

Särskild rapport

## Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödsystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



4  
1977 - 2017



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

## Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I – där ledamoten Phil Wynn Owen är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdet hållbar användning av naturresurser. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Samo Jereb med stöd av Jerneja Vrabic (attaché), Robert Markus (förstechef) och Michal Machowski (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Aris Konstantinidis, Päivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene och Krzysztof Zalega.



*Från vänster till höger: Aris Konstantinidis, Päivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene och Jerneja Vrabic.*

## INNEHÅLL

	Punkt
Ordlista och förkortningar	
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	1–9
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–12
Iakttagelser	13–71
Miljöanpassningen saknar en fullt utvecklad interventionslogik med tydligt definierade och ambitiösa mål, och dess budget är inte direkt kopplad till åtgärdens bidrag till uppnåendet av miljö- och klimatrelaterade mål	13–25
Det gröna stödet ska uppfylla två olika mål: förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda och stödja jordbrukarnas inkomster	13–14
Miljöanpassningens specifika bidrag till uppfyllandet av EU:s mål när det gäller mark, klimat och biologisk mångfald är inte tydligt definierat	15–16
Kommissionens ursprungliga förslag var mer ambitiöst i miljöhänseende	17–18
Det saknades en tydlig beskrivning av vad de föreslagna miljöanpassningsmetoderna skulle åstadkomma	19–21
Budgetanslaget till miljöanpassningsstödet ändrades inte eftersom det baserades på ett politiskt beslut och inte på åtgärdens bidrag till uppnåendet av miljö- och klimatrelaterade mål	22–25
Miljöanpassningen, som den nu genomförs, leder sannolikt inte till väsentliga vinster för miljön och klimatet	26–57
Miljöanpassningen har lett till mycket begränsade ändringar av jordbruksmetoderna	26–33
De begränsade ändringarna av jordbruksmetoderna illustrerar de stora dödsviktseffekterna i åtgärdens utformning	34–39
Diversifiering av grödor är mindre gynnsamt för marken än växelbruk	40–42
Effekten av skyddet av gräsmark på nettoutsläppen från jordbruksmark skulle kunna stärkas om skyddet riktades bättre	43–46

---

Att produktiva områden med ekologiskt fokus dominerar och förvaltningskraven är otillräckliga minskar miljöanpassningens potentiella vinster för den biologiska mångfalden	47–50
Medlemsstaterna använder miljöanpassningsreglernas flexibilitet för att begränsa sin egen och jordbrukarnas börda i stället för att maximera de förväntade miljö- och klimatvinsterna	51–54
Miljöanpassningen har haft begränsad inverkan på miljöåtgärder inom andra pelaren	55–57
Miljöanpassningen gör GJP mer komplex	58–71
Miljöanpassningen överlappar med GJP:s andra miljöinstrument men kommissionen och medlemsstaterna minskar den tillhörande risken för dödviktseffekter och dubbelfinansiering	58–64
Miljöanpassningsreglernas komplexitet leder till problem med genomförandet som kommissionen delvis har löst	65–69
Miljöanpassningsmetoderna liknar normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden men kan ge högre sanktioner om de inte tillämpas	70–71
Slutsatser och rekommendationer	72–83

Bilaga I – Utvecklingen av andelen permanent gräsmark

Bilaga II – Centrala uppgifter om genomförandet av miljömässigt känslig permanent gräsmark under 2016

Bilaga III – Centrala uppgifter om genomförandet av arealer med ekologiskt fokus under 2016

Kommissionens svar

---

## **ORDLISTA OCH FÖRKORTNINGAR**

**Direktstöd:** Stöd som ges direkt till jordbrukare för att ge dem ett skyddsnet. De tillhandahålls främst som ett grundläggande inkomststöd och är inte kopplade till produktion. De hjälper till att stabilisera jordbrukarnas inkomster från försäljning på fluktuerande marknader. Direktstöd tillhandahålls genom Europeiska garantifonden för jordbruket som brukar benämnas GJP:s "första pelare".

**Dödviktseffekt:** En situation där en subventionerad verksamhet eller ett subventionerat projekt skulle ha genomförts helt eller delvis också utan det offentliga stödet.

**EFA:** Områden med ekologiskt fokus: Jordbruksmark som brukas med specifika jordbruksmetoder eller har egenskaper som är positiva för miljön. Enligt reglerna för miljöanpassningsstöd måste jordbruken i allmänhet avsätta minst 5 % av sin åkermark till områden med ekologiskt fokus.

**ESPG:** Miljömässigt känslig permanent gräsmark: Skiften med permanent gräsmark (PG), i första hand skiften som ligger i Natura 2000-områden, som medlemsstaterna har valt ut för deras betydelse för den biologiska mångfalden, i synnerhet för skyddade gräsarter och livsmiljöer. Enligt reglerna för miljöanpassningsstöd får skiftena inte ställas om till annan markanvändning eller plöjas.

**EU:** Europeiska unionen.

**GAEC:** God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden: En samlingsbeteckning för en uppsättning grundläggande normer som ska tillämpas vid tvärvillkor och definierar god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

**GD Jordbruk och landsbygdsutveckling:** Europeiska kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling.

**GD Klimatpolitik:** Europeiska kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik.

**GD Miljö:** Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö.

---

**GJP:** Den gemensamma jordbrukspolitiken. Den lagstiftning och praxis som Europeiska unionen har antagit för att fastställa en gemensam och enhetlig politik för jordbruket. De första åtgärderna vidtogs 1962. Politiken har sedan dess anpassats och utvecklats och genomgått ett antal reformer.

**GJP:s andra pelare:** Del av den gemensamma jordbrukspolitiken som omfattar landsbygdsutvecklingsåtgärder.

**GJP:s första pelare:** Del av den gemensamma jordbrukspolitiken som omfattar direktstöd till jordbrukare och marknadsåtgärder.

**Jordbruksföretag:** Ett jordbruk, det vill säga all mark och alla djur som förvaltas av en jordbrukare (som kan vara en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer) inom en och samma medlemsstat och används för jordbruksverksamhet.

**JRC:** Gemensamma forskningscentrumet. Ett av Europeiska kommissionens generaldirektorat.

**Landsbygdsutveckling:** En del av EU-politiken, vanligen benämnd GJP:s andra pelare, som ska hantera de ekonomiska, miljömässiga och sociala behoven i EU:s landsbygdsområden. Landsbygdsutvecklingsstöd betalas från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och medfinanseras av medlemsstaterna.

**Natura 2000:** Det största ekologiska nätet av bevarandeområden i världen som omfattar 18 % av marken i hela EU och stora marina områden.

**SMR:** Föreskrivna verksamhetskrav: En samlingsbeteckning för en uppsättning skyldigheter som definieras i respektive EU-lagstiftning om miljö, klimatförändring, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd, och som ska tillämpas vid tvärvillkor.

**Tvärvillkor:** Ett system där de flesta GJP-stöd kopplas till en uppsättning grundläggande normer för att säkerställa god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (**GAEC**) och till vissa skyldigheter, så kallade föreskrivna verksamhetskrav (**SMR**). De föreskrivna verksamhetskraven definieras i EU:s respektive lagstiftning om miljö, klimatförändring, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd.

---

## SAMMANFATTNING

- I. Miljöanpassningsstödet (eller det gröna stödet) är en ny typ av direktstöd till jordbrukare som infördes med 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Stödet utformades för att förverkliga principen att jordbrukare ska belönas för de kollektiva nyttigheter som de tillhandahåller. På så sätt var det tänkt att miljöanpassningen skulle förbättra GJP:s miljöprestanda.
  - II. I rapporten presenteras resultatet av vår revision av miljöanpassningsstödet. Vår övergripande revisionsfråga gällde om miljöanpassningen kunde förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda i enlighet med målet i EU:s lagstiftning.
  - III. För att besvara den övergripande granskningsfrågan granskade vi
    - interventionslogiken, förekomsten av tydliga och tillräckligt ambitiösa miljöanpassningsmål och underlaget till åtgärdens budgetanslag,
    - de vinster som miljöanpassningen kan förväntas producera för miljön och klimatet,
    - den ökade komplexitet inom GJP som miljöanpassningen medför.
  - IV. Vår övergripande slutsats är att miljöanpassningen, som den nu genomförs, sannolikt inte väsentligt förbättrar GJP:s miljö- och klimatprestanda.
  - V. Vi konstaterade att kommissionen inte utarbetade en komplett interventionslogik för det gröna stödet. Den satte inte heller upp tydliga och tillräckligt ambitiösa miljömål som miljöanpassningen bör förväntas uppnå. Vidare motiveras budgetanslaget till miljöanpassningen inte av åtgärdens miljömässiga innehåll. Det gröna stödet är i grunden ett system för inkomststöd.
  - VI. Vi konstaterade också att miljöanpassningen sannolikt inte leder till väsentliga vinster för miljön och klimatet, främst på grund av de stora dödviktseffekter som påverkar åtgärden. Vår uppskattning visar i synnerhet att miljöanpassningsstödet ledde till att jordbruksmetoderna ändrades på endast cirka 5 % av all jordbruksmark i EU.
-

VII. Slutligen konstaterade vi att åtgärdens troliga resultat inte motiverar den väsentligt ökade komplexitet inom GJP som miljöanpassningsstödet medför. Komplexiteten är delvis ett resultat av överlappningar mellan miljöanpassningsstödet och GJP:s andra miljöinstrument, bland annat normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Miljöanpassning liknar god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genom att den i grunden är en uppsättning miljövillkor som ska tillämpas för inkomststöd.

VIII. Baserat på de här granskningsresultaten lämnar vi följande rekommendationer:

- För nästa GJP-reform bör kommissionen utarbeta en komplett interventionslogik för GJP:s bidrag till EU:s miljö- och klimatrelaterade mål, som innehåller specifika mål och bygger på uppdaterade vetenskapliga rön om de aktuella fenomenen.
  - För att förbereda utarbetandet av sitt förslag till nästa GJP-reform bör kommissionen gå igenom och bedöma genomförandet av den GJP som nu gäller. När kommissionen sätter samman sitt förslag bör den följa dessa principer:
    - Jordbrukare bör endast få GJP-stöd om de uppfyller en uppsättning grundläggande miljönormer för områden som nu omfattas av den gällande normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och de allmänna miljöanpassningskraven (som båda är avsedda att gå utöver miljölagstiftningens krav). Sanktioner om de här kombinerade normerna inte efterlevs bör ha tillräcklig avskräckande effekt. Alla sådana grundläggande normer ska också helt införlivas i miljöbaskraven för alla programplanerade åtgärder som gäller jordbruk.
    - Specifika, lokala miljö- och klimatbehov kan lämpligen tillgodoses genom kraftfullare programplanerade jordbruksåtgärder som bygger på uppfyllande av resultatmål och finansiering som återspeglar en bedömning av uppkomna genomsnittliga kostnader och inkomstbortfall på grund av åtgärder och metoder som går utöver miljöbaskraven.
    - När medlemsstaterna erbjuds alternativ att välja mellan när de genomför GJP bör de vara skyldiga att före genomförandet visa att de alternativ som de väljer är ändamålsenliga och effektiva för att uppnå åtgärdens mål.
-

## INLEDNING

1. Europeiska unionen (EU) betalar direktstöd till jordbrukare inom första pelaren<sup>1</sup> i sin gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Ett centralt mål för direktstödet är stödja jordbrukarnas inkomster. GJP kritiseras dock allt mer för att den inte gör tillräckligt för att begränsa de negativa effekterna av vissa jordbruksmetoder på miljön och klimatet<sup>2</sup>.
2. Det gröna stödet eller miljöanpassningsstödet<sup>3</sup> – en ny typ av direktstöd som infördes med GJP-reformen 2013 – är det senaste försöket att komma tillrätta med det här problemet. Det är det enda direktstöd vars främsta uttalade mål är ”grönt”, nämligen att förbättra GJP:s miljöprestanda<sup>4</sup>.
3. I motiveringen till lagförslaget<sup>5</sup> hävdade kommissionen att jordbruksföretagen ”kommer att behöva stöd när det gäller att införa och använda jordbrukssystem och jordbrukspraxis som är bra för miljön och klimatet, då marknadspriserna inte återspeglar kostnaden för dessa kollektiva nyttigheter”. Betoningen på att offentliga medel ska ges till kollektiva nyttigheter och att jordbrukare ska belönas för positiva externa effekter (dvs. som har positiv inverkan som annars inte belönas av marknaden) ger även legitimitet till GJP-utgifterna som helhet.
4. Miljöanpassningen kan inte väljas bort. Alla jordbrukare som deltar i GJP:s ordningar för direktstöd (såsom ordningen för grundstöd eller systemet för enhetlig arealersättning)

---

<sup>1</sup> GJP är uppdelad i två pelare: första pelaren omfattar direktstöd till jordbrukare och marknadsinterventionsåtgärder och finansieras helt från EU:s budget. Andra pelaren omfattar landsbygdsutvecklingsåtgärder och medfinansieras av medlemsstaterna.

<sup>2</sup> Till jordbrukets negativa miljöeffekter hör utarmning av jord och erosion, vattenföroreningar, växthusgasutsläpp och förlust av biologisk mångfald.

<sup>3</sup> Det fullständiga officiella namnet på det nya stödsystemet är ”stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön”.

<sup>4</sup> Skäl 37 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 608).

<sup>5</sup> KOM(2011) 625 slutlig, 12.10.2011.

---

måste också ansöka om det gröna stödet. Mindre jordbruksföretag kan emellertid få miljöanpassningsstöd utan att behöva uppfylla alla, eller ens några, miljöanpassningskrav. Miljöanpassningskraven gäller inte heller för jordbruksföretag som anses vara "gröna per definition": till exempel får ekologiska jordbrukare det gröna stödet utan att behöva visa att de tillämpar de tre miljöanpassningsmetoderna.

5. Miljöanpassningskraven omfattar tre jordbruksmetoder som alla ska vara enkla, allmänna, icke-avtalsmässiga och årliga samt gynna miljön och klimatet:

a) **Diversifiering av grödor** innebär att jordbrukare som har mer än tio hektar åkermark är skyldiga att odla minst två grödor. Minst ytterligare en (dvs. en tredje) gröda måste odlas på gårdar med över 30 hektar åkermark. Den andel åkermark som jordbrukare använder till huvudgrödan får vara högst 75 %. På gårdar som ska odla minst tre grödor får de två huvudgrödorna tillsammans inte täcka mer än 95 % av åkermarken. Det uttalade huvudsyftet med diversifiering av grödor är bättre markkvalitet<sup>6</sup>.

b) För **bevarande av permanent gräsmark** kombineras två separata mekanismer. Medlemsstaterna ska vidta följande åtgärder:

- Övervaka (på nationell eller regional nivå) den permanenta gräsmarkens andel av den totala jordbruksareal som omfattas av GJP:s direktstöd. Om andelen minskar med mer än 5 % i förhållande till en referensnivå ska medlemsstaterna kräva att jordbrukarna återställer permanent gräsmark som tidigare har ställts om till mark med annan användning.
- Fastställa vilka gräsmarksområden som är känsligast ur miljösynpunkt. Det är förbjudet att ställa om eller plöja sådan miljömässigt känslig permanent gräsmark.

Enligt EU-lagstiftningen bibehålls permanent gräsmark inom miljöanpassningen främst för att binda koldioxid<sup>7</sup>. Skyddet av miljömässigt känslig permanent gräsmark finns i

---

<sup>6</sup> Skäl 41 i förordning (EU) nr 1307/2013.

<sup>7</sup> Skäl 42 i förordning (EU) nr 1307/2013.

---

första hand för att områden med värdefull biologisk mångfald ska skyddas (förutom det övergripande målet att binda koldioxid).

- c) Jordbrukare som har mer än 15 hektar åkermark måste reservera motsvarande 5 % av den marken till **områden med ekologiskt fokus**. EU-lagstiftningen har 19 olika typer av områden med ekologiskt fokus som jordbrukarna kan uppfylla det här kravet med, bland annat mark i träda, fånggrödor, kvävefixerande grödor och flera typer av landskapselement. Enskilda medlemsstater kan dock besluta att erbjuda sina jordbrukare färre områden med ekologiskt fokus. Det viktigaste målet med områden med ekologiskt fokus är att bevara och öka den biologiska mångfalden<sup>8</sup>.
6. Förutom miljöanpassningsstödet har GJP två andra viktiga instrument för att uppfylla miljö- och klimatmålen:
- a) Tvärvillkor är en mekanism där de flesta GJP-stöd kopplas till en uppsättning grundläggande normer för att säkerställa god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC) och vissa skyldigheter, så kallade föreskrivna verksamhetskrav (SMR). De föreskrivna verksamhetskraven definieras i respektive EU-lagstiftning om miljö, klimatförändring, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd. Jordbrukare som inte uppfyller normerna och kraven riskerar att bestraffas med en sänkning av allt sitt direktstöd, vanligen med 1 – 5 %.
- b) Miljöåtgärder inom landsbygdsutveckling (GJP:s andra pelare) – såsom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk – liknar det gröna stödet i det att de belönar jordbrukare för vissa metoder som är gynnsamma för miljön och klimatet. I motsats till miljöanpassningsstödet är dessa åtgärder emellertid avtalsbaserade och bygger på frivilliga åtaganden från jordbrukarnas sida. Det stöd som betalas till jordbrukare ska täcka de merkostnader och det inkomstbortfall som beror på sådana åtaganden<sup>9</sup>.

