

Posebno poročilo

Skupna kmetijska politika in podnebje:

polovica porabe EU za podnebne ukrepe je namenjena skupni kmetijski politiki, vendar se emisije kmetij ne zmanjšujejo



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–IX
Uvod	01–18
Emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva	01–04
Podnebna politika v EU	05–10
Vloga SKP na področju podnebnih ukrepov v obdobju 2014–2020	11–15
Strategija Komisije za okrepitev prizadevanj za blaženje podnebnih sprememb	16–18
Obseg revizije in revizijski pristop	19–22
Opažanja	23–90
S SKP se niso zmanjšale emisije iz živinoreje	24–36
Emisije iz gnojil in gnoja v tleh naraščajo	37–51
Ukrepi SKP niso privedli do skupnega povečanja vsebnosti ogljika, shranjenega v tleh in rastlinah	52–75
Spremembe SKP v obdobju 2014–2020 niso odražale njenih novih podnebnih ambicij	76–90
Zaključki in priporočila	91–95
Kratice in okrajšave	
Glosar	
Odgovori Komisije	
Revizijska ekipa	
Časovnica	

Povzetek

I Od leta 2013 so podnebni ukrepi eden glavnih ciljev skupne kmetijske politike – SKP. Komisija je v obdobju 2014–2020 za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje namenila več kot 100 milijard EUR, kar je več kot četrtnina skupnega proračuna SKP.

II EU ima pri blaženju podnebnih sprememb v kmetijskem sektorju bistveno vlogo, saj določa okoljske standarde in sofinancira večino porabe držav članic za kmetijstvo. Sodišče se je odločilo revidirati SKP, ker se velik del njenega proračuna namenja blaženju podnebnih sprememb in prilagajanju nanje, in zaradi tesnih povezav med podnebno in kmetijsko politiko. Pričakuje, da bodo njegove ugotovitve koristne v kontekstu cilja EU, da do leta 2050 postane podnebno nevtralna.

III Sodišče je preučilo, ali so se v obdobju 2014–2020 s SKP podpirale prakse za blaženje podnebnih sprememb, s katerimi se lahko zmanjšajo emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva. Preučilo je tudi, ali se je v obdobju 2014–2020 s SKP bolj spodbujala uporaba uspešnih praks za blaženje podnebnih sprememb kot v obdobju 2007–2013. Svoje ugotovitve je osredotočilo na glavne vire teh emisij: živinorejo, gnojenje tal in uporabo zemljišč.

IV Sodišče je v splošnem ugotovilo, da 100 milijard EUR sredstev SKP, dodeljenih podnebnim ukrepom v obdobju 2014–2020, ni imelo velikega učinka na emisije iz kmetijstva, ki se od leta 2010 niso bistveno spremenile. Večina blažilnih ukrepov, ki se podpirajo v okviru SKP, ima majhen potencial za blaženje podnebnih sprememb. S SKP se redko financirajo ukrepi z velikim potencialom za blaženje podnebnih sprememb.

V Emisije zaradi živinoreje, predvsem govedoreje, predstavljajo približno polovico emisij iz kmetijstva in se od leta 2010 niso spremenile. Vendar se s SKP ne poskuša omejiti števila živine niti se z njo ne zagotavljajo spodbude za njihovo zmanjšanje. Tržni ukrepi SKP vključujejo promocijo proizvodov živalskega porekla, katerih poraba se od leta 2014 ni zmanjšala.

VI Emisije iz kemičnih gnojil in gnoja, ki predstavljajo skoraj tretjino emisij iz kmetijstva, so se med letoma 2010 in 2018 povečale. S SKP se podpirajo prakse, s katerimi bi se lahko zmanjšala uporaba gnojil, kot so ekološko kmetovanje in zrnate stročnice. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je učinek teh praks na emisije toplogrednih plinov nejasen. Po drugi strani pa so prakse, ki so uspešnejše, prejele le malo finančnih sredstev.

VII S SKP se podpirajo kmetje, ki obdelujejo izsušena šotišča, ki predstavljajo 20 % emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva v EU-27. Za obnovo šotišč je bila sicer na voljo podpora za razvoj podeželja, vendar se je redko uporabljala. Poleg tega v skladu s pravili SKP nekatere dejavnosti na ponovno vzpostavljenih mokriščih niso upravičene do neposrednih plačil. V okviru SKP se v obdobju 2014–2020 v primerjavi z obdobjem 2007–2013 ni povečala podpora za pogozdovanje, kmetijsko-gozdarske sisteme in spremembo ornih zemljišč v trajno travinje.

VIII Kljub večjim podnebnim ambicijam se pravila navzkrižne skladnosti in ukrepi za razvoj podeželja v primerjavi s prejšnjim obdobjem niso dosti spremenili. Zato te sheme niso delovale kot spodbude za kmete, da bi sprejeli uspešne ukrepe za blaženje podnebnih sprememb. S shemo zelene komponente naj bi se pripomoglo k izboljšanju okoljske učinkovitosti SKP, vendar je bil njen učinek na podnebje zanemarljiv.

IX Sodišče priporoča, naj Komisija:

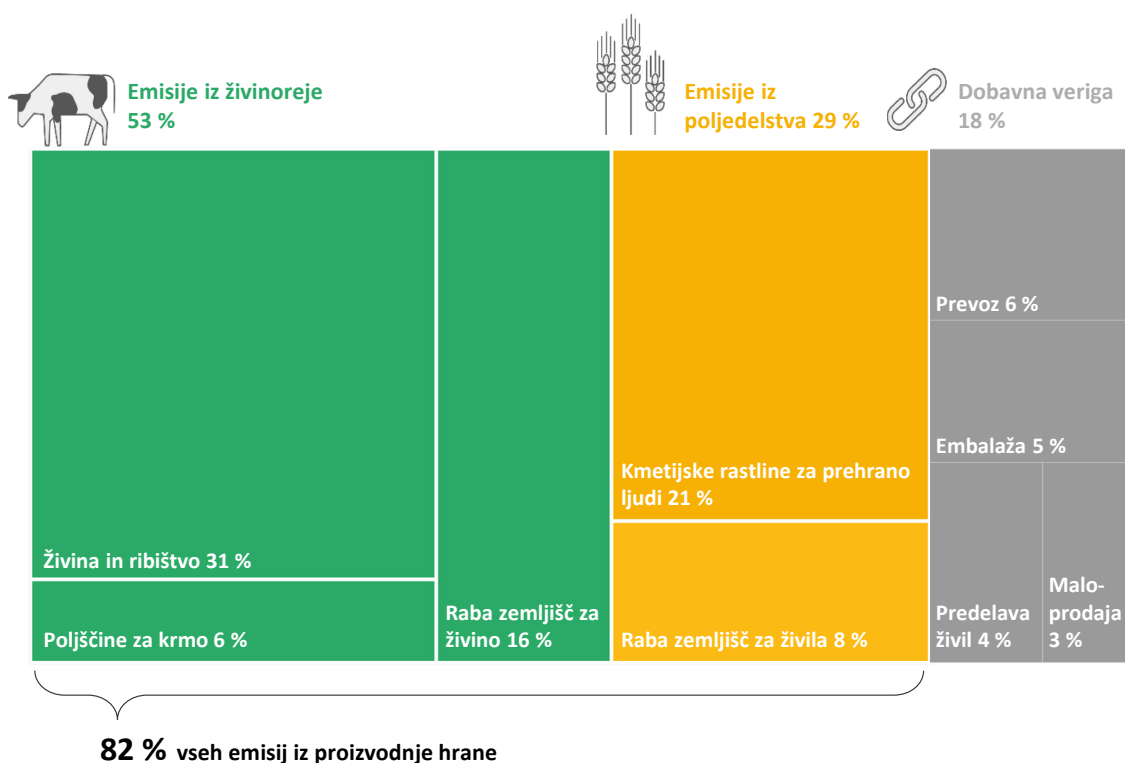
- (1) ukrepa tako, da se bodo s SKP zmanjšale emisije iz kmetijstva,
- (2) sprejme ukrepe za zmanjšanje emisij iz obdelanih izsušenih organskih tal,
- (3) redno poroča o prispevku SKP k blaženju podnebnih sprememb.

Uvod

Emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva

01 Pri proizvodnji hrane se ustvari približno 26 % svetovnih emisij toplogrednih plinov¹. Na *sliki 1* je prikazano, da se večina teh emisij proizvede s kmetijstvom. Komisija je v svoji strategiji „od vil do vilic“ na podlagi smernic IPCC, ki so osredotočene le na kmetijske dejavnosti, zapisala, da je v EU (pri tem je zanemarila vpliv uvoženih živalskih proizvodov) „kmetijstvo [...] odgovorno za 10,3 % emisij [toplogrednih plinov], skoraj 70 % teh emisij pa izvira iz živinorejskega sektorja“.

Slika 1 – Svetovne emisije toplogrednih plinov iz proizvodnje hrane



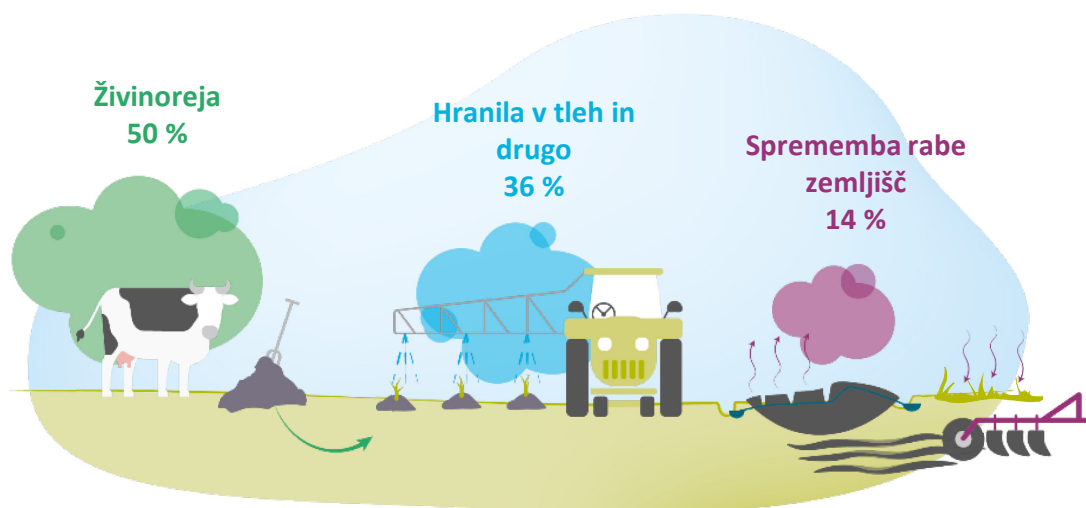
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dela Poore, J. in Nemecek, T.: *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018.

02 Države članice pri poročanju o toplogrednih plinih, izpuščenih na njihovem ozemlju, uporabljajo podatke o dejavnostih, povezane z viri emisij (npr. vrste živali in njihovo število), skupaj z ustreznimi emisijskimi faktorji. Na *sliki 2* so prikazani trije glavni toplogredni plini, ki se izpuščajo v kmetijstvu, njihovi ključni viri v EU in delež teh

¹ Poore, J. in Nemecek, T.: *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018.

virov v skupnih emisijah iz kmetijstva, ki predstavljajo 13 % vseh emisij toplogrednih plinov v EU-27 (vključno z dodatnim 2,7 % emisij iz rabe tal in odvzemov toplogrednih plinov iz njivskih površin in travinja). Dodatne emisije, ki niso vključene v *slika 2*, izhajajo iz uporabe goriva za stroje in ogrevanja stavb, kar predstavlja približno 2 % vseh emisij v EU-27.

Slika 2 – Ključni viri emisij toplogrednih plinov (v ekvivalentu CO₂)



Pretežno metan (CH₄) iz

- razgradnje krme pri govedu in ovcah
- skladiščenja govejega in prašičjega gnoja

Pretežno dušikov oksid (N₂O) iz

- raztrosa kemičnih gnojil
- gnoja, ki ga raztresajo kmetje, ali gnoja pašnega goveda

Pretežno ogljikov dioksid (CO₂) iz

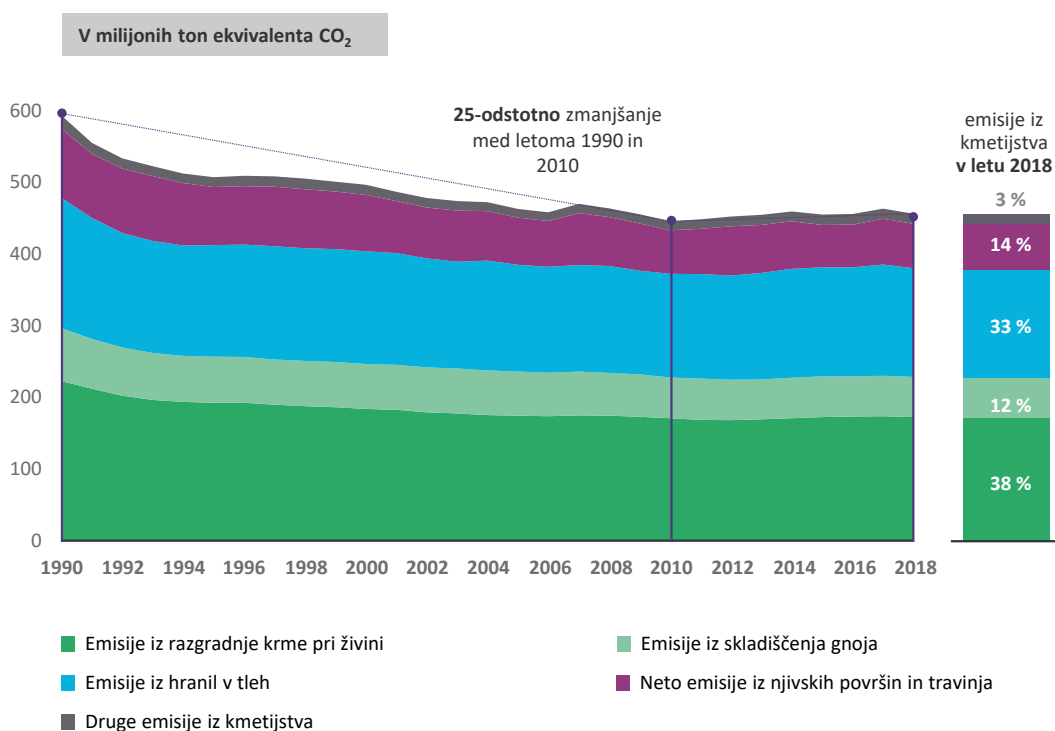
- gojenja na izsušenih organskih tleh (šotišča)
- sekvestracije ogljika na travinju in njivskih površinah

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov EU-27 v letu 2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Evropska agencija za okolje (EEA))

03 Kmetijstvo, zlasti živinoreja, nujno vključuje emisije toplogrednih plinov. Nekatere prakse rabe zemljišč nudijo priložnosti za zmanjšanje emisij ali odvzem ogljikovega dioksida (CO₂) iz ozračja s shranjevanjem ogljika v tleh in biomasi (rastline in drevesa). Te prakse vključujejo obnovo izsušenih šotišč ali pogozdovanje.

04 Na *sliki 3* so prikazane spremembe emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva med letoma 1990 in 2018. Med letoma 1990 in 2010 so se emisije zmanjšale za 25 %, predvsem zaradi zmanjšanja uporabe gnojil in števila glav živine, največji padec pa je bil zabeležen med letoma 1990 in 1994. Emisije se od leta 2010 niso dodatno zmanjšale.

Slika 3 – Neto emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva v EU-27 od leta 1990



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov v EU-27 za obdobje 1990–2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#))

Podnebna politika v EU

05 Odziv EU na podnebne spremembe temelji na dveh strategijah: blaženju in prilagajanju. Blaženje pomeni zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki jih povzroča človek, ali odvzem toplogrednih plinov iz ozračja. Prilagajanje pomeni prilagoditev sedanjim ali pričakovanim podnebnim spremembam in njihovim učinkom. V tem poročilu se Sodišče osredotoča na blaženje podnebnih sprememb.

06 Leta 1997 je EU podpisala Kjotski protokol. S tem se je zavezala, da bo svoje emisije toplogrednih plinov do leta 2020 zmanjšala za 20 %, pri čemer se kot izhodišče uporablja raven emisij leta 1990. Leta 2015 je EU postala pogodbenica Pariškega sporazuma. S tem so se povečale njene ambicije glede zmanjšanja emisij. Cilj iz sedanjega okvira politike EU je do leta 2030 zmanjšati emisije toplogrednih plinov v EU

za 40 %. Komisija je predlagala, da bi se ta cilj povečal na 55 % in da bi se do leta 2050 dosegla ničelna stopnja neto emisij².

07 Okvir EU za blaženje podnebnih sprememb do leta 2020 je imel dva glavna elementa, in sicer sistem trgovanja z emisijami in zakonodajo o porazdelitvi prizadevanj, ki sta skupaj zajemala 95 % emisij toplogrednih plinov EU leta 2018 (slika 4).

Slika 4 – Okvir EU za blaženje podnebnih sprememb v letu 2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila EEA št. 13/2020, *Trends and projections in Europe 2020*

08 EU je v okviru zakonodaje o porazdelitvi prizadevanj določila ciljne vrednosti 10-odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2020³ in 30-odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2030⁴ (v primerjavi z letom 2005). Na sliki 5 so prikazane ciljne vrednosti za leto 2020, določene za vsako od 27 držav članic, pri katerih je upoštevan dohodek na

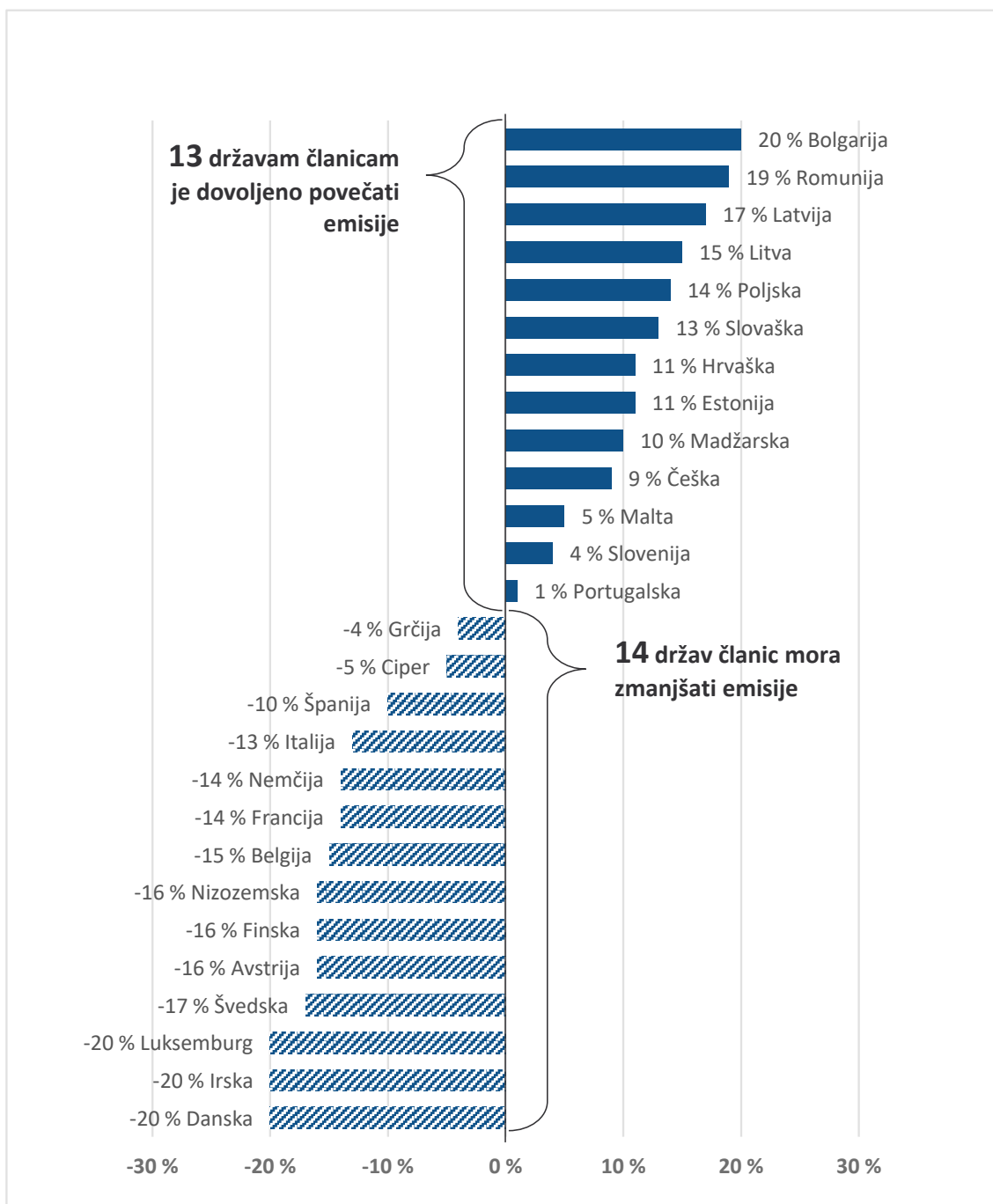
² Evropski Svet: sklepi z dne 8. in 9. marca 2007, sklepi z dne 10. in 11. decembra 2020, Evropska komisija: predlog Komisije za uredbo o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi evropskih podnebnih pravil.

³ Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov.

⁴ Uredba (EU) 2018/842 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013.

prebivalca. Vsaka država članica sama odloči, kako bo dosegla svojo nacionalno ciljno vrednost in ali bo k temu prispeval njen kmetijski sektor.

Slika 5 – Nacionalne ciljne vrednosti za leto 2020 v okviru zakonodaje o porazdelitvi prizadevanj v primerjavi z emisijami v letu 2005



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Priloge II k Odločbi št. 406/2009/ES, omenjeni v opombi ³

09 Glede na ocenjene emisije toplogrednih plinov za leto 2019 v sektorjih s porazdelitvijo prizadevanj so bile emisije 14 od 27 držav članic v letu 2019 nižje od nacionalnih ciljnih vrednosti za leto 2020⁵. Sodišče je za vsako državo članico primerjalo emisijsko vrzel za prvo obdobje (2013–2020) z emisijsko vrzeljo za drugo obdobje (2021–2030). Za leto 2021 je Sodišče uporabilo zadnjo oceno, ki je na voljo za leto 2019. Na [sliki 6](#) je prikazano, da bodo ciljne vrednosti za leto 2030 za EU veliko večji izziv.

⁵ Evropsko računsko sodišče na podlagi tabele 6 iz poročila Komisije o napredku na področju podnebnih ukrepov z naslovom *EU climate action progress report*, november 2020.

Slika 6 – Vrzeli pri doseganju ciljnih vrednosti za leti 2020 in 2030 v okviru zakonodaje o porazdelitvi prizadevanj



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila Komisije z naslovom *EU climate action progress report* iz novembra 2020 (tabela 6), *Delegiranega sklepa Komisije (EU) 2020/2126* z dne 16. decembra 2020 in *Uredbe (EU) 2018/842* Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018

10 Komisija se je leta 2011 odločila, da bo podnebne ukrepe vključila v proračun EU („vključevanje podnebnih ukrepov“). To je zajemalo vključitev ukrepov za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje („podnebni ukrepi“) v politike EU in spremljanje sredstev, ki se za te ukrepe porabijo, s ciljem, da se vsaj 20 % proračuna EU za obdobje 2014–2020 porabi za podnebne ukrepe⁶.

Vloga SKP na področju podnebnih ukrepov v obdobju 2014–2020

11 Skupna kmetijska politika (SKP) ima trenutno tri širše cilje: trajnostno proizvodnjo hrane, trajnostno upravljanje naravnih virov in uravnotežen teritorialni razvoj. Upravljanje SKP si delijo Komisija in države članice. Plačilne agencije v državah članicah so odgovorne za upravljanje vlog za pomoč, preverjanje prosilcev, izvrševanje plačil in spremljanje porabe sredstev. Komisija določa velik del okvira za porabo, preverja in spremlja delo plačilnih agencij ter je odgovorna za porabo sredstev EU. SKP ima tri sklope podpore:

- **neposredna plačila** za zagotavljanje dohodkovne podpore kmetom,
- **tržne ukrepe** za obravnavanje težkih razmer na trgu, kot je nenadno znižanje cen,
- **ukrepe za razvoj podeželja** z nacionalnimi in regionalnimi programi za obravnavanje specifičnih potreb in izzivov podeželskih območij.

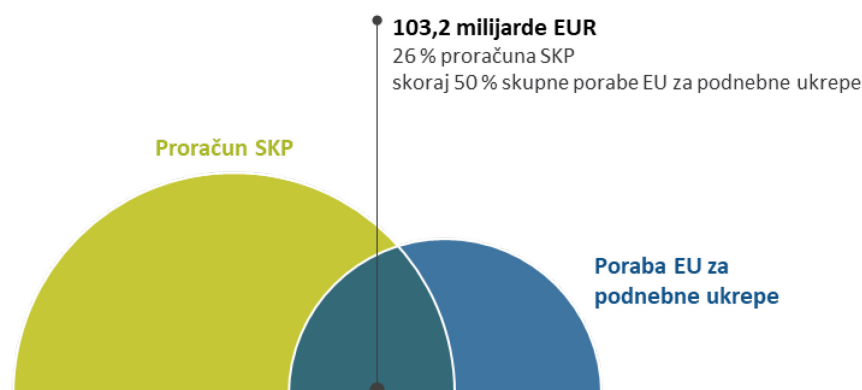
12 Od leta 2014 so podnebni ukrepi⁷ eden od **devetih specifičnih ciljev**, na podlagi katerih Komisija ocenjuje smotrnost izvrševanja skupne kmetijske politike. Komisija je ocenila, da bo v okviru vključevanja podnebnih ukrepov v politike EU v obdobju 2014–2020 za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje v kmetijstvu namenila 103,2 milijarde EUR (45,5 milijarde EUR za neposredna plačila in 57,7 milijarde EUR za ukrepe za razvoj podeželja) (*slika 7*). To predstavlja 26 % proračuna SKP in skoraj 50 % skupne porabe EU za podnebne ukrepe⁸. Komisija v svojem poročanju o odhodkih za podnebne ukrepe ne razlikuje med prilagajanjem in blaženjem.

⁶ COM(2011) 500 final: *Proračun za strategijo Evropa 2020*, del II, str. 13.

⁷ Člen 110 *Uredbe (EU) št. 1306/2013* Evropskega parlamenta in Sveta.

⁸ *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2020*, str. 117.

Slika 7 – Ključni ukrepi SKP, ki se po navedbah Komisije uporabljajo za podnebne ukrepe, v obdobju 2014–2020



UKREPI SKP

z največjim potencialom za prispevek k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje



Zelena komponenta

Shema plačil, ki velja od leta 2015 in v skladu s katero morajo kmetje varovati okoljsko občutljivo travinje in uporabljati prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje.



Pravila navzkrižne skladnosti

Obveznosti za kmete, v skladu s katerimi morajo izvajati nekatere kmetijske prakse, kot sta omejitev uporabe dušikovih gnojil ali ohranjanje minimalne talne odeje.



Prostovoljne sheme za razvoj podeželja

Sheme, vezane na površino (npr. kmetijsko-okoljski in podnebni ukrepi, ekološko kmetovanje ali pogozdovanje)
Svetovalne storitve (za spodbujanje praks, ki ugodno vplivajo na blaženje podnebnih sprememb)
Naložbeni ukrepi (npr. za izboljšanje ravnanja z gnojem, dobrobiti živali ali učinkovitosti vzreje)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi spremljanja podnebnih ukrepov, ki ga opravlja Komisija

13 S številnimi ukrepi, ki jih Komisija spremlja kot prispevke k podnebnim ukrepom, se prvenstveno obravnavajo biotska raznovrstnost, kakovost vode in zraka ter socialne in gospodarske potrebe.

14 Sodišče je v [Posebnem poročilu št. 31/2016](#) ugotovilo, da je Komisija precenila sredstva SKP, porabljenega za podnebne ukrepe, in da je preudarnejša ocena namesto 26 %, ki jih je navedla Komisija, 18 %. Razlika je bila predvsem posledica precenitve učinka navzkrižne skladnosti na blaženje podnebnih sprememb in tega, da se pri nekaterih dodeljenih koeficientih ni upoštevalo načelo konzervativnosti. Komisija je priznala možnost nekolikšne precenitve ali podcenitve pomembnosti določene porabe za podnebje pri trenutni metodologiji, vendar meni, da je njen pristop podnebnega spremljanja, v skladu s katerim ocenjuje ravni porabe za podnebne ukrepe v kmetijstvu in pri razvoju podeželja, dober.

15 Dolgoročna ciljna vrednost Komisije za SKP v obdobju 2014–2020 je zmanjšati emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva⁹. Komisija zmanjšanja emisij, ki bi ga bilo treba doseči, ni podrobno opredelila.

Strategija Komisije za okrepitev prizadevanj za blaženje podnebnih sprememb

16 Komisija je 1. junija 2018 predstavila zakonodajne predloge za SKP v obdobju 2021–2027. Navedla je, da bodo z novo SKP cilji v zvezi z okoljskim in podnebnim varstvom še ambicioznejši¹⁰. Predlagala je nov model, ki temelji na doseganju smotrnosti in s katerim se državam članicam daje večjo odgovornost pri zasnovi ukrepov SKP. Države članice jih bodo opisale v svojih „strateških načrtih SKP“, ki jih bo Komisija morala odobriti.

17 Decembra 2019 je Komisija predstavila evropski zeleni dogovor, v katerem je določen časovni načrt za doseg cilja, da bi Evropa do leta 2050 postala prva podnebno nevtralna celina. Komisija je za obdobje 2021–2027 predlagala, da bi se 25 % proračuna EU porabilo za podnebne ukrepe, vendar je Svet ta odstotek povečal na 30 %¹¹. Na [sliki 8](#) so prikazane strategije in zakonodajni predlogi, ki jih je v letu 2020 pripravila Komisija v zvezi z ukrepi za doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050.

18 Komisija je decembra 2020 izdala priporočila državam članicam za pripravo predlaganih strateških načrtov SKP¹². Priporočila je, na primer, uporabo ekoshem za obnovo izsušenih šotišč, spodbujanje preciznega kmetovanja in ohranitvenega kmetijstva (z manj ali brez oranja). Sodišče je v [Posebnem poročilu št. 18/2019](#) o emisijah toplogrednih plinov v EU Komisiji priporočilo, naj zagotovi, da se bo s strateškimi načrti za kmetijstvo in rabo zemljišč prispevalo k doseganju ciljnih vrednosti zmanjšanja emisij do leta 2050, ter preveri, ali so države članice določile ustrezne politike in ukrepe za te sektorje.

⁹ *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2020*, str. 4/57.

¹⁰ Evropska komisija: *Proračun EU:SKP po letu 2020*, str. 3.

¹¹ Evropski svet: *Sklepi zasedanja Evropskega sveta – 17.–21. julija 2020*.

¹² Evropska komisija: *Priporočila za države članice*, 2020.

Slika 8 – Strategije, predlogi in sporazumi EU v zvezi s podnebnimi spremembami in kmetijstvom, objavljeni leta 2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi sporočil Komisije

Obseg revizije in revizijski pristop

19 Sodišče se je odločilo opraviti to revizijo, ker je Komisija skoraj 26 % proračuna SKP (103 milijarde EUR) v obdobju 2014–2020 namenila podnebnim ukrepom. Poleg tega je bilo podnebje med najpomembnejšimi temami v politični razpravi o prihodnji SKP in tudi v skladu s ciljem št. 13 OZN za trajnostni razvoj se zahteva ukrepanje za boj proti podnebnim spremembam. Sodišče pričakuje, da bodo njegove ugotovitve koristne, kar zadeva cilj EU, da postane podnebno nevtralna do leta 2050.

20 Sodišče je preučilo, ali so se s SKP v obdobju 2014–2020 podpirale prakse za blaženje podnebnih sprememb, s katerimi se lahko zmanjšajo emisije toplogrednih plinov. Preučilo je tudi, ali se je v obdobju 2014–2020 s SKP bolj spodbujala uporaba uspešnih praks za blaženje podnebnih sprememb kot v obdobju 2007–2013. Pri svojem delu se je osredotočilo na glavne vire emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva: živinorejo in skladiščenje gnoja, uporabo kemičnih gnojil in gnoja, obdelovanje organskih tal ter spreminjanje travinja v njivske površine.

21 V revizijo Sodišča niso bili vključeni projekti za blaženje podnebnih sprememb, financirani v okviru programov Obzorje 2020 in LIFE. Iz obsega revizije so bile izključene tudi emisije goriv v kmetijstvu.

22 Sodišče je dokaze pridobilo s:

- o pregledom podatkov o: emisijah toplogrednih plinov v EU-27, živinoreji, gojenih kmetijskih rastlinah in uporabi gnojil, programih razvoja podeželja in poročilih Komisije v zvezi z neposrednimi plačili,
- o razgovori s predstavniki kmetov, nevladnih organizacij s področja okolja in podnebja ter nacionalnih organov na Irskem, v Franciji in na Finskem, ki so bili izbrani glede na njihove deleže emisij iz kmetijstva, kmetijske dejavnosti in pristope k blaženju podnebnih sprememb in shranjevanju ogljika,
- o pregledom znanstvenih študij, v katerih je bila ocenjena uspešnost praks in tehnologij za blaženje podnebnih sprememb,
- o pregledi dokumentacije o emisijah toplogrednih plinov iz kmetijstva v 27 državah članicah in ukrepih SKP, sprejetih za njihovo zmanjšanje ali sekvestracijo ogljika v obdobju 2014–2020,
- o razpravami s strokovnjaki na področju kmetijstva in podnebnih sprememb, da bi razširilo svoje znanje in dobilo pripombe na porajajoče se ugotovitve.

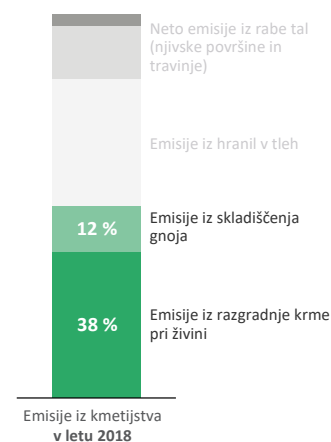
Opažanja

23 Opažanja Sodišča so razdeljena na štiri dele. V prvih treh delih je ocenjen učinek SKP v obdobju 2014–2020 na ključne vire emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva: živinorejo, uporabo kemičnih gnojil in gnoja ter rabo zemljišč. V zadnjem delu je obravnavana zasnova SKP v obdobju 2014–2020 in njen potencial za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva.

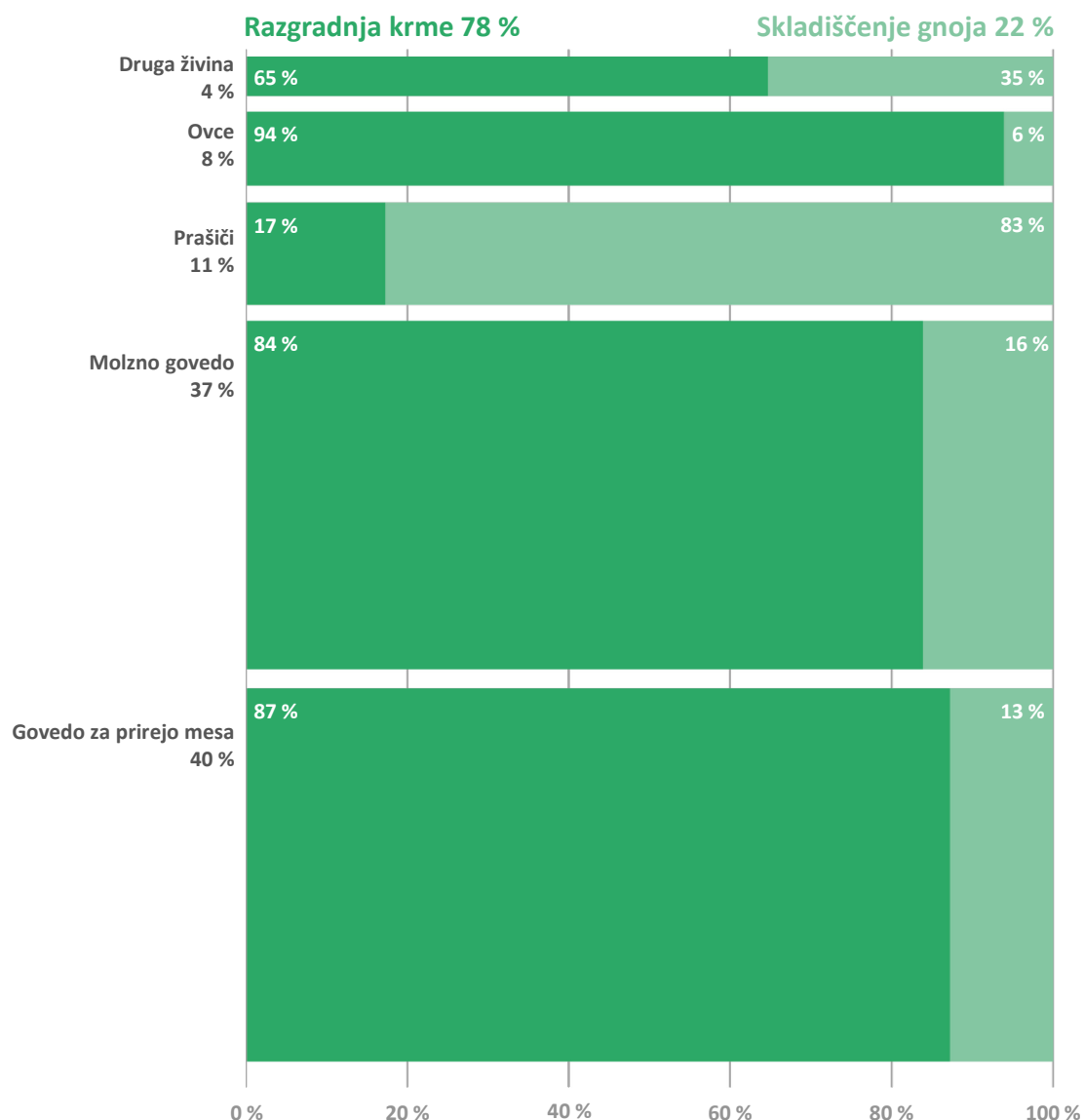
S SKP se niso zmanjšale emisije iz živinoreje

24 Sodišče je preučilo, ali so se v obdobju 2014–2020 emisije toplogrednih plinov iz razgradnje krme in skladiščenja gnoja na splošno zmanjšale. Ocenilo je, koliko se je s SKP podpiralo uspešne prakse za blaženje podnebnih sprememb, namenjene zmanjšanju teh emisij. Sodišče je preučilo tudi, ali so nekatere sheme pomoči SKP privedle do povečanja emisij toplogrednih plinov.

