



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 29. marts 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	29. marts 2017
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2017) 152 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om gennemførelsen af kravet om miljømæssige fokusområder under ordningen for grønne direkte betalinger

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2017) 152 final.

Bilag: COM(2017) 152 final



Bruxelles, den 29.3.2017
COM(2017) 152 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af kravet om miljømæssige fokusområder under ordningen for grønne direkte betalinger

{SWD(2017) 121 final}

1. Indledning

Med reformen i 2013 af den fælles landbrugspolitik blev der indført en ordning for grønne direkte betalinger¹ ("grøn omstilling"). Målet var en yderligere forbedring af den bæredygtige forvaltning af naturressourcerne i forbindelse med landbrug ved hjælp af betalinger for metoder, der er gavnlige for miljøet og klimaet. Foruden diversificering af afgrøderne og bevarelse af permanente græsarealer kræver den grønne omstilling, at landbrugerne sætter 5 % af deres agerjord af til miljømæssige fokusområder.

Denne rapport har fokus på 2015 og 2016 og opfylder et lovgivningsmæssigt krav om, at Kommissionen² undersøger fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af kravet om miljømæssige fokusområder. Selv om den også indeholder nogle foreløbige observationer af de miljømæssige fokusområders potentielle indvirkninger på miljøet på baggrund af de valg, som medlemsstaterne og landbrugerne har truffet, er det vigtigt at understrege, at dette ikke er en måling af egentlige miljøvirkninger.

Rapporten indeholder en opdatering og uddybelse af visse aspekter af gennemgangen i 2016 af den grønne omstilling efter et års anvendelse³, der blev foretaget som et led i Kommissionens REFIT-program⁴. I gennemgangen i 2016 undersøgte man den grønne omstillings indvirkning på produktionspotentialet og landbrugernes lige vilkår og tog forskellige forenklingsaspekter i betragtning. Som opfølgning herpå stillede Kommissionen flere ændringsforslag til den afledte lovgivning om grøn omstilling⁵, hvor der først og fremmest var fokus på de miljømæssige fokusområder⁶. Disse ændringsforslag tog sigte på at strømline og skabe klarhed omkring de relevante bestemmelser og samtidig øge deres indvirkning på miljøet. De skulle træde i kraft senest i 2018⁷ (pr. marts 2017⁸ er ændringerne endnu ikke trådt i kraft).

Rapporten vil bidrage til den bredere evaluering af grøn omstilling, herunder de miljømæssige fokusområders miljøfordele, og skal være afsluttet ved udgangen af 2017 eller i starten af 2018⁹. Den vil ligeledes indgå i den rapport om overvågning og evaluering af den fælles landbrugspolitik, der skal udarbejdes i 2018¹⁰. Observationerne i kapitel 3 i denne rapport påvirker ikke evalueringen af den grønne omstilling. Den vil omfatte alle aspekter heraf, herunder de miljømæssige fokusområder.

1.1. Kravet om miljømæssige fokusområder

Mange værdifulde levesteder og den biodiversitet, som de fremmer, er afhængige af landbrugssystemer. Indsatsen for at bevare denne biodiversitet anerkendes dog ikke af markederne, og derfor afspejles den ikke i de priser, som landbrugerne får for deres produkter.

¹ Artikel 43-47 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

² Idem, artikel 46, stk. 1, tredje afsnit.

³ SWD(2016) 0218 final.

⁴ Program for målrettet og effektiv regulering.

⁵ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014.

⁶ Kommissionens delegerede forordning af 15.2.2017, C(2017) 735.

⁷ Med mulighed for, at medlemsstaterne gennemfører dem i 2017.

⁸ Ændringsforslagene er i øjeblikket til behandling i Europa-Parlamentet og Rådet.

⁹ Se 2017-forvaltningsplanen for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter:

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

¹⁰ I henhold til artikel 110, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1306/2013.

Selv om biodiversitetens bevarelse afhænger af passende forvaltningsmetoder, har disse metoder – under indflydelse af konkurrencepresset – undergået en ændring i form af øget specialisering og intensivering af produktionen i nogle områder og ophør med landbrugsvirksomhed i andre. Dette skaber et pres på biodiversiteten og har skadelige indvirkninger på jordbunden, vandet og klimaet, men det udgør også en risiko for landbrugssektorens produktionspotentialer på langt sigt.

Formålet med kravet om miljømæssige fokusområder er "*navnlig [...] at beskytte og forbedre især biodiversiteten på landbrug*"¹¹. Sammen med de andre grønne omstillingskrav er det et led i den eksisterende fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker, der tager sigte på en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne, herunder biodiversiteten¹². Grøn omstilling hører under den fælles landbrugspolitik's første søjle og har til formål at sikre, at alle EU-landbrugere, som modtager indkomststøtte, skaber miljø- og klimafordele i forbindelse med deres landbrugsaktivitet. De metoder, der er nødvendige i henhold til kravet om miljømæssige fokusområder, bør, ligesom de andre grønne omstillingsmetoder, være enkle, generelle og årlige foranstaltninger, der ikke er underlagt kontrakter. Landbrugere belønnes for at anvende biodiversitetsfremmende metoder, hvilket ikke nødvendigvis medfører ændringer i alle landbrug. Hvis disse metoder allerede anvendes, sikrer kravet om miljømæssige fokusområder, at de opretholdes på trods af det konkurrencepres, som landbrugere står over for. Hvis de ikke allerede anvendes, skal de indføres.

For at overholde kravet om miljømæssige fokusområder skal landbrugere, der har over 15 ha agerjord, sørge for, at mindst 5 % er et "miljømæssigt fokusområde", der anvendes til gavn for miljøet og er udvalgt fra en liste over "miljømæssige fokusområdetyper", som er udarbejdet af de nationale myndigheder ud fra en fælles EU-liste. Denne EU-liste omfatter en bred vifte af træk eller områder, som er direkte målrettet mod biodiversiteten, såsom brakjord eller landskabstræk, eller som er indirekte målrettet mod biodiversiteten gennem en nedsat anvendelse af rå- og hjælpestoffer og/eller forbedring af jordbeskyttelsen såsom efterafgrøder eller kvælstofbindende afgrøder¹³. Miljømæssige fokusområder beregnes ved hjælp af vægtningsfaktorer, der afspejler alle de miljømæssige fokusområders karakteristika og deres betydning for biodiversiteten. Vægtningfaktorerne går fra 0,3 (f.eks. for efterafgrøder) og 0,7 (kvælstofbindende afgrøder) til 2 (levende hegn).

