

Bruselj, 29. marec 2017  
(OR. en)

7766/17

AGRI 171  
AGRIORG 35  
AGRILEG 69  
AGRIFIN 34  
AGRISTR 31

## SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	29. marec 2017
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2017) 152 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o izvajanju obveznosti glede površine z ekološkim pomenom v okviru sheme neposrednih plačil za zeleno komponento

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2017) 152 final.

---

Priloga: COM(2017) 152 final



Bruselj, 29.3.2017  
COM(2017) 152 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**o izvajanju obveznosti glede površine z ekološkim pomenom v okviru sheme  
neposrednih plačil za zeleno komponento**

{SWD(2017) 121 final}

## 1. Uvod

Z reformo skupne kmetijske politike (v nadaljnjem besedilu: SKP) iz leta 2013 je bila uvedena shema neposrednih plačil za zeleno komponento<sup>1</sup> („ekologizacija“). Njen namen je bil dodatno izboljšati trajnostno upravljanje naravnih virov, povezanih s kmetijstvom, s plačili za prakse, ki ugodno vplivajo na okolje in podnebje. Poleg diverzifikacije kmetijskih rastlin in ohranjanja trajnega travinja se v skladu z zeleno komponento od kmetov zahteva, naj 5 % ornih zemljišč namenijo za površine z ekološkim pomenom.

S tem poročilom, ki je osredotočeno na leti 2015 in 2016, se izpolnjuje pravna obveznost Komisije<sup>2</sup> za preučitev napredka pri izpolnjevanju obveznosti glede površine z ekološkim pomenom. Čeprav vsebuje predhodne ugotovitve o možnih vplivih površin z ekološkim pomenom na okolje na podlagi odločitev držav članic in kmetov, je treba poudariti, da ne gre za meritve dejanskih vplivov na okolje.

V poročilu so posodobljeni in razširjeni nekateri vidiki pregleda zelene komponente po enem letu uporabe<sup>3</sup>, opravljenega leta 2016 v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov<sup>4</sup>, ki ga izvaja Komisija. Pri pregledu iz leta 2016 so bili preučeni vpliv zelene komponente na proizvodni potencial in enake konkurenčne pogoje ter obravnavani različni vidiki poenostavitve. Komisija je v okviru nadaljnjih ukrepov predlagala več sprememb sekundarne zakonodaje o zeleni komponenti<sup>5</sup>, pri čemer se je osredotočila predvsem na površine z ekološkim pomenom<sup>6</sup>. Namen teh sprememb je bil racionalizirati in pojasniti zadevna pravila, ob tem pa povečati njihov vpliv na okolje. Uporabljati bi se morale začeti najpozneje leta 2018<sup>7</sup> (do marca 2017<sup>8</sup> spremembe še niso začele veljati).

To poročilo bo prispevalo k širši oceni zelene komponente, vključno z okoljskimi koristmi površin z ekološkim pomenom, ki naj bi bila končana ob koncu leta 2017 ali začetku leta 2018<sup>9</sup>. Poleg tega bo uporabljeno pri pripravi poročila o spremljanju in oceni SKP, ki ga je treba predložiti leta 2018<sup>10</sup>. Ugotovitve iz poglavja 3 tega poročila ne prejudicirajo ocene zelene komponente, ki bo zajemala vse njene vidike, vključno s površinami z ekološkim pomenom.

### 1.1. Obveznost glede površine z ekološkim pomenom

Od sistemov kmetovanja so odvisni številni dragoceni habitati in biotska raznovrstnost, ki jo spodbujajo. Vendar trgi ne priznavajo prizadevanj za zaščito biotske raznovrstnosti, zato ta niso upoštevana v plačilu, ki ga kmetje prejmejo za svoje proizvode. Ohranjanje biotske raznovrstnosti je odvisno od ustreznih praks upravljanja, ki pa se zaradi pritiskov konkurence spreminjajo, pri čemer je za nekatera območja značilno povečanje specializacije in

<sup>1</sup> Členi od 43 do 47 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

<sup>2</sup> Prav tam, tretji odstavek člena 46(1).

<sup>3</sup> SWD(2016) 218 final.

<sup>4</sup> Program ustreznosti in uspešnosti predpisov.

<sup>5</sup> Delegirana uredba Komisije (EU) št. 639/2014.

<sup>6</sup> Delegirana uredba Komisije C(2017) 735 final z dne 15. februarja 2017.

<sup>7</sup> Države članice jih lahko izvedejo leta 2017.

<sup>8</sup> Evropski parlament in Svet še izvajata pregled zakonodajnih sprememb.

<sup>9</sup> Glej Načrt upravljanja za leto 2017 – kmetijstvo in razvoj podeželja, na voljo na naslovu:

[https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_sl).

<sup>10</sup> V skladu s členom 110(5) Uredbe (EU) št. 1306/2013.

intenzivnosti proizvodnje, za druga pa opuščanje zemljišč. To ustvarja pritiske na biotsko raznovrstnost, ima škodljive učinke na tla, vode in podnebje ter ogroža dolgoročni proizvodni potencial kmetijstva.

Cilj zahteve po površini z ekološkim pomenom je „predvsem [...] ohranit[ev] in izboljša[nje] biotske raznovrstnosti na kmetijah“<sup>11</sup>. Skupaj z drugimi obveznostmi v okviru zelene komponente je del veljavne SKP in drugih politik EU, usmerjenih v trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z biotsko raznovrstnostjo<sup>12</sup>. Namen zelene komponente, ki je del prvega stebra SKP, je zagotoviti, da vsi kmetje EU, ki prejemajo dohodkovno podporo, pri svoji kmetijski dejavnosti zagotovijo okoljske in podnebne koristi. Podobno kot druge prakse v okviru zelene komponente naj bi bile prakse, ki se zahtevajo na podlagi obveznosti glede površine z ekološkim pomenom, enostavne, splošne, nepogodbene in letne. Kmetje so nagajani za izvajanje praks, ki spodbujajo biotsko raznovrstnost, kar ne pomeni nujno spremembe na vsaki kmetiji. Kjer se te prakse že izvajajo, se z obveznostjo glede površine z ekološkim pomenom zagotavlja, da se bodo ohranile kljub pritiskom konkurence, s katerimi se spopadajo kmetje. Če se take prakse ne izvajajo, jih je treba uvesti.