25 Emisije toplogrednih plinov iz živinoreje v EU-27 se med letoma 2010 in 2018 niso zmanjšale. Razgradnja krme predstavlja 78 % emisij iz živinoreje, preostalih 22 % pa izvira iz skladiščenja gnoja. Emisije zaradi goveda in molznega goveda predstavljajo 77 % emisij iz živinoreje ([slika 9](#)).



Slika 9 – Viri emisij iz živinoreje v letu 2018

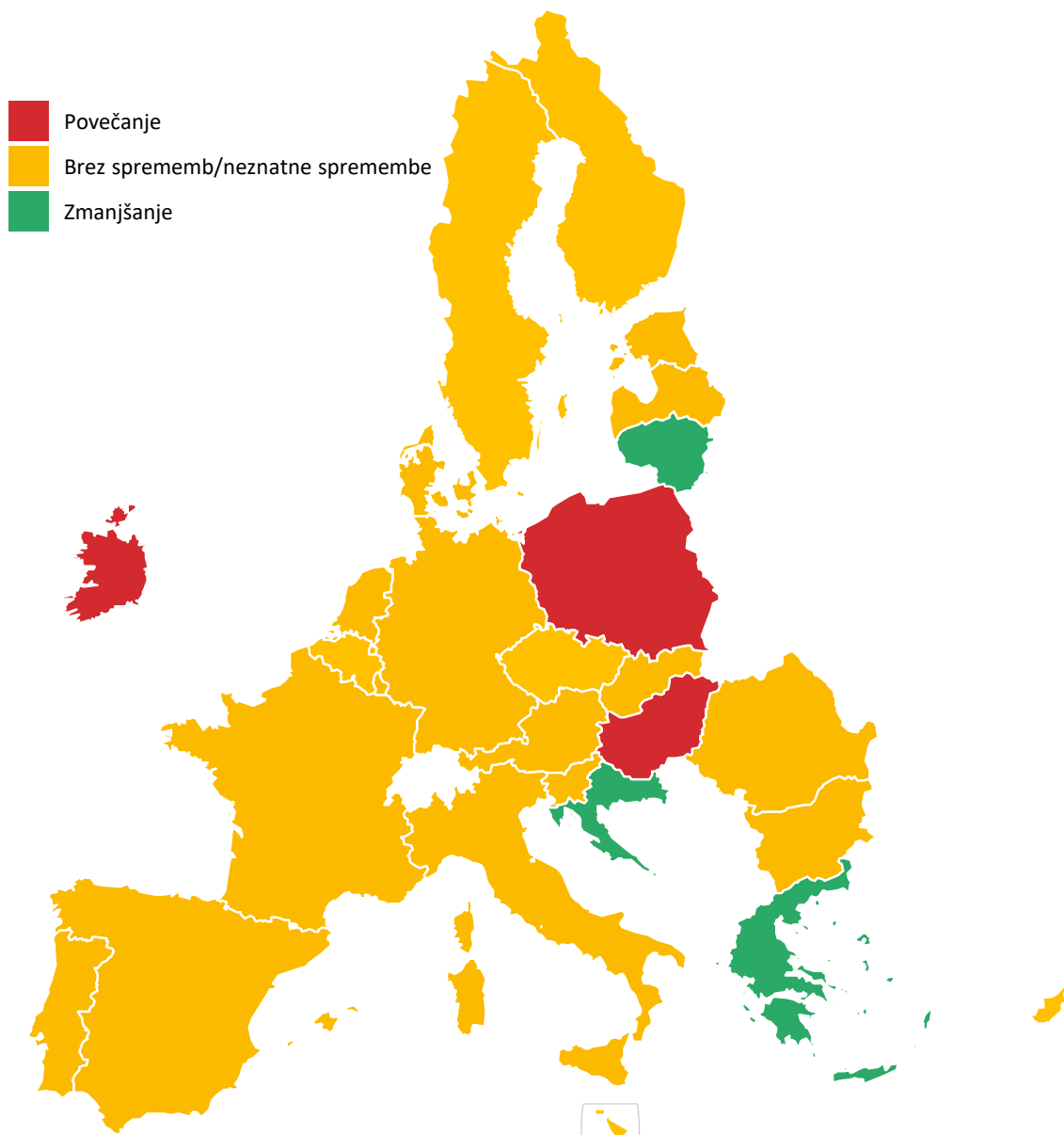


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov v EU-27

Ukrepi SKP ne vključujejo zmanjšanja števila živine

26 V večini držav članic so emisije iz živinoreje ostale nespremenjene. Znatno zmanjšanje emisij med letoma 2010 in 2018 so dosegle le Grčija, Hrvaška in Litva (*slika 10*). Ta zmanjšanja so bila povezana predvsem z velikim zmanjšanjem (približno 30 %) števila krav molznic in ne z rezultati usmerjenih politik SKP za blaženje podnebnih sprememb. V teh treh državah je imela pri zmanjšanju ključno vlogo nezadostna konkurenčnost. Po drugi strani pa so se emisije na Irskem, Madžarskem in Poljskem znatno povečale.

Slika 10 – Gibanje emisij iz živinoreje v obdobju 2010–2018



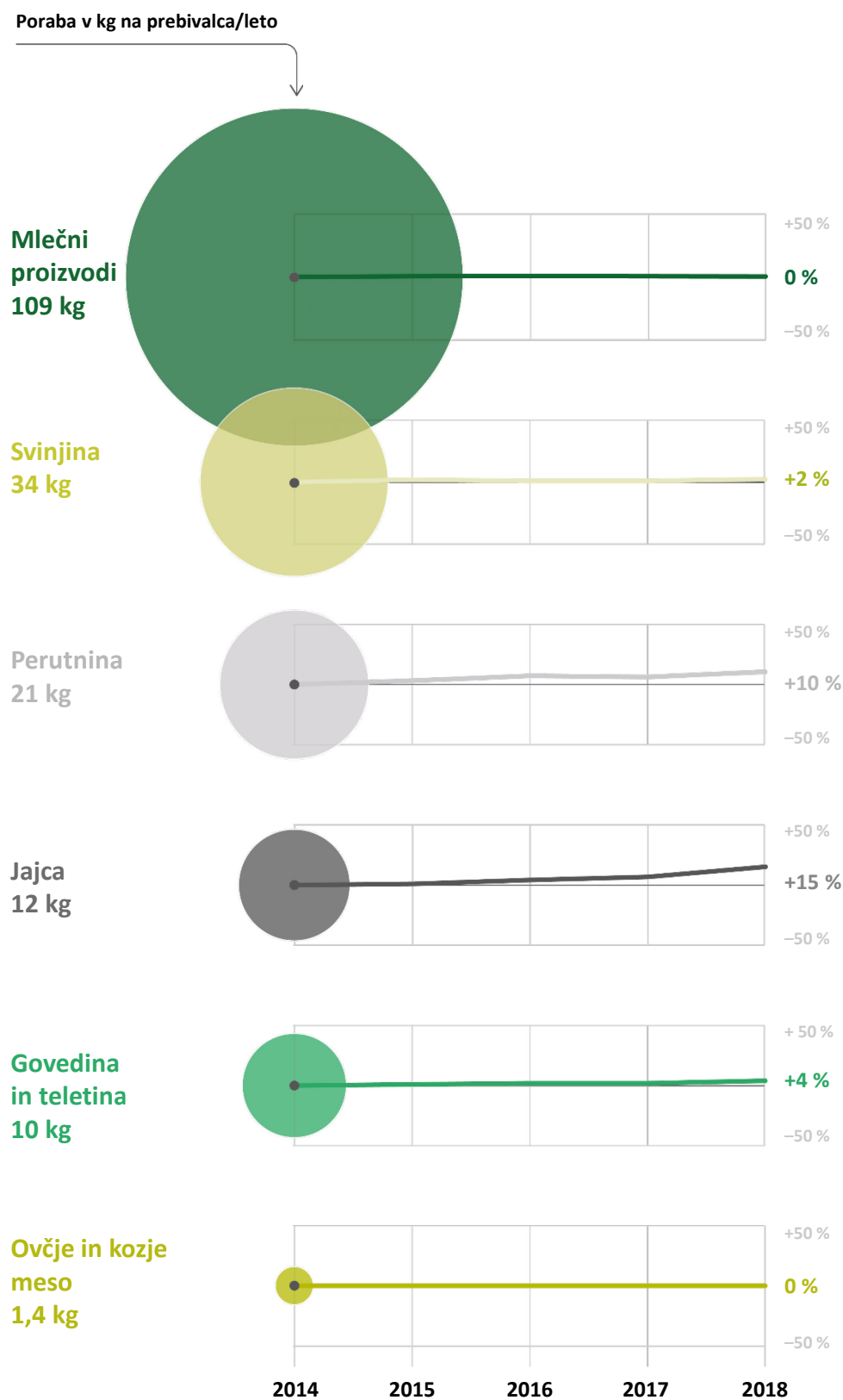
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov držav članic

27 Z zmanjšanjem obsega živinoreje bi se zmanjšale emisije iz razgradnje krme in skladiščenja gnoja, pa tudi emisije iz gnojil, ki se uporabljajo pri proizvodnji krme. Z zmanjšanjem skupnega obsega živinoreje v EU bi se zmanjšale emisije toplogrednih plinov v EU. Neto učinek bi bil odvisen od sprememb pri porabi proizvodov živalskega izvora. Če bi to privedlo do več uvoza, bi prišlo do določene stopnje selitve virov CO₂¹³.

¹³ Poore, J. in Nemecek, T.: *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018; Springmann, M. in drugi: *Analysis and valuation of the health and climate change co-benefits of dietary change*, 2016; Westhoek, H. in drugi: *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014.

Vendar se s SKP ne poskuša omejiti števila živine niti se z njo ne zagotavljajo spodbude za njihovo zmanjšanje. Tržni ukrepi SKP vključujejo promocijo proizvodov živalskega porekla, katerih poraba se od leta 2014 ni zmanjšala (*slika 11*).

Slika 11 – Letna poraba proizvodov živalskega izvora na prebivalca v EU se ne zmanjšuje



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz dokumenta *Commission Prospects for Agricultural Markets in the EU 2020-2030*, 2020

28 Zgoraj navedena gibanja temeljijo na ponudbi, ki je na voljo potrošnikom, tako da vključujejo tudi živilske odpadke. Kot je predstavljeno v [Posebnem poročilu Sodišča št. 34/2016](#), v splošnem velja, da se na svetovni ravni približno tretjina hrane, proizvedene za prehrano ljudi, zavrže ali izgubi. Sodišče je v svojem poročilu zaključilo, da mora imeti SKP vlogo v boju proti potratu hrane, in priporočilo, naj se to vprašanje vključi v pregled SKP.

29 V strategiji „od vil do vilic“ je Komisija napovedala, da bo pregledala program EU za promocijo kmetijskih proizvodov zaradi spodbujanja trajnostne proizvodnje in porabe. Komisija je 22. decembra 2020 objavila [delovni dokument služb Komisije¹⁴](#), v katerem je ocenila promocijsko politiko. Komisija politiko še naprej pregleduje s ciljem, da bi leta 2022 predlagala zakonodajne spremembe. V strategiji „od vil do vilic“ je bilo preučeno, kako bi lahko EU v prihodnosti uporabila svoj promocijski program za podporo najbolj trajnostnih, ogljično učinkovitih metod živinoreje ter spodbujala prehod na prehrano, ki je bolj rastlinskega izvora.

30 Sodišče pri pregledu študij ni našlo uspešnih in odobrenih praks, s katerimi bi bilo mogoče znatno zmanjšati emisije iz živinoreje zaradi razgradnje krme brez zmanjšanja proizvodnje (nekateri krmni dodatki bi bili lahko učinkoviti, vendar še niso zakonsko odobreni). Številne prakse, povezane z vzrejo živali, krmljenjem, zdravjem in upravljanjem plodnosti, imajo potencial le za počasno in neznatno blaženje podnebnih sprememb. Z nekaterimi od teh praks se spodbuja širitev proizvodnje, zato bi se lahko zaradi njih neto emisije povečale ([okvir 1](#)).

¹⁴ Delovni dokument služb Komisije: *Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy in internal and third countries markets*, SWD(2020) 401 final.

Okvir 1

Povratni učinek in emisije iz živinoreje

Zaradi inovacij pri praksah upravljanja in tehnologiji se lahko poveča učinkovitost kmetijske proizvodnje, kar zadeva toplogredne pline. Na primer, na podlagi napredka pri vzreji molznega goveda so se zaradi večje mlečnosti na žival zmanjšale emisije na liter proizvedenega mleka. Vendar takšno povečanje učinkovitosti ne pomeni neposredno manjših skupnih emisij. Razlog za to je, da so se zaradi tehnoloških sprememb v živinorejskem sektorju znižali tudi proizvodni stroški na liter mleka, kar je privedlo do širitve proizvodnje. Zaradi tega učinka, ki se imenuje „povratni učinek“, se zmanjšajo prihranki toplogrednih plinov na podlagi tehnologije, do katerih bi prišlo brez širitve proizvodnje. Dodatne emisije zaradi širitve proizvodnje so lahko celo večje od prihrankov, doseženih zaradi večje učinkovitosti, kar pomeni, da se zaradi inovacij skupne emisije povečajo¹⁵.

31 Sodišče je odkrilo štiri uspešne prakse za zmanjšanje emisij iz skladiščenja gnoja (zakisanje in hlajenje gnoja, neprepustne prevleke skladišč gnoja in bioplin iz gnoja kot surovine). Podporo SKP za te prakse je manjšemu številu kmetij dalo na voljo več držav članic (*tabela 1*).

Tabela 1 – Države članice, ki so kmetom nudile podporo SKP za prakse blaženja podnebnih sprememb za zmanjšanje emisij iz skladiščenja gnoja v obdobju 2015–2019

Praksa	Države članice	Kmetije, ki so prejele podporo
Zakisanje gnojevke	Danska	29
	Italija	1
	Poljska	2
	Nemčija, Francija, Latvija, Litva	nejasni podatki
Hlajenje gnoja	Danska	30
	Estonija	1
	Poljska	2
	Finska	1
	Francija, Italija, Avstrija	Nejasni podatki

¹⁵ Matthews, A.: *Alan Matthews: How to move from our current land use structure to one that is compatible with our climate targets*, Farming Independent, 2018.

Praksa	Države članice	Kmetije, ki so prejele podporo
Neprepustne prevleke	Belgija	13
	Danska	503
	Nemčija	829
	Estonija	30
	Španija	344
	Italija	308
	Luksemburg	0
	Madžarska	374
	Malta	16
	Poljska	275
	Slovenija	45
	Slovaška	7
	Finska	30
	Švedska	5
	Francija, Avstrija, Latvija, Litva, Romunija	Nejasni podatki
Proizvodnja bioplina iz gnoja	Belgija	60
	Grčija	6
	Španija	0
	Francija	51
	Hrvaška	0
	Italija	20
	Madžarska	129
	Finska	22
	Švedska	20
	Litva, Poljska, Romunija	Nejasni podatki

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice

Več ukrepov SKP povzroča ohranjanje ali povečanje emisij toplogrednih plinov iz živinoreje

32 V povprečju so specializirani živinorejci za vsaj 50 %¹⁶ svojega dohodka odvisni od neposrednih plačil. Ta stopnja odvisnosti je višja kot pri poljedelcih.

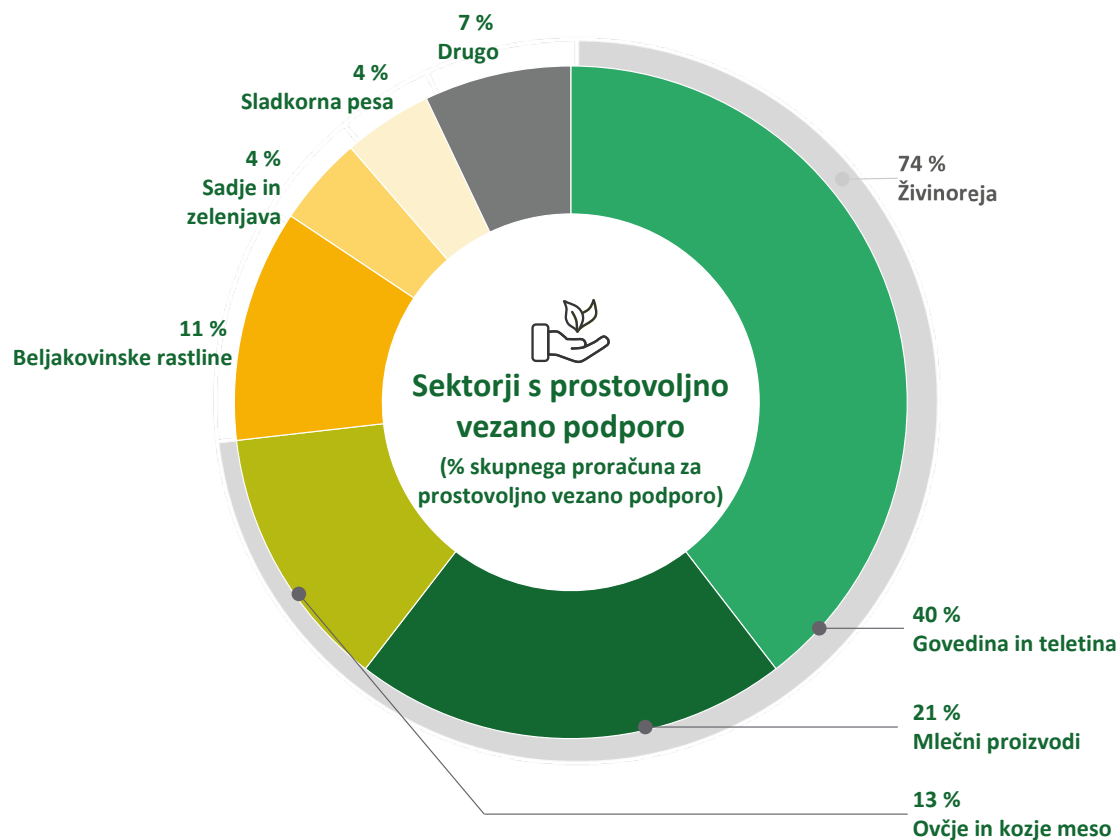
33 Vse države članice razen Nemčije zagotavljajo del svojih neposrednih plačil (večinoma med 7 % in 15 %)¹⁷ v obliki prostovoljne vezane podpore, od katere se 74 % namenja podpori živinoreje (*slika 12*). S prostovoljno vezano podporo se spodbuja ohranjanje števila živine, saj bi kmetje prejeli manj denarja, če bi število glav živine zmanjšali. Na ravni EU predstavlja prostovoljna vezana podpora 10 % neposrednih plačil (4,2 milijarde EUR na leto)¹⁸.

