

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA: „ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA I KLIMA:
EMISIJE S POLJOPRIVREDNIH GOSPODARSTAVA NE SMANJUJU SE IAKO JE NA
NJIH USMJERENA POLOVINA EU-OVE POTROŠNJE U PODRUČJU KLIME”**

SAŽETAK

Zajednički odgovori Komisije na točke od I. do III.

Komisija naglašava da većina mjera u poljoprivredi koje su relevantne za klimu donosi koristi u pogledu ublažavanja i prilagodbe koje je najprimjerenije ocjenjivati zajedno. Slično tome, djelovanje u području klime usmjereno je i na ublažavanje i na prilagodbu, koji se u slučaju relevantnih mjera za poljoprivredu ne mogu jasno razdvojiti.

IV. Praćenje klimatskih mjera provodilo se u razdoblju 2014.–2020. i već je bilo predmet tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Komisija ponovno ističe svoju predanost pristupu na razini EU-a. Metoda koju koristi Komisija pouzdana je, pripremljena na transparentan i koordiniran način, temelji se na pokazateljima iz Rija te su o njoj obaviješteni Europski parlament i Vijeće.

Komisija smatra i da su instrumenti ZPP-a imali znatan, a ne ograničen učinak.

V. Komisija napominje da u okviru ZPP-a nikad nije postojao konkretan cilj smanjenja emisija iz uzgoja stoke. Emisije su ostale stabilne, dok se proizvodnja povećala.

VI. Komisija ističe da cilj ZPP-a i strategije „od polja do stola” nije samo smanjenje emisija nego i očuvanje bioraznolikosti i izvora prihoda na ruralnim područjima, smanjenje upotrebe pesticida i pritiska na kvalitetu vode te osiguravanje visokokvalitetne hrane. Ekološka poljoprivreda jedan je od načina za postizanje svih tih ciljeva.

Kad je riječ o zrnatim leguminozama, Komisija ističe da zamjena usjeva s intenzivnom gnojidbom ne bi automatski dovela do prijenosa emisija na druga poljoprivredna gospodarstva. U ekološkoj poljoprivredi zbog nedostatka dostupnih podataka nije moguće procijeniti mogući učinak smanjenja emisija. Komisija nadalje napominje da će strategija „od polja do stola” i alat za održivost poljoprivrednih gospodarstava (FaST) za hranjive tvari pridonijeti smanjenju emisija povezanih s upotrebom gnojiva. Komisija će usporedno s tim redovito preispitivati odstupanja na temelju Direktive o nitratima.

VII. Potpora za pošumljavanje promijenjena je, tako da je potpora za održavanje produljena s 5 na 12 godina te je to razdoblje usklađeno s plaćanjima za nadoknadu zbog gubitka dohotka. Tako će mjera pošumljavanja poljoprivrednicima postati zanimljivija. Skupna uredba omogućila je veću fleksibilnost mjere agrošumarstva, uključujući mogućnost obnove i regeneracije postojećih i degradiranih agrošumarskih područja, što je pridonijelo zdravom razvoju i ublažavanju lokalne mikroklimе, a ta područja funkcioniraju i kao ponori ugljika. Dodijeljena sredstva (ukupni javni rashodi u vrijednosti 64 milijuna EUR) za agrošumarstvo već su veća nego u prethodnom razdoblju, a do kraja 2019. uspostavljeno je više od 2 100 hektara novih agrošumarskih područja.

VIII. Komisija smatra da su programi višestruke sukladnosti i ekologizacije potaknuli poljoprivrednike na prihvaćanje djelotvornih mjera za ublažavanje klimatskih promjena.

Brojne norme za dobro poljoprivredno i okolišno stanje (GAEC) u okviru višestruke sukladnosti korisne su za ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama (minimalni pokrov tla, upravljanje zemljištem radi ograničavanja erozije, održavanje organskih tvari u tlu, zadržavanje određenih obilježja krajolika) te su, kao obvezne prakse, snažna osnova za programe potpore. Za održavanje trajnih travnjaka i ekološki značajnih površina u okviru programa ekologizacije od poljoprivrednika se zahtijeva da održavaju površine i značajke kao što su travnjaci, zemljišta na ugaru, drveće ili živice korisne za ublažavanje klimatskih promjena.

IX.

1. Komisija djelomično prihvaća preporuku 1.a. Prihvaća preporuke 1.b i 1.c.

Komisija je poduzela mjere tako što je u prijedlog ZPP-a za razdoblje 2023.–2027. uključila ambicioznije klimatske mjere. Sustav uvjetovanosti proširen je tako da obuhvaća sva izravna plaćanja, predloženi su novi programi za ekologiju, a 30 % proračuna predviđenog za ruralni razvoj namijenjeno je za klimatsku politiku i okoliš. Svoje planirane mjere države članice navest će u nacionalnim strateškim planovima, koje će ocijeniti Komisija.

