



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 mars 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	29 mars 2017
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2017) 152 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om genomförandet av kravet på områden med ekologiskt fokus inom systemet med ett miljöanpassat direktstöd

För delegationerna bifogas dokument – COM(2017) 152 final.

Bilaga: COM(2017) 152 final



Bryssel den 29.3.2017
COM(2017) 152 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av kravet på områden med ekologiskt fokus inom systemet med ett miljöanpassat direktstöd

{SWD(2017) 121 final}

1. Inledning

Genom 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken infördes ett miljöanpassat direktstöd¹. Målet var att ytterligare förbättra den hållbara förvaltningen av naturresurser som är kopplade till jordbruket genom stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön. Utöver diversifiering av grödor och bibehållandet av permanent gräsmark, innebär miljöanpassningen att jordbrukare är skyldiga att reservera 5 % av åkermarken för områden med ekologiskt fokus (EFA-områden).

Med fokus på 2015 och 2016 uppfyller denna rapport ett lagstadgat krav för kommissionen² att granska framstegen med genomförandet av kravet på EFA-områden. Samtidigt som rapporten också innehåller preliminära iakttagelser om potentiella miljökonsekvenser av EFA-områden på grundval av de val som görs av medlemsstater och jordbrukare är det viktigt att betona att detta inte är ett mått på verklig miljöpåverkan.

I rapporten uppdateras och utvecklas vissa aspekter i 2016 års översyn av miljöanpassningen efter ett år av tillämpning³, utförd som en del av kommissionens Refitprogram⁴. I 2016 års översyn granskades miljöanpassningens effekter på produktionspotential och lika konkurrensvillkor, och olika förenklingsaspekter togs i övervägande. Som en uppföljning lade kommissionen fram flera ändringar av sekundärrätten om miljöanpassning⁵, med huvudsaklig inriktning på EFA-områden⁶. Dessa ändringar syftar till att förenkla och förtydliga de relevanta reglerna och samtidigt öka deras miljöpåverkan. De torde börja gälla senast 2018⁷ (i mars 2017 har ändringarna ännu inte trätt i kraft⁸).

Denna rapport är ett bidrag till den övergripande utvärderingen av miljöanpassningen som inkluderar fördelarna för miljön av EFA-områden och som ska avslutas i slutet av 2017 eller början av 2018⁹. Den kommer också att bidra till den rapport om övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken som ska lämnas under 2018¹⁰. De iakttagelser som görs i kapitel 3 i denna rapport föregriper inte utvärderingen av miljöanpassningen som kommer att övergripande omfatta alla aspekter av denna, inbegripet EFA-områden.

1.1. Kravet på EFA-områden

Många värdefulla livsmiljöer och den biologiska mångfald som främjas av dem är beroende av jordbrukssystem. Marknaden tar dock inte hänsyn till ansträngningarna för att skydda den biologiska mångfalden och dessa återspeglas därför inte i de priser jordbrukarna får för sina produkter. Samtidigt som bevarande av den biologiska mångfalden beror på lämpliga odlingsmetoder, har dessa metoder förändrats till följd av konkurrensen, med ökad specialisering och intensifiering av produktionen i vissa områden och nedläggning av

¹ Artiklarna 43–47 i förordning (EU) nr 1307/2013.

² Idem, artikel 46.1 tredje stycket.

³ SWD(2016) 218 final.

⁴ Program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014

⁶ Kommissionens delegerade förordning av den 15 februari 2017, C(2017) 735.

⁷ Medlemsstaterna ges alternativet att genomföra dem under 2017.

⁸ Europaparlamentets och rådets granskning av lagändringarna pågår.

⁹ Se förvaltningsplanen 2017 – Jordbruk och landsbygdsutveckling.

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

¹⁰ I enlighet med artikel 110.5 i förordning (EU) nr 1306/2013.

jordbruk i andra. Detta skapar tryck på den biologiska mångfalden och har negativa följder för mark, vatten och klimat, men innebär också att jordbrukssektorns långsiktiga produktionskapacitet befinner sig i riskzonen.

Målet med EFA-kravet är att *”särskilt [...] bevara och öka jordbruksföretagens biologiska mångfald”*¹¹. Tillsammans med de andra skyldigheterna avseende miljöanpassning utgör EFA-kravet en del av den befintliga gemensamma jordbrukspolitiken och andra politikområden som är inriktade på hållbar förvaltning av naturresurser, inbegripet biologisk mångfald¹². Som en del av den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare syftar miljöanpassning till att säkerställa att alla EU:s jordbrukare som får inkomststöd bedriver sin jordbruksverksamhet på ett sätt som är gynnsamt för miljön och klimatet. De metoder som krävs enligt EFA-kravet ska, liksom andra miljöanpassningsmetoder, vara enkla, allmänna, icke-kontraktstyrda och årliga. Jordbrukarna kompenseras för att använda metoder som främjar den biologiska mångfalden, vilket inte nödvändigtvis innebär en förändring på varje anläggning. Om dessa metoder redan tillämpas, garanterar EFA-kravet att de bibehålls trots det konkurrenstryck som jordbrukarna utsätts för. Om de inte redan förekommer måste de införas.