Da bi kmetje izpolnili zahtevo po površini z ekološkim pomenom, morajo tisti, katerih površina ornega zemljišča presega 15 ha, zagotoviti, da je vsaj 5 % zemljišča „površina z ekološkim pomenom“, namenjena ekološko koristnim elementom, ki jo izberejo s seznama vrst površin z ekološkim pomenom, ki ga nacionalni organi sestavijo na podlagi skupnega seznama EU. Seznam EU zajema vrsto značilnosti ali površin, ki so v biotsko raznovrstnost usmerjene neposredno, na primer zemljišče v prahi ali krajinske značilnosti, ali posredno z zmanjšanjem uporabe vložkov in/ali izboljšanjem varovanja tal, na primer naknadni posevki ali kmetijske rastline, ki vežejo dušik<sup>13</sup>. Površine z ekološkim pomenom se izračunajo z utežnimi faktorji, ki upoštevajo vse značilnosti površine z ekološkim pomenom ter njen pomen za biotsko raznovrstnost. Vrednost utežnih faktorjev sega od 0,3 (npr. za naknadne posevke) in 0,7 (kmetijske rastline, ki vežejo dušik) do 2 (žive meje).

Države članice imajo na voljo več možnosti, da prilagodijo vrste površin z ekološkim pomenom: na primer pri pripravi nacionalnega seznama lahko izhajajo iz praks, ki jih kmetje že uporabljajo, in/ali dopolnijo zahteve (npr. metode pridelave) za nekatere površine z ekološkim pomenom, da zagotovijo ali izboljšajo njihovo učinkovitost. Pod nekaterimi pogoji lahko kmetom tudi ponudijo več nadomestnih površin z ekološkim pomenom na podlagi „enakovrednosti“. Nekateri kmetje so izvzeti iz te zahteve, na primer zaradi lokacije kmetije („izvzetje zaradi gozdne površine“), velikosti kmetije ali rabe zemljišča.

Prakse glede površin z ekološkim pomenom lahko presegajo navzkrižno skladnost in se dopolnijo s prostovoljnimi ukrepi v okviru programov razvoja podeželja, s katerimi se financirajo zahtevnejše dejavnosti, usmerjene v posebne potrebe v zvezi z okoljem in podnebjem.

---

<sup>11</sup> Uvodna izjava 44 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

<sup>12</sup> Med drugim Vmesni pregled strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020, COM(2015) 478 final.

<sup>13</sup> Vrste površin z ekološkim pomenom so navedene v členu 46(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013 in dodatno opredeljene v členu 45 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 639/2014.

## 1.2. Metodologija, viri podatkov in omejitve

To poročilo temelji na razpoložljivih podatkih o sedanjem izvajanju površin z ekološkim pomenom. Čeprav vsebuje predhodne ugotovitve o možnih vplivih na okolje, samo po sebi ne pomeni ocene, kot je opredeljena v smernicah Komisije za boljše pravno urejanje<sup>14</sup>.

Za oceno stanja izvajanja se v poročilu uporabljajo letne odločitve o izbranih vrstah površin z ekološkim pomenom, ki so jih organi držav članic sporočili Komisiji<sup>15</sup>. Te odločitve so na voljo za leta 2015, 2016 in 2017. V poročilu se uporabljajo tudi podatki o dejanskih izbirah kmetov v zvezi s površinami z ekološkim pomenom („podatki o uporabi“), ki temeljijo na prijavah kmetov („prijavljene površine“) za leti 2015 in 2016 ter jih države članice sporočijo za posamezne regije<sup>16</sup>.

Kakovost analize Komisije je odvisna od pravočasnosti in popolnosti poročanja. To je omejeno, saj so nekatera uradna obvestila nepopolna ali še niso bila poslana. Podatki o uporabi površin z ekološkim pomenom za leto 2015 so na voljo za vse države članice, razen za Francijo; podatke za leto 2016 je predložilo samo 19 držav članic<sup>17</sup>.

Ugotovitve o možnih vplivih na okolje niso namenjene merjenju dejanskih vplivov, temveč obsegajo simulacije, pri katerih so se uporabile vnaprej določene vrednosti, pripisane razpoložljivim možnostim, pri čemer so bili uporabljeni:

- študija Skupnega raziskovalnega središča (v nadaljnjem besedilu: JRC)<sup>18</sup> Komisije, pri kateri je bil uporabljen pripomoček za izračun površin z ekološkim pomenom, tj. orodje za modeliranje, ki temelji na znanstveni literaturi;
- pregled izbrane literature<sup>19</sup>.

Pri pripomočku za izračun površin z ekološkim pomenom se obravnavajo možni vplivi teh površin na okolje na podlagi sistema točkovanja, v katerem se upoštevajo značilnosti vrst teh površin ter njihov agronomski okvir, vendar se dejanski vplivi ne opredelijo količinsko. Pripomoček, ki je bil prvotno zasnovan za uporabo na ravni kmetij, združuje rezultate na ravni kmetij in jih ekstrapolira na regionalno raven, pri čemer izhaja iz podatkov o dejanski uporabi, ki so jih države članice predložile za leto 2015. S tem je točnost rezultatov nekoliko omejena.

---

<sup>14</sup> Glej COM(2015) 215 final in SWD(2015) 111 final.

<sup>15</sup> Odločitve o izbiri, ki so jih sprejeli osrednji organi v vseh državah članicah, razen v Belgiji in Združenem kraljestvu, kjer so jih sprejeli regionalni organi.

<sup>16</sup> Na podlagi klasifikacije regij EU v skladu z NUTS-3.

<sup>17</sup> Podatke o uporabi za leto 2016 je poslalo 18 držav članic (Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Španija, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska) in dve deželi Združenega kraljestva (Wales in Severna Irska).

<sup>18</sup> Orodje, razvito na Univerzi Hertfordshire ob sodelovanju z JRC.

<sup>19</sup> Najustreznejše razpoložljive študije: Evelyn Underwood in Graham Tucker, „Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity“ (Izbire površin z ekološkim pomenom in njihov možni vpliv na biotsko raznovrstnost), Institute for European Environmental Policy, november 2016; Guy Pe'er idr., „Adding Some Green to the Greening: Improving the EU’s Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers“ (Dodajanje zelenja zeleni komponenti: izboljšanje površin z ekološkim pomenom v EU za biotsko raznovrstnost in kmete), Conservation letters, Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016. Seznam vseh virov je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije.

Nadaljnja ključna ugotovitev je, da so ti možni vplivi obravnavani samo glede na glavne značilnosti površin z ekološkim pomenom, medtem ko druga kvalitativna merila, kot so prakse upravljanja in obdobje ohranjanja, niso preučena. Vplivi so ocenjeni sorazmerno glede na vrste površin z ekološkim pomenom in brez upoštevanja osnovne vrednosti (referenčni scenarij). Analiza je zajemala devet kategorij sestav površin z ekološkim pomenom, združenih na ravni regij NUTS-3<sup>20</sup>, kot je prikazano na sliki 4. Upoštevali so se tudi vidiki, kot sta regionalni okvir in vrstna sestava.