2. Komisija prihvaća preporuke 2.a i 2.b.

Komisija je poduzela mjere tako što je u sustav uvjetovanosti za razdoblje 2023.–2027. uključila dobro poljoprivredno i okolišno stanje u vezi s minimalnom zaštitom tresetišta i močvarnih područja.

3. Komisija ne prihvaća preporuku 3.a, a prihvaća preporuku 3.b.

Države članice dostavit će strateške planove u okviru ZPP-a, a službe Komisije će ih analizirati. Nakon donošenja tih planova države članice na godišnjoj će razini izvješćivati o njihovoj provedbi.

UVOD

1. Emisije iz poljoprivrede, kako su procijenjene u skladu sa smjernicama IPCC-a, odnose se samo na emisije ispuštene tijekom faze rasta poljoprivrednih proizvoda. Na emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede otpada samo 10 % ukupnih emisija u EU-u. ZPP za razdoblje 2013.–2020. ne obuhvaća procjene životnog ciklusa za poljoprivrednu proizvodnju.

Slika 1.: Komisija smatra da bi brojka koja predstavlja udio emisija stakleničkih plinova iz poljoprivrede u EU-u bila primjerenija. Takvi podaci lako su dostupni putem preglednika podataka o stakleničkim plinovima Europske agencije za okoliš¹.

Slika 2.: Emisije iz poljoprivrede po definiciji se sastoje od metana i dušikova oksida te su do 2020. regulirane Odlukom o zajedničkom naporu, a od 2021. Uredbom o raspodjeli tereta. Emisije i uklanjanja povezana s korištenjem zemljišta, prenamjenom zemljišta i šumarstvom od 2021. se reguliraju se u skladu s Uredbom o LULUCF-u.

4. Komisija napominje da su se emisije nakon 2010. stabilizirale, i to tako da međugodišnje varijacije ne prelaze prag nesigurnosti koji je utvrdila EEA. Istodobno se povećala proizvodnja, a emisije po jedinici proizvoda su se smanjile.

¹ Dostupno na <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

Slika 3.: Komisija smatra da su u postojećem zakonodavstvu o klimi (Ureda o raspodjeli tereta i Uredba o LULUCF-u) emisije iz zemljišta odvojene od emisija CH₄ i N₂O. Izračuni emisija za te dvije tipologije različitih su karakteristika i razina nesigurnosti.

7. Okvir klimatske i energetske politike do 2030. uključuje i emisije i uklanjanja iz sektora korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF). To se postiže Uredbom o LULUCF-u, koja se primjenjuje od 1. siječnja 2021.

8. Države članice mogu osmisliti optimalnu kombinaciju klimatskih politika kako bi postigle svoj nacionalni cilj u svim sektorima na koje se odnosi raspodjela tereta; te su strategije opisane u nacionalnim energetskim i klimatskim planovima². Poljoprivreda bi trebala pridonositi mjerama za ublažavanje kao i svi drugi sektori. Ciljevi raspodjele tereta utvrđeni su u skladu s razmatranjima troškovne učinkovitosti; kad bi država članica odlučila da njezin poljoprivredni sektor neće doprinosti postizanju cilja raspodjele tereta, doprinos drugih sektora vjerojatno bi bio skuplji.

13. Komisija smatra da većina mjera koje se prate donosi koristi za više područja interesa i da bi se to trebalo uzeti u obzir pri donošenju bilo kakvog zaključka u pogledu ukupnog učinka relevantnih mjera.

KOMENTARI

25. Komisija ističe da nijedna država članica ne izvješćuje o emisijama metana s najvećom razinom detaljnosti. Kako je navedeno i u Strategiji EU-a za metan, Komisija će podupirati poboljšavanje procjene i ublažavanje emisija metana. Komisija napominje da su se emisije iz stoke posljednjih godina stabilizirale, ali proizvodnja se povećala. Komisija priznaje da se emisije iz crijevne fermentacije stoke ne smanjuju, ali bi za bolje objašnjenje te situacije u EU-u mogla biti korisna detaljnija analiza povezanog konteksta, uključujući nesigurnosti u procjeni emisija metana, razinu detaljnosti koju države članice primjenjuju pri izvješćivanju te povećanje produktivnosti.

26. Komisija smatra da u inventaru stakleničkih plinova država članica nisu uvijek vidljivi učinci mjera ublažavanja koje provode poljoprivrednici i koje se podupiru u okviru ZPP-a. To ovisi i o ustroju sustava praćenja u državama članicama te o emisijskim faktorima i podacima o djelatnostima koji se upotrebljavaju za procjenu.

27. Cilj je programa promicanja poduprijeti konkurentnost poljoprivrednog sektora EU-a, uključujući sektor stočarstva, informiranjem javnosti o prednostima poljoprivredno-prehrambenih proizvoda EU-a i njihovim visokim standardima proizvodnje. Komisija ističe da ZPP nije nadležan za promjenu ni ograničavanje izbora potrošača.