För att uppfylla EFA-kravet måste jordbrukare med åkermark på mer än 15 hektar säkerställa att minst 5 % är ett ”område med ekologiskt fokus” avsett för miljövänliga inslag, utvalda från ett urval av olika EFA-typer som sammanställts av de nationella myndigheterna från EU:s gemensamma förteckning. Denna EU-förteckning omfattar ett brett spektrum av egenskaper eller områden inriktade på biologisk mångfald, antingen direkt, som mark i träda eller landskapselement, eller indirekt, som minskad användning av insatsvaror och/eller ett förbättrat markskydd, såsom fånggrödor eller kvävefixerande grödor¹³. EFA-områden beräknas med hjälp av viktningsfaktorer som återspeglar varje särdrag och dess betydelse för den biologiska mångfalden. Viktningsfaktorerna varierar från 0,3 (t.ex. för fånggrödor) och 0,7 (kvävefixerande grödor) till 2 (häckar).

Medlemsstaterna har flera olika möjligheter att utforma EFA-typerna. De kan exempelvis, när de väljer sina nationella förteckningar, bygga på de metoder som jordbrukarna redan tillämpar, och/eller komplettera kraven (t.ex. med produktionsmetoder) för vissa EFA-områden, för att säkerställa eller förbättra deras effektivitet. Under vissa omständigheter kan de också erbjuda sina jordbrukare flera alternativa EFA-områden på grundval av ”likvärdighet”. Vissa jordbrukare är undantagna från detta krav på grund av exempelvis anläggningens placering (skogsundantag), storlek eller markanvändning.

Utöver tvärvillkoren kan EFA-metoderna kompletteras med frivilliga åtgärder enligt program för landsbygdsutveckling som finansierar mer krävande åtgärder inriktade på särskilda miljö- och klimatrelaterade behov.

1.2. Metoder, datakällor och begränsningar

Denna rapport baseras på tillgängliga uppgifter om det pågående genomförandet av EFA-områden. Även om den innehåller preliminära iakttagelser om potentiella miljökonsekvenser,

¹¹ Skäl 44 i förordning (EU) nr 1307/2013.

¹² Bland annat halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020, COM(2015) 478 final.

¹³ EFA-typer anges i artikel 46.2 i förordning (EU) nr 1307/2013 och specificeras ytterligare i artikel 45 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014.

utgör den inte i sig någon utvärdering enligt definitionen i kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning¹⁴.

För att bedöma läget i fråga om genomförandet används i rapporten de årliga beslut om val av EFA-typer som medlemsstaternas myndigheter lämnat till kommissionen¹⁵. Dessa beslut finns tillgå för 2015, 2016 och 2017. I rapporten används också uppgifter om jordbrukarnas faktiska EFA-val (utnyttjandeuppgifter) baserat på jordbrukarnas deklarerade områden (deklarerade områden) för 2015 och 2016 och som anmälts per region av medlemsstaterna¹⁶.

Kvaliteten på kommissionens analys är avhängig av att fullständiga uppgifter rapporteras i tid. Kvaliteten begränsas av att vissa anmälningar fortfarande saknas eller är ofullständiga. EFA-utnyttjandeuppgifter för 2015 finns tillgängliga för alla medlemsstater utom Frankrike, medan uppgifter för 2016 endast har lämnats av 19 medlemsstater¹⁷.

Iakttagelser om potentiella miljökonsekvenser avser inte att mäta verkliga effekter, utan består istället av simuleringar med hjälp av i förväg fastställda värden för tillgängliga alternativ, som bygger på

- en undersökning utförd av kommissionens gemensamma forskningscentrum¹⁸ med hjälp av en EFA-beräknare, som är ett modelleringsverktyg baserat på vetenskaplig litteratur,
- en granskning av utvald litteratur¹⁹.

EFA-beräknaren beaktar de potentiella miljökonsekvenserna av EFA-områden genom ett poängsystem som återspeglar olika EFA-typers egenskaper och deras jordbruksmiljö men inte kvantifierar verkliga effekter. EFA-beräknaren var ursprungligen avsedd att användas på anläggningsnivå och den extrapolerar och aggregerar resultaten på anläggningsnivå till regional nivå på grundval av de faktiska utnyttjandeuppgifter som lämnats av medlemsstaterna för 2015. Detta begränsar till viss del resultatens noggrannhet.

En annan viktig iakttagelse är att dessa potentiella konsekvenser endast bedöms mot bakgrund av EFA-områdenas huvudsakliga egenskaper, utan att kvalitativa kriterier såsom odlingsmetoder och retentionstid ytterligare undersöks. Konsekvenserna uppskattas relativt mellan olika EFA-typer utan något jämförelsevärde (referensscenario). I analysen behandlades nio kategorier av EFA-sammansättningar aggregerade på regional Nuts 3-nivå²⁰,

¹⁴ Se COM(2015) 215 final och COM(2015) 111 final.

¹⁵ Val som gjorts av centrala myndigheter i alla medlemsstater utom Belgien och Förenade kungariket, där de regionala myndigheterna har gjort valen.

¹⁶ På grundval av EU:s Nuts-3 klassificering av regionerna.

¹⁷ Utnyttjandeuppgifter för 2016 har inkommit från 18 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Estland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Finland) och två delar av Förenade kungariket (Wales och Nordirland).

¹⁸ Verktöget har utvecklats av universitetet i Hertfordshire under samordning av det gemensamma forskningscentrumet.

¹⁹ De mest relevanta tillgängliga studierna: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* av Evelyn Underwood och Graham Tucker, Institutet för europeisk miljöpolitik, 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 förteckning över alla källor återfinns i arbetsdokumentet.

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

såsom visas i figur 4. Även aspekter som regionalt sammanhang och artsammansättning beaktades.

