



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 29. ožujka 2017.
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavni tajnik Europske komisije,
potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Datum primitka: 29. ožujka 2017.

Za: g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2017) 152 final

Predmet: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o provedbi
obveze u pogledu ekološki značajnih površina u okviru programa zelenih
izravnih plaćanja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2017) 152 final.

Priloženo: COM(2017) 152 final



Bruxelles, 29.3.2017.
COM(2017) 152 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o provedbi obveze u pogledu ekološki značajnih površina u okviru programa zelenih
izravnih plaćanja**

{SWD(2017) 121 final}

1. Uvod

Reformom zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) iz 2013. uveden je program zelenih izravnih plaćanja¹ („ekologizacija“). Cilj uvođenja programa bio je dodatno ojačati održivo upravljanje prirodnim resursima povezanima s poljoprivredom plaćanjem za praksu koja je korisna za okoliš i klimu. Osim raznolikosti usjeva i održavanja trajnog travnjaka, ekologizacijom se od poljoprivrednika zahtijeva da sačuvaju 5 % svojeg obradivog zemljišta za ekološki značajne površine.

Ovo izvješće obuhvaća 2015. i 2016. godinu i njime Komisija² ispunjava zakonsku obvezu preispitivanja napretka u provedbi obveze u pogledu ekološki značajnih površina. Iako se u njemu navode i preliminarna opažanja mogućih učinaka ekološki značajnih površina na okoliš s obzirom na odabir za koji su se odlučile države članice i poljoprivrednici, važno je istaknuti da nije riječ o mjerenju stvarnog utjecaja na okoliš.

U izvješću su ažurirani i prošireni neki aspekti pregleda ekologizacije nakon godine dana primjene,³ provedenog 2016. u okviru Komisijina programa REFIT⁴. U pregledu 2016. istražen je utjecaj ekologizacije na proizvodni potencijal i jednakost uvjeta za sve te su razmotreni razni aspekti pojednostavnjenja. Komisija je na temelju toga donijela nekoliko izmjena sekundarnog zakonodavstva u području ekologizacije⁵, prije svega usmjerenih na ekološki značajne površine⁶. Cilj je bio pojednostavniti i razjasniti relevantna pravila i pritom povećati njihov učinak na okoliš. Trebala bi se početi primjenjivati najkasnije 2018.⁷ (u ožujku 2017.⁸ promjene još nisu stupile na snagu).

Ovo će izvješće pridonijeti široj procjeni ekologizacije, uključujući koristi za okoliš od ekološki značajnih površina, koja bi trebala biti dovršena krajem 2017. ili početkom 2018⁹. Bit će uključena i u izvješće o praćenju i evaluaciji ZPP-a najavljeno za 2018¹⁰. Primjedbama u poglavlju 3. ovog izvješća ne prejudicira se evaluacija ekologizacije, kojom će se obuhvatiti svi njezini aspekti, među kojima i ekološki značajne površine.

1.1. Obveza u pogledu ekološki značajnih površina

Mnoga vrijedna staništa i biološka raznolikost koju ona potiču ovise o poljoprivrednim sustavima. Ti naponi za očuvanje biološke raznolikosti, međutim, nisu prepoznati na tržištima i stoga se ne odražavaju u cijenama koje poljoprivrednici dobivaju za svoje proizvode. Očuvanje biološke raznolikosti ovisi o odgovarajućim načinima upravljanja, ali su ti načini — pod pritiskom konkurencije — doživjeli promjene koje se u nekim područjima odražavaju kao sve veća specijalizacija i intenziviranje proizvodnje, a u drugima kao napuštanje zemljišta. To

¹ Članci 43. do 47. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

² id., članak 46. stavak 1 treći podstavak.

³ SWD (2016) 218 final.

⁴ Program za primjerenost i učinkovitost propisa.

⁵ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 639/2014.

⁶ Delegirana uredba Komisije od 15.2.2017., C(2017)735.

⁷ S mogućnošću za države članice da ih provedu u 2017.

⁸ U tijeku je nadzor Parlamenta i Vijeća o izmjenama zakonodavstva.

⁹ Vidi Plan upravljanja za 2017. — Poljoprivreda i ruralni razvoj;

https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_hr.

¹⁰ U skladu s člankom 110. stavkom 5. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

stvora pritisak na biološku raznolikost, ima poguban utjecaj na tlo, vodu i klimu te ugrožava dugoročni proizvodni potencijal poljoprivrednog sektora.

Cilj je zahtjeva za ekološki značajne površine „osobito [...] kako bi se zaštitila i poboljšala bioraznolikost na poljoprivrednim gospodarstvima”¹¹. To je, zajedno s drugim obvezama ekologizacije, dio aktualnog ZPP-a i drugih politika EU-a posvećenih održivom upravljanju prirodnim resursima, među kojima je i biološka raznolikost¹². Cilj je ekologizacije, kao dijela prvog stupa ZPP-a, da svi poljoprivrednici koji primaju potpore dohotku u okviru svojih poljoprivrednih aktivnosti rade na način koji je koristan za okoliš i klimu. Načini rada koji se zahtijevaju u okviru obveze u pogledu ekološki značajnih površina, kao i drugi načini rada u okviru ekologizacije, trebaju biti jednostavni, općeniti, izvanugovorni i trajati godinu dana. Poljoprivrednike se nagrađuje za odabir načina rada kojima se pogoduje biološkoj raznolikosti, što nužno ne uzrokuje promjene na svakom poljoprivrednom gospodarstvu. Ako se takvi načini rada već primjenjuju, obvezom u pogledu ekološki značajnih površina jamči se njihovo zadržavanje bez obzira na pritisak konkurencije s kojim se suočavaju poljoprivrednici. Ako ih nema, treba ih uvesti.