¹⁶ Generalni direktorat Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI): *Direct payments*, 2018, str. 11.

¹⁷ Evropska komisija: *Razlaga SKP –Neposredna plačila za kmete 2015–2020*, str. 6.

¹⁸ Evropska komisija: *Voluntary Coupled Support*, 2020, str. 2.

Slika 12 – Delež prostovoljne vezane podpore po sektorjih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta Komisije: *Voluntary Coupled Support*, 2020, str. 3

34 V študiji iz leta 2020¹⁹ je bilo ocenjeno, da bi se emisije toplogrednih plinov EU iz kmetijstva (brez emisij iz rabe zemljišč) zmanjšale za 0,5 %, če bi se proračun za prostovoljno vezano podporo za govedo, ovce in koze prerazporedil v osnovna plačila za kmetijska zemljišča. V študiji iz leta 2017²⁰ je bilo ugotovljeno, da bi bile emisije iz kmetijstva brez neposrednih plačil 2,5 % nižje, pri čemer bi bilo 84 % zmanjšanja posledica zmanjšanja proizvodnje govedine in mlečnih izdelkov ter s tem povezane manjše uporabe gnojil na pašnikih. V študiji Komisije iz leta 2017²¹ je bilo ocenjeno, da bi se emisije iz kmetijstva zmanjšale za 4,2 %, če bi se neposredna plačila prenehala izvajati, in za 5,8 %, če bi bila ukinjena tudi podpora za razvoj podeželja. V tej študiji je bilo ocenjeno tudi, da bi bilo zato približno 7 % kmetijskih površin na voljo za kopenske ukrepe za blaženje podnebnih sprememb, kot je pogoždovanje. Pri teh zmanjšanjih ni

¹⁹ Jansson, T. in drugi: *Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts*, 2020, str. 14.

²⁰ Brady, M. in drugi: *Impacts of Direct Payments*, 2017, str. 70, 88 in 89.

²¹ Evropska komisija: *Scenar 2030*, 2017, str. 115–144.

bil upoštevan morebitni učinek selitve virov CO₂ (glej odstavek 27), ki po ocenah iz teh treh študij znaša med 48 % in skoraj 100 % (brez trgovinskih ovir).

35 V študiji iz leta 2020²² je bilo ugotovljeno, da bi se emisije v EU zmanjšale za 21 %, če bi se približno polovica neposrednih plačil kmetom izplačala v zameno za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Dve tretjini zmanjšanja bi bili posledica sprememb v proizvodnji, pri čemer bi se najbolj zmanjšala proizvodnja govejega, ovčjega in kozjega mesa ter krme. Tretjina zmanjšanja bi bila posledica uporabe praks za blaženje podnebnih sprememb, med drugim zaradi tehnologij v mlečnem sektorju, bioplina v sektorju prašičereje in puščanja šotič v prahi. Te koristi bi se zmanjšale zaradi povečanja emisij drugje za okoli 4 % trenutnih emisij iz kmetijstva v EU, kar bi pomenilo neto zmanjšanje za 17 %.

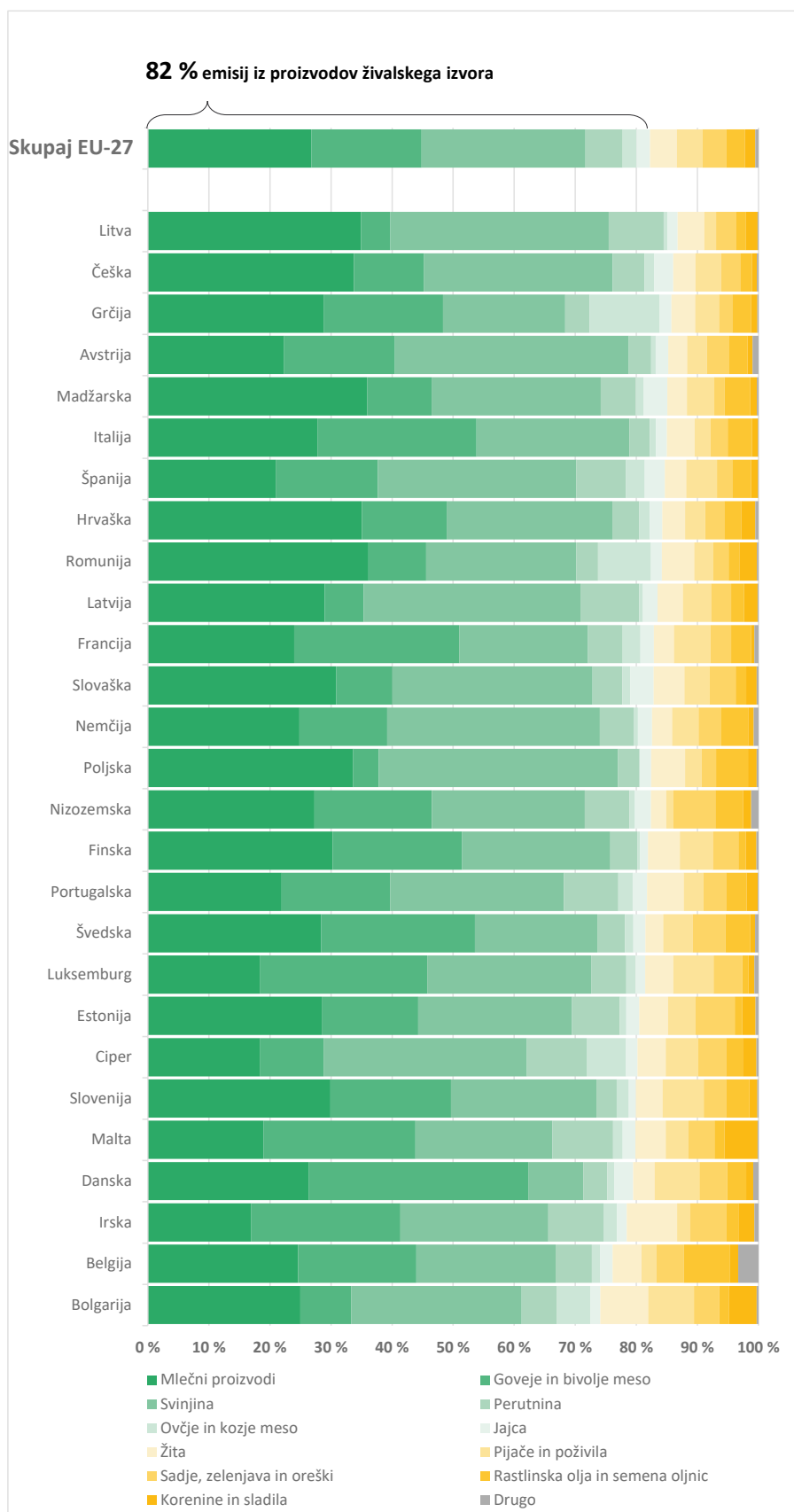
36 Dodatne emisije so posledica krčenja gozdov zaradi pridelave krme, zlasti sojinih zrn²³. Ob upoštevanju uvoza je delež emisij, ki jih je mogoče pripisati proizvodnji proizvodov živalskega izvora, porabljenih v EU, še večji (v primerjavi z emisijami, ki jih v EU neposredno povzroča kmetijstvo). Ob vključitvi uvoza proizvodi živalskega izvora po ocenah predstavljajo 82 % ogljičnega odtisa (*slika 13*), vendar le 25 % kalorij v povprečni prehrani v EU²⁴.

²² Himics, M. in drugi: *Setting Climate Action as the Priority for the Common Agricultural Policy: A Simulation Experiment*, 2020, str. 58–60.

²³ Sandström, V. in drugi: *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018, str. 51.

²⁴ FAOSTAT: *Food Balance Sheets*, 2020.

Slika 13 – Oglični odtis živil v prehrani v EU

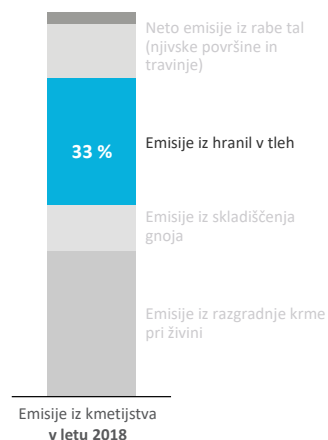


Vir: Sandström, V. in drugi: *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018, str. 55 (narejeno na podlagi podatkov, prejetih od V. Sandström).

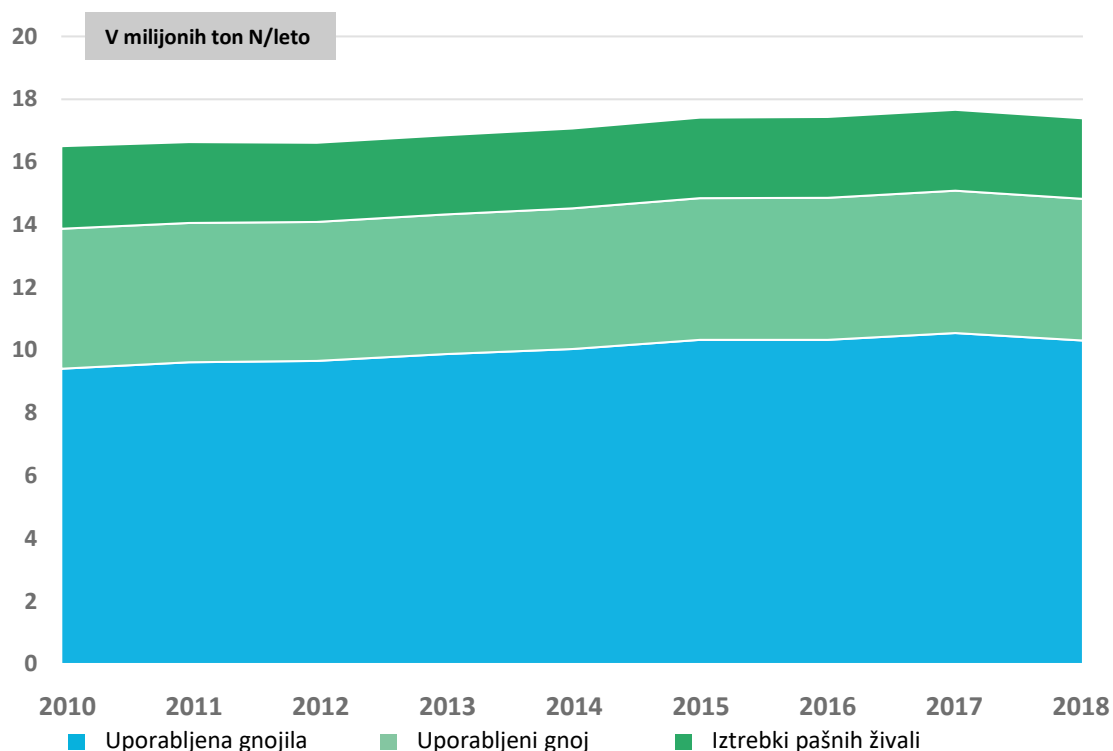
Emisije iz gnojil in gnoja v tleh naraščajo

37 Sodišče je ocenilo, ali so se na podlagi ukrepov SKP v obdobju 2014–2020 zmanjšale emisije toplogrednih plinov iz uporabe kemičnih gnojil in gnoja.

38 Uporaba kemičnih gnojil in hlevskega gnoja skupaj z iztrebki pašnih živali povzroča večino emisij toplogrednih plinov iz hranil v tleh. Med letoma 2010 in 2018 so se emisije iz hranil v tleh povečale za 5 %, kar je predvsem posledica večje porabe gnojil, pri drugem glavnem viru emisij, hlevskem gnoju, pa ni bilo velikih sprememb (*slika 14*).



Slika 14 – Uporaba kemičnih gnojil in hlevskega gnoja

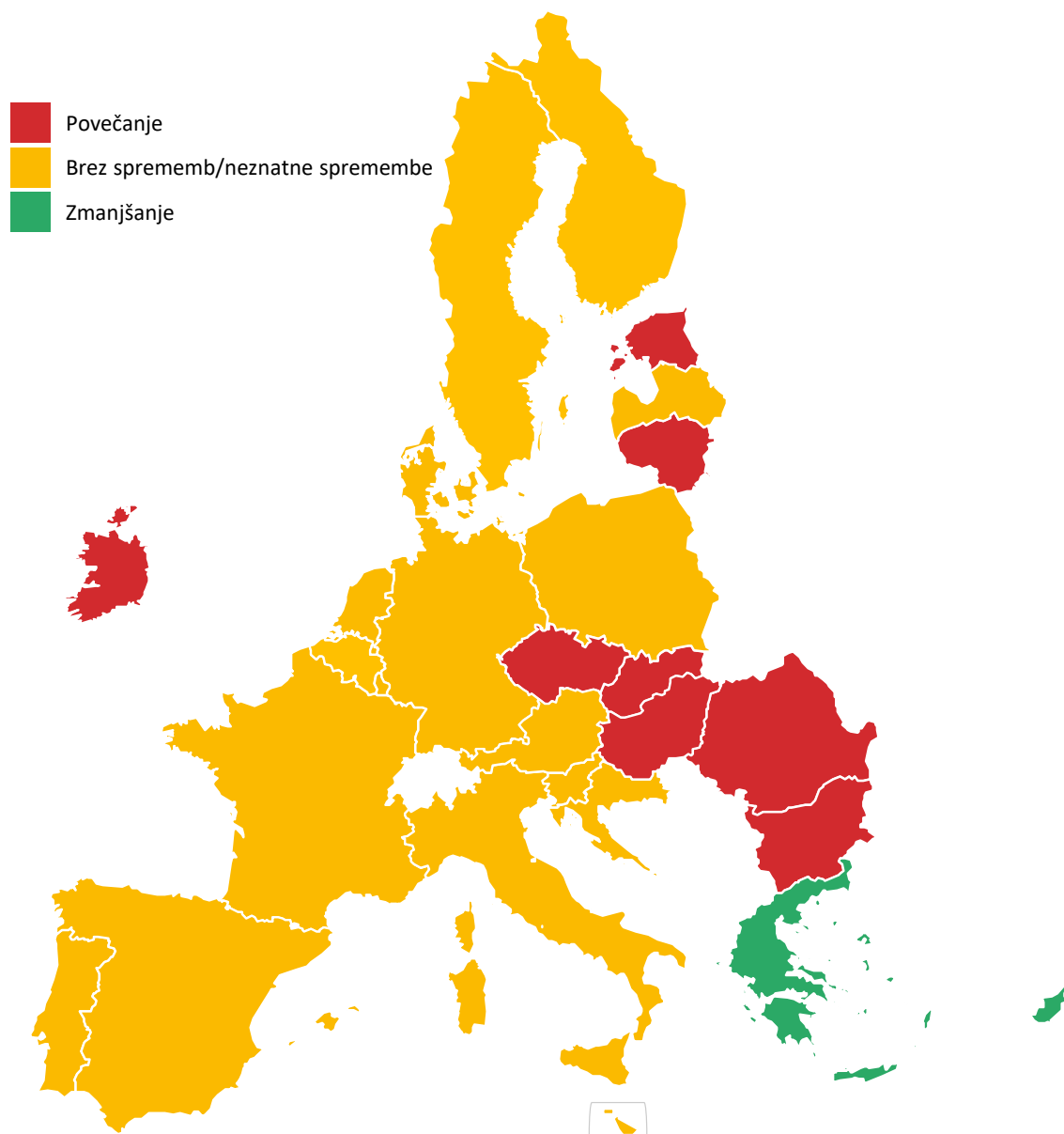


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov v EU-27

39 Med letoma 2010 in 2018 so se emisije iz kemičnih gnojil in hlevskega gnoja povečale v osmih državah članicah (*slika 15*). Povečanje je bilo največje (več kot 30 %) v Bolgariji, na Češkem, Madžarskem, v Romuniji in na Slovaškem. Emisije so se očitno zmanjšale le v Grčiji in na Cipru. Ti trendi na ravni držav so skoraj vsi posledica sprememb v uporabi kemičnih gnojil. V skupini držav članic, pri katerih ni zaznati

sprememb ali večjih sprememb, so tiste z največjimi emisijami toplogrednih plinov iz kmetijstva na hektar kmetijske površine v uporabi²⁵.

Slika 15 – Gibanje emisij iz hranil v tleh v obdobju 2010–2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov držav članic

²⁵ Evropska komisija: Priloga 2 k Priporočilom za države članice glede njihovih strateških načrtov za skupno kmetijsko politiko, 2020.

Odstopanja od direktive o nitratih so delno izničila njen pozitivni vpliv na emisije iz raztresanja gnoja

40 Ker ni bilo povezave med subvencijami in zmanjšanjem obsega živinoreje (odstavki 26 do 34), se tudi ni zmanjšala količina gnoja (slika 14). Zaradi ohranjenega obsega živinoreje se ohranja tudi visoka stopnja uporabe gnojil, saj je za proizvode živalskega izvora potrebnega več dušika kot za živila rastlinskega izvora²⁶.

41 V okviru SKP za kmete veljajo pravila o navzkrižni skladnosti (odstavek 77). V predpisani zahtevi ravnanja (PZR) 1 – Varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov je zajeta skladnost z direktivo o nitratih²⁷, ki se uporablja za vse kmete, ne glede na to, ali prejemajo podporo SKP ali ne. V direktivi o nitratih so določene zahteve glede uravnotežene uporabe gnojil in omejitve količine raztresenega gnoja ter opredeljena obdobja, v katerih je njihova uporaba prepovedana. Študija iz leta 2011, izvedena za Komisijo²⁸, je pokazala, da bi bile brez direktive o nitratih skupne emisije N₂O v EU leta 2008 6,3 % višje, predvsem zaradi povečanja skupnega izpiranja dušika v podzemne in površinske vode.

42 Od leta 2020 je bilo štirim državam (Belgija, Danska, Irska in Nizozemska) odobreno odstopanje od direktive o nitratih, kar zadeva omejitve raztresanja gnoja. Te štiri države so med največjimi proizvajalci toplogrednih plinov na hektar kmetijskih površin v uporabi²⁹. V odstopanjih so lahko zajeti pogoji, s katerimi bi se lahko izravnal negativni vpliv raztrosa večjih količin gnoja na tla, kot je običajno dovoljeno. V študiji iz leta 2011 je bilo ocenjeno, da se zaradi odstopanj emisije plinastega dušika povečajo vse do 5 %, pri čemer se N₂O poveča do 2 %.

43 Sodišče je analiziralo informacije o odstopanjih od direktive o nitratih, ki so jih predložili irski organi (slika 16). Od leta 2014 se je na Irskem območje, za katerega velja odstopanje, povečalo za 34 %, število živine na kmetijah, katerim so dovoljena odstopanja, pa za 38 %. V istem obdobju so se emisije iz kemičnih gnojil povečale za

²⁶ Sutton, M. A. in drugi: *Too much of a good thing*, 2011; str. 161, Westhoek, H. in drugi: *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014, str. 202.