Kar zadeva možne vplive, je poudarek na **biotski raznovrstnosti**, ki je osnovni okoljski cilj površin z ekološkim pomenom; simulacija se osredotoča na raznovrstnost in populacije vrst na podlagi klasifikacije skupin vrst po EUNIS<sup>21</sup>: dvoživke, ptice, nevretenčarji, sesalci, plazilci in kopenske rastline.

Poleg tega se ob upoštevanju širšega okoljskega cilja površin z ekološkim pomenom obravnavajo tudi možni vplivi na **ekosistemske storitve** (koristi, ki jih imajo ljudje zaradi ekosistemov<sup>22</sup>) in **podnebje**, da se opredelijo možne posredne koristi in kompromisi, nastali zaradi izpolnjevanja obveznosti glede površine z ekološkim pomenom.

Pri simulaciji v zvezi z ekosistemskimi storitvami se uporablja Skupna mednarodna klasifikacija ekosistemskih storitev (*Common International Classification of Ecosystem Services*), zajema pa opravevanje in raznašanje semen, zatiranje škodljivcev in obvladovanje bolezni, kemijsko stanje sladke vode, stabilizacijo tal in nadzor nad stopnjami erozije.

V poročilu se po potrebi obravnava tudi prispevek deležnikov, med drugim v okviru strokovne skupine in skupine za civilni dialog ter javnega posvetovanja o zeleni komponenti, ki ga je Komisija izvedla med decembrom 2015 in marcem 2016<sup>23</sup>. V poročilu se upošteva še študija izbir držav članic v zvezi s SKP<sup>24</sup>, medtem ko se raziskava Eurostata o strukturi kmetij in letni statistični podatki uporabljajo kot kontekstualne informacije.

Izbire držav članic, podatki kmetov o uporabi, metodologija in bibliografija so podrobneje predstavljeni v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

## 2. Stanje izvajanja

### 2.1 Izbire držav članic v zvezi s površinami z ekološkim pomenom

*Leta 2015 se je nabor vrst površin z ekološkim pomenom po državah članicah precej razlikoval*

Kot je prikazano na sliki 1, je mogoče države članice glede na njihove odločitve za leto 2015 razdeliti v naslednje skupine:

---

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

<sup>21</sup> Evropski informacijski sistem o naravi.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015\\_sl](http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_sl).

<sup>24</sup> Kartiranje in analiza izvajanja SKP: [https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap\\_sl](https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_sl).

- 14 držav članic je ponudilo širok izbor vrst površin z ekološkim pomenom (med 10 in 19). Vse so izbrale zemljišče v prahi, hitro rastoči panjevec, kmetijske rastline, ki vežejo dušik, varovalne pasove (razen Češke), naknadne posevke/travno rušo (razen Italije) in vsaj štiri različne vrste krajinskih značilnosti od devetih (predvsem drevesa v skupini in drevesa v vrsti).
- Devet držav članic je izbralo srednji izbor vrst površin z ekološkim pomenom. Vse so izbrale zemljišče v prahi, površine s kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik (razen Danske), in manj kot pet različnih vrst krajinskih značilnosti.
- Pet držav članic je ponudilo omejen izbor vrst površin z ekološkim pomenom (največ štiri). Vse so izbrale kmetijske rastline, ki vežejo dušik, zemljišče v prahi (razen Nizozemske) ter eno krajinsko značilnost ali nobene.

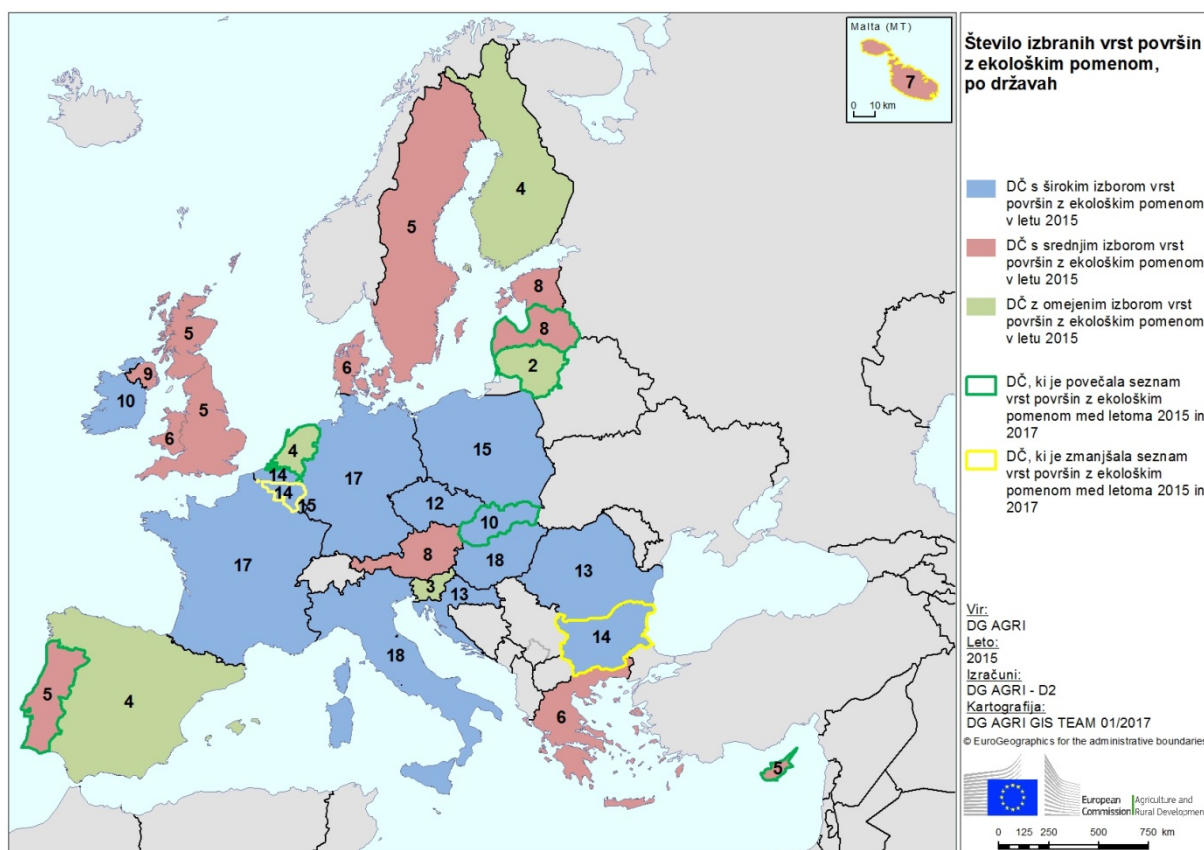
Podatki kažejo, da so države članice dale prednost površinam s kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik, zemljišču v prahi in krajinskim značilnostim pred hektarji kmetijsko-gozdnih površin, pasovi upravičenih hektarjev ob gozdu in terasami.