Radi usklađivanja sa zahtjevom za ekološki značajne površine, poljoprivrednici koji imaju obradivo zemljište veće od 15 hektara moraju osigurati da najmanje 5 % zemljišta bude „ekološki značajna površina” koju čine elementi korisni za okoliš, odabrani s popisa „vrsta ekološki značajnih površina“ koji su sastavila nacionalna tijela pojedine zemlje na temelju zajedničkog popisa EU-a. Popisom EU-a obuhvaćen je široki raspon obilježja ili površina izravno usmjerenih na biološku raznolikost, kao što su zemljišta na ugaru ili obilježja krajolika, ili neizravno usmjerenih, na način da se smanjuje upotreba sirovina i/ili poboljšava zaštita tla, kao što su postrni usjevi ili usjevi koji vežu dušik¹³. Područja ekološki značajnih površina izračunavaju se s pomoću faktora ponderiranja koji odražavaju svaku karakteristiku ekološki značajne površine i njezinu važnost za biološku raznolikost. Raspon faktora ponderiranja je od 0,3 (npr. za postrne usjeve), preko 0,7 (usjevi koji vežu dušik) do 2 (živice).

Države članice imaju nekoliko mogućnosti za prilagođavanje vrsta ekološki značajnih površina: na primjer, kad odabiru svoj nacionalni popis, mogu ga temeljiti na načinima rada koje poljoprivrednici već primjenjuju i/ili za neke ekološki značajne površine postaviti dodatne zahtjeve (npr. proizvodne metode) kako bi zajamčile ili poboljšale njihovu učinkovitost. Uz određene uvjete mogu svojim poljoprivrednicima ponuditi i nekoliko alternativnih ekološki značajnih površina na bazi „ekvivalentnosti”. Neki su poljoprivrednici izuzeti iz tog zahtjeva na temelju, primjerice, lokacije njihova gospodarstva („izuzeće zbog šume”), njegove veličine ili korištenja zemljišta.

Čak iznad zahtjeva višestruke sukladnosti, načini rada na ekološki značajnim površinama mogu se dopuniti dobrovoljnim mjerama u okviru programa ruralnog razvoja (PRR) iz kojih se financiraju zahtjevnije aktivnosti usmjerene na posebne potrebe povezane s okolišem i klimom.

1.2. Metodologija, izvori podataka i ograničenja

¹¹ Uvodna izjava 44. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

¹² Među ostalim, u pregledu na sredini razdoblja provedbe Strategije EU-a o biološkoj raznolikosti do 2020., COM(2015) 478 final.

¹³ Vrste ekološki značajnih površina navedene su u članku 46. stavku 2. Uredbe (EU) br. 1307/2013 i dodatno specificirane u članku 45. Delegirane Uredbe Komisije (EU) 639/2014.

Ovo se izvješće temelji na dostupnim podacima o aktualnoj provedbi ekološki značajnih površina. Iako su u njega uključena preliminarna opažanja mogućih učinaka na okoliš, ono nije stvarna evaluacija kako je definirana u smjernicama Komisije za bolju regulativu¹⁴.

Kako bi se procijenilo trenutačno stanje provedbe, u izvješću se upotrebljavaju godišnje odluke o odabiru vrsta ekološki značajnih površina koje su Komisiji dostavila tijela država članica¹⁵. Dostupne su odluke za 2015., 2016. i 2017. U izvješću se upotrebljavaju i podaci o stvarnim odabirima ekološki značajnih površina za koje su se poljoprivrednici odlučili („podaci o odabiru”) na temelju prijava poljoprivrednikā („prijavljene površine”) za 2015. i 2016. koje su po pojedinoj regiji prijavile države članice¹⁶.

Kvaliteta Komisijine analize ovisi o pravovremenosti i cjelovitosti izvještavanja. Ono je ograničeno zbog toga što su neke obavijesti nepotpune ili ih još nema. Podaci o odabiru ekološki značajnih površina za 2015. dostupni su za sve države članice osim Francuske; podatke za 2016. dostavilo je samo 19 država članica¹⁷.

Cilj opažanja o mogućim učincima na okoliš nije mjerenje stvarnih učinaka nego se sastoji od simulacija primjene unaprijed određenih vrijednosti pridruženih raspoloživim izborima koje se oslanjaju na:

- istraživanje Zajedničkog istraživačkog centra¹⁸ (JRC) s pomoću „kalkulatora ekološki značajnih površina”, alata za izradu modela koji se temelji na znanstvenoj literaturi;
- pregled odabrane literature¹⁹.

Kalkulatorom ekološki značajnih površina razmatraju se mogući učinci na okoliš ekološki značajnih površina sustavom bodovanja koji odražava karakteristike vrsta ekološki značajnih površina i njihov agronomski kontekst, ali ne kvantificira stvarne učinke. Prvotno osmišljenim za uporabu na razini poljoprivrednog gospodarstva, kalkulatorom ekološki značajnih površina ekstrapoliraju se i objedinjuju rezultati na razini poljoprivrednog gospodarstva na regionalnoj razini na temelju podataka o odabiru koje su dostavile države članice za 2015. To u određenoj mjeri ograničava točnost rezultata.

Iduće ključno opažanje jest da se ti mogući učinci razmatraju samo u svjetlu glavnih karakteristika ekološki značajnih površina, bez istraživanja drugih kvalitativnih kriterija kao što su načini upravljanja i razdoblje čuvanja. Učinci među vrstama ekološki značajnih površina procjenjuju se u relativnom smislu, ne uzimajući u obzir početno stanje (referentni scenarij). Analizom je provjereno devet kategorija sastava ekološki značajnih površina

¹⁴ Vidi COM(2015) 215 final i SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Odabir je bio u nadležnosti središnjih tijela država članica, osim Belgije i Ujedinjene Kraljevine, u kojima su o njemu odlučivala regionalna tijela.

¹⁶ Na temelju razvrstavanja regija u okviru EU NUTS-3.

¹⁷ Podaci o odabiru za 2016. dobiveni su od 18 država članica (Austrija, Belgija, Bugarska, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Hrvatska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska) i dviju zemalja Ujedinjene Kraljevine (Sjeverna Irska i Wales).

¹⁸ Alat razvijen na Sveučilištu u Hertfordshireu pod koordinacijom Zajedničkog istraživačkog centra.

¹⁹ Najrelevantnija raspoloživa istraživanja: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* Evelyn Underwood i Graham Tucker, Institut za europsku politiku okoliša, studeni 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er i dr., Conservation letters, Journal of the Society for Conservation Biology, prosinac 2016. Popis svih izvora može se pronaći u radnom dokumentu službi Komisije.

objedinjenih na regionalnoj razini NUTS-3,²⁰ kao što je prikazano na slici 4. U obzir su uzeti i aspekti kao što su regionalni okvir i sastav vrste.