När det gäller potentiella konsekvenser ligger fokus på **biologisk mångfald**, som är det huvudsakliga miljörelaterade EFA-målet. Simuleringen är inriktad på mångfald och populationer av arter enligt Eunis-klassificeringen²¹ av grupper av arter: groddjur, fåglar, ryggradslösa djur, däggdjur, reptiler och landlevande växter.

Med tanke på ett bredare miljörelaterat EFA-mål beaktas även potentiella konsekvenser för **ekosystemtjänster** (fördelar som människor erhåller från ekosystemen²²) och **klimat** för att identifiera potentiella fördelar och nackdelar i samband med genomförandet av EFA-kravet.

Vid simuleringen av ekosystemtjänster används den gemensamma internationella klassificeringen av ekosystemtjänster och omfattar pollinering och sädesspridning, bekämpning av skadedjur och sjukdomar, sötvattens kemiska tillstånd, stabilisering och kontroll av erosion.

I förekommande fall tas i rapporten också hänsyn till synpunkter från berörda parter, bland annat inom expertgrupper och grupper för dialog med det civila samhället och som svar på kommissionens offentliga samråd om miljöanpassning som genomfördes mellan december 2015 och mars 2016²³. Rapporten tar också hänsyn till en studie om medlemsstaternas val angående den gemensamma jordbrukspolitiken²⁴, medan Eurostats årliga statistik och undersökningar av företagsstrukturen i jordbruket används som bakgrundsinformation.

Medlemsstaternas val, jordbrukarnas utnyttjandeuppgifter, metod och bibliografi presenteras mer i detalj i det arbetsdokument som åtföljer denna rapport.

2. Genomförande – det aktuella läget

2.1 Medlemsstaternas EFA-val

Under 2015 varierade EFA-typerna avsevärt mellan medlemsstaterna

Baserat på medlemsstaternas beslut för 2015 kan medlemsstaterna grupperas på följande sätt som visas i figur 1:

- 14 medlemsstater erbjuder ett stort urval av EFA-typer (10–19). Alla dessa har valt mark i träda, skottskog med kort omloppstid, kvävefixerande grödor, buffertområden (med undantag av Tjeckien), fånggrödor/växttäckte (med undantag av Italien) och minst fyra av nio olika typer av landskapselement (huvudsakligen träd i grupp och träd på rad).

²¹ European Union Nature Information System.

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

²⁴ Kartläggning och analys av genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

- Ytterligare nio medlemsstater har valt ett medelstort urval. Alla dessa har valt mark i träda, områden med kvävefixerande grödor (med undantag av Danmark) och mindre än fem olika typer av landskapselement.
- Fem medlemsstater erbjuder ett begränsat urval EFA-typer (högst fyra). Alla dessa har valt kvävefixerande grödor, mark i träda (med undantag av Nederländerna) och ett eller inga landskapselement.

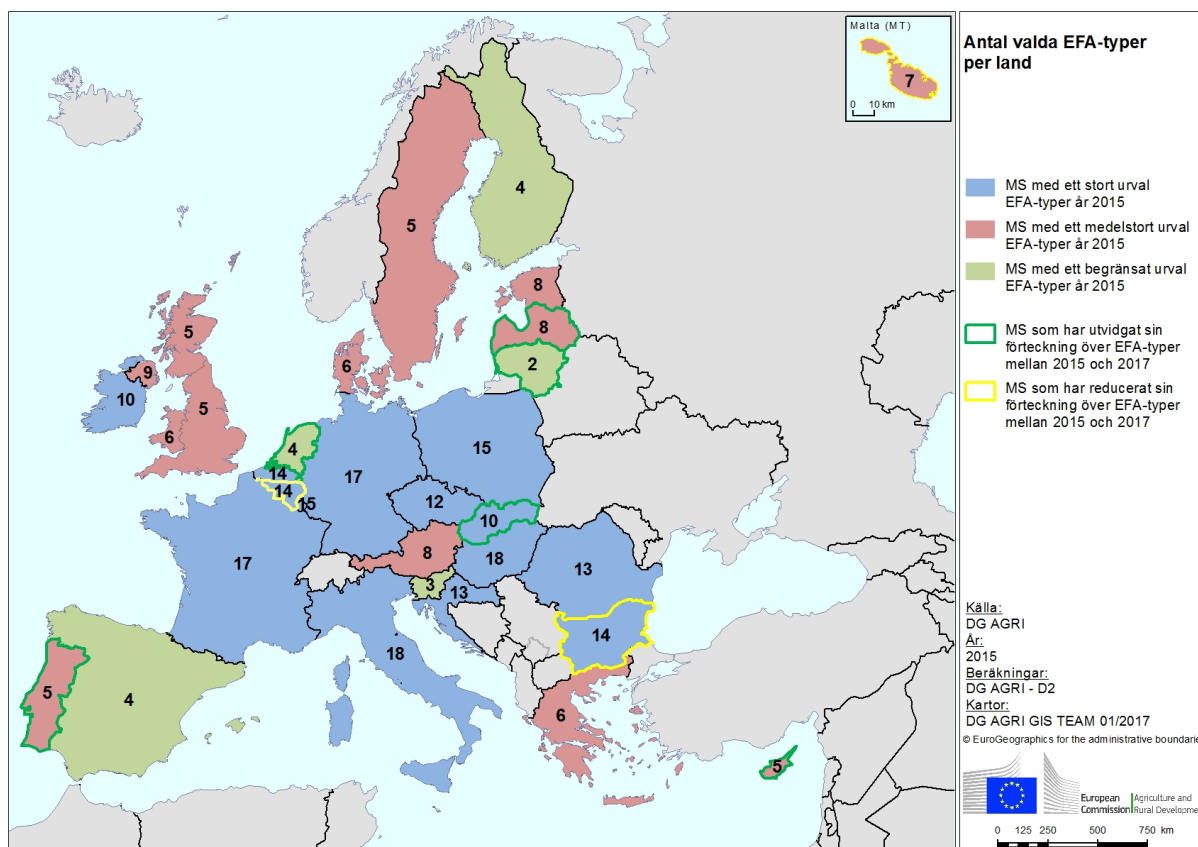
Uppgifterna visar att medlemsstater föredrog områden med kvävefixerande grödor, mark i träda och landskapselement framför trädjordbrukshektar, områden med stödberättigande hektar längs skogsbryn och terrasser.

För skottskog med kort omloppstid, fånggrödor eller växttäckte och kvävefixerande grödor var medlemsstaterna skyldiga att förteckna arter av träd eller grödor i syfte att optimera dessa områdens bidrag till den biologiska mångfalden. En mångfald av arter har valts.

Mellan 2015 och 2017 har ett fåtal medlemsstater anpassat sina val, huvudsakligen vad gäller EFA-förteckningen och i begränsad omfattning

Sedan 2015 har nio medlemsstater har ändrat sina beslut, i huvudsak vad gäller urvalet av EFA-typer (figur 1). Sex av dessa har utökat jordbrukarnas val med andra EFA-typer, till synes efter att ha infört de administrativa system som behövs för att övervaka deras tillämpning. De återstående tre drog tillbaka vissa EFA-typer på grund av mycket lågt utnyttjande bland jordbrukarna.

Figur 1 – Antal valda EFA-typer år 2015 per medlemsstat/region och förändringar under efterföljande år



De flesta medlemsstater använder alternativ som syftar till att ta hänsyn till andra mekanismers bidrag till den biologiska mångfalden

22 medlemsstater valde som EFA-områden åtminstone ett element som krävs eller skyddas av bestämmelserna om tvärvillkor, dvs. buffertområden och/eller ett eller flera landskapselement som skyddas enligt dessa regler. Sex stycken beslutade att inte beakta något sådant inslag. På samma sätt valde fyra av de fem medlemsstater som kan göra detta att erbjuda jordbrukare EFA-skogsundantaget. Fram till och med 2016 har endast tre medlemsstater börjat tillämpa EFA-likvärdighet (Italien, Nederländerna och Österrike).

Alternativ som syftar till att öka EFA-typers effektivitet väljs sällan

Även om medlemsstaterna har flera sätt att öka EFA-områdenas effektivitet utnyttjas dessa i mycket liten utsträckning. Till exempel har ingen av de 13 medlemsstater/regioner som valt dammar som en EFA-typ fastställt kriterier för att säkerställa deras naturliga värde. På samma sätt har endast Belgien (Vallonien) av 31 medlemsstater/regioner fastställt begränsningar för områden med kvävefixerande grödor, medan endast fyra av 21 (Belgien (Flandern), Belgien (Vallonien), Tyskland och Nederländerna) gjort detta för fånggrödor. Endast två medlemsstater (Nederländerna och Polen) har tillåtit jordbrukare att gå ihop för att skapa sammanhängande EFA-områden som skulle vara bättre för miljön (gemensamt genomförande).

Medlemsstaternas val förefaller bygga på behovet av att finna en balans mellan maximal flexibilitet för jordbrukarna och minimal administrativ komplexitet

På grundval av det underlag som samlats in²⁵ hittills förefaller medlemsstaternas val för genomförandet bygga på bland annat

- viljan att ge jordbrukarna så många alternativ som möjligt, så att de kan utnyttja de vanliga metoderna,
- kostnaden för att uppfylla särskilda kontrollkrav och kartlägga permanenta EFA-inslag i ett särskilt skikt av systemet för identifiering av jordbruksskiften,
- beslut som fattas enligt andra instrument inom den gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. trädjordbrukssåtgärder som får stöd genom landsbygdsutvecklingsprogram) eller som en följd av EU:s miljölagstiftning (t.ex. obligatorisk användning av fånggrödor inom ramen för nitratåtgärdsprogram²⁶),
- lokala omständigheter och miljöförhållanden (t.ex. förekomst av terrasser eller överskott av delvis naturlig växtlighet).

I detta skede kan det inte fastställas huruvida någon av dessa faktorer varit dominerande.

2.2 Jordbrukarnas utnyttjande av EFA-typer

Kravet på EFA-områden omfattar större delen av EU:s åkermark; marktäckningen tycks vara stabil mellan 2015 och 2016

²⁵ Se fotnot 24.

²⁶ I enlighet med rådets direktiv 91/676/EEG (nitratdirektivet).

År 2015 omfattades 70 % av EU:s totala åkermark²⁷ av kravet på EFA-områden. Andelen var 69 % för 2016. Den återstående delen av åkermarken

- omfattas inte av systemet med direktstöd (t.ex. för att jordbrukaren inte ansökt om stöd),
- är undantagen på grund av gårdens storlek (mindre än 15 hektar åkermark),
- tillhör ekologiska jordbruk eller jordbruk inom ramen för ordningen för småbrukare,
- har en stor andel gräsmark eller
- är belägen i länder som tillämpar skogsundantaget.

På EU-nivå är andelen EFA-områden som deklarerats av jordbrukarna nästan dubbelt så hög som de 5 % som krävs på anläggningsnivå. De tre viktigaste EFA-typerna är kopplade till produktiva eller potentiellt produktiva områden.

År 2015 deklarerades 8 miljoner hektar mark som EFA-område, vilket utgjorde 13 % av den åkermark som omfattas av kravet och 10 % efter tillämpning av viktningsfaktorerna (andelarna kan variera på anläggningsnivå). Detta är betydligt högre än kravet i bestämmelserna på 5 % på anläggningsnivå. År 2016 var siffrorna 15 respektive 10 %, med en liten ökning på 130 000 hektar.

Under 2015 var de EFA-typer som oftast deklarerades de som var kopplade till produktiva eller potentiellt produktiva jordbruksområden (figur 2):

- kvävefixerande grödor (37,4 % av den fysiska EFA-marken),
- fånggrödor (33,2 %),
- mark i träda (25,9 %).

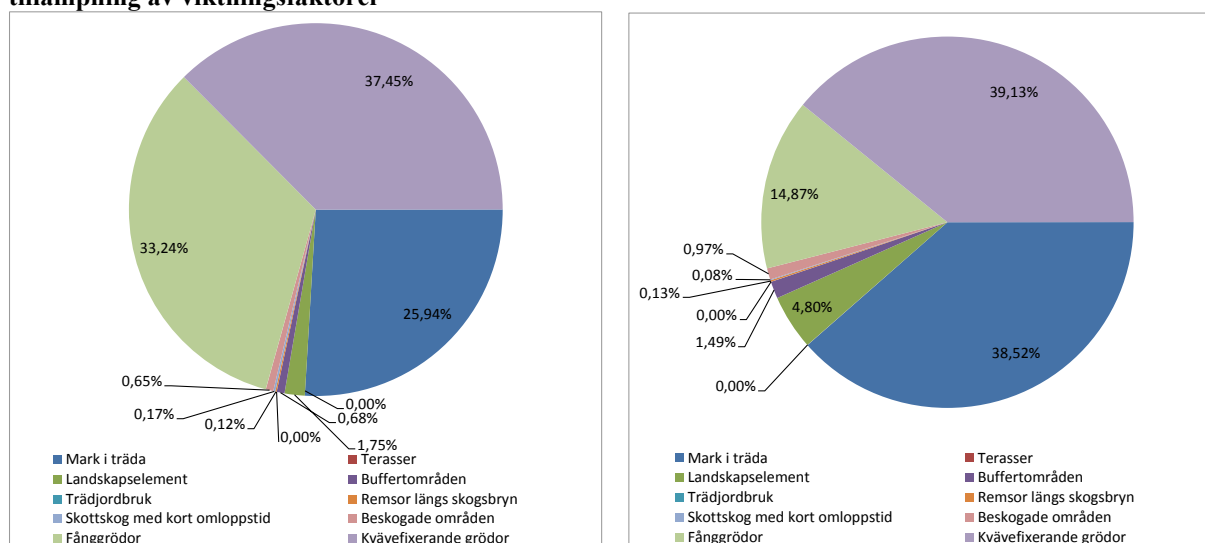
Efter tillämpning av viktningsfaktorerna, uppgick kvävefixerande grödor och fånggrödor till 54 % av det totala viktade EFA-området (39 respektive 15 %) Detta motsvarade 5,4 % av den åkermark som omfattas av kravet och tycks ha bidragit att de 5 % som krävs på anläggningsnivå har överträffats. Andra områden som landskapselement och buffertområden uppgick till 1,7 respektive 0,7 %.

Ovannämnda andel EFA-område på EU-nivå förblev relativt stabil under 2016, men med variationer mellan medlemsstaterna: områden med mark i träda, landskapselement och buffertområden minskade, medan de med fånggrödor och kvävefixerande grödor ökade.

- Uppgifterna om EFA-typer visar dessutom att under 2015 stod mark i träda som deklarerats som EFA-område för 34 % av det totala området i träda enligt statistik från Eurostat för de berörda medlemsstaterna. Detta totala område minskade med 24 % från 2000 till 2014 men ökade något under 2015.
- EU-områden med baljväxter har enligt Eurostat ökat med 20 % sedan 2013. Kvävefixerande grödor som deklarerats som EFA-område, som valdes av alla medlemsstater utom Danmark, omfattade 49 % av dessa områden under 2015. Den särskilda betydelse som EFA-områden har bland de olika faktorer som påverkar utvecklingen av områden med baljväxter skulle kräva ytterligare bedömning.

²⁷ Om tillgången på uppgifter, se kapitel 1.2.

