

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
KÜLÖNJELENTÉSÉRE: „KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA ÉS ÉGHAJLAT-POLITIKA: AZ
UNIÓS ÉGHAJLAT-POLITIKAI KIADÁSOK FELE A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKÁHOZ
KAPCSOLÓDIK, ÁM A MEZŐGAZDASÁGI ÜZEMEK KIBOCSÁTÁSAI MÉGSEM
CSÖKKENNEK”**

ÖSSZEFOGLALÁS

A Bizottság közös válasza az I–III. bekezdésre:

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a mezőgazdaságban az éghajlatváltozással kapcsolatos legtöbb intézkedés az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással összefüggő előnyökkel jár, amelyeket együtt kell értékelni. Hasonlóképpen az éghajlat-politikai fellépés az éghajlatváltozás mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra gyakorolt hatásokból áll, amelyek a mezőgazdaság esetében nem választhatók el egyértelműen az éghajlattal kapcsolatos legtöbb intézkedés esetében.

IV. A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan végrehajtották az éghajlat-politikai nyomon követést, amelyről a Számvevőszék már készített egy különjelentést.

A Bizottság ismételten hangsúlyozza az uniós megközelítés melletti elkötelezettségét. A Bizottság által alkalmazott módszer megbízható, átlátható és összehangolt módon készült; ezenkívül a riói mutatókon alapul, és erről tájékoztatták az Európai Parlamentet és a Tanácsot.

A Bizottság úgy véli továbbá, hogy a KAP eszközei jelentős hatást fejtettek ki, nem pedig korlátozott hatást.

V. A Bizottság megjegyzi, hogy a KAP-nak soha nem volt konkrét célja az állatállománytól származó kibocsátások csökkentése. A kibocsátások stabilak maradtak, miközben a termelés növekedett.

VI. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a KAP és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia célja nemcsak a kibocsátások csökkentése, hanem a biológiai sokféleség és a vidéki területek megélhetésének megőrzése, a peszticidek használatának és a vízminőségre nehezedő nyomásnak a csökkentése, valamint a jó minőségű élelmiszerek biztosítása is. A biogazdálkodás e célok elérésének egyik eszköze.

A nagymagvú hüvelyesek tekintetében a Bizottság hangsúlyozza, hogy a nagy mennyiségű műtrágyát igénylő növények helyettesítése nem vezet automatikusan a kibocsátások más gazdaságokba való áthelyezéséhez. Ami a biogazdálkodást illeti, a rendelkezésre álló adatok elégtelensége miatt nem lehet felmérni a kibocsátáscsökkentés lehetséges hatásait. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a gazdaságok fenntarthatóságát elősegítő tápanyag-gazdálkodási eszköz (FaST) hozzá fog járulni a műtrágyahasználattal összefüggő kibocsátások csökkentéséhez. Ezzel párhuzamosan a Bizottság rendszeres időközönként felülvizsgálja a nitrátrányelv által biztosított eltéréseket.

VII. Az erdőtelepítéshez nyújtott támogatás megváltozott, azaz a fenntartási támogatást 5 évről 12 évre emelték, és ez az időszak össze van hangolva a jövedelemkiesés kompenzációjára szolgáló kifizetésekkel. Ezáltal a mezőgazdasági termelők érdekelttőbbé válnak az erdőtelepítéssel kapcsolatos intézkedésben. Ami az agrárerdészetet illeti, a költségvetési rendelet rugalmasabbá tette az agrárerdészeti intézkedést, beleértve a meglévő és leromlott olyan agrárerdészeti területek

megújításának és helyreállításának lehetőségét, amelyek hozzájárulnak az egészséges fejlődéshez, valamint szénelnyelőként is működnek és mérséklik a helyi mikroklíma hatásait. Az agrárerdészetre elkülönített források (64 millió EUR összes közkiadás) már magasabbak, mint az előző időszakban, és 2019 végére több mint 2 100 hektárnyi új agrárerdészeti területet hoztak létre.

VIII. A Bizottság úgy véli, hogy a kölcsönös megfeleltetési és a zöldítési rendszer arra ösztönözte a mezőgazdasági termelőket, hogy hatékony éghajlatváltozás-mérséklési intézkedéseket fogadjanak el.

A kölcsönös megfeleltetés keretében a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra (GAEC) vonatkozó számos előírás előnyös az éghajlatváltozás mérséklése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás szempontjából (minimális talajborítás, az eróziót korlátozó területgazdálkodás, a talaj szervesanyag-tartalmának megőrzése, a kijelölt tájképi elemek megtartása), és kötelező gyakorlatként a támogatási rendszerek szilárd alapját képezik. A zöldítési rendszer keretében az állandó gyepterület és az ökológiai jelentőségű terület fenntartása megköveteli a mezőgazdasági termelőktől, hogy az éghajlatváltozás mérséklése szempontjából előnyös területeket és tájképi elemeket, például gyepterületet, parlagon hagyott területet, fákat vagy sövényeket tartsanak fenn.

IX.

1. A Bizottság részben elfogadja az 1. ajánlás a) pontját. A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás b) és c) pontját.

A Bizottság lépéseket tett azáltal, hogy ambiciózusabb éghajlat-politikai célokat tűzött ki a 2023–2027 közötti időszakra vonatkozó KAP-javaslatban. A feltételrendszer kibővült és lefedi az összes közvetlen kifizetést, új ökörendszereket javasoltak, és a vidékfejlesztésre előirányzott költségvetés 30 %-át az éghajlat-politikára és a környezetvédelemre különítették el. A tagállamok nemzeti stratégiai terveikben határozzák meg a tervezett intézkedéseket, amelyeket a Bizottság értékelni fog.