Kad su u pitanju mogući učinci, fokus je na **biološkoj raznolikosti**, koja je primarni cilj ekološki značajnih površina u pogledu okoliša; simulacija je usmjerena na raznolikost i populacije vrsta, pri čemu se koristi sustav razvrstavanja skupina vrsta EUNIS²¹: vodozemci, ptice, beskralješnjaci, sisavci, gmazovi i kopneno bilje.

Osim toga, uzimajući u obzir širi cilj ekološki značajnih površina u pogledu okoliša, razmatraju se i mogući učinci na **usluge ekosustava** (koristi koje ljudi imaju od ekosustava²²) i **klimu** kako bi se utvrdilo moguće povezane koristi i kompromise koji proizlaze iz provedbe obveze ekološki značajnih površina.

Za simulaciju u pogledu usluga ekosustava upotrebljava se zajednička međunarodna klasifikacija usluga ekosustava i obuhvaća oprašivanje i raspršivanje sjemena, kontrolu štetočina i bolesti, kemijsko stanje slatke vode, stabilizaciju tla i kontrolu razine erozije.

U izvješću su, kad je bilo relevantno, razmotrene i informacije dobivene od dionikā, uključujući i one od stručnih skupina i skupina za civilni dijalog, te odgovori na savjetovanje Komisije s javnošću o ekologizaciji provedeno od prosinca 2015. do ožujka 2016²³. U izvješću je razmotreno i istraživanje o odabiru država članica u okviru ZPP-a²⁴, a Eurostatovo istraživanje o strukturi poljoprivrednih gospodarstava i njegovi godišnji statistički podaci upotrijebljeni su kao popratne informacije.

Odabir država članica, podaci o odabiru poljoprivrednika, metodologija i bibliografija detaljnije su predstavljani u popratnom radnom dokumentu službi.

2. Trenutačno stanje provedbe

2.1. Odabir ekološki značajnih površina od strane država članica

Raspon vrsta ekološki značajnih površina u 2015. znatno se razlikovao među državama članicama

Na temelju odluka država članica za 2015., pojavili su se sljedeći klasteri država članica, kao što se vidi iz slike 1.:

- Četrnaest država članica ponudilo je opsežan popis ekološki značajnih površina (10 do 19). Sve su odabrale zemljište ostavljeno na ugaru, brzorastuću šikaru, usjeve koji vežu dušik, granične pojaseve (osim Češke Republike), postrne usjeve / zeleni pokrov (osim Italije), i najmanje četiri od devet vrsta obilježja krajolika (prvenstveno stabla u skupini i drvoredi).

²⁰ Vidi <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

²¹ Europski informacijski sustav o prirodi.

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_en.

²⁴ Evidentiranje i analiza postupaka provedbe ZPP-a: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

- Devet država članica odlučilo se za prijelazni popis. Sve su odabrale zemljište ostavljeno na ugaru, površine s usjevima koji vežu dušik (osim Danske) i manje od pet različitih vrsta obilježja krajolika.
- Pet država članica ponudilo je ograničen izbor vrsta ekološki značajnih površina (najviše četiri). Sve su odabrale usjeve koji vežu dušik, zemljište ostavljeno na ugaru (osim Nizozemske) i jedno ili nijedno obilježje krajolika.

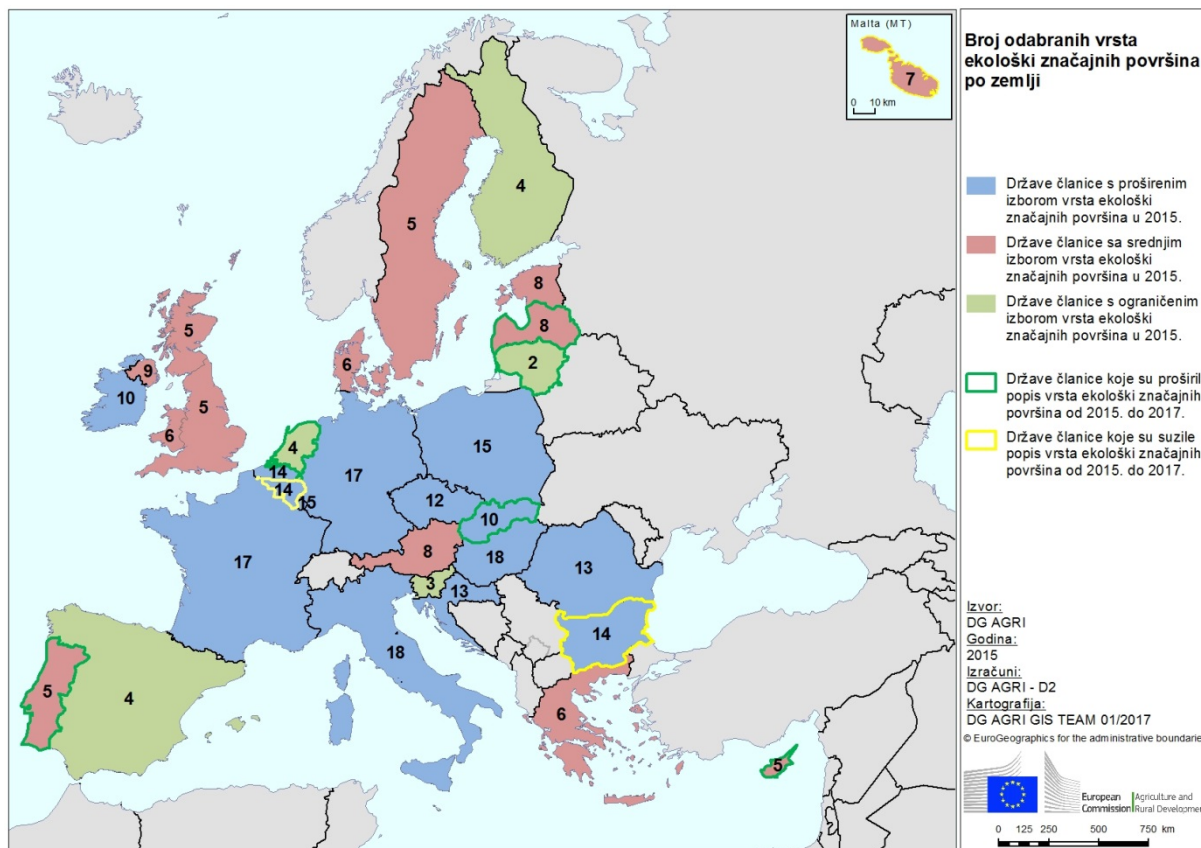
Podaci pokazuju da su se države članice najviše odlučivale za površine s usjevima koji vežu dušik, zemljište ostavljeno na ugaru i obilježja krajolika, a ne za hektare poljoprivrednog šumarstva, hektare zemljišta uz rubove šuma koje ispunjava uvjete i terase.