U okviru svojih programa ruralnog razvoja države članice mogu oblikovati mjere za poljoprivredu, okoliš i klimu kojima se podupire ekstenzivnije stočarstvo na temelju ekstenzivne ispaše. Većina država članica koristi tu mogućnost.

Osим toga, stočarstvo i potrošnju proizvoda životinjskog podrijetla trebalo bi razmatrati zasebno jer je EU jedan od najvećih izvoznika i uvoznika hrane i hrane za životinje. Stopa konverzije hrane za životinje proteklih se desetljeća neprestano poboljšava, tako da je za jednu jedinicu proizvoda

²https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps

životinjskog podrijetla potreban manji unos hrane za životinje. U prehranu stoke u EU-u sve se više uključuju nejestivi suproizvodi/nusproizvodi prehrambene industrije i industrije biogoriva.

Slika 11.: Komisija smatra da se podaci o potrošnji ne bi trebali povezivati samo s količinom proizvoda, nego i s kvalitetom hranjivih tvari u tom proizvodu.

28. Problem rasipanja hrane prepoznaje se u jednom od posebnih ciljeva u Komisijinom prijedlogu budućeg ZPP-a (predloženi članak 6. stavak 1. točka i.): „poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu, rasipanje hrane te dobrobit životinja”.

30. Komisija smatra da su novi prirodni i sintetički dodaci hrani za životinje vrlo obećavajući s obzirom na smanjenje emisija iz crijevne fermentacije, ali nose dodatne troškove za poljoprivrednike. Komisija je zaprimila nekoliko zahtjeva za dodatke hrani za životinje čiji je cilj smanjenje emisija stakleničkih plinova te ih trenutačno ocjenjuje EFSA. Ako EFSA-ina ocjena bude pozitivna, Komisija će odobriti te aditive u EU-u. Naposljetku, kao jednu od mjera u okviru strategije „od polja do stola”, Komisija namjerava olakšati odobravanje takvih dodataka hrani za životinje.

32. Iako je ovisnost o izravnim plaćanjima doista visoka u slučaju „specijaliziranog uzgoja goveda”, znatno je niža u drugim sektorima povezanim sa životinjama (tj. u „specijaliziranoj proizvodnji mlijeka”, „specijaliziranom uzgoju koza i ovaca”, „specijaliziranom uzgoju granivora” ili u sektoru „mješovitih životinja”). Ovisnost tih drugih sektora povezanih sa životinjama usporediva je ili čak manja od ovisnosti sektora „specijaliziranog uzgoja žitarica, uljarica i proteinskih usjeva”.

34. Komisija smatra i da je pri ispitivanju učinaka plaćanja na ukupne emisije stakleničkih plinova na koje upućuje Europski revizorski sud važno uzeti u obzir učinak na globalne emisije (istjecanje) kako bi se prikazala potpuna slika.

Na primjer, studija autora Jansson i dr., na koju se upućuje u izvješću (bilješka 20.), pokazuje da bi se uklaňanjem proizvodno vezane potpore za preživače ukupne emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede u EU-u smanjile za 0,5 %. Međutim, procjenjuje se da bi se oko tri četvrtine tog smanjenja mogle poništiti istjecanjem emisija (tj. povećanjem emisija izvan EU-a) zbog povećanja uvoza iz zemalja s relativno višim emisijama po jedinici proizvoda (intenzitet emisija), primjerice Brazila. To istjecanje emisija znatno bi ograničilo pozitivan učinak na globalno zagrijavanje koji bi mogao proizaći iz uklaňanja proizvodno vezane potpore u EU-u.

Osim toga, pri procjeni učinka potpora ZPP-a na emisije stakleničkih plinova Komisija ističe da je potrebno navesti sve aspekte, čimbenike i moguće posljedice. Na primjer, mnoga izravna plaćanja koja se isplaćuju posjednicima životinja mogu pozitivno utjecati na okoliš (npr. osnovno plaćanje nakon pašnjaka/travnjaka, zeleno plaćanje, proizvodno vezana potpora za proizvodnju proteinskih usjeva).

36. Iako ne dovodi u pitanje navedeni znanstveni članak, Komisija podsjeća da ne postoji službeno dogovorena metodologija EU-a ni međunarodna metodologija za pružanje usporedivih procjena životnog ciklusa. Komisija će se pitanjem ekološkog otiska uvezenih proizvoda baviti u okviru provedbe zelenog plana i rada na postizanju ciljeva strategije „od polja do stola”. Kad je riječ o ekološkom otisku uvezenih proizvoda, cilj je zelenog plana surađivati s međunarodnim partnerima na poboljšanju globalnih standarda zaštite okoliša. Konkretno, u okviru strategije „od polja do stola” predviđa se da će se „EU-ova ekološka tranzicija podupirati prikladnim politikama EU-a, uključujući trgovinsku politiku, te će postati njihov sastavni dio. EU će nastojati u sve svoje bilateralne trgovinske sporazume uvrstiti ambiciozno poglavlje o održivosti. Osigurat će potpunu primjenu i provedbu odredaba o trgovini i održivom razvoju iz svih trgovinskih sporazuma.”