2. A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás a) és b) pontját.

A Bizottság lépéseket tett azáltal, hogy a 2023–2027 közötti időszakra vonatkozó feltételrendszerbe belefoglalta a tőzeglápok és vizes élőhelyek minimális szintű védelmével kapcsolatos jó mezőgazdasági és környezeti állapotra (GAEC) vonatkozó feltételt.

3. A Bizottság nem fogadja el a 3. ajánlás a) pontját, és elfogadja a 3. ajánlás b) pontját.

A tagállamok KAP stratégiai terveket nyújtanak be, amelyeket a Bizottság szolgálatai elemeznek. E tervek elfogadását követően a tagállamok évente jelentést tesznek a tervek végrehajtásáról.

BEVEZETÉS

01. A mezőgazdaságból származó, az IPCC-iránymutatások szerint becsült kibocsátások csak a mezőgazdasági termékek növekedési szakaszában történő kibocsátásokra vonatkoznak. A mezőgazdaságból származó üvegházhatásúgáz-kibocsátás az EU teljes kibocsátásának csupán 10 %-áért felelős. A 2013–2020-as időszakra vonatkozó KAP nem tartalmaz a mezőgazdasági termelésre vonatkozó életciklus-értékeléseket.

1. ábra: A Bizottság úgy véli, hogy a mezőgazdaságból származó uniós ÜHG-kibocsátás arányát képviselő számadat megfelelőbb lenne. Ezeket az adatokat az Európai Környezetvédelmi Ügynökség üvegházhatást okozó gázokra vonatkozó adatmegjelenítője bocsátja rendelkezésre és állítja össze¹.

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

2. ábra: A mezőgazdasági kibocsátások természetüknél fogva metánból és dinitrogén-oxidból állnak, és 2020-ig a közös kötelezettségvállalási határozat, 2021-től pedig a közös kötelezettségvállalási rendelet hatálya alá tartoznak. A földhasználattal, a földhasználat-megváltoztatással és az erdőgazdálkodással kapcsolatos kibocsátásokat és elnyeléseket 2021-től a földhasználatról, földhasználat-megváltoztatásról és erdőgazdálkodásról szóló rendelet (LULUCF-rendelet) szabályozza.

04. A Bizottság megjegyzi, hogy 2010 után a kibocsátások stabilizálódtak, évközi eltéréssel az EGT által megállapított bizonytalansági küszöb alatt. Ugyanakkor nőtt a termelés, a termelési egységenkénti kibocsátás pedig csökkent.

3. ábra: A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi éghajlat-politikai jogszabályok (a közös kötelezettségvállalási rendelet és a LULUCF-rendelet) különválasztják a talajból származó kibocsátásokat a CH₄ és az N₂O kibocsátástól. A két tipológiához tartozó kibocsátások kiszámítása eltérő jellemzőkkel és bizonytalansági szintekkel rendelkezik.

07. A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keret magában foglalja a földhasználathoz, a földhasználat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó kibocsátásokat és elnyeléseket is. Erre a LULUCF-rendelet révén kerül sor, amely 2021. január 1-je óta alkalmazandó.

08. A tagállamok kialakíthatják az optimális éghajlat-politikai kombinációt annak érdekében, hogy a közös kötelezettségvállalás alá tartozó ágazatokban elérjék nemzeti célértékeiket; ezeket a stratégiákat a nemzeti energia- és klímatervek ismertetik². A mezőgazdaságnak az összes többi ágazathoz hasonlóan hozzá kell járulnia ezekhez az éghajlatváltozás-mérséklési erőfeszítésekhez. A közös kötelezettségvállalási célokat költséghatékony megfontolásokkal összhangban számították ki; ha egy tagállam úgy döntene, hogy a mezőgazdasági ágazata nem járulna hozzá a közös kötelezettségvállalási cél eléréséhez, a többi ágazat hozzájárulása valószínűleg drágább lenne.

13. A Bizottság úgy véli, hogy a legtöbb nyomon követett intézkedés több érdekterület számára nyújt előnyöket, és hogy a vonatkozó intézkedések általános hatásával kapcsolatban levont következtetéseknek ezt figyelembe kell venniük.

ÉSZREVÉTELEK

25. A Bizottság rámutat, hogy egyetlen tagállam sem számol be a legrészletesebben metánkibocsátásról. Amint azt a metánra vonatkozó uniós stratégia is említi, a Bizottság támogatni fogja a metánkibocsátás értékelésének és csökkentésének javítását. A Bizottság megjegyzi, hogy míg az állatállományból származó kibocsátás az elmúlt években stabilizálódott, a termelés ugyanakkor nőtt. A Bizottság elismeri, hogy az állatállomány takarmányemésztéséből származó kibocsátás nem csökken, bár a szükséges összefüggések – többek között a metánkibocsátás értékelésével kapcsolatos bizonytalanságok, a tagállamok által a jelentéstétel során alkalmazott részletesség szintje, valamint a termelékenység növekedése – jobban magyaráznák az uniós helyzetet.

26. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok ÜHG-jegyzéke nem mindig tárja fel az éghajlatváltozás-mérséklési gyakorlatok mezőgazdasági termelők általi végrehajtásának hatásait, amelyeket a KAP

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

támogat. Ez a tagállami monitoringrendszerek kialakításától, valamint a becsléshez használt kibocsátási tényezőktől és tevékenységi adatoktól is függ.

