



Bryssel 29.3.2017
COM(2017) 152 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**viherryttämistukijärjestelmän mukaisen ekologista alaa koskevan velvoitteen
täytäntöönpanosta**

{SWD(2017) 121 final}

1. Johdanto

Kun yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) uudistettiin vuonna 2013, otettiin käyttöön tuki ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisille maatalouskäytännöille¹ (viherryttäminen). Tarkoituksena oli edelleen parantaa maatalouteen liittyvien luonnonvarojen kestävä hoitoa maksamalla viljelijöille tukea ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisista maatalouskäytännöistä. Viherryttäminen edellyttää viljelyn monipuolistamista ja pysyvän nurmen säilyttämistä. Lisäksi viljelijöiden on varmistettava, että viisi prosenttia heidän peltoalastaan on ekologista alaa (ecological focus area, EFA).

Komissio täyttää tällä vuosia 2015 ja 2016 koskevalla kertomuksella oikeudellisen vaatimuksen², jonka mukaan sen on tarkasteltava ekologista alaa koskevan velvoitteen täytäntöönpanoa. Kertomuksessa esitetään myös alustavia huomioita ekologisten alojen mahdollisista ympäristövaikutuksista jäsenvaltioiden ja viljelijöiden tekemien valintojen perusteella. On kuitenkin tärkeää korostaa, ettei kyse ole todellisten ympäristövaikutusten mittaamisesta.

Kertomuksessa päivitetään ja täydennetään joiltakin osin viherryttämisen tarkastelua ensimmäisen soveltamisvuoden jälkeen³. Tarkastelu, joka toteutettiin vuonna 2016, oli osa komission REFIT-ohjelmaa⁴. Vuoden 2016 tarkastelussa käsiteltiin viherryttämisen vaikutuksia tuotantopotentiaaliin ja tasapuolisiin toimintaedellytyksiin ja tarkasteltiin joitakin yksinkertaistamisnäkökohtia. Komissio esitti tarkastelun jälkeen sekundääriseen viherryttämislainsäädäntöön⁵ useita muutoksia, jotka koskivat pääasiassa ekologisia aloja⁶. Muutosten tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja selkeyttää asiaa koskevia sääntöjä sekä lisätä sääntöjen ympäristövaikutuksia. Niitä on määrä alkaa soveltaa viimeistään vuonna 2018⁷ (maaliskuussa 2017⁸ muutokset eivät vielä ole voimassa).

Kertomus on osa ekologisten alojen ja muun viherryttämisen ympäristöhyötyjen laajempaa arviointia, jonka on määrä valmistua vuoden 2017 loppuun mennessä tai vuoden 2018 alussa.⁹ Se otetaan huomioon myös yhteisen maatalouspolitiikan seuranta ja arviointia koskevassa kertomuksessa, joka on määrä julkaista vuonna 2018.¹⁰ Tämän kertomuksen 3 luvussa esitetyt havainnot eivät vaikuta viherryttämisen arviointiin, joka on ekologisten alojen osalta ja kaikilta muiltakin osiltaan kattava.

1.1. Ekologista alaa koskeva velvoite

Monet arvokkaat elinympäristöt ja niiden ylläpitämä luonnon monimuotoisuus ovat riippuvaisia viljelyjärjestelmistä. Markkinat eivät kuitenkaan ota huomioon tämän luonnon

¹ Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 43–47 artikla.

² Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 46 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

³ SWD (2016) 218 final.

⁴ Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma.

⁵ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014.

⁶ Komission delegoitu asetus, annettu 15. helmikuuta 2017, C(2017)735.

⁷ Jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa muutoksia vuonna 2017.

⁸ Euroopan parlamentti ja neuvosto tarkastelevat parhaillaan lainsäädäntömuutoksia.

⁹ Katso maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeva vuoden 2017 hallintosuunnitelma:

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

¹⁰ Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 110 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

monimuotoisuuden säilyttämiseksi tarvittavia toimia, jotka eivät siksi kuvastu viljelijöiden tuotteistaan saamassa hinnassa. Luonnon monimuotoisuuden säilyminen edellyttää asianmukaisia viljelykäytäntöjä, mutta kilpailupaineet ovat muuttaneet niitä: joillakin alueilla tämä on johtanut yhä voimakkaampaan tuotannon erikoistumiseen ja voimaperäistymiseen ja toisilla puolestaan maankäytöstä luopumiseen. Tämä luo paineita luonnon monimuotoisuudelle, vaikuttaa haitallisesti maaperään, veteen ja ilmastoon sekä vaarantaa lisäksi maatalousalan pitkän aikavälin tuotantopotentiaalin.

Ekologista alaa koskevan velvoitteen tavoitteena on erityisesti luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja parantaminen tiloilla.¹¹ Muiden viherryttämismääräysten tavoite on se, että se on osa nykyistä yhteistä maatalouspolitiikkaa ja EU:n muita politiikkoja, joiden tarkoituksena on luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonvarojen kestävä hoito.¹² Viherryttämällä, joka kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäiseen pilariin, varmistetaan, että kaikki tulotukea saavat EU:n viljelijät tuottavat ympäristö- ja ilmastohyötyjä osana maataloustoimintaansa. Muiden viherryttämiskäytäntöjen tavoite on ekologista alaa koskevan velvoitteen mukaisten käytäntöjen on tarkoitus olla yksinkertaisia, yleisluonteisia, sopimukseen perustumattomia ja vuotuisia. Viljelijät palkitaan luonnon monimuotoisuuden kannalta suotuisista käytännöistä, mikä ei välttämättä tarkoita, että kaikilla tiloilla on tehtävä muutoksia. Ekologista alaa koskeva velvoite takaa, että tällaisia käytäntöjä jo toteuttavilla tiloilla ne säilyvät viljelijöihin kohdistuvista kilpailupaineista huolimatta. Jos käytäntöjä ei ole toteutettu, ne on otettava käyttöön.

Viljelijöiden, joiden peltoala ylittää 15 hehtaaria, on ekologista alaa koskevan vaatimuksen täyttämiseksi varmistettava, että vähintään viisi prosenttia peltoalasta on ekologista alaa, jolla on ekologisesti myönteisiä vaikutuksia. Ekologisen alan tyyppi valitaan luettelosta, jonka kansalliset viranomaiset laativat EU:n yhteisen luettelon perusteella. EU:n luettelo sisältää laajan kirjon erilaisia piirteitä tai aloja, jotka vaikuttavat luonnon monimuotoisuuteen joko suoraan (esimerkiksi kesantoalat tai maisemapiiirteet) tai välillisesti vähentämällä tuotantopanosten käyttöä ja/tai parantamalla maaperän suojelua (esimerkiksi kerääjäkasvit tai tyypeä sitovat kasvit).¹³ Ekologisten alojen laskennassa käytetään painokertoimia, jotka kuvastavat kutakin ekologisen alan tyyppiä ja sen merkitystä luonnon monimuotoisuudelle. Painokertoimet vaihtelevat 0,3:sta (esimerkiksi kerääjäkasvit) ja 0,7:stä (tyypeä sitovat kasvit) kahteen (pensasaidat).