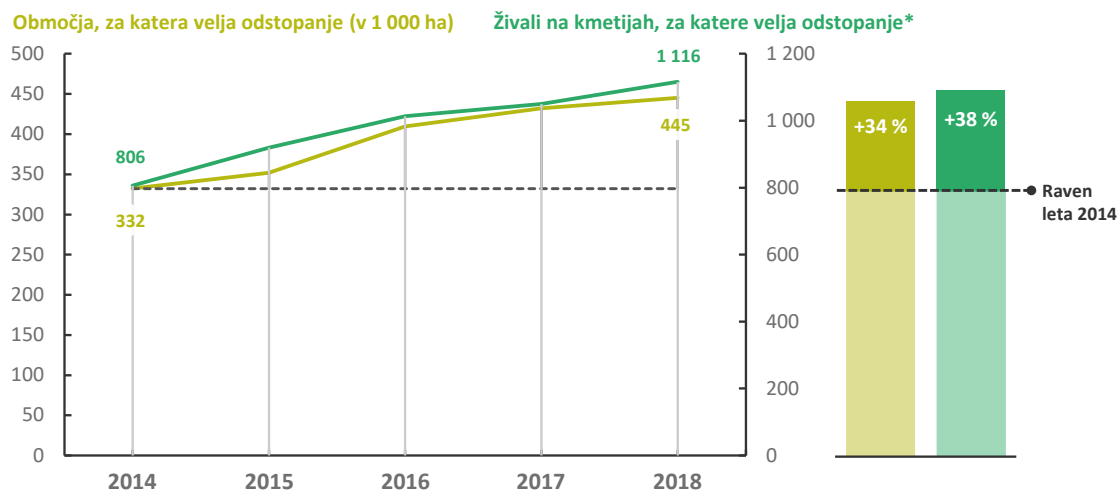
²⁷ Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov.

²⁸ Alterra, Wageningen UR: *The impact of the Nitrates Directive on gaseous N emissions*, 2010, str. 7 in 68.

²⁹ Evropska komisija: *Priporočila za države članice glede njihovih strateških načrtov za skupno kmetijsko politiko*, 2020.

20 %, emisije iz gnoja, raztresenega na tla, za 6 %, posredne emisije iz izpiranja in odtekanja pa za 12 %.

Slika 16 – Spremembe v velikosti območij, za katera veljajo odstopanja od direktive o nitratih, in s tem povezano število živali na Irskem



* preračunalo Evropsko računsko sodišče (v 1 000 glavah velike živine)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila *Nitrates Derogation Review 2019: report of the Nitrates Expert Group*, julij 2019, str. 12

44 Sodišče pri pregledu študij ni našlo uspešnih praks za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz raztresanja gnoja, razen zmanjšanja raztresene količine. V okviru SKP se podpirajo prakse, pri katerih se gnoj raztresa blizu tal ali vanje (npr. vlečena cev/vlečne sani). Takšne prakse so lahko uspešne pri zmanjševanju emisij amoniaka, vendar niso uspešne pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov in jih lahko celo povečajo³⁰.

³⁰ Emmerling, C. in drugi: *Meta-Analysis of Strategies to Reduce NH₃ Emissions from Slurries in European Agriculture and Consequences for Greenhouse Gas Emissions*, 2020, str. 8–9.

Zaradi SKP se ni zmanjšala uporaba kemičnih gnojil

45 S SKP se podpirajo številne kmetijske prakse, namenjene zmanjšanju uporabe gnojil. V naslednjih odstavkih Sodišče obravnava pet kmetijskih praks in podporo SKP zanje v obdobju 2014–2019 (glej **tabelo 2** in odstavke **46** do **51** za posamezne ocene praks):

- o praksi, ki sta prejeli precejšnjo podporo SKP, vendar je na podlagi pregleda študij, ki ga je opravilo Sodišče, njuna uspešnost pri blaženju podnebnih sprememb nejasna (ekološko kmetovanje in zrnate stročnice),
- o tri prakse, za katere je Sodišče ugotovilo, da so uspešne pri blaženju podnebnih sprememb, vendar so prejele minimalno podporo SKP (krmne metuljnice, tehnologija vnosa različnih stopenj dušika in inhibitorji nitrifikacije).

Tabela 2 –S SKP se redko podpirajo uspešne prakse blaženja podnebnih sprememb v zvezi z uporabo kemičnih gnojil

Praksa/tehnologija	Učinek SKP na uporabo	Uspešnost pri blaženju podnebnih sprememb
Ekološko kmetovanje	zmeren	nejasna
Zrnate stročnice (orna zemljišča)	zmeren	nejasna
Krmne metuljnice (travinje)	brez učinka/minimalni učinek	uspešna
Tehnologija vnosa različnih stopenj dušika	brez učinka/minimalni učinek	uspešna
Inhibitorji nitrifikacije	brez učinka/minimalni učinek	uspešna

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice za leto 2019

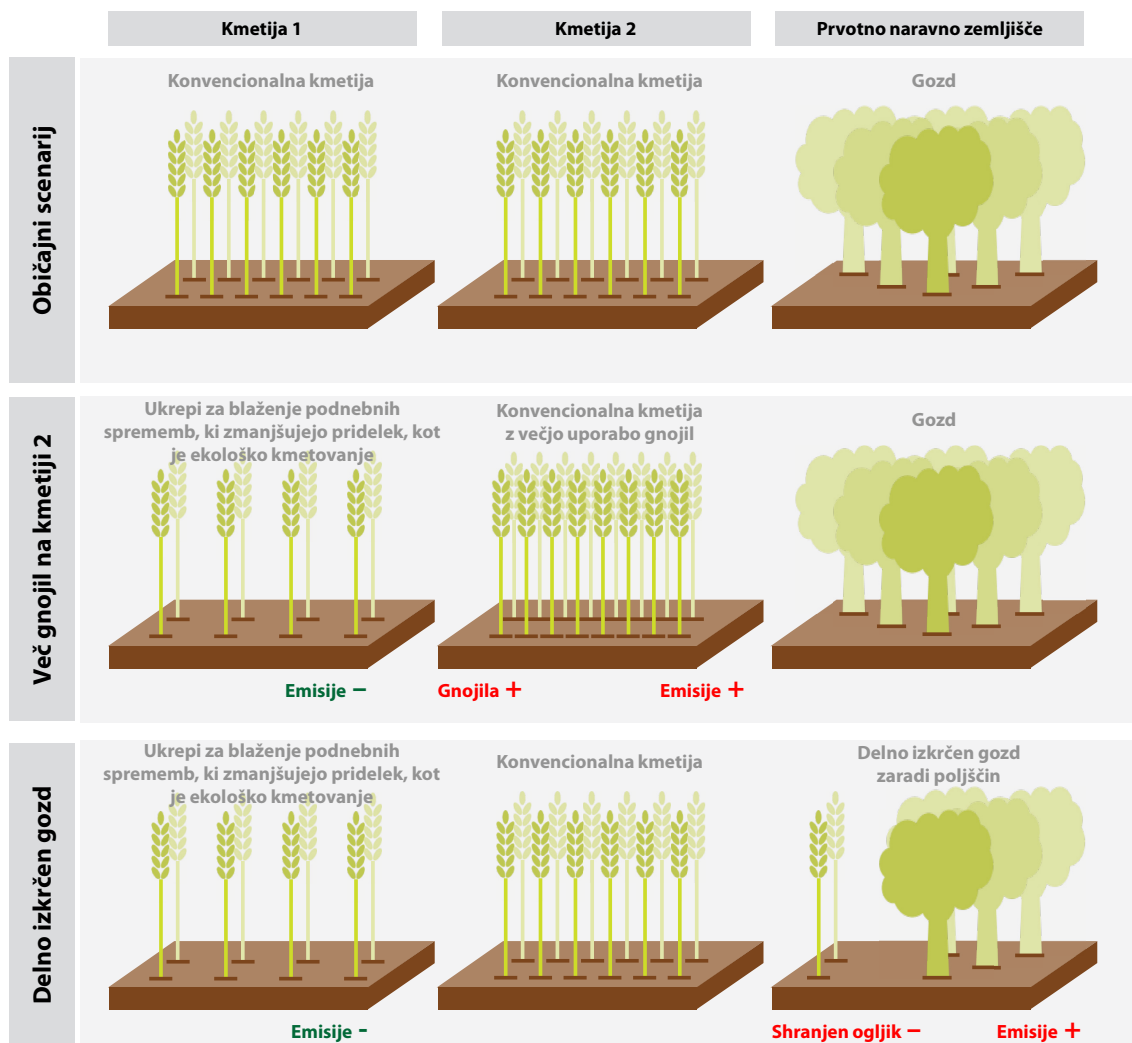
S SKP sta se spodbujala ekološko kmetovanje in gojenje zrnatih stročnic, vendar je učinek na uporabo gnojil nejasen

46 Pri ekološkem kmetovanju ni dovoljena uporaba kemičnih gnojil. Vendar prehod s konvencionalnega kmetovanja na ekološko ne pomeni nujno zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Za prehod obstajata dva glavna scenarija, pri obeh pa se pojavlja dvom o tem, ali so se s širitvijo ekološkega kmetovanja zmanjšale emisije toplogrednih plinov:

- o kadar se konvencionalni kmet z nizko uporabo gnojil (kot je gorska paša) preusmeri v ekološko kmetovanje, bo vpliv na emisije majhen,
- o kadar se kmet z večjo uporabo gnojil preusmeri v ekološko kmetovanje, se bodo emisije kmetije znatno zmanjšale. Vendar lahko zaradi manjšega pridelka na ekoloških kmetijah pride do tega, da druge kmetije uporabljajo dodatna gnojila ali zemljišča za večjo proizvodnjo in tako proizvedejo več emisij³¹ (*slika 17*).

³¹ Kirchmann, H.: *Why organic farming is not the way forward*, 2019, str. 24 in 25; Smith, L. G. in drugi.: *The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods*, 2019, str. 5.

Slika 17 – Zaradi praks z manjšim pridelkom se lahko emisije toplogrednih plinov prenesejo na druge kmetije



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Svetovnega inštituta za vire: *Regenerative Agriculture: Good for Soil Health, but Limited Potential to Mitigate Climate Change*

47 SKP je s pomočjo za razvoj podeželja prispevala k širitvi ekološkega kmetovanja s 5,9 % kmetijskih zemljišč v EU leta 2012 na 8,5 % leta 2019. Vendar Sodišče ni našlo zanesljivih dokazov o vplivu te širitve na uporabo gnojil in gnoja ali emisije toplogrednih plinov.

48 Zahteve za gnojenje z dušikom so pri zrnatih stročnicah nižje kot pri drugih poljščinah, saj lahko dušik biološko „vežejo“ iz zraka. Podpora SKP za zrnate stročnice so nudile vse države članice razen Danske, in sicer v okviru zelene komponente, prostovoljne vezane podpore ali pomoči za razvoj podeželja. Po podatkih Eurostata se je površina zemljišč, ki se uporabljajo za zrnate stročnice, med letoma 2010 in 2018 povečala z 2,8 % na 3,8 % vseh kmetijskih zemljišč v EU. Spodbujanje gojenja zrnatih stročnic vključuje podobne kompromise kot spodbujanje ekološkega kmetovanja: če se

s stročnicami nadomestijo poljščine, za katere se uporablja malo gnojil, to ne bo v veliki meri vplivalo na uporabo gnojil, če pa se z njimi nadomestijo poljščine, za katere se uporablja več gnojil, se pojavi tvegaje za prenos emisij na druge kmetije (*slika 17*). Podatki na ravni kmetij o učinku gojenja zrnatih stročnic, ki se podpira v okviru SKP, na uporabo gnojil, niso na voljo.

S SKP se zagotavlja malo podpore uspešnim praksam blaženja podnebnih sprememb

49 Krmne stročnice, kot sta detelja in lucerna, se lahko uporabljajo v travinju, z njimi pa se zaradi njihove sposobnosti vezave dušika iz zraka zmanjša uporaba gnojil. V nasprotju z zrnatimi stročnicami krmne stročnice vežejo večje količine dušika in ne zmanjšujejo pridelka travinja, s čimer se prepreči tveganje prenosa emisij na druge kmetije. Glede na informacije, ki so jih predložile države članice, Sodišče ocenjuje, da se ta praksa uporablja na največ 0,5 % kmetijskih zemljišč v EU.

50 Tehnologija vnosa različnih stopenj dušika je posebna vrsta preciznega kmetovanja, s katero je na istem polju mogoče prilagoditi uporabo gnojil potrebam posevka. Glede na poročilo Skupnega raziskovalnega središča³² se lahko s to tehnologijo uporaba gnojil zmanjša za približno 8 %, ne da bi se pri tem zmanjšal pridelek³³. Glede na informacije, ki so jih predložile države članice, jih je v obdobju 2015–2019 podpora SKP za to prakso uporabljalo devet (Belgija, Češka, Nemčija, Španija, Italija, Latvija, Poljska, Slovaška in Švedska) na 0,01 % kmetijah v EU.

51 Inhibitorji nitrifikacije so spojine, ki upočasnjujejo pretvorbo amonija v nitrat, zaradi česar se zmanjšajo emisije N₂O. Lahko so uspešna tehnologija za blaženje podnebnih sprememb, saj se zaradi nje emisije N₂O po ocenah neposredno zmanjšajo za približno 40 %, ne da bi to vplivalo na pridelek. Uspešnost inhibitorjev nitrifikacije je visoka zlasti takrat, kadar se uporabljajo skupaj z inhibitorji ureaze³⁴. Vendar je Sodišče pri reviziji ugotovilo, da se uporaba inhibitorjev nitrifikacije v okviru SKP ni podpirala.

³² Evropska komisija: *The contribution of precision agriculture technologies to farm productivity and the mitigation of greenhouse gas emissions in the EU*, 2019, str. 9–10, 23.

³³ Balafoutis, A. in drugi: *Precision Agriculture Technologies Positively Contributing to GHG Emissions Mitigation, Farm Productivity and Economics*, 2017.

³⁴ Lam, S. K. in drugi: *Using nitrification inhibitors to mitigate agricultural N₂O emission: a double-edged sword?*, 2016, str. 486–488

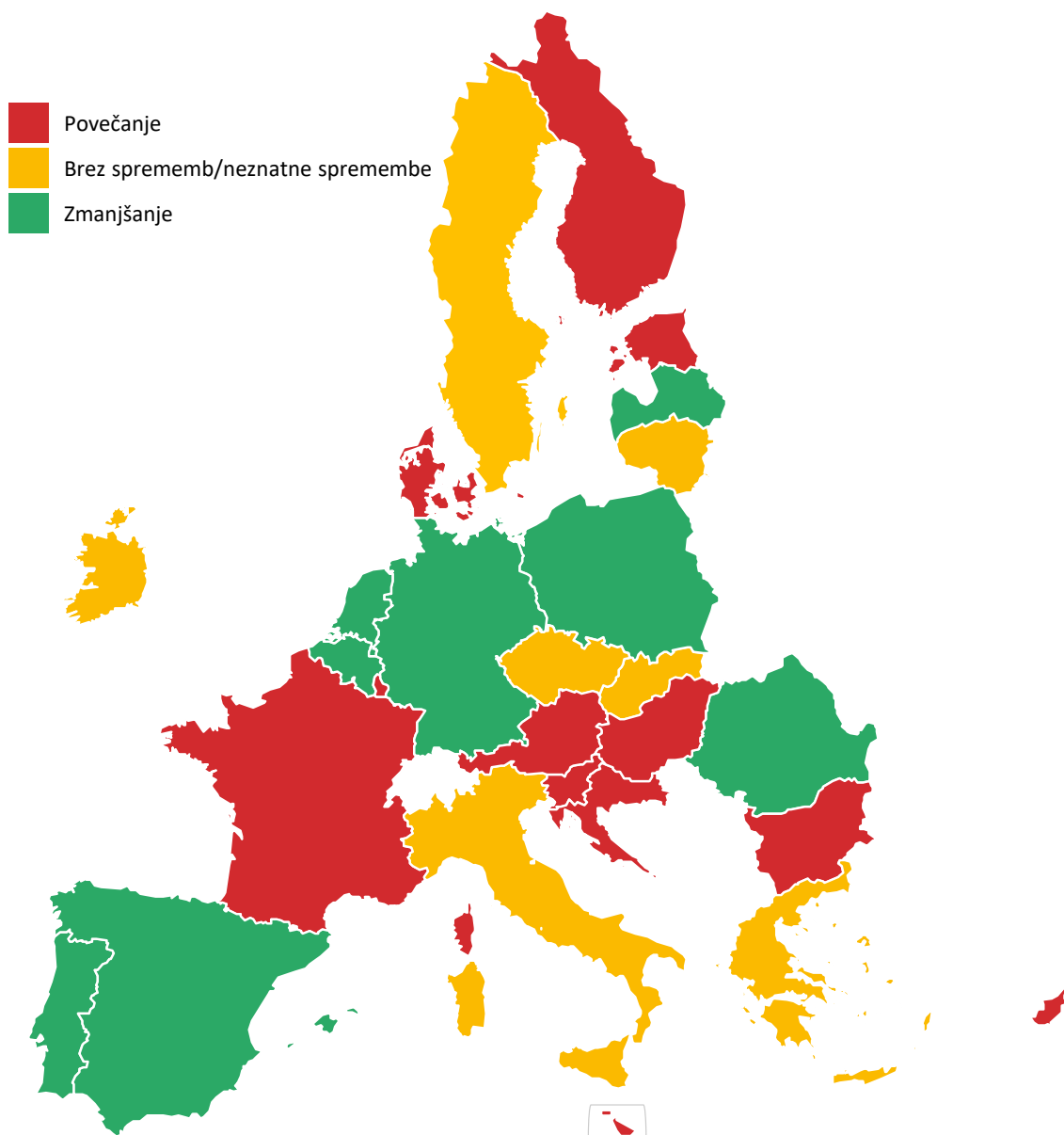
Ukrepi SKP niso privedli do skupnega povečanja vsebnosti ogljika, shranjenega v tleh in rastlinah

52 Sodišče je preučilo, ali se je z ukrepi SKP v obdobju 2014–2020 podpiralo zmanjšanje emisij iz rabe zemljišč ali povečanje sekvestracije ogljika na travinju in njivskih površinah. Ocenilo je, ali so se s SKP podpirale prakse blaženja podnebnih sprememb, s katerimi bi se lahko bistveno prispevalo k temu, in ali so se zaradi SKP te prakse bolj uporabljale.

53 Od leta 2010 neto emisije iz njivskih površin in travinja ne upadajo več. Emisije v sedmih državah članicah so bile stabilne ali so nihale brez jasnih trendov, v dvanajstih državah članicah so se povečale, v osmih pa zmanjšale (*slika 18*).