27. A promóciós programok célja az uniós mezőgazdasági ágazat – többek között az állattenyésztési ágazat – versenyképességének támogatása azáltal, hogy felhívják a figyelmet az uniós agrár-élelmiszeripari termékek előnyeire és szigorú termelési előírásaira. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a KAP nem rendelkezik hatáskörrel a fogyasztók választási lehetőségeinek megváltoztatására vagy korlátozására.

A tagállamok vidékfejlesztési programjaikon keresztül mezőgazdasági, környezetvédelmi és éghajlatpolitikai intézkedéseket kínálhatnak, amelyek külterjes legeltetés révén támogatják a külterjes állattenyésztést. A legtöbb tagállam él ezzel a lehetőséggel.

Emellett az állattenyésztést és az állati eredetű termékek fogyasztását külön kell vizsgálni, mivel az EU az élelmiszerek és takarmányok egyik legnagyobb exportőre és importőre. A takarmányértékesítés az elmúlt évtizedekben egyenletesen javult, azaz az állati eredetű termékek egy egysége kevesebb takarmánybevitelt igényel. Az élelmiszer- és bioüzemanyag-iparból származó, nem ehető társtermékek/melléktermékek az uniós állatállomány étrendjébe is egyre inkább bekerülnek.

11. ábra: A Bizottság úgy véli, hogy a fogyasztásra vonatkozó adatoknak nemcsak a termék mennyiségéhez kell kapcsolódniuk, hanem a biztosított tápanyagok minőségéhez is.

28. A következő KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat elismeri az élelmiszer-pazarlás jelentette kihívást, amelyet az egyik konkrét célkitűzése (javasolt 6. cikk (1) bekezdés i) pont) tükröz: *„az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése, az élelmiszer-pazarlás mérséklése és az állatjólét terén”*.

30. A Bizottság úgy véli, hogy az új – mind természetes, mind szintetikus – takarmány-adalékanyagok nagyon ígéretesek az állatállomány emésztéséből származó kibocsátások csökkentése tekintetében, de további költségeket rónak a mezőgazdasági termelőkre. A Bizottsághoz több, az ÜHG-kibocsátások csökkentését célzó takarmány-adalékanyagokra vonatkozó kérelem érkezett, amelyeket az EFSA jelenleg értékel. Az EFSA kedvező értékelése esetén a Bizottság engedélyezni fogja ezeket az adalékanyagokat az EU-ban. Végezetül, a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia keretében a Bizottság meg kívánja könnyíteni az ilyen takarmány-adalékanyagok engedélyezését.

32. Bár a „szakosodott szarvasmarha-tenyésztők” esetében valóban nagy a közvetlen kifizetésektől való függés, ez még mindig lényegesen alacsonyabb az állattenyésztéssel kapcsolatos egyéb ágazatokban (pl. „szakosodott tejtermelés”, „szakosodott juh- és kecsketenyésztés”, „abrakfogyasztó állatok szakosodott tenyésztése” vagy „vegyes állatállomány tenyésztése”). Valójában ezeknek az állatokkal kapcsolatos ágazatoknak a függőségi szintje hasonló a „szakosodott szántóföldi növénytermesztéshez” (azaz szakosodott gabona-, olajosmag- és fehérjenövény-termesztéshez), vagy elmarad attól.

34. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a kifizetéseknek az összes ÜHG-kibocsátásra gyakorolt, a Számvevőszék által említett hatásainak vizsgálatakor fontos figyelembe venni a globális kibocsátásokra gyakorolt hatást (kibocsátásáthelyezés) annak érdekében, hogy teljes képet kapjunk.

Szemléltetésképpen a jelentésben említett egyik tanulmány (20. lábjegyzet: Jansson, T. et al.: Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts, 2020.) valóban azt mutatja, hogy a szarvasmarhákra, juhokra és kecskékre vonatkozó, termeléstől függő önkéntes támogatás megszüntetése 0,5 %-kal csökkentené a mezőgazdaságból származó összes ÜHG-kibocsátást az EU-

ban. A becslések szerint azonban e csökkenés mintegy háromnegyedét a kibocsátásáthelyezés (azaz az EU-n kívüli kibocsátás növekedése) meghiúsítaná a termelési egységenkénti viszonylag nagyobb kibocsátással (kibocsátási intenzitással) rendelkező országokból, például Brazíliából származó behozatal növekedése miatt. Ez a kibocsátásáthelyezés jelentősen korlátozná a globális felmelegedésre gyakorolt pozitív hatást, amely az EU-ban a termeléstől függő támogatás megszüntetéséből származhat.

Emellett a különböző KAP-támogatások ÜHG-kibocsátásra gyakorolt hatásának értékelésekor a Bizottság hangsúlyozza, hogy minden szempontot, tényezőt és lehetséges következményt figyelembe kell venni. Példaként említhető, hogy az állattartóknak kifizetett számos közvetlen kifizetés jótékony hatással lehet a környezetre (pl. a legelők/gyepterületek után járó alaptámogatás, a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatás, a fehérlenővények termesztéséhez nyújtott, termeléstől függő támogatás).