Jäsenvaltiot voivat räätälöidä ekologisen alan tyyppejä monin eri tavoin: kansallisia luetteloita laadittaessa voidaan esimerkiksi hyödyntää viljelijöiden olemassa olevia käytäntöjä ja/tai täydentää tiettyjä ekologisen alan tyyppejä koskevia vaatimuksia (esimerkiksi tuotantomenetelmien osalta) niiden tehokkuuden varmistamiseksi tai parantamiseksi. Jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin tarjota viljelijöille myös useita vaihtoehtoisia käytäntöjä, joiden katsotaan vastaavan ekologista alaa. Viljelijät voidaan vapauttaa velvoitteesta esimerkiksi tilan sijainnin (metsäpoikkeus), koon tai maankäytön perusteella.

Täydentäviä ehtoja pidemmälle meneviä ekologista alaa koskevia käytäntöjä voidaan täydentää maaseudun kehittämisohjelmien mukaisilla vapaaehtoisilla toimenpiteillä.

¹¹ Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 johdanto-osan 44 kappale.

¹² Väliarviointi luonnon monimuotoisuutta koskevasta EU:n strategiasta vuoteen 2020, COM(2015) 478 final.

¹³ Ekologisen alan tyytit luetellaan asetuksen (EU) N:o 1307/2013 46 artiklan 2 kohdassa, ja niitä tarkennetaan komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 45 artiklassa.

Maaseudun kehittämisohjelmista rahoitetaan vaativampia toimia, joilla täytetään ympäristöön ja ilmastoon liittyviä tarpeita.

1.2. Menetelmät, tietolähteet ja rajoitukset

Tämä kertomus perustuu tietoihin, joita on tällä hetkellä saatavana ekologista alaa koskevan vaatimuksen täyttämistä. Se sisältää alustavia havaintoja mahdollisista ympäristövaikutuksista, mutta se ei sinänsä ole parempaa sääntelyä koskevissa komission suuntaviivoissa¹⁴ määritelty arviointi.

Täytäntöönpanotilanteen arvioimiseksi kertomuksessa käytetään jäsenvaltioiden viranomaisten komissiolle toimittamia vuotuisia päätöksiä ekologisen alan tyyppien valinnasta.¹⁵ Käytettävissä ovat vuosien 2015, 2016 ja 2017 päätökset. Kertomuksessa käytetään myös tietoja siitä, mitä ekologisen alan tyyppisiä viljelijät ovat valinneet, jäljempänä 'valintatiedot'. Tiedot perustuvat viljelijöiden vuosia 2015 ja 2016 koskeviin ilmoituksiin, ja jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ne aluekohtaisesti¹⁶.

Komission analyysin laatu riippuu raportoinnin oikea-aikaisuudesta ja täydellisyydestä. Tässä on nyt puutteita, sillä osa ilmoituksista on epätäydellisiä tai niitä ei ole tehty lainkaan. Ekologista alaa koskevat valintatiedot vuodelta 2015 ovat saatavana kaikista jäsenvaltioista Ranskaa lukuun ottamatta. Vain 19 jäsenvaltiota on toimittanut tiedot vuodelta 2016.¹⁷

Mahdollisia ympäristövaikutuksia koskevien havaintojen tarkoituksena ei ole todellisten vaikutusten mittaaminen. Ne ovat pikemminkin simulaatioita, joissa sovelletaan käytettävissä oleville vaihtoehdoille ennalta määritettyjä arvoja. Arvot perustuvat seuraaviin:

- komission yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) tutkimus¹⁸, jossa on käytetty tieteelliseen kirjallisuuteen pohjautuvaa mallintamisvälinettä, jäljempänä 'EFA-laskuri',
- valikoitu kirjallisuuskatsaus¹⁹.

EFA-laskurissa ekologisen alan eri tyyppien mahdolliset ympäristövaikutukset arvioidaan pistejärjestelmällä, jossa otetaan huomioon kunkin tyyppin ominaispiirteet ja agronominen konteksti, mutta ei kvantifioida todellisia vaikutuksia. Laskurilla, joka suunniteltiin alun perin käytettäväksi tilatasolla, tilatason tulokset ekstrapoloidaan ja yhdistetään aluetasolle jäsenvaltioiden ilmoittamien, vuotta 2015 koskevien todellisten valintatietojen perusteella. Tästä syystä tulokset eivät ole täysin tarkkoja.

¹⁴ Ks. COM(2015) 215 final ja SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Valinnan ovat suorittaneet keskusviranomaiset lukuun ottamatta Belgiaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joissa alueviranomaiset tekivät valinnat.

¹⁶ Perustuu tilastollisen alueuokituksen NUTS 3 -tasoon.

¹⁷ Vuotta 2016 koskevat valintatiedot on saatu 18 jäsenvaltiosta (Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska, Viro, Espanja, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia ja Suomi) sekä Yhdistyneen kuningaskunnan kahdelta alueelta (Wales ja Pohjois-Irlanti).

¹⁸ Välineen on kehittänyt Hertfordshiren yliopisto, ja kehittämistyötä on koordinoanut YTK.

¹⁹ Olennaisimmat saatavana olevat selvitykset: Evelyn Underwood ja Graham Tucker, *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Institute for European Environmental Policy, November 2016. Guy Pe'er ym., "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", *Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology*, December 2016.

Lisäksi on tärkeää huomauttaa, että näitä mahdollisia vaikutuksia tarkastellaan vain ekologisten alojen pääominaispiirteiden perusteella. Muita laatukriteerejä, kuten viljelykäytäntöjä tai sitä, kuinka kauan kasvit säilytetään alalla, ei tarkastella lähemmin. Vaikutuksia arvioidaan suhteessa toisten ekologisen alan tyyppien vaikutuksiin ilman perustasoa (viiteskenaariota). Analyysissa on tarkasteltu yhdeksää ekologisen alan yhdistelmää, jotka on yhdistetty alueellisella NUTS 3 -tasolla²⁰, kuten kuvioista 4 ilmenee. Myös alueellinen konteksti ja lajikoostumus on otettu huomioon.

Mahdollisista vaikutuksista eniten painotetaan **luonnon monimuotoisuutta**, joka on ekologisten alojen ensisijainen ympäristötavoite. Simulaatiossa tarkastellaan lajien monimuotoisuutta ja kantoja EUNIS²¹-lajiryhmäluokituksen perusteella (sammakkoeläimet, linnut, selkärangattomat, nisäkkäät, matelijat ja maakasvit).