Države članice so morale za hitro rastoči panjevec, naknadne posevke ali travno rušo in kmetijske rastline, ki vežejo dušik, navesti vrste dreves ali kmetijskih rastlin, da so zagotovile čim večji prispevek teh površin z ekološkim pomenom k biotski raznovrstnosti. Izbor vrst je bil zelo raznolik.

***Med letoma 2015 in 2017 je nekaj držav članic prilagodilo svoje izbore, predvsem za seznam površin z ekološkim pomenom, in to v omejenem obsegu***

Od leta 2015 je devet držav članic spremenilo svoje odločitve, in sicer predvsem v zvezi z naborom vrst površin z ekološkim pomenom (slika 1). Od teh jih je šest razširilo možnosti kmetov z drugimi vrstami površin z ekološkim pomenom, pri čemer se zdi, da so to storile po tem, ko so vzpostavile upravni sistem, potreben za spremljanje njihovega izvajanja. Ostale tri so nekatere vrste površin z ekološkim pomenom črtale zaradi majhne uporabe med kmeti.

**Slika 1 – Število vrst površin z ekološkim pomenom, izbranih leta 2015, na državo članico/regijo in spremembe v poznejših letih**



***Večina držav članic uporablja možnosti za priznanje prispevka drugih mehanizmov SKP k biotski raznovrstnosti***

22 držav članic je za površine z ekološkim pomenom določilo vsaj en element, ki se zahteva v skladu s pravili o navzkrižni skladnosti ali je v skladu z njimi zaščiten, in sicer varovalne pasove in/ali eno ali več krajinskih značilnosti, ki so zaščitene na podlagi navedenih pravil. Šest se jih je odločilo, da takih značilnosti ne bodo obravnavale. Štiri države članice od petih, ki so to lahko storile, so kmetom ponudile možnost izvzetja površine z ekološkim pomenom zaradi gozdne površine. Od leta 2016 so samo tri države članice začele uporabljati enakovrednost za površine z ekološkim pomenom (Italija, Nizozemska in Avstrija).

### ***Možnosti za povečanje učinkovitosti vrst površin z ekološkim pomenom se redko uporabljajo***

Čeprav lahko države članice učinkovitost površin z ekološkim pomenom povečajo na več načinov, jih redko uporabljajo. Na primer od 13 držav članic/regij, ki so za vrsto površine z ekološkim pomenom izbrale ribnike, ni nobena določila meril za zagotovitev njihove naravne vrednosti. Podobno je od 31 držav članic/regij samo Belgija (Valonija) uvedla omejitve vložkov na površinah s kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik, samo štiri od 21 (Belgija (Flandrija), Belgija (Valonija), Nemčija in Nizozemska) pa so to storile za naknadne posevke. Samo dve državi članici (Nizozemska in Poljska) sta kmetom dovolili, da združijo prizadevanja za vzpostavitev sosednjih površin z ekološkim pomenom, ki bi bile bolj koristne za okolje (skupinski pristop).

### ***Zdi se, da je izbire držav članic spodbudila potreba po vzpostavitvi ravnotežja med čim večjo prožnostjo za kmete in čim manjšo upravno zapletenostjo***

Na podlagi doslej zbranih dokazov<sup>25</sup> se zdi, da so na izbire pri izvajanju v državah članicah med drugim vplivali:

- želja po tem, da bi kmetom ponudile čim več možnosti in jim s tem omogočile, da izkoristijo običajne prakse;
- stroški izpolnjevanja posebnih zahtev za kontrole in kartiranja trajnih elementov površin z ekološkim pomenom v namenskem sloju identifikacijskega sistema za zemljišča;
- odločitve, sprejete na podlagi drugih instrumentov SKP (npr. kmetijsko-gozdarski ukrepi, podprti v okviru programov razvoja podeželja) ali zaradi okoljske zakonodaje EU (npr. obvezna vzpostavitev naknadnih posevkov na podlagi akcijskega programa za nitrate<sup>26</sup>);
- lokalne okoliščine in okoljske razmere (npr. obstoj teras ali obilo polnaravnega rastlinja).

V tej fazi ni mogoče ugotoviti, ali je kateri od teh elementov imel prevladujoč vpliv.

## **2.2 Uporaba vrst površin z ekološkim pomenom med kmeti**

### ***Obveznost glede površine z ekološkim pomenom zajema veliko večino ornih zemljišč v EU. Zdi se, da je pokritost ozemlja med letoma 2015 in 2016 ostala stabilna***

Leta 2015 je obveznost glede površine z ekološkim pomenom veljala za 70 % skupne površine ornih zemljišč v EU<sup>27</sup>. Ta delež je leta 2016 znašal 69 %. Preostali del ornih zemljišč:

- ni zajet s sistemom neposrednih plačil (npr. kmetje niso zaprosili za pomoč);
- je izvzet zaradi velikosti kmetije (ornih zemljišč je manj kot 15 ha);

<sup>25</sup> Glej sprotno opombo 24.

<sup>26</sup> V skladu z Direktivo Sveta 91/676/EGS (v nadaljnjem besedilu: direktiva o nitratih).

<sup>27</sup> Za razpoložljivost podatkov glej poglavje 1.2.

- spada h kmetijam za ekološko kmetovanje ali kmetijam, vključenim v shemo za male kmete;
- obsega velik delež travinja ali
- je v državah, ki uporabljajo izvzetje zaradi gozdne površine.

***Na ravni EU je delež površin z ekološkim pomenom, ki jih prijavijo kmetje, skoraj dvakrat večji od 5 %, ki se zahteva na ravni kmetij. Tri glavne površine z ekološkim pomenom so povezane s produktivnimi ali potencialno produktivnimi površinami.***

Leta 2015 je bilo 8 milijonov ha zemljišč prijavljenih kot površine z ekološkim pomenom, kar je pomenilo 13 % ornih zemljišč, za katere velja obveznost, oziroma 10 % ob uporabi utežnih faktorjev (na ravni kmetij so lahko deleži drugačni). To precej presega predpisano zahtevo na ravni kmetij, ki znaša 5 %. Leta 2016 sta bila ta deleža 15 % oziroma 10 %, pri čemer sta se povečala za 130 000 ha.