Za brzorastuću šikaru, postirne usjeve ili zeleni pokrov te usjeve koji vežu dušik, od država članica se tražilo da naprave popis vrsta stabala ili usjeva u cilju optimiziranja doprinosa ekološki značajnih površina biološkoj raznolikosti. Odabrane su vrlo raznolike vrste.

Između 2015. i 2017. određeni broj država članica prilagodio je svoj odabir, prije svega za popis ekološki značajnih površina i u ograničenom opsegu

Države članice od 2015. promijenile su svoje odluke, prvenstveno u pogledu odabira vrsta ekološki značajnih površina (Slika 1.). Šest među njima proširilo je odabir svojih poljoprivrednika na druge vrste ekološki značajnih površina, čini se nakon uspostave administrativnog sustava potrebnog za praćenje njihove provedbe. Preostale tri povukle su neke vrste ekološki značajnih površina zato što ih je odabralo vrlo malo poljoprivrednika.

Slika 1. — Broj vrsta ekološki značajnih površina odabranih u 2015. po državi članici/regiji i promjene u godinama koje su slijedile



Većina država članica koristi se opcijama kojima je cilj priznavanje doprinosa drugih mehanizama ZPP-a biološkoj raznolikosti

22 države članice kao ekološki značajne površine odredile su najmanje jedan element koji se ili propisuje ili ga se štiti pravilima višestruke sukladnosti, prvenstveno granične pojaseve i/ili jedno ili više obilježja krajolika zaštićenih tim pravilima. Šest država članica odlučilo je ne razmatrati tu mogućnost. Također, četiri od pet država članica koje su imale tu mogućnost svojim je poljoprivrednicima ponudilo prednost izuzeća zbog šume u okviru ekološki značajnih površina. Do 2016. Samo su tri države članice počele primjenjivati ekvivalentnost ekološki značajnih površina (Italija, Nizozemska i Austrija).

Rijetko se odabiru opcije kojima je cilj pojačati učinkovitost vrsta ekološki značajnih površina

Iako države članice imaju nekoliko načina za jačanje učinkovitosti ekološki značajnih površina, oni se rijetko koriste. Primjerice, nijedna od 13 država članica koja je kao vrstu ekološki značajnih površina odabrala ribnjake nije utvrdila uvjete za osiguravanje njihove prirodne vrijednosti. Jednako tako, od 31 države članice/regije samo je Belgija (Valonija) postavila ograničenja sirovina na površinama s usjevima koji vežu dušik, dok je samo četiri od 21 (Belgija (Flandrija), Belgija (Valonija), Njemačka i Nizozemska) to isto učinilo na postrnim usjevima. Samo dvije države članice (Nizozemska i Poljska) dopustile su poljoprivrednicima da ujedine napore i stvore povezane ekološki značajne površine koje su bolje za okoliš (kolektivni pristup).

Čini se da države članice pri odabiru motivira potreba da pronađu ravnotežu između najvećeg mogućeg povećanja fleksibilnosti za poljoprivrednike i najvećeg mogućeg smanjenja administrativne složenosti

Na temelju dosad prikupljenih dokaza²⁵, čini se da države članice pri odabiru u pogledu provedbe, među ostalim, motivira sljedeće:

- želja da se poljoprivrednicima ponudi najveći mogući broj opcija, čime im se omogućuje da rade na uobičajeni način;
- trošak usklađivanja s posebnim zahtjevima kontrole i mapiranjem stalnih elemenata ekološki značajnih površina u posebnom sloju sustava za identifikaciju zemljišnih parcela;
- odluke donesene u okviru drugih instrumenata ZPP-a (npr. poljoprivredno-šumske mjere koje podupiru PRR-i) ili koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a o okolišu (npr. obvezna uspostava postrnih usjeva u okviru programa djelovanja za nitrate²⁶);
- lokalne okolnosti i uvjeti okoliša (npr. prisutnost terasa ili obilje poluprirodne vegetacije).

U ovom trenutku nije moguće utvrditi je li ijedan od tih elemenata imao dominantnu ulogu.

2.2. Odabir ekološki značajnih površina od strane poljoprivrednika

Obvezom u pogledu ekološki značajnih površina obuhvaćena je velika većina obradivog zemljišta u EU-u. Čini se da je od 2015. do 2016. pokrivenost zemljišta bila stabilna

²⁵ Vidi bilješku 24.

²⁶ Na temelju Direktive Vijeća 91/676/EEZ („Direktiva o nitratima”).

U 2015. 70 % svog obradivog zemljišta u EU-u²⁷ bilo je obuhvaćeno obvezom u pogledu ekološki značajnih površina. Udio u 2016. bio je 69 %. Preostalo obradivo zemljište jest:

- ono koje nije pokriveno sustavom izravnih plaćanja (npr. poljoprivrednik se nije prijavio za potpore);
- ono koje je izuzeto zbog veličine poljoprivrednog gospodarstva (manje od 15 hektara obradivog zemljišta);
- pripada organskim poljoprivrednim gospodarstvima ili poljoprivrednim gospodarstvima iz programa za male poljoprivrednike;
- ima veliki udio travnjaka; ili
- se nalazi u zemljama koje primjenjuju izuzeće zbog šume.

Na razini EU-a postotak područja ekološki značajnih površina koje su prijavili poljoprivrednici gotovo je dvostruko veći od traženih 5 % na razini poljoprivrednog gospodarstva. Tri glavne ekološki značajne površine povezane su s proizvodnim ili potencijalno proizvodnim područjima.

U 2015. godini 8 milijuna hektara zemljišta bilo je prijavljeno kao ekološki značajne površine, što je 13 % obradivog zemljišta obuhvaćenog obvezom i 10 % nakon primjene faktora ponderiranja (postoci mogu biti različiti na razini poljoprivrednog gospodarstva). To je znatno iznad propisanog zahtjeva od 5 % na razini poljoprivrednog gospodarstva. U 2016. brojke su bile 15 %, odnosno 10 %, s neznatnim povećanjem od 130 000 hektara.