Ekologisen alan laajemman ympäristötavoitteen vuoksi tarkastellaan lisäksi mahdollisia vaikutuksia **ekosysteemipalveluihin** (ekosysteemien hyödyt ihmisille)²² ja **ilmastoon**. Tarkoituksena on määrittää ekologista alaa koskevan velvoitteen täytäntöönpanosta johtuvat mahdolliset rinnakkaishyödyt ja kielteiset vaikutukset.

Ekosysteemipalvelujen simulaatiossa käytetään ekosysteemipalvelujen yhteistä kansainvälistä luokitusta (CICES). Se kattaa pölytyksen, siementen leviämisen, tautien ja tuholaisten säätelyn, makean veden kemiallisen tilan, massastabiloinnin ja eroosion säätelyn.

Kertomuksessa otetaan huomioon myös sidosryhmien palaute, jota on saatu asiantuntijaryhmältä sekä kansalaisvuoropuhelun ja joulukuun 2015 ja maaliskuun välisenä aikana järjestetyn, viherryttämistä koskevan komission julkisen kuulemisen²³ yhteydessä. Lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltioiden YMP-valintoja koskeva selvitys²⁴. Eurostatin suorittamaa maatalojen rakennetutkimusta ja sen vuotuisia tilastoja on käytetty taustatietoina.

Jäsenvaltioiden valinnat, viljelijöiden valintatiedot, metodologia ja bibliografia esitellään yksityiskohtaisemmin tähän asiakirjaan liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. Täytäntöönpano – tilannekatsaus

2.1. Jäsenvaltioiden valitsevat ekologisen alan tyypit

Vuonna 2015 jäsenvaltiot valitsivat ekologisen alan tyyppinä hyvin vaihtelevasti.

Jäsenvaltiot voidaan niiden vuotta 2015 koskevien päätösten perusteella jakaa seuraaviin ryhmiin (katso kuvio 1):

- Ekologisen alan tyyppien luettelo oli laaja (10–19 tyyppiä) 14 jäsenvaltiossa. Kaikki nämä luettelot sisälsivät kesantoalat, lyhytkiertaisen energiapuun, tyyppiä sitovat

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

²¹ Euroopan unionin luontoa koskeva tietojärjestelmä.

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

²⁴ Yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanon kartoitus ja analyysi: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

kasvit, suojakaistat (Tšekkiä lukuun ottamatta), kerääjäkasvit/kasvipeitteen (Italiaa lukuun ottamatta) sekä vähintään neljä erilaista maisemapiirrettä yhdeksästä (ensi sijassa ryhmässä olevat puut ja rivissä olevat puut).

- Yhdeksässä jäsenvaltiossa luettelo oli keskilaaja. Kaikkien näiden valtioiden luetteloihin sisältyivät kesantoalat, tyypeä sitovat kasvit (Tanskaa lukuun ottamatta) sekä vähemmän kuin viisi maisemapiirrettä.
- Viidessä jäsenvaltiossa ekologisen alan tyyppejä oli tarjolla rajoitetusti (enintään neljä). Kaikki viisi luetteloa sisälsivät tyypeä sitovat kasvit, kesantoalat (Alankomaita lukuun ottamatta) sekä yhden tai ei yhtään maisemapiirrettä.

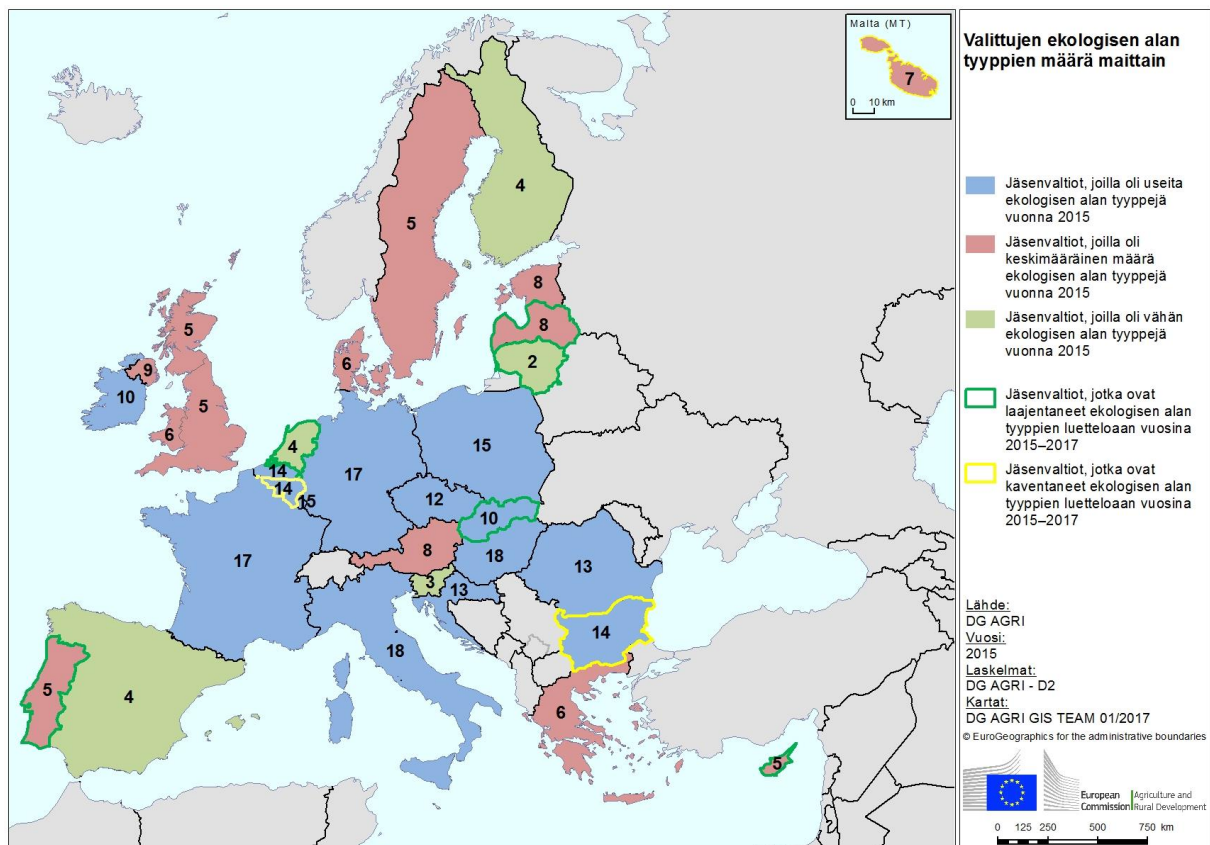
Tiedot osoittavat, että jäsenvaltiot suosivat tyypeä sitovia kasveja, kesantoaloja sekä maisemapiirteitä enemmän kuin peltometsähehtaareja, hehtaarien kaistaleita metsien reunassa ja terassiviljelmiä.