Figur 2 – Fördelning av deklarerade EFA-områden per huvudsaklig EFA-typ, på EU-nivå, före och efter tillämpning av viktningsskattor



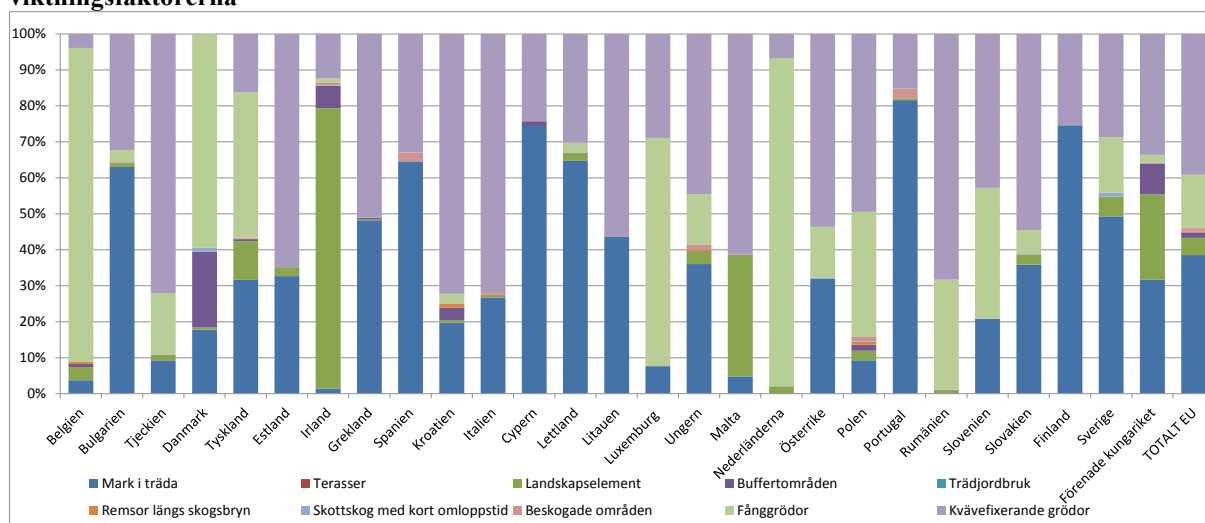
Källa: Medlemsstaternas utnyttjandeuppgifter för 2015 (EU-27, uppgifter saknas för Frankrike)

Fördelningen av EFA-typer på medlemsstatsnivå och regional nivå visar tydliga geografiska mönster

Analysen av EFA-sammansättningen på medlemsstatsnivå (figur 3) och på Nuts-3 nivå (figur 4) uppvisar flera mönster.

- En betydande andel av landskapselement och buffertområden återfinns enbart i Irland, Förenade kungariket och Malta.
- Mark i träda förekommer mer i Medelhavsländer som Spanien, Portugal och Cypern och i medlemsstater i den boreala biogeografiska regionen som Finland och Lettland.
- Kvävefixerande grödor är vanligt förekommande i Kroatien, Tjeckien, Italien, Polen och Rumänien.
- Fånggrödor är mer utbredda i Belgien, Danmark, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna.

Figur 3 – Uppdelning av de huvudsakliga typerna av EFA-områden efter tillämpning av viktningsskattorerna



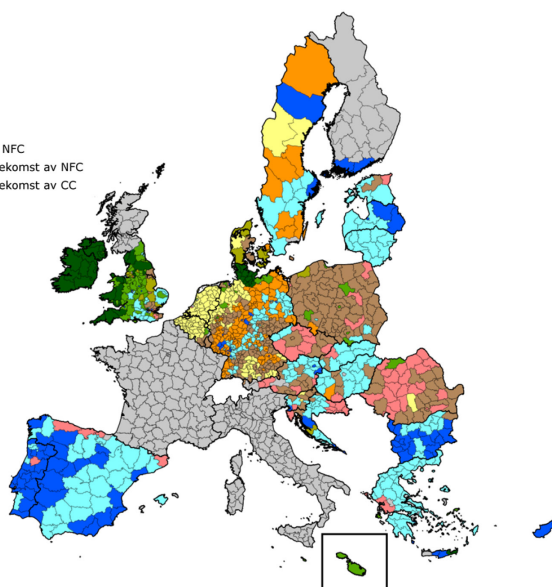
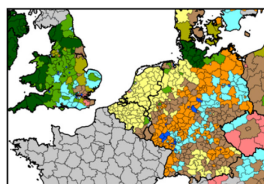
Källa: Medlemsstaternas utnyttjandeuppgifter för 2015 (EU-27, uppgifter saknas för Frankrike)

Figur 4 – Geografisk fördelning av de huvudsakliga kategorierna av EFA-typer för varje Nuts 3-region

Förklaringar

Kategorier av EFA-typer som anmälts

1.	LLF+CC+NFC	LF över 50 % relativ förekomst av LF < 80 %
2.		
3.		
4.	LLF+CC+NFC	relativ förekomst av BS
5.		prevalens av LLF
6.		prevalens av CC
7.	LLF+CC+NFC	prevalens av NFC
8.		låg LLF, blandning av CC och NFC
9.		mellannivå av LLF, relativ förekomst av NFC mellannivå av LLF, relativ förekomst av CC
		Ingen uppgift



BS - isoleringszoner
CC - mellangrödor
LF - landskapselement
LLF - mark som ligger i träda
NFC - kvävefixerande grödor

Källa: Medlemsstaternas utnyttjandeuppgifter för 2015. Uppgifter saknas för Frankrike och Skottland. Italiens uppgifter är fortfarande föremål för kontroll. På de regioner i Finland som inte är klassificerade tillämpas skogsundantag.

EFA-likvärdiga metoder har tillämpats i tre medlemsstater

Införandet av metoder som är likvärdiga EFA-områden i tre medlemsstater resulterade i 41 000 hektar EFA-likvärdiga områden under 2015, framför allt i Österrike (närmare 39 000 hektar på grundval av miljö- och klimatåtgärder inom jordbruket, 65 % av landets EFA-områden). I Nederländerna omfattade certifieringssystem särskilt åkerkanter och uppgick till 2 700 hektar (5 % av det totala EFA-området i landet) under 2015. Italien har tillämpat likvärdighet sedan 2016 och utnyttjandeuppgifter finns ännu inte tillgängliga.

De viktigaste faktorerna som vanligen används för att förklara jordbrukares beslut förefaller också gälla deras utnyttjande av EFA-områden

Både den vetenskapliga litteraturen och resultaten av det offentliga samrådet indikerar att de faktorer som påverkar jordbrukarnas beslut om vilken EFA-typ de ska använda grovt kan delas in i tre kategorier:

- Ekonomiska faktorer som uppmuntrar jordbrukarna att välja den billigaste och mest produktiva EFA-typen.
- Politiska och administrativa faktorer såsom
 - att nationella myndigheter tillhandahåller ett begränsat urval EFA-typer (t.ex. länder som valt endast tre eller fyra EFA-typer),
 - risken att kontrolleras och visa sig inte uppfylla kraven (t.ex. om en åkerkant överstiger den maximala bredden),
 - den administrativa bördan (som exempelvis kan reduceras med en i förväg ifylld gemensam ansökningsblankett med alla landskapselement som kvalificerar sig som EFA-område).
- Jordbrukarnas uppfattningar och kunskaper om kravet på EFA-områden.

I detta skede kan det inte fastställas huruvida någon av dessa faktorer dominerat.

3. Iakttagelser av potentiella miljö- och klimatkonsekvenser av EFA-områden

I detta kapitel beskrivs de valda EFA-åtgärdernas möjliga **miljökonsekvenser**, vilka framgår av den EFA-beräknare som presenteras i avsnitt 1.2 och en översyn av utvald litteratur. Simuleringar i EFA-beräknaren tar via aggregerade poäng som inte ska ses som absoluta värden hänsyn till potentiella effekter av EFA-sammansättningen på regional Nuts 3-nivå. Resultaten återspeglar EFA-typernas särdrag och sammanhang, men kvantifierar inte verkliga effekter, vilka också beror på odlingsmetoder på anläggningsnivå som inte omfattas av simuleringarna.

Eftersom EFA-beräknaren endast i liten utsträckning tar hänsyn till möjliga effekter på **begränsning av klimatförändringarna och klimatanpassning** gjordes också en kvalitativ bedömning av denna aspekt.

3.1 Potentiell inverkan på den biologiska mångfalden

Landskapselement och mark i träda förefaller vara de mest fördelaktiga EFA-typerna för biologisk mångfald

Enligt EFA-beräknaren förefaller alla sammansättningar av EFA-typer som observerats på regional Nuts 3-nivå kunna ha en positiv inverkan på den biologiska mångfalden, om än i olika omfattning. Den lägsta poängen fick de regioner där fånggrödor stod för mer än 70 %. Den högsta potentiella positiva inverkan härrörde från EFA-sammansättningar där landskapselement var det mest framträdande inslaget (mer än 50 % av regionens totala EFA-område), följt av den sammansättning där mark i träda var framträdande (mer än 70 %).

För grupper av arter visar analysen en positiv inverkan av landskapselement på ryggradslösa djur, fåglar och landlevande växter medan buffertområden och mark i träda har högre poäng för positiv inverkan på kräldjur och groddjur.

Rön från annan vetenskaplig litteratur stöder dessa iakttagelser. Dessutom tyder de på att bland landskapselement kommer den mest positiva potentiella inverkan på den biologiska mångfalden från häckar, åkerkanter och traditionella stenmurar eftersom de erbjuder livsmiljöer för insekter och leddjur, fåglar och växter.

EFA-områden kan bidra mer till biologisk mångfald om lämpliga odlingsmetoder används

Iakttagelserna indikerar betydelsen av odlingsmetoder för att öka miljökonsekvenserna av EFA-områden.

Resultaten från EFA-beräknaren tyder på att de positiva effekterna på den biologiska mångfalden sannolikt varierar beroende på olika odlingskrav för varje EFA-typ. Exempelvis beror effekten av mark i träda på täckning och sådda arter. För den biologiska mångfalden, särskilt pollengivare, har sådda vildblommor störst effekt medan helträda har minst effekt. Naturlig återväxt är också ett bra sätt att främja biologisk mångfald och pollinering.

Utöver täckningens karaktär pekar litteraturen också på betydelsen av icke-intensiva odlingsformer för improduktiva EFA-områden eftersom dessa minskar störningen av de

aktuella livsmiljöerna, särskilt under fåglarnas häckningsperiod, till exempel att låta mark ligga i träda under lång tid eller att inte använda bekämpningsmedel.

Att så blandningar av arter under fånggrödor/växttäckte förefaller ha en positiv inverkan på den biologiska mångfalden. Enligt litteraturen kan de positiva effekterna öka om blandningarna består av växtblandningar avsedda att gynna pollengivare och fåglar, och när de lämnas att blomma och sätta frö.

Slutsatserna om valet av arter gäller också för kvävefixerande grödor, även om simuleringarna också visade att *Vicia faba* kan ge något högre poäng än andra arter. Som för andra EFA-typer beror de potentiella positiva effekterna av kvävefixerande grödor också på typen av odling, såsom odlingsfrekvens och extensiv odling.

3.2 Andra potentiella effekter

3.2.1 Potentiella effekter för ekosystemtjänster

Landskapselement ger de bästa resultaten när det gäller potentiella positiva effekter på ekosystemtjänster

Resultat från EFA-beräknaren indikerar att av de olika sammansättningarna av EFA-typer på regional Nuts 3-nivå är det förekomsten av vanligt förekommande landskapselement på mer än 50 % av regionens totala EFA-område som uppvisar den mest positiva potentiella effekten på ekosystemtjänster som helhet.

Ytterligare analys av den vetenskapliga litteraturen visar att landskapselementens positiva effekt på ekosystemtjänster kan förstärkas genom lämplig mångfald av flora, vegetationsstruktur och odling. För buffertområden är läget och dimensionerna viktiga.

Andra EFA-typer kan ha positiva effekter på några ekosystemtjänster, särskilt om vissa odlingsregler införs och om valet av sådda arter uppfyller särskilda krav

Fånggrödor uppvisar goda effekter på sötvattnets kemiska tillstånd. Simuleringar i EFA-beräknaren visar till exempel att deras effekter kan förbättras genom användning av blandningar av olika arter. De visar också att de arter som jordbrukarna oftast deklarerar som fånggrödor (t.ex. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* och *Raphanus sativus*) får bättre poäng när de sås i blandning än som enskilda arter. Dessutom kan arter med olika näringsbehov och rotbildningssystem vara effektivare när det gäller att minska risken för kväveutlakning.

De positiva effekterna av mark i träda på ekosystemtjänster tycks också bero på valet av sådda arter: vilda fröblandningar och helträda med stubbåkrar på vintern och naturligt återvuxen vegetation ger bättre resultat än gräs. Vilken täckning av mark i träda som helst är dock välkommen, eftersom obevuxen mark ger lägst poäng för ekosystemtjänster och kan ha negativa effekter på grund av den högre risken för erosion. Mark i träda ger även bättre resultat om den lämnas utan odling under en lång period.

Effekterna av kvävefixerande grödor kan också bero på valet av arter och odling: minskad odlingsfrekvens minskar kväveutlakningen, avrinningen av fosfater och risken för erosion.

3.2.2 Potentiell inverkan på klimatet

Från ett klimatanpassningsperspektiv kan införande av EFA-områden öka jordbruksanläggningarnas motståndskraft mot klimatförändringar, till exempel genom ökat inslag av landskapselement. Begränsningen av klimatförändringarna kan stödjas genom ökad användning av baljväxter och den resulterande utträngningen av kvävegödselmedel med kvävefixering. Även koldioxidbindningen vid markanvändningen i EU skulle kunna förbättras genom de gynnsamma effekter som trädjordbruk och beskogning ger på markens kollager.

Koldioxidbindningen i mark är direkt beroende av den biologiska mångfalden i marken. Detta visar på kopplingar och tänkbara synergieffekter mellan förbättringarna av jordbruksanläggningarnas biologiska mångfald och begränsningen av klimatförändringar.

4. Slutsatser

År 2016 var det andra året som kravet på EFA-områden tillämpades. De uppgifter som hittills inkommit från 19 medlemsstater tyder på att det inte skett några större förändringar under det andra året, varken i hur de nationella myndigheterna sköter systemet eller hos jordbrukarna, som i allmänhet uppfyllt kravet på samma sätt som under det första året. Till följd av detta förekom nästan ingen förändring i andelen EFA-mark, de totala områden som jordbrukarna deklarerat som EFA-område eller andelen av olika EFA-typer inom dessa områden.

Den sammanlagda andelen av åkermark som deklarerats som EFA-område är nästan dubbelt så hög som kravet på 5 % på anläggningsnivå. Detta har uppnåtts genom att framför allt produktiva och potentiellt produktiva EFA-typer kommer till användning: kvävefixerande grödor, fånggrödor och mark i träda. Andra EFA-områden, däribland landskapselement, bidrog endast något till det totala deklarerade EFA-området.

Analysen visar att olika EFA-typers miljömässiga fördelar inte bara beror på deras kvantitet utan även på deras kvalitet, kopplat till särskilda förhållanden och odlingskrav som

- typ av växttäckning på mark i träda, olika blandningar av grödor för fånggrödor och av grupper av grödor för kvävefixerande grödor,
- slätterordning, retentionstider och användning av kemiska insatsvaror,
- vegetationsstrukturens mångfald för landskapselement, läge och dimensioner för buffertområden.

De ändringar av sekundärrätten angående miljöanpassning som kommissionen för närvarande genomför är ett viktigt steg mot bättre odlingsmetoder, tillsammans med i) ett förbud mot användning av växtskyddsmedel på (potentiellt) produktiva EFA-områden, ii) klargörande och fastställande av retentionstider för vissa EFA-typer och iii) förenkling av de krav som kan ha hindrat jordbrukare från att använda några av de mest miljövänliga EFA-områdena, nämligen landskapselement och buffertområden.

Kommissionen kommer att fortsätta överväga detta ämne, bland annat som en del av den kommande utvärderingen av miljöanpassningen. Denna rapport kommer att utgöra ett värdefullt bidrag till den utvärderingen, som kommer att behandla alla aspekter av miljöanpassning, inbegripet EFA-områden. Utvärderingen kommer sedan att ligga till grund för nästa fas av modernisering och förenkling av den gemensamma jordbrukspolitiken, i syfte att maximera dess bidrag till att uppfylla kommissionens tio prioriteringar och målen för hållbar utveckling.

På grundval av ovanstående överväganden föreslår kommissionen inte någon ändring av förordning (EU) nr 1307/2013 i syfte att öka andelen EFA-områden.