---

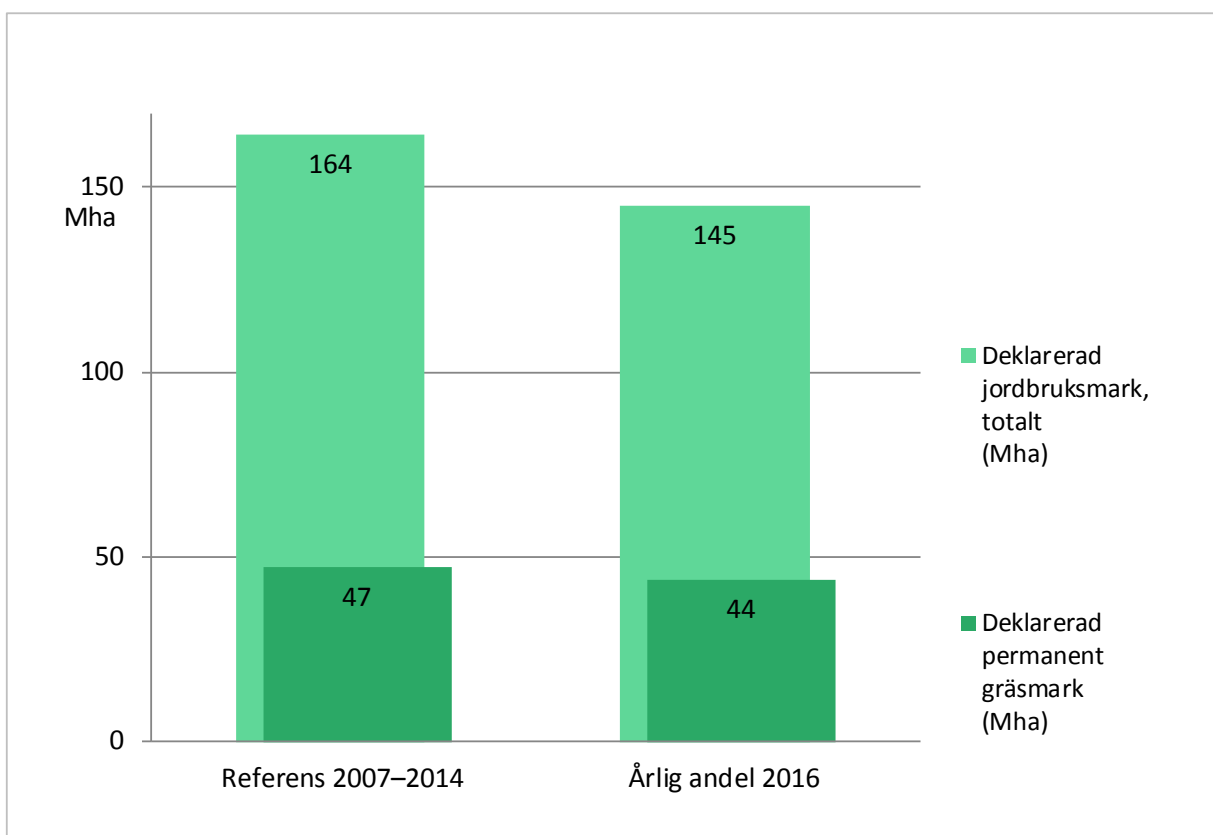
<sup>8</sup> Skäl 44 i förordning (EU) nr 1307/2013.

<sup>9</sup> Skäl 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487).

---

7. Kommissionen ser miljöanpassningsstödet som mittenskiattet i en tredelad pyramid med gröna GJP-instrument (se **figur 1**). De grundläggande normerna och kraven för tvärvillkor, som gäller för den bredaste gruppen jordbrukare och den största arealen, bildar pyramidens nedersta skikt, och de ambitiösare miljöåtagandena inom landsbygdsutveckling – som ska tillämpas av en mindre grupp frivilliga och på en mindre areal – bildar toppen. Avsikten är att dessa instrument tillsammans ska få kombinerade och kompletterande effekter.

**Figur 1 – Pyramiden med GJP:s miljöinstrument**

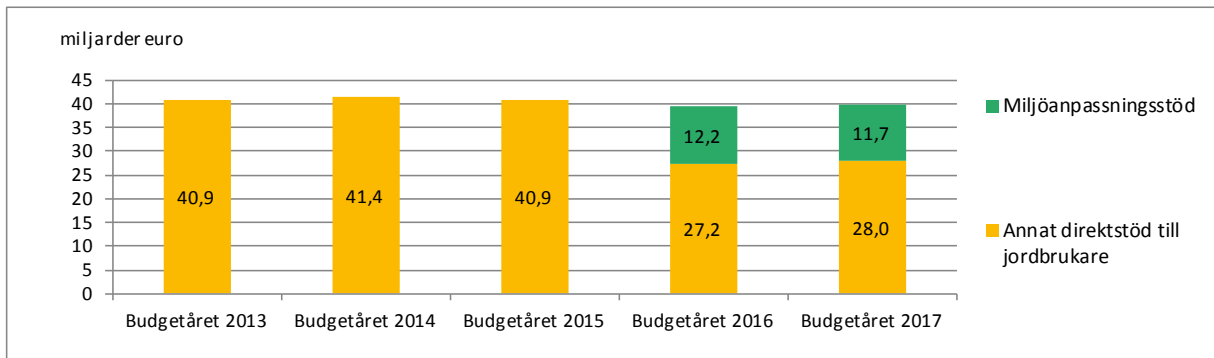


*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av Europeiska kommissionens arbetsdokument SWD(2016) 218 final.

8. EU lägger ner stora belopp på det nya gröna stödet: 12 miljarder euro per år, vilket motsvarar 30 % av GJP:s allt direktstöd och närmare 8 % av hela EU-budgeten. För jordbrukarna (som fick sitt första gröna stöd under budgetåret 2016 för ersättningsanspråk som lämnades in 2015) innebär detta i genomsnitt cirka 80 euro per hektar och år, med viss variation mellan – och i några fall inom – medlemsstaterna. När miljöanpassningsstödet infördes flyttade Europaparlamentet och rådet (budgetmyndigheten) dessa medel från de

andra direktstöden. Därför, vilket framgår av **figur 2**, har den sammanlagda budgeten för GJP:s direktstöd varit relativt stabil mellan 2013 och 2017.

**Figur 2 – Införandet av miljöanpassningsstödet ändrar inte den samlade budgeten för GJP:s direktstöd**



*Källa:* Uppgifter från Europeiska kommissionen ([eur-lex.europa.eu/budget/www/index-sv.htm](http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-sv.htm)).

9. Miljöanpassningsstödet genomförs med delad förvaltning, där kommissionen behåller det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s budget men delegerar genomförandeuppgifter till medlemsstaterna. De delegerade uppgifterna innebär bland annat att införa och driva system för att samla in ersättningsanspråk från jordbrukare, göra administrativa kontroller och kontroller på plats samt beräkna och betala ut korrekta stödbelopp. När det gäller miljöanpassningsstödet ska medlemsstaterna dessutom fastställa vissa centrala parametrar, till exempel utse områden med miljömässigt känslig permanent gräsmark och välja ut typer av områden med ekologiskt fokus.

## **REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD**

10. Vår revision gällde utformningen av miljöanpassningsstödet och de två första åren som det tillämpades (ansökningsåren 2015 och 2016) liksom samstämmigheten mellan denna stödordning och GJP:s övriga miljöinstrument, det vill säga tvärvillkor och miljöåtgärderna inom landsbygdsutveckling.

11. Vårt övergripande mål var att bedöma om miljöanpassningsstödet kunde förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda i enlighet med målet i EU:s lagstiftning på området. För att besvara denna övergripande revisionsfråga granskade vi

- a) interventionslogiken, förekomsten av tydliga och tillräckligt ambitiösa miljöanpassningsmål och underlaget till åtgärdens budgetanslag,
- b) de vinster som miljöanpassningen kan förväntas producera för miljön och klimatet,
- c) den ökade komplexitet inom GJP som miljöanpassningsstödet medför.

12. Vårt revisionsarbete bestod av

- a) analys av information från många källor, bland annat lagstiftning, kommissionens riktlinjer och arbetsdokument, utbyte av korrespondens och information mellan kommissionen och medlemsstater, uppgifter om genomförandet av miljöanpassningen och en kritisk litteraturgenomgång,
  - b) besök vid kommissionens berörda generaldirektorat (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Klimatpolitik, GD Miljö och gemensamma forskningscentrumet) och aktörer på EU-nivå (COPA-COGECA och BirdLife),
  - c) intervjuer (genom enkäter och besök eller videokonferenser) med myndigheter i fem medlemsstater: Grekland, Spanien (Kastilien-Léon), Frankrike (Aquitaine och Nord-Pas-de-Calais), Nederländerna och Polen,
  - d) skrivbordsgranskning som inriktades på risken för dubbelfinansiering och gällde ytterligare tio medlemsstater: Belgien (Vallonien), Tjeckien, Tyskland (Brandenburg),
-

Irland, Italien (Kampanien), Litauen, Österrike, Slovenien, Finland och Förenade kungariket (Wales),

- e) analys av våra egna granskningsresultat från revisionsförklaringen 2016, särskilt om ändrade jordbruksmetoder som kan tillskrivas miljöanpassningsstödet.

## **IAKTTAGELSER**

***Miljöanpassningen saknar en fullt utvecklad interventionslogik med tydligt definierade och ambitiösa mål, och dess budget är inte direkt kopplad till åtgärdens bidrag till uppnåendet av miljö- och klimatrelaterade mål***

**Det gröna stödet ska uppfylla två olika mål: förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda och stödja jordbrukarnas inkomster**

13. Införandet av miljöanpassningsstödet var ett försök att tillämpa principen att jordbrukare ska belönas för de kollektiva miljönyttigheter som de tillhandahåller. Det nya tillvägagångssättet återspeglas i målet för miljöanpassningen i den aktuella EU-lagstiftningen och nämns i **punkt 2**: att förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda.

14. Miljöanpassningen fyller även ett annat syfte – den stödjer jordbrukarnas inkomster. Även om denna funktion inte uttalat nämns i lagstiftningen är den underförstådd eftersom miljöanpassningen klassificeras som ett direktstöd.

**Miljöanpassningens specifika bidrag till uppfyllandet av EU:s mål när det gäller mark, klimat och biologisk mångfald är inte tydligt definierat**

15. De viktigaste miljömässiga och klimatrelaterade problem som miljöanpassningen ska bidra till att lösa – markkvalitet, koldioxidbindning och biologisk mångfald – omfattas av bredare EU-strategier (se **ruta 1**).

### **Ruta 1 – EU:s strategidokument om mark, klimat och biologisk mångfald**

**EU:s temainriktade strategi för markskydd** antogs 2006<sup>10</sup>. I strategin identifierades markförstöring som ett allvarligt problem i Europa, och det gavs exempel på olika former av förstöring, såsom mark som utsätts för vatten- och vinderosion och mark med låga halter av organiskt material. Strategins syfte var att förebygga ytterligare markförstöring och bevara markens funktion samt återställa förstörd mark.

<sup>10</sup> KOM(2006) 231 slutlig, 22.9.2006.

Ett av målen för **EU:s klimat- och energipaket för 2020**<sup>11</sup> är att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % jämfört med 1990 års nivåer. Det innefattar även ett åtagande att minska utsläppen från sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet ( däribland jordbruket) med 10 % jämfört med 2005 års nivåer. I **EU:s klimat- och energiram fram till 2030**<sup>12</sup> fastställdes ett mål om en minskning av växthusgasutsläppen med 40 % jämfört med 1990 års nivåer. Fram till 2050<sup>13</sup> har EU för avsikt att minska utsläppen av växthusgaser inom EU med 80–95 % jämfört med 1990 års nivåer.

Den nu gällande **strategin för biologisk mångfald i EU**<sup>14</sup> antogs 2011 och sträcker sig fram till 2020. Dess övergripande mål är att "sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020, i möjligaste mån återställa dem och samtidigt förstärka EU:s bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå". Enligt halvtidsöversynen 2015<sup>15</sup> har det ännu inte gjorts några större framsteg mot uppfyllandet av det här målet. Detta är en följd av det misslyckade försöket att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 inom ramen för EU:s tidigare handlingsplan för biologisk mångfald<sup>16</sup>.

16. Det är oklart hur miljöanpassningen förväntas bidra till de bredare EU-mål som definieras i de här strategidokumenterna:

- a) Kommissionen har inte fastställt en komplett interventionslogik för miljöanpassningen. Den har inte heller fastställt specifika och mätbara mål för åtgärden<sup>17</sup>. Det finns med andra ord inga planer där det specificeras vilka förbättringar som EU vill att miljöanpassningen ska åstadkomma i fråga om biologisk mångfald, markkvalitet och

---

<sup>11</sup> KOM(2008) 30 slutlig, 23.1.2008, *Mot 20–20 till 2020 – Europas möjligheter i samband med klimatförändringarna*.

<sup>12</sup> COM(2014) 15 final, 22.1.2014, *En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020 till 2030* (ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030).

<sup>13</sup> KOM(2011) 112 slutlig, 8.3.2011, *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050*. Europeiska rådet och Europaparlamentet godkände i februari 2013 respektive mars 2013 den metod som kommissionen föreslog.

<sup>14</sup> KOM(2011) 244 slutlig, 3.5.2011.

<sup>15</sup> COM(2015) 478 final och SWD (2015) 187 final, 2.10.2015.

<sup>16</sup> KOM(2006) 216 slutlig, 22.5.2006.

<sup>17</sup> Till skillnad från landsbygdsutvecklingsutgifter där det finns sådana mål.

nettoutsläpp av växthusgaser från jordbruksmark. Det är ofrånkomligen svårt att fastställa sådana specifika mål på grund av de många olika faktorer som samverkar, varav några är externa (dvs. bortom beslutsfattarnas kontroll) och andra dåligt undersökta.

- b) En förutsättning för att kunna fastställa sådana mål är att man har en metod för att mäta det aktuella fenomenet och kunskap om den aktuella situationen. Kunskapen om utgångsläget är dock endast fragmentarisk – det vill säga om jordbruksmarkens kvalitet, kollagret under den permanenta gräsmarken och situationen i fråga om biologisk mångfald på jordbruken när miljöanpassningen infördes. I **ruta 2** åskådliggörs dessa problem.

#### **Ruta 2 – Biologisk mångfald och mark: oklart var vi står och vart vi vill komma**

##### Biologisk mångfald

Medvetenheten om hotet mot den biologiska mångfalden på jordbruk ökar, men det finns få uppgifter som gör det möjligt att följa utvecklingen. Större delen av den tillgängliga informationen om djurliv på jordbruksmark handlar om fåglar, som – på grund av att de befinner sig nästan högst upp i näringskedjan – snabbt påverkas av förändringar i ekosystemen och därför kan fungera som en barometer för miljöns hälsa<sup>18</sup>. Indexet över fåglar på jordbruksmark, som bygger på uppgifter från allmänheten, följer populationsutvecklingen för ett antal fågelarter som häckar och lägger ägg på jordbruksmark. Mellan 1990 och 2014 sjönk indexet med 31,5 % (från 100 till 68,5 %)<sup>19</sup>. Indexet över fåglar på jordbruksmark har antagits som en av GJP:s effektindikatorer. Kommissionen har dock ännu inte fastställt ett målvärde för indexet (eller något annat mål för statusen på biologisk mångfald när det gäller djurliv på jordbruksmark) som åtgärden ska uppnå.

<sup>18</sup> *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators*, (OECD:s sammanställning av miljöindikatorer för jordbruket), OECD Publishing 2013.

<sup>19</sup> Uppgifter från Eurostat,  
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

Ett pilotprojekt (LISA<sup>20</sup>) genomfördes 2014 för att fastställa utgångsläget för den biologiska mångfalden när det gäller växter på jordbruksmark och baserades på fältdata som samlats in i 39 regioner utspridda över hela EU, var och en med 25 provytor. Resultatet av studien visade att de flesta jordbrukslandskap hade ett lågt naturvärde. Studien skulle ha upprepats 2016 (vilket skulle ha gett en första indikation på miljöanpassningens effekter), men blev försenad. Kommissionen har inte fastställt några miljöanpassningsmål (eller mål för GJP som helhet) när det gäller status på den biologiska mångfalden av växter på jordbruksmark.

### Mark

Kunskapen om markens innehåll av organiskt kol och andra aspekter av markkvalitet är fragmentarisk och bygger dels på provdata (t.ex. Lucas<sup>21</sup>), dels på modellering (t.ex. Caprese<sup>22</sup>). I sin rapport från 2012 om markens tillstånd i Europa<sup>23</sup> konstaterade Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum att markkarteringen i medlemsstaterna är otillräcklig för de nuvarande behoven och att differenser mellan olika nationella dataset försvårar gränsöverskridande analyser.

Kommissionen har inte fastställt några kvantifierade miljöanpassningsmål (eller mål för GJP som helhet) när det gäller markkvalitet.

### **Kommissionens ursprungliga förslag var mer ambitiöst i miljöhänseende**

17. Miljöanpassningen, i den form som kommissionen ursprungligen föreslog, var en mer ambitiös och miljöinriktad åtgärd med striktare krav och färre undantag än de nuvarande miljöanpassningsmetoderna. I **figur 3** ges en översikt över de stora förändringarna mellan

---

<sup>20</sup> *Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture* (LISA) (landskapets infrastruktur och hållbart jordbruk), rapport om undersökningen 2014, juli 2015. Projektet leddes av Dr. Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich och Julian Lüdemann från Institute for Agroecology and Biodiversity (IFAB) i Mannheim.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS\\_-\\_Land\\_use\\_and\\_land\\_cover\\_survey](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey)

<sup>22</sup> Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: *CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production* (avskiljning och lagring av koldioxid i jordbruksmark, alternativ och konsekvenser för jordbruksproduktion), slutrapport, 2013.

<sup>23</sup> *The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010* (markens tillstånd i Europa, ett bidrag från gemensamma forskningscentrumet till EEA:s rapport om tillstånd och utblick när det gäller miljön), 2012.

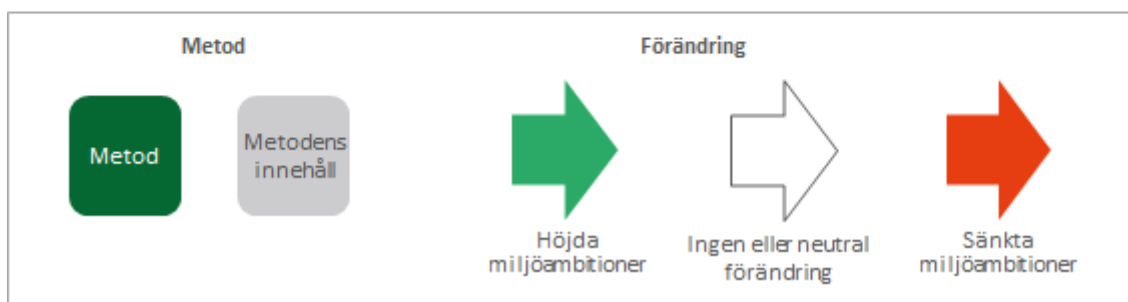
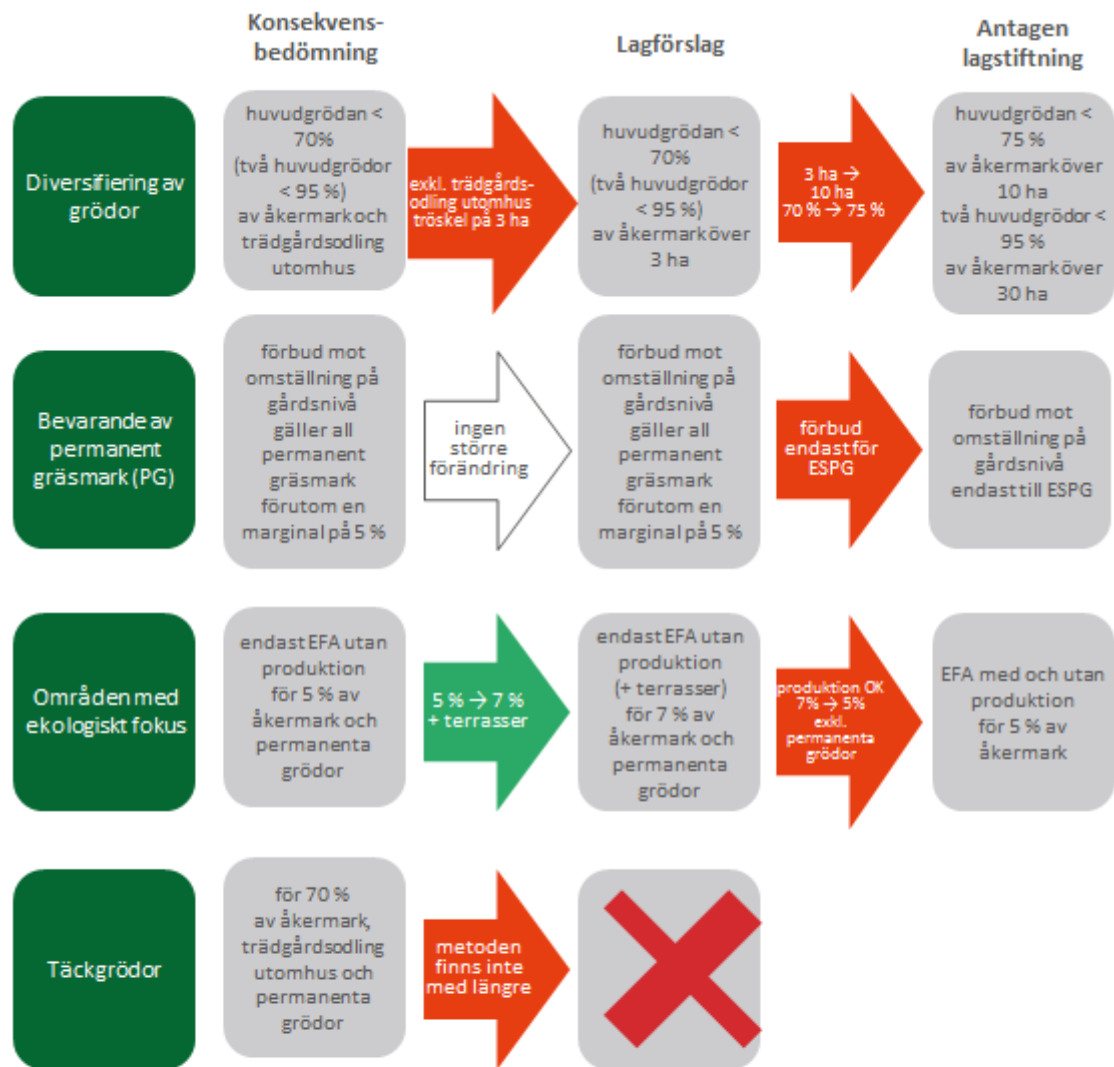
det koncept som först diskuterades i konsekvensbedömningen 2011<sup>24</sup> (en omfattande studie med analyser av olika policyalternativ för reformen av GJP 2014–2020), kommissionens lagförslag och den lagstiftning som slutligen antogs.

---

<sup>24</sup> SEK(2011) 1153 slutlig/2, 20.10.2011.

---

**Figur 3 – Miljöanpassningens miljöambitioner sänktes under lagstiftningsprocessen**



*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av lagstiftningen och kommissionens konsekvensbedömning 2011 och lagstiftningsförslag.

18. Slutresultatet av lagstiftningsprocessen avviker från kommissionens ursprungliga förslag som det presenterades i konsekvensbedömningen från 2011, där det sades att om

miljöanpassningen ska bli ändamålsenlig får medlemsstaterna och/eller jordbrukarna inte erbjudas en ”meny” med åtgärder som de kan välja mellan. Kommissionen menade att en sådan metod kraftigt skulle urholka miljöanpassningseffekten, i synnerhet om stödet inte motsvarar de ansträngningar som jordbrukarna måste göra utan de får möjlighet att välja åtgärder som de redan tillämpar eller som kostar minst, vilket leder till lägre miljövinster. Ju fler alternativ som erbjuds för miljöanpassningen inom första pelaren, desto mer komplicerat blir det att säkerställa överensstämmelse med tvärvillkor, i synnerhet normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (risk för alltför olika utgångslägen i medlemsstaterna) och därefter med andra pelaren – risk för dubbla betalningar. Därför ansåg kommissionen att man i första hand skulle välja en miljöanpassningsmetod med endast ett fåtal åtgärder som ger väsentliga miljövinster. De risker som kommissionen varnade för 2011 har också i stor utsträckning konkretiserats (se **punkt 24 och punkterna 36–37, 47–49 och 59–68.**

**Det saknades en tydlig beskrivning av vad de föreslagna miljöanpassningsmetoderna skulle åstadkomma**

19. Som vi nämnde i **punkt 16** fastställde kommissionen inga specifika och kvantifierade mål för de föreslagna miljöanpassningsmetoderna. Dessutom visade konsekvensbedömningen från 2011 endast delvis ändamålsenligheten hos de miljöanpassningsmetoder som föreslogs eftersom den främst var inriktad på hur klimatförändringarna kan begränsas.

- a) Beträffande bevarande av permanent gräsmark betonade kommissionen att koldioxidbindningen i marken efter det att åkermark har ställts om till gräsmark går mycket långsammare än den kolförlust som uppstår när permanent gräsmark ställs om till åkermark. Mot denna bakgrund förespråkade kommissionen att kollagret skulle skyddas genom att bevarandet av befintlig permanent gräsmark blev obligatoriskt på gårdsnivå i stället för att man skulle tillämpa ett system med kvotövervakning på regional eller nationell nivå.
  - b) När det gäller förslaget till åtgärd om uttag av mark av ekologiska skäl/områden med ekologiskt fokus diskuterades i konsekvensbedömningen de delvis positiva, delvis negativa förväntade effekterna på begränsningen av klimatförändringar, men den
-

visade inte tydligt åtgärdens miljömässiga ändamålsenlighet, i synnerhet för den biologiska mångfalden.

- c) Slutligen innehöll konsekvensbedömningen vetenskapliga bevis för de positiva effekterna av växelbruk, i synnerhet när det gäller att öka markens innehåll av organiskt material, bland annat kol. Men på grund av praktiska avväganden föreslog kommissionen att växelbruk skulle ersättas med diversifiering av grödor (se **punkt 41**).

20. Sammanfattningsvis fick EU:s två medlagstiftare (Europaparlamentet och rådet) ett förslag till en viktig reform av GJP:s direktstöd som innehöll begränsad information om vad de nya åtgärderna förväntades uppnå. Vi delar den uppfattning som fördes fram i en rapport med en analys av processen för lagstiftning om miljöanpassningsstödet<sup>25</sup>, att det faktum att kommissionen inte i början av processen tydligt beskrev de miljövinster som miljöanpassningen skulle leda till gjorde det svårt för kommissionen och andra att förtydliga i vilken omfattning den successiva urholkningen av texten påverkade utfallet.

21. De senare ändringarna, som oftast initierades av de två medlagstiftarna, åtföljdes inte av vetenskapliga motiveringar som visade deras miljömässiga ändamålsenlighet utan var främst inriktade på att minska jordbrukarnas ansträngningar.

**Budgetanslaget till miljöanpassningsstödet ändrades inte eftersom det baserades på ett politiskt beslut och inte på åtgärdens bidrag till uppnåendet av miljö- och klimatrelaterade mål**

22. Öronmärkningen av 30 % av den totala budgeten för GJP:s samtliga direktstöd till miljöanpassningsstödet var en central del inte endast av den senaste GJP-reformen utan även av den fleråriga budgetramen 2014–2020. Kommissionen lade först fram det här

---

<sup>25</sup> Kaley Hart, *The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (om det gröna direktstödet öde i förhandlingarna om GJP-reformen, politisk ekonomi för den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020: en ofullbordad storm).

---

förslaget till anslagsfördelning 2011 i samband med den fleråriga budgetramen<sup>26</sup>, och det godkändes senare av Europeiska rådet 2013<sup>27</sup>.

23. Budgetanslaget låg kvar på samma nivå – cirka 12 miljarder euro per år – under hela lagstiftningsprocessen, trots att åtgärdens miljö- och klimatinnehåll ändrades betydligt när det gällde kraven (som med tiden blev mindre strikta) och omfattningen av olika undantag (som ökade). Det visar att beslutet att anslå 30 % av GJP:s direktstöd till miljöanpassning inte återspeglar det nya instrumentets ambitionsnivå när det gäller miljön och klimatet.

Miljöanpassningsstödet är i grunden ett system för inkomststöd.

24. Vi konstaterade i synnerhet att det gröna stödet (i genomsnitt cirka 80 euro per hektar) inte baserades på jordbrukarnas kostnad för att genomföra miljöanpassning<sup>28</sup>.

- a) Den kostnaden uppskattades till cirka 30 euro per hektar i konsekvensbedömningen från 2011 baserat på de striktare krav på miljöanpassning som ursprungligen planerades (se **punkt 17**).
- b) Enligt en studie från gemensamma forskningscentrumet<sup>29</sup> med modellering av den ekonomiska effekten av de gällande miljöanpassningskraven berörs 71 % av alla jordbrukare över huvud taget inte av miljöanpassning och har inga efterlevnadskostnader i samband med genomförandet av den. Av de 29 % som berörs har två tredjedelar efterlevnadskostnader på mindre än 25 euro per hektar. För över 40 % ligger kostnaderna under 10 euro per hektar. Omkring 2 % av jordbrukarna har

---

<sup>26</sup> KOM(2011) 500 slutlig, 29.6.2011, *En budget för Europa 2020*.

<sup>27</sup> Rådets slutsatser av den 7 och 8 februari 2013 om den fleråriga budgetramen 2014–2020 (EUCO 37/13).

<sup>28</sup> Generellt följer direktstöd till jordbrukare, bland annat miljöanpassningsstödet, inte den logik som gäller för landsbygdsutvecklingsstöd att det är kostnader och inkomstbortfall som ska kompenseras.

<sup>29</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., *Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)* (ekonomiska effekter av GJP:s miljöanpassningsstöd: tillämpning av en modell för GJP-analys av enskilda jordbruk i hela EU), *European Review of Agricultural Economics*, kommande nummer, 2017.

---

dock kostnader på över 100 euro per hektar (det gäller ofta jordbruk med små arealer som är specialiserade på kapital- och arbetskraftsintensiv verksamhet såsom grönsaksproduktion).

- c) Miljöanpassningsstödet uppskattade effekt på jordbrukarnas intäkter (beräknad som differensen mellan intäkter – från försäljning av produkter och bidrag – och rörliga produktionskostnader, bland annat kostnader för gödselmedel, bekämpningsmedel, utsäde och foder) är mycket begränsad. Gemensamma forskningscentrumet uppskattade i en nyligen offentliggjord studie<sup>30</sup> att införandet av miljöanpassningsstödet i själva verket höjde jordbrukarnas inkomster med omkring 1 % (främst beroende på att priserna steg något på grund av en något lägre produktion). Enligt de preliminära resultaten i det utkast till rapport som nämns i **punkt 24 b** uppskattas effekten av miljöanpassningsstödet på jordbrukarnas inkomster till -1 %<sup>31</sup>.

25. Miljöanpassningsstödet budget bygger inte på en uppskattning av det ekonomiska värdet av de förväntade vinsterna för miljön och klimatet. Uppgifterna nedan ger en viss bakgrund:

- a) Det är god praxis att basera utformningen av en åtgärd på en värdering av de förväntade kollektiva nyttigheterna. Det mest omfattande försöket att ta fram metoder för värdering av ekosystem och biologisk mångfald har gjorts i TEEB-projektet<sup>32</sup>:

---

<sup>30</sup> Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., *Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results* (ekonomiska och miljömässiga effekter av GJP:s miljöanpassningsstöd: resultat av simulering med Capri-modellen), EUR 28037 EN, gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen, 2016, doi:10.2788/452051.

<sup>31</sup> Differensen mellan de två studierna när det gäller inkomsteffekten av GJP:s miljöanpassningsstöd beror på att olika modeller har använts. I den första studien används en marknadsmodell (Capri) som tar hänsyn till miljöanpassningsstödet återverkan på priser, medan den andra studien (IFM-CAP) inte tar hänsyn till åtgärdens effekt på priser.

<sup>32</sup> TEEB – *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers* (de ekonomiska aspekterna av ekosystem och biologisk mångfald för nationella och internationella beslutsfattare) – ett projekt som leds av FN:s miljöprogram och stöds av Europeiska kommissionen och flera europeiska regeringar.

---

- b) EU har tidigare satt en prislapp på vissa miljöproblem: i konsekvensbedömningen<sup>33</sup> inför EU:s temainriktade strategi för markskydd från 2006 uppskattades kostnaden för en minskande andel organiskt material i mark till mellan 3,4 och 5,6 miljarder euro per år (inklusive kostnader både på och utanför området).
- c) Baserat på sin metaanalys av vetenskaplig litteratur uppskattade gemensamma forskningscentrumet värdet på EU:s jordbruksmark till mellan 134 och 201 euro per hektar, och det totala värdet av EU:s jordbruksmark till mellan 24,5 och 36,6 miljarder euro per år<sup>34</sup>.
- d) Det är mycket svårt att översätta miljövinster i pengar. Det blir något enklare när miljövinsterna kan kopplas direkt till faktiska kostnader eller intäkter (t.ex. kan värdet av minskade vattenföroreningar orsakade av nitrater uppskattas på grundval av kostnaden för att rena förorenat vatten). Det blir svårare när det inte finns en sådan direkt koppling, som när den biologiska mångfalden ökar eller bevaras.
- e) När det gäller miljöanpassningen var det dock omöjligt att sätta en prislapp på miljövinsterna eftersom de inte hade angetts i form av kvantifierade mål (se **punkt 16**).

***Miljöanpassningen, som den nu genomförs, leder sannolikt inte till väsentliga vinster för miljön och klimatet***

**Miljöanpassningen har lett till mycket begränsade ändringar av jordbruksmetoderna**

26. När miljöanpassningen hade tillämpats i ett år rapporterade kommissionen<sup>35</sup> om åtgärdens första output som angavs som den jordbruksmark och de jordbruksföretag som omfattades av den. Av **figur 4** framgår att 24 % av jordbruksföretagen i EU 2015 omfattades av minst ett miljöanpassningskrav. De här jordbruksföretagen har dock så mycket som 73 %

---

<sup>33</sup> SEK(2006) 620.

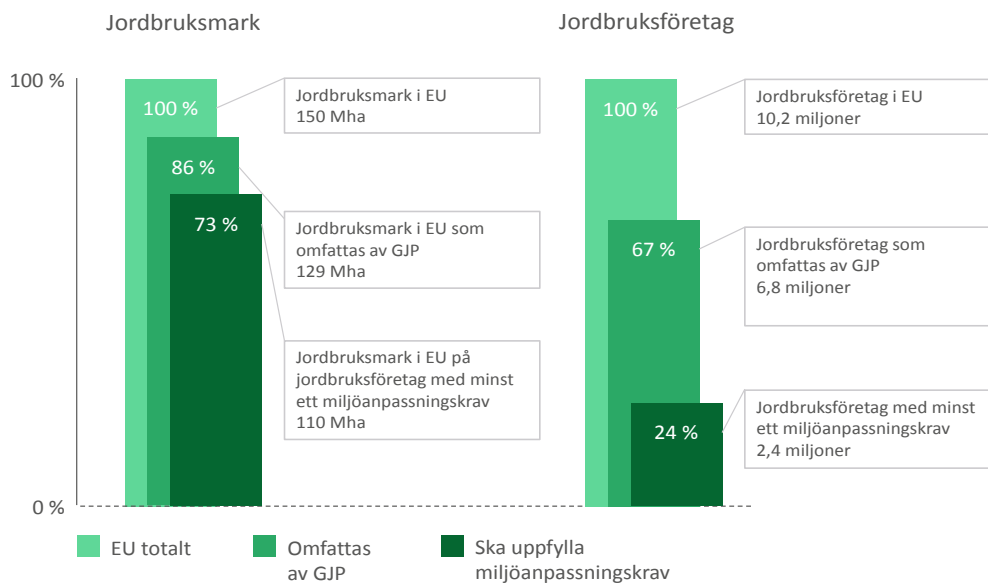
<sup>34</sup> Ciaian, P. och S. Gomez y Paloma, *The Value of EU Agricultural Landscape* (värdet på EU:s odlingskap), arbetsdokument EUR 24868 EN, gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen, 2011, doi:10.2791/60382.

<sup>35</sup> SWD(2016) 218 final, uppdaterat av SWD(2017) 121 final.

---

av jordbruksmarken i EU<sup>36</sup>. Under 2016 ökade andelen jordbruksmark som tillhörde jordbruksföretag som skulle uppfylla minst ett miljöanpassningskrav till 77 %. Kommissionen anser att den här siffran är en nyckelresultatindikator för miljöanpassning.

**Figur 4 – De jordbruksföretag i EU som ska tillämpa miljöanpassningskraven utgör en minoritet men täcker större delen av EU:s jordbruksmark**



*Källa:* Revisionsrätten på grundval av uppgifter från Europeiska kommissionen (med undantag för Frankrike – inga uppgifter har överlämnats).

27. I kapitel 7 av vår årsrapport för 2016<sup>37</sup> presenterade vi resultaten av vår analys av miljöanpassningens effekter på markanvändning (i form av diversifiering av grödor och

<sup>36</sup> Skillnaden mellan andelen jordbruksföretag och andelen jordbruksmark beror på att de flesta undantagen gäller mindre jordbruksföretag som, även om de är många, tillsammans har en begränsad yta. Dessutom ligger många av de minsta jordbruksföretagen helt utanför GJP – de begär inte någon form av direktstöd.

<sup>37</sup> Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2016 (EUT C 322, 28.9.2017).

områden med ekologiskt fokus) efter dess första år. Vi baserade analysen på en jämförelse mellan jordbruksmetoder 2014 och 2015 (dvs. det sista året innan miljöanpassningen infördes och det första året som den tillämpades)<sup>38</sup>.

28. I **figur 5** presenteras resultaten av vår analys. För både diversifiering av grödor och områden med ekologiskt fokus konstaterade vi att införandet av miljöanpassning på de flesta jordbruksföretagen (och för större delen av jordbruksmarken<sup>39</sup>) i urvalet inte innebar att jordbruksmetoderna måste ändras. Det berodde antingen på att de berörda jordbruksföretagen redan uppfyllde miljöanpassningskraven 2014 eller på att de var undantagna från dem.

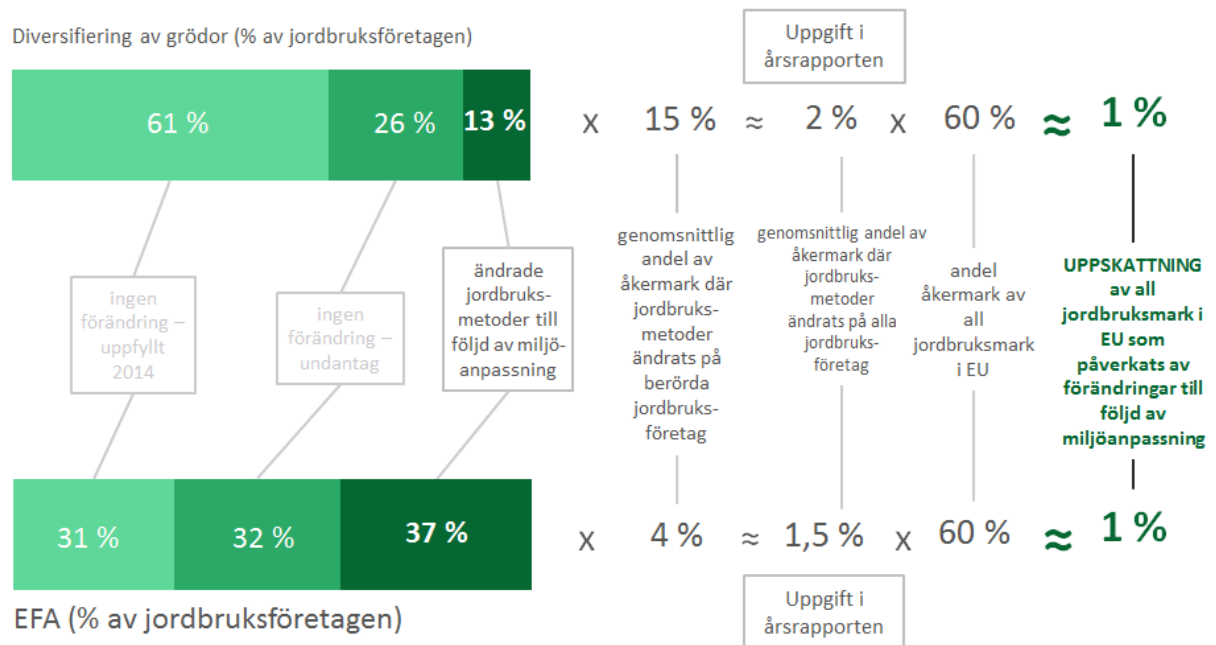
---

<sup>38</sup> Resultatet bygger på ett stickprov med 145 jordbruksföretag som vi besökte för vår årliga revisionsförklaring. Bedömningen baserades på information från stödansökningar, uppgifter om jordbruksföretag och intervjuer med jordbrukare.

<sup>39</sup> Våra resultat, uttryckta som procentandelar av jordbruksföretagen i urvalet, visar inte andelen av jordbruksföretagen i den samlade populationen som får miljöanpassningsstöd. Det beror på att vi gjorde urvalet med hjälp av den statistiska urvalsmetoden MUS, som utformats för att ge resultat som är statistiskt representativa när det gäller andelen utgifter, inte andelen stödmottagare. Våra resultat kan dock fungera som en rimlig uppskattning av situationen beträffande andelen mark, eftersom direktstöd i allmänhet står i proportion till jordbruksföretagets areal. Faktorer som gör uppskattningen mindre exakt är bland annat varierande stödsatser per hektar och olika andelar åkermark på jordbruk.

---

**Figur 5 – Miljöanpassningskraven på diversifiering av grödor och områden med ekologiskt fokus ledde till ändrade jordbruksmetoder på cirka 2 % av EU:s jordbruksmark (revisionsrättens urvalsgrundade uppskattning)**



Källa: Revisionsrätten, baserat på granskningsresultat.

29. Som vi angav i årsrapporten<sup>40</sup> identifierade vi ”några positiva förändringar av jordbruksmetoderna till följd av införandet av stödet, särskilt när det gäller arealer med ekologiskt fokus”. För de jordbruksföretag där införandet av miljöanpassning verkligen ledde till en positiv förändring av jordbruksmetoderna uppskattade vi den andel av åkermarken där sådana förändringar inträffade. Vi konstaterade att andelen var cirka 15 %<sup>41</sup> för

<sup>40</sup> Punkt 7.56 i revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2016 (EUT C 322, 28.9.2017).

<sup>41</sup> När det gäller diversifiering av grödor var den högsta andelen åkermark där jordbruksmetoderna kunde behöva ändras begränsad till 25 % (när en jordbrukare som bara odlade en gröda diversifierade 2015 för att uppfylla miljöanpassningskravet att högst 75 % av marken får användas till huvudgrödan). Vårt resultat är lägre än 25 % eftersom många av de jordbruksföretag som skulle införa mer diversifiering av grödor när miljöanpassningen infördes redan 2014 odlade mer än en gröda.

diversifiering av grödor och cirka 4 %<sup>42</sup> för områden med ekologiskt fokus. När man tar hänsyn till de jordbruksföretag som inte alls behövde ändra sina jordbruksmetoder och till att åkermark utgör cirka 60 %<sup>43</sup> av all jordbruksmark i EU, betyder det att det på cirka 1 % av EU:s jordbruksmark krävdes mer diversifiering av grödor och att cirka 1 % måste få nya områden med ekologiskt fokus när miljöanpassningen infördes.

30. Våra uppskattningar ligger mycket nära de som har gjorts av gemensamma forskningscentrumet. Baserat på avancerad jordbruksekonomisk modellering uppskattar kommissionens forskare<sup>44</sup> att totalt 4,5 % av EU:s jordbruksmark behövde ställas om (dvs. ändra jordbruksmetoderna) på grund av nya miljöanpassningskrav, varav 1,8 % gällde diversifiering av grödor, 2,4 % gällde områden med ekologiskt fokus och 1,5 % gällde permanent gräsmark<sup>45</sup> (se **figur 6**).

---

<sup>42</sup> När det gäller områden med ekologiskt fokus var den högsta andelen åkermark där jordbruksmetoderna kunde behöva ändras begränsad till 5 % (när en jordbrukare utan områden med ekologisk fokus 2014 införde nya sådana områden på jordbruket för att uppfylla miljöanpassningskraven på 5 % 2015). Vårt resultat är lägre än 5 % eftersom många av de jordbruksföretag som skulle införa fler områden med ekologiskt fokus när miljöanpassningen infördes redan 2014 hade några områden som kunde anses ha ekologiskt fokus.

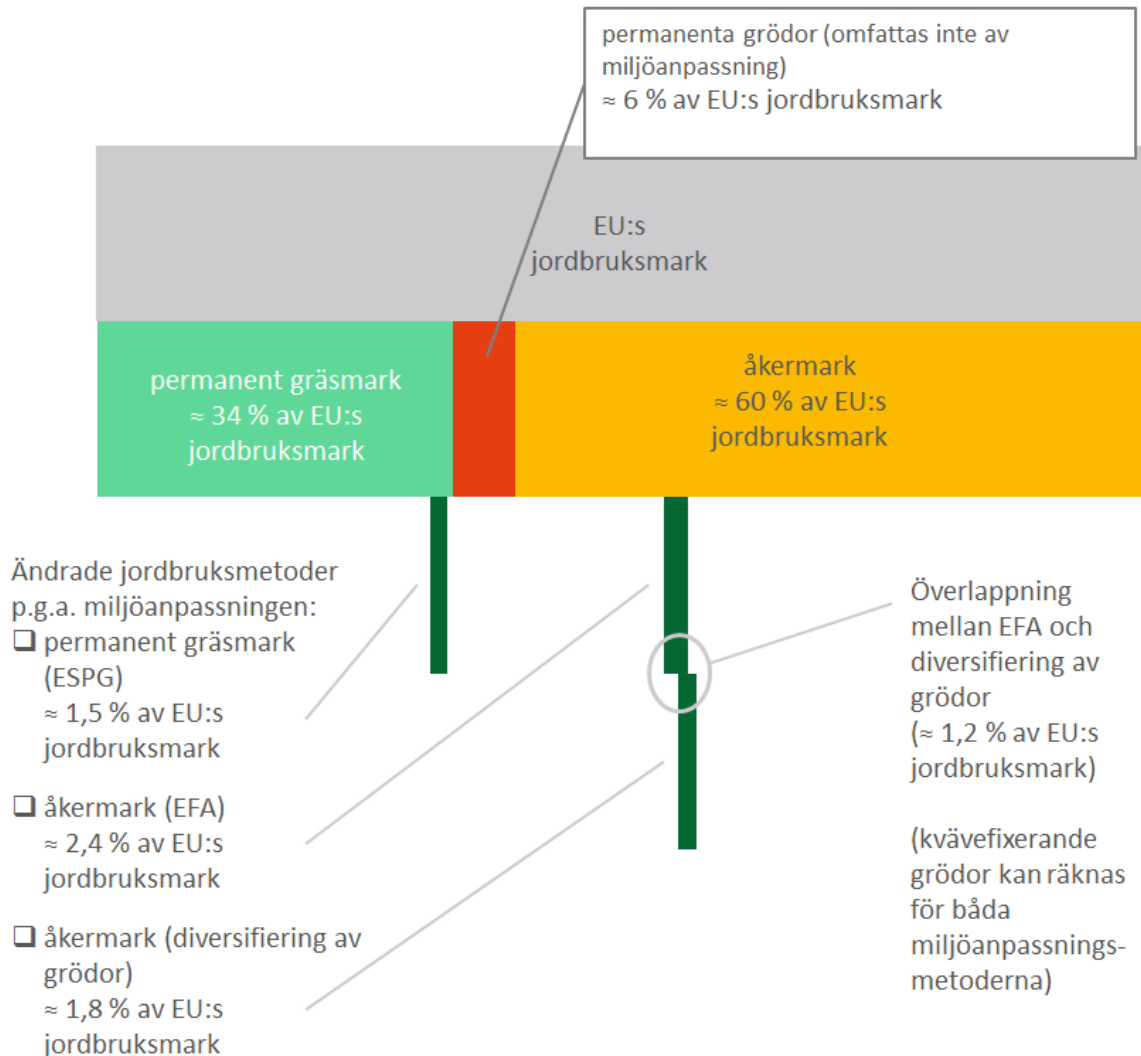
<sup>43</sup> I den analys som vi presenterade i årsrapporten om 2016 fanns inte det sista steget med (dvs. omvandlingen av andelar åkermark till andelar av all jordbruksmark). I punkt 7.56 var slutsatsen att vi fann "positiva förändringar för 3,5 % av åkermarken". Detta stämmer med de delresultat som presenteras i figur 5 (2 % av åkermarken till diversifiering av grödor + 1,5 % av åkermarken till arealer med ekologiskt fokus = 3,5 %).

<sup>44</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., *Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)* (ekonomiska effekter av GJP:s miljöanpassningsstöd: tillämpning av en modell för GJP-analys av enskilda jordbruk i hela EU), European Review of Agricultural Economics, kommande nummer, 2017.

<sup>45</sup> Uppskattningarna av enskilda metoder motsvarar tillsammans inte den totala mark som ställdes om på grund av miljöanpassningen. Det beror på att några jordbruksmetoder kan räknas för mer än ett miljöanpassningskrav. Exempelvis kan ett område med kvävefixerande grödor räknas för kravet på områden med ekologiskt fokus men även för kravet på diversifiering av grödor.

---

**Figur 6 – Miljöanpassningen ledde till ändrade jordbruksmetoder på cirka 5 % av EU:s jordbruksmark (gemensamma forskningscentrumets modellbaserade uppskattning)**



*Källa:* Revisionsrätten, baserat på resultat i studier från gemensamma forskningscentrumet och uppgifter från Eurostat (undersökning om jordbrukets struktur 2013).

31. Det är viktigt att notera att både våra och gemensamma forskningscentrumets uppskattningar gäller den areal där jordbruksmetoderna har ändrats sedan miljöanpassningen infördes. De motsvarar inte den areal som påverkas av ändringarnas positiva effekter. Särskilt områden med ekologiskt fokus kan ge vinster som sträcker sig långt utanför deras gränser (t.ex. buffertremsor med vilda blommor som kan tjäna som livsmiljö för pollengivare som sedan kan sprida sig över närliggande skiften).

32. Uppskattningen att miljöanpassningen ledde till att jordbruksmetoderna ändrades på endast omkring 5 % av EU:s jordbruksmark står i skarp kontrast till kommissionens nyckelresultatindikator som vi nämner i **punkt 26** (se även **figur 4**), nämligen att 73 % av EU:s jordbruksmark var föremål för miljöanpassning 2015 (77 % 2016).

33. Differensen kan förklaras om man tittar på vad kommissionens resultatindikator mäter, vilket är den andel av EU:s jordbruksmark som tillhör jordbruksföretag som ska uppfylla minst ett miljöanpassningskrav. Följaktligen ingår hela jordbruket i kommissionens indikator, även om miljöanpassningskravet bara tillämpas på ett enda skifte, oavsett dess storlek. Med andra ord mäter indikatorn all mark som tillhör jordbruk som inte är helt undantagna från miljöanpassning (eller som bara står utanför GJP:s system för direktstöd). Med tanke på de uppgifter som finns tillgängliga om jordbruksstrukturen i EU och de olika undantagströsklar som gäller vid miljöanpassning skulle kommissionen ha kunnat uppskatta värdet av den här indikatorn innan åtgärden genomfördes. Värdet av den här siffran är därför begränsat för att övervaka de resultat som miljöanpassningen har lett till. Den återspeglar till exempel inte hur spridda miljöanpassningsmetoderna verkligen är – den skulle till exempel inte ändras om kravet på områden med ekologiskt fokus höjdes från 5 till 7 %.

### **De begränsade ändringarna av jordbruksmetoderna illustrerar de stora dödviktseffekterna i åtgärdens utformning**

34. De begränsade ändringar av jordbruksmetoderna som miljöanpassningen ledde till hänger ihop med de stora dödviktseffekterna<sup>46</sup> i det gröna stödet.

35. Dödvikt som uppkommer på grund av överlappning mellan miljöanpassning och tvärvillkor diskuteras i **punkterna 59–61**. På grund av överlappningarnas begränsade omfattning (endast ett fåtal typer av områden med ekologiskt fokus berörs potentiellt) och motverkande faktorer (tvärvillkorskraven är vanligtvis inte identiska med

---

<sup>46</sup> Uttrycket dödvikt används för att beskriva situationer när offentliga medel (här: det gröna stödet) betalas till en mottagare (här: en jordbrukare) för offentliga nyttigheter (här: jordbruksmetoder som är gynnsamma för miljön) som skulle ha tillhandahållits ändå, även utan offentligt stöd, eftersom de antingen är en del av mottagarens normala verksamhet eller föreskrivs i lag (här: tvärvillkor).

---

miljöanpassningskraven) kan de endast förklara en liten del av den konstaterade dödsviktseffekten.

36. Den största delen av dödsviktseffekten inom miljöanpassning beror på de lågt satta miljöanpassningskraven, som i allmänhet bara återspeglar de jordbruksmetoder som tillämpas normalt. Detta gäller särskilt diversifiering av grödor. Som nämns i **punkt 30** uppskattade gemensamma forskningscentrumet – innan miljöanpassningen infördes – att endast cirka 1,8 % av all jordbruksmark i EU inte uppfyllde kraven på diversifiering av grödor.

37. När det gäller områden med ekologiskt fokus konstaterade vi att olika jordbruksmetoder och inslag som tillämpades i Polen redan 2014 skulle ha uppfyllt miljöanpassningskravet med 30 % till godo. I EU som helhet deklarerade jordbrukarna som skulle tillämpa kravet på 5 % områden med ekologiskt fokus dubbelt så stora ytor<sup>47</sup>.

38. Som redan nämnts i **punkterna 4 och 26** är dessutom många jordbruksföretag undantagna från miljöanpassningskraven men får ändå det gröna stödet. Enligt de uppgifter som medlemsstaterna rapporterade till kommissionen var 76 % av jordbruken i EU, som omfattade 27 % av all jordbruksmark i EU, 2015 inte skyldiga att uppfylla några miljöanpassningskrav över huvud taget (se **figur 4**). I dessa siffror ingår jordbrukare som inte ansöker om GJP:s direktstöd för sin mark<sup>48</sup>. Av dem som fick grönt stöd var totalt 65 %, som brukade cirka 16 % av den jordbruksmark i EU som deklarerades för direktstöd, helt undantagna från alla miljöanpassningskrav.

39. Några undantag gäller samtliga miljöanpassningskrav, medan andra ska tillämpas på enskilda miljöanpassningsmetoder. Viktigare är, vilket framgår av **tabell 1**, att vissa undantag är riktade till jordbruksföretag som anses vara ”gröna per definition”, det vill säga att de anses ge kollektiva miljönyttigheter som motsvarar miljöanpassningens. Kommissionen motiverar de återstående undantagen genom att hänvisa till behovet av förenkling och

---

<sup>47</sup> Över 9 % både 2015 och 2016, se även bilaga III.

<sup>48</sup> Av de 10,6 miljoner jordbruk i EU som registrerades i Eurostats undersökning om jordbrukets struktur 2013 fick 3,4 miljoner (32 %) inte GJP:s direktstöd. De här jordbruken omfattar cirka 19,3 miljoner hektar, det vill säga 11 % av EU:s totala jordbruksmark.

---

kostnads-nyttö överväganden. De här jordbrukarna får offentliga medel för miljöanpassning utan att behöva tillhandahålla några kollektiva nyttigheter som motprestation.

**Tabell 1 – Olika underliggande motiv till undantag från miljöanpassningen**

Berörd miljöanpassningsmetod	MOTIVERING TILL UNDANTAGET	
	"grön per definition"	förenkling/kostnad-nytta/annan
<b>alla</b>	<input type="checkbox"/> ekologiska jordbruk	<input type="checkbox"/> jordbruk som omfattas av ordningen för småbrukare  <input type="checkbox"/> jordbruk som bara odlar permanenta grödor
<b>diversifiering av grödor</b>	<input type="checkbox"/> jordbruk med en stor andel gräsmark	<input type="checkbox"/> jordbruk med mindre än 10 ha åkermark
<b>områden med ekologiskt fokus</b>	<input type="checkbox"/> jordbruk med en stor andel gräsmark  <input type="checkbox"/> jordbruk med naturliga begränsningar i länder med stor andel skog	<input type="checkbox"/> jordbruk med mindre än 15 ha åkermark

*Källa:* Revisionsrätten, baserat på Europeiska kommissionens dokument.

### **Diversifiering av grödor är mindre gynnsamt för marken än växelbruk**

40. Metoden med diversifiering av grödor ersatte den frivilliga normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden om växelbruk som gällde fram till 2014. Det finns viktiga skillnader mellan de två metoderna. Vid växelbruk byter jordbrukarna varje år ut de grödor som växer på varje skifte. Det begränsar utarmningen av näringsämnen i marken och spridningen av patogener. Trots kravet på minst två grödor på ett jordbruk under ett visst år garanterar inte diversifieringen av grödor på samma sätt att de grödor som odlas på marken ändras över tiden.

41. I konsekvensbedömningen från 2011 medgav kommissionen att diversifieringen av grödor kanske inte gav samma miljövinster som växelbruk, men ansåg att den passar direktstödet årliga karaktär bättre. Man hyste även viss oro över de ökade svårigheterna att kontrollera efterlevnaden av kraven vid växelbruk, i synnerhet när skiften ändrar form och/eller byter ägare.

42. Kommissionen medgav också att ett krav på odling av baljväxter vid diversifiering skulle kunna öka åtgärdens miljö- och klimatvinster. Den här idén togs dock inte upp i kommissionens förslag eftersom man var osäker på om kravet var förenligt med WTO:s regler<sup>49</sup>. Baljväxter infördes slutligen inom miljöanpassningen som en typ av område med ekologiskt fokus (kvävefixerande grödor).

#### **Effekten av skyddet av gräsmark på nettoutsläppen från jordbruksmark skulle kunna stärkas om skyddet riktades bättre**

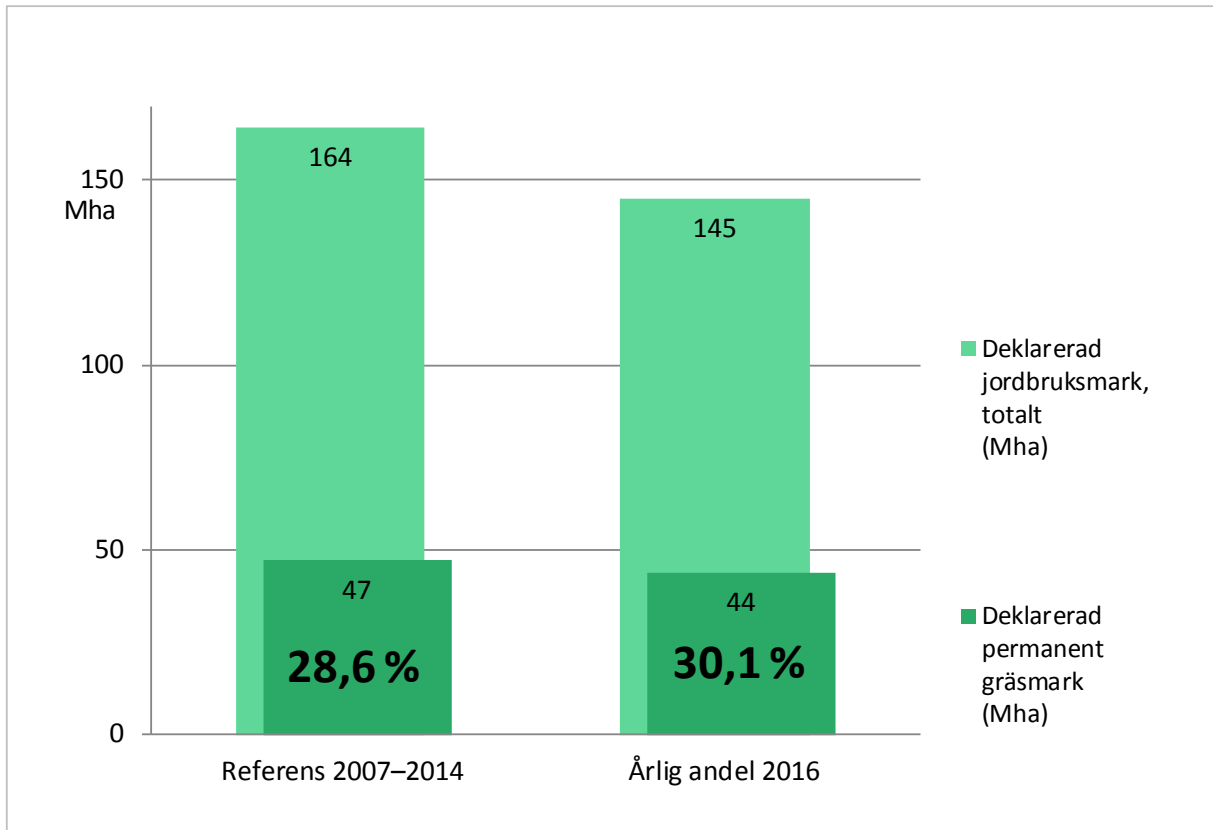
43. Av **figur 7** framgår att andelen permanent gräsmark i EU, som för närvarande ligger på cirka 30 %, inte har ändrats mycket under de senaste tio åren. Ökningen med 1,5 procentenheter mellan den referensandel som tillämpades 2007–2014 (som i princip byggde på uppgifter från 2005) och den årliga andelen för 2016 döljer dock en förlust av över 3 miljoner hektar deklarerad permanent gräsmark, vilket motsvarar en minskning med 7,2 %.

---

<sup>49</sup> Världshandelsorganisationen, där EU är medlem, hanterar regler för handeln mellan nationer. Reglerna förbjuder, eller begränsar, offentliga bidrag som snedvrider handeln. När det gäller jordbruk tenderar de bidrag som inte anses snedvrider handeln att vara frikopplade från produktionen, det vill säga inte hänga samman med en viss gröda.

---

**Figur 7 – Trots att andelen permanent gräsmark har ökat de senaste tio åren är den faktiska arealen permanent gräsmark mindre**



*Källa:* Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europeiska kommissionen.

44. Andelen permanent gräsmark ökade på grund av att minskningen av den deklarerade arealen permanent gräsmark – andelens täljare – gick långsammare än minskningen av andelens nämnare, det vill säga all deklarerad jordbruksmark. Den senare minskade med 11,7 % (en förlust av över 19 miljoner hektar). Dessutom är den nuvarande definitionen av permanent gräsmark bredare än tidigare eftersom den innefattar betesmark där gräs och annat örtartat foder inte utgör den dominerande växtligheten. Siffrorna för EU som helhet jämnar ut stora variationer mellan medlemsstaterna (se **bilaga 1**).

45. Att permanent gräsmark nu kan betecknas som miljömässigt känslig erbjuder ett nytt skydd mot omställning av skiften med permanent gräsmark. Den nya formen av skydd är dock av begränsad omfattning: Miljömässigt känslig permanent gräsmark omfattar cirka 16 % av all permanent gräsmark i EU (med stora variationer mellan medlemsstaterna).

46. Dessutom, vilket framgår av ***bilaga II***, ligger cirka 96 % av all miljömässigt känslig permanent gräsmark inom Natura 2000-områden, som omfattar endast 18 % av all permanent gräsmark i EU. Eftersom Natura 2000-områdena avgränsades på grundval av kriterier för biologisk mångfald är koncentrationen av miljömässigt känslig permanent gräsmark till dessa områden positiv för den biologiska mångfalden. För att behålla kollagret, vilket är det uttalade huvudsyftet med miljöanpassningsmetoden med bevarande av permanent gräsmark, bör dock skyddet av permanent gräsmark mot omställning eller plöjning inriktas på skiften där ett högt kolinnehåll redan har ackumulerats i marken, varav många områden sannolikt ligger utanför Natura 2000-områden. Hittills har endast sex medlemsstater beslutat utse miljömässigt känslig permanent gräsmark utanför Natura 2000-områden<sup>50</sup>.

**Att produktiva områden med ekologiskt fokus dominerar och förvaltningskraven är otillräckliga minskar miljöanpassningens potentiella vinster för den biologiska mångfalden**

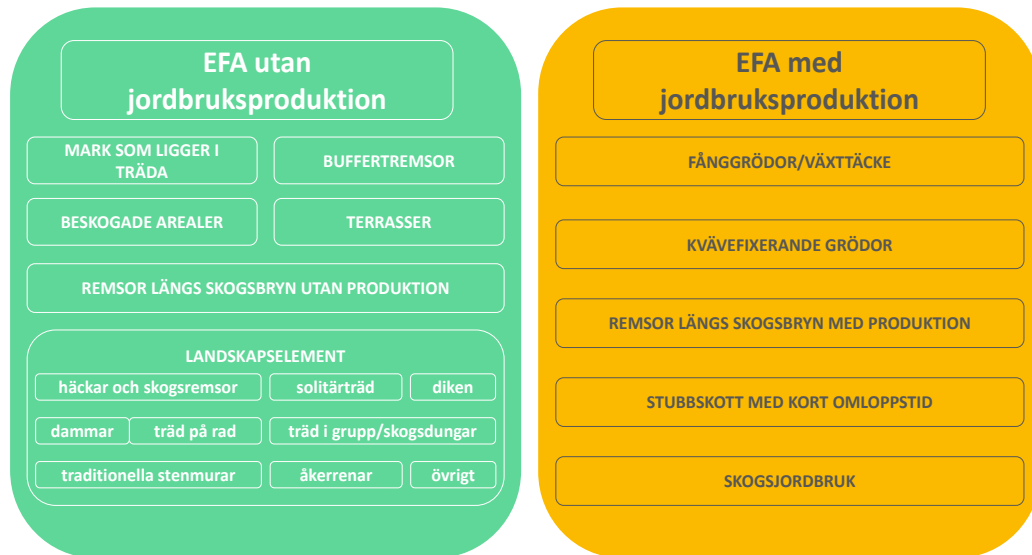
47. Som nämndes i ***punkt 9*** gäller ett av de beslut som medlemsstaterna ska fatta om genomförandet av miljöanpassningen vilka typer av områden med ekologiskt fokus som ska finnas. De kan välja från en lista med 19 olika typer, däribland fem som kan kombineras med jordbruksproduktion (se ***figur 8***). Samtliga 28 medlemsstater har tagit med produktiva områden med ekologiskt fokus i sina urval.

---

<sup>50</sup> Belgien (Flandern), Tjeckien, Italien, Lettland, Luxemburg och Förenade kungariket (Wales).

---

**Figur 8 – Icke-produktiva och produktiva områden med ekologiskt fokus**



*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av lagstiftningen och Europeiska kommissionens arbetsdokument SWD(2017) 121 final.

48. Av de utfallsindikatorer för miljöanpassning som medlemsstaterna rapporterade (se sammanställningen i **bilaga III**) framgår att produktiva områden med ekologiskt fokus dominerade (främst kvävefixerande grödor och fånggrödor) på jordbruken. Enligt jordbrukarnas deklARATIONER utgjorde de 54 % av områdena med ekologiskt fokus 2015, och andelen ökade till 58 % året därefter. Kvävefixerande grödor är den vanligaste typen av produktivt område med ekologiskt fokus, och därefter kommer fånggrödor.

49. Två studier från 2016<sup>51</sup> pekar på att de två viktigaste produktiva områdena med ekologiskt fokus – fånggrödor och kvävefixerande grödor – inte ger några större vinster i fråga om biologisk mångfald men att de kan bidra till att förbättra vatten och mark, bland annat genom att höja nivåerna av organiskt kol i åkermark<sup>52</sup>.

50. De ytterligare krav som gäller specifika förvaltningsmetoder, såsom begränsning av användningen av gödsel- och bekämpningsmedel, eller de minimiperioder som åkrar ska ha växttäckning spelar en viktig roll för att fastställa vilken inverkan de olika typerna av områden med ekologiskt fokus har på den biologiska mångfalden. Av de fem medlemsstater som vi granskade hade endast Nederländerna infört krav på förvaltningsmetoder (som begränsade användningen av växtskyddsprodukter för fånggrödor) som gick längre än EU:s minimikrav. Även i den rapport om områden med ekologiskt fokus som kommissionen nyligen offentliggjorde<sup>53</sup> dras slutsatsen att få medlemsstater har valt alternativ som gör kravet på områden med ekologiskt fokus mer ändamålsenligt i miljöhänseende. Kommissionen åtgärdade det här problemet i den senaste ändringen<sup>54</sup> av sekundärlagstiftningen, som innebär att det blev förbjudet att använda bekämpningsmedel på produktiva områden med ekologiskt fokus. I samma ändring infördes även ett antal förenklingsåtgärder (se **punkt 66**).

---

<sup>51</sup> *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* (valet av områden med ekologiskt fokus och deras potentiella inverkan på biologisk mångfald), Evelyn Underwood och Graham Tucker, Institutet för europeisk miljöpolitik, november 2016, och *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers* (ett grönare miljöanpassningsstöd: förbättra EU:s områden med ekologiskt fokus för den biologiska mångfalden och jordbrukarna), Guy Pe'er et al, Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016.

<sup>52</sup> Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: *CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production* (avskiljning och lagring av koldioxid i jordbruksmark, alternativ och konsekvenser för jordbruksproduktion), slutrapport, 2013.

<sup>53</sup> KOM(2017) 152 slutlig, 29.3.2017.

<sup>54</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1155 av den 15 februari 2017 om ändring av delegerad förordning (EU) nr 639/2014 vad gäller kontrollåtgärderna avseende odling av hampa, vissa bestämmelser som rör miljöanpassningsstödet, stödet till unga jordbrukare som utövar kontroll över en juridisk person, beräkningen av enhetsbeloppet inom ramen för frivilligt kopplat stöd, delrätter och vissa anmälningsskyldigheter i samband med systemet för enhetlig arealersättning och frivilligt kopplat stöd, och om ändring av bilaga X till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 (EUT L 167, 30.6.2017, s. 1).

---

**Medlemsstaterna använder miljöanpassningsreglernas flexibilitet för att begränsa sin egen och jordbrukarnas börda i stället för att maximera de förväntade miljö- och klimatvinsterna**

51. Medlemsstaterna har fått stor frihet att välja hur de genomför miljöanpassningen, i synnerhet när de väljer typer av områden med ekologiskt fokus och utser miljömässigt känslig permanent gräsmark<sup>55</sup>.

52. För de fem medlemsstater som vi granskade var den främsta motiveringen till de fattade besluten att begränsa bördan för jordbrukarna och myndigheterna.

Medlemsstaterna prioriterade i allmänhet de typer av områden med ekologiskt fokus som redan allmänt ingick i deras normala jordbruksmetoder. Tekniska svårigheter med att kontrollera vissa områden med ekologiskt fokus och att inrätta it-system för dem spelade också in (se **punkt 67** och **ruta 5**). Att maximera miljöanpassningens miljö- och klimatmässiga vinster var sekundärt.

53. Av de fem medlemsstaterna beställde endast två (Nederländerna och Polen) studier eller expertutlåtanden för att analysera miljö- och klimatinverkan av de olika alternativen för genomförandet av miljöanpassningen. I båda medlemsstaterna valde myndigheterna att inte följa vissa centrala rekommendationer utan föredrog alternativ som innebar mindre ansträngning för jordbrukarna (se **tabell 2**).

---

<sup>55</sup> När medlemsstaterna utser miljömässigt känslig permanent gräsmark har de ensam behörighet att besluta om permanent gräsmark utanför Natura 2000-områden. När det gäller permanent gräsmark inom Natura 2000-områden måste de ta hänsyn till EU:s mål om skyddet av arter och livsmiljöer.

---

**Tabell 2 – Medlemsstaternas selektiva användning av vetenskapliga rekommendationer om genomförandet av miljöanpassning**

Typ av område med ekologiskt fokus	Rekommenderas av experter för vinster avseende biologisk mångfald?	Utvald av medlemsstaternas myndigheter	Medlemsstaternas myndigheter har följt experternas råd?
<b>Nederländerna</b>			
åkerrenar	✓	✓	✓
mark i träda	✗	✗	✓
stubbskott med kort omloppstid	✗	✓	✗
kvävefixerande grödor	✗	✓	✗
fånggrödor	✗	✓	✗
<b>Polen</b>			
buffertremsor	✓	✓	✓
diken	✗	✓	✗
stubbskott med kort omloppstid	✗	✓	✗

*Källa:* Revisionsrättens granskningsresultat.

54. Kommissionen övervakar hur medlemsstaterna genomför miljöanpassningen. Det arbetet beskrivs i **punkt 69**. Som framgår av **ruta 3** har kommissionen dock mycket begränsade befogenheter att få medlemsstaterna att öka miljöinriktningen när de genomför miljöanpassningen.

**Ruta 3 – Vinsterna med kvävefixerande grödor för den biologiska mångfalden påvisas inte på ett övertygande sätt**

Medlemsstaternas val av typer av områden med ekologiskt fokus behöver inte godkännas av kommissionen. De medlemsstater som väljer kvävefixerande grödor är dock skyldiga att räkna upp samtliga arter som de tänker tillåta och förklara hur dessa grödor kommer att gynna den biologiska mångfalden. Kravet hanterar i viss mån farhågorna om att de kvävefixerande grödornas bidrag till den biologiska mångfalden kan vara försumbart (se punkt 49).

Samtliga fem medlemsstater som vi granskade tillät jordbrukare att använda kvävefixerande grödor för att uppfylla kravet på områden med ekologiskt fokus. Av dem gav endast Frankrike kommissionen en specifik motivering för varje utvald art. De övriga medlemsstaterna begränsade sina analyser till generella argument för kvävefixerande grödor i allmänhet.

Vi konstaterade att kommissionen i sådana situationer kan – och ofta gör det – begära ytterligare och mer specifika motiveringar, i synnerhet för växter vars bidrag till den biologiska mångfalden är särskilt tveksamt (såsom soja). Kommissionen kan dock inte hindra medlemsstater från att välja arter vars värde för den biologiska mångfalden inte har påvisats.

**Miljöanpassningen har haft begränsad inverkan på miljöåtgärder inom andra pelaren**

55. En av de positiva effekter som kunde ha förväntats från införandet av miljöanpassningen var att landsbygdsutvecklingsutgifterna i högre grad skulle inriktas på ambitiösare miljö- och klimatåtgärder. Vi har inte sett någonting som tyder på att en sådan positiv omställning har ägt rum.

56. I de fem granskade medlemsstaterna jämförde vi de nuvarande insatstyperna (dvs. de olika åtagandepaket som jordbrukarna kan välja mellan) inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk med motsvarande insatstyper från den föregående programperioden (2007–2013). Mot den bakgrunden bedömde vi om medlemsstaterna hade höjt baskraven för åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk och om en sådan ändring kunde tillskrivas införandet av miljöanpassning.

57. Generellt sett visade vår analys att det fanns en stark kontinuitet hos insatserna inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk. De åtaganden som jordbrukarna nu kan välja mellan är ofta identiska med dem som gällde under perioden 2007–2013. Vi fann att

baskraven för nästan alla insatstyper som analyserades inte hade höjts under perioden 2014–2020 (åtminstone inte för aspekter som gällde miljöanpassningen). I de flesta fall behövdes det inte heller eftersom baskraven under den föregående perioden redan hade varit högre än miljöanpassningskraven. Med andra ord hade de berörda åtagandena ingenting gemensamt med miljöanpassningsmetoderna.

### ***Miljöanpassningen gör GJP mer komplex***

### **Miljöanpassningen överlappar med GJP:s andra miljöinstrument men kommissionen och medlemsstaterna minskar den tillhörande risken för dödviktseffekter och dubbelfinansiering**

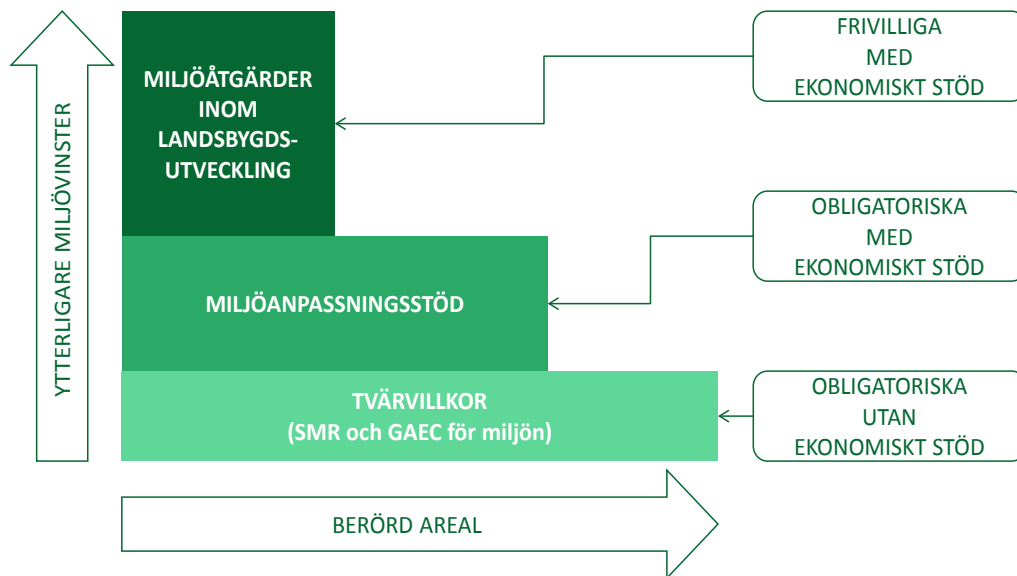
58. Pyramidmodellen över GJP:s tre gröna instrument som diskuteras i **punkt 7** och illustreras i **figur 1** är en idealiserad bild av principen att miljöanpassningen ska gå utöver tvärvillkoren och vara baskrav<sup>56</sup> för landsbygdsutvecklingsåtgärder. I realiteten är det inte alltid så, och det finns stora överlappningar mellan miljöanpassningen och de två andra skikten i pyramiden, vilket illustreras i **figur 9**.

---

<sup>56</sup> Med "baskrav" avses i det här sammanhanget nivån på den offentliga tjänst (här: en jordbruksmetod som gynnar miljön) som en stödmottagare ska utföra (här: en jordbrukare som deltar i en miljöåtgärd inom landsbygdsutveckling) utan ersättning. Ersättning kan bara betalas för tjänster (åtaganden) som går utöver baskraven.

---

**Figur 9 – Överlappning mellan miljöanpassningen och GJP:s andra miljöinstrument**

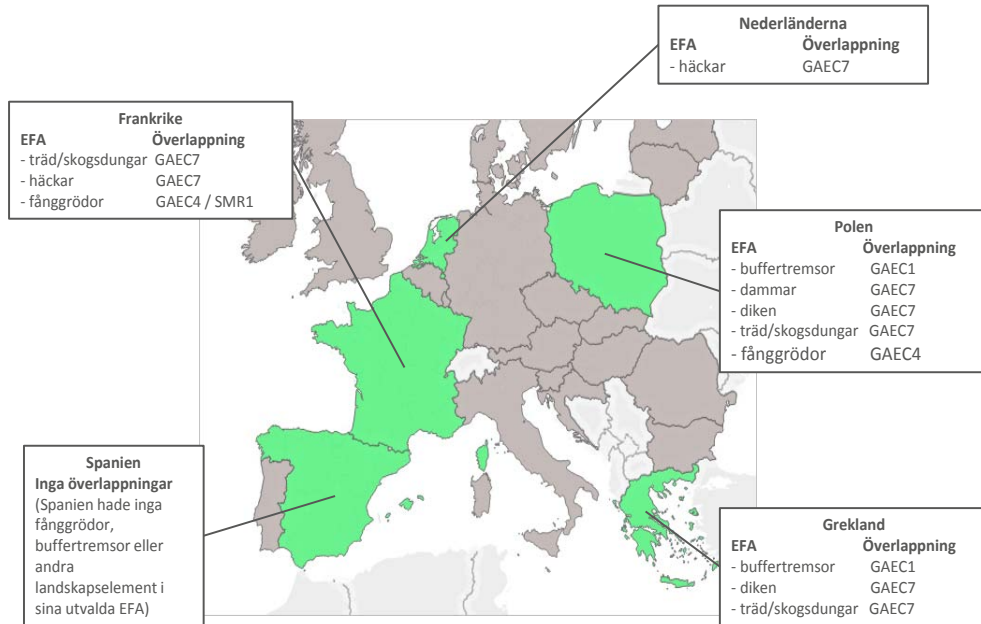


*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av Europeiska kommissionens arbetsdokument SWD(2016) 218 final.

Överlappningar mellan miljöanpassning och tvärvillkor är vanliga men risken för dödsviktseffekter minskas av olika detaljkrav

59. Överlappning mellan miljöanpassningen och tvärvillkoren gäller vissa element eller metoder som är skyddade eller obligatoriska enligt normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC) och de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) och samtidigt kan anses uppfylla kravet på områden med ekologiskt fokus. De viktigaste typerna av områden med ekologiskt fokus som är aktuella är fånggrödor, buffertremsor och olika typer av landskapselement. Som framgår av **figur 10** fann vi sådana överlappningar i fyra av de fem utvalda medlemsstaterna.

**Figur 10 – Konstaterade överlappningar mellan miljöanpassning och tvärvillkor i fyra av de fem granskade medlemsstaterna**



*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av granskningsresultat för Grekland, Spanien, Frankrike, Nederländerna och Polen.

60. Sådana överlappningar leder till dödviktseffekter, som i de flesta fall motverkas av olikheter mellan miljöanpassningskraven och tvärvillkorskraven (för exempelvis fånggrödor krävs för miljöanpassningsstöd en mix av minst två växter, medan GAEC 4 eller SMR 1 normalt endast kräver en art).

61. De granskade medlemsstaterna införde i allmänhet inga ytterligare restriktioner, förfaranden eller kontroller för att undvika eller begränsa dödviktseffekter inom det gröna stödet som orsakas av överlappningar med tvärvillkorskrav. Vi hittade ett undantag: i Nederländerna kan de fånggrödor som krävs enligt SMR 1 inte deklarerar som områden med ekologiskt fokus.

Överlappningar mellan miljöanpassning och landskapsutveckling (GJP:s andra pelare)  
hanteras i allmänhet väl av medlemsstaterna

62. Överlappningar mellan miljöanpassning och miljöåtgärder inom landsbygdsutveckling, såsom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk<sup>57</sup>, kan uppstå när jordbrukare gör åtaganden inom andra pelaren som påminner om miljöanpassningens standardkrav. Överlappningarna kan uppstå eftersom EU-lagstiftningen inte föreskriver att miljöanpassningskraven ska ingå i det motsvarande baskravet för landsbygdsutveckling<sup>58</sup>. Enligt EU:s regler<sup>59</sup> är dock medlemsstaterna skyldiga att förebygga eventuell dubbelfinansiering av miljöanpassningsmetoder, och de kan vid behov minska de belopp som betalas till jordbrukare inom landsbygdsutveckling. Kommissionen har gett medlemsstaterna detaljerad vägledning om hur sådan dubbelfinansiering kan förebyggas (se även **punkt 68**).

63. I de 15 medlemsstater som omfattades av vår revision (fem genom granskningsbesök eller videokonferenser och tio genom en riktad skrivbordsgranskning – se **punkt 12**) kontrollerade vi olika insatstyper (dvs. olika åtagandepaket) inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk. Vi fann att cirka en tredjedel av insatstyperna i vårt urval hade åtaganden som överlappade med miljöanpassningskrav. Vi fann också att medlemsstaterna i allmänhet var medvetna om de här överlappningarna och utformade särskilda förfaranden, i några fall ganska komplexa sådana, för att utesluta möjligheten till dubbelfinansiering.

64. I **ruta 4** finns exempel på typiska överlappningar mellan åtaganden inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk och miljöanpassningsmetoder, och på de olika metoder som medlemsstaterna använde för att förebygga dubbelfinansiering.

---

<sup>57</sup> Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk är inte den enda landsbygdsutvecklingsåtgärden som kan överlappa med miljöanpassningskraven. Risker finns även för tre andra åtgärder, som är av mindre betydelse ekonomiskt sett: ekologiskt jordbruk, beskogning och Natura 2000 samt ramdirektivet för vatten.

<sup>58</sup> I artikel 28.3 i förordning (EU) nr 1305/2013 föreskrivs att baskraven för åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk måste omfatta kraven för tvärvillkor, jordbruksverksamhet och användningen av gödselmedel eller växtskyddsmedel.

<sup>59</sup> Artikel 28.6 i förordning (EU) nr 1305/2013.

---

**Ruta 4 – Olika överlappningar mellan åtaganden inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk och miljöanpassningsmetoder, och olika sätt att hantera risken för dubbelfinansiering**

I Spanien (Kastilien-Léon) åtar sig jordbrukare som ska tillämpa en av insatstyperna inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk att plantera lusern på 15 % av insatsområdet. Områden med lusern, som är en kvävefixerande gröda, kan även deklarerats som områden med ekologiskt fokus i Spanien. Dubbelfinansiering undviks genom att man tillämpar en begränsning, i form av en automatisk korskontroll i it-systemet, som förhindrar att samma område kan räknas både för åtagandet inom andra pelaren och kravet på områden med ekologiskt fokus.

I Frankrike (Aquitaine) inbegriper några insatstyper inom åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk ett åtagande om diversifiering. Dubbelfinansiering i förhållande till det motsvarande miljöanpassningskravet förebyggs genom att landsbygdsutvecklingsstödet endast omfattar merkostnaden för att införa en fjärde gröda i blandningen. I just det här fallet innebär det att miljöanpassningskravet på tre grödor i praktiken ingår i baskravet för andra pelaren.

**Miljöanpassningsreglernas komplexitet leder till problem med genomförandet som kommissionen delvis har löst**

65. Jordbrukarna kritiserar miljöanpassningen för att dess regler är så komplexa. I sina svar på det offentliga samrådet om erfarenheterna av det första året som miljöanpassningen tillämpades betygsatte COPA-COGECA – en organisation som företräder jordbrukare på EU-nivå – reglerna för genomförande av alla miljöanpassningsmetoder som svåra – inte endast att följa utan även att förstå.

66. I sin översyn av miljöanpassningen efter ett år av tillämpning<sup>60</sup> föreslog kommissionen att vissa miljöanpassningskrav skulle förenklas och harmoniseras när det kunde göras utan att miljövinsterna minskade. I dokumentet räknades ett antal potentiella förbättringar upp, såsom att slå samman vissa liknande typer av områden med ekologiskt fokus (t.ex. buffertremсор och åkerrenar), sänka några av kraven på förvaltningsmetoder och tidsgränser och öka toleransen i fråga om storleken på och lokaliseringen av landskapselement.

---

<sup>60</sup> SWD(2016) 218 final, 22.6.2016.

---

Kommissionen införde de här förenklingarna i sin senaste ändring<sup>61</sup> av sekundärlagstiftningen. Med samma ändring infördes även ett förbud mot användning av bekämpningsmedel på produktiva områden med ekologiskt fokus (se **punkt 50**).

67. Genomförandet av miljöanpassningen var ingen enkel uppgift för medlemsstaterna. För det första innebar det en betydande ekonomisk och organisatorisk ansträngning. De befintliga it-systemen måste anpassas, i synnerhet systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS)<sup>62</sup> i de medlemsstater som valde områden med ekologiskt fokus av permanent karaktär (dvs. alla landskapselement – utom åkerrenar – men även terrasser, trädjordbrukshektar, arealer med skottskog med kort omloppstid och beskogade arealer). I **ruta 5** ges exempel på hur bördan i samband med etableringen av skiktet för områden med ekologiskt fokus kan påverka hur medlemsstaterna väljer sådana områden.

**Ruta 5 – Etableringen av skiktet för områden med ekologiskt fokus var en tung börda**

De spanska myndigheterna avsåg initialt att ha med landskapselement bland sina utvalda typer av områden med ekologiskt fokus eftersom de ger så stora miljövinster. Men de beslutade till sist att inte göra det på grund av de förväntade svårigheterna och förseningarna när alla landskapselement skulle registreras i LPIS.

68. Medlemsstaterna uppfattade också några av miljöanpassningsreglerna som förvirrande. De frågade kommissionen om olika aspekter av genomförandet av det gröna stödet. Kommissionen lade upp frågorna och svaren på en särskild webbplats som alla medlemsstater hade tillgång till. I **ruta 6** finns ett exempel på de problem som togs upp. Samma plattform användes för att sprida andra former av vägledning om miljöanpassning: slutsatser från sammanträden i expertgrupper och vägledningsdokument där de viktigaste tillämpningsaspekterna ställdes samman. De fem medlemsstater som vi granskade var i allmänhet nöjda med kvaliteten på kommissionens vägledning och tidpunkten när de fick tillgång till den.

<sup>61</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1155.

<sup>62</sup> Se även vår särskilda rapport nr 25/2016 *Systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS): ett användbart verktyg för att fastställa stödberättigandet för jordbruksmark – men det skulle kunna förvaltas bättre* (<http://eca.europa.eu>).

### **Ruta 6 – Exempel på miljöanpassningsreglernas komplexitet**

Några medlemsstater frågade hur efterlevnaden av kraven på diversifiering av grödor ska bedömas när endast delar av ett jordbruk bedrivs ekologiskt. Kommissionen förtydligade att miljöanpassningen i allmänhet påverkar endast den del av jordbruket som inte drivs ekologiskt. Det innebär att den ekologiskt brukade åkermarken inte räknas in i arealträsklarna för diversifiering av grödor. Men om den åkermark som inte odlas ekologiskt är större än tio hektar måste de obligatoriska grödorna odlas på den åkermarken – de ekologiska grödorna räknas inte för diversifiering av grödor. Jordbrukare som endast delvis bedriver ekologiskt jordbruk kan också välja att tillämpa de tre miljöanpassningsmetoderna på hela jordbruket.

69. Kommissionen ansvarar för övervakningen av medlemsstaternas genomförande av miljöanpassningen. En viktig del av ansvaret är att regelbundet kontrollera de olika anmälningar som medlemsstaterna är skyldiga göra om hur de väljer att genomföra miljöanpassningsstödet och stödets utfall på gårdsnivå. Vi konstaterade att kommissionen utförde dessa uppgifter väl. Vi såg framförallt att kommissionen systematiskt identifierar olika problem i samband med sent inlämnad information<sup>63</sup> eller felaktig tillämpning av EU:s regler och följer upp dem med de berörda medlemsstaterna. Men som vi nämnde i **punkt 54** och **ruta 3** kan kommissionen inte tvinga medlemsstater att i första hand välja de alternativ för att genomföra miljöanpassningen som innebär mer vinster för miljön och klimatet.

### **Miljöanpassningsmetoderna liknar normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden men kan ge högre sanktioner om de inte tillämpas**

70. Innan miljöanpassningen infördes var tvärvillkoren den enda kopplingen mellan GJP:s direktstöd och EU:s miljö- och klimatmål. Liksom vid miljöanpassning är tvärvillkoren obligatoriska för jordbrukare som får GJP:s direktstöd. Skillnaden är att uppfyllandet av tvärvillkorskrav inte belönas. Brott mot tvärvillkoren kan leda till sanktioner som sänker allt direktstöd till stödmottagaren (vanligen med 1 till 5 %). Med miljöanpassning får jordbrukaren ett specifikt stöd för att tillämpa obligatoriska metoder. Sänkningar för bristande efterlevnad motsvarar ungefär den areal där kraven inte tillämpas, i andel av den totala jordbruksareal där miljöanpassningskraven ska tillämpas, och kan uppgå till 100 % av

<sup>63</sup> Omkring 25 % av miljöanpassningsrelaterade anmälningar lämnas in sent.

stödet<sup>64</sup>. Från och med ansökningsåret 2017 kommer administrativa sanktioner att tillämpas utöver de här sänkningarna när den ursprungliga sänkningen är högre än 3 %. De administrativa sanktionerna kommer att begränsas till 20 % av jordbrukarens miljöanpassningsstöd för ansökningsåret 2017 och till 25 % från ansökningsåret 2018 och framåt.

71. I praktiken fungerar miljöanpassningen ungefär på samma sätt som tvärvillkor<sup>65</sup>. Det gröna stödet presenteras som en form av ersättning för miljö- och klimatrelaterade kollektiva nyttigheter som jordbrukarna tillhandahåller. Systemet kan dock även ses som en mekanism som straffar bristande efterlevnad av en uppsättning miljö- och klimatrelaterade villkor (som liknar normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden) som är knutna till ett inkomststödsystem. Den enda stora skillnaden jämfört med tvärvillkor är att miljöanpassningens sanktioner vid betydande överträdelser normalt skulle vara högre.

---

<sup>64</sup> Närmare bestämmelser finns i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor (EUT L 181, 20.6.2014, s. 48).

<sup>65</sup> Se även vår särskilda rapport nr 26/2016 *Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift* (<http://eca.europa.eu>).

---

## **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

72. Vår övergripande revisionsfråga i den här rapporten gällde om miljöanpassningen kunde förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda i enlighet med målet i EU:s lagstiftning.

73. Vår övergripande slutsats är att miljöanpassningen, som den nu genomförs, sannolikt inte väsentligt förbättrar GJP:s miljö- och klimatprestanda.

74. För att besvara den övergripande granskningsfrågan granskade vi

- a) interventionslogiken, förekomsten av tydliga och tillräckligt ambitiösa miljöanpassningsmål och underlaget till åtgärdens budgetanslag (se **punkterna 13–25**),
- b) vinster som miljöanpassning kan förväntas producera för miljön och klimatet (se **punkterna 26–57**),
- c) den ökade komplexitet inom GJP som miljöanpassningsstödet medför (se **punkterna 58–71**).

75. Miljöanpassningsstödet ska uppfylla två olika mål. Å ena sidan ska det förbättra GJP:s miljö- och klimatprestanda. Å andra sidan är det fortfarande – som ett direktstöd inom GJP – ett instrument som ska stödja jordbrukarnas inkomster. Endast det första målet är uttryckligen formulerat i lagstiftningen (se **punkterna 13–14**).

76. Det gröna stödet saknar en fullt utvecklad interventionslogik. Kommissionen har inte satt upp specifika mål eller på annat sätt specificerat vad miljöanpassningen kan förväntas åstadkomma för miljön och klimatet. Alla bedömningar av åtgärdens ändamålsenlighet kommer vidare att påverkas av de fragmentariska kunskaperna om utgångsläget, i synnerhet när det gäller biologisk mångfald och markkvalitet, bland annat markens innehåll av organiskt kol (se **punkterna 15–16**).

77. Kommissionens ursprungliga förslag om miljöanpassning var mer ambitiöst i miljöhänseende. Att åtgärdens miljömässiga innehåll senare urholkades ändrade inte nivån på den föreslagna finansieringen. Den fastställdes redan från början till 30 % av GJP:s direktstöd. I genomsnitt var miljöanpassningsstöden betydligt högre än jordbrukarnas kostnader ( däribland inkomstbortfall) för att uppfylla miljöanpassningskraven. Det berodde

---

på att miljöanpassningsbudgeten fastställdes utan koppling till åtgärdens ambitionsnivå i fråga om miljön. Miljöanpassningsstödet är i grunden ett system för inkomststöd (se **punkterna 17–25**).

78. Miljöanpassningen leder sannolikt inte till väsentliga vinster för miljön och klimatet, främst på grund av de stora dödviktseffekter som påverkar åtgärden. Dödviktseffekterna beror framför allt på att miljöanpassningskraven i allmänhet är låga och till stor del återspeglar normala jordbruksmetoder. På grund av omfattande undantag kan dessutom de flesta jordbrukarna (65 %) få tillgång till det gröna stödet utan att faktiskt behöva uppfylla miljöanpassningskraven. Miljöanpassningen leder därför till positiva ändringar av jordbruksmetoderna på endast en mycket begränsad del av EU:s jordbruksmark. Vi uppskattar att jordbrukarna skapade nya områden med ekologiskt fokus och ökade diversifieringen av grödor på endast cirka 3,5 % av åkermarken, det vill säga cirka 2 % all jordbruksmark i EU. Enligt en studie från gemensamma forskningscentrumet ledde dessutom nya miljöanpassningskrav på permanent gräsmark till att jordbruksmetoderna ändrades på endast 1,5 % av EU:s jordbruksmark. Sammantaget ställdes cirka 5 % av den odlade marken i EU om på grund av miljöanpassningen (se **punkterna 26–39**).

79. Vi konstaterade också att några begränsningar i utformningen minskade de tre miljöanpassningsmetodernas ändamålsenlighet. Diversifiering av grödor kunde inte ge samma miljövinster som växelbruk. Beteckningen miljömässigt känslig permanent gräsmark utgick främst från kriterier för biologisk mångfald och fungerade dåligt för att inrikta stödet på kolrik permanent gräsmark utanför Natura 2000-områden. Slutligen innebar det faktum att produktiva områden med ekologiskt fokus dominerade och att det saknades meningsfulla förvaltningskrav att de positiva effekterna av områden med ekologiskt fokus på den biologiska mångfalden begränsades (se **punkterna 40–50**).

80. Medlemstaterna kan vara mycket flexibla när de genomför miljöanpassningsstödet, i synnerhet när de väljer typer av områden med ekologiskt fokus och utser miljömässigt känslig permanent gräsmark. Vi konstaterade att de i allmänhet inte använder denna flexibilitet för att maximera åtgärdens miljömässiga och klimatrelaterade vinster. De försöker inte identifiera specifika miljö- och klimatbehov och inrikta miljöanpassningsmetoderna på dem. Snarare försöker de genomföra miljöanpassningen så

---

att deras egen och jordbrukarnas börda minimeras. Kommissionen har begränsade möjligheter att få medlemsstaterna att tillämpa miljöanpassningsalternativ som ger större miljövinster (se **punkterna 51–54**).

81. Miljöanpassningsstödet har haft begränsad inverkan på baskravet för miljöåtgärder inom andra pelaren, främst för att jordbrukarnas åtaganden inom de här åtgärderna var mer omfattande än miljöanpassningskraven redan innan det gröna stödet infördes (se **punkterna 55–57**).

82. Miljöanpassningen gör GJP väsentligt mer komplex, vilket inte är motiverat med tanke på de resultat som miljöanpassningen kan förväntas producera (se **punkterna 78–81**). Komplexiteten beror inte minst på miljöanpassningsstödet överlappning med GJP:s andra miljöinstrument (tvärvillkor och miljöåtgärderna inom andra pelaren), vilket skapar risk för dödsviktseffekter och dubbelfinansiering. Kommissionen och medlemsstaterna har fattat vissa beslut och vidtagit några åtgärder som minskar dessa risker. Den senaste ändringen av sekundärlagstiftningen har åtgärdat några av jordbrukarnas och medlemsstaternas farhågor beträffande åtgärdens komplexitet. Vi konstaterade också att kommissionens övervakning av hur medlemsstaterna genomför miljöanpassningsstödet var bra (se **punkterna 58–69**).

83. Miljöanpassning liknar god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genom att den i grunden är en uppsättning miljövillkor som ska tillämpas för inkomststöd. Skillnaden i förhållande till god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är de potentiellt högre sanktionerna vid bristande efterlevnad (se **punkterna 70–71**).

#### **Rekommendation 1**

För nästa GJP-reform bör kommissionen utarbeta en komplett interventionslogik för EU:s miljö- och klimatåtgärder inom jordbruksområdet, som har specifika mål och bygger på uppdaterade vetenskapliga rön om de aktuella fenomenen.

- a) Som en del av interventionslogiken bör kommissionen definiera behov, input, processer, utfall, resultat, effekter och de aktuella externa faktorerna.
- b) Kommissionen bör fastställa specifika mål för GJP:s bidrag till EU:s miljö- och klimatrelaterade mål.

c) För att det ska gå att utforma en ändamålsenlig politik och senare övervaka och utvärdera genomförandet av den bör kommissionen ta fram modeller och dataset för biologisk mångfald, jordmånsförhållanden (bland annat markens kolinnehåll) och andra aktuella miljö- och klimatproblem.

Måldatum för genomförande: slutet av 2019.

### **Rekommendation 2**

För att förbereda utarbetandet av sitt förslag till nästa GJP-reform bör kommissionen gå igenom och bedöma genomförandet av den GJP som nu gäller. När kommissionen sätter samman förslaget bör den vägledas av följande principer:

- a) Jordbrukare bör endast få GJP-stöd om de uppfyller en uppsättning grundläggande miljönormer.
- Normerna bör även gälla för områden som omfattas av den gällande normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och de allmänna miljöanpassningskraven (som båda är avsedda att gå utöver miljölagstiftningens krav). Det skulle förenkla GJP:s system för direktstöd genom att artificiella och förvirrande skillnader mellan i grunden liknande instrument tas bort.
  - Sanktioner som tillämpas om de här kombinerade normerna inte efterlevs bör ha tillräcklig avskräckande effekt.
  - För att undvika dubbelfinansiering bör alla sådana grundläggande normer också helt införlivas i miljöbaskraven för alla programplanerade åtgärder som gäller jordbruk.
- b) Specifika, lokala miljö- och klimatbehov kan lämpligen tillgodoses genom kraftfullare programplanerade jordbruksåtgärder som bygger på
- uppfyllande av resultatmål,
  - finansiering som återspeglar en bedömning av uppkomna genomsnittliga kostnader och inkomstbortfall på grund av åtgärder och metoder som går utöver miljöbaskraven.
-

c) När medlemsstaterna erbjuds alternativ att välja mellan när de genomför GJP bör de vara skyldiga att före genomförandet visa att de alternativ som de väljer är ändamålsenliga och effektiva för att uppnå politikens mål.

Måldatum för genomförande: slutet av 2019.

Denna rapport antogs av avdelning I, med ledamoten Phil Wynn Owen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 november 2017.

*För revisionsrätten*

Klaus-Heiner Lehne

*ordförande*

---

**Utvecklingen av andelen permanent gräsmark**

Medlemsstat	årlig andel 2016			referensandel för åren 2015–2020			referensandel för åren 2007-2014		
	deklarerad jordbruksmark, totalt	deklarerad permanent gräsmark	årlig andel	deklarerad jordbruksmark, totalt	deklarerad permanent gräsmark	referensandel	deklarerad jordbruksmark, totalt	deklarerad permanent gräsmark	referensandel
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT <sup>1</sup>	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL <sup>1</sup>	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK <sup>2</sup>	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
<b>EU totalt</b>	<b>145 149 497</b>	<b>43 691 838</b>	<b>30,1%</b>	<b>143 203 679</b>	<b>43 296 146</b>	<b>30,2%</b>	<b>164 381 157</b>	<b>47 076 603</b>	<b>28,6%</b>

<sup>1</sup> De senaste uppgifterna är från 2015.

<sup>2</sup> För England är de senaste uppgifterna från 2015.

*Källa:* Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europeiska kommissionen.

**BILAGA II****Centrala uppgifter om genomförandet av miljömässigt känslig permanent gräsmark under 2016**

Medlemsstat	all ESPG		utsedd ESPG inom Natura 2000			utsedd ESPG utanför Natura 2000			all PG		PG inom Natura 2000		PG utanför Natura 2000	
	(ha)	(i % av all PG)	(ha)	(i % av all ESPG)	(i % av PG inom Natura 2000)		(ha)	(i % av all ESPG)	(i % av PG utanför Natura 2000)		(ha)	(i % av all PG)	(ha)	(i % av all PG)
					21%	100%			24%	1%				
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%	
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%	
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%	
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%	
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%	
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%	
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%	
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%	
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%	
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%	
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%	
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%	
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%	
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%	
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%	
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%	
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%	
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%	
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%	
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%	
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%	
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%	
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%	
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%	
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%	
<b>EU totalt*</b>	<b>8 085 285</b>	<b>16%</b>	<b>7 558 183</b>	<b>93%</b>	<b>84%</b>	<b>527 102</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>	<b>49 507 520</b>	<b>8 962 582</b>	<b>18%</b>	<b>40 544 938</b>	<b>82%</b>	

\* I tabellen ingår inte Frankrike och Portugal, på grund av att fullständiga uppgifter saknas, och Malta, som inte har någon permanent gräsmark.

**Källa:** Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europeiska kommissionen.

**BILAGA III****Centrala uppgifter om genomförandet av arealer med ekologiskt fokus under 2016**

Medlemsstat	åkermark som omfattas av kravet på EFA-områden (ha)	krav på EFA: 5 % av åkermarken som omfattas av EFA-kravet (ha)	alla deklarerade EFA (ha)	Deklarerade EFA utöver minikraven (%)	produktiva EFA						icke-produktiva EFA							
					alla produktiva EFA			varav			alla icke-produktiva EFA			varav				
								kvävefixerande grödor		fånggrödor					mark som ligger i träda		landskapselement	
					(i % av alla deklarerade EFA)			(ha)	(i % av alla deklarerade)	(ha)	(i % av alla deklarerade)	(ha)	(i % av alla deklarerade EFA)	(ha)	(i % av alla deklarerade)	(ha)	(i % av alla deklarerade)	
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%		
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%		
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%		
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	inte i urvalet		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%		
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%		
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	inte i urvalet		9 954	25%	8 987	23%	968	2%		
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%		
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	inte i urvalet		58 305	52%	58 152	52%	55	0%		
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	inte i urvalet		1 009 038	67%	969 662	65%	inte i urvalet			
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%		
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	inte i urvalet		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%		
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	inte i urvalet		6 140	67%	5 806	64%	224	2%		
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%		
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%		
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%		
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%		
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	inte i urvalet		3	16%	3	16%	0	0%		
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	inte i urvalet		875	1%		
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%		
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%		
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	inte i urvalet		31 361	81%	29 578	76%	233	1%		
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	inte i urvalet		2 524	1%		
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	inte i urvalet			
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%		
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	inte i urvalet		20 012	73%	20 011	73%	0	0%		
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%		
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%		
<b>EU totalt*</b>	<b>60 004 114</b>	<b>3 000 206</b>	<b>5 594 727</b>	<b>86%</b>	<b>3 224 604</b>	<b>58%</b>	<b>2 341 247</b>	<b>39%</b>	<b>877 653</b>	<b>16%</b>	<b>2 377 228</b>	<b>46%</b>	<b>2 033 582</b>	<b>39%</b>	<b>217 060</b>	<b>5%</b>		

\* I tabellen ingår inte Frankrike, på grund av att fullständiga uppgifter saknas.

**Källa:** Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europeiska kommissionen.

## KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

### *MILJÖANPASSNING: ETT MER KOMPLEXT INKOMSTSTÖDSYSTEM SOM ÄNNU INTE ÄR ÄNDAMÅLSENLIGT I MILJÖHÄNSEENDE*

#### **SAMMANFATTNING**

IV. Enligt kommissionen har miljöanpassning, nedan kallat förgröning, potential att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens miljö- och klimatprestanda jämfört med perioden före dess införande. Kravet att upprätta ekologiska fokusarealer på en andel av åkermarken är exempelvis nytt. Skyddet av permanent gräsmark på nationell eller regional nivå har förstärkts genom att marginalen för omställning av dessa betesmarker har begränsats.

Förgröningsstödet gäller överlag jordbruksföretag som representerar en stor andel av jordbruksarealen (77 % år 2016). Kommissionen har därtill medgett i sina rapporter om förgröning att det funnits utrymme för förbättring i genomförandet och ett antal förändringar i regelverket har antagits både för att förenkla systemets funktion och för att förbättra dess miljöprestanda. Ett förbud mot att använda bekämpningsmedel på arealer med ekologiskt fokus kommer exempelvis att börja gälla från 2018, vilket innebär en betydande förbättring av miljöprestandan inom ramen för förgröning.

V. Förgröningsstöd är ett frikopplat inkomststöd som belönar jordbrukare för tillhandahållande av grundläggande kollektiva nyttigheter. I detta avseende skiljer sig förgröning, som är ett standardiserat stöd, från mer riktade och ambitiösa miljö- och klimatåtgärder i jordbruket, genom vilka kostnader som uppstår och inkomstbortfall kompenseras jämfört med baskraven. Det förgröningsstöd som är standardiserat för att uppnå en enklare administration är inte avsett att spegla vare sig kostnaderna för jordbrukare eller värdet på de förväntade grundläggande fördelarna för miljön och klimatet. Andelen direktstöd som berörs (30 % plus eventuella påföljder upp till 7,5 % av direktstödet) har en ändamålsenlig avskräckande verkan. Tack vare den betydande andelen direktstöd, och att detta stöd är obligatoriskt, genomförs förgröningsmetoder av nästan alla jordbrukare som omfattas av förgröningskrav, vilket säkerställer en utbredd användning av metoderna.

VI. Vad gäller kommissionens uppfattning av dödvikt tar kommissionen inte enbart i beaktande de förändringar som införts genom förgröningen av jordbrukarnas metoder, utan även bevarandet av befintliga metoder och områden (t.ex. mark i träda, skydd av häckar, buffertremsor etc.) som gynnar miljön och klimatet. Detta gäller i ännu högre grad eftersom externa faktorer leder till en ökning av den nuvarande trenden mot intensifiering och specialisering av produktionen. Kommissionen anser att även om denna effekt av förgröningen beaktas är den dödvikt som revisionsrätten tar upp mer begränsad. Förgröningsstödet potential att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens miljöprestanda ligger även på det område som omfattas av förgröningskraven där dessa ändringar eller bevarandet av befintliga gynnsamma metoder ska iaktas av jordbrukarna.

#### VIII.

Första punktsatsen: Kommissionen godtar i huvudsak rekommendation 1 men är i detta skede inte i stånd att göra särskilda åtaganden med avseende på lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 och för måldatumet för genomförandet. Arbetet har dock redan påbörjats för att ytterligare utveckla interventionslogiken hos den gemensamma jordbrukspolitikens miljö- och klimatrelaterade instrument, inklusive förgröning.

Andra punktsatsen: Kommissionen godtar den första meningen i rekommendation 2 och går redan igenom och bedömer genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik som gäller för närvarande med avseende på kommissionens lagstiftningsförslag för den gemensamma

jordbrukspolitiken efter 2020. I detta hänseende har kommissionen redan gett ut två rapporter om genomförandet av förgröning 2016 och 2017.

Kommissionen godtar i huvudsak återstoden av rekommendation 2, men är i detta skede inte i stånd att göra särskilda åtaganden med avseende på lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 och för måldatumet för genomförandet.

## **IAKTTAGELSER**

### **Kommissionens gemensamma svar på punkt 16 a och b samt ruta 2:**

Målet med förgröning är att förbättra den gemensamma jordbrukspolitiken miljöprestanda. Detta ska uppnås genom tre krav som omfattar miljö- och klimatmål i fråga om biologisk mångfald (främst genom arealer med ekologiskt fokus), koldioxidbindning (främst genom skydd av permanent gräsmark) och mark (främst genom diversifiering av grödor). Förgröningsstödet syftar uppenbarligen endast till att bidra till förbättringar av situationen rörande dessa miljö- och klimatutmaningar. Vad gäller mätningen av förgröningsresultat i relation till målsättningen är en relevant indikator det område som omfattas av minst ett förgröningskrav och målet är att maximera detta område. Som revisionsrätten betonar är det alltid svårt att fastställa mål och mäta förgröningsens specifika bidrag för varje miljö- och klimatutmaning på grund av de många olika externa och interna faktorer som samverkar.

### **Ruta 2 – Biologisk mångfald och mark: oklart var vi står och vart vi vill komma**

#### **Mark**

Kommissionens meddelande *En temainriktad strategi för markskydd* är fortfarande den mest omfattande EU-ramen som berör olika former av markförstörelse. Sedan 2006 har en hel del uppnåtts genom de icke-lagstiftande pelarna, däribland integrering av markskydd i EU:s politik, den gemensamma jordbrukspolitiken i synnerhet. I avsaknad av EU-lagstiftning om mark (förslaget till ett ramdirektiv om mark [KOM(2006)231] drogs tillbaka efter åtta år på grund av en blockerande minoritet i rådet) finns det fortfarande inga specifika mål för mark på EU-nivå. Flera åtgärder har vidtagits på EU-nivå, såsom att upprätta en EU-expertgrupp för markskydd för att ta itu med åtagandena i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram och att reflektera över ett potentiellt nytt initiativ för mark på EU-nivå. Enligt en inventering av markpolitiken på EU- och medlemsstatsnivå<sup>1</sup> som nyligen publicerats är markskydd fortfarande utspritt på flera politiska instrument.

19. Se kommissionens svar på punkt 16 a och b samt ruta 2, liksom kommissionens svar på punkt 20.

b) Effekterna ska iakttas över flera år och följer av den samlade effekten av flera faktorer, bland annat den förväntade effekten av arealer med ekologiskt fokus.

20. Även om den exakta kvantifieringen av de förväntade miljövinster inte fastställdes i konsekvensbedömningen definierades målen för varje förgröningskrav vid tidpunkten för kommissionens antagande. Ekologiska fokusarealer var främst avsedda för att förbättra den biologiska mångfalden, skyddet av permanenta gräsmarker syftade i första hand till att säkerställa koldioxidbindning, medan diversifieringen av grödor (ungefär som växelbruk som ursprungligen planerades) hade som syfte att bevara markkvaliteten. För vissa metoder fick målen stöd i befintlig vetenskaplig litteratur, särskilt för diversifiering av grödor och permanent gräsmark. I de

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil\\_inventory\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf)

efterföljande diskussionerna utvecklades tanken om vad förgröning avsetts uppnå, dock inte i kvantifierade termer.

#### Kommissionens gemensamma svar på punkterna 23 och 24:

Förgröningsstödet är ett frikopplat inkomststöd som belönar jordbrukare för tillhandahållande av miljö- och klimatomfattande kollektiva nyttigheter. I detta avseende skiljer sig förgröning, som är ett standardiserat stöd, från mer riktade och ambitiösa miljö- och klimatåtgärder i jordbruket, genom vilka kostnader som uppstår och inkomstbortfall kompenseras jämfört med baskraven. Det förgröningsstöd som är standardiserat för att uppnå en enklare administration är inte avsett att spegla vare sig kostnaderna för jordbrukare eller värdet på de förväntade grundläggande fördelarna för miljön och klimatet. Andelen direktstöd som berörs (30 % plus eventuella påföljder upp till 7,5 % av direktstödet) har en ändamålsenlig avskräckande verkan. Tack vare den betydande andelen direktstöd, och att detta stöd är obligatoriskt, genomförs förgröningsmetoder av nästan alla jordbrukare som omfattas av förgröningskrav, vilket säkerställer en utbredd användning av metoderna.

25. Eftersom förgröning tillsammans med andra politiska instrument bidrar till att uppnå vissa allmänna miljömål, såsom förbättring av organiskt material i marken, landskapsskydd eller vattenkvalitet, skulle det vara mycket svårt att isolera det specifika ekonomiska värdet av de förväntade miljö- och klimatvinster som förgröning medfört för dessa allmänna mål.

(e) Se kommissionens svar på punkt 16.

#### Kommissionens gemensamma svar på punkterna 29 till 31:

När det gäller att förändra metoderna anser kommissionen att det antal jordbruksföretag som berörs är den bästa indikatorn för effekten av införandet av förgröning. I detta hänseende konstaterar kommissionen att förgröning medförde förändringar för 13 % av jordbruksföretagen vad gäller diversifiering av grödor och 37 % av jordbruksföretagen vad gäller arealer med ekologiskt fokus<sup>2</sup>. Dessa förändringars miljöpåverkan i fråga om områden är svår att bedöma eftersom gynnsamma resultat förväntas inte enbart för den specifika andel mark där förändringarna ägde rum utan för ett större område. Denna påverkan beror på de gynnsamma metoder som använts.

Se även kommissionens svar på punkt 34.

#### Kommissionens gemensamma svar på punkterna 32 och 33:

Kommissionen anser att andelen arealer som omfattas av minst ett förgröningskrav är en relevant indikation på förgröningspotentialen att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens miljöprestanda. Därigenom avspeglas den areal för vilket alla förgröningskrav gäller, som komplement till och i samverkan med bland annat andra åtgärder, såsom god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk. Förgröningsens slutliga miljö- och klimatpåverkan beror naturligtvis även på ambitionen för de krav som gäller för dessa områden (såsom att öka de ekologiska fokusarealerna från 5 % till 7 %), men den kvantitativa aspekten, dvs. den berörda arealen, är avgörande för slutresultatet. År 2016 omfattade antalet jordbruksföretag som uppfyllde ett eller flera förgröningskrav 77 % av den totala jordbruksarealen. Andra indikatorer för mer specifika förgröningskrav används även för att övervaka förgrönningen, exempelvis andelen arealer med ekologiskt fokus på åkermark (baserat på arealer med ekologiskt fokus enligt jordbrukarnas deklARATIONER). Dessa indikatorer analyseras i detalj i alla tillgängliga

---

<sup>2</sup> Se figur 5.

rapporter om förgröning, i synnerhet i kommissionens arbetsdokument från 2016 samt i 2017 års rapport om arealer med ekologiskt fokus till rådet och Europaparlamentet.

Förgröningskraven behöver dessutom inte nödvändigtvis ha som mål att förändra jordbruksmetoderna (se kommissionens svar på punkt 34).

34. Vad gäller kommissionens uppfattning av dödvikt tar kommissionen inte enbart i beaktande de förändringar som införts genom förgröningen av jordbrukarnas metoder, utan även bevarandet av befintliga gynnsamma metoder och områden, i synnerhet i de fall då de externa faktorerna leder till en ökande trend att intensifiera produktionen (t.ex. att minska permanent gräsmark och mark i träda). Av förenklingsskäl behöver exempelvis inte kravet på arealer med ekologiskt fokus nödvändigtvis medföra att nya element eller ekologiska områden skapas på alla gårdar där de redan finns i den utsträckning som krävs. Genom förgröningen skyddas och främjas emellertid dessa element och områden, och därmed undviks att de förstörs till följd av intensifiering. Om detta togs i beaktande skulle den dödviktseffekt som revisionsrätten nämner vara mer begränsad.

39. Ekologiska jordbrukare som anses vara ”miljövänliga per definition” tillhandahåller kollektiva nyttigheter utöver de kollektiva nyttigheter som tillhandahålls genom förgröning. Småbrukare är undantagna från förgröningskraven på grundval av behovet av förenkling och kostnadsnyttö överväganden. Det område som berörs av ordningen för småbrukare är dock begränsat (7 % av området med direktstöd).

45. Skyddet av miljömässigt känslig permanent gräsmark riktas i första hand mot Natura 2000, där de mest värdefulla områdena ingår i förhållande till biologisk mångfald.

46. Även om det allmänna målet med skyddet av permanent gräsmark är att bevara kollagret är målet med skyddet av den specifika kategorin miljömässigt känslig permanent gräsmark att bevara den biologiska mångfalden och bidra till att uppfylla en god bevarandestatus enligt direktiv 92/43/EEG, bilaga I gräsmarksmiljöer, bilaga II arter som är beroende av gräsmarksdrift och fågelarter som skyddas genom direktiv 2009/147/EG i särskilda skyddsområden som innefattar gräsmark. Det finns en stark koppling mellan vissa regler i fågel- och habitatdirektiven. På grundval av den nuvarande lagstiftningen bör därför en bättre inriktning ske mot biologisk mångfald i första hand.

48. Kvävefixerande grödor och fånggrödor är viktiga arealer med ekologiskt fokus, men mark i träda, som är ett icke-produktivt område, är den näst viktigaste typen av arealer med ekologiskt fokus och utgjorde 38 % av arealerna med ekologiskt fokus 2015. Eftersom mark i träda gynnar miljön och klimatet i de fall lämpliga verksamhetskrav har fastställts kommer vikten av denna typ av arealer med ekologiskt fokus sannolikt att leda till ett ökat mervärde hos arealer med ekologiskt fokus.

50. Kommissionen anser att de förtydliganden av förvaltningsmetoderna, såsom förbudet mot bekämpningsmedel på produktiva arealer med ekologiskt fokus och den förbättrade specifikationen för minimiperioderna för växttäcket, som den senaste ändringen av den delegerade akten<sup>3</sup> medförde, är ett betydelsefullt steg mot att höja den biologiska mångfaldens status på dessa arealer. På de arealer som berörs bör dessa förändringar därför innebära en väsentlig förbättring av verksamhetskraven för arealer med ekologiskt fokus.

---

<sup>3</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1155 av den 15 februari 2017 om ändring av delegerad förordning (EU) nr 639/2014 (EUT L 167, 30.6.2017, s. 1).

54. Kommissionen övervakar aktivt medlemsstaternas genomförande av förgröning och gör uppföljningar vad gäller felaktigt genomförande av EU:s regler. Det finns dock begränsningar för kommissionens bedömningskapacitet, och kommissionen är inte i stånd att validera i detalj huruvida dessa val är miljömässigt relevanta i särskilda nationella eller lokala situationer.

57. Kontinuitet är en av de viktigaste aspekterna av stödet till miljö- och klimatvänligt jordbruk. Genom att genomföra bra system som ger resultat under längre än en programperiod kan resultatens leverans befastas.

Även om man kan vänta sig en ökning av miljöambitionen inom ramen för miljö- och klimatåtgärder i jordbruket till följd av införandet av förgröning behöver inte detta alltid vara fallet. För det första är inte förgröning en del av baskraven för miljö- och klimatåtgärderna i jordbruket. Det får inte bli så att det genom dessa åtgärder betalas för insatser som överlappar med förgröning (vilket i själva verket kräver att ambitionsnivån höjs för att erbjuda ett utökat stöd), men dessa obetalda insatser kan fortfarande vara en del av åtgärden. För det andra kan förgröningens effekter, särskilt vid åtaganden som rör diversifiering av grödor, upptäckas enklare eftersom sådan diversifiering, för att behålla stödet, måste vara mer ambitiös än vad som krävs för förgröning.

58. Kommissionen anser att risken för överlappning mellan förgröning och tvärvillkor samt mellan förgröning och miljöåtgärder inom landsbygdsutveckling hanteras på lämpligt sätt i föreskrifterna. I det senare fallet undantas inte överlappningar mellan förgröning och miljö- och klimatåtaganden i jordbruket i den rättsliga ramen, förutsatt att stödet för samma metod endast ges en gång, dvs. att dubbelfinansiering undviks.

#### Kommissionens gemensamma svar på punkterna 59 och 60:

Risken för överlappning mellan förgröning och tvärvillkor som revisionsrätten tar upp hanteras i föreskrifterna. De element eller metoder som krävs vid tvärvillkor i olika medlemsstater utgör i stället baskraven för förgröningsmetoder som fastställs på EU-nivå. Fånggrödor med en sort kan exempelvis möjligen krävas vid tvärvillkor, men de får endast räknas som en areal med ekologiskt fokus om en andra sort läggs till i blandningen för fånggrödorna. Därmed sker en samverkan mellan de båda instrumenten, där tvärvillkor utgör en föreskriven bestämmelse och arealer med ekologiskt fokus bidrar till att främja en bättre miljöpåverkan.

66. Översynen av förgröning var en del av förenklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för kommissionens Refit-utövande för 2016. I översynen svarades på det åtagande kommissionen gjort i sin förklaring av den 2 april 2014 om att efter ett år överväga erfarenhet, administrativ börda, påverkan på de likvärdiga förutsättningarna och påverkan på produktionspotentialen på EU-nivå. Ett arbetsdokument från kommissionen offentliggjordes i juni 2016<sup>4</sup>.

Utifrån översynen har avdelningar vid GD Jordbruk och landsbygdsutveckling tagit fram en uppsättning konkreta förslag på förenklingar. De utgör ett balanserat paket genom vilket nuvarande regler finjusteras, särskilt för arealer med ekologiskt fokus, för att göra dem enklare att förstå och genomföra både för jordbrukare och för förvaltningar.

I detta syfte har kommissionen lagt fram en delegerad akt (om ändring av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014). Denna text har antagits av båda medlagstiftarna och offentliggjordes den 30 juni 2017<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> SWD(2016) 218 final av den 22.6.2016.

<sup>5</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1155.

Tretton åtgärder för justering av förvaltningsvillkor kommer att fungera som incitament för jordbrukare att deklarerat landskapselement och buffertremsor. Till exempel:

- Vissa kategorier har slagits samman och tillhörande krav har rationaliserats i de fall vissa remsor och landskapselement vad gäller arealer med ekologiskt fokus liknar varandra. På detta vis undviks sammanblandning och felkällor.
- Viss flexibilitet har införts för fastställd storleksgräns och för landskapselementens placering, vilket särskilt ger en större täckning av typer av arealer med ekologiskt fokus såsom häckar och åkerrenar.
- Vissa villkor har tagits bort i de fall de varit svåra att motivera i fråga om miljöfördelar, såsom krav på att använda kvävefixerande grödor som rena grödor.

Det bör betonas att syftet med vissa ändringar är att förbättra politikens miljöprestanda och att höja den övergripande trovärdigheten för 2013 års förgröning av direktstöd.

Detta inbegriper en kortaste löptid för vissa element, såsom fånggrödor och mark i träda, och ett allmänt förbud mot användning av växtskyddsmedel på odlingsmark som karaktäriseras som arealer med ekologiskt fokus. Förbudet avspeglar målet med stödet: användningen av bekämpningsmedel kan inte anses vara förenlig med bevarandet och utvecklingen av biologisk mångfald för vad som utgör endast 5 procent åkermark.

67. För att stödja medlemsstaterna i genomförandet av förgröning har flera förenklingsåtgärder införts sedan 2015 i föreskrifterna eller riktlinjerna. Beträffande arealer med ekologiskt fokus avsåg de huvudsakliga förändringarna följande:

- Förenklingen av storlekskriterierna för vissa element och av möjligheten att använda området (t.ex. buffertremsor, åkerrenar).
- Det faktum att jordbrukaren kan ändra typ och plats i viss mån efter stödansökan.
- Möjligheten att inte alla potentiella permanenta arealer med ekologiskt fokus måste kartläggas i skiktet för arealer med ekologiskt fokus.
- Den flexibilitet som ges för att skilja mellan häckar eller träremsor och träd på rad, liksom sammanslagningen av typer av arealer med ekologiskt fokus.
- Förtydligandet av definitioner (hål i häckar eller träremsor).
- Godkännandet av angränsande landskapselement som är belägna runt jordbruksskiften.

#### **Ruta 5 – Etableringen av skiktet för områden med ekologiskt fokus var en tung börda**

År 2015, dvs. det första året som förgröningsstödet genomfördes, ändrade kommissionen riktlinjerna för skiktet för områden med ekologiskt fokus för att klargöra att alla arealer med ekologiskt fokus som deklarerats av jordbrukare och som är stabila över tid måste kartläggas inom skiktet för arealer med ekologiskt fokus, men inte nödvändigtvis alla potentiella arealer med ekologiskt fokus.

69. Se kommissionens svar på punkt 54.

#### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

73. Enligt kommissionen har förgröning potential att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens miljö- och klimatprestanda jämfört med perioden före dess införande. Kravet att ha ekologiska fokusarealer på en viss andel av åkermarken är exempelvis nytt. Skyddet av permanent gräsmark på nationell eller regional nivå har förstärkts genom att marginalen för omställning av dessa betesmarker har begränsats. Förgröningsstödet gäller överlag jordbruksföretag

som representerar en stor andel av jordbruksarealen (77 % år 2016). Kommissionen har därtill medgett i sina rapporter om förgröning att det funnits utrymme för förbättring i genomförandet och ett antal förändringar i regelverket har antagits både för att förenkla systemets funktion och för att förbättra dess miljöprestanda. Ett förbud mot att använda bekämpningsmedel på arealer med ekologiskt fokus kommer exempelvis att börja gälla från 2018, vilket innebär en betydande förbättring av miljöprestandan inom ramen för förgröning.

77. Förgröningsstödet är ett frikopplat inkomststöd som belönar jordbrukare för tillhandahållande av miljö- och klimatmässiga kollektiva nyttigheter. I detta avseende skiljer sig förgröning, som är ett standardiserat stöd, från mer riktade och ambitiösa miljö- och klimatåtgärder i jordbruket, genom vilka kostnader som uppstår och inkomstbortfall kompenseras jämfört med baskraven. Det förgröningsstöd som är standardiserat för att uppnå en enklare administration är inte avsett att spegla vare sig kostnaderna för jordbrukare eller värdet på de förväntade grundläggande fördelarna för miljön och klimatet. Andelen direktstöd som berörs (30 % plus eventuella påföljder upp till 7,5 % av direktstödet) har en ändamålsenlig avskräckande verkan. Tack vare den betydande andelen direktstöd, och att detta stöd är obligatoriskt, genomförs förgröningsmetoder av nästan alla jordbrukare som omfattas av förgröningskrav, vilket säkerställer en utbredd användning av metoderna.

78. Vad gäller kommissionens uppfattning av dödvikt tar kommissionen inte enbart i beaktande de förändringar som införts genom förgröningen av jordbrukarnas metoder, utan även bevarandet av befintliga metoder och områden (t.ex. mark i träda, skydd av häckar, buffertremsor etc.) som gynnar miljön och klimatet. Detta gäller i ännu högre grad eftersom externa faktorer leder till en ökning av den nuvarande trenden mot intensifiering och specialisering av produktionen. Kommissionen anser att även om denna effekt av förgröningen beaktas är den dödvikt som revisionsrätten tar upp mer begränsad. Förgröningsstödet potential att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens miljöprestanda ligger även på det område som omfattas av förgröningskraven där dessa ändringar eller bevarandet av befintliga gynnsamma metoder ska iaktas av jordbrukarna.

79. Utformningen av åtgärder för förgröning i EU:s lagstiftning är en avvägning mellan de förväntade miljöresultaten och de begränsningar som åläggs jordbrukare och nationella förvaltningar. I detta hänseende föredrogs diversifiering av grödor framför växelbruk på grund av förvaltningsmässiga begränsningar, beteckningen av miljömässigt känslig permanent gräsmark kopplas till vissa krav för Natura 2000 med ett mål för biologisk mångfald, och typer av arealer med ekologiskt fokus innefattar produktiva element för att undvika en alltför stram påverkan på produktionspotentialen. Efter det första året av genomförande av förgröning har kommissionen, baserat på de erfarenheter som gjorts, påbörjat de förändringar som krävs för att förenkla och förbättra miljöresultaten inom ramen för förgröning. Detta omfattar särskilt ett förbud mot bekämpningsmedel på produktiva typer av arealer med ekologiskt fokus.

80. Se kommissionens svar på punkt 54.

### **Rekommendation 1**

Kommissionen godtar i huvudsak rekommendation 1 men är i detta skede inte i stånd att göra särskilda åtaganden med avseende på lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 och för måldatumet för genomförandet. Arbetet har dock redan påbörjats för att ytterligare utveckla interventionslogiken hos den gemensamma jordbrukspolitikens miljö- och klimatrelaterade instrument, inklusive förgröning.

### **Rekommendation 2**

Kommissionen godtar den första meningen i rekommendation 2 och går redan igenom och bedömer genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik som gäller för närvarande med avseende på

kommissionens lagstiftningsförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020. I detta hänseende har kommissionen redan gett ut två rapporter om genomförandet av förgröning 2016<sup>6</sup> och 2017<sup>7</sup>.

Kommissionen godtar i huvudsak återstoden av rekommendation 2, men är i detta skede inte i stånd att göra särskilda åtaganden med avseende på lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 och för måldatumet för genomförandet.

---

<sup>6</sup> Kommissionens arbetsdokument om översynen av förgröning efter ett år (SWD 218 final av den 22.6.2016).

<sup>7</sup> Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av kravet för arealer med ekologiskt fokus inom ramen för systemet för miljöanpassat direktstöd (SWD(2017) 121 final av den 29.3.2017).

<b>Händelse</b>	<b>Datum</b>
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	5.10.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	28.9.2017
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	15.11.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	29.11.2017

Jordbruk, i synnerhet intensivt jordbruk, inverkar negativt på miljön och klimatet. Miljöanpassningsstödet – ett direktstöd där jordbrukare som tillämpar jordbruksmetoder som är bra för markkvalitet, koldioxidbindning och biologisk mångfald belönas – infördes 2015 för att förbättra miljö- och klimatprestandan hos EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Vi fann att miljöanpassningen, som den nu genomförs, sannolikt inte uppfyller det målet, främst på grund av de lågt ställda kraven som till stor del återspeglar de normala jordbruksmetoderna. Vi uppskattar att miljöanpassningsstödet har lett till att jordbruksmetoder ändrats på endast cirka 5 % av all jordbruksmark i EU. Vi lämnar ett antal rekommendationer om hur ändamålsenligare miljöinstrument kan utformas för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020.

40  
1977-2017



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)  
Webbplats: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2017

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.