Komisija nadalje napominje da većina soje koja se upotrebljava u Europi potječe iz zemalja u kojima nema rizika od krčenja šuma

38. Komisija je uvjeren da će strategija „od polja do stola” i alat za održivost poljoprivrednih gospodarstava za hranjive tvari pridonijeti smanjenju emisija povezanih s upotrebom gnojiva. Komisija će usporedno s tim redovito preispitivati odstupanja na temelju Direktive o nitratima.

40. Komisija podsjeća da ZPP nije imao izričit cilj smanjenja stočarske proizvodnje te da su emisije iz gnojiva povezane s količinom i s upravljanjem.

43. Odstupanja od Direktive o nitratima mogu se odobriti ako se njima ne dovodi u pitanje ostvarivanje ciljeva te direktive. Moraju biti opravdana objektivnim kriterijima, na primjer:

- dugotrajno razdoblje rasta,
- usjevi s visokim stupnjem upijanja dušika,
- velika količina neto padalina u ranjivim zonama,
- tlo s iznimno visokim kapacitetom denitrifikacije.

44. Komisija smatra da se, uzimajući u obzir samo učinke na smanjenje stakleničkih plinova, strategije ublažavanja mogu primjenjivati na rasprostiranje gnoja po polju (primjena stajskog gnoja).

U sustavima tla s rasprostiranjem gnoja emisije se smanjuju primjenom tehnika distribucije s promjenjivom stopom (precizna poljoprivreda).

Inovacije u tim područjima podupiru se putem Europskog partnerstva za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi (EIP-AGRI). Operativne skupine u okviru tog partnerstva, koje pomažu u boljem povezivanju istraživanja i prakse, uključene su u brojne inicijative povezane s ublažavanjem klimatskih promjena na razini poljoprivrednih gospodarstava.

45. Postoje razne poljoprivredne prakse koje se podupiru u okviru mjera za poljoprivredu, okoliš i klimu (M10) u programima ruralnog razvoja tekućeg programskog razdoblja s ciljem boljeg upravljanja ulaznim sredstvima i, konkretnije, smanjenja mineralnih gnojiva. U mnogim programima ruralnog razvoja takva se potpora kombinira s potporom za smanjenje upotrebe pesticida, tj. kao programi za integriranu proizvodnju.

- (2. alineja): Komisija trenutačno radi na sustavnom pregledu literature o metaanalizi utjecaja poljoprivrednih praksi, uključujući inhibitore nitrifikacije, na okoliš i klimu. Tako će se dobiti pouzdani znanstveni dokazi s niskim rizikom od pristranosti i već se unapređuje znanje o toj praksi. Nalazi upućuju na to da inhibitori nitrifikacije imaju znatan potencijal za smanjenje emisija dušikova oksida u zrak i ispiranja nitrata u vodu, ali istodobno mogu znatno povećati emisije amonijaka. Osim toga, u nekim je studijama utvrđena ekotoksičnost inhibitora nitrifikacije. Zaključno, učinke inhibitora nitrifikacije, osobito dugoročne, trebalo bi pažljivo procijeniti kako bi se utvrdilo može li se preporučivati široka primjena te poljoprivredne prakse.

Tablica 2.: Komisija smatra da se razvrstavanjem predloženim u tablici 2. pojednostavnjuje složena stvarnost. Strategije za smanjenje upotrebe gnojiva ovise i o lokaciji, posebno kad je riječ o učinku tih strategija na konačno smanjenje emisija stakleničkih plinova. Prihvatanje tih strategija ovisi i o poljoprivrednim sustavima, koji se u EU-u vrlo raznoliki.

46. Komisija ističe da cilj ZPP-a i strategije „od polja do stola” nije samo smanjenje emisija nego i očuvanje bioraznolikosti i izvora prihoda na ruralnim područjima, smanjenje upotrebe pesticida i

pritiska na kvalitetu vode te osiguravanje visokokvalitetne hrane. Ekološka poljoprivreda jedan je od načina za postizanje svih tih ciljeva.

Druga alineja: Komisija smatra da je opisani scenarij moguć samo pod pretpostavkom da potrošnja poljoprivrednih proizvoda ostaje nepromijenjena.

Slika 17.: Vidjeti odgovor Komisije na točku 46.