Najčešće prijavljene vrste ekološki značajnih površina u 2015. bile su one povezane s proizvodnim ili potencijalno proizvodnim poljoprivrednim područjima (Slika 2.):

- usjevi koji vežu dušik (37,4 % stvarnih ekološki značajnih površina na terenu);
- postrni usjevi (33,2 %);
- zemljište ostavljeno na ugaru (25,9 %).

Nakon primjene faktora ponderiranja, usjevi koji vežu dušik i postrni usjevi dosegli su 54 % ukupnih ponderiranih ekološki značajnih površina (39 %, odnosno 15 %). To je bilo 5,4 % obradivog zemljišta u okviru obveze i čini se da je pridonijelo nadmašivanju traženih 5 % na razini poljoprivrednog gospodarstva. Druga područja kao što su obilježja krajolika i granični pojasevi dosegla su 1,7 %, odnosno 0,7 %.

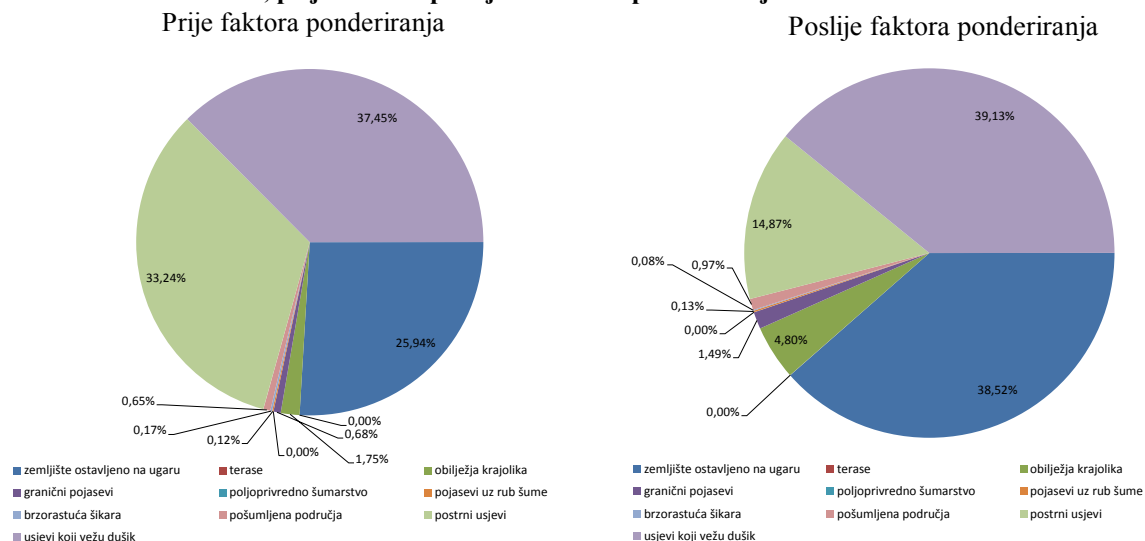
Navedeni udio ekološki značajnih površina na razini EU-a u 2016. bio je stabilan, iako je među državama članicama bilo razlika: površine sa zemljištem ostavljenim na ugaru, obilježjima krajolika i graničnim pojasevima smanjile su se, a one s postrnim usjevima i s usjevima koji vežu dušik povećale su se.

- Osim toga, podaci o vrstama ekološki značajnih površina pokazuju da su 2015 zemljišta ostavljena na ugaru koja su bila prijavljena kao ekološki značajne površine obuhvaćala 34 % ukupnih površina na ugaru prijavljenih u statističkim podacima Eurostata za predmetne države članice. Ta ukupna područja smanjila su se za 24 % od 2000. do 2014., ali su se neznatno povećala 2015.

²⁷ Za dostupnost podataka vidi poglavlje 1.2.

- Po podacima Eurostata, od 2013. površine pod mahunastim usjevima u EU-u povećale su se za 20 %. Usjevi koji vežu dušik prijavljeni kao ekološki značajne površine, koje su odabrale sve države članice osim Danske, činili su 49 % takvih površina u 2015. Potrebna je dodatna procjena posebne uloge ekološki značajnih površina u različitim čimbenicima koji utječu na kretanja u pogledu površina pod mahunastim usjevima.

Slika 2.— Raščlamba prijavljenih ekološki značajnih površina prema glavnoj vrsti ekološki značajnih površina na razini EU-a, prije i nakon primjene faktora ponderiranja



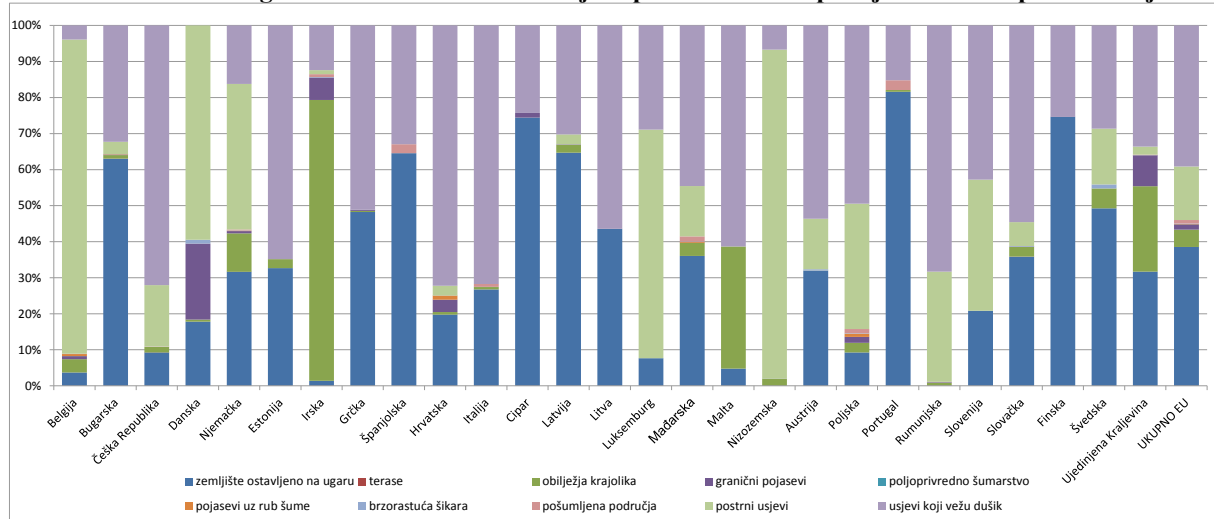
Izvor: podaci o odabiru država članica, 2015. (EU–27, podaci za Francusku nisu dostupni)