Lyhytkiertoisien energiapuun, kerääjäkasvien/kasvipeitteen sekä tyypeä sitovien kasvien osalta jäsenvaltioiden oli laadittava luettelo puulajeista tai viljelykasvilajeista, jotka parhaiten edistävät ekologisten alojen vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen. Jäsenvaltiot valitsivat monia erilaisia lajeja.

Vuosina 2015–2017 muutaman jäsenvaltion valintoihin on tehty muutoksia, jotka koskevat lähinnä ekologisen alan tyyppien luetteloa ja ovat vähäisiä.

Vuoden 2015 jälkeen yhdeksän jäsenvaltion päätöksiin on tehty muutoksia, jotka ovat koskeneet lähinnä ekologisen alan tyyppejä (kuvio 1). Näistä kuudessa jäsenvaltiossa viljelijöille tarjottiin lisää vaihtoehtoisia ekologisen alan tyyppejä ilmeisesti sen jälkeen, kun niissä oli perustettu soveltamisen valvomiseksi tarvittava hallinnollinen järjestelmä. Lopuissa kolmessa jäsenvaltiossa poistettiin joitakin ekologisen alan tyyppejä, koska viljelijät eivät olleet juurikaan valinneet niitä.

Kuvio 1. Vuonna 2015 valittujen ekologisen alan tyyppien määrä jäsenvaltioittain/alueittain sekä muutokset seuraavina vuosina



Useimmissa jäsenvaltioissa on valittu vaihtoehtoja, joissa otetaan huomioon muiden YMP-mekanismien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen.

Jäsenvaltioista 22 nimesi ekologiseksi alaksi vähintään yhden täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen edellyttämän tai suojaaman tyyppin. Näitä olivat suojakaistat ja/tai yksi tai useampi näiden sääntöjen suojaama maisemapiirre. Kuudessa jäsenvaltiossa ei valittu ainoatakaan tällaista tyyppiä. Samoin neljässä niistä viidestä jäsenvaltiosta, joissa viljelijöille saatettiin tarjota mahdollisuus hyötyä metsäpoikkeuksesta, tehtiin niin. Vuonna 2016 vain kolmessa jäsenvaltiossa oli alettu soveltaa ekologista alaa vastaavia käytäntöjä (Italia, Alankomaat ja Itävalta).

Vaihtoehtoja, joilla tehostetaan ekologisen alan tyyppien vaikutusta, on valittu vain harvoin.

Vaikka jäsenvaltioilla on käytettävissään monia keinoja ekologisten alojen tehokkuuden parantamiseksi, niitä on käytetty vain harvoin. Yhdessäkään niistä 13 jäsenvaltiosta tai alueesta, joissa lammikot valittiin ekologisen alan tyyppiä, ei esimerkiksi asetettu kriteerejä, joilla varmistettaisiin lammikoiden arvo luonnon kannalta. Samoin 31 jäsenvaltiosta tai alueesta vain Belgiassa (Vallonia) vahvistettiin tuotantopanosrajoituksia tyyppiä sitovien kasvien aloille, ja vain neljässä 21 jäsenvaltiosta tai alueesta (Belgia (Flander), Belgia (Vallonia), Saksa ja Alankomaat) tällainen rajoitus vahvistettiin kerääjäkasveille. Vain kahdessa jäsenvaltiossa (Alankomaat ja Puola) viljelijät ovat voineet yhdistää toimensa perustaakseen vierekkäisiä ekologistia aloja, jotka ovat ympäristön kannalta parempia (kollektiivinen lähestymistapa).

Jäsenvaltiot näyttävät valinnoillaan pyrkineen tarjoamaan viljelijöille mahdollisimman paljon joustavuutta ja samalla pitämään hallinnon mahdollisimman kevyenä.

Toistaiseksi kootun näytön perusteella²⁵ jäsenvaltioiden täytäntöönpanovalinnat näyttävät perustuvan muun muassa seuraaviin tekijöihin:

- halu tarjota viljelijöille mahdollisimman monta vaihtoehtoa, jotta nämä voivat hyödyntää tavanomaisia käytäntöjä;
- kustannukset, joita aiheutuu erityisten valvontavaatimusten noudattamisesta ja pysyvien ekologisen alan tyyppien merkitsemisestä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän asianomaiselle tasolle;
- päätökset, jotka on tehty muiden YMP-välineiden mukaisesti (esimerkiksi maaseudun kehittämissuunnitelmien mukaisesti tuetut peltometsätoimenpiteet) tai jotka johtuvat EU:n ympäristölainsäädännöstä (esimerkiksi nitraatteja koskevien toimintaohjelmien mukainen pakollinen kerääjäkasvien istuttaminen)²⁶;
- paikalliset ympäristö- ja muut olosuhteet (esimerkiksi terassiviljelmät tai osittain luonnonvaraisen kasvillisuuden runsaus).

Tässä vaiheessa ei vielä voida päätellä, onko jokin näistä tekijöistä vaikuttanut erityisen voimakkaasti.

2.2. Viljelijöiden valitsevat ekologisen alan tyypit

Ekologista alaa koskeva velvoite kattaa valtaosan EU:n peltoalasta. Kattavuus näyttää pysyneen ennallaan vuosina 2015–2016.

Vuonna 2015 70 prosenttia EU:n²⁷ kokonaispeltoalasta oli ekologista alaa koskevan velvoitteen piirissä. Vuonna 2016 tämä osuus oli 69 prosenttia. Muu peltoala

- ei ollut suoran tulotuen piirissä (esimerkiksi koska viljelijä ei ollut hakenut tukea),
- oli vapautettu tilan koon perusteella (alle 15 hehtaaria peltoalaa),
- kuului luonnonmukaisiin maatiloihin tai pienviljelijäjärjestelmän piirissä oleviin tiloihin,
- oli suurelta osalta nurmea,
- sijaitsi maissa, joissa sovelletaan metsäpoikkeusta.

²⁵ Ks. alaviite 24.

²⁶ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY (nitraattidirektiivi).

²⁷ Tietojen saatavuudesta ks. 1.2 kohta.

Viljelijöiden ilmoittamien ekologisten alojen prosenttiosuus on EU:n tasolla lähes kaksi kertaa niin suuri kuin tilatasolla vaadittu viisi prosenttia. Kolme tärkeintä ekologisen alan tyyppiä liittyy tuottaviin tai potentiaalisesti tuottaviin aloihin.