Medlemsstaterne har adskillige muligheder for at skræddersy de miljømæssige fokusområdetyper. Når de vælger deres nationale liste, kan de f.eks. tage udgangspunkt i metoder, som landbrugere allerede anvender, og/eller supplere kravene (f.eks. produktionsmetoder) for nogle miljømæssige fokusområder for at sikre eller forbedre deres effektivitet. På visse betingelser kan de også tilbyde landbrugere en række alternative miljømæssige fokusområder i form af "tilsvarende foranstaltninger". Nogle landbrugere er undtaget fra dette krav, f.eks. i kraft af deres landbrugs beliggenhed ("undtagelse på grund af skovbeliggenhed"), størrelse eller arealanvendelse.

Ud over krydsoverensstemmelse kan metoderne i forbindelse med de miljømæssige fokusområder suppleres med frivillige foranstaltninger under programmerne for udvikling af

¹¹ Betragtning 44 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

¹² Blandt andet midtvejsevaluering af EU's 2020-strategi for biodiversitet, COM(2015) 0478 final.

¹³ De miljømæssige fokusområdetyper er angivet i artikel 46, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013 og yderligere specificeret i artikel 45 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014.

landdistrikter, som finansierer mere krævende aktiviteter, der er rettet mod specifikke miljø- og klimarelaterede behov.

1.2. Metodevalg, datakilder og begrænsninger

Denne rapport bygger på de data, der er tilgængelige om den aktuelle gennemførelse af miljømæssige fokusområder. Selv om den indeholder foreløbige observationer af de potentielle indvirkninger på miljøet, udgør den ikke en evaluering som sådan i henhold til definitionen i Kommissionens retningslinjer for bedre regulering¹⁴.

For at vurdere status for gennemførelsen har man i rapporten benyttet de årlige afgørelser om miljømæssige fokusområdetyper, som medlemsstaternes myndigheder har fremsendt til Kommissionen¹⁵.

Disse afgørelser er tilgængelige for 2015, 2016 og 2017. I rapporten er der også taget højde for data om landbrugernes reelle valg af miljømæssige fokusområder ("anvendelsesdata") på baggrund af landbrugernes anmeldelser ("anmeldte arealer") for 2015 og 2016, som medlemsstaterne har indsendt pr. region¹⁶.

Kvaliteten af Kommissionens analyse afhænger af rapporteringens rettidighed og fuldstændighed. Den er begrænset, da nogle meddelelser er ufuldstændige eller stadig mangler. Data for 2015 om de miljømæssige fokusområders anvendelse er tilgængelige for alle medlemsstater undtagen Frankrig, og kun 19 medlemsstater har indsendt data for 2016¹⁷.

Observationerne af de potentielle indvirkninger på miljøet tager ikke sigte på at måle de reelle indvirkninger, men består snarere af simuleringer, hvor der anvendes forudbestemte værdier, som de tilgængelige valg er blevet tildelt ud fra:

- en undersøgelse foretaget af Kommissionens Fælles Forskningscenter¹⁸ (JRC) ved hjælp af en "beregner for miljømæssige fokusområder", som er et modelleringsværktøj baseret på videnskabelig litteratur
- en gennemgang af udvalgt litteratur¹⁹.

Beregneren for miljømæssige fokusområder tager højde for de potentielle indvirkninger på miljøet gennem et pointsystem, som afspejler de miljømæssige fokusområdetypers karakteristika og agronomiske kontekst, men som ikke sætter tal på de reelle indvirkninger. Beregneren for miljømæssige fokusområder, der oprindeligt var designet til at blive anvendt på landbrugsbedriftsniveau, ekstrapolerer og samler resultaterne på landbrugsbedriftsniveau

¹⁴ Se COM(2015)0215 final og SWD(2015)0111 final.

¹⁵ Valg foretaget af de centrale myndigheder i alle medlemsstater undtagen Belgien og Det Forenede Kongerige, hvor de blev foretaget af de regionale myndigheder.

¹⁶ Baseret på EU NUTS-3-klassifikationen af regioner.

¹⁷ Gennemførelsesdata for 2016 er modtaget fra 18 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Estland, Spanien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Finland) samt to lande i Det Forenede Kongerige (Wales og Nordirland).

¹⁸ Dette værktøj er udviklet af University of Hertfordshire under koordination af JRC.

¹⁹ De mest relevante tilgængelige undersøgelser: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* af Evelyn Underwood og Graham Tucker, Institutet for Europæisk Miljøpolitik, november 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er et al., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016. En liste over alle kilder kan findes i SWD.

til regionalt niveau baseret på de aktuelle anvendelsesdata, som medlemsstaterne har indsendt for 2015. Dette begrænser resultatets nøjagtighed i nogen grad.

En yderligere vigtig observation er, at disse potentielle indvirkninger kun tages i betragtning i lyset af de miljømæssige fokusområders hovedkarakteristika uden at undersøge yderligere kvalitative kriterier såsom forvaltningsmetoder og henliggeperioder. Indvirkningerne bliver estimeret relativt set mellem de miljømæssige fokusområdetyper og uden at tage højde for udgangspunktet (referencescenario). I analysen kiggede man på ni sammensætningskategorier for miljømæssige fokusområder, der var samlet på regionalt NUTS-3-niveau²⁰, som illustreret i figur 4. Der blev også taget højde for aspekter som den regionale sammenhæng og arternes sammensætning.