Leta 2015 so bile najpogosteje prijavljene vrste površin z ekološkim pomenom tiste, ki so povezane s produktivnimi ali potencialno produktivnimi kmetijskimi površinami (slika 2):

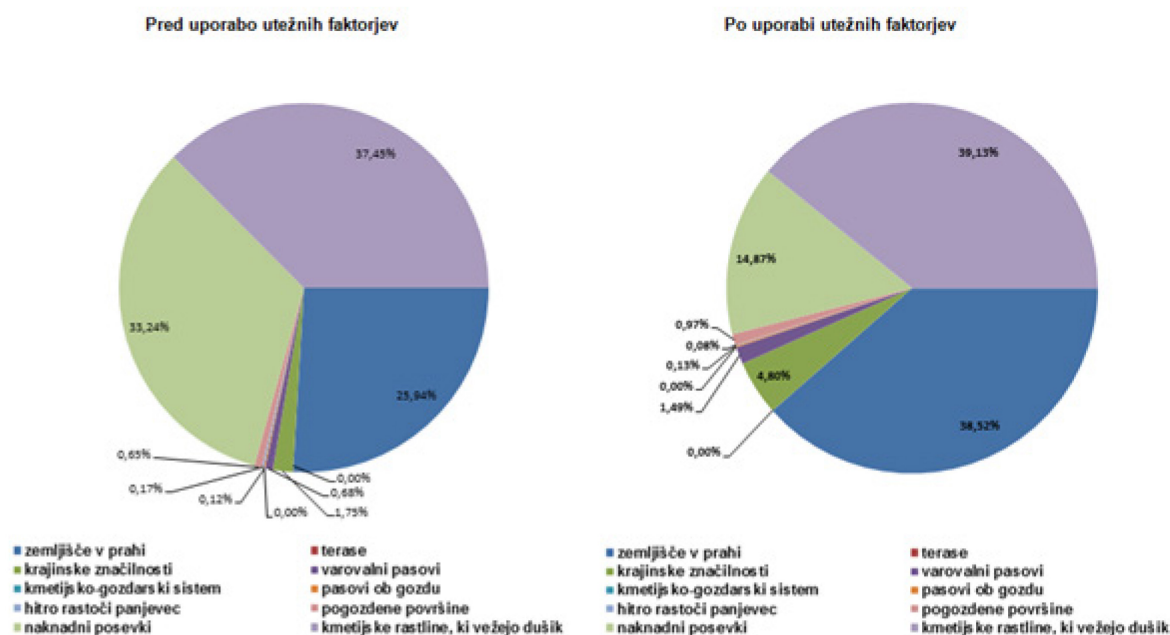
- kmetijske rastline, ki vežejo dušik (37,4 % fizične površine z ekološkim pomenom na tleh);
- naknadni posevki (33,2 %);
- zemljišče v prahi (25,9 %).

Po uporabi utežnih faktorjev so kmetijske rastline, ki vežejo dušik, in naknadni posevki skupaj dosegli 54 % celotnih tehtanih površin z ekološkim pomenom (39 % oziroma 15 %). To je obsegalo 5,4 % ornih zemljišč, za katere velja obveznost, in je očitno prispevalo k preseganju zahtevanega 5-odstotnega deleža na ravni kmetij. Druge površine, kot so krajinske značilnosti in varovalni pasovi, so dosegli 1,7 % oziroma 0,7 %.

Zgoraj navedeni delež površin z ekološkim pomenom na ravni EU se leta 2016 kljub razlikam po državah članicah ni bistveno spremenil: površine z zemljiščem v prahi, krajinskimi značilnostmi in varovalnimi pasovi so se zmanjšale, tiste z naknadnimi posevki in kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik, pa so se povečale.

- Poleg tega podatki o vrstah površin z ekološkim pomenom kažejo, da so leta 2015 zemljišča v prahi, ki so bila prijavljena kot površine z ekološkim pomenom, obsegala 34 % skupnih površin z zemljišči v prahi, sporočenih v statističnih podatkih Eurostata za zadevne države članice. V obdobju 2000–2014 so se take skupne površine zmanjšale za 24 %, leta 2015 pa so se nekoliko povečale.
- Po podatkih Eurostata so se v EU površine za pridelavo stročnic od leta 2013 povečale za 20 %. Leta 2015 so 49 % takih površin obsegale površine s kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik, ki so bile prijavljene kot površine z ekološkim pomenom in so jih izbrale vse države članice, razen Danske. Posebno vlogo površin z ekološkim pomenom pri različnih dejavnikih, ki vplivajo na trende v zvezi s površinami za pridelavo stročnic, bi bilo treba dodatno oceniti.

Slika 2 – Razčlenitev prijavljenih površin z ekološkim pomenom glede na glavno vrsto površin z ekološkim pomenom na ravni EU pred uporabo utežnih faktorjev in po njej



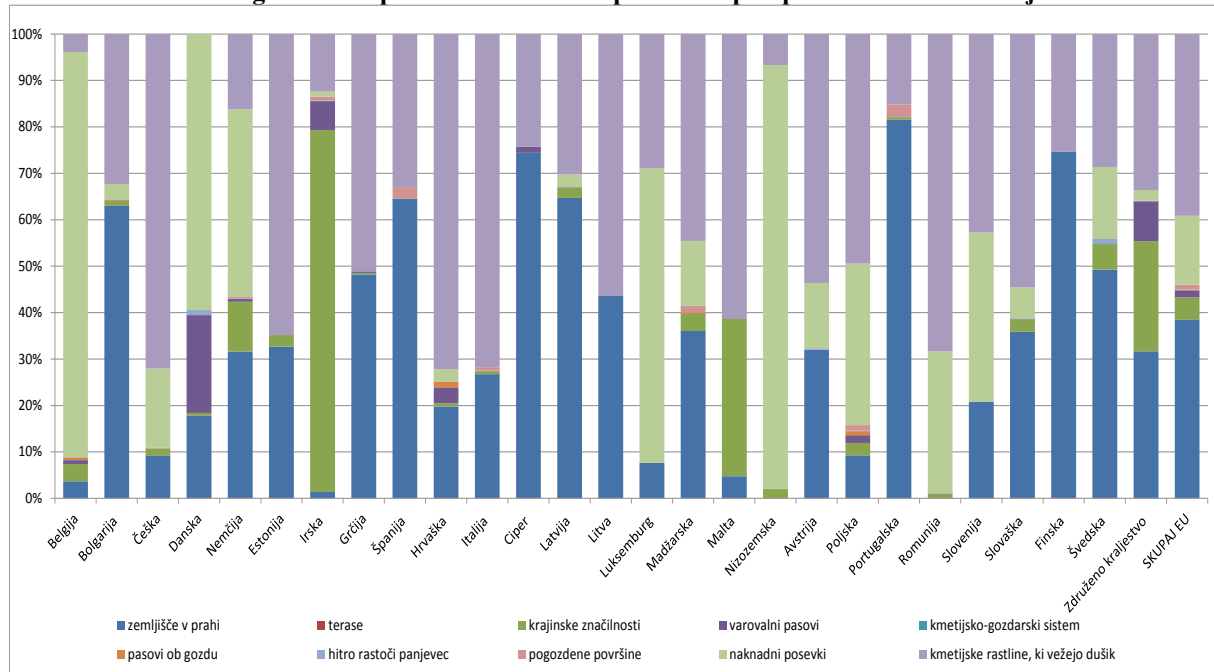
Vir: podatki držav članic o uporabi za leto 2015 (EU-27, podatki za Francijo niso na voljo).