Vuonna 2015 ekologiseksi alaksi ilmoitettiin kahdeksan miljoonaa hehtaaria. Ekologisten alojen osuus velvoitteen piiriin kuuluvasta peltoalasta oli 13 prosenttia ja painokerrointen soveltamisen jälkeen 10 prosenttia (prosenttiosuudet eivät tilatasolla olleet välttämättä samat). Tämä on huomattavasti enemmän kuin lainsäädännössä vaadittu viiden prosentin osuus tilatasolla. Vuonna 2016 vastaavat osuudet olivat 15 ja 10 prosenttia. Pinta-alassa tapahtui pieni 130 000 hehtaarin kasvu.

Vuonna 2015 useimmin ilmoitetut ekologisen alan tyypit liittyivät tuottavaan tai potentiaalisesti tuottavaan maatalousmaahan (kuvio 2). Ne olivat

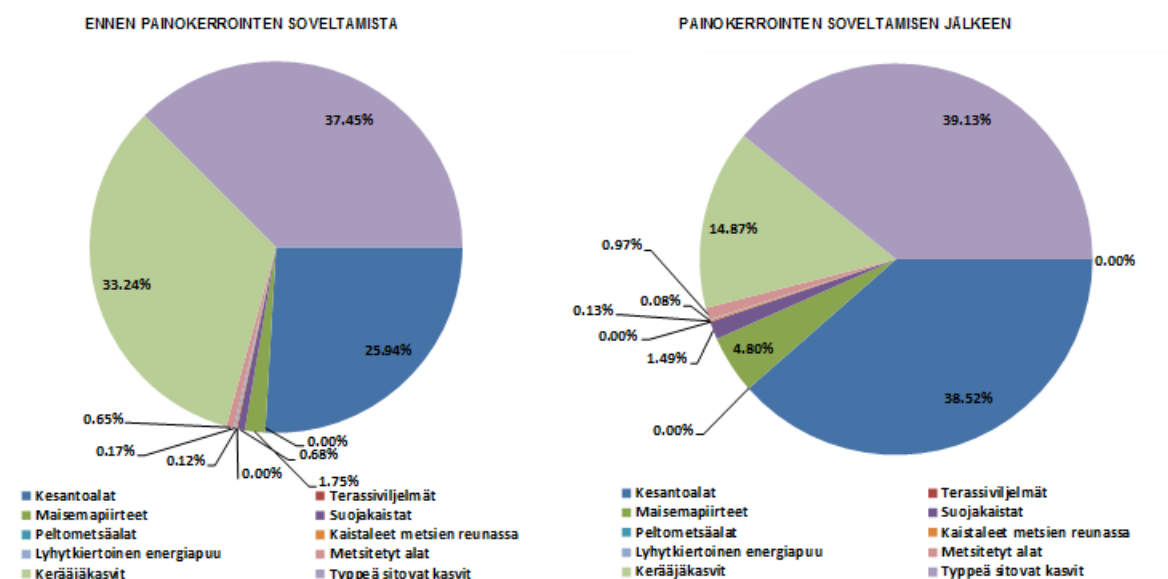
- tyypeä sitovien kasvien alat (37,4 prosenttia todellisesta ekologisesta alasta),
- kerääjäkasvien alat (33,2 prosenttia),
- kesantoalat (25,9 prosenttia).

Painokerrointen soveltamisen jälkeen tyypeä sitovien kasvien ja kerääjäkasvien osuus oli 54 prosenttia painotetusta ekologisesta kokonaisalasta (tyypeä sitovat kasvit 39 prosenttia ja kerääjäkasvit 15 prosenttia). Tämä oli 5,4 prosenttia velvoitteen piiriin kuuluvasta peltoalasta ja näyttää olevan osasyys viiden prosentin tilatasoisen vaatimuksen ylittymiseen. Muista ekologisen alan tyypeistä esimerkiksi maisemapiirteiden osuus oli 1,7 prosenttia ja suojakaistojen 0,7 prosenttia.

Edellä mainittu ekologisten alojen osuus EU:n tasolla pysyi varsin vakaana vuonna 2016, mutta jäsenvaltioiden välillä oli vaihtelua. Kesantoalat sekä maisemapiirteet ja suojakaistat alat vähenivät, kun taas kerääjäkasvit ja tyypeä sitovat kasvit lisääntyivät.

- Lisäksi tiedot ekologisen alan tyypeistä vuodelta 2015 osoittavat, että ekologisena alana ilmoitetun kesantoalan osuus oli 34 prosenttia Eurostatin tilastoista ilmenevästä kyseisten jäsenmaiden kokonaiskesantoalasta. Nämä kokonaisalat supistuivat 24 prosenttia vuosina 2000–2014, mutta kasvoivat hieman vuonna 2015.
- Eurostatin mukaan palkokasvien alat ovat EU:ssa lisääntyneet 20 prosentilla vuodesta 2013. Ekologisina aloina ilmoitetut tyypeä sitovien kasvien alat, jotka valittiin kaikissa jäsenvaltioissa Tanskaa lukuun ottamatta, kattoivat 49 prosenttia tällaisista aloista vuonna 2015. Ekologisten alojen roolia yhtenä tekijöistä, jotka vaikuttavat palkokasvien alojen kehityssuuntauksiin, olisi arvioitava tarkemmin.

Kuvio 2. Ilmoitetut ekologiset alat eriteltyinä tärkeimmän ekologisen alan tyypin mukaan EU:n tasolla, ennen ja jälkeen painokerrointien soveltamisen



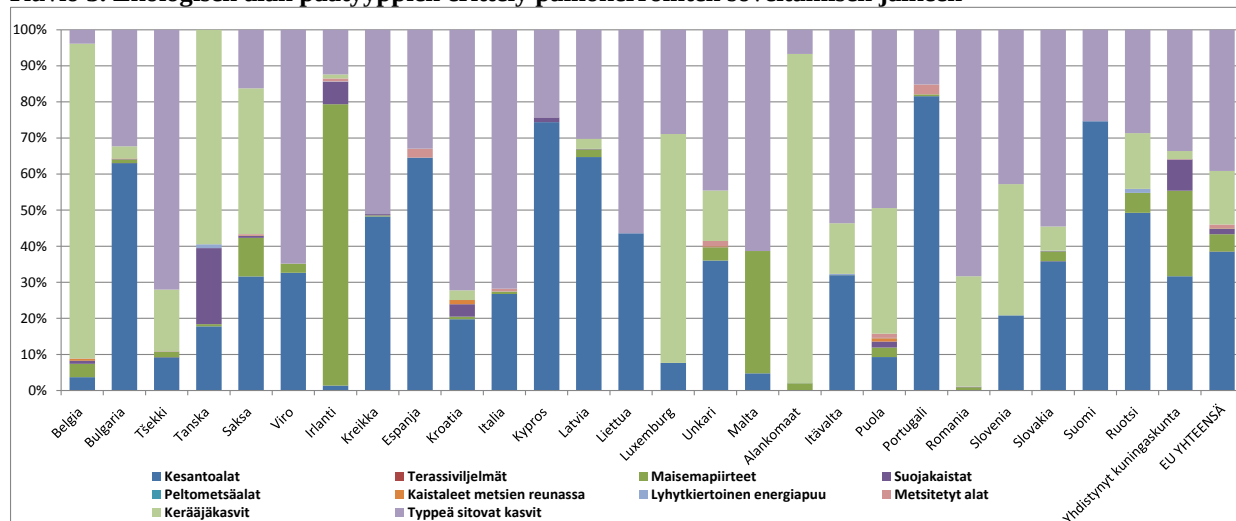
Lähde: Jäsenvaltioiden valintatiedot, 2015 (EU 27, Ranskan tietoja ei ole käytettävissä)

Ekologisen alan tyyppien jakautuminen jäsenvaltioissa ja alueilla muodostaa selkeitä maantieteellisiä säännönmukaisuuksia.