51. Vidjeti odgovor Komisije na točku 45.

60. Komisija podsjeća da su, prema „standardnim” pravilima o prihvatljivosti za poljoprivredne površine, tresetišta prihvatljiva za izravna plaćanja ako se na njima obavlja poljoprivredna djelatnost i ako se poštuje niz zahtjeva povezanih s okolišem i klimom (višestruka sukladnost). Jasno utvrđena odstupanja od tih pravila omogućavaju zadržavanje izravnih plaćanja čak i ako nema poljoprivredne djelatnosti. Na primjer, u slučaju obnove prethodno obrađivanog tresetišta uz potporu obveza u pogledu ugara u okviru programa ruralnog razvoja, takvo zemljište i dalje je prihvatljivo za izravna plaćanja iako se na njemu ne obavlja poljoprivredna djelatnost.

Zajednički odgovor Komisije na točke 63., 64. i 65.

Zahtjev za održavanje omjera trajnih travnjaka funkcionira kao „sigurnosna mreža” kojom se upravlja na nacionalnoj ili regionalnoj razini s ciljem sprečavanja masovne prenamjene u obradivo zemljište. To je osnovni obvezni zahtjev koji se primjenjuje na sve trajne travnjake diljem EU-a i može se prema potrebi dopuniti dobrovoljnim mjerama za poljoprivredu, okoliš i klimu kojima se zabranjuju razne vrste intervencija na tim površinama. Tim se instrumentom ne zabranjuje oranje ni ponovno sijanje, pod uvjetom da površina ostane trajni travnjak. Međutim, oranje i ponovno sijanje nisu nužno uobičajene prakse i na mnogim područjima provedba tih praksi ne donosi nikakvu agronomsku korist.

Zahtjev za održavanje omjera trajnih travnjaka postrožen je nakon 2015., tako da je utvrđena granica za prenamjenu od 5 %, umjesto dotadašnjih 10 %. Kada se ta granica dosegne, država članica mora pokrenuti ponovnu prenamjenu površina čijom je prenamjenom premašena granica.

Zajednički odgovor Komisije na točke 66., 67. i 68.

Zahtjevom za zaštitu „ekološki osjetljivih trajnih travnjaka” sprečava se prenamjena travnjaka za druge svrhe i oranje unutar područja mreže Natura 2000. Iako je glavni cilj zaštita bioraznolikosti, ima znatan utjecaj na sekvencijalnu ugljika te taj instrument dopunjuje mehanizam „sigurnosne mreže” održavanja omjera trajnih travnjaka na nacionalnoj/regionalnoj razini. Odredba o izbjegavanju pogoršanja iz članka 6. stavka 2. Direktive o staništima i članka 4. stavka 4. Direktive o pticama već obuhvaća, među ostalim, aktivnosti koje dovode do pogoršanja staništa kao što su oranje i prenamjena travnjačkih staništa koja su zaštićena Direktivom o pticama i Direktivom o staništima i nalaze se na područjima mreže Natura 2000. Međutim, to ne znači da se zaštićeni travnjaci uopće ne oru ni prenamjenjuju. Određivanjem travnjaka kao ekološki osjetljivih trajnih travnjaka stoga se jača zaštita u okviru ZPP-a, omogućava se zaštita svih travnjaka na područjima mreže Natura 2000 i izvan nje te se osigurava zajednička i visoka razina zaštite u cijelom EU-u koja nadilazi zahtjeve iz navedenih direktiva.

69. Skupnom uredbom povećana je fleksibilnost agrošumarske mjere tako da sada može obuhvaćati uspostavu, regeneraciju ili obnovu agrošumarskih sustava. Komisija stoga očekuje šire prihvaćanje te mjere.

70. Praćenje uklanjanja ugljika je otežano zbog posebnih značajki kao što su nepostojanost ugljika u tlu i nesigurnost mjerenja. Kako bi odgovorila na te poteškoće, Komisija radi na inicijativi za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi i uspostavi okvira za certificiranje uklanjanja ugljika. Cilj je tih inicijativa uskladiti kvantifikaciju uklanjanja ugljika kao osnovu za djelotvorno nagrađivanje klimatskih mjera koje se temelje na zemljištu.

Praksama upravljanja zemljištem radi (održavanja i) poboljšanja zdravlja tla na obradivom zemljištu (mjere upravljanja za povećanje količine humusa) može se povećati sadržaj ugljika u tlu i potaknuti sekvestracija ugljika. Takve se prakse mogu podupirati u okviru mjera za poljoprivredu, okoliš i klimu te su mnoge države članice tu potporu aktivirale u svojim programima ruralnog razvoja.

72. Mnogi standardi za dobro poljoprivredno i okolišno stanje (GAEC) korisni su za ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu njima. Konkretno, standard GAEC 4 zahtijeva minimalni pokrov tla, GAEC 5 zahtijeva minimalno upravljanje zemljištem kako bi se ograničila erozija, GAEC 6 zahtijeva održavanje organskih tvari u tlu, a GAEC 7 zahtijeva zadržavanje određenih obilježja krajolika.