36. Bár a Bizottság nem kérdőjelezi meg a hivatkozott tudományos cikket, emlékeztet arra, hogy nincs olyan hivatalosan elfogadott uniós vagy nemzetközi módszer, amely összehasonlítható életciklus-értékeléseket biztosítana. A Bizottság a zöld megállapodás és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia célkitűzéseinek végrehajtása révén foglalkozni fog az importált termékek környezeti lábnyomával. Az importált termékek környezeti lábnyomával kapcsolatban a zöld megállapodás célja a nemzetközi partnerekkel való együttműködés a globális környezetvédelmi normák javítása érdekében. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia konkrétan azt irányozza elő, hogy „A megfelelő uniós szakpolitikák – ideértve a kereskedelempolitikát is – az uniós ökológiai átállás támogatására fognak szolgálni, és beépülnek abba. Az EU törekedni fog annak biztosítására, hogy valamennyi kétoldalú uniós kereskedelmi megállapodás tartalmazzon egy a fenntarthatóságról szóló ambiciózus fejezetet. Valamennyi kereskedelmi megállapodásban biztosítani fogja a kereskedelemre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó rendelkezések teljes körű végrehajtását és érvényesítését”.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az Európában felhasznált szója nagy része az erdőirtás kockázatával nem járó országokból származik.

38. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a gazdaságok fenntarthatóságát elősegítő tápanyag-gazdálkodási eszköz hozzá fog járulni a műtrágyahasználattal összefüggő kibocsátások csökkentéséhez. Ezzel párhuzamosan a Bizottság rendszeres időközönként felülvizsgálja a nitrátirányelv által biztosított eltéréseket.

40. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a KAP-nak nem volt kifejezett célja az állattenyésztés csökkentése, és hogy a trágyából származó kibocsátások mind a mennyiséghez, mind a gazdálkodáshoz kapcsolódnak.

43. A nitrátirányelvtől való eltérések akkor engedélyezhetők, ha azok nem veszélyeztetik az irányelv célkitűzéseinek elérését. Ezeket objektív kritériumok alapján kell indokolni, például a következők alapján:

- hosszú növekedési ideyek,
- nagy nitrogénfelvételű termények,
- nagy nettó csapadékmennyiség a veszélyeztetett területen,
- különösen nagy denitrifikálási kapacitású talajok.

44. A Bizottság úgy véli, hogy kizárólag az ÜHG-kibocsátás csökkentésére gyakorolt hatások figyelembevételével éghajlatváltozás-mérséklési stratégiák alkalmazhatók a trágya helyszíni kijuttatására (trágyakijuttatás).

A trágyakijuttatást alkalmazó talajgazdálkodási rendszerekben a változó arányú kijuttatási technikák (precíziós mezőgazdaság) alkalmazása csökkenti a kibocsátást.

Ezekon a területeken az innovációt a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerség (EIP-AGRI) támogatja. Az EIP-AGRI operatív csoportjai, amelyek segítenek áthidalni a kutatás és a gyakorlat közötti szakadékot, számos, az éghajlatváltozás mezőgazdasági üzemek szintjén történő mérséklésével kapcsolatos kezdeményezésben vettek részt.

45. A jelenlegi programozási időszak vidékfejlesztési programjaiban számos, az agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedések (10. intézkedés) keretében támogatott gazdálkodási gyakorlat létezik, amelyek célja az inputanyagokkal való hatékonyabb gazdálkodás, pontosabban az ásványi trágyák használatának csökkentése. Számos vidékfejlesztési programban ez a támogatás együtt jár a peszticidek használatának csökkentésére irányuló támogatással, integrált termelési rendszerek formájában.

- Második franciabekezdés: A Bizottság jelenleg dolgozik a gazdálkodási gyakorlatok környezeti és éghajlati hatásaira vonatkozó metaanalízis szisztematikus szakirodalmi áttekintésén, beleértve a nitrifikációgátlókat is. A felülvizsgálat megbízható tudományos bizonyítékokat szolgáltat, amelyek esetében alacsony az elfogultság kockázata, és javította az ezzel a gyakorlattal kapcsolatos ismereteket. A megállapítások arra utalnak, hogy a nitrifikációgátlók jelentős potenciállal rendelkeznek a dinitrogén-oxid levegőbe történő kibocsátásának és a vízbe történő nitrátkioldódásnak a csökkentésére, ugyanakkor jelentősen növelhetik az ammóniakibocsátást. Emellett néhány tanulmány a nitrifikációgátlók ökototoxicitásáról számol be. Következésképpen a nitrifikációgátlók hatásait – különösen hosszú távon – körültekintően kell értékelni, mielőtt a gazdálkodási gyakorlat nagyléptékű alkalmazásra ajánlható.

2. táblázat: A Bizottság úgy véli, hogy a 2. táblázatban javasolt osztályozás egyszerűsíti az összetett valóságot. A műtrágyahasználat csökkentésére irányuló stratégiák a helyszíntől is függenek, különös tekintettel az ÜHG-kibocsátások végső csökkentésére gyakorolt hatásukra. Az elterjedés a gazdálkodási rendszerektől is függ, amelyek az EU-ban sokkal diverzifikáltabbak.

46. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a KAP és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia célja nemcsak a kibocsátások csökkentése, hanem a biológiai sokféleség és a vidéki területek megélhetésének megőrzése, a peszticidek használatának és a vízminőségre nehezedő nyomásnak a csökkentése, valamint a jó minőségű élelmiszerek biztosítása is. A biogazdálkodás e célok elérésének egyik eszköze.

Második franciabekezdés: A Bizottság úgy véli, hogy a bemutatott forgatókönyv csak azzal a feltételezéssel él, hogy a mezőgazdasági termékek fogyasztása változatlan marad.