Hvad de potentielle indvirkninger angår, er der fokus på **biodiversiteten**, som er det primære miljømål for de miljømæssige fokusområder. Simuleringen har fokus på arternes diversitet og bestande og anvender EUNIS²¹-klassifikationen af artsgrupper: padder, fugle, hvirvelløse dyr, pattedyr, krybdyr og landplanter.

Desuden tages der, i betragtning af de miljømæssige fokusområders bredere miljømål, ligeledes højde for de potentielle indvirkninger på **økosystemtjenesterne** (de fordele, som mennesker opnår fra økosystemerne²²) og **klimaet** med henblik på at identificere potentielle sidegevinster og afvejninger af fordele og ulemper som følge af gennemførelsen af kravet om miljømæssige fokusområder.

Ved simuleringen af økosystemtjenesterne anvendes den fælles internationale klassifikation af økosystemtjenesterne, og simuleringen dækker bestøvning og frøspredning, skadedyrs- og sygdomskontrol, ferskvands kemiske tilstand, massestabilisering og kontrol med erosionshastigheden.

Hvor det er relevant, tages der i rapporten ligeledes højde for input fra interessenter, bl.a. i form af ekspertgrupper og civile dialoggrupper, og svar på Kommissionens offentlige høring om grøn omstilling, der blev foretaget mellem december 2015 og marts 2016²³. I rapporten tages der ligeledes højde for en undersøgelse af medlemsstaternes valg i forbindelse med den fælles landbrugspolitik²⁴, mens Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur og årlige statistikker anvendes som baggrundsinformation.

Medlemsstaternes valg, landbrugernes anvendelsesdata, metodevalg og bibliografi præsenteres nærmere i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

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

²¹ EU-naturinformationssystemet.

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

²⁴ Kortlægning og analyse af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_da.

2. Gennemførelse – status

2.1. Medlemsstaternes valg af miljømæssige fokusområder

I 2015 var der stor variation i medlemsstaternes miljømæssige fokusområdetyper.

Ud fra medlemsstaternes beslutninger for 2015 kan man opdele medlemsstaterne i følgende grupper, som vist i figur 1:

- 14 medlemsstater havde en omfattende liste over miljømæssige fokusområdetyper (10 til 19). Alle valgte arealer, der ligger brak, lavskov med kort omdriftstid, kvælstofbindende afgrøder, bræmmer (undtagen Den Tjekkiske Republik), efterafgrøder/plantedække (undtagen Italien) og mindst fire forskellige typer landskabstræk ud af ni (primært træer i grupper og træer i rækker).
- Ni andre medlemsstater valgte en overgangsliste. De valgte alle arealer, der ligger brak, arealer med kvælstofbindende afgrøder (undtagen Danmark) og under fem forskellige typer landskabstræk.
- Fem medlemsstater havde et begrænset udvalg af miljømæssige fokusområdetyper (højest fire). De valgte alle kvælstofbindende afgrøder, arealer, der ligger brak (undtagen Nederlandene) og et eller ingen landskabstræk.

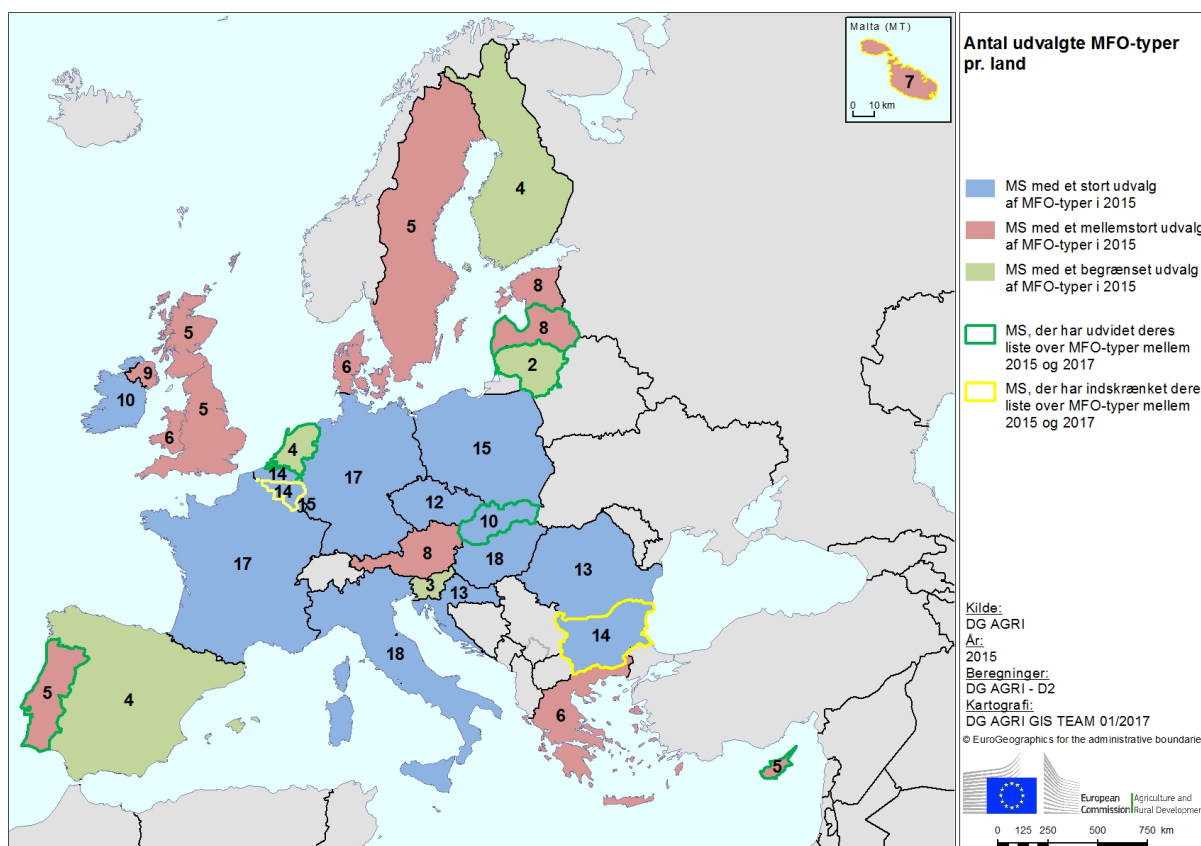
Dataene viser, at medlemsstaterne foretrak arealer med kvælstofbindende afgrøder, arealer, der ligger brak, og landskabstræk frem for hektar med skovlandbrug, bræmmer af støtteberettigede hektar langs skovkanter og terrasser.

Med hensyn til lavskov med kort omdriftstid, efterafgrøder eller plantedække og kvælstofbindende afgrøder blev medlemsstaterne bedt om en liste over træsorter eller afgrøder for at optimere disse miljømæssige fokusområders bidrag til biodiversiteten. Der blev valgt en bred artsdiversitet.

Mellem 2015 og 2017 har nogle af medlemsstaterne tilpasset deres valg, navnlig hvad angår listen over miljømæssige fokusområder og i et begrænset omfang

Siden 2015 har ni medlemsstater ændret deres beslutninger, primært med hensyn til udvælgelsen af miljømæssige fokusområdetyper (figur 1). Heraf var der seks, som udvidede landbrugernes valg til andre miljømæssige fokusområdetyper, tilsyneladende efter at have etableret det nødvendige administrative system for at overvåge deres gennemførelse. De resterende tre medlemsstater trak nogle miljømæssige fokusområdetyper tilbage på grund af den meget ringe anvendelse blandt landbrugerne.

Figur 1 – Antal miljømæssige fokusområdetyper valgt i 2015 pr. medlemsstat/region og ændringer i de efterfølgende år



De fleste medlemsstater anvender muligheder, der tager sigte på at anerkende det bidrag, som andre af den fælles landbrugspolitik mekanismer giver til biodiversiteten

22 medlemsstater udpegede mindst ét element, der er påkrævet eller beskyttet i henhold til bestemmelserne om krydsoverensstemmelse, nemlig bræmmer og/eller et eller flere landskabstræk, som er beskyttet i henhold til disse bestemmelser, til at være miljømæssige fokusområder. Seks medlemsstater besluttede ikke at tage nogen af disse træk i betragtning. På samme måde gav fire ud af de fem medlemsstater, der havde mulighed for dette, landbrugerne fordelene ved en undtagelse fra de miljømæssige fokusområder på grund af skovbeliggenhed. I 2016 var kun tre medlemsstater begyndt at anvende foranstaltninger, som svarer til miljømæssige fokusområder (Italien, Nederlandene og Østrig).

Muligheder, der tager sigte på at forbedre de miljømæssige fokusområdetypers effektivitet, bliver sjældent valgt

Selv om medlemsstaterne har flere måder at forbedre de miljømæssige fokusområder på, er de sjældent blevet anvendt. F.eks. har ingen af de 13 medlemsstater/regioner, der valgte små søer som en miljømæssig fokusområdetype, opstillet kriterier for at sikre deres naturværdi. På samme måde er Belgien (Vallonien) den eneste af de 31 medlemsstater/regioner, der har opstillet begrænsninger for anvendelsen af rå- og hjælpestoffer på arealer med kvælstofbindende afgrøder, mens kun 4 ud af 21 (Belgien (Flandern), Belgien (Vallonien), Tyskland og Nederlandene) har gjort dette for efterafgrøders vedkommende. Kun to medlemsstater (Nederlandene og Polen) har givet landbrugerne lov til at gøre en samlet indsats for at oprette tilstødende miljømæssige fokusområder, som ville være bedre for miljøet (en kollektiv tilgang).

Medlemsstaternes valg lader til at skyldes nødvendigheden af at finde en balance mellem den størst mulige fleksibilitet for landbrugerne og den mindst mulige administrative kompleksitet

På baggrund af den dokumentation, der er indsamlet²⁵ hidtil, lader det til, at medlemsstaternes gennemførelsesvalg bl.a. hænger sammen med følgende:

- ønsket om at give landbrugerne så mange valgmuligheder som muligt, så de er i stand til at anvende deres sædvanlige metoder
- omkostningerne ved at overholde specifikke kontrolkrav og ved at kortlægge permanente miljømæssige fokusområdelementer i et særligt lag af markidentifikationssystemet
- beslutninger, som er truffet under andre af den fælles landbrugspolitik instrumenter (f.eks. skovlandbrugsforanstaltninger, som støttes under programmer for udvikling af landdistrikter), eller som er et resultat af EU's miljølovgivning (f.eks. obligatorisk anvendelse af efterafgrøder som følge af nitrathandlingsprogrammerne²⁶)
- lokale omstændigheder og miljøforhold (f.eks. tilstedeværelsen af terrasser eller en udbredt seminaturlig vegetation).

Det er ikke muligt at fastslå på nuværende tidspunkt, om nogen af disse elementer har spillet en dominerende rolle.

2.2. Landbrugernes anvendelse af miljømæssige fokusområdetyper

Kravet om miljømæssige fokusområder dækker langt størstedelen af EU's agerjord. Det lader til, at arealdækningen var stabil mellem 2015 og 2016

I 2015 faldt 70 % af EU's²⁷ samlede areal med agerjord ind under kravet om miljømæssige fokusområder. Andelen var 69 % i 2016. For den resterende del af agerjorden gælder, at:

- den ikke er omfattet af den direkte betalingsordning (f.eks. fordi landbrugeren ikke har søgt om støtte)
- den er fritaget på grund af landbrugets størrelse (under 15 ha agerjord)
- den tilhører økologiske landbrug eller ordningen for mindre landbrugere
- den har en høj andel af græsarealer eller
- den ligger i lande, der anvender undtagelsen på grund af skovbeliggenhed.

²⁵ Se fodnote 24.

²⁶ I henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF ("nitratdirektivet").

²⁷ Se kapitel 1.2 vedrørende datatilgængelighed.

På EU-plan er procentdelen af miljømæssige fokusområder, der er anmeldt af landbrugerne, næsten dobbelt så stor som de obligatoriske 5 % på landbrugsbedriftsniveau. De tre vigtigste miljømæssige fokusområder er knyttet til produktive eller potentielt produktive arealer.

I 2015 blev 8 mio. ha jord anmeldt som miljømæssige fokusområder, hvilket udgør 13 % af den agerjord, der falder ind under kravet, og 10 % efter anvendelse af vægtningsfaktorerne (procentdelene kan variere på landbrugsbedriftsniveau). Det er væsentligt mere end det lovgivningsmæssige krav på 5 % på landbrugsbedriftsniveau. I 2016 lå tallene på henholdsvis 15 % og 10 %, og der var en lille stigning på 130 000 ha.

I 2015 var de hyppigst anmeldte miljømæssige fokusområdetyper dem, der er knyttet til produktive eller potentielt produktive landbrugsarealer (figur 2):

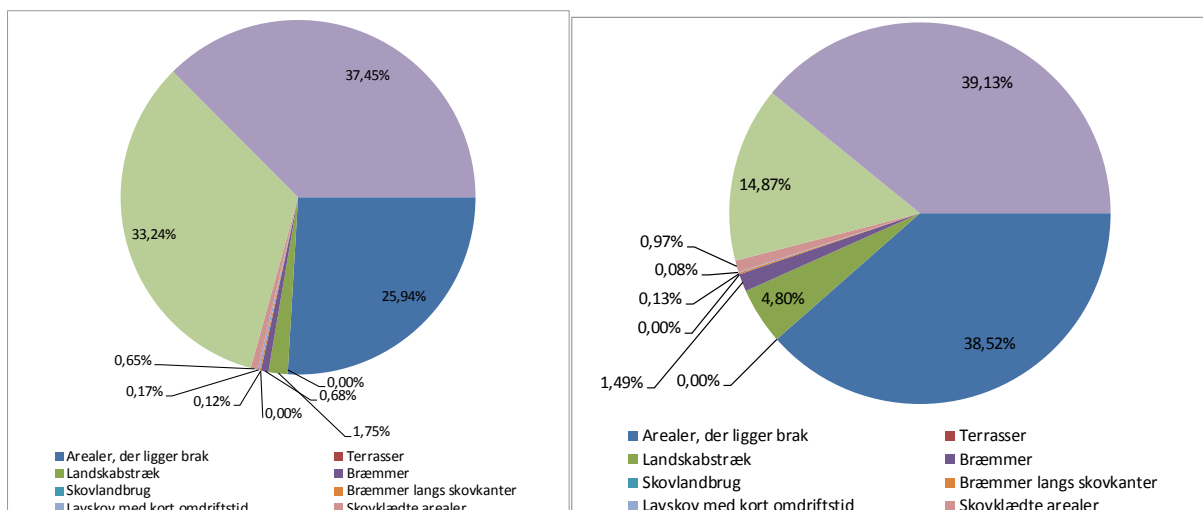
- kvælstofbindende afgrøder (37,4 % af de fysiske miljømæssige fokusområder)
- efterafgrøder (33,2 %)
- arealer, der ligger brak (25,9 %).

Efter anvendelse af vægtningsfaktorerne nåede kvælstofbindende afgrøder og efterafgrøder op på 54 % af de samlede vægtede miljømæssige fokusområder (henholdsvis 39 % og 15 %). Dette udgjorde 5,4 % af den agerjord, der er omfattet af kravet, og det lader til, at det har bidraget til overskridelsen af de obligatoriske 5 % på landbrugsbedriftsniveau. Andre områder som landskabstræk og bræmmer nåede op på henholdsvis 1,7 % og 0,7 %.

Ovennævnte andel af miljømæssige fokusområder på EU-plan forblev ret stabil i 2016, selv om den varierede mellem medlemsstaterne. Andelen af arealer, der ligger brak, samt arealer med landskabstræk og bræmmer faldt, mens andelen af arealer med efterafgrøder og kvælstofbindende afgrøder steg.

- Desuden viser 2015-dataene om miljømæssige fokusområdetyper, at de brakarealer, der blev anmeldt som miljømæssige fokusområder, udgjorde 34 % af de samlede brakarealer, der er rapporteret i Eurostats statistikker for de pågældende medlemsstater. Disse samlede arealer faldt med 24 % fra 2000 til 2014, men steg en smule i 2015.
- EU-arealer med bælgfrugter som rapporteret af Eurostat er steget med 20 % siden 2013. Kvælstofbindende afgrøder anmeldt som miljømæssige fokusområder, der blev valgt af alle medlemsstater undtagen Danmark, dækkede 49 % af sådanne arealer i 2015. Den specifikke rolle, som miljømæssige fokusområder spiller for de forskellige faktorer, der har indflydelse på tendenserne for arealer med bælgfrugter, kræver en yderligere vurdering.

Figur 2 – anmeldte Før vægtningsfaktorerne **Opdeling af miljømæssige fokusområder efter hovedtype på EU-plan før** Efter vægtningsfaktorerne



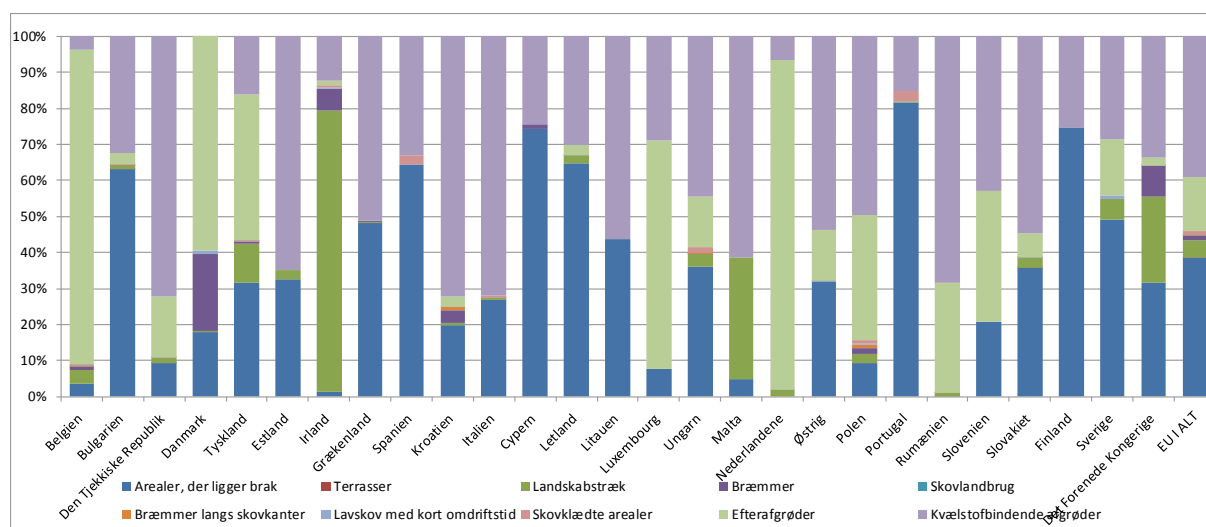
Kilde: Medlemsstaternes anvendelsesdata, 2015 (EU-27, data er ikke tilgængelige for Frankrig)

Fordelingen af miljømæssige fokusområdetyper på medlemsstatsplan og regionalt plan viser klare geografiske mønstre

En analyse af de miljømæssige fokusområders sammensætning på medlemsstatsplan (figur 3) og på NUTS-3-regionsniveau (figur 4) viser flere mønstre:

- En betydelig andel af landskabstrækkene og bræmmerne findes udelukkende i Irland, Det Forenede Kongerige og Malta.
- Arealer, der ligger brak, er i højere grad til stede i middelhavslande som Spanien, Portugal og Cypern samt i medlemsstater, der ligger i den boreale biogeografiske region, såsom Finland og Letland.
- Kvælstofbindende afgrøder er fremherskende i Kroatien, Den Tjekkiske Republik, Italien, Polen og Rumænien.
- Efterafgrøder er mere udbredte i Belgien, Danmark, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene.

Figur 3 – Opdeling af hovedtyperne af miljømæssige fokusområder efter anvendelse af vægtningsfaktorerne



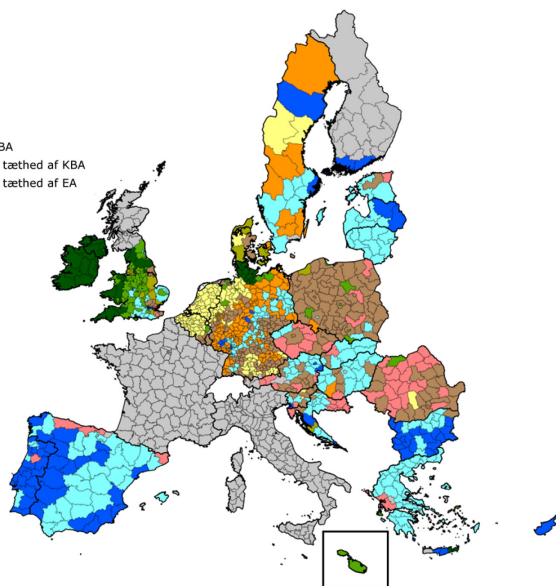
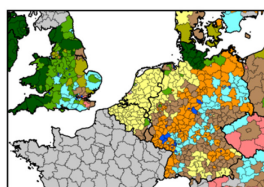
Kilde: Medlemsstaternes anvendelsesdata, 2015 (EU-27, data er ikke tilgængelige for Frankrig)

Figur 4 – Geografisk fordeling af de vigtigste kategorier af miljømæssige fokusområdetyper for hver enkelt NUTS 3-region

Forklaring

Kategorier af anmeldte MFO-typer

- | | | |
|----|------------|--|
| 1. | ALB+EA+KBA | LT over 50 % |
| 2. | | relativ tæthed af LT |
| 3. | | relativ tæthed af BR |
| 4. | | prævalens af ALB |
| 5. | | prævalens af EA |
| 6. | ALB+EA+KBA | prævalens af KBA |
| 7. | > 80 % | lav ALB, blanding af EA og KBA |
| 8. | | mellemlig niveau af ALB, relativ tæthed af KBA |
| 9. | | mellemlig niveau af ALB, relativ tæthed af EA |
| | | Ingen oplysninger |



- BR - bræmmer
- EA - efterafgrøder
- LT - landskabstræk
- ALB - arealer, der ligger brak
- KBA - kvælstofbindende afgrøder

Kilde: Medlemsstaternes anvendelsesdata, 2015. Data er ikke tilgængelige for Frankrig og Skotland. Italiens data er stadig genstand for kontrol. Ikkeklassificerede regioner i Finland hører under undtagelsen på grund af skovbeligenhed.

Metoder, som svarer til miljømæssige fokusområder, blev anvendt i tre medlemsstater

Indførelsen af metoder, som svarer til miljømæssige fokusområder, i tre medlemsstater resulterede i 41 000 ha arealer svarende til miljømæssige fokusområder i 2015, hovedsagelig i Østrig (næsten 39 000 ha baseret på landbrugs-, miljø- og klimaforanstaltninger, svarende til 65 % af arealet for landets miljømæssige fokusområder). I Nederlandene dækkede certificeringsordningerne navnlig markbræmmer og nåede op på 2 700 ha (5 % af landets samlede miljømæssige fokusområder) i 2015. Italien har anvendt tilsvarende foranstaltninger siden 2016, og anvendelsesdataene er endnu ikke tilgængelige.

De hovedfaktorer, der almindeligvis bruges til at forklare landbrugernes beslutninger, gælder tilsyneladende også for deres anvendelse af miljømæssige fokusområder

Både den videnskabelige litteratur og resultaterne af den offentlige høring tyder på, at de faktorer, der har indflydelse på landbrugernes beslutninger om de miljømæssige fokusområdetyper, groft sagt kan inddeles i tre kategorier:

- økonomiske faktorer, som får dem til at vælge den billigste og mest produktive miljømæssige fokusområdetype
- politiske og administrative faktorer såsom:
 - en begrænset liste over miljømæssige fokusområdetyper, som er udarbejdet af de nationale myndigheder (f.eks. de lande, der kun har valgt tre eller fire miljømæssige fokusområdetyper)
 - risikoen for, at de bliver kontrolleret, og at man finder ud af, at de ikke overholder reglerne (f.eks. hvis en markbræmme overstiger den maksimale bredde)
 - størrelsen af den administrative byrde (den kan f.eks. reduceres ved hjælp af en enkeltansøgningsformular, som er udfyldt på forhånd, og som indeholder alle de landskabstræk, der udgør miljømæssige fokusområder)
- landbrugernes opfattelse af og viden om kravet om miljømæssige fokusområder.

Det er ikke muligt at fastslå på nuværende tidspunkt, om nogen af disse elementer har spillet en dominerende rolle.

3. Observationer af de miljømæssige fokusområders potentielle indvirkninger på miljøet og klimaet

Dette kapitel indeholder en nærmere beskrivelse af de valgte miljømæssige fokusområders mulige indvirkninger på **miljøet**, sådan som det fremgår af beregneren for miljømæssige fokusområder, der er omhandlet i afsnit 1.2, og en gennemgang af udvalgt litteratur. De simuleringer, der foretages med beregneren for miljømæssige fokusområder, tager højde for de potentielle indvirkninger af de miljømæssige fokusområders sammensætning på regionalt NUTS-3-niveau ved hjælp af samlede scorer, der ikke skal betragtes som absolutte værdier. Resultatet afspejler de miljømæssige fokusområdetypers karakteristika og kontekst, men sætter ikke tal på de reelle indvirkninger, som også afhænger af forvaltningsmetoderne på landbrugsbedriftsniveau, der ikke er medtaget i simuleringerne.

Eftersom beregneren for miljømæssige fokusområder kun i marginalt omfang dækker de mulige indvirkninger på **afbødningen af og tilpasningen til klimæændringer**, blev der også foretaget en kvalitativ vurdering af dette aspekt.

3.1. Potentielle indvirkninger på biodiversiteten

Landskabstræk og arealer, der ligger brak, lader til at være de miljømæssige fokusområdetyper, som har den gavnlige virkning på biodiversiteten

Ifølge beregneren for miljømæssige fokusområder kunne alle sammensætninger af miljømæssige fokusområdetyper, der er observeret på regionalt NUTS-3-niveau, have en positiv indvirkning på biodiversiteten, men i forskellig grad. Den laveste score sås i regioner,

hvor efterafgrøderne udgjorde over 70 %. Den højeste potentielle indvirkning var forbundet med sammensætninger af miljømæssige fokusområder, hvor landskabstræk var mest fremherskende (over 50 % af regionens samlede miljømæssige fokusområder), efterfulgt af en sammensætning, hvor arealer, der ligger brak, var fremherskende (over 70 %).

Hvad artsgrupperne angår, viser analysen, at landskabstræk har en positiv indvirkning på hvirvelløse dyr og landplanter, mens tilstedeværelsen af bræmmer og arealer, der ligger brak, giver en højere positiv indvirkningsscore for krybdyr og padder.

Resultater fra anden videnskabelig litteratur bekræfter også disse observationer. De tyder endvidere på, at blandt landskabstrækkene er den mest positive potentielle indvirkning på biodiversiteten forbundet med levende hegn, markbræmmer og traditionelle stengårder, eftersom de giver levesteder til insekter og leddy, fugle og planter.

Miljømæssige fokusområder kan have en gavnligere indvirkning på biodiversiteten, hvis der er taget højde for passende forvaltningsmetoder

Observationerne viser forvaltningsmetodernes betydning, når det gælder om at øge de miljømæssige fokusområders indvirkninger på miljøet.

Resultaterne af beregningen for miljømæssige fokusområder tyder på, at den positive indvirkning på biodiversiteten sandsynligvis vil variere alt efter de forskellige forvaltningskrav for de enkelte miljømæssige fokusområdetyper. For arealer, der ligger brak, afhænger den f.eks. af dækningen og de plantearter, der er sået. Når det gælder biodiversiteten og navnlig bestøvere, opnås den største indvirkning ved at så vilde blomster, mens det giver den mindste indvirkning at lade jorden være bar. Naturgenskabelse er også en god måde at fremme biodiversitet og bestøvning på.

Foruden dækningens art peger litteraturen også på vigtigheden af ikkeintensive metoder til forvaltning af de ikkeproduktive miljømæssige fokusområder, f.eks. lange brakperioder eller undladelse af at bruge pesticider, da sådanne metoder mindsker forstyrrelsen af de relevante levesteder, navnlig i fuglenes yngleperiode.

Det lader til, at såning af blandede plantearter som efterafgrøder/plantedække har en positiv indvirkning på biodiversiteten. Ifølge litteraturen kan de positive indvirkninger således forstærkes, hvis blandingerne omfatter planteblandinger, der er beregnet på at komme bestøvere og fugle til gavn, og når de får lov til at blomstre og sætte frø.

De resultater, man er nået frem til med hensyn til valget af plantearter, gælder også for kvælstofbindende afgrøder, selv om simuleringerne også viste, at *Vicia faba* måske giver en højere score end andre arter. Hvad andre miljømæssige fokusområdetyper angår, afhænger de kvælstofbindende afgrøders potentielle positive indvirkninger også af forvaltningstypen, f.eks. dyrkningshyppighed og ekstensiv forvaltning.

3.2. Andre potentielle indvirkninger

3.2.1. Potentielle indvirkninger på økosystemtjenesterne

Landskabstræk giver de bedste resultater, når det gælder deres potentielle positive indvirkning på økosystemtjenesterne

Resultaterne af beregneren for miljømæssige fokusområder tyder på, at ud af de forskellige sammensætninger af miljømæssige fokusområdetyper på regionalt NUTS-3-niveau viser tilstedeværelsen af fremherskende landskabstræk på over 50 % af regionens samlede miljømæssige fokusområder den mest positive potentielle indvirkning på økosystemtjenesterne som helhed.

En yderligere analyse af den videnskabelige litteratur viser, at landskabstrækkenes positive indvirkning på økosystemtjenesterne kan forstærkes ved at sikre, at de har en passende blomsterdiversitet, vegetationsstruktur og forvaltning. For bræmmers vedkommende er deres placering og størrelse af afgørende betydning.

Andre miljømæssige fokusområdetyper kan have en vis positiv indvirkning på nogle økosystemtjenester, navnlig hvis der indføres visse forvaltningsregler, og hvis valget af såede arter opfylder nogle specifikke krav

Efterafgrøder giver gode resultater, hvad angår deres indvirkning på ferskvands kemiske tilstand. Simuleringer ved hjælp af beregneren for miljømæssige fokusområder viser f.eks., at deres indvirkning kan forstærkes ved at bruge blandinger af forskellige arter. De viser også, at de arter, som landbrugerne hyppigst anmelder som efterafgrøder (f.eks. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* og *Raphanus sativus*), giver en bedre score, når de sås som en blanding i stedet for enkelte arter. Endvidere kan arter med forskellige næringsbehov og rodsystemer være mere effektive til at mindske risikoen for kvælstofudvaskning.

Den positive indvirkning, som arealer, der ligger brak, har på økosystemtjenesterne, afhænger tilsyneladende også af valget af såede arter. Vilde frøblandinger og bare brakarealer med vinterstubbe og naturligt genskabt vegetation giver nemlig bedre resultater end græs. Enhver dækning af brakarealer er dog velkommen, eftersom bar jord giver den laveste score i forhold til økosystemtjenesterne og kan have negative indvirkninger på grund af den højere risiko for jorderosion. Arealer, der ligger brak, giver også bedre resultater, hvis de ikke røres i en lang periode.

Kvælstofbindende afgrøders indvirkning kan også afhænge af valget af plantearter og forvaltning. En lavere dyrkningshyppighed reducerer nemlig kvælstofudvaskning, fosfatafstrømning og risikoen for jorderosion.

3.2.2. Potentielle indvirkninger på klimaet

Ud fra et klimatilpasningsperspektiv vil indførelsen af miljømæssige fokusområder kunne fremme landbrugsbedrifternes modstandsdygtighed over for klimaændringer, f.eks. gennem øget anvendelse af landskabstræk. Afbødningen af klimaændringer vil kunne forbedres ved hjælp af øget dyrkning af bælgfrugter og den heraf følgende erstatning af kvælstofgødning med kvælstofbinding. Den gavnlige effekt på jordens kulstoflagre, som skovlandbrug og skovrejsning medfører, vil ligeledes kunne forbedre kulstofbindingen i EU's arealanvendelse.

Jordens kulstofbinding er direkte afhængig af jordens biodiversitet. Dette understreger forbindelsen og det mulige samspil mellem en forbedring af biodiversiteten på landbrugsbedrifter og afbødningen af klimaændringer.

4. Konklusioner

2016 var det andet år, hvor kravet om miljømæssige fokusområder var gældende. De data, der hidtil er indsamlet fra 19 medlemsstater, tyder på, at der ikke skete nogen stor ændring i det andet år, hverken i den måde, de nationale myndigheder kører systemet på, eller hos landbrugerne, som generelt overholdt kravet på samme måde som i det første år. Derfor var der stort set ingen ændring i andelen af jord, som hører under de miljømæssige fokusområder, de samlede arealer, landbrugerne anmeldte som miljømæssige fokusområder, og andelen af forskellige miljømæssige fokusområdetyper i disse arealer.

Den samlede procentdel af anmeldte miljømæssige fokusområder på agerjord er næsten dobbelt så stor som de 5 %, der kræves på landbrugsbedriftsniveau. Dette er opnået ved først og fremmest at anvende produktive og potentielt produktive miljømæssige fokusområder, nemlig kvælstofbindende afgrøder, efterafgrøder og arealer, der ligger brak. Andre miljømæssige fokusområder, herunder landskabstræk, har kun givet et lille bidrag til de samlede anmeldte miljømæssige fokusområder.

Analysen tyder på, at de miljømæssige fokusområdetypers miljøfordele ikke kun afhænger af deres antal, men også af deres kvalitet, som er forbundet med specifikke betingelser og forvaltningskrav såsom:

- jorddækkets type på arealer, der ligger brak, forskellige blandinger af afgrøder for efterafgrødernes vedkommende og af afgrødegrupper for de kvælstofbindende afgrødernes vedkommende
- høstordning, henliggeperioder og anvendelsen af kemiske stoffer
- diversitet i vegetationsstrukturen for landskabstræk samt bræmmers placering og størrelse.

Ændringerne af den afledte lovgivning om grøn omstilling, som Kommissionen i øjeblikket arbejder på, er et vigtigt skridt i retning af bedre forvaltningsmetoder foruden: i) et forbud mod brugen af plantebeskyttelsesmidler på (potentielt) produktive miljømæssige fokusområder, ii) afklaring og fastlæggelse af henliggeperioderne for visse miljømæssige fokusområdetyper og iii) strømlining af de krav, der kan have afholdt landbrugerne fra at anvende nogle af de miljømæssige fokusområder, som har den gavnlige indvirkning på miljøet, nemlig landskabstræk og bræmmer.

Kommissionen vil fortsætte sine overvejelser om dette emne og medtage det som et led i den kommende evaluering af den grønne omstilling. Nærværende rapport vil give et nyttigt bidrag til denne evaluering, hvor alle aspekter af den grønne omstilling vil blive medtaget, herunder de miljømæssige fokusområder. Evalueringen vil herefter indgå i den næste fase af moderniseringen og forenklingen af den fælles landbrugspolitik med henblik på at opnå det størst mulige bidrag til opfyldelsen af Kommissionens 10 prioriteter og de bæredygtige udviklingsmål.

På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår Kommissionen ikke at ændre forordning (EU) nr. 1307/2013 ved at sætte procentdelen af miljømæssige fokusområder op.