73. Ekološki značajne površine u okviru programa ekologizacije određuju se radi očuvanja i povećanja bioraznolikosti na poljoprivrednim gospodarstvima. Cilj mogućnost da se postrni usjevi smatraju ekološki značajnim površinama, koju su suzakonodavci uveli tijekom reforme ZPP-a iz 2013., nije bilo poticanje upotrebe tih usjeva, nego se smatralo da će pomoći u postizanju cilja bioraznolikosti. Nakon što je Komisija u ranoj fazi preispitala taj program, u zakonodavstvo je uvedena zabrana upotrebe pesticida kako bi se više doprinijelo postizanju cilja bioraznolikosti.

74. Skupnom uredbom povećana je fleksibilnost agrošumarske mjere tako da sada može obuhvaćati uspostavu, regeneraciju ili obnovu agrošumarskih sustava. Komisija stoga očekuje šire prihvaćanje te mjere u budućnosti.

75. U studiji „Ricardo” spominje se raspon od 2,2–7,3 t apsorbiranog ugljika po hektaru, što Komisija smatra važnom pretpostavkom zbog velike varijabilnosti mogućih vrijednosti (potencijalni raspon od 5 t po hektaru = razlika veća od 300 %) te naglašava da vrijednost koju je iznio Europski revizorski sud predstavlja samo gornji dio tog raspona.

77. Praćenje klimatskih mjera provodilo se u razdoblju 2014.–2020. i već je bilo predmet tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Komisija u svojim odgovorima podsjeća da se EU-ov klimatski cilj odnosi na cijelo gospodarstvo te se ne izdvajaju pojedini sektori.

O klimatskim ciljevima koji se odnose na smanjenje emisija odlučuju suzakonodavci; takav cilj nije utvrđen za ZPP za razdoblje 2013.–2020.

Zajednički odgovor Komisije na točke 83., 84. i 85.

Program ekologizacije uveden je 2015. kako bi se znatan udio izravnih plaćanja namijenio za povećanje okolišne učinkovitosti ZPP-a. To je postignuto tako što se od poljoprivrednika zahtijevalo da primjenjuju okolišne prakse koje se odnose na glavne sustave poljoprivredne proizvodnje. Među tim je praksama održavanje trajnih travnjaka, čiji je cilj smanjenje emisija stakleničkih plinova iz sektora stočarstva, osobito promicanjem sekvestracije ugljika putem travnjaka. Zahtjev održavanja određenih značajki i područja kao što su živice, drveće na ekološki značajnim površinama itd. također pridonosi sekvestraciji ugljika. Održavanje trajnih travnjaka, neproizvodnih površina i obilježja i dalje će biti dio ZPP-a u unaprijeđenom sustavu uvjetovanosti.

Kad je riječ o razini praksi, cilj ekologizacije nije promjena praksi za sve poljoprivrednike, nego samo za one čije prakse nisu dovoljno ambiciozne. Poljoprivrednicima koji postupaju dovoljno ambiciozno ekologizacija omogućava da se njihov okolišni i klimatski status ne pogorša, npr. nakon povećanja intenziteta proizvodnje.

86. EPFRR za razdoblje 2014.–2020. nudi fleksibilan paket instrumenata (uključujući potporu za mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime, obveze u području šumarstva, okoliša i klime, pošumljavanje i agrošumarstvo, plaćanja u okviru mreže Natura 2000 i Okvirne direktive o vodama, ekološku poljoprivredu i ulaganja), koje države članice mogu provoditi u skladu sa svojim specifičnim potrebama u pogledu ublažavanja klimatskih promjena. To je dodatno naglašeno definicijom prioriteta i ključnih područja, koja je bila detaljnija nego za razdoblje 2007.–2013.

Prvenstveno za smanjenje emisija stakleničkih plinova ili promicanje sekvenciranja ugljika namijenjeno je 3,2 %, a relevantan je i doprinos za mjere povezane s okolišnim ciljevima u okviru 4. prioriteta (kao što je bioraznolikost, kako je naveo Europski revizorski sud). Proračunska sredstva dodijeljena za taj 4. prioritet iznose 45,2 % ukupnog EPFRR-a za to razdoblje.

To obuhvaća mnoge od mjera za poljoprivredu, okoliš i klimu te potporu za ulaganja i za prijenos znanja kako je opisano u prethodnim odgovorima. Iako su sredstva programirana u okviru 4. prioriteta za pitanja povezana s ekosustavima, ona znatno doprinose smanjenju emisija i sekvenciranju ugljika.

87. Evaluacija učinka mjera ZPP-a na klimatske promjene bit će predstavljena u obliku radnog dokumenta službi Komisije i objavljena prije ljeta. Temelji se na dokazima prikupljenima u potpunoj studiji za evaluaciju i dodatnim izvorima. U sljedećem ZPP-u, godišnja izvješća država članica sadržavat će znatnu količinu relevantnih podataka, kao što su detaljne informacije o intervencijama usmjerenima na klimatske promjene (npr. broj hektara u okviru tih obveza), broj pošumljenih hektara, udio poljoprivrednog zemljišta za koji je dodijeljena potpora povezana s obvezama poboljšanja prilagodbe klimatskim promjenama i smanjenje emisija, udio poljoprivrednih gospodarstava koja ulažu u klimu, instalirani kapacitet za energiju iz obnovljivih izvora. Osim toga, na temelju informacija koje dostave države članice Komisija će hektare za koje je dodijeljena potpora razvrstati prema poljoprivrednoj praksi. Naposljetku, u okviru evaluacije procijenit će se učinak mjera ZPP-a na klimu.

88. Nije predviđena godišnja procjena učinaka ublažavanja klimatskih promjena (npr. u svakom godišnjem izvješću o provedbi programâ ruralnog razvoja).

Samo je prošireno godišnje izvješće o provedbi iz 2019. (koje se odnosilo na 2018.) sadržavalo evaluacijska pitanja po ključnom području i evaluacijska pitanja povezana s ciljevima na razini Unije, uključujući ublažavanje klimatskih promjena. Ta evaluacijska pitanja dodatno će se razraditi u *ex post* evaluaciji programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2014.–2020.

Nadalje, Komisija putem službe za pomoć pri evaluaciji surađuje s državama članicama na razmjeni najbolje prakse i poboljšanju kvalitete njihove procjene neto doprinosa mjera ruralnog razvoja smanjenju emisija stakleničkih plinova.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

91. Komisija napominje da se praćenje klimatskih mjera provodilo u razdoblju 2014.–2020. te je već bilo predmet tematskog izvješća Europskog revizorskog suda. Komisija upućuje na svoje odgovore na tematsko izvješće br. 31/2016³.

³ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

Kad je riječ o precjenjivanju i ekologizaciji doprinosa ZPP-a u području klime u navedenom izvješću, Komisija je, među ostalim, primila na znanje simulacije Europskog revizorskog suda u kojima se koriste razne metodologije i opća načela koja prihvaćaju neke međunarodne humanitarne organizacije, ali je ponovno istaknula svoju predanost EU-ovu pristupu. Metoda koju koristi Komisija pouzdana je, pripremljena na transparentan i koordiniran način, temelji se na pokazateljima iz Rija te su o njoj obaviješteni Europski parlament i Vijeće.

1. preporuka – Potrebno je poduzeti mjere kako bi se ZPP-om smanjivale emisije iz poljoprivrede

(a) Komisija djelomično prihvaća preporuku.

U pravu EU-a trenutačno ne postoje specifični nacionalni ciljevi ublažavanja za poljoprivredni sektor (za emisije stakleničkih plinova koji nisu CO₂ iz stoke i gnojiva). Taj je sektor zajedno s nekim drugim sektorima (zgrade, promet, otpad) obuhvaćen nacionalnim ciljevima smanjenja emisija stakleničkih plinova u okviru Uredbe o raspodjeli tereta za razdoblje 2021.–2030. U skladu s povećanim ambicijama za smanjenje emisija stakleničkih plinova za barem 55 % na razini cijelog gospodarstva EU-a, u popratnoj procjeni učinka ispituje se nekoliko opcija za povećanje nacionalnih ciljeva u okviru Uredbe o raspodjeli tereta.

Države članice već imaju obveze u pogledu neto uklanjanja CO₂ na temelju Uredbe o LULUCF-u. Nedavni propis o klimi uključuje izjavu Komisije da je za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. potreban veći ponor (tj. više uklanjanja) u sektoru LULUCF-a. U Komunikaciji komisije „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030. – Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana” (COM(2020) 562 final) procjenjuje se da se uklanjanje ugljika u EU-u do 2030. može povećati na više od 300 milijuna tona ekvivalenta CO₂. Komisija će u skladu s tom ambicijom predložiti preispitivanje Uredbe o LULUCF-a u okviru paketa „Spremni za 55”. Osim toga, kako je navedeno u početnoj procjeni učinka, u okviru povezanog rada za procjenu učinka radi preispitivanja Uredbe o LULUCF-u istražiti će se opcija da se emisije plinova osim CO₂ iz poljoprivrede te emisije i uklanjanja CO₂ iz korištenja zemljišta od 2031. kombiniraju u okviru Uredbe o LULUCF-u, što bi podrazumijevalo utvrđivanje nacionalnih ciljnih vrijednosti za zemljišni sektor i obuhvaćalo sve povezane emisije i uklanjanja stakleničkih plinova.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

2. preporuka – Potrebno je poduzeti korake za smanjenje emisija iz kultiviranog isušenog organskog tla

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

U svojem prijedlogu Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a Komisija predviđa zaštitu tresetišta i močvarnih područja u okviru budućeg sustava uvjetovanosti (GAEC 2). Na temelju toga države članice moći će znatan dio budućeg proračuna ZPP-a namijeniti za ponovno vlaženje/obnovu isušenog organskog tla putem programâ za ekologiju i niza intervencija za ruralni razvoj. Komisija će pri procjeni budućih planova u okviru ZPP-a pažljivo razmotriti taj aspekt.