17. ábra: Lásd a Bizottság 46. bekezdésre adott választát.

51. Lásd a Bizottság 45. bekezdésre adott választát.

60. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a mezőgazdasági területekre vonatkozó „standard” támogathatósági szabályok értelmében a tőzeglápok akkor jogosultak közvetlen kifizetésekre, ha azokon mezőgazdasági tevékenységet végeznek, és számos környezetvédelmi és éghajlat-politikai követelményt tiszteletben tartanak (kölsönös megfeleltetés). Az ilyen szabályoktól való, jól körülhatárolt eltérések akár mezőgazdasági tevékenység nélkül is lehetővé teszik a közvetlen kifizetések fenntartását. Például abban az esetben, ha a korábban művelés alatt álló tőzeglápot a vidékfejlesztési programok keretében tett területpihentetési kötelezettségvállalások támogatásával

állítják vissza, az ilyen földterületek továbbra is jogosultak a közvetlen kifizetésekre anélkül, hogy azokon mezőgazdasági tevékenységet végeznének.

A Bizottság közös válasza a 63., 64. és 65. bekezdésre:

Az állandó gyepterület arányának fenntartására vonatkozó követelmény egy nemzeti vagy regionális szinten kezelt „biztonsági háló”, amelynek célja a szántóterületté való nagyarányú átalakítás megakadályozása. Ez egy alapvető kötelező követelmény, amely az egész EU-ban minden állandó gyepterületre vonatkozik, és szükség esetén kiegészíthető önkéntes agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedésekkel, amelyek tiltják a különböző típusú beavatkozásokat ezeken a területeken. Ez az eszköz nem tiltja a felszántást és az újravetést mindaddig, amíg a terület állandó gyepterület marad. A felszántás és az újravetés azonban nem feltétlenül általános gyakorlat, és számos területen nem jár agronómiai haszon e gyakorlatok alkalmazásával.

Az állandó gyepterületek arányának fenntartására vonatkozó követelményt 2015 után megerősítették, a korábbi 10 % helyett 5 %-os átalakítási határértékkel. E határérték elérésekor a tagállamnak el kell indítania a túlzott mértékben átalakított terület visszaalakítását.

A Bizottság közös válasza a 66., 67. és 68. bekezdésre:

A „környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület” (ESPG) védelmére vonatkozó követelmény megakadályozza, hogy a gyepterületeket a Natura 2000 területeken belül más felhasználás céljából átalakítsanak és felszantsanak. Míg a fő cél a biológiai sokféleség védelme, az állandó gyepterületeknek a szénmegkötésre gyakorolt hatása jelentős, és ez az eszköz kiegészíti az állandó gyepterületek arányának nemzeti/regionális szinten való fenntartására vonatkozó „biztonsági háló” mechanizmust. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése és a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti, a károsítás tilalmára vonatkozó rendelkezés már kiterjed többek között az olyan tevékenységekre, amelyek az élőhelyek károsításához, mint például a madár- és az élőhelyvédelmi irányelv által védett élőhelynek számító gyepterületek felszántásához és átalakításához vezetnek a Natura 2000 területeken. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a valóságban nem kerül sor a gyepterületek tényleges felszántására és átalakítására ott, ahol azokat védik. A „környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület” (ESPG) fogalmának bevezetése ezért megerősíti a KAP által biztosított védelmet; lehetővé teszi a Natura 2000 területeken és azokon kívül található összes gyepterület védelmét, biztosítva az EU egész területén az irányelvek követelményein túlmutató, közös és magas szintű védelmet.

69. A költségvetési rendelet rugalmasabbá tette az agrárerdészeti intézkedést, amely immár az agrárerdészeti rendszerek létrehozására, helyreállítására vagy felújítására is kiterjedhet. A Bizottság ezért arra számít, hogy az intézkedés alkalmazása javulni fog.

70. A szén-dioxid-eltávolítás nyomon követése kihívást jelent az olyan sajátos jellemzők miatt, mint a talaj szénkészletének nem állandó jellege és a mérések bizonytalansága. E kihívások kezelése érdekében a Bizottság egy szén-gazdálkodási („carbon farming”) kezdeményezéssel és a szén-dioxid-eltávolítás tanúsítására szolgáló kereten dolgozik. E kezdeményezések célja, hogy harmonizálják a szén-dioxid-eltávolítás számszerűsítését mint a földterületekre irányuló éghajlat-politikai fellépések hatékony jutalmazásának alapját.

A szántóföldek talajminőségének (fenntartását és) javítását célzó területgazdálkodási gyakorlatok (a talaj humusztartalmának növelésével kapcsolatos gazdálkodási intézkedések) növelhetik a talaj széntartalmát és elősegíthetik a szénmegkötést. Az ilyen gyakorlatok az agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedés keretében támogathatók, és számos tagállam aktiválta ezt a támogatást vidékfejlesztési programjaiban.

72. A jó mezőgazdasági és környezeti állapotra (GAEC) vonatkozó számos előírás előnyös az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás szempontjából. A 4. GAEC-norma előírja a minimális talajborítást, az 5. GAEC-norma minimális területgazdálkodást ír elő az erózió korlátozása érdekében, a 6. GAEC-norma előírja a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartását, a 7. GAEC-norma pedig előírja a kijelölt tájképi elemek megőrzését.