### ***Porazdelitev vrst površin z ekološkim pomenom na ravni držav članic in regionalni ravni kaže jasne geografske vzorce***

Analiza sestave površin z ekološkim pomenom na ravni držav članic (slika 3) in regij NUTS-3 (slika 4) razkriva več vzorcev:

- samo Irska, Združeno kraljestvo in Malta imajo precejšnje deleže krajinskih značilnosti in varovalnih pasov;
- zemljišče v prahi je pogostejše v sredozemskih državah, kot so Španija, Portugalska in Ciper, ter državah članicah v borealni biogeografski regiji, kot sta Finska in Latvija;
- kmetijske rastline, ki vežejo dušik, prevladujejo na Hrvaškem, Češkem, v Italiji, na Poljskem in v Romuniji;
- naknadni posevki so bolj razširjeni v Belgiji, na Danskem, v Nemčiji, Luksemburgu in na Nizozemskem.

**Slika 3 – Razčlenitev glavni vrst površin z ekološkim pomenom po uporabi utežnih faktorjev**



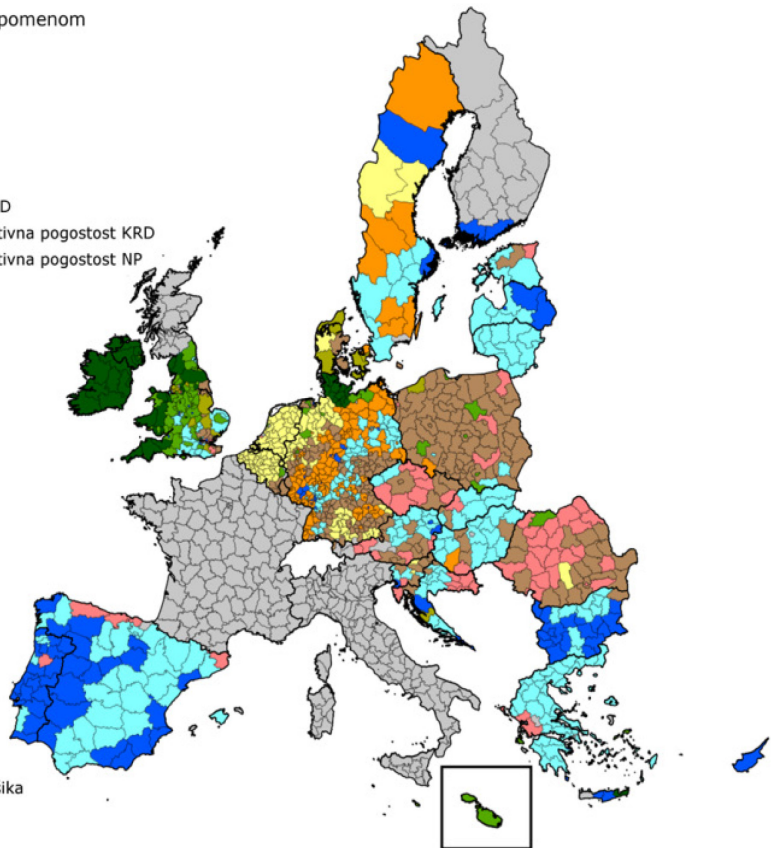
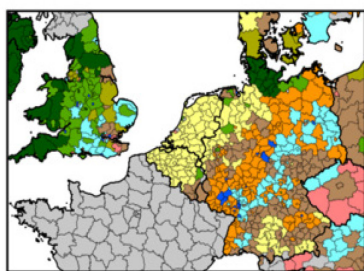
Vir: podatki držav članic o uporabi za leto 2015 (EU-27, podatki za Francijo niso na voljo).

**Slika 4 – Prostorska porazdelitev glavnih kategorij vrst površin z ekološkim pomenom za vsako regijo NUTS-3**

**Legenda**

Kategorije prijavljenih vrst površin z ekološkim pomenom

- |    |            |                 |                              |
|----|------------|-----------------|------------------------------|
| 1. | ZVP+NP+KRD | KZ več kot 50 % |                              |
| 2. |            |                 | relativna pogostost KZ       |
| 3. |            |                 | relativna pogostost VP       |
| 4. | ZVP+NP+KRD | < 80 %          |                              |
| 5. |            |                 | razširjenost ZVP             |
| 6. |            |                 | razširjenost NP              |
| 7. | ZVP+NP+KRD | > 80 %          |                              |
| 8. |            |                 | razširjenost KRD             |
| 9. |            |                 | malo ZVP, mešanica NP in KRD |
8. ZVP v srednjem obsegu, relativna pogostost KRD  
9. ZVP v srednjem obsegu, relativna pogostost NP
- Ni podatkov



- VP - varovalni pasovi
- NP - naknadni posevki
- KZ - krajinske značilnosti
- ZVP - zemljišče v prahi
- KRD - kmetijske rastline, ki uravnavaajo vsebnost dušika

Vir: podatki držav članic o uporabi za leto 2015. Podatki za Francijo in Škotsko niso na voljo. Podatki Italije se še preverjajo. Za regije na Finskem, za katere klasifikacija ni bila izvedena, se uporablja izvzetje zaradi gozdne površine.

### ***Prakse, enakovredne upravljanju površin z ekološkim pomenom, se uporabljajo v treh državah članicah***

Rezultat uvedbe praks, enakovrednih upravljanju površin z ekološkim pomenom, v treh državah članicah je bil leta 2015 41 000 ha površin, enakovrednih površinam z ekološkim pomenom, in to največ v Avstriji (skoraj 39 000 ha na podlagi kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov, kar pomeni 65 % površin z ekološkim pomenom v državi). Na Nizozemskem so bile sheme certificiranja usmerjene zlasti v robove polj ter so leta 2015 zajele 2 700 ha (5 % celotnih površin z ekološkim pomenom v državi). Italija uporablja enakovrednost od leta 2016, podatki o uporabi pa še niso na voljo.

### ***Zdi se, da ključne determinante, ki se običajno uporabljajo za pojasnjevanje odločitev kmetov, veljajo tudi za njihovo uporabo površin z ekološkim pomenom***

Znanstvena literatura in rezultati javnega posvetovanja kažejo, da je mogoče dejavnike, ki vplivajo na odločitve kmetov o izbrani vrsti površine z ekološkim pomenom razdeliti v tri skupine:

- ekonomske determinante, ki jih spodbudijo k temu, da izberejo najcenejšo in najbolj produktivno vrsto površine z ekološkim pomenom;
- dejavniki politike in upravni dejavniki, kot so:
  - omejen seznam vrst površin z ekološkim pomenom, ki ga dajo na voljo nacionalni organi (npr. države, ki so izbrale samo tri ali štiri vrste površin z ekološkim pomenom);
  - stopnja tveganja, da bodo površine pregledane in bo ugotovljena neskladnost (npr. če rob polja presega največjo širino);
  - raven upravnega bremena (to se lahko zmanjša z uporabo predhodno izpolnjenega enotnega vzorca za prijavo, na katerem so navedene vse krajinske značilnosti, ki izpolnjujejo pogoje za površine z ekološkim pomenom);
- predstave kmetov o obveznosti glede površine z ekološkim pomenom in njihovo poznavanje te obveznosti.

V tej fazi ni mogoče ugotoviti, ali je kateri od teh elementov imel prevladujoč vpliv.

## **3. Ugotovitve o možnih vplivih površin z ekološkim pomenom na okolje in podnebje**

V tem poglavju so podrobno predstavljene možni vplivi izbranih ukrepov v zvezi s površino z ekološkim pomenom na **okolje**, kot so bili ugotovljeni s pripomočkom za izračun površin z ekološkim pomenom, predstavljenim v oddelku 1.2, in pregledom izbrane literature. Pri simulacijah s pripomočkom za izračun površin z ekološkim pomenom se obravnavajo možni vplivi sestave površin z ekološkim pomenom na ravni regij NUTS-3 na podlagi združenih rezultatov točkovanja, ki se ne bi smeli obravnavati kot absolutne vrednosti. V rezultatih se kažejo značilnosti in okvir vrst površin z ekološkim pomenom, ne pomenijo pa količinske opredelitve dejanskih vplivov, ki so odvisni tudi od praks upravljanja na ravni kmetij, ki jih simulacije ne zajemajo.

Ker pripomoček za izračun površin z ekološkim pomenom le omejeno zajema tudi možne vplive na **blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje**, je bila opravljena tudi kvalitativna ocena tega vidika.

### 3.1 Možni vplivi na biotsko raznovrstnost

***Zdi se, da so krajinske značilnosti in zemljišče v prahi vrste površin z ekološkim pomenom, ki imajo najugodnejši vpliv na biotsko raznovrstnost***

Pripomoček za izračun površin z ekološkim pomenom kaže, da bi lahko vse sestave vrst površin z ekološkim pomenom, ugotovljene na ravni regij NUTS-3, pozitivno vplivale na biotsko raznovrstnost, čeprav bi bil njihov vpliv različno velik. Najslabši rezultat so dosegle regije, v katerih naknadni posevki obsegajo več kot 70 % površine. Največji možni pozitivni učinek je bil povezan s sestavami površin z ekološkim pomenom, pri katerih prevladujejo krajinske značilnosti (več kot 50 % skupnih površin z ekološkim pomenom v regiji), sledila pa je sestava, pri kateri prevladuje zemljišče v prahi (več kot 70 %).

V zvezi s skupinami vrst analiza kaže, da krajinske značilnosti pozitivno vplivajo na nevretenčarje, ptice in kopenske rastline, medtem ko na plazilce in dvoživke bolj pozitivno vplivajo varovalni pasovi in zemljišče v prahi.

Te ugotovitve potrjujejo tudi ugotovitve iz druge znanstvene literature. Poleg tega v zvezi s krajinskimi značilnostmi kažejo, da je največji možni pozitivni vpliv na biotsko raznovrstnost povezan z živimi mejami, robovi polj in tradicionalnimi kamnitimi zidovi, saj ti zagotavljajo habitate za žuželke, členonožce, ptice in rastline.

***Površine z ekološkim pomenom lahko še ugodneje vplivajo na biotsko raznovrstnost, če so vzpostavljene ustrezne prakse upravljanja***

Ugotovitve kažejo, da so za povečanje vplivov površin z ekološkim pomenom na okolje pomembne prakse upravljanja.

Rezultati, pridobljeni s pripomočkom za izračun površin z ekološkim pomenom, kažejo, da je pozitiven vpliv na biotsko raznovrstnost verjetno odvisen od različnih zahtev upravljanja, povezanih s posameznimi vrstami površin z ekološkim pomenom. Na primer na zemljiščih v prahi je pozitiven vpliv odvisen od pokritosti in sejanih vrst. Največji vpliv na biotsko raznovrstnost in zlasti na oprasovalce ima sejanje divjih cvetlic, najmanjšega pa puščanje gole zemlje. Dober način za spodbujanje biotske raznovrstnosti in oprasovanja je tudi naravno obnavljanje.

V literaturi se opozarja, da so poleg narave pokritosti pomembni tudi neintenzivni načini upravljanja neproduktivnih površin z ekološkim pomenom, kot so dolgotrajno ohranjanje zemljišča v prahi ali neuporaba pesticidov, saj se tako zmanjšajo motnje zadevnih habitatov, zlasti med razmnoževanjem ptic.

Zdi se, da sejanje mešanic vrst pod naknadnimi posevki/travno rušo pozitivno vpliva na biotsko raznovrstnost. V skladu z literaturo se lahko pozitivni vplivi dejansko povečajo, če mešanice vsebujejo rastline, ki koristijo oprasovalcem in pticam, ter če se pusti, da rastline cvetijo in obrodijo semena.

Ugotovitve o izboru vrst veljajo tudi za kmetijske rastline, ki vežejo dušik, čeprav so simulacije pokazale, da bi lahko bob vrste *Vicia faba* dosegel malo boljše rezultate kot druge vrste. Kar zadeva druge vrste površin z ekološkim pomenom, so možni pozitivni vplivi kmetijskih rastlin, ki vežejo dušik, odvisni tudi od načina upravljanja, na primer pogostosti pridelave in ekstenzivnosti upravljanja.

## 3.2 Drugi možni vplivi

### 3.2.1 Možni vplivi na ekosistemske storitve

***Kar zadeva možen pozitiven vpliv na ekosistemske storitve, dajejo najboljše rezultate krajinske značilnosti***

Rezultati v zvezi z različnimi sestavami vrst površin z ekološkim pomenom na ravni regij NUTS-3, pridobljeni s pripomočkom za izračun površin z ekološkim pomenom, kažejo, da ima navzočnost krajinskih značilnosti na več kot 50 % celotnih površin z ekološkim pomenom v regiji največji možni pozitiven vpliv na ekosistemske storitve kot celoto.

Nadaljnja analiza znanstvene literature kaže, da se lahko pozitiven vpliv krajinskih značilnosti na ekosistemske storitve poveča z zagotovitvijo ustrezne raznolikosti cvetov, strukture rastlinja in upravljanja. Pri varovalnih pasovih so ključni lokacija in dimenzije.

***Druge vrste površin z ekološkim pomenom imajo lahko nekatere pozitivne vplive na nekatere ekosistemske storitve, zlasti če so uvedena nekatera pravila za upravljanje in če izbor posejanih vrst ustreza posebnim zahtevam***

Naknadni posevki dosegajo dobre rezultate glede vpliva na kemijsko stanje sladke vode. Simulacije s pripomočkom za izračun površin z ekološkim pomenom na primer kažejo, da je mogoče njihov vpliv povečati z uporabo mešanic različnih vrst. Poleg tega kažejo, da vrste, ki jih kmetje najpogosteje prijavijo za naknadne posevke (npr. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* in *Raphanus sativus*) dosegajo boljše rezultate, če se posejejo kot mešanice, ne samostojno. Nadalje lahko vrste z različnimi potrebami po hranilih in koreninskimi sistemi učinkoviteje zmanjšajo tveganje za izpiranje dušika.

Zdi se, da je tudi pozitiven vpliv zemljišča v prahi na ekosistemske storitve odvisen od izbora sejanih vrst: mešanice divjih cvetlic ter zemljišča v prahi z zimskim strniščem in naravnim obnavljanjem rastlinja dosegajo boljše rezultate kot trava. Vseeno pa je dobrodošla vsaka pokritost zemljišča v prahi, saj gola zemlja dosega najslabše rezultate v zvezi z ekosistemskimi storitvami in ima lahko negativne vplive zaradi večjega tveganja erozije. Zemljišče v prahi tudi dosega boljše rezultate, če se dolgo ne upravlja.

Vpliv kmetijskih rastlin, ki vežejo dušik, je lahko tudi odvisen od izbire vrst in upravljanja: z zmanjšanjem pogostosti pridelave se zmanjšajo izpiranje dušika, odtekanje fosfata in tveganje erozije.

### 3.2.2 Možni vplivi na podnebje

Z vidika prilagajanja podnebnim spremembam bi lahko uvedba površin z ekološkim pomenom prispevala k odpornosti kmetij proti podnebnim spremembam, na primer z okrepitevijo zagotavljanja krajinskih značilnosti. Blažitev podnebnih sprememb bi se lahko okrepila z večjo uporabo stročnic in posledično nadomestitvijo dušikovih gnojil z vezavo dušika. Poleg tega bi se lahko zaradi ugodnega vpliva kmetijsko-gozdarskih sistemov in pogozdovanja na zaloge ogljika v tleh izboljšala sekvenciacija ogljika pri rabi zemljišč v EU.

Sekvenciacija ogljika v tla je neposredno odvisna od biotske raznovrstnosti tal. To poudarja povezave in morebitne sinergije med izboljšanjem biotske raznovrstnosti na kmetijah in blažitvijo podnebnih sprememb.

## 4. Sklepne ugotovitve

Leto 2016 je bil drugo leto izvajanja obveznosti glede površine z ekološkim pomenom. Doslej zbrani podatki 19 držav članic kažejo, da se v drugem letu ni veliko spremenilo glede tega, kako nacionalni organi vodijo sistem, niti se ni veliko spremenilo pri kmetih, ki na splošno obveznost izpolnjujejo enako kot v prvem letu. Zato so delež zemljišča, opredeljenega kot površina z ekološkim pomenom, skupne površine, ki so jih kmetje prijavili kot površine z ekološkim pomenom, in delež različnih vrst površin z ekološkim pomenom na teh površinah ostali skoraj nespremenjeni.

Skupni delež prijavljenih površin z ekološkim pomenom na ornih zemljiščih je skoraj dvakrat večji od 5-odstotnega deleža, ki se zahteva na ravni kmetij. To je bilo doseženo tako, da so se uporabljale predvsem produktivne in potencialno produktivne površine z ekološkim pomenom: kmetijske rastline, ki vežejo dušik, naknadni posevki in zemljišče v prahi. Druge površine z ekološkim pomenom, vključno s krajinskimi značilnostmi, so k skupnim prijavljenim površinam z ekološkim pomenom prispevale le majhen delež.

Analiza kaže, da so ugodni vplivi posameznih vrst površin z ekološkim pomenom na okolje odvisni od njihove količine in kakovosti, ki je povezana s posebnimi razmerami in zahtevami ravnanja, kot so:

- vrsta talne odeje pri zemljiščih v prahi, različne mešanice kmetijskih rastlin pri naknadnih posevkih in skupin kmetijskih rastlin pri kmetijskih rastlinah, ki vežejo dušik;
- režimi košnje, obdobje ohranjanja in uporaba kemičnih vložkov;
- raznolikost strukture rastlinja pri krajinskih značilnostih, lokacija in dimenzije pri varovalnih pasovih.

Pomemben korak proti boljšim praksam upravljanja pomenijo spremembe sekundarne zakonodaje o zeleni komponenti, ki jih zdaj izvaja Komisija, poleg njih pa tudi: (i) prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na (potencialno) produktivnih površinah z ekološkim pomenom, (ii) pojasnitev in določitev obdobja ohranjanja za nekatere vrste površin z ekološkim pomenom ter (iii) racionalizacija zahtev, ki bi lahko kmete odvrnile od uporabe površin z ekološkim pomenom, ki so med najugodnejšimi za okolje, in sicer krajinskih značilnosti in varovalnih pasov.

Komisija bo nadaljevala svojo analizo te teme, tudi v okviru prihodnje ocene zelene komponente. To poročilo bo pomenilo koristen prispevek k navedeni oceni, v kateri bodo preučeni vsi vidiki zelene komponente, vključno s površinami z ekološkim pomenom. Ocena bo nato uporabljena pri naslednji fazi posodabljanja in poenostavljanja SKP, da se zagotovi čim večji prispevek SKP k izpolnjevanju desetih prednostnih nalog Komisije in ciljev trajnostnega razvoja.

Komisija na podlagi navedenih premislekov ne predlaga spremembe Uredbe (EU) št. 1307/2013 s povečanjem deleža površin z ekološkim pomenom.