Raspodjela vrsta ekološki značajnih površina na razini država članica i regionalnoj razini jasno pokazuje zemljopisne obrasce

Analiza sastava ekološki značajnih površina na razini država članica (Slika 3.) i regionalnoj razini NUTS-3 (Slika 4.) otkriva nekoliko obrazaca:

- Znatan udio obilježja krajolika i graničnih pojaseva može se naći samo u Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i na Malti.
- Zemljište ostavljeno na ugaru više je zastupljeno u sredozemnim zemljama kao što su Španjolska, Portugal i Cipar te u državama članicama iz borealne biogeografske regije, kao što su Finska i Latvija.
- Usjevi koji vežu dušik prevladavaju u Hrvatskoj, Češkoj Republici, Italiji, Poljskoj i Rumunjskoj.
- Postelni usjevi rašireniji su u Belgiji, Danskoj, Njemačkoj, Luksemburgu i Nizozemskoj.

Slika 3.— Raščlamba glavnih vrsta ekološki značajnih površina nakon primjene faktora ponderiranja



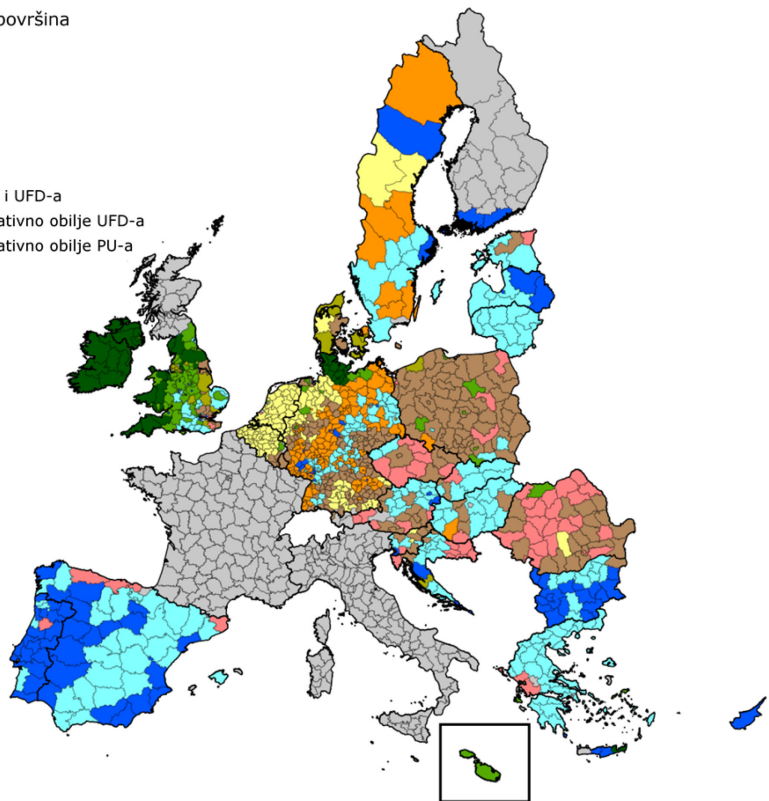
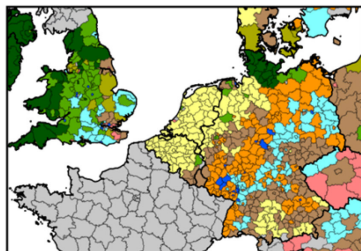
Izvor: podaci o odabiru država članica, 2015. (EU–27, podaci za Francusku nisu dostupni)

Slika 4 — Prostorna raspodjela glavnih kategorija ekološki značajnih površina po pojedinoj regiji NUTS-3

Legenda

Kategorije prijavljenih vrsta ekološki značajnih površina

- | | | |
|----|------------------|---|
| 1. | ZU+PU+UFD < 80 % | OK više od 50 %
relativno obilje OK-a
relativno obilje GP-a |
| 2. | | |
| 3. | | |
| 4. | ZU+PU+UFD > 80 % | proširenost ZU-a
proširenost PU-a
proširenost UFD-a
malo ZU-a, kombinacija PU-a i UFD-a
srednja proširenost ZU-a, relativno obilje UFD-a
srednja proširenost ZU-a, relativno obilje PU-a |
| 5. | | |
| 6. | | |
| 7. | | |
| 8. | | |
| 9. | | |
| | | Nema podataka |



- GP – granični pojasevi
- PU – postrni usjevi
- OK – obilježja krajolika
- ZU – zemljište na ugaru
- UFD – usjevi s fiksacijom dušika

Izvor: podaci o odabiru država članica, 2015. Podaci za Francusku i Škotsku nisu dostupni. Podaci koje je dostavila Italija još podliježu provjeri. Nerazvrstane regije u Finskoj obuhvaćene su izuzećem zbog šume.

Načini rada ekvivalentni ekološki značajnim površinama primijenjeni su u trima državama članicama

Uvođenje načina rada ekvivalentnih ekološki značajnim površinama u trima državama članicama u 2015. rezultiralo je s 41 000 hektara površina ekvivalentnih ekološki značajnim površinama, većinom u Austriji (gotovo 39 000 hektara na temelju mjera za poljoprivredu, okoliš i klimu, čime je obuhvaćeno 65 % ekološki značajnih površina u toj zemlji). U

Nizozemskoj su 2015. postupcima certificiranja posebno obuhvaćena neobrađena rubna polja, čime je ukupno obuhvaćeno 2 700 hektara (5 % svih ekološki značajnih površina u toj zemlji). Italija primjenjuje ekvivalentnost od 2016. i podaci o odabiru još nisu dostupni.