Slika 18 – Gibanje emisij iz rabe zemljišč v obdobju 2010–2018



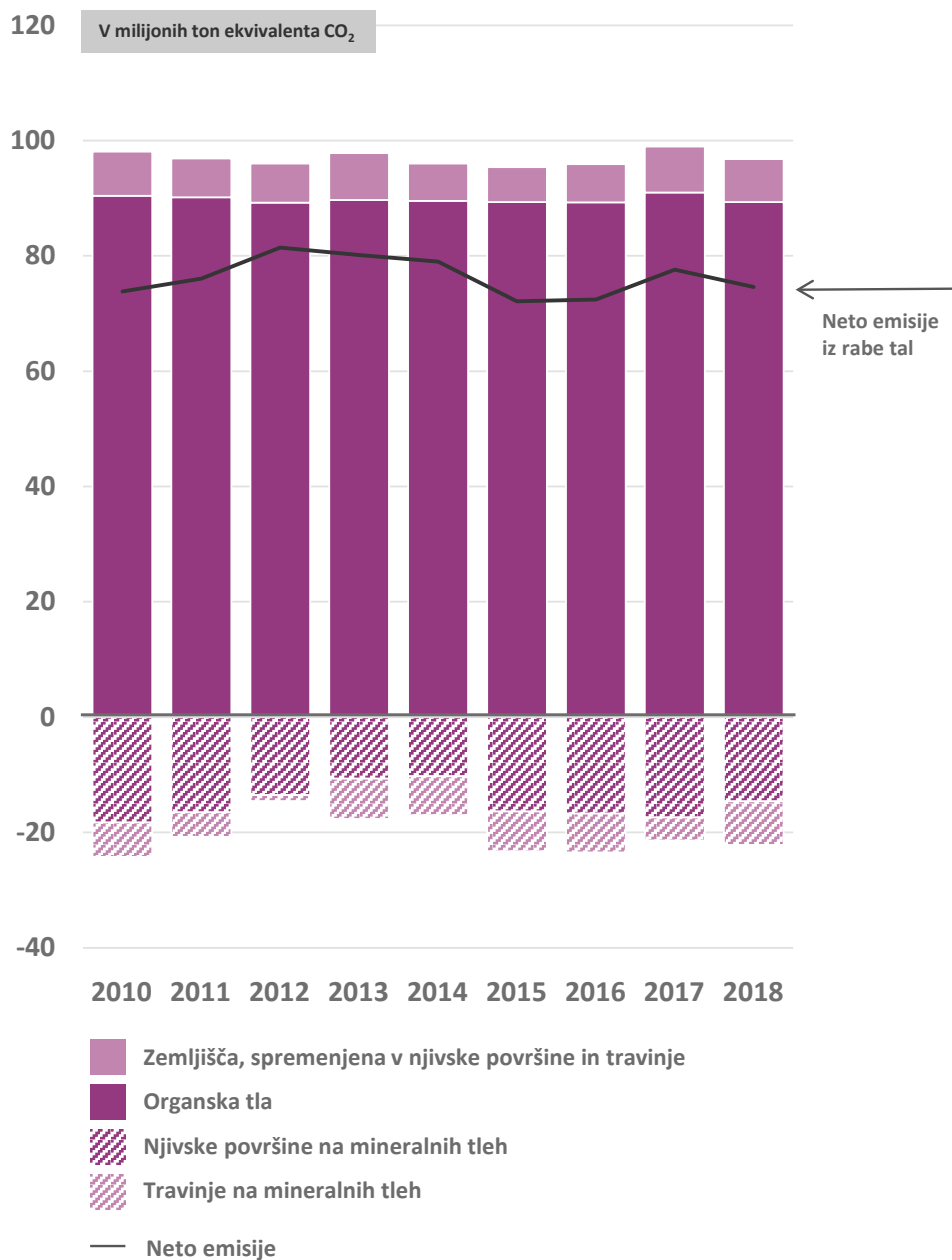
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov držav članic

54 Emisije iz rabe zemljišč so odvisne od teksture tal. Organska tla so posebej bogata z organskimi snovmi in se opredelijo glede na specifične parametre³⁵. Vse druge teksture tal se štejejo za mineralna tla. Na [sliki 19](#) je prikazano, da so obdelana organska tla glavni vir emisij iz rabe zemljišč. Emisije iz organskih tal so dokaj stabilne, in sicer so bile v letu 2018 v primerjavi z letom 2010 manjše za 1 %. Odvzemi

³⁵ Organska tla so opredeljena v prilogi 3A.5 poglavja 3 zvezka 4 smernic medvladnega panela za podnebne spremembe IPCC z naslovom *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (smernice foruma IPCC iz leta 2006).

toplogrednih plinov iz njivskih površin in travinja na mineralnih tleh so se od leta 2010 zmanjšali za več kot 8 %.

Slika 19 – Emisije in odvzemi iz organskih in mineralnih tal



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc toplogrednih plinov držav članic

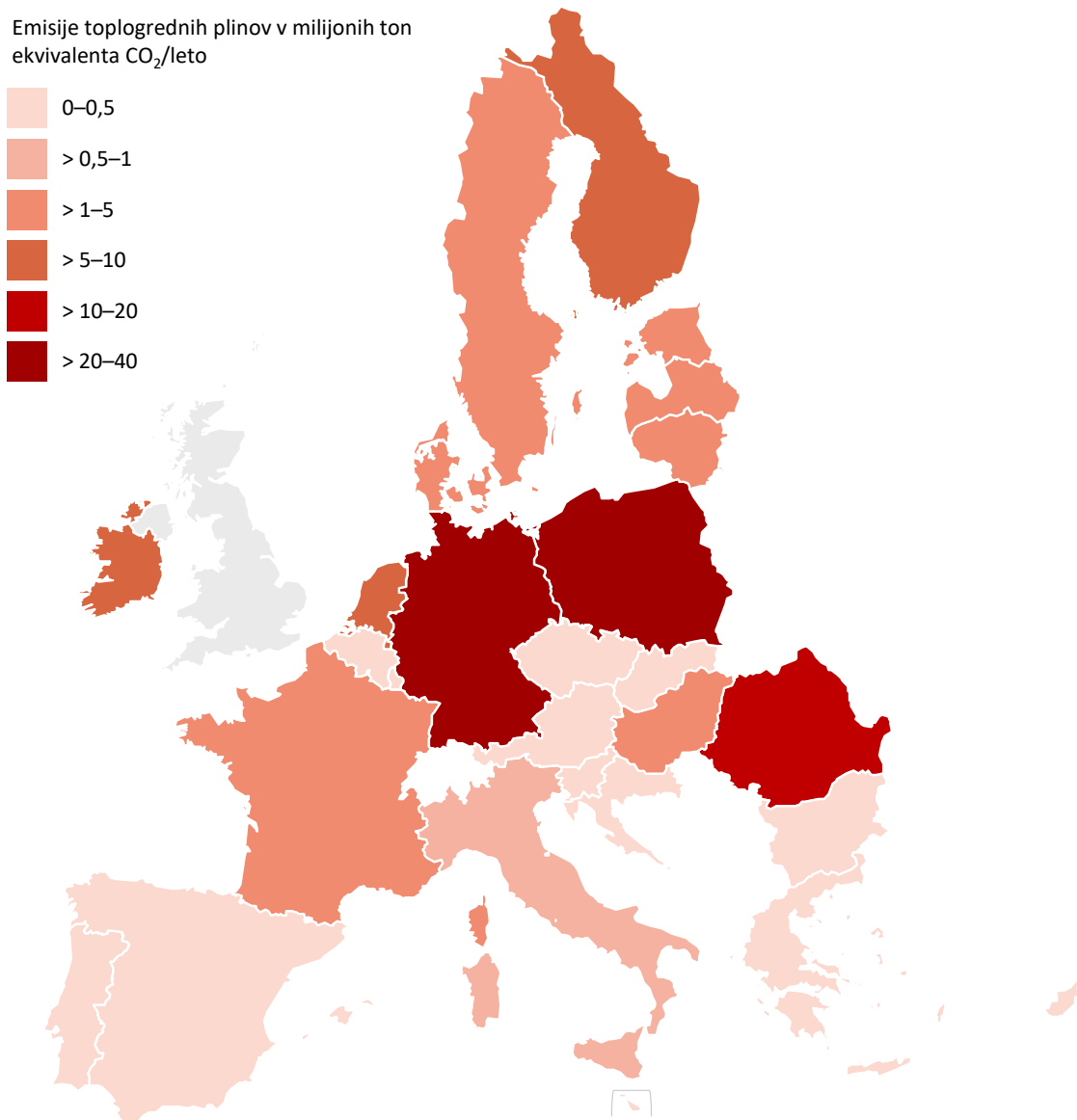
Skoraj polovica držav članic si prizadeva zaščititi nedotaknjena šotišča

55 Šotišča so vrsta mokrišč z debelo plastjo organskih tal, ki so posebej bogata z organskimi snovmi. V EU-27 pokrivajo približno 24 milijonov hektarov³⁶, v njih pa se skladišči približno 20–25 % skupnega ogljika v tleh EU (v povprečju 63 milijard ton ekvivalenta CO₂)³⁷. Če se pustijo nedotaknjena, delujejo kot ponor ogljika. Če pa se izsušijo, postanejo vir emisij toplogrednih plinov. V EU-27 se več kot 4 milijone hektarov izsušenih organskih tal, vključno s šotišči, upravlja kot njivske površine ali travinje. To je približno 2 % vseh njivskih površin in travinja v EU, a se na njih proizvede 20 % emisij iz kmetijstva v EU-27. Nemčija, Poljska in Romunija so največje proizvajalke emisij CO₂ iz izsušenih organskih tal v EU-27 (*slika 20*).

³⁶ Montanarella, L. in drugi: *The distribution of peatland in Europe*, 2006. Avtorji so površino ocenili na podlagi zbirke podatkov *European Soil Database*.

³⁷ Gobin, A. in drugi: *Soil organic matter management across the EU – best practices, constraints and trade-offs*, končno poročilo GD Evropske komisije za okolje, september 2011.

Slika 20 – Emisije toplogrednih plinov iz obdelanih organskih tal

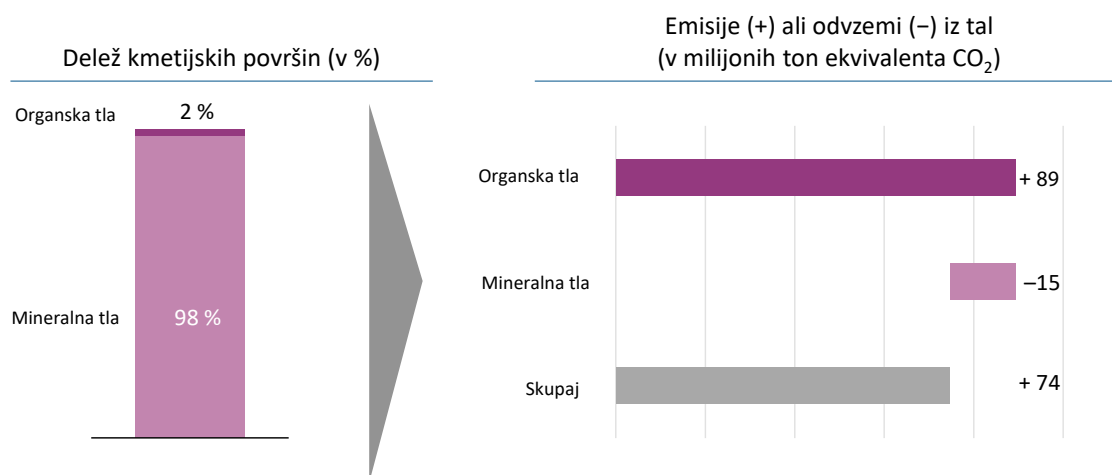


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov foruma *Greifswald Mire* (iz evidenc EU za leto 2017, predložitev leta 2019)

56 Na [sliki 21](#) je dodatno ponazorjeno, koliko ogljika naj bi se po ocenah letno izgubilo, tj. izpustilo v ozračje, iz organskih tal. Prikazano je tudi, da mineralna tla, predvsem zaradi travinja, letno skladiščijo dodaten ogljik, tako da ga odstranijo iz ozračja. Vendar ta učinek blaženja podnebnih sprememb več kot izničijo emisije iz obdelanih organskih tal. Potencial obnove šotišč je bil potrjen tudi v študiji, v kateri je bilo ugotovljeno, da bi se s ponovno vzpostavitvijo mokrišč na samo 3 % kmetijskih zemljišč v EU emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva znižale do 25 %³⁸.

³⁸ *Peatlands in the EU*, marec 2020.

Slika 21 – Čeprav so organska tla leta 2018 pokrivala samo 2 % tal v EU, se na njih proizvede večina emisij toplogrednih plinov iz rabe zemljišč



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi evidenc za EU za leto 2020, povezanih z Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja

57 V SKP v obdobju 2014–2020 ni bilo ukrepa na ravni EU za preprečevanje spreminjanja nedotaknjenih šotič v kmetijska zemljišča. Komisija je v okviru SKP v obdobju 2021–2027 predlagala dober kmetijski in okoljski pogoj (DKOP) v zvezi z varstvom mokrišč in šotič.

58 12 držav članic je Sodišče obvestilo, da je v obdobju 2014–2020 spodbujalo ohranjanje šotič v okviru SKP. Površina, na kateri velja prepoved izsuševanja (približno 600 000 ha), predstavlja okoli 2 % vseh šotič v EU. Sedem teh držav članic (Estonija, Italija, Irska, Litva, Madžarska, Poljska in Slovenija) je za zaščito takšnih območij začelo zagotavljati podporo za razvoj podeželja. Preostalih pet (Belgija, Češka, Nemčija, Danska in Luksemburg) jih je šotič zaščitilo na podlagi zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo ali zeleno komponento.

59 Šest držav članic (Belgija, Danska, Nemčija, Italija, Madžarska in Švedska) je Sodišče obvestilo, da so v obdobju 2014–2020 začele izvajati ukrepe v okviru razvoja podeželja za podporo obnovi izsušenih šotič. Te države so takšno obnovo podprle na 2 500 ha, medtem ko je v Nemčiji v podobnem programu sodelovalo 113 upravičencev. Komisija nima informacij o površinah obnovljenih šotič.

60 Namesto zagotavljanja popolnega varstva in ohranjanja šotič je v okviru sedanje SKP kmetom, ki obdelujejo izsušena organska tla, omogočeno prejemanje neposrednih plačil za taka območja, kljub temu, da negativno vplivajo na podnebje. Kadar obnova pomeni, da se ne izvaja kmetijska dejavnost, površina morda ni upravičena do neposrednih plačil. Tako lahko obnova postane nepriljubljena za kmete.

S SKP se ne zagotavlja dobra zaščita ogljika, shranjenega v travinju

61 Glede na evidence toplogrednih plinov v EU za leto 2018 je bilo zaradi travinja na mineralnih tleh iz ozračja odstranjenih 35 milijonov ton ekvivalenta CO₂. K temu najbolj prispevajo zemljišča, ki so bila v zadnjih 20 letih spremenjena v travinje. Poleg tega travinje v tleh skladišči več ogljika kot njivske površine, saj korenine trav absorbirajo več ogljika, tla pa se manj teptajo. Če se travinje spremeni v orno zemljišče, se ta nakopičeni ogljik sprosti nazaj v ozračje. Del nakopičenega ogljika se lahko sprosti tudi, če se travinje redno orje, da bi se obnovila njegova rodovitnost. S preprečevanjem spremembe travinja v njivske površine in pogostega oranja se lahko torej preprečijo emisije toplogrednih plinov.

62 Travinje, ki se uporablja za ekstenzivno pašo, lahko sekvestrira ogljik. Tako se lahko s sekvestracijo ogljika na pašnikih v različnem obsegu ublažijo emisije živine, ki se tam prehranjuje. V SKP v obdobju 2007–2013 so bili v okviru pravil o navzkrižni skladnosti vključeni ukrepi za ohranjanje trajnega travinja. Shema za zeleno komponento, ki je bila uvedena leta 2015, je vključevala zahteve za varstvo trajnega travinja (*slika 25*), katerih glavni cilj je ohranjanje zaloge ogljika³⁹.

63 V skladu s prvo zahtevo morajo države članice v referenčnem obdobju ohraniti določen delež trajnega travinja na skupni površini, prijavljeni za neposredna plačila. V študiji iz leta 2017 je bilo poudarjeno, da se je s SKP pred letom 2015 zaščitila večja površina trajnega travinja⁴⁰. Poleg tega podatki Komisije iz leta 2019 kažejo, da se je v 21 državah in regijah delež trajnega travinja zmanjšal. V dveh primerih (regija Saška-Anhalt v Nemčiji in Estonija) je to zmanjšanje preseгло dovoljeno 5-odstotno stopnjo, države članice pa so morale sprejeti popravne ukrepe.

³⁹ Uvodna izjava 42 [Uredbe \(EU\) št. 1307/2013](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009.

⁴⁰ Alliance Environnement in inštitut Thünen: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, str. 140.

64 Zaradi zmanjšanja površin s trajnim travinjem, predvsem zaradi spremembe trajnega travinja v orna zemljišča, pride do emisij toplogrednih plinov. Poleg tega je Sodišče leta 2020⁴¹ poročalo, da se oranje trajnega travinja in ponovno sejanje na njem, zaradi česar se sproščajo toplogredni plini (tako CO₂ kot tudi N₂O)⁴², pojavljata tudi v praksi (39 % vprašanih kmetov).

65 Na podlagi zahteve o trajnem deležu v okviru zelene komponente niso prepovedane niti spremembe trajnega travinja v druge namene niti oranje trajnega travinja in ponovno sejanje na njem, zato je ta zahteva, kar zadeva zaščito ogljika, shranjenega v travinju, znatno manj uspešna.

66 Z drugo zahtevo je bil uveden koncept „okoljsko občutljivo trajno travinje“, da bi se okoljsko najbolj občutljiva območja na območjih Natura 2000 zaščitila pred spremembo v druge namene in oranjem. Države članice so lahko opredelile dodatna območja zunaj mreže Natura 2000, na primer travinje na organskih tleh.

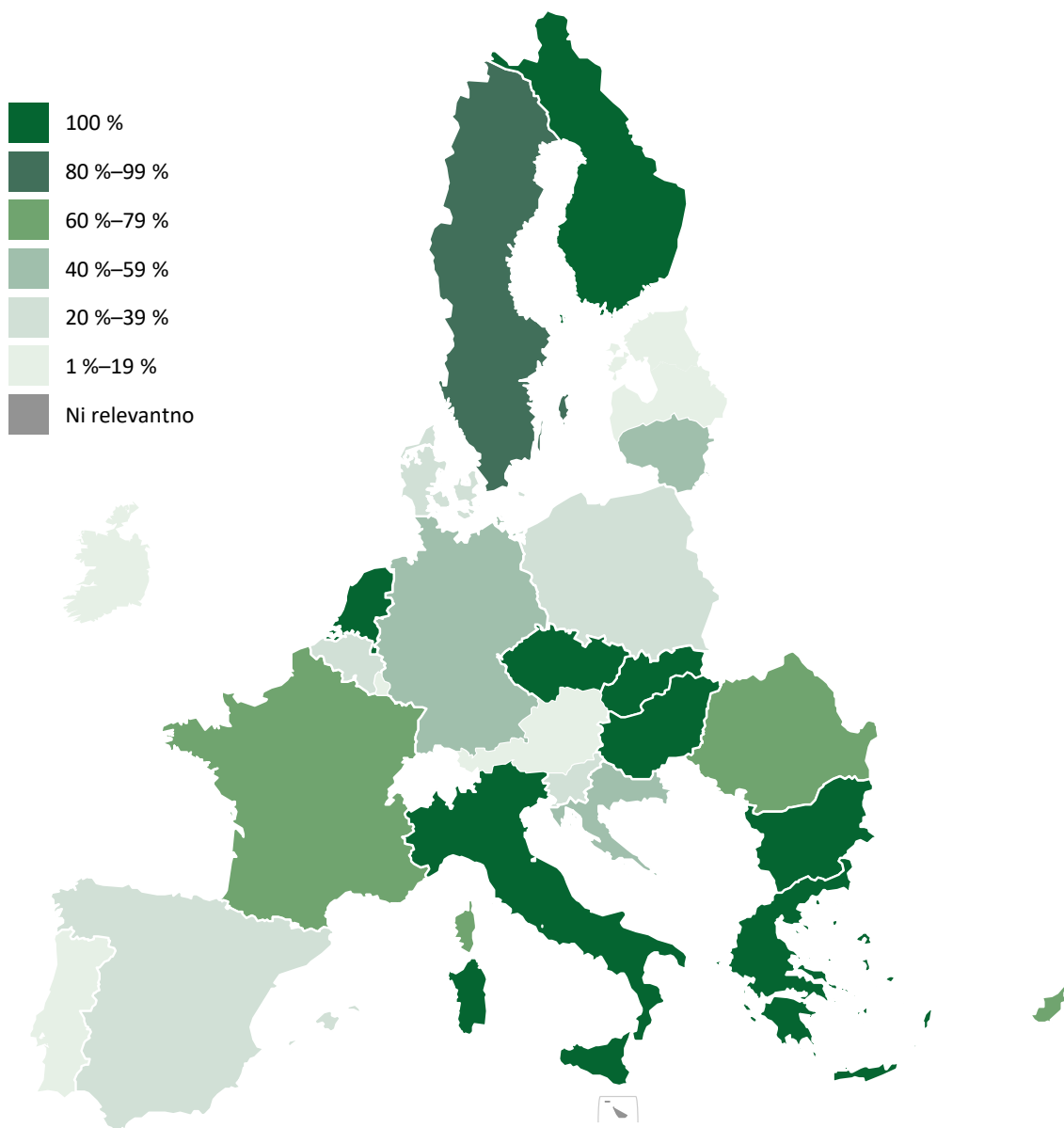
67 Osem držav članic se je odločilo, da vsa svoja območja v mreži Natura 2000 označi za okoljsko občutljiva, druge pa so določile specifične vrste zemljišč na območjih Natura 2000 (*slika 22*). Skupaj je bilo kot okoljsko občutljivih opredeljenih 8,2 milijona hektarjev trajnega travinja⁴³, kar predstavlja 52 % površine s travinjem na območjih Natura 2000 in 16 % trajnega travinja v EU. Štiri države članice so se odločile, da bodo zaščitile 291 000 hektarov trajnega travinja zunaj območij Natura 2000 (kar predstavlja dodatnih 0,6 % trajnega travinja v EU).

⁴¹ Posebno poročilo Sodišča št. 13/2020.

⁴² Soussana, J.-F. In drugi: *Carbon cycling and sequestration opportunities in temperate grasslands*, 2004; Turbé, A. in drugi: *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. Bio Intelligence Service, IRD in NIOO, poročilo za Evropsko komisijo (GD okolje), 2010.

⁴³ Evropska komisija: *Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, 2019, str. 42.

Slika 22 – Delež trajnega travinja, ki je opredeljeno kot okoljsko občutljivo, na območjih Natura 2000 v EU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta Evropske komisije *Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018, 2019*

68 Z zahtevo glede okoljsko občutljivega trajnega travinja v okviru zelene komponente se lahko bolje zaščiti ogljik, shranjen v travinju, kot z zahtevo glede deleža trajnega travinja, saj sta na podlagi zahteve glede okoljsko občutljivega trajnega travinja sprememba travinja v druge namene in oranje travinja prepovedana.

Uspešni ukrepi za blaženje podnebnih sprememb na ornih zemljiščih se niso dosti uporabljali

69 Količina ogljika, ki je shranjena v njivskih površinah ali se iz njivskih površin izpusti ali odstrani, je odvisna od vrste poljščine, načinov gospodarjenja ter spremenljivk v zvezi s tlemi in podnebjem. Na primer, trajno olesenelo rastlinje v sadovnjakih, vinogradih in kmetijsko-gozdarskih sistemih lahko shranjuje ogljik v dolgotrajni biomasi.

70 Sodišče je v znanstvenih študijah našlo štiri uspešne ukrepe za orna zemljišča na mineralnih tleh, s katerimi se lahko pripomore k odvzemu emisij toplogrednih plinov: uporaba vmesnih/pokrovnih poljščin, pogozdovanje, kmetijsko-gozdarski sistemi in sprememba ornega zemljišča v trajno travinje.

71 Pokrovne poljščine/vmesni posevki se gojijo zato, da se skrajša obdobje, v katerem se tla pustijo neobdelana, da se omeji tveganje erozije tal. Drug učinek pokrovnih poljščin/vmesnih posevkov je tudi povečanje skladiščenja ogljika v tleh. Učinek je večji, kadar je rastlinska odeja gosta, korenine globoke, biomasa posevkov pa je v tleh. Po podatkih Eurostata za EU-27 so takšne poljščine leta 2010 pokrivalo 5,3 milijona hektarov, leta 2016 pa 7,4 milijona hektarov (7,5 % ornih zemljišč v EU). Tudi če bi bilo to 39-odstotno povečanje posledica SKP v obdobju 2014–2020, bi njegov največji učinek na emisije toplogrednih plinov pomenil zmanjšanje letnih emisij iz kmetijstva (vključno z njivskimi površinami in travinjem) za 0,6 %.

72 Obe različici pravil o navzkrižni skladnosti, ki sta veljali v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020, sta vsebovali zahtevo po minimalni talni odeji (DKOP 4), v skladu s katero se zahteva, da se pokrovne poljščine gojijo na parcelah, ki jim grozi erozija tal. Splošne določbe za navzkrižno skladnost so sicer določene na ravni EU, vendar morajo države članice same določiti nacionalne standarde. Zato so nekatere države članice uvedle strožje zahteve kot druge. Na Češkem je bil na primer pogoj razširjen na parcele z ornim zemljiščem, katerih povprečni naklonom presega 4 stopinje, v obdobju 2007–2013 pa se je uporabljal za zemljišča z naklonom več kot 7 stopinj. Komisija za DKOP 4 nima podatkov o uporabi na ravni EU, ki bi omogočali primerjavo morebitnega učinka tega pravila pred letom 2015 in po njem⁴⁴.

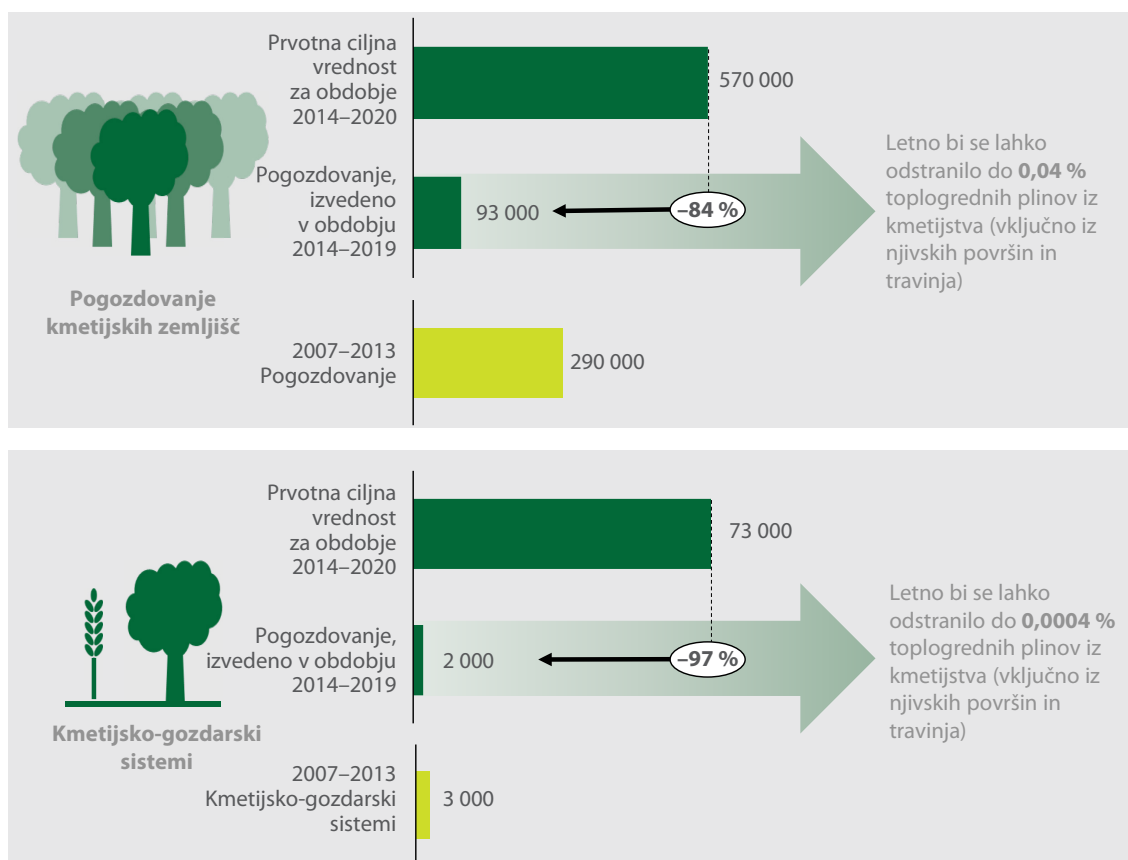
⁴⁴ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, str. 80 in 226.

73 Poleg DKOP 4 so lahko kmetje gojili vmesne posevke/pokrovne poljščine, da bi izpolnili zahtevo glede površine z ekološkim pomenom v okviru sheme za zeleno komponento (*slika 25*). To možnost je izkoristilo 20 držav članic. Glede na ocenjevalno študijo iz leta 2017⁴⁵ so bile pokrovne poljščine druga najpogostejša možnost, ki so jo kmetje uporabili, da bi izpolnili svoje obveznosti glede površin z ekološkim pomenom. Leta 2016 so bile takšne poljščine prijavljene na 2,92 milijona hektarov. Vendar so v večini držav članic kmetje gojili večino prijavljenih pokrovnih poljščin že pred uvedbo sheme za zeleno komponento. To pomeni, da je imela shema za zeleno komponento zanemarljiv učinek na velikost površin, na katerih se gojijo vmesni posevki/pokrovne poljščine, in na blaženje podnebnih sprememb. To je bilo potrjeno v sklepih ocenjevalne študije.

74 Pogozdovanje obrobni ornih zemljišč je lahko uspešen ukrep za blaženje podnebnih sprememb, saj se tako shranjuje ogljik v tleh in drevesih. Kmetijsko-gozdarski sistemi so manj uspešni, saj je gostota dreves, grmovja ali živih mej manjša, vendar je njihova prednost ta, da lahko na zemljišču še vedno poteka kmetijska proizvodnja. Obe praksi za blaženje podnebnih sprememb se tradicionalno podpirata s sredstvi za razvoj podeželja. Na *sliki 23* je prikazano, da je bila uporaba teh dveh praks v primerjavi s prvotnimi ciljnim vrednostmi nizka, da je bila v obdobju 2014–2020 nižja kot v obdobju 2007–2013 in da je zato ocenjeni skupni učinek teh precej uspešnih ukrepov za blaženje podnebnih sprememb na emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva majhen.

⁴⁵ Alliance Environnement in inštitut Thünen: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, str. 72.

Slika 23 – Pogozdovanje in kmetijsko-gozdarski sistemi v obdobju 2014–2020 in 2007–2013 (v ha)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz ocenjevalne študije Komisije z naslovom *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development* iz leta 2019 in letnih poročil o izvajanju programov razvoja podeželja za leto 2019. Vrednosti v zvezi z učinkom blaženja podnebnih sprememb so povzete iz študije, ki jo je izvedla družba Ricardo-AEA.

75 Države članice spremembo ornega zemljišča v trajno travinje običajno podpirajo s svojimi kmetijsko-okoljsko-podnebnimi shemami v okviru podpore za razvoj podeželja. Sodišče nima podatkov o skupni površini ornih zemljišč, ki so bila v obdobju 2017–2013 spremenjena v trajno travinje. V obdobju 2014–2019 je te prakse podprlo 11 držav članic (Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Estonija, Španija, Italija, Litva, Luksemburg, Madžarska in Romunija), v katerih je bilo do leta 2019 v trajno travinje spremenjenih 517 000 hektarjev ornih zemljišč. Sodišče ocenjuje, da se lahko s spremembo ornih zemljišč v trajno travinje potencialno odstrani 0,8 % letnih emisij iz kmetijstva, dokler tla ne dosežejo novega ravnovesja, v katerem bi bili izpusti in odvzemi ogljika enaki (po ocenah IPCC približno 20 let).

Spremembe SKP v obdobju 2014–2020 niso odražale njenih novih podnebnih ambicij

76 Sodišče je ocenilo, ali je bil okvir SKP v obdobju 2014–2020 zasnovan tako, da bi se zmanjšale emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva. Preučilo je, kako so bile določene ciljne vrednosti za ukrepe za blaženje podnebnih sprememb, ki se financirajo v okviru SKP, in ali so imele sheme SKP v obdobju 2014–2020 bistveno večji potencial za blaženje podnebnih sprememb kot sheme, uporabljene v obdobju 2007–2013. Sodišče je preučilo tudi podatke, ki jih Komisija uporablja za spremljanje učinka podnebnih ukrepov, in to, ali se je načelo „onesnaževalec plača“ uporabljalo za onesnaževalce s toplogrednimi plini v kmetijstvu.

Malo novih spodbud za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva

77 Podnebje je od leta 2014 sicer postalo specifičen cilj SKP, vendar Komisija ni določila posebne ciljne vrednosti v zvezi z zmanjšanjem emisij, ki bi jo bilo treba doseči s 100 milijardami EUR, ki so bile po poročilih na voljo za podnebne ukrepe v obdobju 2014–2020. Državam članicam ni bilo treba določiti lastnih ciljnih vrednosti glede blaženja podnebnih sprememb, ki bi jih bilo treba doseči s sredstvi SKP v obdobju 2014–2020, zato tega niso storile. Edine ciljne vrednosti, o katerih so države članice poročale Komisiji, so bile ciljne vrednosti v zvezi s podporo za razvoj podeželja, v katerih je bilo navedeno, koliko sredstev nameravajo porabiti za podnebne ukrepe in koliko kmetijskih ali gozdnih površin ali živine bodo ti odhodki zajemali.

78 Pri navzkrižni skladnosti so plačila SKP pogojena s sklopom temeljnih standardov za zagotavljanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (DKOP) na zemljiščih in nekaterimi obveznostmi, t. i. predpisanimi zahtevami ravnanja (PZR). PZR so opredeljene v zakonodaji EU na področju okolja, podnebnih sprememb, javnega zdravja, zdravlja živali in rastlin ter dobrobiti živali.

79 Plačilne agencije, ki upravljajo plačila SKP v državah članicah, preverjajo spoštovanje pravil navzkrižne skladnosti za najmanj 1 % kmetov. Če kmet krši katera od pravil o navzkrižni skladnosti, lahko plačilne agencije glede na obseg, resnost in trajnost kršitve pomoč zmanjšajo za 1 % do 5 %, razen če je kršitev manjša in lahko kmet stanje popravi. Kmetom s ponavljajočimi se kršitvami se lahko plačila znižajo za vse do 15 %, v primeru namernih kršitev pa tudi za več.

80 Sodišče je v [Posebnem poročilu št. 26/2016](#) poudarilo znatne razlike med državami članicami pri izvrševanju kazni za kršitve pravil o navzkrižni skladnosti. Letno poročilo Generalnega direktorata Evropske komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI) o dejavnostih⁴⁶ kaže, da so bili inšpekcijski pregledi za leto zahtevkov 2018 opravljeni pri 2,5 % vseh kmetov v EU in da je bila zaradi kršitve vsaj enega od pravil navzkrižne skladnosti pomoč zmanjšana pri četrtini pregledanih kmetov.

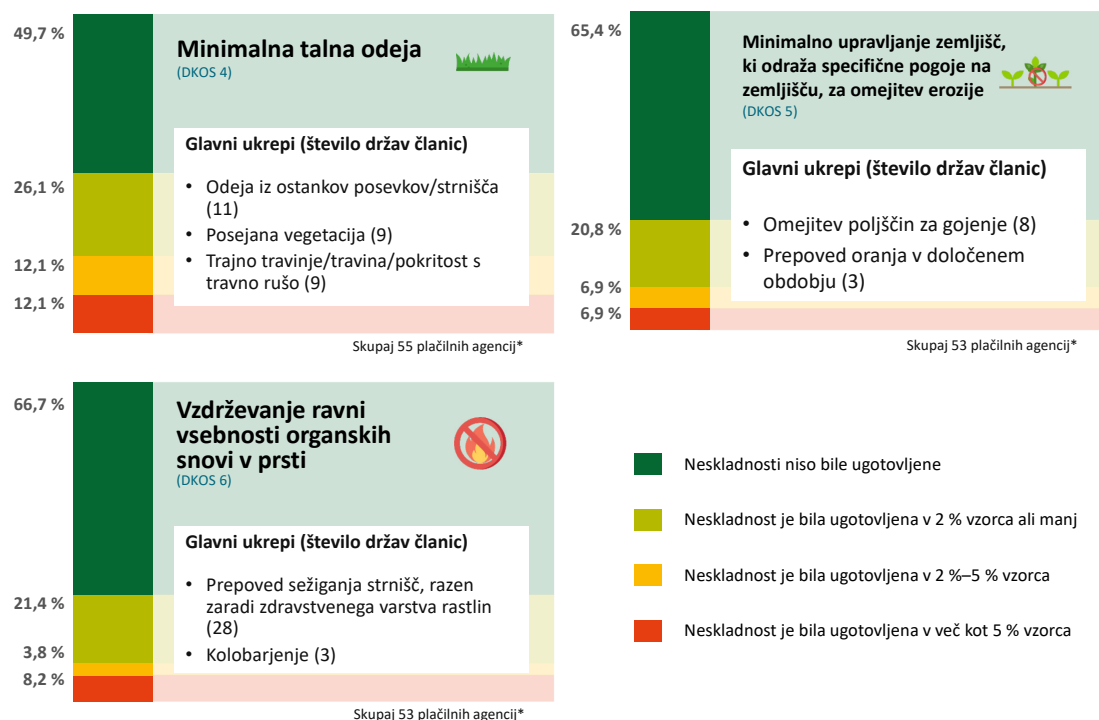
81 Pravila navzkrižne skladnosti, ki se nanašajo na blaženje podnebnih sprememb, se med obdobji 2007–2013 in 2014–2020 niso bistveno spremenila, zato se njihov potencial za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v obdobju 2014–2020 ni bistveno povečal. Komisija nima podatkov o uporabi praks za blaženje podnebnih sprememb, ki naj bi jih kmetje uporabljali zaradi pravil o navzkrižni skladnosti. Brez teh podatkov ni mogoče oceniti učinka pravil navzkrižne skladnosti na emisije toplogrednih plinov⁴⁷.

82 Poleg tega je Sodišče v [Posebnem poročilu št. 4/2020](#) o uporabi novih tehnologij za spremljanje SKP poudarilo, da plačilne agencije redno odkrivajo kršitve pravil navzkrižne skladnosti s koristmi za podnebje ([slika 24](#)). V tej reviziji je bilo ugotovljeno, da plačilne agencije še niso začele uporabljati podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus, ki omogočajo spremljanje vseh kmetov in ne le njihovega vzorca. Zaradi uporabe takih podatkov bi morda kmetje bolj upoštevali ta pravila.

⁴⁶ Komisija: *DG AGRI - Annual Activity Report for 2019; Annexes*; str. 192.