Osim toga, Komisija će putem inicijative za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi promicati sekvestraciju ugljika u poljoprivredi kao poslovni model koji stvara novi izvor dohotka za subjekte biogospodarstva na temelju klimatskih koristi koje ostvaruju (za više pojedinosti vidjeti odgovor

Komisije na preporuku 3.b). U studiji „Priručnik o tehničkim smjernicama – Uspostava i provedba mehanizama za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi temeljenih na rezultatima u EU-u”⁴, koja se provodila u razdoblju 2018.–2020., preispitane su mogućnosti oblikovanja plaćanja za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi u pet obećavajućih područja, uključujući obnovu i ponovno vlaženje tresetišta. Ta će studija pomoći privatnim subjektima i javnim tijelima u pokretanju sve većeg broja inicijativa za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi koje će znatno doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena.

95. Komisija napominje da se praćenje klimatskih mjera provodilo u razdoblju 2014.–2020. te je već bilo predmet tematskog izvješća Europskog revizorskog suda. Komisija upućuje na svoje odgovore na tematsko izvješće br. 31/2016⁵.

Kad je riječ o procjenjivanju i ekologizaciji doprinosa ZPP-a u području klime u navedenom izvješću, Komisija, među ostalim:

- ne slaže se sa stajalištem da se ekologizacija izravnih plaćanja uglavnom temelji na prethodnim dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima. Zahtjevi za ekološki značajne površine i raznolikost usjeva novi su, a zaštita trajnih pašnjaka izrazito je ojačana, na primjer potpunom zaštitom ekološki osjetljivih trajnih travnjaka i smanjenjem mogućnosti oranja trajnih travnjaka,
- smatra i da ekologizacija izravnih plaćanja ima znatan, a ne ograničen učinak. Taj učinak dobro odražava povezanost tih triju poljoprivrednih praksi s klimom. Iako zahtjevi ekologizacije ne utječu na sve poljoprivrednike, dostupni podaci pokazuju da se odnose na 72 % ukupne poljoprivredne površine, što je još značajnije kad je riječ o klimatskoj politici.

Vidjeti i odgovor Komisije na točke od 86. do 88.

3. preporuka – Redovito izvješćivanje o doprinosu ZPP-a ublažavanju klimatskih promjena

(a) Komisija ne prihvaća preporuku o godišnjoj procjeni učinaka. Godišnji pokazatelji rezultata predviđeni za buduće strateške planove u okviru ZPP-a pružit će informacije o napretku država članica u provedbi intervencija korisnih za klimu. Za smislenu procjenu učinaka tih mjera na neto emisije stakleničkih plinova potrebni su podaci iz više godina, uključujući informacije o raznim vanjskim čimbenicima koji utječu na emisije stakleničkih plinova (jer ZPP nije jedini čimbenik koji utječe na emisije stakleničkih plinova)⁶. Takve procjene uzet će se u obzir u okviru evaluacija, tj. ne na godišnjoj osnovi.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

U okviru klimatske politike emisije iz sektora poljoprivrede, kao i one iz sektora prometa, zgrada i otpada, obuhvaćene su Uredbom o raspodjeli tereta. U toj su uredbi utvrđeni ciljevi smanjenja emisija za svaku državu članicu, koje trebaju uvesti odgovarajuće nacionalne politike kako bi ih postigle. Ako se ciljevi ne postignu, primjenjuju se kazne. Komisija će u okviru paketa „Spremni za 55” iznijeti nove zakonodavne prijedloge kojima će se predvidjeti dodatna smanjenja emisija stakleničkih plinova

⁴ Dostupno na <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

⁶ Više informacija dostupno je u poglavlju 4. (Metoda) objavljenog radnog dokumenta službi Komisije o evaluaciji učinka zajedničke poljoprivredne politike na klimatske promjene i emisije stakleničkih plinova, dostupno na <https://europa.eu/!bn68Kvm>

u svim sektorima, uključujući poljoprivredu, kako bi se do 2030. postigao cilj ukupnog smanjenja emisija za barem 55 % u odnosu na 1990.

Prijedlogom budućeg ZPP-a, strategijom „od polja do stola” i zelenim planom predviđaju se pozitivni poticaji za nagrađivanje poljoprivrednika za dugoročno uklanjanje ugljika. Konkretno, inicijativom za sekvestraciju ugljika u poljoprivredi Komisija će promicati sekvestraciju ugljika u poljoprivredi kao poslovni model koji stvara novi izvor dohotka za subjekte biogospodarstva na temelju klimatskih koristi koje ostvaruju. Komisija razvija i regulatorni okvir za certificiranje uklanjanja ugljika na temelju pouzdanog i transparentnog obračuna ugljika. Komisija će provesti studiju u kojoj će se načelo „onečišćivač plaća” ocijeniti u odnosu na emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede.