



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 29. märts 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	29. märts 2017
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2017) 152 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade loomisega seotud kohustuse rakendamise kohta kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse raames

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2017) 152 final.

Lisatud: COM(2017) 152 final



Brüssel, 29.3.2017
COM(2017) 152 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade loomisega seotud kohustuse rakendamise
kohta
kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse raames**

{SWD(2017) 121 final}

1. Sissejuhatus

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2013. aasta reformiga võeti kasutusele kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus¹ (edaspidi „rohestamistoetus“). Selle eesmärk on kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuste kaudu veelgi enam parandada loodusvarade säästvat majandamist põllumajanduses. Lisaks põllumajanduskultuuride mitmekesistamisele ja püsirohumaa säilitamisele peavad põllumajandustootjad rohestamistoetuse saamiseks hoidma 5 % oma põllumaast ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana (edaspidi „ökoalad“).

Käesoleva aruandega, mis hõlmab 2015. ja 2016. aastat, täidetakse komisjoni õiguslikku kohustust² hinnata ökoalade loomisega seotud kohustuse rakendamist. Kuigi aruandes on esitatud ka esialgsed tähelepanekud ökoalade võimalike keskkonnamõjude kohta liikmesriikide ja põllumajandustootjate valikutest lähtuvalt, on oluline rõhutada, et selle eesmärk ei ole tegelikke keskkonnamõjusid mõõta.

Aruandes on ajakohastatud ja laiemalt käsitletud mõningaid aspekte seoses rohestamist käsitlevate sätete läbivaatamisega 2016. aastal, s.o pärast esimest rakendusaastat³ ja komisjoni REFIT-programmi⁴ raames. 2016. aastal toimunud läbivaatamise käigus uuriti rohestamise mõju tootmisvõimsusele, võrdseid võimalusi ja käsitleti lihtsustamise erinevaid aspekte. Sellest tulenevalt esitas komisjon mitmeid muudatusi teisesesse, rohestamist käsitlevatesse õigusaktidesse⁵, mis keskenduvad peamiselt ökoaladele⁶. Muudatuste eesmärk oli ühtlustada ja lihtsustada asjaomaseid eeskirju ning samas suurendada nende keskkonnamõju. Neid tuleks kohaldada hiljemalt 2018. aastal⁷ (kuna 2017. aasta märtsist⁸ ei ole muutused veel jõustunud).

Käesolev aruanne on abiks rohestamist, sh ökoalade keskkonnakasusid käsitlevale laiemale hinnangule, mis tuleb lõpule viia 2017. aasta lõpuks või 2018. aasta alguseks⁹. Selle tulemusi kasutatakse ka ÜPP järelevalve ja hindamise aruandes, mis tuleb esitada 2018. aastal¹⁰. Käesoleva aruande 3. peatükis esitatud tähelepanekud ei mõjuta hinnangut rohestamise kohta, mis hõlmab kõiki rohestamise aspekte, sh ökoalaid.

1.1. Ökoaladega seotud kohustus

Paljud väärtuslikud elupaigad ja sealne elurikkus on tihedalt seotud põllumajanduse korraldusega. Sellise elurikkuse kaitsmise nimel tehtavaid jõupingutusi aga turul ei tunnustata ning need ei kajastu hindades, mida põllumajandustootjad oma toodangu eest saavad. Kuigi elurikkuse säilitamine sõltub sobivatest põllumajandustavade, on need tavad konkurentsivõime tingituna teinud läbi muutuse, mistõttu on mõnes piirkonnas tootmine rohkem spetsialiseerunud ja intensiivistunud ning mujal jällegi on maa jäetud kasutamata. See

¹ Määruse (EL) nr 1307/2013 artiklid 43 kuni 47.

² Samas, artikli 46 lõike 1 kolmas lõik.

³ SWD (2016) 218 final.

⁴ Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm.

⁵ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 639/2014.

⁶ Komisjoni 15. veebruari 2017. aasta delegeeritud määrus, C(2017) 735.

⁷ Liikmesriikidele jääb võimalus rakendada neid juba 2017. aastal.

⁸ Euroopa Parlament ja nõukogu kontrollivad käimasolevaid seadusandlikke muudatusettepanekuid.

⁹ Vt 2017. aasta juhtimiskava – põllumajandus ja maaelu areng;

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

¹⁰ Määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 110 lõike 5 alusel.

avaldab elurikkusele survet, kahjustab mulda, vett ja kliimat ning ühtlasi seab põllumajandussektori tootmispotentsiaali pikas perspektiivis ohtu.

Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala nõude eesmärk on: „*eelkõige, [...] kaitsta ja parandada bioloogilist mitmekesisust põllumajanduslikes majapidamistes*“¹¹. Koos muude keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustustega moodustab see osa ÜPP ja teistest ELi poliitikatest, mis on suunatud loodusvarade, sealhulgas elurikkuse säästvate majandamisele¹². ÜPP esimese samba osana on rohestamise eesmärk tagada, et kõik ELi põllumajandustootjad, kes saavad sissetulekutoetust, toovad oma põllumajandusliku tegevusega kasu keskkonnale ja kliimale. Ökoaladega seotud kohustuste raames nõutavad põllumajandustavad peavad sarnaselt muudele kliimat ja keskkonda säästvatele põllumajandustavadele olema lihtsad, üldised, lepinguvälised ja iga-aastased. Põllumajandustootjad saavad tasu elurikkust säilitavate põllumajandustavade eest, mis ei pruugi tingimata tähendada iga põllumajandusettevõtte muutmist. Kui kõnealuseid tavasid juba kohaldatakse, tagab ökoaladega seotud kohustus nende jätkamise põllumajandustootjatele avalduvast konkurentsipurvest hoolimata. Seal, kus neid tavasid veel ei kohaldata, tuleb seda teha.

Ökoalade nõude täitmiseks peavad põllumajandustootjad, kellel on põllumaad üle 15 hektari, tagama, et vähemalt 5 % nende põllumaast on määratletud nõ ökoalana, millel kasutatakse ökoloogiliselt kasulikke elemente, mida saab valida ökoalatüüpide menüüst, mille on koostanud nende riiklikud ametiasutused ELi ühise loetelu põhjal. Selline ELi loetelu hõlmab paljusid elemente ja alasid, mis on elurikkuse säilitamisega seotud kas otse (nt kesa või maastikuelemendid) või kaudselt (nt vähendavad sisendite kasutamist ja/või parandavad mullakaitset, nagu vahekultuurid või lämmastikku siduvad põllukultuurid¹³). Ökoalade arvutamisel kasutatakse kaalutegureid, mis kajastavad iga ökoala näitajaid ja selle tähtsust elurikkuse seisukohalt. Kaalutegurid on vahemikus 0,3 (nt vahekultuurid) ja 0,7 (lämmastikku siduvad põllukultuurid) kuni 2 (hekid).

Liikmesriigid saavad ökoalatüüpe mitmel viisil kohendada: nt võivad nad oma riikliku loetelu koostamisel tugineda tavadele, mida põllumajandustootjad juba kohaldavad, ja/või täiendada nõudeid (nt tootmismeetodid) mõne ökoala jaoks, et tagada või parandada nende tõhusust. Teatavatel tingimustel võivad riigid pakkuda oma põllumajandustootjatele mitmeid alternatiivseid ökoalasid samaväärsuse alusel. Mõned põllumajandustootjad on nt oma põllumajandusettevõtte asukoha („metsaerand“), suuruse või maakasutuse tõttu nende nõuete täitmisest vabastatud.

Nõuetele vastavusest kaugemale minnes võib ökoaladega seotud tavasid täiendada vabatahtlike meetmetega maaelu arengu programmide raames, millest rahastatakse keerukaimaid, konkreetsetele keskkonna ja kliimaga seotud vajadustele suunatud tegevusi.

¹¹ Määruse (EL) nr 1307/2013 põhjendus 44.

¹² Muu hulgas „ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia vahehindang“ COM(2015) 478 final.

¹³ Ökoalatüübid on sätestatud määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 46 lõikes 2 ning täiendavalt täpsustatud komisjoni delegeeritud määruse (EL) 639/2014 artiklis 45.

1.2. Metoodika, andmeallikad ja piirangud

Käesolev aruanne põhineb ökoalade praeguse rakendamise kohta kättesaadavatel andmetel. Kuigi aruanne sisaldab esialgseid tähelepanekuid võimalike keskkonnamõtjude kohta, ei ole see iseenesest hinnang, nagu on määratletud komisjoni parema õigusloome suunistes¹⁴.

Selleks et hinnata rakendamise olukorda, on aruandes kasutatud iga-aastaseid otsuseid ökoalatüüpide valikute kohta, mille liikmesriikide ametiasutused on komisjonile esitanud¹⁵. Need otsused on olemas 2015., 2016. ja 2017. aasta kohta. Aruandes on kasutatud ka andmeid põllumajandustootjate poolt tegelikult valitud ökoalade kohta (edaspidi „valiku andmed“); need andmed põhinevad põllumajandustootjate deklaratsioonidel (edaspidi „deklareeritud alad“) 2015. ja 2016. aasta kohta ning millest liikmesriigid on piirkondade kaupa teatanud¹⁶.

Komisjoni analüüsi kvaliteet sõltub aruandluse õigeaegsusest ja täielikkusest. Kuna mõned aruanded on ebatäielikud või esitamata, on analüüsi kvaliteet piiratud. 2015. aasta andmed ökoalade valiku kohta on saadud kõigilt liikmesriikidelt peale Prantsusmaa; 2016. aasta andmed on seni esitanud 19 liikmesriiki¹⁷.

Võimalike keskkonnamõtjude kohta tehtud tähelepanekutega ei mõõdeta tegelikke mõjusid, vaid lähtutakse pigem simulatsioonidest, mille puhul kohaldatakse eelnevalt kindlaksmääratud väärtusi etteantud valikuvõimaluste suhtes ja mis tuginevad

- Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse¹⁸ uuringule, milles kasutatakse „ökoalade kalkulaatorit“ – teaduskirjandusel põhinevat modelleerimisvahendit;
- ülevaatele valitud kirjandusest¹⁹.

Ökoalade kalkulaator võtab ökoalade võimalikke keskkonnamõtjuseid arvesse hindamissüsteemi alusel, mis kajastab ökoalatüüpide näitajaid ja nende agronoomilist konteksti, kuid ei määratle tegelikke mõjusid. Ökoalade kalkulaator, mis algselt oli kavandatud kasutamiseks põllumajandusettevõtte tasandil, ekstrapoleerib ja koondab põllumajandusettevõtte tasandi tulemused piirkondlikule tasandile tegelike valiku andmete põhjal, mille liikmesriigid 2015. aasta kohta esitasid. See vähendab mõnevõrra tulemuste täpsust.

Teine oluline tähelepanek on, et neid võimalikke mõjusid käsitletakse üksnes ökoalade põhinäitajate seisukohast võtmata arvesse täiendavaid kvalitatiivseid kriteeriume, nt majandamistavad ja kasvatamise ajavahemik. Mõju hinnatakse ökoalatüüpide vahelises suhtelises arvestuses ja lähtestsenaariumi (võrdlusstenaarium) arvestamata. Analüüsis käsitleti

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

¹⁵ Keskasutuste valikud kõigis liikmesriikides, v.a Belgias ja Ühendkuningriigis, kus need tehti piirkondlike ametiasutuste poolt.

¹⁶ Vastavalt NUTS-3 piirkondade klassifikatsioonile.

¹⁷ 2016. aasta andmed on saadud 18 liikmesriigilt (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Soome) ning kahelt Ühendkuningriigi piirkonnalt (Wales ja Põhja-Iirimaa).

¹⁸ Vahendi on välja töötanud Hertfordshire'i Ülikool koostöös Teadusuuringute Ühiskeskusega.

¹⁹ Kõige asjakohasemad kättesaadavad uuringud: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* by Evelyn Underwood and Graham Tucker, Institute for European Environmental Policy, november 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er and al, Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, detsember 2016. Kõigi allikate loetelu on esitatud komisjoni talituste töödokumendis.

ökoalakoosluste üheksat kategooriat, koondatuna piirkondlikul, NUTS-3 tasandil,²⁰ nagu on näidatud joonisel 4. Arvestati ka selliste aspektidega nagu piirkondlik kontekst ja liigiline kooslus.

Võimalike mõjude seisukohast on pöhirõhk **elurikkusel**, mis on ökoalade peamine keskkonnaalane eesmärk; simulatsioonis keskendutakse liikide mitmekesisusele ja populatsioonidele, kasutades EUNIS²¹ liigirühmade klassifikaatorit: kahepaiksed, linnud, selgrootud, imetajad, roomajad ja maismaataimed.

Võttes arvesse ökoalade laiemat keskkonnakaitset eesmärki, käsitletakse lisaks ka võimalikke mõjusid **ökosüsteemi teenustele** (kasu, mida inimesed saavad ökosüsteemidest²²) ja **kliimale**, et määrata kindlaks võimalikud kaasnevad hüved ja kompromissid, mis tulenevad ökoaladega seotud kohustusest.

Ökosüsteemi teenuste simulatsioonis kasutatakse ökosüsteemi teenuste ühist rahvusvahelist klassifikatsiooni ja see hõlmab tolmeldamist ja seemnete levikut, kahjurite ja haiguste tõrjet, magevee keemilist seisundit, pinnase stabiliseerimist, erosioonimäära kontrollimist.

Vajaduse korral lisatakse aruandesse ka sidusrühmade panus, sealhulgas eksperdirühma ja kodanikuühiskonna dialoogirühma vormis, ning ajavahemikul 2015. aasta detsembrist kuni 2016. aasta märtsini komisjoni poolt rohestamise kohta korraldatud avaliku konsultatsiooni tulemused²³. Aruanne hõlmab ka uuringut liikmesriikide ÜPP valikute kohta,²⁴ samas kui Eurostati põllumajandusettevõtete struktuuriuuringut ja iga-aastast statistikat kasutatakse kontekstuaalse teabena.

Liikmesriikide valikud, põllumajandustootjate valiku andmed, meetodika ja bibliograafia on üksikasjalikumalt esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

2. Rakendamise hetkeseis

2.1. Liikmesriikide ökoalade valikud

2015. aastal erinesid ökoalatüüpide valikuvõimalused liikmesriigiti märkimisväärselt

Liikmesriikide 2015. aasta otsuste põhjal kerkivad esile järgmised liikmesriikide rühmad, mis on esitatud joonisel 1:

- 14 liikmesriiki pakkusid ökoalatüüpide põhjalikku loetelu (10–19). Kõik valisid kesa, lühikese raieringiga madalmetsa, lämmastikku siduvad põllukultuurid, puhverribad (v.a Tšehhi Vabariik), vahekultuurid või taimkattega alad (v.a Itaalia) ning vähemalt neli eri liiki maastikuelementi üheksast (peamiselt puuderühmad või puude read).

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

²¹ Euroopa Liidu loodusteabe süsteem.

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

²⁴ ÜPP rakendamise kaardistamine ja analüüs: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

- Ülejäänud üheksa liikmesriiki valisid keskmise pikkusega loetelu. Kõik neist valisid kesa, lämmastikku siduvate kultuuridega alad (v.a Taani) ning vähem kui viis eri liiki maastikuelementi.
- Viis liikmesriiki pakkusid piiratud arvul ökoalatüüpe (kuni neli). Kõik neist valisid lämmastikku siduvad põllukultuurid, kesa (v.a Madalmaad) ja ühe või mitme ühtegi maastikuelementi.

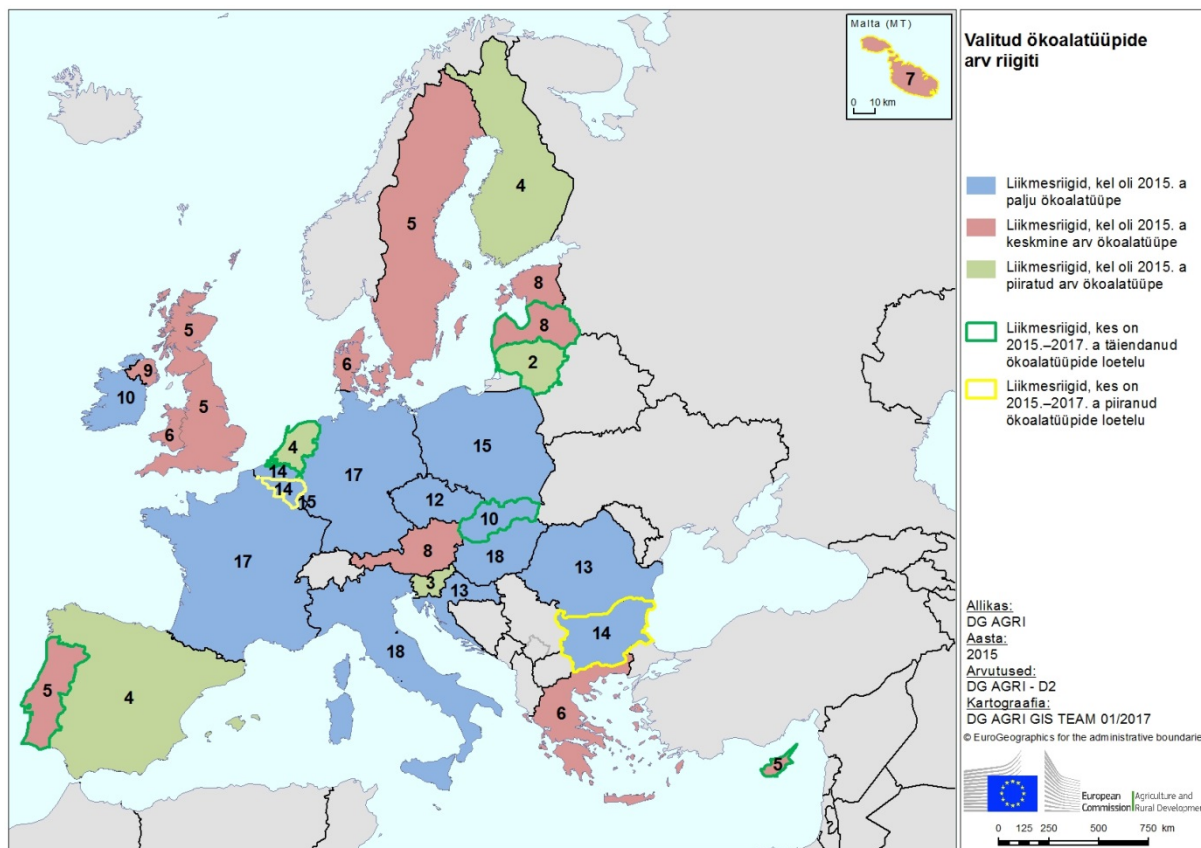
Andmetest selgub, et liikmesriigid eelistasid pigem lämmastikku siduvaid põllukultuure, kesa ja maastikuelemente kui agrometsanduse hektareid, piki metsaserva kulgevaid toetuskõlblike hektarite ribasid ja terrasse.

Lühikese raieringiga madalmetsa, vahekultuuride või taimkattega alade ja lämmastikku siduvate põllukultuuride puhul pidid liikmesriigid esitama puude või põllukultuuride liikide loetelu, et optimeerida selliste ökoalade panust elurikkusesse. Valiti väga erisuguseid liike.

Ajavahemikul 2015–2017 kohandasid mõned liikmesriigid oma valikuid, peamiselt ökoalade loetelu osas ja vähesel määral

Alates 2015. aastast on üheksa liikmesriiki muutnud oma otsuseid ja seda peamiselt ökoalatüüpide valiku osas (joonis 1). Kuus neist laiendas oma põllumajandustootjate valikuid muudele ökoalatüüpidele; ilmselt pärast vajaliku haldussüsteemi loomist kõnealuste valikute rakendamise jälgimiseks. Ülejäänud kolm loobus mõnest ökoalatüübist selle vähesel kasutuse tõttu põllumajandustootjate seas.

Joonis 1 – 2015. aastal valitud ökoalatüübid liikmesriigiti/piirkonniti ja valikute muutmine järgnevatel aastatel



Enamik liikmesriike kasutab valikuid, millega tunnustatakse muude ÜPP mehhanismide panust elurikkusesse

22 liikmesriiki määrasid ökoaladena vähemalt ühe elemendi, mis on nõutud või mida kaitstakse nõuetele vastavuse eeskirjadega, nimelt puhverribad ja/või üks või mitu maastikuelementi, mida kaitstakse nende eeskirjade alusel. Kuus riiki otsustas, et ei võta arvesse ühtegi sellist elementi Sarnaselt pakkusid neli liikmesriiki viiest, kellel oli see võimalus, oma põllumajandustootjatele ökoalade metsaerandi eelist. 2016. aastast alates on ainult kolm liikmesriiki hakanud rakendama ökoaladega samaväärseid valikuid (Itaalia, Madalamaad ja Austria).

Valikuid ökoalatüüpide tõhususe suurendamiseks kasutati harva

Kuigi liikmesriikidel on mitmeid võimalusi ökoalade tõhusust suurendada, on neid harva kasutatud. Näiteks mitte ükski 13 liikmesriigist/piirkonnast, kes valisid ökoalatüübina tiigid, ei kehtestanud kriteeriume nende loodusliku väärtuse tagamiseks. Samamoodi seadis 31 liikmesriigist/piirkonnast üksnes Belgia (Valloonia) sisse sisendi piirangud lämmastikku siduvate kultuuridega aladele, samas kui vaid neli liikmesriiki/piirkonda 21st (Belgia (Flandria), Belgia (Valloonia), Saksamaa ja Madalmaal) tegi seda vahekultuuride puhul. Ainult kaks liikmesriiki (Madalmaal ja Poola) on võimaldanud põllumajandustootjatel ühendada oma jõupingutused, et luua piirnevaid ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alasid, mis oleksid keskkonna seisukohast kasulikud (kollektiivne lähenemisviis).

Liikmesriigis tehtud valikud tulenevad vajadusest leida tasakaal põllumajandustootjate jaoks võimalikult suurema paindlikkuse ja võimalikult väiksema halduskeerukuse vahel

Seni kogutud tõendite²⁵ põhjal on liikmesriikide rakendamisvalikud tingitud muu hulgas järgmisest:

- soov pakkuda põllumajandustootjatele võimalikult palju valikuid, et nad saaksid järgida tavapäraseid põllumajandustavasid;
- erikontrollinõuete järgimise kulud ja ökoalade püsielementide kaardistamine põldude identifitseerimise süsteemi asjakohases kaardikihis;
- muude ÜPP vahendite põhjal (nt maaelu arengu programmide alusel toetatavad agrometsandusmeetmed) tehtud otsused või ELi keskkonnalaste õigusaktidest (nt vahekulutuuride kohustuslik kehtestamine nitraate käsitlevate tegevusprogrammide alusel²⁶) tulenevad otsused;
- kohalikud olud ja keskkonnatingimused (nt terrassid või poolloodusliku taimkatte rohkus).

Selles etapis ei ole võimalik kindlaks teha, kas mõni neist elementidest oli ülekaalus.

2.2. Ökoalatüüpide valikud põllumajandustootjate poolt

Ökoaladega seotud kohustus kehtib suure osa ELi põllumaa suhtes. Hõlmatud maa suurus oli ajavahemikul 2015–2016 stabiilne

²⁵ Vt joonealune märkus 24.

²⁶ Nõukogu direktiiv 91/676/EMÜ („nitraadidirektiiv“).

2015. aastal kehtis 70 % kogu ELi²⁷ põllumaa suhtes ökoaladega seotud kohustus. 2016. aastal oli osakaal 69 %. Ülejäänud osa põllumaast on:

- otsetoetuste süsteemiga hõlmamata (st põllumajandustootja ei taotlenud toetust);
- vabastatud põllumajandusettevõtte suuruse tõttu (vähem kui 15 hektarit põllumaad);
- osa mahepõllumajandusettevõttest või väikepõllumajandustootjate kavast;
- väga suures ulatuses rohumaa või
- riikides, mis kohaldavad metsaerandit.

ELi tasandil on põllumajandustootjate poolt deklareeritud ökoalade protsent peaaegu kaks korda suurem kui põllumajandusettevõtte tasandil nõutud 5 %. Kolm peamist ökoala on seotud tootlike või potentsiaalselt tootlike piirkondadega.

2015. aastal deklareeriti kaheksa miljonit hektarit maad ökoalana, mis moodustab kohustusega seotud põllumaast 13 % ja 10 % pärast kaalumistegurite kohaldamist (protsendid võivad põllumajandusettevõtete lõikes erineda). See on tunduvalt kõrgem kui regulatiivne nõue 5 % põllumajandusettevõtte tasandil. 2016. aasta näitajad olid vastavalt 15 % ja 10 % ning ka pindala suurenes veidi (130 000 ha võrra).

2015. aastal deklareeriti kõige sagedamini ökoalatüüpe, mis olid seotud tootlike või potentsiaalselt tootlike piirkondadega (joonis 2):

- lämmastikku siduvad kultuurid (37,4 % füüsilisi ökoalasiid maastikel);
- vahekultuurid (33,2 %);
- kesa (25,9 %).

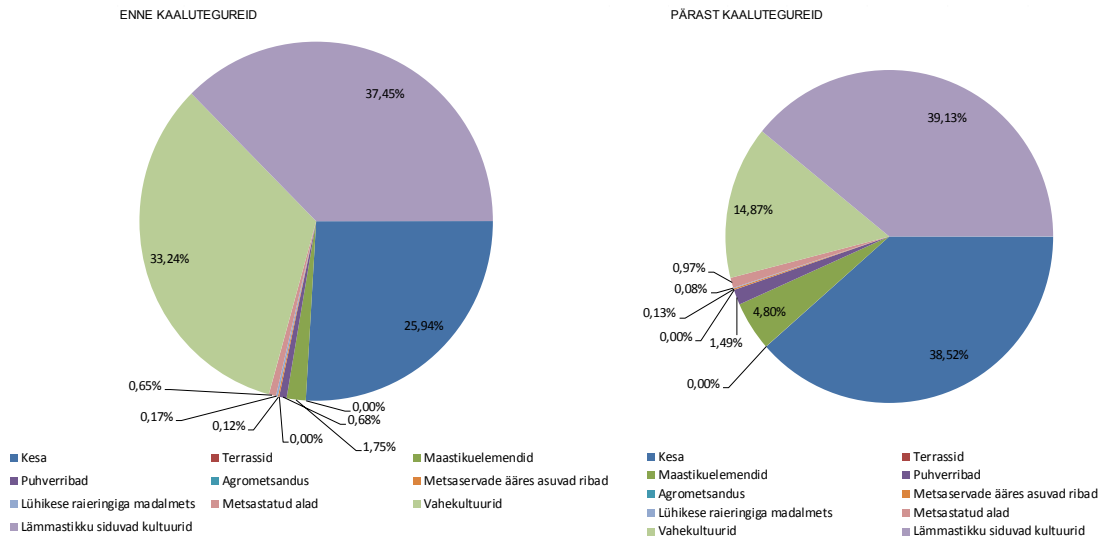
Pärast kaalutegurite kohaldamist ulatus lämmastikku siduvate kultuuride ja vahekultuuride osakaal kõigist kaalutud ökoaladest 54 %ni (vastavalt 39 % ja 15 %). See moodustas 5,4 % kohustusega seotud põllumaast ning aitas kaasa 5 % nõude ületamisele põllumajandusettevõtte tasandil. Muud valdkonnad nagu maastikuelemendid ja puhverribad hõlmasid vastavalt 1,7 % ja 0,7 %.

Selline ökoalade osakaal ELi tasandil jäi 2016. aastal üsna stabiilseks, kuigi liikmesriigiti oli see erinev: kesa all olevad alad, maastikuelemendid ja puhverribad vähenesid, samas kui vahekultuuride ja lämmastikku siduvate põllukultuuride osakaal suurenes.

- Lisaks nähtub ökoalatüüpe käsitlevatest 2015. aasta andmetest, et ökoalana deklareeritud kesa moodustas 34 % kõigist kesadest, mis on Eurostati statistikas asjaomaste liikmesriikide kohta esitatud. Selliste alade osakaal vähenes 24 % ajavahemikus 2000. aastast kuni 2014. aastani, kuid suurenes pisut 2015. aastal.
- Liblikõieliste taimedega kaetud alade osakaal ELis on Eurostati andmetel alates 2013. aastast suurenenud. Ökoaladena deklareeritud lämmastikku siduvad põllukultuurid, mida valisid kõik liikmesriigid peale Taani, moodustasid 49 % sellistest aladest 2015. aastal. Ökoalade konkreetset rolli seoses eri teguritega, mis mõjutavad liblikõieliste taimedega kaetud alade suundumust, on vaja täpsemalt hinnata.

²⁷ Andmete kättesaadavus vt peatükk 1.2.

Joonis 2 – Deklareeritud ökoalade jaotus peamiste ökoalatüüpide kaupa, enne ja pärast kaalutegurite kohaldamist



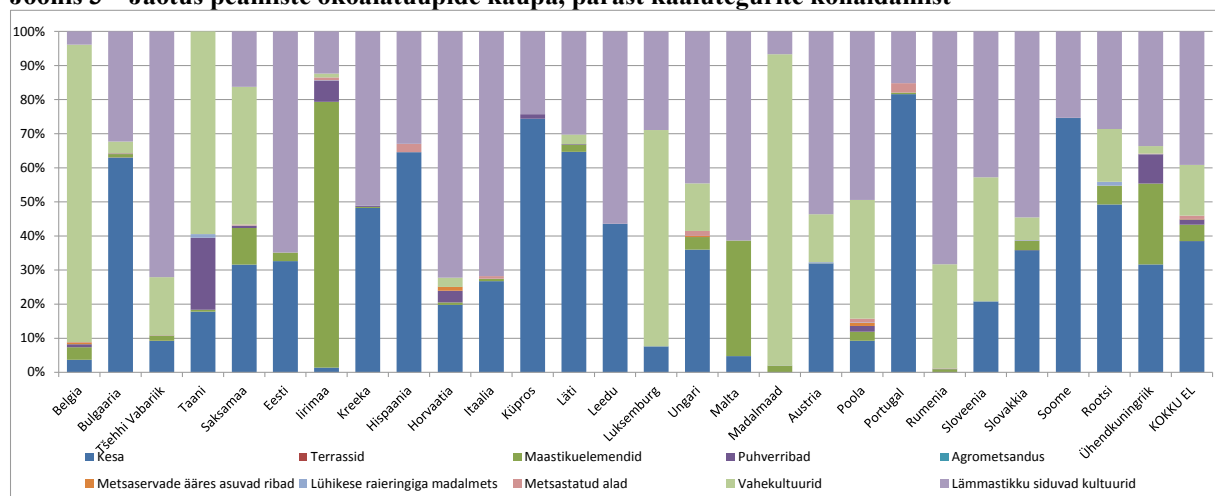
Allikas: Liikmesriikide 2015. aasta andmed (EL 27, Prantsusmaa kohta andmeid puuduvad)

Ökoalatüüpide jaotus liikmesriikide ja piirkondade tasandil näitab selgelt geograafilisi mustreid

Ökoalade komponentide analüüs liikmesriikide tasandil (joonis 3) ja NUTS-3 piirkondade tasandil (joonis 4) toob välja mitmed mustrid:

- Maastikuelementide ja puhverribade oluline osakaal valitseb üksnes Iirimaal, Ühendkuningriigis ja Maltal.
- Kesa kasutati kõige enam Vahemere maades (Hispaania, Portugal ja Küpros) ning boreaalses biogeograafilises piirkonnas (Soome ja Läti).
- Lämmastikku siduvad põllukultuurid on valdavad Horvaatias, Tšehhi Vabariigis, Itaalias, Poolas ja Rumeenias.
- Vahekultuurid on laiemalt levinud Belgias, Taanis, Saksamaal, Luksemburgis ja Madalmaades.

Joonis 3 – Jaotus peamiste ökoalatüüpide kaupa, pärast kaalutegurite kohaldamist



Allikas: Liikmesriikide 2015. aasta andmed (EL 27, Prantsusmaa kohta andmed puuduvad)

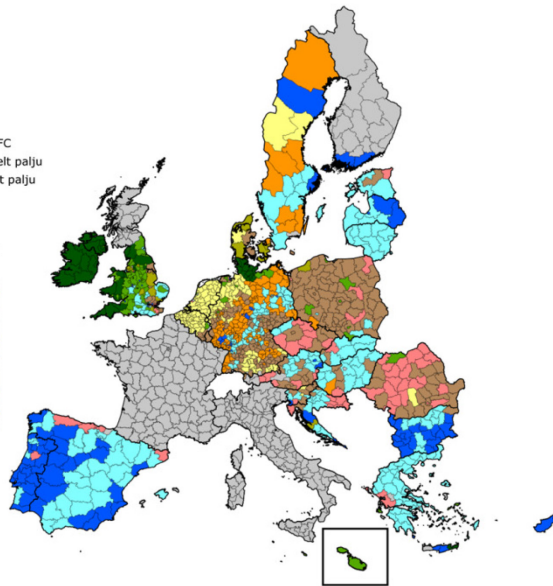
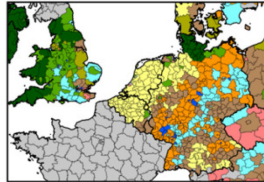
Joonis 4 – Peamiste ökoalatüüpide kategooriate ruumiline jaotus iga NUTS 3. tasandi piirkonna kohta

Selgitus

Deklareeritud ökoalatüüpide kategooriad

1.	LLF+CC+NFC	LF üle 50%	
2.			LF suhteliselt palju
3.			BS suhteliselt palju
4.	LLF ülekaalus	CC ülekaalus	
5.		NFC ülekaalus	
6.	LLF+CC+NFC	LF vähe, peamiselt CC ja NFC	
7.			LLF keskmiselt, NFC suhteliselt palju
8.			LLF keskmiselt, CC suhteliselt palju
9.			

Andmed puuduvad



BS – puhverribad
 CC – vahekultuurid
 LF – maastikuelemendid
 LLF – kesa
 NFC – lämmastikku siduvad kultuurid

Allikas: Liikmesriikide 2015. aasta andmed. Prantsusmaa ja Šotimaa kohta andmed puuduvad. Itaalia andmeid veel kontrollitakse. Liigitamata piirkonnad Soomes kuuluvad metsaerandi alla.

Ökoaladega samaväärseid praktikaid kohaldatai kolmes liikmesriigis

Ökoaladega samaväärsete praktikate kasutuselevõttuga kolmes liikmeriigis loodi 41 000 ha samaväärseid ökoalaid 2015. aastal, peamiselt Austrias (ligikaudu 39 000 ha põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmena, moodustades 65 % riigi ökoaladest). Madalmaades hõlmasid sertifitseerimiskavad eelkõige põlluservi, mille kogupindala 2015. aastal oli 2 700 ha (5 % kõigist riigi ökoaladest). Itaalia on alates 2016. aastast kohaldanud samaväärseid praktikaid, kuid vastavad andmed ei ole veel kättesaadavad.

Peamised tegurid, mida kasutatakse üldiselt põllumajandustootjate otsuste selgitamiseks, käivad ilmselt ka ökoalade suhtes tehtud valikute kohta

Nii teaduskirjanduse kui ka avaliku konsultatsiooni tulemuste kohaselt jagunevad põllumajandustootjate ökoalatüüpi käsitlevaid otsuseid mõjutavad tegurid üldjoontes kolme kategooriasse:

- majanduslikud tegurid, mis ajendavad valima kõige odavamat ja kõige produktiivsemat ökoalatüüpi;
- poliitilised ja halduslikud aspektid nagu:
 - riiklike ametiasutuste poolt kättesaadavaks tehtud ökoalade loetelu on piiratud (nt riigid on valinud vaid kolm või neli ökoalatüüpi);
 - võimalus, et ökoalatüübi kontrollimisel peetakse seda nõuetele mittevastavaks (nt kui harimata põlluservad ületavad maksimaalse laiuse);
 - halduskoormuse tase (nt seda vähendaks eeltäidetud ühtne taotlusvorm, kus on esitatud kõik ökoaladena klassifitseeruvad maastikuelemendid);
- põllumajandustootjate arusaamad ja teadmised ökoaladega seotud kohustusest.

Praeguses etapis ei ole võimalik kindlaks teha, kas mõni neist elementidest oli ülekaalus.

3. Tähelepanekud ökoalade võimaliku keskkonna- ja kliimamõju kohta

Käesolevas punktis käsitletakse valitud ökoalade meetmete võimalikke **keskkonnamõjusid**, mis ilmnevad punktis 1.2 kirjeldatud ökoalade kalkulaatorist ja valitud kirjanduse ülevaatest. Ökoalade kalkulaatori simulatsioonides käsitletakse piirkondlikul NUTS-3 tasandil ökoalade komponentide võimalikke mõjusid koondtulemuste kaudu, mida ei tohiks käsitada absoluutväärtustena. Tulemused kajastavad ökoalatüüpide omadusi ja konteksti, kuid ei loetle tegelikke mõjusid, mis samuti sõltuvad põllumajandustavast, mida kalkulaator ei hõlma.

Kuna ökoalade kalkulaator hõlmab võimalikke mõjusid **kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele** vaid vähesel määral, tehti seda aspekti käsitlev kvalitatiivne hinnang.

3.1. Võimalik mõju elurikkusele

Maastikuelemendid ja kesa tunduvad olevat elurikkuse seisukohast kõige kasulikumad ökoalatüübid

Ökoalade kalkulaatori kohaselt võiksid kõigil piirkondlikul NUTS-3 tasandil täheldatud ökoalatüüpide komponentidel olla positiivne mõju elurikkusele, kuigi erineval määral. Kõige nõrgem tulemus saadi piirkondades, kus vahekultuure oli üle 70 %. Kõige kõrgem võimalik positiivne mõju seostus ökoalade komponentidega, kus maastikuelemendid olid valdavad (enam kui 50 % piirkonna kõigist ökoaladest) ja millele järgnesid ökoalad, kus oli ülekaalus kesa (enam kui 70 %).

Liigirühmade puhul näitavad analüüsid maastikuelementide positiivset mõju selgrootutele, lindudele ja maismaataimedele, samas kui roomajate ja kahepaiksete jaoks on puhverribade ja kesa olemasolu suurema positiivse mõjuga.

Ka muud teaduskirjanduse andmed kinnitavad neid tähelepanekuid. Lisaks märgitakse neis, et maastikuelementidest avaldavad kõige positiivsemat võimalikku mõju elurikkusele hekid, põlluservad ja traditsioonilised kiviaiad, kuna need on elupaigaks putukatele ja lüljalgsedele, lindudele ja taimedele.

Ökoalad oleksid elurikkuse seisukohast kasulikumad, kui kasutataks sobivaid majandamistavasid.

Tähelepanekute kohaselt on majandamistavadel suur tähtsus ökoalade keskkonnamõju suurendamisel.

Ökoalade kalkulaatori tulemused näitavad, et positiivne mõju elurikkusele sõltub tõenäoliselt sellest, millised on iga ökoalatüübi majandamisnõuded. Näiteks kesa puhul sõltub see katvusest ja külvatud liikidest. Elurikkusele ja eelkõige tolmeldajatele on põllulillede külvamine suure mõjuga, samas kui mulla katmata jätmisel on sellekohane mõju väiksem. Looduslik uuenemine on samuti hea võimalus aidata kaasa elurikkusele ja tolmeldamisele. Lisaks katvuse laadile rõhutatakse kirjanduses mittetootlike ökoalade (nt kesa säilitamine pika aja jooksul või pestitsiidide mittekasutamine) mitteintensiivsete majandamisviiside tähtsust, kuna need vähendavad asjaomaste elupaikade häiringuid, eelkõige lindude pesitsemise ajal.

Vahekultuuride või taimkatte alla kuuluvate liikide segude külvamisel tundub olevat elurikkusele positiivne mõju. Kirjanduse andmetel võib positiivset mõju suurendada, kui segu

koosneb taimeliikidest, mis on kasulikud tolmeldajatele ja lindudele. Samuti peavad taimed saama õitseda ja seemneid levitada.

Liikide valikute kohta tehtud järeldused kehtivad ka lämmastikku siduvate kultuuride suhtes, kuigi simulatsioonid näitasid, et põlduba (*Vicia faba*) võib anda veidi paremaid tulemusi kui muud liigid. Nagu muude ökoalatüüpide puhul sõltub lämmastikku siduvate kultuuride võimalik positiivne mõju samuti majandamisviisist, nt maaharimise sagedus ja ekstensiivne majandamine.

3.2. Muud võimalikud mõjud

3.2.1. Võimalikud mõjud ökosüsteemi teenustele

Maastikuelemendid annavad parimaid tulemusi seoses nende võimalike positiivsete mõjudega ökosüsteemi teenustele

Ökoalade kalkulaatori tulemused osutavad sellele, et piirkondliku NUTS-3 tasandi ökoalatüüpide eri komponentide puhul näitab asjaolu, et maastikuelemendid on ülekaalus enam kui 50 % piirkonna kõigil piirkonna ökoaladel, kõige positiivsemat võimalikku mõju ökosüsteemi teenustele tervikuna.

Teaduskirjanduse lähem analüüs näitab, et maastikuelementide positiivne mõju ökosüsteemi teenustele saaks suurendada, kui tagada sobiv taimestiku mitmekesisus, taimestiku struktuur ja majandamine. Puhverribade puhul on võtmetähtsusega nende asukoht ja mõõtmed.

Muudel ökoalatüüpidel võib olla mõningane positiivne mõju mõnedele ökosüsteemi teenustele, eelkõige kui on võetud kasutusele teatavad majandamiseskirjad ja kui külvatud liikide valik vastab konkreetsetele nõuetele

Vahekultuurid sobivad hästi tänu nende mõjule, mida nad avaldavad magevee keemilisele seisundile. Ökoalade kalkulaatori simulatsioonide põhjal võib näiteks nende mõju suurendada, kui kasutada eri liikide segusid. Simulatsioonid näitavad ka, et kõige enam põllumajandustootjate poolt deklareeritud vahekultuurid (nt karjamaa-raihein (*Lolium perenne*), raihein (*Lolium multiflorum*), valge sinep (*Sinapis alba*) ja redis (*Raphanus sativus*) annavad paremaid tulemusi, kui neid külvatakse koos, mitte üksikute liikidena. Lisaks on erineva toitainevajaduse ja juurestikuga liikide kasutamine tõhusam, et vähendada lämmastiku leostumise ohtu.

Kesa positiivne mõju kesa ökosüsteemi teenustele tundub samuti sõltuvat külvatud liikide valikust: looduslike seemnete segu ja katmata kesa koos talviste kõrrepõldude ja loodusliku taimestikuga annavad parema tulemuse kui rohumaa. Siiski on kesa katmine hea, kuna paljas muld ei anna häid tulemusi ökosüsteemi teenuste osas ja sellel võib mullaerosiooni suure ohu tõttu olla negatiivne mõju. Kesa puhul annab paremaid tulemusi see, kui seda ei kasutata pika aja jooksul.

Lämmastikku siduvate kultuuride mõju võib samuti sõltuda liikide valikust ja majandamisest: vähendades maaharimist, väheneb lämmastiku leostumine, fosfaadi äravool ja mullaerosiooni oht.

3.2.2. Võimalik mõju kliimale

Kliimamuutustega kohanemise seisukohast võiks ökoalade kasutuselevõtt aidata suurendada põllumajandustootjate vastupanuvõimet kliimamuutustele, näiteks kui maastikuelementide valik oleks suurem. Kliimamuutusi saaks tõhusamalt leevendada, kui kasutatakse rohkem liblikõielisi taimi ja sellest tulenevalt asendatakse lämmastikväetised lämmastiku sidumisega. Ka agrometsandusest ja metsastamisest tulenev kasu mulla süsinikuvarudele aitaks selliste meetmete rakendamise korral parandada CO₂ sidumist ELi maakasutuse kaudu.

CO₂ sidumine mullas sõltub otseselt mulla bioloogilisest mitmekesisusest. Sellega rõhutatakse põllumajanduslikes majapidamistes bioloogilise mitmekesisuse parandamise ja kliimamuutuste leevendamise vahelisi seoseid ja võimalikke sünergiid.

4. Kokkuvõte

2016. aasta oli teine aasta, mil ökoaladega seotud kohustust kohaldati. Seni 19 liikmesriigilt kogutud andmed näitavad, et teisel aastal ei ole olnud erilisi muutusi seoses sellega, kuidas riiklikud ametiasutused süsteemi haldavad või seoses põllumajandustootjatega, kes sarnaselt esimesele aastale kohustust üldiselt täidavad. Selle tulemusel ei muutunud peaaegu üldse ökoalade all oleva maa osakaal, üldine ala, mida põllumajandustootjad on deklareerinud ökoalana, ega ka eri ökoalatüüpide osakaal sellistel aladel.

Põllumaa osas deklareeritud ökoalade üldmäär on ligikaudu kaks korda suurem kui põllumajandusettevõtte tasandil nõutud 5 %. See on saavutatud eelkõige tänu tootlikele või potentsiaalselt tootlikele ökoaladele, milleks on: lämmastikku siduvad kultuurid, vahekultuurid ja kesa. Muud ökoalad, sh maastikuelemendid, moodustasid kõigest deklareeritud ökoaladest vaid väikese osa.

Analüüside põhjal saab öelda, et ökoalatüüpide keskkonnakasu sõltub mitte ainult nende kvantiteedist, vaid ka nende kvaliteedist, mis on seotud konkreetsete tingimuste ja majandamisnõuetega, nagu:

- kuidas kesa puhul pinnas kaetakse, vahekultuuride ja lämmastikku siduvate kultuuride mitmesugused segud;
- niitmisrežiim, kasvatamise ajavahemik ja keemiliste sisendite kasutamine;
- taimestiku struktuuri mitmekesisus maastikuelementide puhul, puhverribade asukoht ja mõõtmed.

Komisjon teeb praegu muudatusi rohestamist käsitlevatesse teisesesse õigusaktidesse, mis on oluline samm paremate põllumajandustavade suunas ja mille raames: i) keelatakse taimekaitsevahendite kasutamine (potentsiaalselt) produktiivsetel ökoaladel; ii) täpsustatakse kasvatamise ajavahemikku ja võetakse see mõnede ökoalatüüpide puhul kasutusele ning iii) lihtsustatakse nõudeid, mis seni on takistanud põllumajandustootjatel kasutamast kõige keskkonnasõbralikumaid ökoalasid, eelkõige maastikuelemente ja puhverribasid.

Komisjon jätkab selle teema käsitlemist, sh kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade hindamise raames. Käesolev aruanne on abiks sellisele hindamisele, kus käsitletakse kõiki rohestamisega seotud aspekte, sh ökoalasid. Hindamise tulemusi võetakse arvesse ÜPP ajakohastamise ja lihtsustamise järgmises etapis, et nende panus komisjoni kümne prioriteedi ja kestliku arengu eesmärkide saavutamisse oleks võimalikult suur.

Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades ei tee komisjon ettepanekut muuta määrust (EL) nr 1307/2013, et suurendada ökoalade osakaalu.