⁴⁷ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, str. 80 in 226.

Slika 24 – Deleži plačilnih agencij glede na stopnje ugotovljenih kršitev navzkrižne skladnosti za tri pravila navzkrižne skladnosti s koristmi za podnebje (povprečje za obdobje 2015–2017) (v odstotkih)



Sodišče je iz prvotnega sklopa 69 plačilnih agencij izključilo tiste, za katere podatki niso bili popolni ali niso bili na voljo za vsa tri leta (2015–2017).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi statističnih podatkov Komisije o rezultatih držav članic v zvezi z njihovimi inšpekcijskimi pregledi navzkrižne skladnosti za obdobje 2015–2017

83 V primerjavi z obdobjem 2007–2013 je bila glavna sprememba zasnove neposrednih plačil kmetom v obdobju 2014–2020 shema plačil za zeleno komponento (slika 25), ki je bila uvedena leta 2015. Njen cilj je bil povečati okoljsko učinkovitost SKP s podpiranjem kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje⁴⁸. Kljub temu je bil potencial sheme plačil za zeleno komponento, da bi prispevala k blaženju podnebnih sprememb, že od samega začetka manjši, saj zahteve v njenem okviru niso bile namenjene zmanjšanju emisij iz živinoreje, ki povzroča polovico emisij toplogrednih plinov EU iz kmetijstva.

⁴⁸ Uvodna izjava 37 Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009.

Slika 25 – Struktura zelene komponente



Vir: Evropsko računsko sodišče

84 Čeprav ima diverzifikacija posevkov omejen potencial za podnebje, je možno, da so zahteve glede trajnega travinja in površin z ekološkim pomenom prispevale k blaženju podnebnih sprememb zaradi shranjevanja ogljika v rastlinah in tleh⁴⁹. Vendar je študija, ki je temeljila na modelu, iz leta 2017⁵⁰ pokazala, da te komponente niso sprožile veliko sprememb v kmetijskih praksah: zahteve za trajno travinje so se nanašale le na 1,5 % kmetijskih zemljišč, tiste za površine z ekološkim pomenom pa na 2,4 % kmetijskih zemljišč (glej tudi [Posebno poročilo Sodišča št. 21/2017](#)).

85 Kmetje so lahko zahtevo glede površin z ekološkim pomenom izpolnili s praksami ali elementi, ki so se na kmetijah izvajali že pred uvedbo zelene komponente. Zato je moral le majhen delež kmetov uvesti nove prakse za blaženje podnebnih sprememb, ki jih pred letom 2015 niso uporabljali. Sodišče je ugotovilo tudi, da zahteva glede travinja s ciljem zaščite ogljika, shranjenega v travinju, ni bila zelo uspešna (odstavki [61–68](#)). Sodišče meni, da se z zeleno komponento, tako kot je trenutno zasnovana, ne bo bistveno prispevalo k blaženju podnebnih sprememb. V ocenjevalni študiji GD AGRI iz leta 2017 je bilo ugotovljeno, da imajo različni elementi sheme zelene komponente

⁴⁹ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, str. 49 in 50.

⁵⁰ Louhichi, K. in drugi: *Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP)*, 2017, tabela 6.

bodisi negotov bodisi pozitiven, vendar minimalen učinek na blaženje podnebnih sprememb⁵¹.

86 V obdobju 2014–2020 je bilo 3,2 % sredstev za razvoj podeželja prvenstveno namenjenih zmanjšanju emisij toplogrednih plinov ali spodbujanju sekvenciranja ogljika. Tudi z ukrepi, ki so prednostno usmerjeni v druge cilje, na primer na biotsko raznovrstnost, bi se lahko prispevalo k blaženju podnebnih sprememb. Vendar v okviru programov za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 ni bilo na voljo veliko novih ukrepov za blaženje podnebnih sprememb poleg tistih, ki so bili na voljo že v obdobju 2007–2013, ali pa se niso dosti uporabljali (odstavka [58](#) in [59](#)).

87 Z okvirom skupnega spremljanja in ocenjevanja Komisije se za vsako državo članico zbirajo podatki o blaženju podnebnih sprememb, kot so emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva, delež zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe, ki obravnavajo podnebne spremembe, ali delež živine, zajet v cilj zmanjšanja emisij. Vendar se z okvirom skupnega spremljanja in ocenjevanja ne zagotavljajo informacije o vrstah financiranih praks za blaženje podnebnih sprememb (npr. precizno kmetovanje), njihovem izvajanju in ocenjenem učinku na emisije toplogrednih plinov. *Ad hoc* vrednotenja, ki jih je naročila Komisija, so bila prav tako otežena zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov in na njihovi podlagi ni bilo mogoče oceniti učinka ukrepov SKP na podnebne spremembe⁵². Sodišče meni, da se s predlaganimi kazalniki za obdobje po letu 2020 stanje ne bo izboljšalo, kot je poudarilo v [Mnenju št. 7/2018](#)⁵³ o predlogih Komisije za SKP po letu 2020.

⁵¹ Alliance Environnement in inštitut Thünen: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, str. 150–154.

⁵² Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, str. 225–234.

⁵³ Sodišče: [Mnenje Sodišča št. 7/2018 o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020](#), odstavek 72.

88 Letna poročila o izvajanju programov razvoja podeželja morajo vsebovati informacije o učinku ukrepov za blaženje podnebnih sprememb, financiranih s podporo za razvoj podeželja. Komisija je poročala, da je leta 2019 informacije o neto učinku ukrepov, financiranih s podporo za razvoj podeželja, na emisije toplogrednih plinov zagotovilo 30 od 115 organov, ki upravljajo podporo za razvoj podeželja⁵⁴. Organi upravljanja so za izračun učinka financiranih ukrepov na emisije toplogrednih plinov uporabili različne pristope, zato posameznih rezultatov ni mogoče sešteti.

EU za emisije iz kmetijstva ne uporablja načela „onesnaževalec plača”

89 V skladu z načelom „onesnaževalec plača”⁵⁵ morajo tisti, ki povzročajo onesnaževanje, kriti stroške, ki zaradi tega nastanejo. Na področju podnebja se lahko to načelo izvršuje s prepovedmi ali omejitvami emisij toplogrednih plinov ali oblikovanjem cen ogljika (na primer z davkom na ogljikov dioksid ali sistemom trgovanja s pokrovom). V posebnem poročilu Sodišča št. 12/2021 je bilo ocenjeno, ali se to načelo na več področjih okoljske politike, vključno z onesnaževanjem voda iz kmetijstva, dobro uporablja.

90 V zakonodaji EU se načelo „onesnaževalec plača” izrecno uporablja v okoljskih politikah, ne pa tudi v zvezi z emisijami toplogrednih plinov iz kmetijstva⁵⁶. Kmetijstvo ni vključeno v sistem EU za trgovanje z emisijami, prav tako pa na tem področju ne velja plačilo davka na ogljikov dioksid. V odločbi o porazdelitvi prizadevanj niso določene neposredne omejitve emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva EU. Tudi v okviru SKP niso določene mejne vrednosti emisij.

⁵⁴ GD AGRI: *Summary Report: Synthesis of the evaluation components of the enhanced AIRS*, 2019, poglavje 7, str. 1 in 75.

⁵⁵ Evropska agencija za okolje: *Polluter-pays principle*, 2004.

⁵⁶ Člen 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Zaključki in priporočila

91 Komisija je v obdobju 2014–2020 namenila več kot 100 milijard EUR sredstev SKP za boj proti podnebnim spremembam. Države članice se lahko same odločijo o zmanjšanjih emisij toplogrednih plinov, ki bi jih bilo treba doseči v kmetijskem sektorju. Vendar se te emisije od leta 2010 niso zelo spremenile (odstavki **01–18**). Sodišče je v tej reviziji preučilo, ali so se s SKP v obdobju 2014–2020 podpirale prakse za blaženje podnebnih sprememb, s katerimi se lahko zmanjšajo emisije toplogrednih plinov iz treh glavnih virov: živinoreje, kemičnih gnojil in gnoja ter uporabe zemljišč (njivske površine in travinje). Preučilo je tudi, ali se je v obdobju 2014–2020 s SKP bolj spodbujala uporaba uspešnih praks za blaženje podnebnih sprememb kot v obdobju 2007–2013 (odstavki **19–22**).

92 Emisije iz živinoreje, ki predstavljajo polovico emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva, vključno z emisijami iz rabe tal in odvzemi toplogrednih plinov iz njivskih površin in travinja, se med letoma 2010 in 2018 niso zmanjšale. Te emisije so neposredno povezane z velikostjo čred živine, pri čemer jih govedo povzroči dve tretjini. Ukrepi, ki bi bilo jasno uspešni pri zmanjšanju emisij iz razgradnje krme, ne obstajajo. Sodišče je odkrilo štiri potencialno uspešne ukrepe za blaženje podnebnih sprememb v zvezi z emisijami iz ravnanja z gnojem, vendar se je s SKP le redko spodbujala njihova uporaba. Vendar se s SKP ne poskuša omejiti števila živine niti se z njo ne zagotavljajo spodbude za njihovo zmanjšanje. Tržni ukrepi SKP vključujejo promocijo proizvodov živalskega porekla, katerih poraba se od leta 2014 ni zmanjšala. To prispeva k ohranjanju ravni emisij toplogrednih plinov in ne k njihovem zmanjšanju (odstavki **24–36**).

93 Emisije toplogrednih plinov zaradi uporabe kemičnih gnojil in gnoja, ki predstavljajo tretjino emisij EU iz kmetijstva, so se med letoma 2010 in 2018 povečale. S SKP se je podpirala razširitev ekološkega kmetovanja in pridelave zrnatih stročnic, vendar vpliv takih praks na emisije toplogrednih plinov ni jasen. S SKP se je zagotovilo le malo ali nič podpore za uspešne prakse blaženja podnebnih sprememb, kot so inhibitorji nitrifikacije ali tehnologija vnosa različnih stopenj dušika (odstavki **37–51**).

Priporočilo 1 – Komisija naj ukrepa tako, da se bodo s SKP zmanjšale emisije iz kmetijstva

Komisija naj:

- (a) države članice pozove, naj določijo ciljne vrednosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz svojega kmetijskega sektorja;
- (b) oceni strateške načrte SKP držav članic zaradi omejitve tveganja, da bi se s shemami SKP povečale ali ohranile emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva;
- (c) zagotovi, da se s SKP zagotavljajo uspešne spodbude za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz živinoreje in gnojil, s katerimi se prispeva k doseganju podnebnih ciljev EU.

Časovni okvir: december 2023.

94 Obdelana izsušena organska tla predstavljajo manj kot 2 % kmetijskih zemljišč v EU, vendar se na njih proizvede 20 % emisij iz kmetijstva v EU-27. Obdelana izsušena organska tla so upravičena do neposrednih plačil, obnovljena šotišča/mokrišča pa ne vedno. Nekaterе države članice so sicer nudile podporo za obnovo izsušenih šotišč, vendar je bila uporaba te podpore premajhna, da bi vplivala na emisije iz organskih tal, ki so od leta 2010 ostale nespremenjene. V okviru SKP v obdobju 2014–2020 se v primerjavi z obdobjem 2007–2013 ni povečala podpora za ukrepe sekvestracije ogljika, kot sta pogozdovanje in sprememba ornih zemljišč v trajno travinje. Med letoma 2010 in 2016 se je velikost površin, na katerih se gojijo vmesni posevki/pokrovne poljščine, sicer povečala, vendar je ocenjeni učinek na blaženje podnebnih sprememb majhen (odstavki [52–75](#)).

Priporočilo 2 – Komisija naj sprejme ukrepe za zmanjšanje emisij iz obdelanih organskih tal

Komisija naj:

- (a) uvede sistem spremljanja v podporo oceni učinka SKP po letu 2020 na šotišča in mokrišča;
- (b) spodbuja ponovno vzpostavitev mokrišč/obnovo izsušenih organskih tal, na primer z neposrednimi plačili, pogojenostjo, ukrepi za razvoj podeželja ali drugimi pristopi sekvestracije ogljika v kmetijske površine.

Časovni okvir: september 2024

95 Komisija je poročala, da 26 % sredstev SKP koristi podnebnim ukrepom, vendar za ta sredstva ni določila posebne ciljne vrednosti v zvezi z blaženjem podnebnih sprememb. S sistemom spremljanja, ki ga uporablja Komisija, se ne zagotavljajo podatki, na podlagi katerih bi bilo mogoče ustrezno spremljanje učinka podnebnega financiranja SKP na emisije toplogrednih plinov. S shemo zelene komponente naj bi se pripomoglo k izboljšanju okoljskega in podnebnega učinka neposrednih plačil, vendar so bili njeni podnebni učinki zanemarljivi. Pravila navzkrižne skladnosti in ukrepi za razvoj podeželja se v primerjavi z obdobjem 2007–2013 niso bistveno spremenili, zato se z njimi kmetov ni spodbujalo, da bi začeli uporabljati nove uspešne prakse za blaženje podnebnih sprememb. V zakonodaji Unije ni določena uporablja načela „onesnaževalec plača“ za emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva (odstavki [76–90](#)).

Priporočilo 3 – Redno poročanje o prispevku SKP k blaženju podnebnih sprememb

V skladu z večjimi podnebnimi ambicijami EU za leto 2030 naj Komisija:

- (a) določi kazalnike spremljanja, s katerimi bi bilo mogoče opraviti letno oceno učinka ukrepov za blaženje podnebnih sprememb, financiranih v okviru SKP v obdobju 2021–2027, na neto emisije toplogrednih plinov, in o njih redno poročati;
- (b) oceni možnosti za uporabo načela „onesnaževalec plača“ za emisije iz kmetijskih dejavnosti in nagraditev kmetov za dolgoročni odvzem ogljika.

Časovni okvir: december 2023.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 7. junija 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Kratice in okrajšave

CH₄: metan

CO₂: ogljikov dioksid

DOKP: dobri kmetijski in okoljski pogoji

EEA: Evropska agencija za okolje

GD AGRI: Generalni direktorat Evropske Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja

IPCC: Medvladni panel za podnebne spremembe

N₂O: dušikov oksid

PZR: predpisana zahteva ravnanja

SKP: skupna kmetijska politika

Glosar

Dobri kmetijski in okoljski pogoji: stanje, v katerem morajo kmetje ohranjati vsa kmetijska zemljišča, zlasti tista, ki se trenutno ne uporabljajo za pridelavo, da bi prejeli nekatera plačila v okviru SKP. Ti pogoji vključujejo prakse, kot sta upravljanje voda in tal.

Ekvivalent CO₂: merilo učinka emisij toplogrednih plinov na podnebje, ki ga je mogoče primerjati, izraženo kot količina ogljikovega dioksida, ki bi imela enak učinek.

Evidence toplogrednih plinov: letna evidenca emisij toplogrednih plinov, ki jih pripravi vsaka država članica, za EU pa Evropska agencija za okolje.

Kjotski protokol: mednarodni sporazum, povezan z Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja, v katerem so se industrijsko razvite države zavezale k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.

Kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrep: katera koli praksa iz niza neobveznih praks, ki presegajo običajne okoljske zahteve in na podlagi katerih so kmetje upravičeni do plačila iz proračuna EU.

Mineralna tla: tla, ki so sestavljena predvsem iz anorganskih delcev mineralov in kamnin.

Natura 2000: mreža ohranitvenih območij za redke in ogrožene vrste ter nekaterih redkih vrst naravnih habitatov, ki so zaščiteni v skladu z zakonodajo EU.

Navzkrižna skladnost: mehanizem, v skladu s katerim so plačila kmetom odvisna od tega, ali kmetje izpolnjujejo zahteve v zvezi z okoljem, varnostjo hrane, zdravjem in dobrobitjo živali ter gospodarjenjem z zemljišči.

Neposredna plačila: kmetijska podpora, ki se plača neposredno kmetom, kot je npr. pomoč na površino.

Organska tla: tla, ki so sestavljena predvsem iz razkrojenega rastlinskega in živalskega materiala.

Pariški sporazum: leta 2015 podpisan mednarodni sporazum o omejitvi globalnega segrevanja na manj kot 2 °C in trdnih prizadevanjih za omejitve na 1,5 °C.

Podpora za razvoj podeželja: del skupne kmetijske politike z gospodarskimi, okoljskimi in socialnimi cilji, ki se financira iz skladov EU ter nacionalnih in regionalnih skladov.

Predpisana zahteva ravnanja: pravilo EU ali nacionalno pravilo o gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči za zaščito javnega zdravja, zdravja živali in rastlin, dobrobiti živali in okolja.

Prostovoljna vezana podpora: neobvezen način, na katerega lahko države članice kmetom, ki se odločijo za vložitev zahtevka na tej podlagi, izplačujejo neposredna kmetijska plačila EU na podlagi obsega proizvodnje.

Selitev virov CO₂: povečanje emisij toplogrednih plinov v eni državi/regiji (npr. zunaj EU) zaradi ukrepov za blaženje podnebnih sprememb, s katerimi naj bi se omejile takšne emisije v drugi državi/regiji (npr. v državi članici EU).

Skupna kmetijska politika: enotna in usklajena politika EU na področju kmetijstva, ki obsega subvencije in vrsto drugih ukrepov, zasnovanih za zagotavljanje prehranske varnosti, primernega življenjskega standarda za kmete v EU, spodbujanje razvoja podeželja in varstvo okolja.

Zelena komponenta: sprejetje kmetijskih praks, ki koristijo podnebjju in okolju. Izraz se običajno uporablja tudi za zadevne sheme podpore EU.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov. Senat vodi član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Viorel Ștefan, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Roxana Banica, ataše v njegovem kabinetu Olivier Prigent, vodilni upravni uslužbenec Colm Friel, vodja naloge Jindřich Doležal ter revizorji Antonella Stasia, Jonas Kathage, Pekka Ulander, Asimina Petri in Viktor Popov. Grafično podporo je zagotovila Marika Meisenzahl, jezikovno podporo pa Richard Moore.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Jindřich Doležal



Antonella Stasia



Jonas Kathage



Pekka Ulander



Asimina Petri



Viktor Popov



Marika Meisenzahl



Richard Moore

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Slika 24: avtor ikon: [Pixel perfect, https://flaticon.com](https://flaticon.com).

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-6190-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/57	QJ-AB-21-012-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6160-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/82980	QJ-AB-21-012-SL-Q

V obdobju 2014–2020 je Komisija več kot četrtno proračuna skupne kmetijske politike (SKP) namenila za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje.

Sodišče je preučilo, ali so se s SKP podpirale prakse za blaženje podnebnih sprememb, s katerimi je mogoče zmanjšati emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva. Ugotovilo je, da 100 milijard EUR sredstev SKP, dodeljenih podnebnim ukrepom, ni imelo velikega učinka na te emisije, ki se od leta 2010 niso bistveno spremenile. S SKP se večinoma financirajo ukrepi z majhnim potencialom za blaženje podnebnih sprememb. S SKP se ne poskuša omejiti ali zmanjšati števila živine (50 % emisij iz kmetijstva) in z njo se podpirajo kmetje, ki obdelujejo izsušena šotišča (20 % emisij).

Sodišče priporoča, naj Komisija ukrepa tako, da se bodo s SKP zmanjšale emisije iz kmetijstva, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje emisij iz obdelanih organskih tal in redno poroča o prispevku SKP k blaženju podnebnih sprememb.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors