdasági területeken élő madárpopuláció növelése (a mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató)
- a biológiai sokféleség védelmének fokozása (stabil vagy növekvő trendekkel rendelkező mezőgazdasághoz kapcsolódó, közösségi jelentőségű élőhelytípusok vagy fajok százalékos aránya)
- fokozott mértékben nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások: tájjelleggel rendelkező mezőgazdasági hasznosítású területek aránya.

72. A biodiverzitásra irányuló 4A. kiemelt területre vonatkozóan öt tagállam (Dánia, Spanyolország, Franciaország, Görögország és Olaszország, összesen 19 vidékfejlesztési programban) határozott meg programspecifikus eredménymutatókat, főként annak érdekében, hogy azok kiterjedjenek a fennálló mutatók által nem lefedett intézkedésekre, mint az erdőkkel kapcsolatos nem termelő beruházások és Natura 2000 kifizetések, az erdőtüzek megelőzése és az erdők tüzek utáni helyreállítása.

Tekintettel arra, hogy a közös monitoring- és értékelési keret tartalmaz két, a biodiverzitással kapcsolatos közös eredménymutatót (a biodiverzitás védelmét támogató kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület, illetve erdőterület arányára vonatkozó mutató), logikus, hogy csak néhány tagállam dolgozott ki külön mutatókat. Emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság által a jelenlegi időszakra biztosított mutatókészletet úgy dolgozták ki, hogy az megfelelő egyensúlyt valósítson meg és ne járjon nagyobb adminisztratív teherrel, mint a túlságosan összetett mutatórendszerek.

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozóan a rendszert tovább erősítették (lásd még a Bizottság 71. bekezdésre adott válaszát).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

74. A Bizottságnak értékelnie kell, hogy fennállnak-e a biodiverzitással kapcsolatos célokat támogató feltételek (vagyis maximalizálni kell azoknak a mezőgazdasági célra hasznosított földterületeknek – legelőknak, szántóföldeknek és állandó kultúráknak – az arányát, amelyek a KAP biodiverzitással kapcsolatos intézkedéseinek hatálya alá tartoznak a biodiverzitás megőrzése érdekében), a Bizottság azonban nem tudja garantálni az eredményeket, mivel a védettségi helyzet az egyes élőhelyek és fajok vonatkozásában az egyes Natura 2000 területeken végrehajtott kezelési intézkedésektől fog függni. Számos tényező befolyásolja a fajok és élőhelyek védettségi helyzetét (1. cél), és elkerülendő, hogy a

KAP-nak tudjuk be a védettségi helyzetben bekövetkező jelentős haladás hiányát (amelyről minden – mezőgazdasági és nem mezőgazdasági – élőhely és faj tekintetében beszámoltak).

75. A mezőgazdasági cél önmagában nincs számszerűsítve, azonban mérhető összetevővel rendelkezik, mivel a fajok és élőhelyek védettségi helyzetében bekövetkező mérhető javulásra hivatkozik az 1. cél tekintetében, illetve a romlásnak indult ökoszisztémák 15 %-ának helyreállítására a 2. cél tekintetében. Lásd még a Bizottság 23. bekezdésre adott válaszát.

76. A Bizottság által a KAP költségvetésének a biodiverzitás szempontjából történő nyomon követéséhez használt módszertan az OECD nemzetközi szinten elfogadott riói mutatói szerinti módszertanra épül. Ez a módszertan három együtthatót alkalmaz, azonban nem határozza meg, hogy melyik mutatókat kell alkalmazni a KAP költségvetésének különböző összetevőire. Ezért ezen összetevőknek a biodiverzitáshoz való becsült hozzájárulása alapján a Bizottságnak kellett kidolgoznia a 2014–2020-as KAP-ra vonatkozó módszertant.

1. ajánlás – A 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia koordinációjának és kialakításának javítása és a kiadások pontosabb nyomon követése

a) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság által 2020 májusában elfogadott 2030-ig tartó időszakra szóló biodiverzitási stratégia és az ugyanabban a hónapban elfogadott a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a mezőgazdasággal kapcsolatos számos célkitűzést és célt tartalmaz.

A tagállamok a „biológiai sokféleséggel és a természettel foglalkozó koordinációs csoport” elnevezésű szakértői csoport révén részt vettek az új biodiverzitási stratégia előkészítéséhez kapcsolódó előzetes megbeszéléseken, 2019 decemberében politikai útmutatással szolgáltak a tanácsi következtetéseken keresztül, és ezenkívül a tagállamok egyes nemzeti szint alatti hatóságai 2020 januárjában további visszajelzést adtak a 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégiához kapcsolódó ütemtervre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok teljes mértékben részt fognak venni az új biodiverzitási stratégia végrehajtásában, különösen a céljai végrehajtását szolgáló nemzeti intézkedések kidolgozásában, a KAP alapján történő lehetséges támogatást is beleértve.

b) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Ezekkel a kérdésekkel a 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia foglalkozik. A mezőgazdaság és a biodiverzitási intézkedések közötti ilyen szinergiákra nemzeti szinten már vannak példák, azonban sok függ a tagállamoknak a KAP-források elköltése terén hozott – különösen a jövőbeli KAP új teljesítési modelljén alapuló – döntéseitől.

A tagállamok meg fogják tárgyalni a Bizottság által az új biodiverzitási stratégia keretében előterjesztett javaslatokat, és azokról tanácsi következtetéseket fognak elfogadni. Ezenkívül a „biológiai sokféleséggel és a természettel foglalkozó koordinációs csoport” elnevezésű szakértői csoport keretében lehetőségük lesz arra is, hogy a javaslatokat részletesen megtárgyalják és a nemzeti kezdeményezésekkel való további szinergiákat hozzanak létre.

c) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság kezdeményezni fogja a biodiverzitással kapcsolatos költségvetésnek a többéves pénzügyi keretben történő nyomon követésére vonatkozó módszertanának felülvizsgálatát, többek között a KAP-ot érintő, a társjogalkotók által elfogadásra kerülő módosításokat is figyelembe véve. Erre tekintettel a Bizottság nem tud kötelezettséget vállalni a felülvizsgálat eredményét illetően. A Bizottság egyetért azzal, hogy a felülvizsgálat arra irányuljon, hogy a Bizottság módszertanát – a tudományos eredményeket figyelembe véve és azokra alapozva – szorosabban hozzáigazítsa az új jogalkotási módosításokhoz. Ezt a nyomonkövetési módszertant szorosan össze kell hangolni az OECD módszertanával.

A Bizottság közös válasza a 77. és 78. bekezdésre:

A kölcsönös megfeleltetés a KAP-kifizetések és az uniós jogszabályok, különösen a biodiverzitásra vonatkozó szabályok összekapcsolásának eszközéül szolgál. E szabályok alapul szolgálnak az ambiciózusabb ösztönző intézkedésekhez, és a mezőgazdasági termelőket tanácsadó rendszerek segítik e szabályok alkalmazásában.

A közvetlen kifizetéseknek – a zöldítési elemek kivételével – önmagában nem célja a biodiverzitás javítása, a mezőgazdasági termelők általi széleskörű alkalmazásuk azonban a kölcsönös megfeleltetésnek köszönhetően lehetővé teszi a környezetvédelmi szabályokra való figyelemfelhívást. A közvetlen kifizetésekkel összefüggésben a zöldítésben – nagy területi lefedettsége miatt – jelentős lehetőségek rejlenek a biodiverzitással kapcsolatos helyzet javítására, azonban javításokra volt szükség, és ezekre 2018-tól sor is került. Ezenkívül nincs bizonyíték arra, hogy a termeléstől függő jelenlegi önkéntes kifizetések kedvezőtlen hatást gyakorolnának a biodiverzitásra.

A jövőbeli KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat számba veszi a KAP-eszközök erősségeit és gyenge pontjait, és a KAP-eszközök következetes és megerősített keretrendszerét tartalmazza, így többek között kibővített feltételeességet, tanácsadási szolgáltatásokat és ökorendszereket az I. pillérben, valamint a II. pillérhez tartozó intézkedéseket. A tagállamok nagy rugalmasságot élveznek majd a tekintetben, hogy ezeket az eszközöket a biodiverzitás érdekében mobilizálják és a Bizottság által jóváhagyandó KAP-stratégiai tervekben rögzítik.

2. ajánlás – A közvetlen kifizetések előnyösebbé tétele a biodiverzitás számára

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság biztosítani fogja, hogy a szinergikusan és következetesen együtt működő KAP-eszközök összessége – a feltételeességet, az ökorendszereket, a II. pillérbe tartozó beavatkozásokat, a piaci beavatkozásokat, valamint a tanácsadási szolgáltatásokhoz hasonló, több területre is kiterjedő eszközöket is ideértve – ambiciózusabb legyen, mint a jelenlegi időszakban volt.

79. A vidékfejlesztés keretében számos intézkedés rendelkezik jelentős potenciállal a biodiverzitási célkitűzések elérése szempontjából. Ezek között szerepelnek például az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések, az ökológiai gazdálkodás és a Natura 2000 kifizetési intézkedések, de a nem termelő beruházásokhoz, például a sövényekhez, kőfalakhoz és vizes élőhelyekhez hasonló tájképi jellegzetességek létrehozásához és/vagy helyreállításához nyújtott támogatás is. A képzés és a gazdálkodási tanácsadás is jelentős szerepet játszik a biodiverzitás szempontjából releváns gazdálkodási gyakorlatok és megközelítések előmozdításában (lásd még a 62–64. bekezdésre adott válaszokat).

80. A Bizottság véleménye szerint, míg az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések különböző típusai mind további környezeti közjavakat biztosítanak, e típusok egymás mellett létezése fontos előnyökkel jár. A Bizottság által a 2020 utáni időszakra vonatkozóan javasolt új zöldítési struktúra lehetővé teszi a tagállamok számára e megközelítés kibővítését.

Az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalások kialakítása a tagállamoknak a – környezeti helyzetükön és konkrét szükségleteiken alapuló – döntéseitől függ. Egy meghatározott típusú földhasználatra, például gyepterületre, szántóföldre vagy állandó növénykultúrákra való összpontosítás az ilyen szükségletekből következhet. Ezenkívül az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés csak egy a környezetvédelmi szükségletekre való reagáláshoz használt számos KAP-eszköz közül.

Ezzel az intézkedéssel összefüggésben a Bizottság népszerűsíti az eredményalapú megközelítést, és a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó javaslata kifejezetten arra ösztönzi a tagállamokat, hogy – más innovatív megközelítésekkel együtt – támogassák ezt a megközelítést a környezet minőségének javítása érdekében.

A Bizottság ugyanakkor nem ért egyet azzal, hogy az intézkedéseken alapuló rendszerek kevésbé eredményesek lennének. A kötelezettségvállalások kialakítása az, ami meghatározza a környezetvédelmi szükségletek kezelése terén való eredményességüket.

Az eredményalapú megközelítések nem tekinthetők a környezetvédelmi célkitűzések elérése egyetlen módjának (lásd a 65–70. bekezdésre adott válaszokat).

3. ajánlás – A vidékfejlesztés szerepének fokozása a mezőgazdasági területek biodiverzitásának növelésében

a) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat (a 85. cikk (3) bekezdésében) már magasabb társfinanszírozási arányt (legfeljebb 80 %-ot) ír elő a 65. cikkben említett gazdálkodási kötelezettségvállalások (az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai kötelezettségvállalásokat is ideértve), a Natura 2000 kifizetésekhez (67. cikk) és a nem termelő beruházásokhoz (68. cikk) nyújtott támogatás esetében, amelyek az esetek többségében környezetvédelmi célkitűzések támogatására irányulnak.

b) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Míg a Bizottság egyetért azzal, hogy a jövőbeli KAP-terveknek hatékonyabban kell elérniük a különböző környezetvédelmi és éghajlatpolitikai – többek között a biodiverzitással kapcsolatos – célkitűzéseket és célokat, a javasolt új teljesítési modell nagyobb rugalmasságot biztosít a tagállamoknak a politika végrehajtásához és az új KAP célkitűzéseinek eléréséhez használt módszerek tekintetében. Ezért fontos hangsúlyozni, hogy a szinergikusan és következetesen együtt működő KAP-eszközök összességének ambiciózusabbnak kell lennie, mint a jelenlegi időszakban volt.

Ezenkívül a tagállamoknak a KAP-terveiket a konkrét szükségleteikre kell alapítaniuk, amelyek közvetlenül befolyásolni fogják a tagállamoknak a KAP-beavatkozások megválasztásával és azok kialakításával kapcsolatos döntéseit. E tényezők befolyásolni fogják a tagállamok által az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai beavatkozásokhoz nyújtandó támogatás végrehajtására javasolt megközelítéseket, például az intézkedéseken alapuló vagy eredményalapú kifizetéseket, a legrelevánsabb gazdálkodási és földhasználati típusok megcélzását, valamint a különböző jellegű beavatkozások közötti egyensúlyt.

A Bizottság biztosítani fogja, hogy a programok, kialakításuk és végrehajtásuk módszerei a környezetvédelmi szempontból ambiciózusabb jövőbeli KAP-tervek garantálásának átfogó célját szolgálják, a biodiverzitással kapcsolatos célkitűzések tekintetében is.

81. A hivatkozott outputmutató nem a mezőgazdasági területek biodiverzitási fokát méri, hanem a KAP keretében támogatott veszélyeztetett növények hektárszámát, illetve veszélyeztetett fajták számosállategységét. A biodiverzitással kapcsolatos további outputmutatók is léteznek, tipikusan az ökológiai jelentőségű területekre, a Natura 2000 támogatásra vonatkozóan.

A közös monitoring- és értékelési keret tartalmaz a biodiverzitással kapcsolatos megbízható mutatókat: a biodiverzitás védelmét támogató kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület, illetve erdőterület arányára vonatkozó két eredménymutató a tagállamok által a biodiverzitáshoz nyújtott vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó céljaik terén elért haladást méri. Ezenkívül három eredménymutató vonatkozik a közvetlen kifizetésekre: a növénykultúrák változatossága (R.11), az ökológiai jelentőségű területek aránya a mezőgazdasági földterületen belül (R.13), és azon területek aránya, amelyeken környezetbarátabbá válásra ösztönző gyakorlatokat alkalmaznak (R.14).

A biodiverzitás mérése és így a megfelelő hatásmutatók kiválasztása nem könnyű feladat. A jövőbeli KAP vonatkozásában a jelenlegi közös monitoring- és értékelési keretből levont tanulságok arra készítették a Bizottságot, hogy megszüntesse a jelentős természeti értékkel kapcsolatos mutatót. A

mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutatót hátrányai ellenére megtartották, mivel ez jó helyettesítő értéket jelent a biodiverzitás helyzetét illetően, és a fenntartható fejlődési célokra vonatkozó mutatók közé tartozik. Végül, két új – a tájképi jellegzetességekre, illetve a fajok és élőhelyek helyzetére vonatkozó – hatásmutató került bevezetésre.

Ezenkívül a javaslat szerint a jövőbeli KAP keretében elkülönítetten kerülne sor a biodiverzitással kapcsolatos jelentéstételre (míg a tagállamok jelenleg együtt jelentik a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásra és a biodiverzitásra irányuló 4. prioritásra vonatkozó kiadásokat).

82. A most közzétett dokumentum esetében a Bizottság által megrendelt, a formális értékelést alátámasztó tanulmányról van szó. A Bizottság átfogó értékelését várhatóan 2021 első negyedévében teszi közzé, a KAP-nak a természeti erőforrásokra gyakorolt hatásairól szóló, szélesebb körű értékelő bizottsági szolgálati munkadokumentum részeként.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a vállalkozó által készített, az értékelést alátámasztó tanulmány azt is megállapította, hogy a tagállamok a KAP-eszközök és intézkedések szélesebb körét is igénybe vehették volna a mezőgazdaság és a biodiverzitás egymás mellett létezésének támogatására.

4. ajánlás – A KAP-intézkedések által a mezőgazdasági területek biodiverzitására gyakorolt hatás kimutatása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A 2020 utáni KAP-hoz kapcsolódó, 2020. évi referenciaértékek meghatározásához a jelenlegi jogalkotási javaslatban szereplő mutatók kerülnek felhasználásra (C.35 – I.18 A mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató, C.36 – I.19 Stabil vagy növekvő trendekkel rendelkező mezőgazdasághoz kapcsolódó, közösségi jelentőségű élőhelytípusok vagy fajok százalékos aránya, C.21 – I.20 Tájjelleggel rendelkező mezőgazdasági hasznosítású területek aránya). Az utóbbi kettő új és jelenleg kidolgozás alatt áll. Az egyes mutatók tényleges referenciaértéke attól az időponttól fog függni, amikor az egyes mutatókhoz szükséges konkrét adatok rendelkezésre állnak.

A biodiverzitás nyomon követésével és az arra vonatkozó mutatókkal kapcsolatban különböző bizottsági szolgálatoknál és más szerveknél más-más munka van folyamatban. A biodiverzitás nyomon követésére irányuló kezdeményezések támogatása útján várhatóan az uniós finanszírozású kutatás is hozzájárul majd megbízható mutatók kidolgozásához.