Kun ekologisen alan tyyppien yhdistelmiä tarkastellaan jäsenvaltioiden tasolla (kuvio 3) ja NUTS 3 -tasolla (kuvio 4), havaitaan useita säännönmukaisuuksia:

- Maisemapiirteiden ja suojakaistojen osuus on merkittävä vain Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Maltassa.
- Kesantoaloja on eniten Espanjan, Portugalin ja Kyproksen kaltaisissa Välimeren maissa sekä borealisen vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella sijaitsevilla jäsenvaltioissa, kuten Suomessa ja Latviassa.
- Typeä sitovat kasvit ovat yleisiä Kroatiassa, Tšekissä, Italiassa, Puolassa ja Romaniassa.
- Kerääjäkasvit ovat yleisempiä Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Luxemburgissa ja Alankomaissa.

Kuvio 3. Ekologisen alan päätyyppien erittely painokerrointien soveltamisen jälkeen



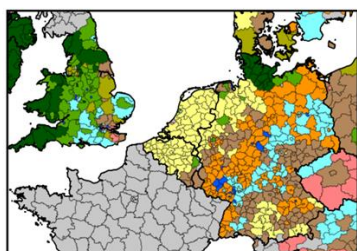
Lähde: Jäsenvaltioiden valintatiedot, 2015 (EU 27, Ranskan tietoja ei ole käytettävissä)

Kuvio 4. Ekologisen alan päätyyppiryhmien maantieteellinen jakautuminen kullakin NUTS 3 -alueella

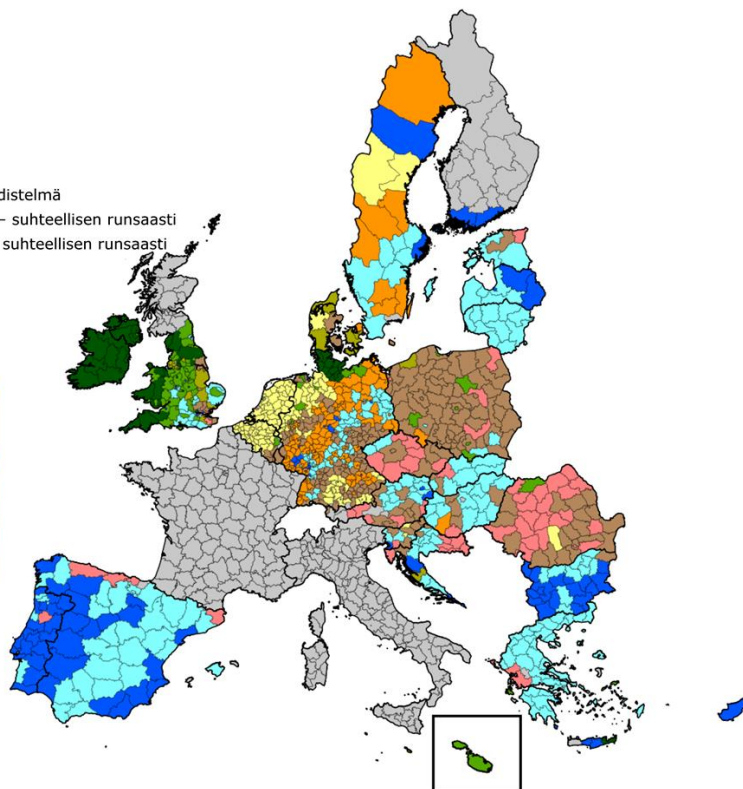
Selitteet

Ilmoitetut ekologisen alan tyyppien luokat

1.	LLF+CC+NFC < 80 %	LF - yli 50 %
2.		LF - suhteellisen runsaasti
3.		BS - suhteellisen runsaasti
4.	LLF+CC+NFC > 80 %	LLF - esiintyy
5.		CC - esiintyy
6.		NFC - esiintyy
7.	LLF+CC+NFC > 80 %	LLF - vähän; CC ja NFC - yhdistelmä
8.		LLF - keskimääräisesti; NFC - suhteellisen runsaasti
9.		LLF - keskimääräisesti; CC - suhteellisen runsaasti
		Ei tietoja



BS = suojakaistat
CC = kerääjäkasvialat
LF = maisemapiirteet
LLF = kesantoalat
NFC = tyypeä sitovien kasvien alat



Lähde: Jäsenvaltioiden valintatiedot, 2015 (EU 27, Ranskan tietoja ei ole käytettävissä). Italian tietoja ei ole vielä tarkistettu. Suomen luokittelemattomiin alueisiin sovelletaan metsäpoikkeusta.

Ekologista alaa vastaavia käytäntöjä on sovellettu kolmessa jäsenvaltiossa.

Niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa sovellettiin ekologista alaa vastaavia käytäntöjä, ekologista alaa vastaavien alojen laajuus oli vuonna 2015 41 000 hehtaaria. Nämä alat sijaitsivat enimmäkseen Itävallassa (lähes 39 000 hehtaaria, jotka perustuivat maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteisiin ja joiden osuus maan ekologisesta kokonaisalasta oli 65 prosenttia). Alankomaissa sertifiointijärjestelmien piiriin kuului etenkin pellonpientareita, ja ne kattoivat vuonna 2015 2 700 hehtaaria (viisi prosenttia maan ekologisesta kokonaisalasta). Italia on soveltanut vastaavuutta vuodesta 2016, eikä tietoja ole vielä saatavilla.

Viljelijöiden päätöksiin yleisimmin vaikuttavat syyt näyttävät vaikuttavan myös ekologisen alan tyypin valintaan.

Sekä tieteellinen kirjallisuus että julkisen kuulemisen tulokset viittaavat siihen, että ekologisen alan tyypin valintaa koskeviin viljelijöiden päätöksiin vaikuttavat syyt jakautuvat karkeasti kolmeen ryhmään:

- taloudelliset syyt, joiden vuoksi viljelijät valitsevat edullisimman ja tuottavimman ekologisen alan tyypin;
- poliittiset ja hallinnolliset tekijät, kuten
 - kansallisten viranomaisten asettama ekologisen alan tyyppien suppea luettelo (esimerkiksi maissa, joissa on valittu vain kolme tai neljä tyyppiä);

- sen riskin suuruus, että viljelijä joutuu tarkastuksen kohteeksi ja hänen havaitaan toimineen vaatimusten vastaisesti (esimerkiksi koska pellonpiennar on liian leveä);
- hallinnollinen rasite (jota voidaan keventää esimerkiksi käyttämällä esitäytettyä yhtenäishakulomaketta, joka sisältää kaikki ekologiseksi alaksi katsottavat maisemapiirteet);
- viljelijöiden käsitykset ja tiedot ekologista alaa koskevasta velvoitteesta.

Tässä vaiheessa ei vielä voida päätellä, onko jokin näistä tekijöistä vaikuttanut erityisen voimakkaasti.

3. Huomioita ekologisten alojen mahdollisista ympäristö- ja ilmastovaikutuksista

Tässä luvussa tarkastellaan valittujen ekologista alaa koskevien toimenpiteiden mahdollisia **ympäristövaikutuksia** 1.2 kohdassa esitellyn EFA-laskurin ja valikoidun kirjallisuuskatsauksen perusteella. EFA-laskurin simulaatioissa on otettu huomioon ekologisten alojen yhdistelmien mahdolliset vaikutukset yhdistämällä tulokset NUTS 3 -tasolla. Tuloksia ei siksi pidä pitää absoluuttisina arvoina. Tulokset kuvastavat erityyppisten ekologisten alojen ominaispiirteitä ja kontekstia mutta eivät ole todellisia määrällisiä tuloksia, joihin vaikuttavat myös tilatason viljelykäytännöt. Näitä ei simulaatioissa ole otettu huomioon.

Koska **ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastomuutokseen sopeutumista** koskevat mahdolliset vaikutukset voidaan EFA-laskurilla ottaa huomioon vain hyvin vähäisessä määrin, tätä varten on suoritettu myös laadullinen arviointi.

3.1 Mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Maisemapiirteet ja kesantoalat vaikuttavat luonnon monimuotoisuuden kannalta suotuisimmilta ekologisen alan tyypeiltä.

EFA-laskurin tulosten perusteella kaikki NUTS 3 -tasolla tarkastellut ekologisen alan tyyppien yhdistelmät voisivat vaikuttaa suotuisasti luonnon monimuotoisuuteen, tosin eriasteisesti. Heikoin tulos saatiin alueilla, joilla kerääjäkasvien osuus oli yli 70 prosenttia. Suurin potentiaalinen myönteinen vaikutus liittyi ekologisen alan tyyppien yhdistelmiin, joissa maisemapiirteiden osuus oli suurin (yli 50 prosenttia alueen ekologisesta kokonaisalasta). Seuraavaksi tehokkain oli yhdistelmä, jossa kesantoalojen osuus oli merkittävä (yli 70 prosenttia).

Analyysi viittaa siihen, että maisemapiirteet vaikuttavat myönteisesti selkärangattomiin, lintuihin ja maakasveihin. Suojakaistat ja kesantoalat näyttävät sen sijaan vaikuttavan suotuisimmin matelijoihin ja sammakkoeläimiin.

Muusta tieteellisestä kirjallisuudesta peräisin olevat havainnot vahvistavat nämä huomiot. Lisäksi ne viittaavat siihen, että maisemapiirteistä luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat mahdollisesti suotuisimmin pensasaidat, pellonpientareet ja perinteiset kiviaidat, koska ne tarjoavat elinympäristöjä hyönteisille, niveljalkaisille, linnuille ja kasveille.

Luonnon monimuotoisuus voi hyötyä ekologisista aloista enemmän, jos viljelykäytännöt ovat asianmukaiset.

Nämä huomiot viittaavat siihen, että viljelykäytännöillä voidaan merkittävästi parantaa ekologisten alojen ympäristövaikutuksia.

EFA-laskurin tuloksista käy ilmi, että myönteinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen todennäköisesti vaihtelee sen mukaan, millaisia viljelykäytäntövaatimuksia kuhunkin ekologisen alan tyyppiin sovelletaan. Esimerkiksi kesantoalan vaikutus riippuu alan laajuudesta ja kylvetystä lajista. Luonnonkukkien kylvämisellä on suurin myönteinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja etenkin pölyttäjiin. Maaperän jättäminen paljaaksi vaikuttaa vähiten. Luontainen uudistuminen on myös hyvä tapa edistää luonnon monimuotoisuutta ja pölytystä.

Maanpeitteen luonteen ohella luonnonmukaiset tavat hoitaa tuottamattomia ekologisia aloja, esimerkiksi maan pitkäaikainen kesannointi tai torjunta-aineiden käyttämättä jättäminen, vaikuttavat kirjallisuuden perusteella merkittävästi, koska niillä vähennetään kyseisille elinympäristöille aiheutuvia häiriöitä etenkin lintujen pesimäaikana.

Lajiseosten kylväminen kerääjäkasvien tai kasvipeitteen aloille näyttää vaikuttavan suotuisasti luonnon monimuotoisuuteen. Kirjallisuuden mukaan suotuisia vaikutuksia voidaan tehostaa, jos seokset koostuvat kasveista, joiden tiedetään hyödyttävän pölyttäjiä ja lintuja, ja jos kasvien annetaan kukkia ja siementää.

Lajivalikoimaa koskevat havainnot pätevät myös tyypeä sitoviin kasveihin. Simulaatioista kävi kuitenkin lisäksi ilmi, että härkäpapu (*Vicia faba*) saattaa tuottaa hieman paremman tuloksen kuin muut lajit. Kuten muidenkin ekologisen alan tyyppien kohdalla, tyypeä sitovien kasvien alojen mahdolliset suotuisat vaikutukset riippuvat myös viljelykäytännöistä, esimerkiksi kylvökertojen tiheydestä ja laajaperäisestä viljelystä.

3.2 Muut mahdolliset vaikutukset

3.2.1 Mahdolliset vaikutukset ekosysteemipalveluihin

Maisemapiirteillä on paras potentiaalinen myönteinen vaikutus ekosysteemipalveluihin.

EFA-laskurin tulokset viittaavat siihen, että vaikutus ekosysteemipalveluihin kokonaisuudessaan on suotuisimmillaan silloin, kun vallitseva alueellisen NUTS 3 -tason ekologisen alan tyyppien yhdistelmä on yhdistelmä, jossa yli 50 prosenttia alueen ekologisesta kokonaisalasta on maisemapiirteiden alaa.

Tarkempi perehtyminen tieteelliseen kirjallisuuteen viittaa siihen, että maisemapiirteiden myönteistä vaikutusta ekosysteemipalveluihin voidaan tehostaa varmistamalla, että kukkien monimuotoisuus, kasvillisuuden rakenne ja viljelykäytännöt ovat asianmukaiset. Suojakaistojen tärkeimpiä ominaisuuksia ovat sijainti ja mitat.

Muut ekologisen alan tyypit saattavat vaikuttaa suotuisasti joihinkin ekosysteemipalveluihin etenkin, jos viljelykäytäntöihin sovelletaan tiettyjä sääntöjä ja kylvettävien lajien valikoima vastaa tiettyjä vaatimuksia.

Kerääjäkasvit vaikuttavat suotuisasti makean veden kemialliseen tilaan. EFA-laskurilla suoritettut simulaatiot osoittavat esimerkiksi, että niiden vaikutusta voidaan tehostaa käyttämällä eri lajien seoksia. Ne osoittavat myös, että viljelijöiden yleisimmin ilmoittamat kerääjäkasvit (esimerkiksi englanninraiheinä (*Lolium perenne*), italianraiheinä (*Lolium multiflorum*), keltasinappi (*Sinapis alba*) ja retikka (*Raphanus sativus*)) ovat tehokkaampia, kun ne kylvetään seoksena yksittäisten lajien sijaan. Lisäksi lajit, joilla on erilaiset ravintovaatimukset ja juuristot, voivat tehokkaammin pienentää typen huuhtoutumisriskiä.

Kesantoalan myönteinen vaikutus ekosysteemipalveluihin näyttää myös riippuvan kylvettävistä lajeista: luonnonvaraiset siemenseokset, avokesanto ja sänkipelto talven yli sekä luonnonvaraisesti uudistuva kasvillisuus tuottavat paremman tuloksen kuin nurmi. Mikä tahansa kesantoalan peite on kuitenkin parempi kuin paljas maaperä, jonka suotuisa vaikutus ekosysteemipalveluihin on vähäisin ja jolla voi olla kielteisiä vaikutuksia suuremman maaperän eroosioriskin vuoksi. Kesantoala tuottaa myös paremman tuloksen, jos se jätetään hoitamatta pitkäksi ajaksi.

Myös typpeä sitovien kasvien vaikutus voi riippua lajivalinnasta ja viljelykäytännöistä. Kylvökertoja harventamalla voidaan vähentää typen huuhtoutumista ja fosfaattien valuntaa sekä pienentää maaperän eroosioriskiä.

3.2.2 Mahdolliset ilmastovaikutukset

Ottamalla käyttöön ekologiset alat – esimerkiksi lisäämällä maisemapiirteitä – voidaan parantaa tilojen kykyä sietää ilmastomuutoksen vaikutuksia. Ilmastomuutoksen hillintää voidaan tehostaa lisäämällä palkokasvien käyttöä, jolloin typensidonta korvaa typpilannoituksen. Lisäksi peltometsätalous ja metsitys vaikuttavat suotuisasti maaperän hiilivarantoihin, ja niillä voidaan parantaa EU:n maankäytön hiilensidontaa.

Maaperän hiilensitomiskyky perustuu suoraan maaperän luonnon monimuotoisuuteen. Tämä osoittaa, että maatilojen luonnon monimuotoisuuden parantaminen on yhteydessä ilmastomuutoksen hillintään ja että näiden välillä voi olla synergiaa.

4. Päätelmät

Vuosi 2016 oli ekologisen alan velvoitteen toinen soveltamisvuosi. Tiedot, jotka on tähän mennessä saatu 19 jäsenvaltiosta, viittaavat siihen, että sekä viranomaisten tavassa hoitaa järjestelmää että viljelijöiden toiminnassa tapahtui toisena vuotena vain vähäisiä muutoksia, sillä viljelijät noudattivat velvoitetta yleensä samalla tavalla kuin edellisenä vuonna. Näin ollen ekologisen alan velvoitteen piiriin kuuluvan maan osuus, viljelijöiden ekologisen alana ilmoittamat kokonaisalat tai erityyppisten ekologisten alojen osuudet eivät juuri muuttuneet.

Ekologisen alana ilmoitettujen alojen kokonaisosuus peltoalasta on lähes kaksinkertainen tilatasolla vaadittuun viiteen prosenttiin nähden. Tämä on lähinnä tuottavien ja potentiaalisesti tuottavien ekologisten alojen, eli typpeä sitovien kasvien, kerääjäkasvien ja kesantoalojen ansiota. Muiden ekologisen alan tyyppien, esimerkiksi maisemapiirteiden, osuus ilmoitetusta ekologisesta kokonaisalasta oli hyvin vähäinen.

Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että ekologisen alan tyyppien ympäristöhyödyt riippuvat ekologisten alojen määrän lisäksi myös niiden laadusta, joka liittyy tietynlaisiin edellytyksiin ja viljelykäytäntövaatimuksiin. Näitä ovat esimerkiksi

- kesantoalan kasvipeite, kerääjäkasvien erilaiset kasviseokset sekä typpeä sitovien kasvien kasviryhmät,
- niittokäytännöt, kasvien säilyttämisaikat alalla sekä kemiallisten lannoitteiden käyttö,
- maisemapiirteiden kasvirakenteen monimuotoisuus, suojakaistojen sijainti ja mitat.

Muutokset, joita komissio parhaillaan pyrkii tekemään viherryttämistä koskevaan sekundäärilainsäädäntöön, ovat merkittävä askel kohti parempia viljelykäytäntöjä. Muita tärkeitä tekijöitä ovat i) kasvinsuojeluaineiden käytön kieltäminen (potentiaalisesti) tuottavilla ekologisilla aloilla, ii) kasvien säilyttämisaikan selkeyttäminen ja asettaminen joillakin ekologisten alan tyypeillä ja iii) sellaisten vaatimusten yksinkertaistaminen, jotka ovat saattaneet estää viljelijöitä käyttämästä maisemapiirteitä ja suojakaistoja sekä muita ympäristön kannalta hyödyllisimpiä ekologisten alan tyyppejä.

Komissio jatkaa asian tarkastelua muun muassa pian toteutettavan viherryttämisen arvioinnin yhteydessä. Tätä kertomusta hyödynnetään kyseisessä arvioinnissa, jossa tarkastellaan viherryttämisen kaikkia osatekijöitä, myös ekologistia aloja. Arviointi otetaan tämän jälkeen huomioon yhteisen maatalouspolitiikan uudenaikaistamisen ja yksinkertaistamisen seuraavassa vaiheessa. Tarkoituksena on maksimoida yhteisen maatalouspolitiikan vaikutus komission 10 painopisteen ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen.

Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, ettei se aio ehdottaa asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttamista siten, että lisätään ekologisten alan osuutta.