Čini se da su ključne odrednice kojima se uobičajeno objašnjavaju odluke poljoprivrednikā primjenjive i na njihov odabir ekološki značajnih površina

I znanstvena literatura i rezultati savjetovanja s javnošću upućuju na to da čimbenici koji utječu na odluke poljoprivrednikā o vrsti ekološki značajnih površina za koju će se odlučiti dolaze iz otprilike triju kategorija:

- gospodarske odrednice zbog kojih odabiru najjeftiniju i najproduktivniju vrstu ekološki značajnih površina;
- politički i administrativni čimbenici kao što su:
 - ograničeni popis vrsta ekološki značajnih površina koje su na raspolaganje stavila nacionalna tijela (npr. zemlje koje su odabrale samo tri ili četiri vrste ekološki značajnih površina);
 - razina rizika da će im doći provjera i utvrditi da nisu u skladu s pravilima (npr. ako su rubovi polja izvan najveće dopuštene širine);
 - razina administrativnog opterećenja (to se, npr., može smanjiti prethodno popunjenim obrascem za pojedinačnu prijavu u kojem se navode sva obilježja krajolika koja ispunjavaju kriterije za ekološki značajne površine);
- percepcija i znanje poljoprivrednika o obvezi u pogledu ekološki značajnih površina.

U ovom trenutku nije moguće utvrditi je li ijedan od tih elemenata imao dominantnu ulogu.

3. Opažanja o mogućim učincima ekološki značajnih površina na okoliš i klimu

U ovom se poglavlju detaljno iznose mogući učinci odabranih mjera ekološki značajnih površina na **okoliš** kako je razvidno iz kalkulatora ekološki značajnih površina predstavljenog u dijelu 1.2 i pregleda odabrane literature. Simulacijama kalkulatora ekološki značajnih površina razmatraju se mogući učinci sastava ekološki značajnih površina na regionalnoj razini NUTS-3 objedinjenim rezultatima koje se ne bi trebalo smatrati apsolutnim vrijednostima. Rezultati odražavaju karakteristike vrsta i kontekst ekološki značajnih površina, ali ne kvantificiraju stvarne učinke koji ovise i o načinima upravljanja na razini poljoprivrednih gospodarstava, koji nisu obuhvaćeni simulacijama.

Budući da kalkulator ekološki značajnih površina samo marginalno obuhvaća moguće učinke na **ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu na njih**, za taj je aspekt provedena i kvalitativna procjena.

3.1. Mogući učinci na biološku raznolikost

Čini se da su obilježja krajolika i zemljišta ostavljena na ugaru najkorisnije vrste ekološki značajnih površina za biološku raznolikost

Kalkulatorom ekološki značajnih površina upućuje se na to da bi sastav svih vrsta ekološki značajnih površina koje su bile praćene na regionalnoj razini NUTS-3 mogao imati pozitivan učinak na bioraznolikost, iako na različitim razinama. Najniži rezultat zabilježen je u regijama

u kojima su postrni usjevi zauzimali više od 70 % površina. Najviši mogući pozitivni učinak bio je povezan sa sastavom ekološki značajnih površina u kojima su najzastupljenija bila obilježja krajolika (više od 50 % ukupnih ekološki značajnih površina regije), a potom sa sastavom u kojem prevladava zemljište ostavljeno na ugaru (više od 70 %).

Kad su u pitanju skupine vrsta, analizom se ukazuje na pozitivan učinak obilježja krajolika na beskralješnjake, ptice i kopneno bilje, dok se za gmazove i vodozemce bolji rezultat u pogledu učinka iskazuje u prisutnosti graničnih pojaseva i zemljišta na ugaru.

Ta opažanja potvrđuju i rezultati iz druge znanstvene literature. Njima se čak upućuje na to da se najpozitivniji mogući učinak među obilježjima krajolika povezuje sa živicom, rubovima polja i tradicionalnim kamenim zidovima jer pružaju stanište kukcima, člankonošcima, pticama i bilju.

Ekološki značajne površine mogle bi biti korisnije za biološku raznolikost uz uvjet da se uspostave odgovarajući načini upravljanja

Iz opažanja je vidljiva važnost načina upravljanja za jačanje učinka na okoliš ekološki značajnih površina.

Rezultati kalkulatora ekološki značajnih površina upućuju na to da će se pozitivan učinak na biološku raznolikost vjerojatno razlikovati ovisno o različitim zahtjevima za upravljanje za svaku vrstu ekološki značajnih površina. Primjerice, za zemljište ostavljeno na ugaru to ovisi o pokrivenosti i posijanim vrstama. Za biološku raznolikost, a posebno oprašivače, najveći učinak postiže se sadnjom divljeg cvijeća, a najniži ako se na zemljištu ne posadi ništa. Prirodni oporavak također je dobar način za poticanje biološke raznolikosti i oprašivanja.

Osim na prirodu pokrivenosti zemljišta, literatura ukazuje i na važnost neintenzivnih načina upravljanja neproduktivnim ekološki značajnim površinama kao što je dugotrajno ostavljanje zemljišta na ugaru i nekorištenje pesticida kako bi se što manje uznemiravalo relevantna staništa, osobito tijekom razdoblja razmnožavanja ptica.

Čini se da pozitivan učinak na biološku raznolikost ima sjetva miješanih vrsta pod postrnim usjevima / zelenim pokrovom. I doista, prema literaturi pozitivni se učinci mogu poboljšati ako se smjesa sastoji od mješavina bilja osmišljenih na korist oprašivača i pticama i ako ih se pusti da cvjetaju i stvaraju sjeme.

Otkrića o odabiru vrsta primjenjuju se i na usjeve koji vežu dušik, iako su simulacije pokazale i to da bi *Vicia faba* mogla ostvariti nešto bolji rezultat od drugih vrsta. Kad su posrijedi druge vrste ekološki značajnih površina, mogući pozitivni učinci usjeva koji vežu dušik također ovise o načinu upravljanja, kao što je učestalost promjene kultura i ekstenzivno upravljanje.

3.2. Ostali mogući učinci

3.2.1. Mogući učinci na usluge ekosustava

Najbolje rezultate u odnosu na svoj potencijalni učinak na usluge ekosustava ostvaruju obilježja krajolika

Rezultati kalkulatora ekološki značajnih površina upućuju na to da od različitih sastava ekološki značajnih površina na regionalnoj razini NUTS-3, prisutnost prevladavajućih

obilježja krajolika na više od 50 % ukupnih ekološki značajnih površina pokazuje najpozitivniji mogući utjecaj na usluge ekosustava kao cjeline.