73. A zöldítési rendszer „ökológiai jelentőségű terület” összetevőjének célja a biológiai sokféleség megőrzése és javítása a mezőgazdasági üzemekben. A társjogalkotók által a KAP 2013. évi reformja során bevezetett azon lehetőség, hogy a köztes növénykultúrákat ökológiai jelentőségű területnek tekinték, nem e növények használatának fellendítését célozta, hanem a biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzés elérésének elősegítésére szolgált. E rendszer Bizottság általi korai felülvizsgálatát követően a biológiai sokféleségre vonatkozó célkitűzés teljesítésének javítása érdekében a növényvédő szerek használatának tilalmát vezették be a jogszabályokba.

74. A költségvetési rendelet rugalmasabbá tette az agrárerdészeti intézkedést, amely immár az agrárerdészeti rendszerek létrehozására, helyreállítására vagy felújítására is kiterjedhet. A Bizottság ezért arra számít, hogy az intézkedés alkalmazása a jövőben javulni fog.

75. A Ricardo-tanulmány 2,2–7,3 t/hektár szénmegkötést említ, amit a Bizottság fontos feltételezésnek tart az értékek lehetséges nagy változékonysága miatt (5 t/hektár lehetséges tartomány = 300 % feletti különbség), és hangsúlyozza, hogy a Számvevőszék által bemutatott érték csak a felső tartományt képviseli.

77. A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan végrehajtották az éghajlat-politikai nyomon követést, amelyről a Számvevőszék különjelentést készített.

Válaszaiban a Bizottság emlékeztet arra, hogy az EU-nak az egész gazdaságra vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzése van, és nem emel ki bizonyos ágazatokat.

A kibocsátáscsökkentésre vonatkozó éghajlat-politikai célokat a társjogalkotók határozzák meg, és a 2013–2020-as KAP-ra vonatkozóan nem határoztak ilyen célértékről.

A Bizottság közös válasza a 83., 84. és 85. bekezdésre:

A zöldítési rendszert 2015-ben vezették be annak érdekében, hogy újfent előre látható legyen, hogy a közvetlen kifizetések jelentős részét a KAP környezetvédelmi teljesítményének javítására fordítják. Ez annak előírásával történt, hogy a mezőgazdasági termelőket a fő mezőgazdasági termelési rendszerekre kiterjedő környezetvédelmi gyakorlatok követésére kötelezték. E gyakorlatok közül az állandó gyepterületek fenntartásának célja az állattenyésztési ágazatból származó ÜHG-kibocsátás egyensúlyának csökkentése, különösen a szén gyepterületeken történő megkötésével. A tájképi elemek és területek – például sövények, fák az ökológiai jelentőségű területeken stb. – bizonyos szintű fenntartására vonatkozó követelmény szintén hozzájárul a szénmegkötéshez. Az állandó gyepterületek fenntartása, a termelésre alkalmatlan területek és a tájképi elemek fenntartása a megerősített feltételrendszer keretében továbbra is a KAP részét képezi majd.

Ami a gyakorlatok szintjét illeti, a zöldítésnek nem célja a gyakorlatok megváltoztatása valamennyi mezőgazdasági termelő számára, hanem csak azok esetében, akik nem felelnek meg az elvárt törekvéseknek. Azon mezőgazdasági termelők számára, akik már teljesítik az előírt ambíciószintet, a zöldítés lehetővé teszi, hogy környezetvédelmi és éghajlat-politikai helyzetük ne romoljon, pl. termelésük intenzívebbé válását követően.

86. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) rugalmas eszköztárat kínál (ideértve az agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedésekhez, az erdőgazdálkodási-környezetvédelmi és éghajlat-politikai kötelezettségvállalásokhoz, az

erdőtelepítéshez és az agrárerdészethez, a Natura 2000-hez és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetésekhez, a biogazdálkodáshoz és a beruházásokhoz nyújtott támogatást), amelyet a tagállamok az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos sajátos igényeiknek megfelelően hajthatnak végre. Ezt támasztja alá a prioritások és a kiemelt területek meghatározása is, amely részletesebb volt, mint a 2007–2013-as időszakban.

Az elsősorban az ÜHG-kibocsátások csökkentését, illetve a szénmegkötés előmozdítását célzó 3,2 % mellett a 4. prioritás környezetvédelmi célkitűzéseire rendelt intézkedések (például a Számvevőszék által jelzett biológiai sokféleség) hozzájárulása is jelentős. A 4. prioritáshoz rendelt költségvetés ebben az időszakban az EMVA teljes összegének 45,2 %-a.

Ez kiterjed a fenti válaszokban felvázolt számos agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedés, beruházás és tudástranszfer támogatására. Noha ezen intézkedések programozására az ökoszisztémák kezelését célzó 4. prioritás keretében kerül sor, jelentős mértékben hozzájárulnak a kibocsátáscsökkentéshez és a szénmegkötéshez.

87. A KAP-intézkedések éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának értékelését egy bizottsági szolgálati munkadokumentum formájában mutatják be, amelyet még a nyár előtt közzétesznek. Az értékelést támogató tanulmányban összegyűjtött bizonyítékokra és további forrásokra támaszkodik. A következő KAP-ban a tagállamok éves jelentései jelentős mennyiségű releváns adatot fognak szolgáltatni, például részletes információkat az éghajlatváltozással kapcsolatos beavatkozásokról (pl. az e kötelezettségvállalások hatálya alá tartozó hektárok száma), az erdősített hektárok számáról, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás javítására és a kibocsátások csökkentésére irányuló, támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági földterületek arányáról, az éghajlatváltozással kapcsolatban beruházó mezőgazdasági üzemek arányáról és a telepített megújulóenergia-kapacitásról. Emellett a tagállamok által szolgáltatott információk alapján a Bizottság jelentést tesz a támogatott hektárok számáról a gazdálkodási gyakorlatok szerinti bontásban. Végezetül, az értékelés a KAP-intézkedések éghajlatra gyakorolt hatását is fel fogja mérni.

