

**EUROOPAN KOMISSIION VASTAUKSET EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”MAATALOUDEN BIOLOGINEN MONIMUOTOISUUS: LASKUSUUNNASSA  
YMP:STÄ SAADUSTA RAHOITUKSESTA HUOLIMATTA”**

**TIIVISTELMÄ**

Komission yhteinen vastaus kohtiin I–VII:

Komission vuonna 2011 hyväksymä biologista monimuotoisuutta koskeva strategia sisältää kuusi tavoitetta, muun muassa maa- ja metsätalouden osuutta koskevan tavoitteen 3. Maataloutta koskeva tavoite on yleinen, mutta siihen liittyvät toimet ovat tarkemmin määriteltyjä.

Maataloutta koskevan tavoitteen osalta biologisen monimuotoisuuden parantamista mitataan vertaamalla edistystä määrällisiin parannustavoitteisiin, jotka koskevat EU:n tärkeinä pitämien lajien ja luontotyyppien suojelun tasoa (tavoite 1) sekä sitä, että 15 prosenttia huonontuneista ekosysteemeistä ennallistetaan (tavoite 2).

Komissio katsoo, että EU:n toimintapolitiikkojen koordinointi on riittävää, ja korostaa, että geneettisen monimuotoisuuden mittaaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Biologista monimuotoisuutta koskevan strategian väliarvioinnissa todettiin, että yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) rakenne sopii yhteen strategian tavoitteiden kanssa: vuosia 2014–2020 koskeva YMP:n uudistus sisältää monia eri välineitä, joilla voidaan edistää biologisen monimuotoisuuden tukemista. Jäsenvaltioiden on nyt toteutettava näitä toimenpiteitä riittävässä laajuudessa, jotta tavoite voidaan saavuttaa. Kestävien maatalouskäytäntöjen toimivuudesta on paikallisia esimerkkejä. Jos niitä noudatettaisiin laajemmin, ne voisivat auttaa EU:n takaisin raiteille tavoitteen saavuttamisessa vuoden 2020 loppuun mennessä.

Komission käytössä oleva biologiseen monimuotoisuuteen osoitettujen YMP:n määrärahojen seurantamenetelmä perustuu kansainvälisesti sovittuun Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) menetelmään, jossa käytetään Rion tunnusmerkkejä. Näin ollen komissio ei katso menetelmänsä olevan epäluotettava, vaikka Rion tunnusmerkkien käytöstä keskustellaan.

YMP:n välineiden osalta komissio katsoo, että täydentävillä ehdoilla edistetään biologista monimuotoisuutta koskevien kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamista, kun jotkin YMP:n tuet sidotaan perussäännösten noudattamiseen. Nämä säännökset toimivat lähtökohtana YMP:n varoista tuetuille kannustustoimenpiteille.

Toinen tärkeä keino tukea viljelijöitä biologista monimuotoisuutta edistävien käytäntöjen soveltamisessa on maatilojen neuvontajärjestelmässä annettava neuvonta. Suorien tukien yhteydessä viherryttämisellä on mahdollista parantaa biologista monimuotoisuutta merkittävästi.

Täydentävien ehtojen ja viherryttämisen laaja soveltamisala ja pakollisuus turvaavat tasapuoliset toimintaedellytykset viljelijöiden välillä. Tähän liittyen komissio on asettanut etusijalle biologista monimuotoisuutta edistävät vaihtoehdot nykyisessä YMP:ssä ja vielä selvemmin tulevaa YMP:tä koskevassa ehdotuksessa.

Komissio ei luokittele erilaisia EU:ssa toteutettuja maatalouden ympäristösitoumuksia kevyemmäksi ja vaativammaksi viherryttämiseksi. Tämä on yksinkertaistettu tapa kuvata unionissa tuettavien käytäntöjen hyvin suurta joukkoa. On totta, että vaativammassa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteissä on alhaisempi osallistumisaste. Komissio kuitenkin katsoo, että erityyppisten ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden sekä toiminta- ja tulosperusteisten sitoumusten rinnakkainen

soveltaminen tuottaa lisää julkishyödykkeitä ja osaltaan edistää biologista monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Tulevaa YMP:tä koskevassa komission ehdotuksessa otetaan huomioon YMP:n välineiden vahvuudet ja heikkoudet, ja sillä yhdenmukaistetaan ja vahvistetaan nykyisiä puitteita. Tähän kuuluvat tehostettu ehdollisuus, neuvontapalvelut, I pilarin ekojärjestelmät ja II pilarin toimenpiteet. Jäsenvaltioilla on paljon liikkumavaraa siinä, miten ne ottavat nämä välineet käyttöön johdonmukaisesti niin, että voidaan asettaa luonnon monimuotoisuutta koskevia kunnianhimoisempia tavoitteita ja sisällyttää välineet YMP:n strategiasuunnitelmiin, jotka komissio hyväksyy. Tuloksia mitataan vuosittain yhteisillä tulosindikaattoreilla, joista osa on erityisesti biologista monimuotoisuutta koskevia indikaattoreita, sekä vaikutusindikaattoreilla ja vaikutusten arvioinneilla.

VIII. Komissio hyväksyy kaikki suositukset. Katso komission yksityiskohtaiset vastaukset osiosta ”Johtopäätökset ja suositukset”.

## **JOHDANTO**

02. Biologisen monimuotoisuuden köyhtymiseen Euroopassa on muitakin syitä kuin maatalouden tehostaminen. Euroopan ympäristökeskuksen laatimassa ympäristön tilaa koskevassa raportissa todettiin, että maankäytön muutokset, ilmastonmuutos, luonnonvarojen hyödyntäminen ja haitalliset vieraslajit aiheuttavat kumulatiivisia paineita Euroopan biologiselle monimuotoisuudelle ja ekosysteemeille. Raportissa todettiin myös nimenomaisesti, että tärkeimpiä syitä biologisen monimuotoisuuden köyhtymiseen ovat maan viljelykäytöstä poistaminen ja kaupunkirakenteen hajautuminen.

Ympäristökeskuksen raportissa todetaan myös, että viljelymaata, metsää sekä kaikkia tavanomaisia lintu- ja nurmiperhospopulaatioita koskevat pitkän aikavälin suuntaukset osoittavat, että Euroopan biologinen monimuotoisuus on köyhtynyt huomattavasti.<sup>1</sup>

Lisäksi biologista monimuotoisuutta koskevan strategian väliarvioinnista annettussa komission kertomuksessa todetaan seuraavaa: ”*Vaikka kokonaiskehitys onkin yhä hyvin huolehdittavaa, paikallisesti suojelutasoja on onnistuttu parantamaan monin paikoin hyvien maatalouskäytäntöjen ja YMP:n alaisten luonnon monimuotoisuutta koskevien toimien ansiosta, etenkin maatalouden ympäristötoimenpiteiden avulla ja Natura 2000 -alueilla. Tällaiset onnistumiset ovat tärkeitä merkkejä siitä, että vuodelle 2020 asetettu luonnon monimuotoisuutta koskeva tavoite voidaan saavuttaa. Käytäntöjä on kuitenkin levitettävä laajemmalle, jotta EU:n tasolla voitaisiin saavuttaa merkittäviä tuloksia.*”

Komissio katsoo, ettei saksalaistutkimuksessa analysoitu hyönteislajien rikkautta. Artikkelissa ei myöskään testattu hypoteesia, jonka mukaan maatalous olisi biomassan vähentymistä edistävä tekijä, vaan siinä testattiin muita edistäviä tekijöitä koskevia hypoteeseja, eikä tutkimuksessa havaittu selviä syy-seuraussuhteita. Tämän lisäksi tutkimuksen tulokset eivät välttämättä vastaa tilannetta EU:n tasolla.

03. Yhteinen viljelyalueiden lintuindikaattori on laskenut EU:n tasolla tilastollisesti merkittävästi: vuosina 1990–2017 se laski vuosittain 1,47 prosenttia. Laskeva suuntaus tasoittui vuosina 2009–2017.

Paineita viljelyalueiden lintupopulaatioille aiheuttavat useat eri tekijät, kuten maanpeitteen muutokset (esim. kaupungistuminen), maan viljelykäytöstä poistaminen, ilmastonmuutos, haitalliset vieraslajit ja maatalous.

---

<sup>1</sup> Raportin mukaan tämä on johtunut pääasiassa täysin tai osittain luonnontilaisten ekosysteemien katoamisesta ja pirstoutumisesta ja niiden tilan heikkenemisestä, minkä on aiheuttanut pääosin maatalouden tehostaminen (Donald ym., 2001; Van Dyck ym., 2009; Jeliakov ym., 2016), tehometsätalous (Virkkala, 2016; Fraixedas ym., 2015) sekä maan viljelykäytöstä poistaminen ja kaupunkirakenteen hajautuminen (luvut 5 ja 13). Esimerkiksi elinympäristöjen yksinkertaistamisen (esim. pensasaitojen ja puurivistöjen poistaminen peltojen suurentamiseksi), katoamisen ja pirstoutumisen vuoksi linnut menettävät pesimäpaikkansa ja ravinnonlähteensä, mikä pienentää populaatioita entisestään (Guerrero ym., 2012). Kaupunkirakenteen hajautuminen lisää ihmisen aiheuttamaa valoa ja melua, mikä vaikuttaa laululintujen käyttäytymiseen ja vaikeuttaa lintujen akustista viestintää (luku 11).

04. Eurooppalaisen ruohoalueiden perhoskantaaindeksin edustavuudessa on puutteita. Tällä hetkellä indeksi perustuu seurantaan 14 maassa, ja 75 prosenttia seurantapaikoista sijaitsee vain kolmessa maassa: Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa ja Saksassa. Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta jätetään laskuista, EU:n läntisten maiden osuus arviointialueista on 74 prosenttia. Pohjois- (14 %), Etelä- (11 %) ja Itä-Eurooppa (1 %) ovat aliedustettuina.<sup>2</sup>

Komissio on käynnistänyt perhosten seuranta Euroopassa koskevan pilottihankkeen (Assessing Butter Flies in Europe, ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) seurantaan osallistuvien maiden määrän kasvattamiseksi.

05. Natura 2000 on sellaisten alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, joilla esiintyy EU:n tärkeinä pitämiä suojeltuja luontotyyppiä ja lajeja. Tuoreimmat lajien ja luontotyyppien tilaa ja suuntauksia koskevat luontotyyppi- ja lintudirektiivien mukaiset kansalliset kertomukset kuusivuotiselta raportointikierrokselta 2013–2018 eivät ole valmiita, ja niitä arvioidaan parhaillaan. Tilintarkastustuomioistuimen esittämistä luvuista käy ilmi asiaankuuluvien kansallisten tietojen summa, kun taas EU:ta varten on tehtävä monimutkaisempi laskelma. Kansalliset tiedot osoittavat kuitenkin jo nyt, että niittyluontotyyppien tilanne ei ole juuri parantunut edellisestä raportointikierroksesta ja että suuntauksia ovat pääasiassa kielteisiä. Euroopan ympäristökeskus on todennut, että jäsenvaltioiden ilmoittamat yleisimmät paineet ja uhat kaikille maa-alueiden lajeille, luontotyypeille ja ekosysteemeille liittyvät maatalouteen.

06. Komissio panee merkille huolenaiheet maatalouteen liittyvän biologisen monimuotoisuuden köyhtymisestä, jonka tilintarkastustuomioistuin mainitsee tutkimuksissa (tehomaatalous- ja muut kuin tehomaatalouskäytännöt). On huomattava, etteivät nämä tutkimukset kata kaikkia erilaisia viljelyjärjestelmiä EU:ssa.

Lisäksi yhdessä tutkimuksessa (Sutcliffe ym.) on YMP:n haittoja koskevia rajoituksia, jotka johtuvat näytön puutteesta.

07. Komission kokonaisarviointiin sisältyy myös verkossa järjestettävä julkinen kuuleminen, jonka tulokset on määrä julkaista myöhemmin vuonna 2020. Vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä on tarkoitus julkaista komission yksiköiden valmisteluasiakirjan muodossa laajempi arviointi luonnonvaroista.

Ulkoisessa arviointitutkimuksessa todettiin, että tietojen puutteen vuoksi ei ollut mahdollista arvioida YMP:n välineiden ja toimenpiteiden yhteisnettovaikutusta biologiseen monimuotoisuuteen edes semikvantitatiivisesti.

Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että luonnonvarojen kestävä hoitoa ja biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevat jäsenvaltioiden kertomukset on luokiteltu painopistealaa 4. Siksi tulevaa YMP:tä varten on ehdotettu, että tämä raportointi erotettaisiin selvemmin muusta raportoinnista.

08. Komissio katsoo, että Tšekin tilannetta koskevassa ensimmäisessä tutkimuksessa esitetään maatalouden tehostamiseen ja viljelyalueiden lintujen runsauteen liittyviä tuloksia, mutta siinä ei tosiasiaa esitetä näyttöä YMP:n vaikutuksesta viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen.

Saksalaistutkimuksen (Seibold ym.) tekijät puolestaan totesivat, että on edelleen epäselvää, mihin maankäyttötyyppeihin ja niveljalkaisryhmiin vaikutukset kohdistuvat ja liittyvätkö havaitut biomassan vähentyminen ja monimuotoisuuden köyhtyminen toisiinsa.

12. YK:n yleissopimuksen osapuolten konferenssi (COP15) siirretään vuoden 2021 alkuun. Vuonna 2021 toteutettavien jatkotoimien konkreettista muotoa ei ole vielä päätetty.

---

<sup>2</sup> Etelä-Euroopan maista vain Espanja on osittain edustettuina. Portugali, Italia, Kreikka, Malta ja Kypros eivät ole. Itä-Euroopan maiden edustus on marginaalista: Romaniassa on 12 arviointialuetta ja Sloveniassa 8. Muista Itä-Euroopan maista ei ole seurantatietoja. Pohjois-Euroopan maista Tanska ja Viro eivät ole edustettuina, ja suurin osa arviointialueista on Ruotsissa. (Ks. van Sway ym., 2017).

## HUOMAUTUKSET

19. Komissio tarkastelee myös luontodirektiivien osuutta maatalouteen liittyvässä luontotyyppien ja lajien suojelussa, joka kuuluu keskeisimpiin toimiin viljelyalueiden biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen torjumiseksi. Luontoa, ihmisiä ja taloutta koskeva toimintasuunnitelma sisältää useita aloitteita, ja samanaikaisesti komissio käynnisti useita nimenomaisesti viljelyalueiden luontotyyppisiä ja lajeja koskevia rikkomusmenettelyjä.

20. EU:n toimintapolitiikkojen ja strategioiden kestot eivät ole yhteneväisiä.

Vuoteen 2020 ulottuva biologista monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia hyväksyttiin toukokuussa 2011. Sen tavoitteena oli pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2020 mennessä, eli strategian kesto oli yhdeksän vuotta.

Vuosia 2014–2020 koskeva YMP:n uudistus sisältää monia eri välineitä, joilla voidaan edistää biologisen monimuotoisuuden tukemista. Jäsenvaltioiden on nyt hyödynnettävä näitä mahdollisuuksia riittävässä laajuudessa. Kestävien maatalouskäytäntöjen toimivuudesta on paikallisia esimerkkejä. Jos niitä noudatettaisiin laajemmin, ne voisivat auttaa EU:n takaisin raiteille tavoitteen saavuttamisessa vuoteen 2020 mennessä (ks. biologista monimuotoisuutta koskevan strategian väliarviointi, kohta 2).

Tulevassa vuoden 2020 jälkeisessä YMP:ssä painotetaan entistä enemmän tuloksellisuutta. Se käsittää useita biologiseen monimuotoisuuteen liittyviä tulosindikaattoreita, joita seurataan vuosittain suhteessa YMP:n strategiasuunnitelmissa asetettuihin vuotuisiin välitavoitteisiin. Näitä täydennetään vaikutusindikaattoreilla ja vaikutustenarvioinneilla.

21. Vuoteen 2020 ulottuvan biologista monimuotoisuutta koskevan strategian vuoden 2015 väliarvioinnissa todetaan biologisen monimuotoisuuden kokonaisuudessaan köyhtyneen, mutta siinä myös huomautetaan useista paikallisista parannuksista, jotka on saatu aikaan YMP:n biologista monimuotoisuutta koskevilla toimenpiteillä. Tärkeä viesti maataloudelle oli, että jäsenvaltioiden on hyödynnettävä onnistumisia ja mahdollisuuksia riittävässä laajuudessa, jotta vuodelle 2020 asetettu biologista monimuotoisuutta koskeva tavoite voidaan saavuttaa.

Tuoreempaa näyttöä on saatavilla YMP:n biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tueksi tehdystä selvityksestä ja luontodirektiiviin perustuvista jäsenvaltioiden alustavista kertomuksista (luonnon tilaa koskeva raportti, 2020, EEA). EU:n biologista monimuotoisuutta koskevan strategian arviointi on vielä kesken, ja arvioinnin tueksi tehtävän selvityksen alustavien tulosten on määrä olla saatavilla toukokuussa. Tavoitteen 3 a osalta ne kuitenkin perustuvat myös luonnon tilaa koskevaan vuoden 2020 raporttiin ja YMP:n arviointiin biologisen monimuotoisuuden suhteen.

22. Toukokuussa 2020 hyväksytyssä, vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n uudessa biodiversiteettistrategiassa<sup>3</sup> (yhdessä Pellolta pöytäkirjan -strategian<sup>4</sup> kanssa) asetetaan maatalouteen liittyviä tavoitteita. Komission ehdotuksessa vuoden 2020 jälkeiseksi YMP:ksi edellytetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot ottavat huomioon kansalliset ympäristösuunnitelmat ja niiden tavoitteet, jotka perustuvat EU:n lainsäädäntöön, kuten lintu- ja luontotyyppidirektiiveihin.

23. Tavoite 3 on monialainen tavoite, joka on jaettu kahteen alatavoitteeseen: tavoite 3 a koskee maataloutta ja tavoite 3 b metsätaloutta. Komissio katsoo, että vain tavoitteella 3 a on merkitystä viljelyalueiden biologisen monimuotoisuuden kannalta. Sitä ei ole itsessään ilmaistu määrällisesti. Strategiassa todetaan, että tavoitteella 3 a on määrä ”*saada aikaan mitattavissa oleva parannus niiden lajien ja luontotyyppien suojelun tasossa, jotka riippuvat maataloudesta tai joihin se vaikuttaa, sekä ekosysteemipalvelujen tarjoamisessa verrattuna EU:n tilanteeseen vuonna 2010*”.

<sup>3</sup> Komission tiedonanto: Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia: Luonto takaisin osaksi elämäämme, COM(2020) 380 final.

<sup>4</sup> Komission tiedonanto: Pellolta pöytäkirjan -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikkejärjestelmää varten, COM(2020) 381 final

Tavoitteessa on määrällinen osatekijä, sillä siinä viitataan lajien ja luontotyyppien suojelun tason mitattavissa olevaan parannukseen suhteessa tavoitteeseen 1 ja tavoitteeseen 2, joka on 15 prosentin ennallistamistavoite. Tavoitteen 2 tulkitseminen ja mittaaminen on todellakin ollut haasteellista.

24. Vuoteen 2020 ulottuvassa EU:n biologista monimuotoisuutta koskevassa strategiassa ei viitata eurooppalaisiin yksinkertaistettuihin biologisen monimuotoisuuden indikaattoreihin (Streamlined European Biodiversity Indicators, SEBI) eikä muihin seurantajärjestelmiin.

Vuonna 2005 laadittuja SEBI-indikaattoreita on sittemmin tarkistettu ja mukautettu vastaamaan biologista monimuotoisuutta koskevien tietojen saatavuutta ja niissä olevia puutteita. Monia indikaattoreita on vahvistettu menetelmien osalta, jotta biologista monimuotoisuutta voidaan arvioida perusteellisemmin. Tämän ansiosta nykyiset SEBI-indikaattorit tarjoavat edelleen laajan näyttöpohjan, jonka avulla voidaan seurata biologisen monimuotoisuuden tilaa ja suuntauksia Euroopassa, myös maatalouden ekosysteemeissä.

Osa alkuperäisistä indikaattoreista jouduttiin lopettamaan, koska saatavilla ei ollut vakiintuneita seurantajärjestelmiä, joiden avulla voitaisiin saada uutta dataa ja uusia tietoja muun muassa geneettisestä monimuotoisuudesta tai luonnonarvoltaan merkittävistä alueista. Toimien päällekkäisyyden välttämiseksi SEBI-indikaattoreissa pyrittiin ottamaan huomioon myös muiden olennaisten indikaattoreiden kehitys ja muutokset. Tällaisia olivat muun muassa maatalouden ympäristöindikaattorit ja YMP:n indikaattorit sekä ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen kartoituksen ja arvioinnin (MAES) ja kestävän kehityksen tavoitteiden kaltaiset uudet prosessit.

Joidenkin indikaattoreiden käytön lopettaminen ei tarkoita sitä, ettei muita SEBI-indikaattoreita voisi käyttää biologisen monimuotoisuuden kehittymisen seurannassa.

25. YMP:n seurannan tärkeimmät indikaattorit ovat yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen indikaattorit. Maatalouden ympäristöindikaattoreiden tarkoituksena on seurata ympäristönäkökohtien sisällyttämistä YMP:hen. Ne eivät ole tärkeimpiä koko YMP:n seurannan indikaattoreita.

Mitä tulee käsitteeseen ”luonnonarvoltaan merkittävä”, komissio haluaa erottaa

a) luonnonarvoltaan merkittävän maatalouden ja b) luonnonarvoltaan merkittävän viljelyalueen.

Luonnonarvoltaan merkittävällä maataloudella tarkoitetaan syy-yhteyttä tietyn tyyppisen maataloustoiminnan ja vastaavien ympäristötulosten välillä, kuten biologisen monimuotoisuuden korkea taso ja ympäristön kannalta merkittävien luontotyyppien ja lajien esiintyminen.

Luonnonarvoltaan merkittävää viljelyaluetta koskeva indikaattori määrittää luonnonarvoltaan merkittävän alueen prosenttiosuudeksi käytössä olevasta maatalousmaasta.

26. EU:ssa on tällä hetkellä käytössä hyvin erilaisia lähestymistapoja ja menetelmien yhdistelmiä luonnonarvoltaan merkittävien viljelyalueiden laajuuden arvioinnissa. Luonnonarvoltaan merkittävien viljelyalueiden laajuuden arvioinnissa on edistytty hyvin, mutta näiden alueiden tilan tai laadun arviointi on edelleen merkittävä haaste. Koska tietojen saatavuus EU:n jäsenvaltioissa ja EU:n alueilla ja fyysiset tilanteet vaihtelevat (alueen koko, maatilojen rakenne ja järjestelmät, vallitsevat maa- ja luontotyytit), luonnonarvoltaan merkittävien viljelyalueiden arvioinnissa ei ole tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön yhteistä menetelmää. Yhden ainoan menetelmän käyttö rajaisi analyysin tietoihin, joita on saatavilla koko EU:sta. Tämä sulkisi analyysin ulkopuolelle syvimät ja merkityksellisimmät tietolähteet ja estäisi parempia menetelmiä kehittäneitä jäsenvaltioita käyttämästä niitä, mikä heikentäisi arvioinnin laatua ja tarkkuutta.

Euroopan ympäristökeskus ja komissio arvioivat vuonna 2012 EU:n tason tietoaineistojen perusteella, että luonnonarvoltaan merkittäviä viljelyalueita on 33,5 prosenttia CORINE-maanpeitteeseen kuuluvista viljelyalueista EU:n 28 jäsenvaltion alueella. Ympäristökeskus ja komissio voivat antaa arvion luonnonarvoltaan merkittävien viljelyalueiden osuudesta kansallisella tasolla. Ne kuitenkin myös muistuttavat, että yhteisen menetelmän käyttöönottoon liittyisi vaikeuksia ja rajoitteita, jos se perustuisi kansallisiin tietoaineistoihin. Kun yhteinen, toistettavissa oleva menetelmä ja kestävät

tietoaineistot ovat käytettävissä, luonnonarvoltaan merkittävää maataloutta koskevaa EU-tason indikaattoria voitaisiin harkita uudelleen täydentämään luonnonarvoltaan merkittäviä viljelyalueita koskevaa työtä EU:n tasolla.

29. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen esittämät huolet mutta katsoo, että elintarvikkeiden tuotantojärjestelmiä on monenlaisia.

30. Sekä vuosien 2014–2020 YMP:ssä että vuoden 2020 jälkeisessä YMP:ssä yhtenä tukikelpoisena toimena on maatalouden geenivarojen säilyttäminen, kestävä käyttö ja kehittäminen. Tietoa paikallisia rotuja koskevista maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä on saatavilla maaseudun kehittämissuunnitelmissa. Geenivarojen säilyttämistä tuetaan myös alatoimenpiteessä 10.2, ja siitä on tietoja tämän alatoimenpiteen tasolla. Lisäksi komissio tukee Horisontti 2020 -puiteohjelmassa parhaillaan GenRes Bridge -hanketta, jonka tavoitteena on muun muassa kehittää laajempi geenivaroja ja maatalouden biologista monimuotoisuutta koskeva strategia.

Komissio ei ole saanut jäsenvaltioilta pyyntöä laatia uusi eurooppalainen strategia.

31. Komissio esittää karkean arvion siitä, kuinka paljon se käyttää varoja biologiseen monimuotoisuuteen, ja katsoo jäljempänä esitetyistä syistä, ettei yliarviointia ole selvää näyttöä.

Komission menetelmä monivuotisesta rahoituskehiksestä, mukaan luettuna YMP, biologiseen monimuotoisuuteen osoitettavien määrärahojen seurantaan perustuu kansainvälisesti sovittuun OECD:n menetelmään, jossa käytetään Rion tunnusmerkkejä. Menetelmässä biologiseen monimuotoisuuteen sovelletaan seuraavia kolmea kerrointa:

- 1) määräävä tavoite (100 %)
- 2) tärkeä tavoite (40 %)
- 3) muu kuin biologiseen monimuotoisuuteen liittyvä tavoite (0 %).

OECD:n menetelmässä ei aseteta täsmällisiä kertoimia sovellettavaksi kussakin YMP:n välineessä, joten komissio on kehittänyt menetelmän soveltamista vuosien 2014–2020 YMP:ssä.

Komissio tarkistaa biologista monimuotoisuutta koskevaa talousarvion seurantamenetelmäänsä ja mukauttaa sen uusiin lainsäädäntömuutoksiin tieteellisen näytön pohjalta ja sen huomioon ottaen. Menetelmä myös mukautetaan seuraavaan, vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehikseen sekä muuhun asiaan liittyvään kehitykseen.

Tämä seurantamenetelmä olisi sovitettava tiiviisti yhteen OECD:n menetelmän kanssa.

32. YMP:n luontotyyppeihin, biologiseen monimuotoisuuteen ja maisemiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tueksi tehdystä selvityksestä ei saatu näyttöä YMP:n menoista, jotka järjestelmällisesti vaikuttaisivat kielteisesti viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen.

Komissio myös laati vuonna 2014 tutkimuksen pohjalta biologista monimuotoisuutta koskevat arviointiohjeet<sup>5</sup> sen varmistamiseksi, että tärkeimmillä EU:n rahastoilla ei olisi haitallisia vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen. Näitä rahastoja ovat muun muassa Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

33. Komissio katsoi nykyisessä menetelmässään maa- ja metsätalouteen liittyviä ekosysteemipalveluja koskevan painopistealan<sup>4</sup> osalta, että biologisen monimuotoisuuden parantamiseksi tuetut viljelykäytännöt edistävät samalla yleisesti ympäristön, kuten veden ja maaperän, parantumista ja päinvastoin. Koska kullekin kolmelle kohdealalle ohjelmoitujen käytäntöjen välillä on ympäristövaikutusten osalta vahva yhteys, komissio päätti soveltaa

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm) and <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

100 prosentin kerrointa menoihin kaikilla tämän painopistealan kolmella kohdealalla, myös vettä ja maaperää koskevilla aloilla.

34. Komissio soveltaa sovittua menetelmää, jossa viherryttämisen osuus biologisen monimuotoisuuden edistämässä on 40 prosenttia, ja katsoo sen vastaavan suhteellisen hyvin viherryttämistoimien panosta EU:n biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Komissio on arvioinut nykyisessä seurantamenetelmässään, että viherryttämistuet muodostavat 12 prosenttia biologiseen monimuotoisuuteen osoitetuista suorista tuista. Kun otetaan huomioon viherryttämiskäytäntöjen kattama laaja ala ja se, että viherryttäminen on estänyt biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen tai parantanut monimuotoisuutta (erityisesti vuoden 2018 jälkeen, jolloin torjunta-aineet kiellettiin ekologisilla aloilla), tämä luku katsottiin kohtuulliseksi kehitettäessä nykyistä menetelmää biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien menojen seuraamiseksi YMP:ssä.

35. Komissio katsoi nykyistä seurantamenetelmäänsä kehittäessään, että Rion tunnusmerkkeihin perustuvassa lähestymistavassa täydentävien ehtojen vaikutusten laskemiseen olisi käytettävä keskitason kerrointa (40 %). Tämän arvion ja painotuskertoimen perusteella täydentävien ehtojen katsottiin muodostavan alle kolme prosenttia biologiseen monimuotoisuuteen osoitetuista suorista tuista. Tämä luku katsottiin kohtuulliseksi, kun otetaan huomioon täydentävien ehtojen piiriin kuuluvien käytäntöjen kattaman alan laajuus (yli 90 prosenttia kaikesta maatalousmaasta) ja se, että niihin kuuluu perusluontoisia mutta biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeitä käytäntöjä.

37. Katso komission vastaus kohtaan 31.

39. Perustukijärjestelmästä ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä viljelijöille myönnettyt suorat tuet ovat viljeltyjen hehtaarien määrään perustuvaa perustulotukea. Tätä täydennetään useilla muilla tukijärjestelmillä, joilla on erityisiä tavoitteita tai jotka on suunnattu tiettyntyyppisille viljelijöille. Näihin kuuluu tuki ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisille maatalouskäytännöille (viherryttämistuki).

40. YMP:n biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tueksi tehdyssä selvityksessä ei löydetty tutkimuksia, joissa olisi osoitettu vapaaehtoisella tuotantosidonnaisella tuella olevan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen.

Vapaaehtoisella tuotantosidonnaisella tuella ei pyritä lisäämään tuotantoa. Se on tuotantoa rajoittava järjestelmä, josta on ilmoitettu Maailman kauppajärjestölle (WTO) ”sinisen laatikon” tukena. Jäsenvaltiot voivat myöntää sitä vain tietyille vaikeuksissa oleville aloille. Järjestelmän tuotantoa rajoittavan luonteen varmistamiseksi on käytössä useita mekanismeja, erityisesti kullekin tukitoimenpiteelle osoitettujen määrärahojen tiukka noudattaminen ja korvaus, joka perustuu kiinteisiin alueisiin ja tuotoksiin (historiallinen tuotannon taso) tai eläinten kiinteään määrään.

Vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki mahdollistaa tiettyjen alojen tai tietynlaisen tuotannon tukemisen erityisesti alojen kohtaamien vaikeuksien ja niiden seurausten (tuotannon lopettaminen, maaseudun autioituminen) pahenemisen ehkäisemiseksi. Sillä voidaan tukea esimerkiksi lampaiden ja vuohien kasvatusta alueilla, kuten vuoristoalueilla, joilta se muutoin katoaisi, ja estää näin maankäytöstä luopuminen.

Vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen oikeudellinen kehys antaa jäsenvaltioille riittävästi joustovaraa, jotta ne voivat räätälöidä tukikelpoisuusehdot tarpeisiinsa sopiviksi ja ottaa huomioon esimerkiksi ympäristönäkökohdat (esim. alkuperäisroduille kohdistettu tuki).

Komission yhteinen vastaus kohtiin 41–50:

Täydentävät ehdot yhdistävät YMP:n tuet ja EU:n lainsäädännön säännösten noudattamisen erityisesti biologisen monimuotoisuuden osalta. Jos viljelijä ei noudata näitä säännöksiä, saatuja YMP:n tukia voidaan vähentää suhteessa rikkomisen vakavuuteen. Vähennys voi olla 1–100 prosenttia.

Käytännössä suurin osa rikkomisista ei ole tahallisia eikä vakavia, joten sovellettavat täydentävistä ehdoista johtuvat seuraamukset ovat 1–5 prosenttia.

EU:n direktiiveissä ja asetuksissa vahvistetaan useita sääntöjä (lakisääteiset hoitovaatimukset). Täydentävät ehdot auttavat lisäämään viljelijöiden tietoisuutta näiden EU:n säädösten säännösten noudattamisesta.

Muita sääntöjä on vahvistettu YMP:ssä (hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat toimenpidevaatimukset). Ne koskevat tällä hetkellä pääasiassa maaperän ja vesivarojen hoitoa mutta myös maisemapiirteiden säilyttämistä. Jäsenvaltioiden on määriteltävä kansalliset vaatimukset, jotka on mukautettu paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Jos jäsenvaltiot toteavat kokemusten perusteella, että biologista monimuotoisuutta koskevia hyötyjä ei saavuteta, niillä on laaja joustovara mukauttaa viljelijöihin sovellettavia lakisääteisiä hoitovaatimuksia tai hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia toimenpidevaatimuksia. Täydentävät ehdot eivät myöskään ole ainoa biologisen monimuotoisuuden tilaa edistävä tekijä, ja täydentävien ehtojen vaikutuksia ei voi mitata erikseen tulos- tai vaikutusindikaattoreilla, jotka ilmaisevat monista tekijöistä johtuvia suuntauksia. Siksi komissio käyttää yksittäisten välineiden, kuten täydentävien ehtojen, soveltamisen mittaamiseen tuotosindikaattoreita.

Ehdotuksessa tulevaksi YMP:ksi vahvistetaan täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, muun muassa biologista monimuotoisuutta ja torjunta-aineita koskevia sääntöjä, ottamalla käyttöön uusia lakisääteisiä hoitovaatimuksia ja hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia toimenpidevaatimuksia sekä vahvistamalla ehdollisuutta. Hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat toimenpidevaatimukset ja lakisääteiset hoitovaatimukset ovat kuitenkin pakollisia peruskäytäntöjä, jotka muodostavat perustan YMP:n varoista tuettaville kunnianhimoisemmille käytännöille. Biologisen monimuotoisuuden korkeaa tasoa ei pyritä saavuttamaan yksin täydentäviä ehtoja koskevilla säännöillä vaan yhdessä tukitoimenpiteiden ja taloudellisten kannustimien kanssa. Tässä suhteessa maatalojen neuvontajärjestelmässä annettava neuvonta on tärkeä keino tukea viljelijöitä muun muassa biologista monimuotoisuutta edistävien käytäntöjen soveltamisessa.

Näin ollen komissio katsoo, että täydentävillä ehdoilla, yhdistettynä muihin YMP:n välineisiin, on myönteinen vaikutus viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen.

### **Laatikko 1 – Pensasaitojen tuhoutuminen 1900-luvulla**

Kaikkien pensasaitojen tuhoutumista ei voida laittaa yksin YMP:n vastuulle, vaan siihen ovat vaikuttaneet useat tekijät, erityisesti maatalouden tehostaminen ja maanjako. Vaikka tietyt YMP:n mekanismit ovat voineet aiemmin vahvistaa tätä suuntausta, YMP:ssä ei ole enää moneen vuoteen ollut kannustinta, jonka käyttö aiheuttaisi pensasaitojen tuhoutumista.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 53–60:

Viherryttäminen on suoriin tukiin kuuluva tuki, jonka tarkoituksena on korvata viljelijöille näiden seuraavia kolmea käytäntöä noudattamalla tuottamat julkishyödykkeet: pysyvän nurmen, myös ympäristön kannalta herkän nurmen, suojelu, viljelyn monipuolistaminen ja viljelymaan tietyn osuuden säilyttäminen ekologisena alana. Vuonna 2016 tehdyssä viherryttämisen täytäntöönpanoa koskevassa komission arvioinnissa todettiin, että tällä välineellä on merkittävää potentiaalia, erityisesti koska se kattaa laajan alan (77 prosenttia kaikesta maatalousmaasta), mutta jäsenvaltiot ja viljelijät eivät ole hyödyntäneet sitä täysimääräisesti. Siksi komissio on tehnyt arvioinnin jälkeen useita parannuksia, joita on erityisesti torjunta-aineiden käytön kieltäminen ekologisilla alueilla vuodesta 2018 lähtien.

Jos jäsenvaltiot toteavat kokemusten perusteella, että biologisen monimuotoisuuden hyötyjä ei saavuteta, niillä on paljon joustovaraa mukauttaa viljelijöihin sovellettavia viherryttämissääntöjä.



Viherryttäminen ei myöskään ole ainoa biologisen monimuotoisuuden tilaa edistävä tekijä, ja viherryttämisen vaikutuksia ei voi mitata erikseen tulos- tai vaikutusindikaattoreilla, jotka ilmaisevat monista tekijöistä johtuvia suuntauksia. Siksi komissio käyttää yksittäisten välineiden, kuten viherryttämisen, soveltamisen mittaamiseen tuotosindikaattoreita.

Arvioinnin mukaan YMP:n välineet nivoutuvat yhteen kehityskelpoisella tavalla ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta. Siksi komissio on ehdottanut, että tulevassa YMP:ssä kaikki välineet sisällytettäisiin YMP:n strategiasuunnitelmiin, jotka jäsenvaltiot laativat ja komissio hyväksyy. Viherryttämisvelvoitteet yhdistetään nykyistä vahvemmin ehdollisuutta koskeviin velvoitteisiin, ja ympäristötarkoituksia varten otetaan käyttöön uudet suorien tukien alaiset ekojärjestelmät.

Näin ollen komissio katsoo, että mahdollisuuksia biologisen monimuotoisuuden parantamiseen viherryttämisen avulla on nykyisellään ollut EU:n tasolla riittävästi, mutta niitä ei ole hyödynnetty täysimääräisesti. Tulevaa YMP:tä koskevalla ehdotuksella pyritään korjaamaan tämä puute.

54. Arviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (tiivistelmässä) todetaan, että *kaikilla viherryttämistoimenpiteillä on jonkin verran merkitystä ympäristö- ja ilmastotarpeiden/ongelmien kannalta, mutta niitä rajoittavat usein erityiset säännöt, ja että viljelyn monipuolistamisen merkitys on vähäisin (myös maaperän osalta).*

63. Vaikka tuki maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteille ja luonnonmukaiselle maataloudelle sekä Natura 2000 -tuet ovatkin keskeisimpiä maaseudun kehittämistoimenpiteitä edistettäessä biologista monimuotoisuutta koskevia tavoitteita, muiden asiaankuuluvien maaseudun kehittämistoimenpiteiden potentiaalia ei pitäisi aliarvioida. Tässä yhteydessä olisi korostettava ei-tuotannollisten investointien merkitystä määritettäessä ja/tai säilytettäessä maisemapiirteitä, kuten pensasaitoja, kiviaitoja ja kosteikkoja. Myös koulutuksella ja maataloilille annettavalla neuvonnalla on merkittävä rooli biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden viljelykäytäntöjen ja -tapojen edistämisessä.

65. Komissio ei luokittele erilaisia EU:ssa toteutettuja maatalouden ympäristösitoumuksia kevyemmäksi ja vaativammaksi viherryttämiseksi. Tämä on yksinkertaistettu tapa kuvata EU:ssa tuettavien käytäntöjen hyvin suurta joukkoa. Erilaiset maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet ovat ominaispiirteiltään huomattavasti tällaista jakoa monimuotoisempia (ks. myös vastaus kohtaan 67).

66. Myös muilla kuin vaativampaan viherryttämiseen liittyvillä sitoumuksilla on todellista potentiaalia edistää biologista monimuotoisuutta koskevia tavoitteita. On selvää, että tarkemmin kohdennetuilla sitoumuksilla on paremmat mahdollisuudet vastata alueellisiin erityistarpeisiin, mutta on myös selvää, että lisäksi joillakin (vähemmän vaativilla) sitoumuksilla on merkittävä rooli ympäristöystävällisten viljelykäytäntöjen edistämisessä. Vähemmän vaativilla sitoumuksilla on myös koulutuksellista merkitystä (esim. kannustettaessa viljelijöitä toteuttamaan vaativampia toimia seuraavassa vaiheessa), ja niillä voidaan varmistaa kestävien maankäytön menetelmien laaja alueellinen kattavuus. Näistä syistä molempien tyyppisten sitoumusten – joista molempien on ylitettävä pakolliset lakisääteiset velvoitteet ja siten tuotettava ylimääräisiä julkishyödykkeitä – rinnakkaisesta käytöstä on merkittäviä etuja.

Komission vuoden 2020 jälkeiselle kaudelle ehdottama uusi vihreä arkkitehtuuri antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa ja laajentaa tätä toimintatapaa siten, että maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten lisäksi käytetään erilaisia välineitä, kuten ehdollisuutta ja ekojärjestelmiä.

67. Kohdennettuja sitoumuksia, jotka edellyttävät kunnianhimoisempia muutoksia tavanomaisiin viljelykäytäntöihin nähden, ehdotetaan niiden luonteen vuoksi rajatuille alueille, jotta voidaan käsitellä erityisesti näiden alueiden ympäristöongelmia. Tämän vuoksi tämän tyyppisten sitoumusten osallistumisaste on alhaisempi, ja näin ollen tällaisiin sitoumuksiin osallistuu vähemmän maatiloja ja ne kattavat pienemmän pinta-alan. Toisaalta osa sitoumuksista on vähemmän vaativia (vaikka ne

olisivat ympäristön kannalta merkityksellisiä ja hyödyllisiä), ja niistä viljelijät usein aloittavat maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden soveltamisen. Nämä tekijät vaikuttavat osallistumisasteisiin ottamatta kuitenkaan kantaa tällaisten sitoumusten ympäristölle tuottamaan lisäarvoon.

Kuten vastauksessa kohtaan 65 todetaan, komissio ei luokittele erilaisia EU:ssa toteutettuja maatalouden ympäristösitoumuksia kevyemmäksi ja vaativammaksi viherryttämiseksi. Komissiolla ei näin ollen ole tähän luokitteluun liittyviä tilastoja.

Ensimmäinen luetelmakohta. Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten rakennetta, niille osoitettuja määrärahoja ja sitoumusten kohdentamista tietyille alueille on tarkasteltava laajemmassa asiayhteydessä, johon kuuluvat asiaankuuluvien tavoitteiden edistäminen ja määritettyihin ympäristötarpeisiin vastaaminen. Jäsenvaltioilla on melko paljon joustovaraa ohjelmasuunnittelussa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot voivat myös päättää korvata maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksista aiheutuvat tulonmenetykset ja kustannukset kokonaan tai osittain. Ympäristösitoumusten osittaista korvaamista ja niiden maantieteellistä kattavuutta (myös osallistumisastetta) tarkasteltaessa ja niistä päätettäessä on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset vaikutukset niiden tavoitteiden saavuttamiseen, joita sitoumuksilla edistetään.

Toinen luetelmakohta. Periaate, jonka mukaan tuet lasketaan tulonmenetysten ja lisäkustannusten perusteella, mahdollistaa merkittävän jouston samalla kun varmistetaan periaatteen noudattaminen.

Ensinnäkin sellaisten sitoumusten tapauksessa, joilla pyritään pitämään yllä ympäristön kannalta suotuisia viljelykäytäntöjä, joiden on osoitettu olevan vaarassa kadota, voidaan ottaa huomioon vaihtoehtokustannukset ja tulonmenetykset voidaan laskea sellaisiin ympäristön kannalta vähemmän suotuisiin käytäntöihin verrattuna, jotka uhkaavat yleistyä.

Toiseksi tulonmenetysten ja aiheutuneiden kustannusten laskennassa olisi otettava huomioon myös tavoitteet, joiden toteutumisesta sitoumusten odotetaan edistävän. Jotta varmistetaan tavoitteiden edistäminen, sitoumusten osallistumisasteen on oltava riittävä, ja riittävän osallistumisasteen varmistamiseksi tuen tason on oltava sellainen, että kustannukset ja tulonmenetykset korvataan niille viljelijöille ja niiden viljelyalueiden osalta, jotka tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kolmanneksi jäsenvaltiot voivat lisätä maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksista maksettaviin korvauksiin transaktiokustannuksia enintään 20 prosenttia korvauksen määrästä, jos tällaiset kustannukset ovat välttämättömiä sitoumusten täytäntöön panemiseksi.

68. Komission mukaan eräs indikaattori osoittaa, että tilanne on viime vuosikymmeninä pysynyt EU:ssa vakaana ja laajaperäistäminen on yleistynyt hieman.<sup>6</sup>

Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten suunnittelu perustuu jäsenvaltioiden valintoihin, jotka perustuvat niiden ympäristötilanteiden analysointiin, tarpeiden määrittämiseen ja käsiteltäviin painopisteisiin. Keskittyminen maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten suunnittelussa tietäntyyppiseen viljelyyn, kuten nurmialueisiin tai monivuotiseen viljelykseen, voi perustua tällaiseen analyysiin.

Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden tukeminen on yksi maaseudun kehittämisen väline ja osa YMP:n yleistä rakennetta. Analysoitaessa jäsenvaltioiden vastauksia määritettyihin ympäristötarpeisiinsa on käytettävä kokonaisvaltaista ja yhteisvaikutukset huomioivaa lähestymistapaa. Esimerkiksi tietäntyyppiseen viljelyyn liittyviin ympäristötarpeisiin voidaan vastata yhdellä välineellä, kuten täydentävillä ehdoilla, kun taas toisentyyppiselle viljelylle ominaisiin

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf)

ongelmiin ja tarpeisiin voidaan vastata toisella välineellä, esimerkiksi maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä.

69. Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia koskevien hakemusten lukumäärää maatalousmaan tyyppiä kohden (viljelymaa, nurmialue, monivuotinen viljelys) ei pitäisi käyttää pääasiallisena kriteerinä, kun kuvataan maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden kokonaisvaikutuksia maaseudun kehittämissuunnitelmassa yksilöityjen tavoitteiden ja tarpeiden kannalta. Kun otetaan huomioon maatalouden monialaiset ympäristövaikutukset, on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella kokonaisvaltaisesti koko toimenpiteen (ja ohjelman) tuloksia vastattaessa ohjelmassa yksilöityihin ympäristökysymyksiin.

70. Komissio on edistänyt tulosperusteista toimintatapa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden täytäntöönpanossa. Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevassa komission ehdotuksessa viitataan nimenomaisesti tulosperusteisiin toimintatapoihin ja kannustetaan jäsenvaltioita tukemaan niitä yhdessä muiden innovatiivisten toimintatapojen kanssa, jotta ympäristön tilaa voidaan parantaa merkittävästi.

Tulosperusteinen toimintatapa vaikuttaa suunnitteluvaiheessa haastavammalta, mutta sen seuranta ja hallinnointia voidaan pitää vähemmän työläänä toimintaperusteiseen toimintatapaan verrattuna (esim. ei tarvitse tarkistaa ennalta asetettujen vaatimusten noudattamista ja tulosten arviointiin on käytettävissä useita indikaattoreita, mikä yksinkertaistaa seurantaprosessia).

Tulosperusteisia toimintatapoja ei kuitenkaan pitäisi pitää ainoana tapana panna täytäntöön maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia ja saavuttaa ympäristötavoitteita. On myös otettava huomioon, että tällaisia toimintatapoja ei välttämättä voida soveltaa kaikentyypiseen maahan ja että ne saattavat edellyttää tietynlaisia luonnonolosuhteita ollakseen vaikuttavia (esim. tiettyjen vertailukasvilajien esiintyminen).

71. Yhteisessä seuranta- ja arviointikehyksessä on kaksi vaikutusindikaattoria, joilla arvioidaan YMP:n vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen: I.08, viljelyalueiden lintuindeksi, ja I.09, luonnonarvoltaan merkittävä maataloustuotanto.

Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevassa ehdotuksessa, joka on vahvasti tulossuuntautunut, on useita tulosindikaattoreita, jotka on tarkoitettu biologisen monimuotoisuuden suojeluun liittyvien toimien vuosittaiseen seurantaan. Näitä indikaattoreita verrataan ennalta asetettuihin vuotuisiin välitavoitteisiin, jotta voidaan nopeasti havaita poikkeamat suunnitellusta täytäntöönpanosta.

Tällaisia indikaattoreita ovat erityisesti seuraavat:

- metsäekosysteemien suojelu (maisemien, biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen tukemista koskevien hoitositoumusten alaisen metsätalousmaan osuus, R.26)
- luontotyyppien ja lajien säilyttäminen (biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä tai palauttamista koskevien hoitositoumusten alaisen maatalousmaan osuus, R.27)
- Natura 2000 -alueiden tukeminen (Natura 2000 -alueiden suojelua, ylläpitoa ja ennallistamista koskevien sitoumusten alainen pinta-ala, R.28)
- maisemapiirteiden säilyttäminen (maisemapiirteiden, mukaan luettuina pensasaidat, hoitoa koskevien sitoumusten alainen osuus maatalousmaasta, R.29).

Lisäksi on biologiseen monimuotoisuuteen liittyviä vaikutusindikaattoreita:

- viljelyalueiden lintupopulaatioiden kasvattaminen (viljelyalueiden lintuindeksi)
- biologisen monimuotoisuuden suojelun parantaminen (sellaisen maatalouden liittyvien EU:n tärkeinä pitämien lajien ja luontotyyppien osuus, joiden määrä on vakaa tai kasvamassa)
- ekosysteemipalvelujen tarjonnan parantaminen (sellaisen käytössä olevan maatalousmaan (KMM) osuus, jolla on maisemapiirteitä).

72. Viisi jäsenvaltiota (Tanska, Espanja, Ranska, Kreikka ja Italia, yhteensä 19:ssä maaseudun kehittämissuunnitelmassa) on asettanut ohjelmakohtaisia tulosindikaattoreita kohdearalle 4 A (biologinen monimuotoisuus). Indikaattorit on asetettu pääasiassa sellaisten toimenpiteiden kattamiseksi, joita olemassa olevat indikaattorit eivät kata, kuten ei-tuotannolliset investoinnit ja Natura 2000 -tuet metsiin, metsäpalojen ehkäisyyn ja metsien ennallistamiseen palojen jälkeen.

Koska yhteisessä seuranta- ja arviointikehyksessä on kaksi biologiseen monimuotoisuuteen liittyvää yhteistä tulosindikaattoria (biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevien sitoumusten alaisen maatalousmaan ja metsätalousalueen osuus), on loogista, että vain harvat jäsenvaltiot ovat kehittäneet erillisiä indikaattoreita. On syytä muistaa, että komission nykyiselle kaudelle käyttöön asettamat indikaattorit on kehitetty siten, että niillä varmistetaan sopiva tasapaino eikä aiheuteta liiallista hallinnollista taakkaa liian monimutkaisilla indikaattorijärjestelmillä.

Järjestelmää on vahvistettu edelleen vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä varten (ks. myös komission vastaus kohtaan 71).

## **JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET**

74. Komission olisi arvioitava, täyttyvätkö biologista monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden tukemisen edellytykset (sellaisten maatalousalueiden (nurmialueet, pellot ja monivuotinen viljely) maksimoiminen, jotka kuuluvat biologista monimuotoisuutta koskevien toimenpiteiden piiriin yhteisessä maatalouspolitiikassa, jotta voidaan varmistaa luonnon monimuotoisuuden suojelu). Komissio ei kuitenkaan voi taata tuloksia, koska suojelun taso riippuu kullakin Natura 2000 -alueella toteutetuista kutakin luontotyyppiä ja lajia koskevista hoitotoimenpiteistä. Monet tekijät vaikuttavat luontotyyppien ja lajien suojelun tasoon (tavoite 1), ja olisi vältettävä syyttämistä YMP:tä merkittävän edistymisen puutteesta suojelun tasossa (josta on ilmoitettu kaikkien luontotyyppien ja lajien osalta sekä maataloudessa että muilla alueilla).

75. Maataloutta koskevaa tavoitetta ei itsessään ole ilmaistu määrällisesti, mutta siinä on määrällinen osatekijä, sillä siinä viitataan lajien ja luontotyyppien suojelun tason mitattavissa olevaan parannukseen suhteessa tavoitteeseen 1 ja tavoitteeseen 2, joka on heikentyneiden ekosysteemien 15 prosentin ennallistamistavoite. Ks. myös komission vastaus kohtaan 23.

76. Komission menetelmä biologiseen monimuotoisuuteen käytettävien YMP:n määrärahojen seuraamiseksi perustuu kansainvälisesti sovittuun OECD:n menetelmään, jossa käytetään Rion tunnusmerkkejä. Menetelmässä käytetään kolmea kerointa, mutta siinä ei määritetä, mitä niistä sovelletaan YMP:n talousarvion eri osiin. Sen vuoksi komission oli kehitettävä menetelmä vuosien 2014–2020 YMP:tä varten sen perusteella, millaisiksi talousarvion eri osien vaikutukset biologiseen monimuotoisuuteen arvioitiin.

### **Suositus 1 – Parannetaan vuoden 2020 jälkeiselle kaudelle laadittavan, biologista monimuotoisuutta koskevan EU:n strategian koordinoitua ja suunnittelua ja seurataan menoja tarkemmin**

a) Komissio hyväksyy suosituksen. Komission toukokuussa 2020 hyväksymät vuoteen 2030 ulottuva EU:n uusi biodiversiteettistrategia ja Pellolta pöytäkirja -strategia sisältävät useita maataloutta koskevia tavoitteita ja päämääriä.

Jäsenvaltiot osallistuivat alustaviin keskusteluihin uuden biologista monimuotoisuutta koskevan strategian valmistelusta biologista monimuotoisuutta ja luontoa käsittelevän koordinoituyhtymän kautta. Jäsenvaltiot antoivat myös poliittista ohjausta joulukuussa 2019 annettujen neuvoston päätelmien kautta, ja jotkin jäsenvaltioiden valtiotasoa alempien tasojen viranomaiset antoivat tammikuussa 2020 lisäpalautetta vuoteen 2030 ulottuvaa biologista monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa koskevasta etenemissuunnitelmasta. Kansalliset viranomaiset osallistuvat täysimääräisesti uuden biologista monimuotoisuutta koskevan strategian täytäntöönpanoon ja erityisesti sen

tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden kehittämiseen, mukaan luettuna mahdollinen tuki YMP:stä.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Näitä kysymyksiä käsitellään vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa. Esimerkkejä tällaisista synergioista maatalouden ja biologista monimuotoisuutta koskevien toimenpiteiden välillä on jo olemassa kansallisella tasolla. Paljon kuitenkin riippuu siitä, kuinka jäsenvaltiot päättävät käyttää YMP:n varoja erityisesti tulevan YMP:n täytäntöönpanomallissa.

Jäsenvaltiot käsittelevät komission uudesta biologista monimuotoisuutta koskevasta strategiasta tekemiä ehdotuksia ja antavat niistä neuvoston päätelmät. Niillä on mahdollisuus käsitellä ehdotuksia yksityiskohtaisesti ja luoda lisää synergioita kansallisten aloitteiden kanssa myös biologista monimuotoisuutta ja luontoa käsittelevässä koordinoitiryhmissä.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aloittaa monivuotisesta rahoituskehiksestä biologiseen monimuotoisuuteen osoitettujen varojen seurantamenetelmänsä tarkistamisen ottaen huomioon YMP:n muutokset, joista lainsäätäjät sopivat. Tätä taustaa vasten komissio ei voi sitoutua tarkistuksen tuloksiin. Komissio on samaa mieltä siitä, että tarkistuksessa pyritään mukauttamaan komission menetelmä entistä paremmin uusiin lainsäädäntömuutoksiin tieteellisen näytön pohjalta ja sen huomioon ottaen. Tämä seurantamenetelmä olisi sovitettava tiiviisti yhteen OECD:n menetelmän kanssa.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 77 ja 78:

Täydentävien ehtojen avulla voidaan sitoa YMP:n tuet EU:n lainsäädännön säännösten noudattamiseen erityisesti biologisen monimuotoisuuden osalta. Säännökset muodostavat lähtötason kunnianhimoisemmille kannustintoihin, ja neuvontajärjestelmät auttavat viljelijöitä säännösten soveltamisessa.

Suurilla tuilla ei, viherryttämiseen annettavia tukia lukuun ottamatta, itsessään pyritä parantamaan biologista monimuotoisuutta, mutta täydentävien ehtojen ansiosta niiden laaja-alainen käyttö viljelijöiden keskuudessa auttaa lisäämään tietoisuutta ympäristöä koskevista säännöistä. Suoriin tukiiin kuuluvalla viherryttämällä on mahdollista parantaa biologista monimuotoisuutta merkittävästi, koska se kattaa laajan pinta-alan. Parannuksia kuitenkin tarvittiin, ja niitä tehtiin vuodesta 2018 lähtien. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että nykyisillä vapaaehtoisilla tuotantosidonnaisilla tuilla olisi kielteisiä vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen.

Tulevaa YMP:tä koskevassa komission ehdotuksessa otetaan huomioon YMP:n välineiden vahvuudet ja heikkoudet, ja sillä yhdenmukaistetaan ja vahvistetaan nykyisiä puitteita. Tähän kuuluvat tehostettu ehdollisuus, neuvontapalvelut, I pilarin ekojärjestelmät ja II pilarin toimenpiteet. Jäsenvaltioilla on paljon liikkumavaraa siinä, miten ne ottavat nämä välineet käyttöön johdonmukaisesti niin, että voidaan asettaa luonnon monimuotoisuutta koskevia kunnianhimoisempia tavoitteita ja sisällyttää välineet YMP:n strategiasuunnitelmiin, jotka komissio hyväksyy.

## **Suositus 2 – Lisätään suoria tukia viljelyalueiden biologisen monimuotoisuuden tukemiseen**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio varmistaa, että kaikki synergiaa ja johdonmukaisesti toimivat YMP:n välineet – mukaan luettuina ehdollisuus, ekojärjestelmät, toisen pilarin tukitoimet, markkinatukitoimet ja monialaiset välineet, kuten neuvontapalvelut – ovat kunnianhimoisempia kuin nykyisellä kaudella.

79. Maaseudun kehittämisen saralla on useita toimenpiteitä, joilla on merkittävää potentiaalia auttaa biologista monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisessa. Näitä ovat muun muassa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet, luonnonmukainen viljely ja Natura 2000 -tukitoimenpiteet ja myös tuki ei-tuotannollisille investoinneille, esimerkiksi

maisemapiirteiden, kuten pensasaitojen, kiviaitojen ja kosteikkojen, määrittämiseksi ja/tai palauttamiseksi. Myös koulutuksella ja maatiloille annettavalla neuvonnalla on merkittävä rooli biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden viljelykäytäntöjen ja -tapojen edistämiseksi (ks. myös vastaukset kohtiin 62–64).

80. Komissio katsoo, että erityyppisten maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden, jotka kaikki tuottavat erilaisia ympäristöön liittyviä julkishyödykkeitä, rinnakkaisesta käytöstä on hyötyä. Komission vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä varten ehdottaman uuden vihreän arkkitehtuurin ansiosta jäsenvaltiot voivat laajentaa tätä lähestymistapaa.

Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten suunnittelu riippuu jäsenvaltioiden valinnoista, jotka perustuvat niiden ympäristötilanteisiin ja erityistarpeisiin. Keskittyminen tiettyntyyppiseen maankäyttöön, kuten nurmialueisiin, viljelymaahan tai monivuotiseen viljelykseen, johtuu tällaisista tarpeista. Lisäksi maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet ovat vain yksi useista YMP:n välineistä, joilla pyritään vastaamaan ympäristötarpeisiin.

Komissio on näiden toimenpiteiden osalta edistänyt tulosperusteista toimintatapaa. Komission ehdotuksessa vuoden 2020 jälkeiseksi YMP:ksi nimenomaisesti kannustetaan jäsenvaltioita tukemaan tätä toimintatapaa yhdessä muiden innovatiivisten toimintatapojen kanssa ympäristön laadun parantamiseksi.

Komissio ei kuitenkaan ole samaa mieltä siitä, että toimintaperusteiset järjestelmät eivät olisi yhtä tehokkaita. Sitoumusten tehokkuuden ympäristötarpeisiin vastaamisessa määrittävät niiden rakenne ja merkityksellisyys.

Tulosperusteisia lähestymistapoja ei pitäisi pitää ainoana keinona saavuttaa ympäristötavoitteet (ks. vastaukset kohtiin 65–70).

### **Suositus 3 – Lisätään maaseudun kehittämisen vaikutusta viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen**

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komission ehdotuksessa vuoden 2020 jälkeiseksi YMP:ksi (85 artiklan 3 kohta) säädetään jo suuremmasta yhteisrahoitusosuudesta (enintään 80 %) 65 artiklassa tarkoitettujen hoitositoumusten kohdalla (mukaan luettuina maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumukset), Natura 2000 -tukia koskevasta tuesta (67 artikla) ja tuesta ei-tuotannollisille investoinneille (68 artikla), joilla useimmiten pyritään tukemaan ympäristötavoitteiden saavuttamista.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio on samaa mieltä siitä, että tulevien YMP:tä koskevien suunnitelmien avulla on saavutettava nykyistä tehokkaammin erilaisia ympäristöä ja ilmastoa, myös biologista monimuotoisuutta, koskevia tavoitteita ja päämääriä. Komissio myös katsoo, että ehdotettu uusi täytäntöönpanomalli antaa jäsenvaltioille enemmän joustovaraa politiikan täytäntöönpanomenetelmien suhteen ja uuden YMP:n tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Siksi on tärkeää korostaa, että kaikkien synergiassa ja johdonmukaisesti toimivien YMP:n välineiden on oltava kunnianhimoisempia kuin nykyisellä kaudella.

Lisäksi jäsenvaltioiden odotetaan perustavan YMP:tä koskevat suunnitelmansa erityistarpeisiinsa, jotka vaikuttavat suoraan YMP:n tukitoimia ja niiden suunnittelua koskeviin jäsenvaltioiden valintoihin. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, mitä toimintatapoja jäsenvaltiot ehdottavat maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden tukemiseksi, kuten toimintaperusteiset ja/tai tulosperusteiset tuet, sekä tuen kohdentamiseen olennaisimpiin maatalouden ja maankäytön tyypeihin sekä eri tukitoimien väliseen tasapainoon.

Komissio varmistaa, että järjestelmien, niiden rakenteen ja niiden toteuttamiseen käytettävien menetelmien yleisenä tarkoituksena on varmistaa tulevien YMP:tä koskevien suunnitelmien

kunnianhimoisempi ympäristötavoite, myös biologista monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden kannalta.

81. Mainitulla tuotosindikaattorilla ei mitata viljelyalueiden biologisen monimuotoisuuden tasoa vaan YMP:stä tuettavien uhanalaisten kasvien hehtaarimäärää ja uhanalaisiin rotuihin kuuluvien eläinyksiköiden määrää. On myös muita tuotosindikaattoreita, jotka liittyvät erityisesti ekologisten alojen biologiseen monimuotoisuuteen ja Natura 2000 -tukeen.

Yhteisessä seuranta- ja arviointikehyksessä on luotettavia biologiseen monimuotoisuuteen liittyviä indikaattoreita. Kahdella tulosindikaattorilla, jotka koskevat biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevien sitoumusten alaisen maatalousmaan ja metsätalousalueen osuutta, mitataan jäsenvaltioiden edistymistä tavoitteissaan, jotka koskevat maaseudun kehittämistä biologisen monimuotoisuuden edistämiseksi. Lisäksi on kolme suoriin tukiin liittyvää tulosindikaattoria: viljelykasvien monimuotoisuus (R.11), ekologisten alojen osuus viljelymaasta (R.13) ja viherryttämiskäytäntöjen piiriin kuuluvan pinta-alan osuus (R.14).

Biologisen monimuotoisuuden mittaaminen ja siten tarkoituksenmukaisten vaikutusindikaattoreiden valinta ei ole helppoa. Nykyisestä yhteisestä seuranta- ja arviointikehyksestä saatujen kokemusten perusteella komissio päätti poistaa tulevasta YMP:stä merkittävää luonnonarvoa koskevan indikaattorin. Viljelyalueiden lintuindeksi säilytettiin sen puutteista huolimatta, koska se kuvaa hyvin biologisen monimuotoisuuden tilaa ja se on kestävä kehityksen tavoitteiden indikaattori. Tulevaan YMP:hen lisättiin kaksi uutta vaikutusindikaattoria, jotka koskevat maisemapiirteitä sekä lajien ja luontotyyppien tilaa.

Lisäksi ehdotuksen mukaan tulevassa YMP:ssä biologista monimuotoisuutta koskeva raportointi erotetaan muusta raportoinnista (nykyisin jäsenvaltiot ilmoittavat kaikki painopisteen 4, luonnonvarojen kestävä hoito ja biologinen monimuotoisuus, menot yhdessä).

82. Hiljattain julkaistu asiakirja on komission virallisen arvioinnin tueksi tilaama selvitys. Komission kokonaisarviointi on määrä julkaista vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä osana laajempaa komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa YMP:n vaikutuksista luonnonvaroihin.

Komissio korostaa, että arvioinnin tueksi tilatessa, toimeksisaajan tekemässä selvityksessä myös todettiin, että jäsenvaltiot olisivat voineet käyttää laajemmin YMP:n eri välineitä ja toimenpiteitä maatalouden ja biologisen monimuotoisuuden rinnakkaiselon tukemiseksi.

#### **Suositus 4 – Osoitetaan YMP:n toimenpiteiden vaikutus viljelyalueiden biologiseen monimuotoisuuteen**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Vuoden 2020 perustason määrittämiseksi vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä varten käytetään nykyiseen lainsäädäntöehdotukseen sisältyviä indikaattoreita (C.35 – I.18, viljelyalueiden lintuindeksi, C.36 – I.19, sellaisten maatalouteen liittyvien EU:n tärkeinä pitämien lajien ja luontotyyppien osuus, joiden määrä on vakaa tai kasvamassa, ja C.21 – I.20, maatalousmaa, jolla on maisemapiirteitä). Kaksi viime mainittua ovat uusia, ja niitä kehitetään parhaillaan. Kunkin indikaattorin tosiasiallinen perustaso riippuu siitä, minä ajankohtana kutakin indikaattoria varten tarvittavat tiedot ovat saatavilla.

Eri komission yksiköissä ja muissa elimissä tehdään parhaillaan biologisen monimuotoisuuden seurantaa ja indikaattoreita koskevaa työtä. Myös EU:n rahoittaman tutkimuksen odotetaan edistävän luotettavien indikaattoreiden kehittämistä tukemalla biologisen monimuotoisuuden seurantaa koskevia aloitteita.