Iz daljnje analize znanstvene literature proizlazi da bi se pozitivni učinak obilježja krajolika na usluge ekosustava mogao pojačati osiguravanjem njihove vlastite cvjetne raznolikosti, strukturom vegetacije i upravljanjem. Kad su u pitanju granični pojasevi, ključni su čimbenici lokacija i dimenzije.

Ostale vrste ekološki značajnih površina mogu imati određeni pozitivan učinak na određene usluge ekosustava, osobito ako se uvedu određena pravila upravljanja te ako su pri izboru vrsta koje se siju ispunjeni određeni zahtjevi

Postrni usjevi ostvaruju dobre rezultate u pogledu učinka na kemijsko stanje slatke vode. Simulacije kalkulatora ekološki značajnih površina pokazuju, primjerice, da se njihov učinak može poboljšati upotrebom mješavina različitih vrsta. Također pokazuju da vrste koje poljoprivrednici najčešće prijavljuju za postrne usjeve (npr. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* i *Raphanus sativus*) ostvaruju bolje rezultate kad se siju kao mješavina nego kao pojedinačne vrste. Osim toga, vrste s različitim potrebama za hranjivim tvarima i korijenskim sustavima mogu biti učinkovitije u smanjivanju opasnosti od gubitka dušika.

Čini se i da pozitivan učinak zemljišta ostavljeno na ugaru na usluge ekosustava ovisi o odabiru vrsta koje se siju: mješavine divljeg sjemena i golog ugara sa zimskim strništima i prirodno obnovljenom vegetacijom postižu bolje rezultate od trave. No, svaka je pokrivenost zemljišta na ugaru dobrodošla, jer golo tlo ostvaruje najniže rezultate u pogledu usluga ekosustava i može imati negativne učinke zbog veće opasnosti od erozije tla. Zemljište ostavljeno na ugaru daje bolje rezultate i onda ako se duže vrijeme ostavi nedirnuto.

Utjecaj usjeva koji vežu dušik može ovisiti i o odabiru vrsta i upravljanju: smanjenjem učestalosti promjene kultura smanjuje se gubitak dušika, otjecanje fosfata i opasnost od erozije tla.

3.2.2. Mogući učinci na klimu

Iz perspektive prilagodbe klimatskim promjenama uvođenje ekološki značajnih površina pomaže otpornosti poljoprivrednih gospodarstava na klimatske promjene, primjerice povećanim stvaranjem obilježja krajolika. Klimatske bi se promjene mogle dodatno ublažiti povećanom upotrebom mahunastih usjeva i posljedičnom zamjenom dušičnog gnojiva fiksacijom dušika. Također, koristi za zalihe ugljika u tlu od poljoprivrednog šumarstva i pošumljavanja, ako su provedeni, mogle bi poboljšati sekvencijaciju ugljika pri korištenju zemljišta u EU-u.

Sekvencijacija ugljika iz tla izravno ovisi o biološkoj raznolikosti tla. Time se naglašavaju veze i moguća sinergija između poboljšanja biološke raznolikosti i ublažavanja klimatskih promjena.

4. Zaključci

2016. bila je druga godina primjene obveze u pogledu ekološki značajnih površina. Podaci dosad prikupljeni iz 19 država članica upućuju na to da je u drugoj godini bilo vrlo malo promjena i u pogledu načina na koji nacionalna tijela upravljaju sustavom i kod

poljoprivrednika koji su načelno ispunili obvezu na isti način kao prve godine. Stoga gotovo da nije bilo promjena u količini zemljišta pod ekološki značajnim površinama, u ukupnim površinama koje su poljoprivrednici prijavili kao ekološki značajne površine i u udjelima različitih vrsta ekološki značajnih površina u tim područjima.

Ukupan postotak prijavljenih ekološki značajnih površina na obradivom zemljištu gotovo je dvostruko veći od traženih 5 % na razini poljoprivrednih gospodarstava. To je većinom postignuto zahvaljujući oslanjanju na proizvodne ili potencijalno proizvodne ekološki značajne površine: usjeve koji vežu dušik, postrne usjeve i zemljište ostavljeno na ugaru. Ostale ekološki značajne površine, među kojima i obilježja krajolika, tek su neznatno pridonijele ukupnim prijavljenim ekološki značajnim površinama.

Analiza upućuje na činjenicu da koristi koje okolišu donose ekološki značajne površine ovise ne samo o njihovoj količini nego i o kakvoći, što je povezano s posebnim uvjetima i zahtjevima u vezi s upravljanjem, kao što su:

- vrsta pokrova na tlu za zemljište ostavljeno na ugaru, različite mješavine usjeva za postrne usjeve i skupine kultura za usjeve koji vežu dušik;
- režimi košenja, razdoblja čuvanja i upotreba kemijskih sirovina;
- raznolikost strukture vegetacije za obilježja krajolika, lokacija i dimenzije za granične pojaseve.

Važan su korak prema boljim načinima upravljanja izmjene sekundarnog zakonodavstva o ekologizaciji koje trenutačno provodi Komisija, zajedno sa sljedećim čimbenicima: i. zabrana upotrebe proizvoda za zaštitu bilja na (potencijalno) produktivnim ekološki značajnim površinama; ii. razjašnjenje i uspostava razdoblja čuvanja za neke vrste ekološki značajnih površina i iii. racionalizacija zahtjeva koji su možda odvratili poljoprivrednike od korištenja nekih ekološki značajnih površina koje su od najveće koristi za okoliš, prije svega obilježja krajolika i graničnih pojaseva.

Komisija će nastaviti razmatrati tu temu, među ostalim i u sklopu predstojeće evaluacije ekologizacije. Ovo će izvješće biti koristan doprinos toj evaluaciji u kojoj će se razmotriti svi aspekti ekologizacije, među kojima i ekološki značajne površine. Evaluacija će se potom iskoristiti u idućoj fazi modernizacije i pojednostavnjenja ZPP-a kako bi on u najvećoj mogućoj mjeri pridonio ostvarivanju 10 prioriteta Komisije i ciljeva održivog razvoja.

Na temelju navedenih razmatranja Komisija ne predlaže izmjenu Uredbe (EU) br. 1307/2013 na način da se poveća postotak ekološki značajnih površina.