88. Az éghajlatváltozás-mérséklés éves értékelését nem irányozták elő (pl. a vidékfejlesztési programok éves végrehajtási jelentéseiben).

Csak a (2018-as évre vonatkozó) 2019. évi megerősített éves végrehajtási jelentés tartalmazott kiemelt területenkénti értékelési kérdéseket, valamint az uniós szintű célkitűzésekkel, többek között az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos értékelési kérdéseket. Ezeket az értékelési kérdéseket a 2014–2020-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok utólagos értékelése során részletesebben ki fogják dolgozni.

Ezen túlmenően a Bizottság az értékelési információs szolgálaton (Evaluation Helpdesk) keresztül együttműködik a tagállamokkal a bevált gyakorlatok megosztása és a vidékfejlesztési intézkedéseknek az ÜHG-kibocsátások csökkentéséhez való nettó hozzájárulására vonatkozó értékelés minőségének javítása érdekében.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

91. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan végrehajtották az éghajlat-politikai nyomon követést, amelyről a Számvevőszék különjelentést készített. A Bizottság a 31/2016. sz. különjelentésre³ adott válaszára hivatkozik.

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

Ami a KAP éghajlatváltozáshoz való hozzájárulásának túlbecslését és környezetbarátabbá tételét illeti az említett jelentésben, a Bizottság tudomásul vette többek között az egyes nemzetközi segélyszervezetek által elfogadott különböző módszereket és általános elveket alkalmazó számvevőszéki szimulációkat, de megismételte az uniós megközelítés melletti elkötelezettségét. A Bizottság által alkalmazott módszer megbízható, átlátható és összehangolt módon készült; ezenkívül a riói mutatókon alapul, és erről tájékoztatták az Európai Parlamentet és a Tanácsot.

1. ajánlás – Lépések annak érdekében, hogy a KAP ne növelje, hanem csökkentse az állatállományból és a műtrágyából származó kibocsátásokat

a) A Bizottság részben elfogadja az ajánlást.

Az uniós jog a mezőgazdasági ágazat számára jelenleg nem ír elő konkrét mérséklési célértékeket (az állattenyésztés és a műtrágyahasználat szén-dioxidtól eltérő ÜHG-kibocsátása tekintetében); az ágazatra 2021 és 2030 között a közös kötelezettségvállalási rendelet szerinti, a többi ágazattal (építőipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás) közös nemzeti ÜHG-kibocsátáscsökkentési célértékek vonatkoznak. Az egész uniós gazdaságra érvényes, legalább 55 %-os ÜHG-kibocsátáscsökkentésre vonatkozó fokozott törekvésnek megfelelően a kapcsolódó hatásvizsgálat annak lehetőségeit is megvizsgálta, hogy a közös kötelezettségvállalási rendelet keretében miként lehetne növelni a nemzeti célértékeket.

A tagállamoknak a LULUCF-rendelet keretében már vannak kötelezettségvállalásaik a nettó szén-dioxid-elnyelés vonatkozásában. A klímarendelethez kapcsolódó megállapodás keretében a Bizottság azt nyilatkoztatta, hogy a klímasemlegeség 2050-ig való eléréséhez növekvő szénelnyelésre van szükség (a földhasználati ágazatban). „Az EU 2030-ra vonatkozó éghajlatvédelmi törekvésének fokozása – Beruházás a klímasemleges jövőbe az európai polgárok érdekében” című közleményében (COM/2020/562) a Bizottság úgy becsülte, hogy az uniós szén-dioxid-elnyelés szintje 2030-ra 300 millió tonna fölé növelhető. A Bizottság az Irány az 55%! csomag keretében javaslatokat fog előterjeszteni a LULUCF-rendelet ennek megfelelő módosítására. Továbbá, amint a bevezető hatásvizsgálat rámutatott, a LULUCF-rendelet módosításához kapcsolódó hatásvizsgálat meg fogja vizsgálni, hogy a LULUCF-rendelet keretében 2031-től össze lehetne-e vonni a mezőgazdaság szén-dioxidtól eltérő kibocsátását, valamint a földhasználatból eredő szén-dioxid-kibocsátást és -elnyelést, ami együtt járna a földművelési ágazatra vonatkozó nemzeti ágazati célértékek megállapításával, ideértve az összes kapcsolódó ÜHG-kibocsátást és -elnyelést.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

c) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

2. ajánlás – Lépések a megművelt lecsapolt szerves talajok kibocsátásának csökkentésére

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A KAP-stratégiai tervről szóló rendeletre irányuló javaslatában a Bizottság a tőzeglápok és a vizes élőhelyek védelmét irányozza elő a jövőbeli feltételrendszer (2. GAEC-norma) keretében. Ennek alapján a tagállamok a KAP jövőbeli költségvetésének jelentős részét az ökokozmoszerekre és számos vidékfejlesztési beavatkozáson keresztül a lecsapolt szerves talajok elárasztására/helyreállítására fordíthatják. A Bizottság a jövőbeli KAP-tervek értékelésekor gondosan mérlegelni fogja ezt a szempontot.

Emellett a széngazdálkodási kezdeményezés révén a Bizottság támogatni fogja a széngazdálkodást mint olyan üzleti modellt, amely új bevételi forrást teremt a biogazdaság szereplői számára az általuk biztosított éghajlatvédelmi előnyök alapján (további részletekért lásd a Bizottság 3. ajánlás b) pontjára adott választ). A 2018–2020 közötti időszakban készült, „Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU” (Technikai útmutató kézikönyv – eredményalapú szén-dioxid-gazdálkodási mechanizmusok létrehozása és végrehajtása az EU-ban) című tanulmány⁴ áttekintette a szén-dioxid-gazdálkodási kifizetések kidolgozásának lehetőségeit öt ígéretes területen, beleértve a tőzeglápok helyreállítását és elárasztását. A tanulmány segíteni fogja a magánszereplőket és a hatóságokat abban, hogy egyre több széngazdálkodási kezdeményezést indítsanak, amelyek jelentős mértékben hozzájárulnak majd az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez.

95. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan végrehajtották az éghajlat-politikai nyomon követést, amelyről a Számvevőszék már készített egy különjelentést. A Bizottság a 31/2016. sz. különjelentésre⁵ adott válaszára hivatkozik.

Ami a KAP éghajlatváltozás-mérsékléshez való hozzájárulásának túlbecslését és környezetbarátabbá tételét illeti, a Bizottság többek között:

- nem értett egyet azzal a nézettel, hogy a közvetlen kifizetések környezetbarátabbá tétele nagyrészt a korábbi GAEC-normákon alapul. Az ökológiai jelentőségű területekre és a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó követelmények újak, és az állandó legelők védelmét jelentősen megerősítették, például a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek teljes körű védelmével és az állandó gyepterület felszántásának korlátozott lehetőségével;
- úgy vélte továbbá, hogy a közvetlen kifizetések környezetbarátabbá tételének inkább jelentős hatása van, mint korlátozott hatása. A hatás a három gazdálkodási gyakorlat éghajlatváltozás-mérsékléssel kapcsolatos jellegét tükrözi. Bár a zöldítési követelmények valóban nem érintik az összes mezőgazdasági termelőt, a rendelkezésre álló információk azt is mutatják, hogy a teljes mezőgazdasági terület 72 %-ára kiterjednek, ami még fontosabb az éghajlat-politikai fellépés szempontjából.

Lásd még a Bizottság 86–88. bekezdésre adott választ.

3. ajánlás – Rendszeres beszámolás arról, hogyan járul hozzá a KAP az éghajlatváltozás mérsékléséhez

a) A Bizottság nem fogadja el a hatások éves értékelésére vonatkozó ajánlást. A jövőbeli KAP stratégiai tervekhez előirányzott éves eredménymutatók tájékoztatást nyújtanak majd a tagállamok által az éghajlat szempontjából előnyös beavatkozások végrehajtása terén elért eredményekről. Ezen intézkedések nettó ÜHG-kibocsátásra gyakorolt hatásainak értékeléséhez többéves adatokra van szükség, többek között az ÜHG-kibocsátást befolyásoló számos egyéb tényezőről (hiszen az ÜHG-

⁴ Elérhető itt: <https://europa.eu/!WR87pg>.

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

kibocsátásért nem kizárólag a KAP a felelős)⁶. Ezekre az értékelésekre átfogó értékelések keretében, vagyis nem éves alapon fog sor kerülni.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A klímakeretben a mezőgazdasági kibocsátások a közös kötelezettségvállalási rendelet hatálya alá tartoznak, a közlekedéssel, az építőiparral és a hulladékgazdálkodással együtt. A rendelet minden tagállam számára csökkentési célértékeket ír elő, amelyek elérése érdekében a tagállamok kénytelenek bevezetni a megfelelő szakpolitikákat. A célértékektől való elmaradás szankciókhoz vezet. A Bizottság az Irány az 55%! csomag keretében olyan új jogalkotási javaslatokat fog előterjeszteni, amelyek minden ágazatban, így a mezőgazdaságban is tovább fogják növelni az ÜHG-kibocsátás csökkentését annak érdekében, hogy 2030-ra megvalósuljon az 1990-hez képest legalább 55 %-os csökkenés.

A jövőbeli KAP-ra vonatkozó javaslat, a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a zöld megállapodás pozitív ösztönzőket irányoz elő a mezőgazdasági termelők hosszú távú szén-dioxid-eltávolításért járó jutalmazására. A széngazdálkodási kezdeményezés révén a Bizottság különösen a széngazdálkodást mint olyan üzleti modellt fogja előmozdítani, amely az általuk biztosított éghajlati előnyök alapján új bevételi forrást teremt a biogazdaság szereplői számára. A Bizottság emellett szilárd és átlátható szén-dioxid-elszámoláson alapuló szabályozási keretet dolgoz ki a szén-dioxid-eltávolítás tanúsítására. A Bizottság tanulmányt fog készíteni annak vizsgálatára, hogy a mezőgazdaságban is alkalmazható-e „a szennyező fizet” elv.

⁶ További információkért lásd a közös agrárpolitika éghajlatváltozásra és ÜHG-kibocsátásra gyakorolt hatásáról szóló bizottsági értékelő szolgálati munkadokumentum 4. fejezetét a következő internetcímen: <https://europa.eu/!bn68Kvm>