

Särskild rapport

Biologisk mångfald i odlingslandskapet: GJP:s bidrag har inte hejdat minskningen



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–13
Minskande biologisk mångfald i odlingslandskapet är ett allvarligt hot	01–08
Internationella åtgärder och EU-åtgärder för att hejda förlusten av biologisk mångfald	09–13
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	14–18
Iakttagelser	19–73
Luckor i utformningen av EU:s strategi för biologisk mångfald, i dess samordning med GJP och i övervakningen av den	19–37
EU:s strategi för biologisk mångfald är inte tillräckligt strikt i fråga om mål 3a, och de tillhörande indikatorerna har brister	20–27
Ingen EU-strategi för bevarande av genetisk mångfald	28–30
Kommissionen överskattar hur mycket pengar den lägger på biologisk mångfald	31–37
Merparten av GJP-finansieringen har liten positiv effekt på den biologiska mångfalden	38–60
De flesta direktstöden bevarar eller förbättrar inte odlingslandskapets biologiska mångfald	39–40
Tvårvillkorens sanktionssystem har ingen tydlig effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald	41–50
Miljöanpassningens potential att förbättra den biologiska mångfalden är underutnyttjad	51–60
Några stödordningar för landsbygdsutveckling har potential att förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald	61–73
Åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk, Natura 2000-åtgärder och åtgärder för ekologiskt jordbruk har störst potential att bevara eller förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald	62–64
Mindre krävande åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk har fler deltagare	65–67

Producenter av jordbruksgrödor är mindre benägna att vidta åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk inriktade på biologisk mångfald	68–69
Resultatbaserade stödordningar ger positiva effekter men är sällsynta	70
Få landsbygdsutvecklingsindikatorer handlar om resultat och många har inte uppdaterats på senare tid	71–73

Slutsatser och rekommendationer	74–82
--	--------------

Bilagor

Bilaga I – Huvudsakligt granskningsarbete i medlemsstaterna

Bilaga II – Indikatorer på biologisk mångfald

Termer och förkortningar

Kommissionens svar

Tidslinje

Granskningsteam

Sammanfattning

I Antalet och artrikedomen av djur och växter i odlingslandskapet – ”odlingslandskapets biologiska mångfald” – har minskat under många år i Europa. Sedan 1990 har till exempel populationerna av odlingslandskapets fåglar och gräsmarksfjärilar minskat med mer än 30 %.

II Kommissionen antog en strategi för biologisk mångfald 2011 i syfte att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystem senast 2020 och i möjligaste mån återställa dem. Framför allt gjorde den ett åtagande om att öka jord- och skogsbrukets bidrag till bevarande och förbättring av den biologiska mångfalden. Det gjordes inom ramen för ett internationellt åtagande med detta mål, som hängde samman med alla medlemsstaters och EU:s ratificering av Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald.

III För perioden 2014–2020 planerade kommissionen att satsa 8,1 % av EU:s budget (86 miljarder euro) på biologisk mångfald, varav 77 % (66 miljarder euro) skulle komma från den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). EU:s roll i att skydda och öka odlingslandskapets biologiska mångfald är avgörande eftersom EU fastställer miljönormer genom lagstiftning och medfinansierar merparten av medlemsstaternas jordbruksutgifter.

IV Syftet med den här revisionen var att bedöma hur GJP har bidragit till att bevara och förbättra den biologiska mångfalden. Vi undersökte EU:s ansträngningar för att nå sina mål för biologisk mångfald senast 2020, och vi ger rekommendationer som kan bidra till de pågående lagstiftningsförberedelserna för GJP 2021–2027 och genomförandet av EU:s nya strategi för biologisk mångfald efter 2020.

V Vi bedömde om EU hade utformat sin strategi för biologisk mångfald och den rättsliga ramen för GJP 2014–2020 så att den biologiska mångfalden skulle bevaras bättre. Vi undersökte även hur kommissionen har övervakat och utvärderat framstegen mot jordbruksmålet för 2020 i sin strategi för biologisk mångfald. Slutligen bedömde vi i vilken grad EU:s och medlemsstaternas åtgärder har bidragit till uppnåendet av jordbruksmålet för 2020.

VI Vi konstaterade att formuleringen av målet och åtgärderna på jordbruksområdet i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 gör det svårt att mäta framsteg. Vi fann också att EU:s politikområden och strategier var dåligt samordnade, och ett

resultat av det är att den minskade genetiska mångfalden inte tas upp. Slutligen fann vi att kommissionen inte spårar GJP-utgifter för biologisk mångfald på ett tillförlitligt sätt.

VII GJP:s direktstöd – 70 % av EU:s jordbruksutgifter – har begränsad effekt, när den är känd, på odlingslandskapets biologiska mångfald. Vissa krav för direktstöd, i synnerhet miljöanpassningskrav och tvärvillkor, skulle kunna förbättra den biologiska mångfalden, men kommissionen och medlemsstaterna har satsat på alternativ med lägre effekt. EU:s landsbygdsutvecklingsinstrument har större potential än direktstöd när det gäller att bevara och förbättra den biologiska mångfalden. Medlemsstaterna använder dock relativt sällan landsbygdsutvecklingsåtgärder med högre effekt, såsom resultatbaserade och ”mörkgröna” stödordningar.

VIII Vi rekommenderar kommissionen att

1. förbättra samordningen och utformningen av EU:s strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2020 – och i det syftet även spåra utgifterna noggrannare,
2. öka direktstödet bidrag till odlingslandskapets biologiska mångfald,
3. öka landsbygdsutvecklingens bidrag till odlingslandskapets biologiska mångfald,
4. utveckla tillförlitliga indikatorer för bedömningen av GJP:s effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald.

Inledning

Minskande biologisk mångfald i odlingslandskapet är ett allvarligt hot

01 Den globala minskningen av biologisk mångfald är allmänt känd. Under 2019 varnade den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) för att minskningen går snabbare än någonsin tidigare i människans historia – omkring en miljon djur- och växtarter över hela världen hotas för närvarande av utrotning¹. I januari 2020 klassade Världsekonomet forum förlusten av biologisk mångfald och ekosystemens kollaps som ett av de fem största hoten som världen står inför², sett till såväl sannolikhet som effekter.

02 I Europeiska miljöbyråns rapport om miljösituationen 2019³ konstateras att jordbrukets intensifiering är en av huvudorsakerna till förlusten av biologisk mångfald och försämringen av ekosystemen i Europa. I många områden i Europa har intensifieringen lett till att tidigare diversifierade landskap, bestående av många små fält och livsmiljöer, omvandlats till enhetliga sammanhängande marker som brukas med stora maskiner och avsevärt mindre arbetskraft (se *figur 1*). Det har lett till att den naturliga växtligheten har minskat och blivit mindre artrik, vilket har gjort att djurlivet påverkats på samma sätt⁴. I en tysk studie från 2017, där den totala biomassan av insekter mättes med hjälp av fällor som placerades ut i 63 naturskyddsområden för att samla information om status och trender för lokala arter, uppskattades biomassan av flygande insekter ha minskat med 76 % sett till hela säsongen och med 82 % under sommaren över 27 års tid⁵. Även om kvantifieringen som presenteras i rapporten har ifrågasatts, stöder andra studier slutsatsen att detta är en allmän trend⁶.

¹ IPBES. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, 2019.

² Världsekonomet forum. *Global Risks Report*, 2020.

³ Europeiska miljöbyrån. *Europas miljö – tillstånd och utblick 2020*, 2019.

⁴ IPBES. *Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*, 2018.

⁵ Hallmann m.fl.: *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*. PLoS ONE 12, 2017.

⁶ Early, C.: *Insect armageddon – the devil is in the detail*. Ecologist, 3 november 2017.

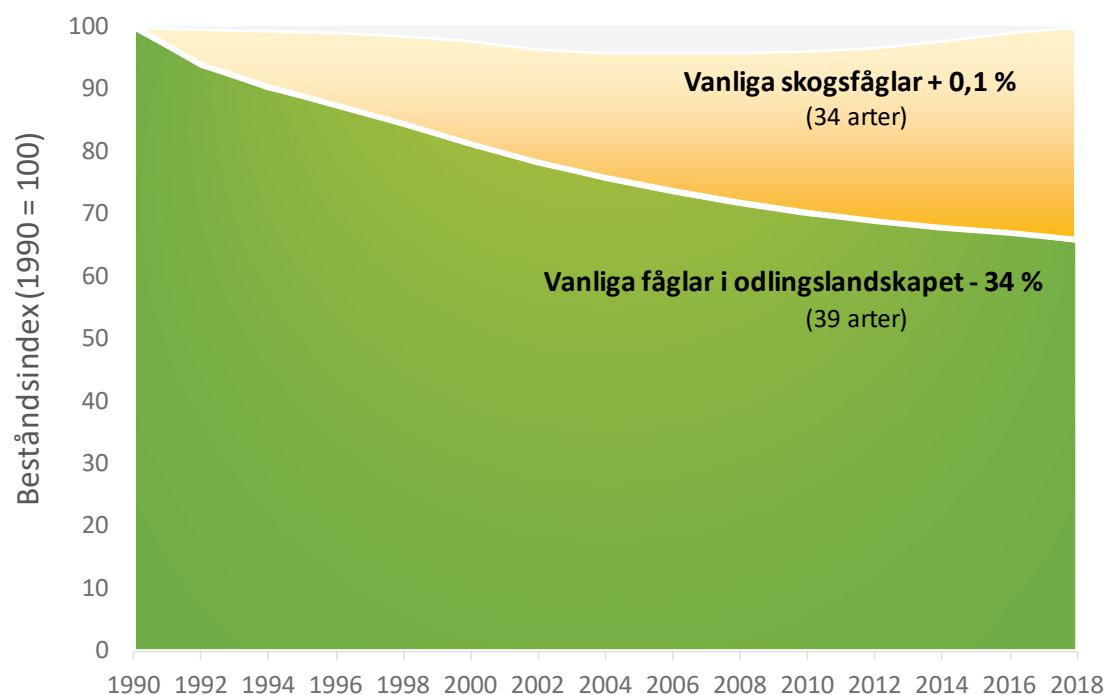
Figur 1 – Minskad biologisk mångfald i odlingslandskapet på grund av intensifierad markanvändning



Källa: Revisionsrätten.

03 Fågelbestånden i odlingslandskapet anses vara en bra indikator på förändringar i odlingslandskapets biologiska mångfald eftersom fåglar spelar en viktig roll i näringskedjan och förekommer i många olika livsmiljöer. Det senast publicerade aggregerade indexet över fågelbestånd visar att fågelarterna har minskat sedan 1990. Mest slående är att EU:s index över odlingslandskapets fåglar visar en **minskning med 34 %** bland 39 arter som är vanliga i jordbrukslandskapet. Under samma period ökade indexet över skogsfåglar med 0,1 % – vilket tyder på att jordbruket i hög grad driver på förlusten av biologisk mångfald (se [figur 2](#)).

Figur 2 – Vanliga fåglar i odlingslandskapet och skogen – EU:s index över fågelbestånd



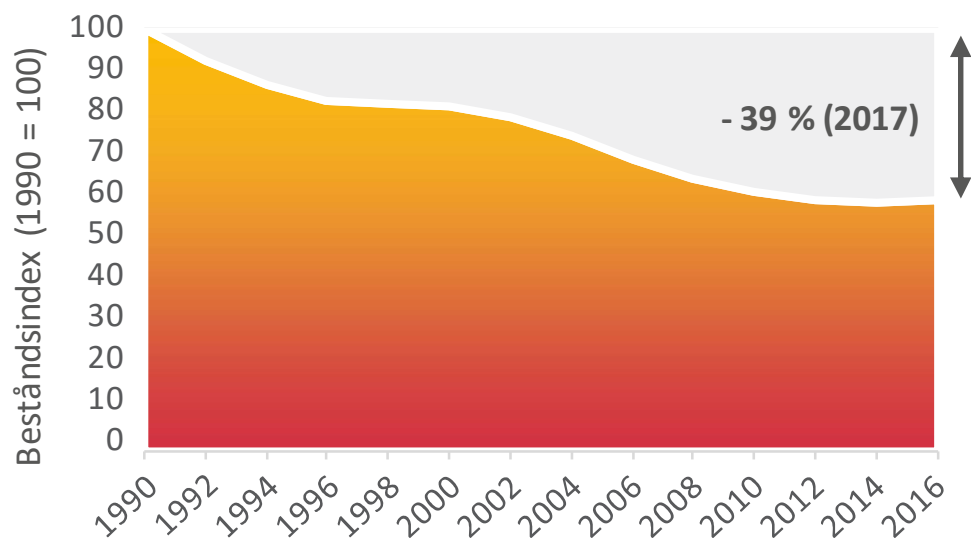
Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från Eurostat (2020).

04 Precis som fåglar förekommer fjärilar i många livsmiljöer och reagerar snabbt på ändrade miljöförutsättningar. I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald fram till 2020 anges att fjärilar är representativa för många andra insekter⁷. Det senaste [europeiska indexet för fjärilar](#) är från 2017. Det visar att det totala antalet individer bland 17 vanliga fjärilsarter har minskat med 39 % sedan 1990, vilket tyder på att den biologiska mångfalden i gräsmark har minskat betydligt (se [figur 3](#)), även om situationen har stabiliserats sedan 2013. Fjorton medlemsstater⁸ bidrog med uppgifter till den senaste övervakningen av fjärilar.

⁷ Kommissionen: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – [EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 \(2/3\)](#), SWD(2015) 187 final, som åtföljer kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet [Halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020](#), COM(2015) 478 final, s. 20.

⁸ Belgien, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien och Sverige.

Figur 3 – Den europeiska indikatorn för fjärilar på gräsmark



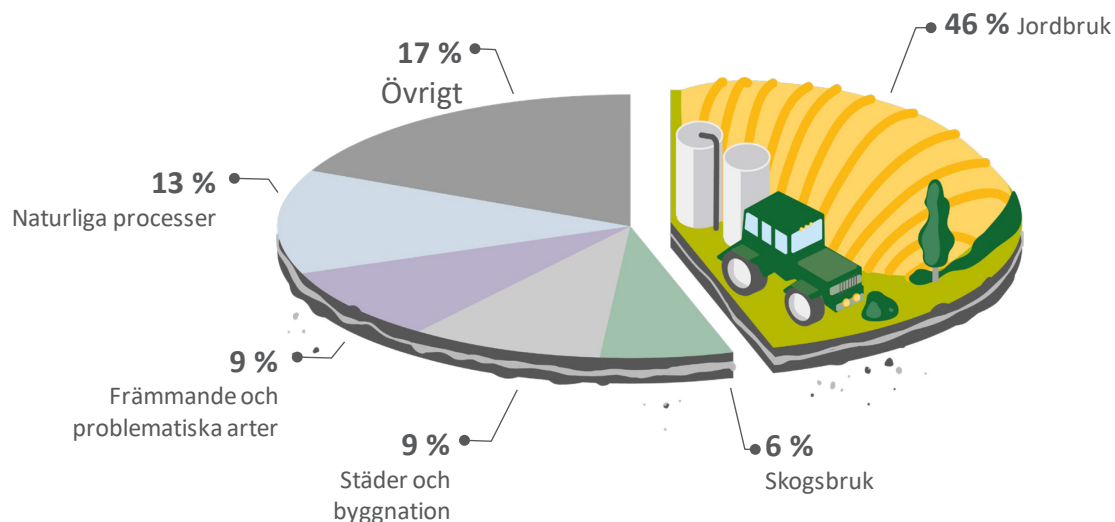
Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån (2019).

05 Natura 2000 är ett nätverk av viktiga häcknings- och viloplatser för sällsynta och hotade arter, och några sällsynta typer av naturliga livsmiljöer i EU. Den senaste rapporteringscykeln för Natura 2000 och de tillhörande fågel- och habitatdirektiven, där man mäter statusen för arter och livsmiljöer av europeiskt intresse under perioden 2013–2018, visar att statusen hade försämrats jämfört med 2007–2012. Andelen livsmiljöer med en "ogynnsam" bevarandestatus steg från 69 % till 72 %⁹. Europeiska miljöbyrån rapporterade 2019¹⁰ att jordbruket var den klart främsta källan till trycket på Natura 2000-skyddade gräsmarksmiljöer (se [figur 4](#)).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ EEA: *Europas miljö – tillstånd och utblick 2020*, 2019.

Figur 4 – Verksamheter som utövar störst tryck på gräsmarksmiljöer i Natura 2000-områden



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån (2019).

06 Situationen när det gäller den biologiska mångfalden i Europa varierar, och medlemsstaterna ställs därför inför olika utmaningar. I Bulgarien och Rumänien till exempel, som fortfarande allmänt anses ha en rik biologisk mångfald (tack vare, bland annat, mer traditionella och lågintensiva jordbruksmetoder samt mindre jordbruksenheter), har slutsatsen i vissa studier varit att det räcker att bevara den biologiska mångfaldens befintliga status¹¹. I andra medlemsstater, såsom Nederländerna och Tyskland, där intensivt jordbruk är mycket vanligare, anser vetenskapliga experter att den biologiska mångfalden måste återupprättas i områden där arter och rika naturliga livsmiljöer har försvunnit de senaste årtiondena¹².

07 I mars 2020 offentliggjorde kommissionen en utvärderingsrapport om GJP:s effekt på livsmiljöer, landskap och biologisk mångfald¹³. Enligt utvärderingen var det inte möjligt att göra en övergripande konsekvensbedömning eftersom det saknades lämpliga övervakningsuppgifter. Utvärderingens slutsats var att medlemsstaterna inte tillräckligt har utnyttjat de tillgängliga GJP-instrumenten för att skydda delvis naturliga element, i synnerhet gräsmark, eller säkerställt att alla delvis naturliga livsmiljöer som

¹¹ Sutcliffe m.fl.: *Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland*, Diversity and Distributions, 21, 2015.

¹² Erisman m.fl.: *Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both*, AIMS Agriculture and Food, 1(2), 2016; BfN: *Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017.

¹³ Alliance Environnement: *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*, november 2019.

skulle kunna brukas berättigar till direktstöd. En annan slutsats var att medlemsstaterna skulle ha kunnat använda en bredare uppsättning GJP-åtgärder för att stödja samförekomst av jordbruk och biologisk mångfald. Dessutom har utformningen och finansieringen av åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk, som ger stöd till jordbruk med intensiv odling, inte varit tillräckligt attraktiva för att leda till de ändrade bruksmetoder som måste tillämpas för att den biologiska mångfalden ska förbättras.

08 Den gemensamma jordbrukspolitikens påverkan på statusen för odlingslandskapets biologiska mångfald är inte känd för EU som helhet. En studie som offentliggjordes 2019¹⁴ om statusen i Tjeckien innehöll dock bevis på att jordbruket blev betydligt intensivare efter att landet gick med i EU 2004 och att fågelbestånden i odlingslandskapet har minskat sedan dess. Danmarks jordbruksorganisation har också konstaterat att de kraftigt minskade insektsbestånd som beskrivs i två tyska studier från 2017 (se punkt **02**) och 2019¹⁵ tydligast kunde kopplas till att det obligatoriska arealuttaget togs bort från GJP-reglerna 2009¹⁶. Europeiska ekonomiska gemenskapen införde arealuttag 1988 för att hjälpa till att minska de stora och kostsamma överskott som producerades i EU på grund av systemet med garanterade priser i GJP och för att gynna miljön. Jordbrukarna var skyldiga att inte tillämpa intensivt jordbruk på en andel av sin mark.

Internationella åtgärder och EU-åtgärder för att hejda förlusten av biologisk mångfald

09 EU och varje medlemsstat undertecknade Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald 1992 och 1993. Europeiska rådet (rådet) godkände konventionen 1993¹⁷. Alla parterna i konventionen om biologisk mångfald, däribland EU och medlemsstaterna, förband sig 2010 att uppfylla Aichimålen om biologisk mångfald som anger en global ram för prioriterade åtgärder för biologisk mångfald fram till 2020. Den främsta samordningsmekanismen i EU är rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor (biologisk mångfald). Agenda 2030 för hållbar utveckling och dess 17 mål

¹⁴ Reif m.fl.: *Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession*, Conservation Letters, 2019.

¹⁵ Seibold m.fl.: *Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level*, Nature, 2019.

¹⁶ Deter, A.: *Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik*, TopAgrar Premium, 2019.

¹⁷ Rådets beslut av den 25 oktober 1993 om ingående av konventionen om biologisk mångfald (93/626/EEG).

antogs av FN 2015 och gav också nya impulser till biologisk mångfald. De viktigaste Aichimålen och målen för hållbar utveckling som berör biologisk mångfald i odlingslandskapet visas i [figur 5](#).

Figur 5 – Viktiga Aichimål och 2030-mål för hållbar utveckling som gäller jordbruket



Källa: Revisionsrätten, baserat på FN-publikationer.

10 För att uppfylla sina åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald antog kommissionen 1998 ett meddelande om en europeisk strategi för biologisk mångfald. Kommissionen presenterade den första handlingsplanen 2001, som den uppdaterade 2006 och sedan ersatte 2011 med EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020. Rådet (2011)¹⁸ och Europaparlamentet (2012)¹⁹ godkände strategin som innehåller sex mål. Mål 3 handlar om att öka jord- och skogsbrukets bidrag till bevarande och förbättring av den biologiska mångfalden. Mål 3a, jordbruksmålet, innehåller ett allmänt åtagande, tre åtgärder och fem delåtgärder (se [figur 6](#)).

¹⁸ EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 – slutsatser antagna av rådet (miljö) den 21 juni 2011 (ST11978/11).

¹⁹ Europaparlamentets resolution av den 20 april 2012 om vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020 (2011/2307(INI)).

Figur 6 – Jordbruksmålet 3a i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 och tillhörande åtgärder

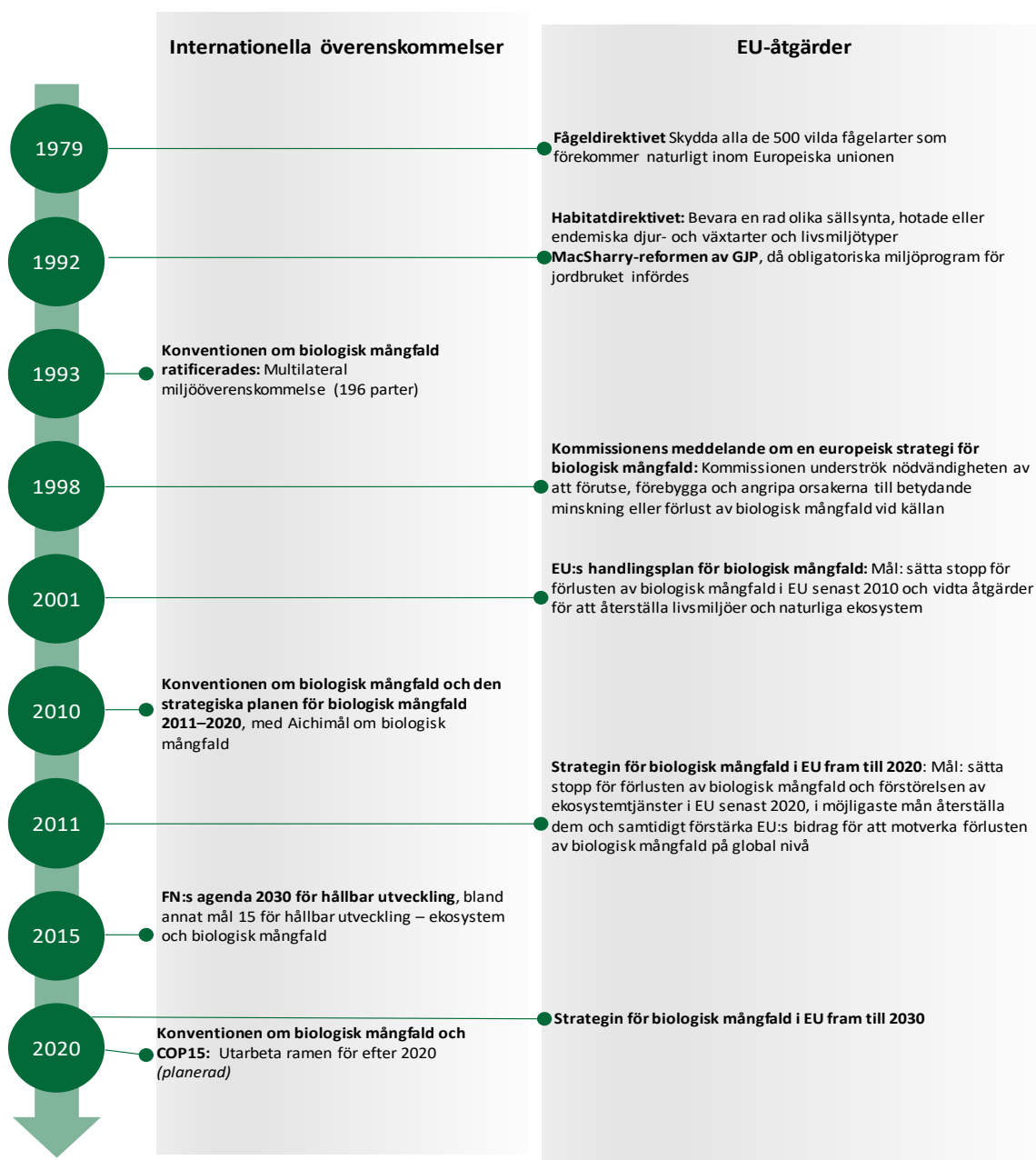


Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionen.

11 Vid kommissionen har generaldirektoratet för miljö (GD Miljö) det övergripande ansvaret för att föreslå och genomföra miljölagstiftning och miljöstrategier. Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) hanterar jordbrukslagstiftning och jordbruksstrategier. Medlemsstaterna är skyldiga att utarbeta och övervaka insatser för att uppnå målet.

12 Eftersom den nuvarande strategin för biologisk mångfald löper ut i år meddelade kommissionen i sin [europeiska gröna giv](#) att den planerade att presentera en ny strategi för perioden fram till 2030. Den nya strategin offentliggjordes i maj 2020. Den anger de allmänna principerna och förutsättningarna för partskonferensen (COP15) om konventionen om biologisk mångfald. För att ge den nya strategin konkret form planerar kommissionen att lägga fram uppföljningsinsatser och åtgärder 2021.

Figur 7 – Internationella överenskommelser och EU:s åtgärder avseende biologisk mångfald



Källa: Revisionsrätten.

13 EU fastställer miljö- och jordbruksstandards genom EU-lagstiftning och ekonomiskt stöd till jordbrukssektorn. För perioden 2014–2020 rapporterar kommissionen att den har anslagit 8,1 % av EU-budgeten (86 miljarder euro) till biologisk mångfald. I [beräkningen av budgeten 2020](#) anger kommissionen att anslagen till biologisk mångfald från den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) kommer att uppgå till 66 miljarder euro (77 % av utgifterna för biologisk mångfald) under hela perioden 2014–2020.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14 Syftet med den här revisionen var att bedöma GJP:s roll i att bevara och förbättra den biologiska mångfalden enligt mål 3a i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020. Vi valde detta ämne på grund av den snabbt försämrade biologiska mångfalden i Europa, jordbrukets stora del i försämringen, GJP:s stora andel av EU-budgeten och den senaste tidens negativa bedömningar av hur strategin, och i synnerhet jordbruksmålet, har genomförts i EU. Den här särskilda rapporten kompletterar vår särskilda rapport om Natura 2000²⁰.

15 Vårt mål var att lämna rekommendationer som kan bidra till de pågående lagstiftningsförberedelserna för GJP 2021–2027, EU:s nya strategi för biologisk mångfald fram till 2030 och diskussionerna och beslutsfattandet vid COP15-konferensen. Innehållet i den nya strategin omfattades inte av revisionen, inte heller i vilken utsträckning EU har gjort framsteg i sina internationella åtaganden om biologisk mångfald. Revisionen omfattar inte heller pollinatörer eftersom vi kommer att avge en särskild rapport om detta ämne. Man uppskattar att de pollinerande insekternas direkta årliga bidrag till det europeiska jordbruket motsvarar 15 miljarder euro²¹.

16 Revisionen omfattade utformningen, genomförandet, resultaten och övervakningen av EU:s åtgärder för att hejda förlusten av biologisk mångfald i EU:s odlingslandskap. Vi koncentrerade oss på de delar av EU:s och medlemsstaternas strategier för biologisk mångfald som berör jordbrukssektorn och hur de genomförs med hjälp av olika instrument, i synnerhet GJP. Vi tittade främst på den innevarande programperioden (2014–2020), även om vi för jämförelsens skull även granskade utformningen, genomförandet och resultaten av likartade GJP-instrument från föregående programperiod (2007–2013). Slutligen tog vi hänsyn till kommissionens lagförslag till GJP för perioden efter 2020.

²⁰ Se [revisionsrättens särskilda rapport 01/2017](#) *Mer behöver göras för att Natura 2000 ska genomföras till sin fulla potential*.

²¹ Potts m.fl., *Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project*, 14 januari 2015.

17 Den övergripande revisionsfrågan var följande: "Har GJP på ett positivt sätt bidragit till att bevara och förbättra den biologiska mångfalden?" För att kunna besvara frågan bedömde vi

- o om EU utformade sin strategi för biologisk mångfald och GJP:s rättsliga ram för 2014–2020 i syfte att bättre bevara den biologiska mångfalden, och hur kommissionen har övervakat och utvärderat framsteg mot jordbrukets 2020-mål i strategin för biologisk mångfald,
- o om direktstöden har haft en påvisat positiv effekt under GJP-perioden 2014–2020,
- o om GJP:s landsbygdsutvecklingsåtgärder för 2014–2020, i synnerhet åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk, var inriktade på biologisk mångfald.

18 Vi samlade in revisionsbevis genom att

- o gå igenom uppgifter och dokument, bland annat vetenskapliga och strategiska dokument, lagstiftning samt policy- och vägledningsdokument om odlingslandskapets biologiska mångfald i EU i ett urval av medlemsstater och regioner,
- o intervjua personal vid fem av kommissionens generaldirektorat (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Miljö, Eurostat, gemensamma forskningscentrumet samt GD Forskning och innovation) och vid Europeiska miljöbyrån, företrädare för icke-statliga organisationer (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Brussels och Eurogroup for Animals) och företrädare för nationella och regionala myndigheter, jordbrukarorganisationer och andra enheter,
- o besöka fem medlemsstater med olika profil i fråga om biologisk mångfald, jordbruk och landskap (Cypern, Tyskland, Irland, Polen och Rumänien),
- o besöka jordbruk och diskutera med 78 jordbrukare i 14 medlemsstater (se [bilaga I](#)),
- o skicka en enkät till nationella och regionala myndigheter i nio andra medlemsstater/regioner (för närmare uppgifter se [bilaga I](#)).

I oktober 2019 anordnade vi dessutom en paneldiskussion om odlingslandskapets biologiska mångfald där vetenskapliga, politiska och administrativa experter inom området deltog. Panelen hjälpte oss att kontrollera och utveckla våra granskningsiakttagelser. Personal från GD Jordbruk och landsbygdsutveckling och GD Miljö deltog som observatörer.

lakttagelser

Luckor i utformningen av EU:s strategi för biologisk mångfald, i dess samordning med GJP och i övervakningen av den

19 Vi undersökte om jordbrukets 2020-mål i EU:s strategi för biologisk mångfald är specifikt, mätbart, uppnåbart, relevant och tidsbundet och om EU:s åtgärder är förenliga med målet. Vi kontrollerade även om lagstiftningen för GJP 2014–2020 överensstämmer med strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 och med nationella initiativ, och om kommissionens sätt att spåra utgifter ger tillförlitlig information om EU:s utgifter för biologisk mångfald.

EU:s strategi för biologisk mångfald är inte tillräckligt strikt i fråga om mål 3a, och de tillhörande indikatorerna har brister

20 Som framgår av [figur 6](#) består EU:s strategi av mål och åtgärder. Strategin fastställdes för en period på tio år, medan EU-budgeten och den jordbrukspolitiska ramen har en policycykel på sju år. I den konsekvensbedömning från 2011 som åtföljer kommissionens strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020 sägs att det vägledande målet för jordbruket (3a) måste omvandlas till konkreta formuleringar när GJP-reformen utformas om 2020-målet för biologisk mångfald ska uppnås²². Resultatet av GJP-åtgärderna för 2014–2020 mäts i förhållande till tre mål, om bland annat hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, med fokus på utsläpp av växthusgaser, biologisk mångfald, mark och vatten²³.

21 I sin [halvtidsöversyn](#) av strategin för biologisk mångfald fram till 2020 rapporterade kommissionen att det inte hade gjorts några större framsteg, särskilt inte beträffande mål 3 om jordbruk (mål 3a) och skogsbruk (3b), och ”[att man måste göra mer](#)” för att hålla tidsfristerna (se [figur 8](#)). De senaste forskningsresultaten²⁴ bekräftar

²² Kommissionen: konsekvensbedömning som åtföljer meddelandet *Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020*, SEC(2011) 540 final.

²³ Artikel 110.2 i förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

²⁴ Se t.ex. Langhout, W.: *The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011–2018*, 2019, Simoncini m.fl.: *Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia*, Land Use Policy, volym 88, 2019, EEA: *Europas miljö – tillstånd och utblick 2020*, 2019.

också, såsom anges i punkterna **03–05**, att det inte har skett några mätbara generella framsteg mot mål 3 sedan 2015 och att det inte kommer att uppnås till 2020.

Figur 8 – Halvtidsöversyn av de sex målen i strategin för biologisk mångfald



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen 2015.

22 Kommissionen presenterade 2018 sina förslag till GJP-lagstiftning för perioden efter 2020. Ett av GJP:s nio särskilda mål är att bidra till skyddet av den biologiska mångfalden, förbättra ekosystemtjänsterna och bevara livsmiljöer och landskap²⁵. Den tidsplan för den nya strategin för biologisk mångfald fram till 2030 som gällde vid tidpunkten för revisionen (en allmän beskrivning 2020, följt av en handlingsplan 2021) gjorde det svårt att ta hänsyn till den nya strategin när GJP-åtgärder för hela EU skulle utformas. Medlemsstaterna kommer dock att kunna använda strategin när de 2021 upprättar sina egna strategiska GJP-planer.

23 Jordbrukets mål (3a) i strategin fram till 2020 är uppdelat i avgränsade handlingsområden och har en tydlig tidsfrist, och vi anser därför att det är specifikt och tidsbundet. Det har dock brister i fråga om uppnåbarhet och relevans och är inte i sig kvantifierat, vilket begränsar möjligheten att mäta hur väl det uppnås. I strategin anges i stället att jordbruksmålet även måste bidra till mål 1 och 2, för vilka det finns målvärden. Mål 1 gäller Natura 2000-områden och är mätbart. Där anges att artbedömningar och livsmiljöbedömningar som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning till 2020 ska visa en bättre bevarandestatus eller en säker eller förbättrad status för 100 % fler livsmiljöer och 50 % fler arter. Enligt mål 2 ska bland

²⁵ Artikel 6.1 f i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), COM(2018) 392 final.

annat "minst 15 % av skadade ekosystem återställas". Det framgår inte tydligt av strategin hur uppnåendet av 15 %-målet, eller jordbrukets bidrag till det, ska mätas. I halvtidsöversynen av 2020-strategin uppgav kommissionen att målet om återställande av vattenförekomster i stort sett slutförts (18 % hade återställts), men det angavs ingen procentsats för något annat ekosystem.

24 År 2015 började kommissionen anta gemensamma indikatorer för biologisk mångfald (SEBI) för bedömningen av framsteg mot EU:s mål för biologisk mångfald. De gemensamma indikatorer som är mest relevanta för jordbruksmålet och/eller biologisk mångfald i odlingslandskapet anges i *[bilaga II](#)*. Kommissionen har regelbundet uppdaterat fem av indikatorerna, men åtta av dem är sex år gamla eller ännu äldre. Till exempel återspeglar de senaste uppgifterna om "boskapens genetiska variation" situationen 2005 och omfattar endast fem medlemsstater, medan indikatorn för "områden med höga naturvärden" visar situationen 2006. Dessa uppgiftsluckor gör det omöjligt att spåra framsteg för de gemensamma indikatorerna som helhet. Tre regelbundet uppdaterade indikatorer visar antingen att statusen är ogynnsam (odlingslandskapets fåglar och gräsmarksmiljöer) eller håller på att stabiliseras (fjärilar). De två övriga kan inte användas för att övervaka status. För den första indikatorn (arter av europeiskt intresse) förvanskades resultaten av att metoden ändrades, och för en annan (kvävebalans) är de senaste uppgifterna från 2015.

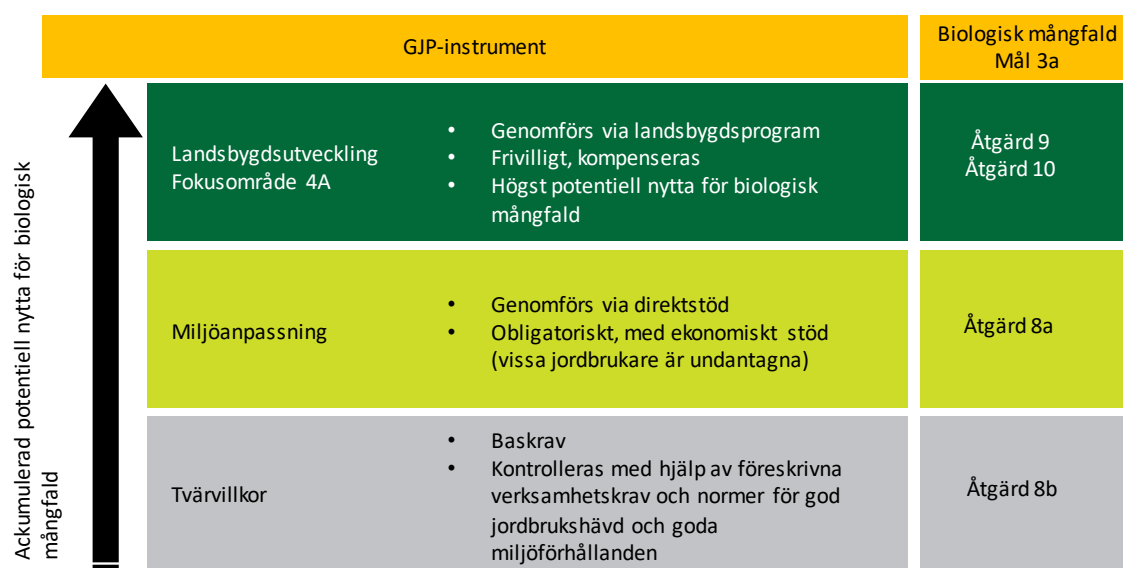
25 Indikatorer för övervakning av GJP:s effekter på den biologiska mångfalden finns bland indikatorer för miljövänligt jordbruk och inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen. Till exempel använder kommissionen indikatorer för jordbruk och jordbruksmark med högt naturvärde (HNV) för att mäta odlingslandskapets biologiska mångfald i EU för GJP 2014–2020 (se *[bilaga II](#)*). Förutom att bevara den biologiska mångfalden genom lågintensivt jordbruk syftar jordbruk med högt naturvärde till att skapa sociala och miljömässiga fördelar, såsom lagring av koldioxid, rent vatten, förebyggande av okontrollerade skogsbränder, ökad genetisk mångfald och skydd av kulturella värden. Såsom framgår av *[bilaga II](#)* ingår HNV-begreppet (jordbruksmark med högt naturvärde) i alla tre uppsättningarna med indikatorer.

26 Kommissionen införde tre HNV-relaterade indikatorer i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen (CMEF) för 2007–2013. För perioden 2014–2020 har en HNV-indikator behållits, och den används för att visa både sammanhang och effekt. År 2017 hade, enligt en *[kommissionsenkät](#)*, sex medlemsstater (Tjeckien, Grekland, Frankrike, Lettland, Malta och Rumänien), och ytterligare 24 EU-regioner i Belgien, Spanien, Italien och Portugal, varken definierat HNV-jordbruk eller börjat med regelbunden övervakning. Medlemsstaternas och regionernas senaste lägesrapporter till kommissionen om landsbygdsutveckling (från juni 2019) bekräftar situationen:

endast två tredjedelar av rapporterna innehåller kvantifierad information om HNV-jordbruksmark. Några nationella och regionala myndigheter, såsom Cypern och Tyskland, har byggt upp egna sätt att samla in HNV-uppgifter. Värdena för HNV-indikatorn kan inte jämföras mellan medlemsstaterna eftersom de återspeglar den definition som varje medlemsstat tillämpar. Kommissionen har inte tagit med HNV-indikatorn i GJP-ramen efter 2020.

27 I den konsekvensbedömning²⁶ som gjordes inför kommissionens förslag till lagstiftning för GJP 2014–2020 bekräftades att frågor som rör biologisk mångfald måste införlivas i jordbrukssektorn för att jordbruksmålet i strategin för biologisk mångfald ska uppnås. I bedömningen anger kommissionen att den förväntade sig att ett stort bidrag till strategin skulle komma från miljöanpassningskraven inom GJP:s direktstöd (se punkterna 51–60). Kommissionen och medlemsstaterna genomför främst jordbruksåtgärderna i EU-strategin för biologisk mångfald genom direktstöd (åtgärd 8) och landsbygdsprogram (åtgärd 9) (se [figur 9](#)).

Figur 9 – GJP-instrument och deras koppling till strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020



Källa: Revisionsrätten.

²⁶ Kommissionen: *Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC(2011) 1153.

Ingen EU-strategi för bevarande av genetisk mångfald

28 Enligt åtgärd 10 i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 skulle kommissionen främja användningen av åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk för att bevara den genetiska mångfalden och börja undersöka möjligheterna att utveckla en tillhörande strategi (se [figur 10](#)).

Figur 10 – Åtgärd 10 i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020



Åtgärd 10: Bevara den genetiska mångfalden inom Europas jordbruk

Kommissionen och medlemsstaterna ska främja **användningen av miljöåtgärder inom jordbruket** för att stödja den genetiska mångfalden inom jordbruket, och undersöka möjligheterna att **utveckla en strategi** för bevarande av genetisk mångfald.

Källa: Revisionsrätten.

29 De allt mer likformiga livsmedelsproduktionssystemen och vår begränsade diet har inte bara bidragit till en minskad biologisk mångfald utan även fått andra ovälkomna konsekvenser²⁷. Färre genetiska resurser innebär lägre naturlig motståndskraft mot skadegörare på växter, sjukdomar och allvarliga miljöförändringar²⁸.

30 Kommissionen har fortsatt stödja nationella ansträngningar att vända förlusten av genetisk mångfald med hjälp av åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk och forskningsprojekt. Medlemsstater som Polen, Danmark och Estland har utarbetat nationella strategier eller program för genetisk mångfald när det gäller djur eller växter. I en studie från 2016 på uppdrag av kommissionen rekommenderades att EU skulle utarbeta en heltäckande strategi, i linje med sin strategi för biologisk mångfald, för bevarande och hållbar användning av genetisk mångfald²⁹. I studien identifierades jordbrukets intensifiering som den viktigaste faktorn bakom förlusten på grund av inriktningen på högproducerande raser och nya markförvaltningsmönster (kraftigt minskat bete), vilket har lett till att närmare 50 % av alla europeiska djurraser har dött

²⁷ FAO: *The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, 2010, FAO: *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, 2019.

²⁸ EEA: *Europas miljö – tillstånd och utblick 2020*, 2019.

²⁹ Kommissionen, *Preparatory action on EU plant and animal genetic resources*, slutrapport, 2016.

ut eller är hotade eller i ett kritiskt läge. Åtta av de nio myndigheterna i vår enkät ville se en strategi för bevarandet av genetisk mångfald.

Kommissionen överskattar hur mycket pengar den lägger på biologisk mångfald

31 Kommissionen spårar varje år hur mycket den budgeterar för biologisk mångfald, men den har inget mål för anslagen. Den offentliggör anslagen till biologisk mångfald i sina rapporter till konventionen om biologisk mångfald och varje år i förslaget till EU:s allmänna budget. För 2019 och 2020 har EU planerat att anslå cirka 8 % av sin totala budget till biologisk mångfald (cirka 13,5 miljarder euro per år). GJP:s andel av beloppet uppgår till 10,3 miljarder euro per år. Kommissionen tillämpar koefficienter på 0 %, 40 % och 100 %, som anpassats efter de så kallade Riomarkörerna som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har tagit fram. Kommissionens kriterier för koefficienterna är mindre strikta än OECD:s (se [tabell 1](#)).

Tabell 1 – OECD:s kategorier och EU:s koefficienter för biologisk mångfald

OECD		EU	
Kategori	Verksamhet	Koefficient för finansieringen av biologisk mångfald	Tillämpat kriterium
2	Utgifter för verksamhet där biologisk mångfald är det främsta (grundläggande) målet.	100 %	Stödet bidrar väsentligt till målen för biologisk mångfald.
1	Utgifter för verksamhet där biologisk mångfald är ett väsentligt mål, men inte det främsta.	40 %	Stödet bidrar måttligt till biologisk mångfald.
0	Utgifter som inte är inriktade på biologisk mångfald.	0 %	Stödets bidrag är oväsentligt.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av en studie om finansiering av biologisk mångfald och spårning av utgifter relaterade till biologisk mångfald i EU:s budget, kommissionen 2017, och budgetberäkningen för 2020, kommissionen 2019.

32 *Figur 11* visar hur kommissionen tillämpar koefficienterna på GJP-utgifter. Kommissionen spårar eller kvittar inte utgifter från stödordningar som skulle kunna ha en negativ effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald.

Figur 11 – Översikt över den metod som kommissionen använder för att beräkna finansieringen till biologisk mångfald från GJP

	Komponent	EU:s koefficient för biologisk mångfald	Planerat bidrag till biologisk mångfald 2019
Direktstöd	Miljöanpassning (30 % av direktstöden)	✗ 40 % =	5,9 miljarder euro av 43,2 miljarder euro (dvs. ≈ 14 %)
	Tvårvillkor (7 % av direktstöden)	✗ 40 % =	
	Resterande 63 % av direktstöden	✗ 0 % =	
Landsbygdsut veckling	Prioritet 4 (återställa, bevara och förstärka ekosystem, exklusive beloppen för områden med naturliga begränsningar)	✗ 100 % =	4,4 miljarder euro av 14,7 miljarder euro (dvs. ≈ 30 %)
	Fokusområde 5E (bevarande av kolsänkor och kolinbindning)	✗ 40 % =	
	Övrigt	✗ 0 % =	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

33 I likhet med OECD tillämpar kommissionen en koefficient på 100 % för landsbygdsåtgärder för att "återställa, bevara och förstärka den biologiska mångfalden" (fokusområde 4A), som är specifikt inriktat på biologisk mångfald. Den tillämpar även en koefficient på 100 % för utgifter för att "förbättra vattenförvaltningen" (4B) och "förebygga markerosion och förbättra markskötseln" (4C). Eftersom biologisk mångfald inte är det främsta målet för dessa två fokusområden uppfyller de inte kriteriet för koefficienten på 100 %.

34 Kommissionen tillämpar en koefficient på 40 % för allt miljöanpassningsstöd även om dess positiva effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald inte tydligt kan påvisas (se punkterna 51–60). Dessutom är miljöanpassningskraven i allmänhet låga och återspeglar till stor del normala jordbruksmetoder. I *särskild rapport 21/2017 Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödsystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende* beräknade vi att jordbrukarna skapade områdena med ekologiskt fokus på endast cirka 3,5 % av sin åkermark, det vill säga inte mer än

2 % av all jordbruksmark i EU. Dessutom hade nya miljöanpassningskrav på permanent gräsmark lett till ändrade jordbruksmetoder på endast 1,5 % av jordbruksmarken i EU.

35 Effekten av tvärvillkorskomponenten, ett sanktionssystem, på odlingslandskapets biologiska mångfald är svårbedömd och diskuteras vidare i punkterna [41–50](#). För att ta hänsyn till tvärvillkorens bidrag tillämpar kommissionen en koefficient på 40 % på 10 % av direktstödens övriga komponenter (omkring 70 % av direktstöden, se [figur 14](#)). Detta tillämpas inte på stödordningar för landsbygdsutveckling, såsom stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar, som inte är till större nytta för odlingslandskapets biologiska mångfald än ordningen för grundstöd. Koefficienterna för tvärvillkor överskattar i allmänhet tvärvillkorens bidrag.

36 Cypern, Irland och Tyskland ansåg inte att kommissionens metod var korrekt. Irland och Tyskland använde den därför inte när de tog fram egna system för att spåra biologisk mångfald. Varje land gjorde en egen spårning som byggde på vetenskapliga bevis. Vid sin genomgång av landets kostnader för biologisk mångfald använde Irland sex koefficienter (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % och 100 %).

37 Vi anser att kommissionens kvantifiering på cirka 10 miljarder euro, som beräknats med endast tre koefficienter (0 %, 40 % och 100 %), inte är helt robust eller tillförlitlig. Våra iakttagelser överensstämmer med iakttagelserna i oberoende studier från 2015³⁰ och 2017³¹.

Merparten av GJP-finansieringen har liten positiv effekt på den biologiska mångfalden

38 För perioden 2014–2020 undersökte vi om direktstöden, inbegripet miljöanpassningsstödet och tvärvillkoren, har haft en mätbart positiv effekt på den biologiska mångfalden, såsom krävs enligt åtgärd 8 i EU:s strategi. Åtgärd 8 är uppdelad i två delåtgärder (se [figur 12](#)).

³⁰ Medarova-Bergstrom m.fl.: *Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission*, 2014.

³¹ Ernst&Young: *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, 2017.

Figur 12 – Åtgärd 8 i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 och dess delåtgärder



Åtgärd 8: Förbättra direktstödet för kollektiva nyttigheter på miljöområdet inom EU:s GJP

8a) Kommissionen ska föreslå att **direktstöd inom GJP** ska belöna **kollektiva nyttigheter på miljöområdet** som går utöver tvärvillkoren

8b) Kommissionen ska föreslå att **GAEC:s bestämmelser om tvärvillkor** förbättras och förenklas, och ska överväga att inlemma **ramdirektivet om vatten** i tvärvillkorens tillämpningsområde [...]

Källa: Revisionsrätten.

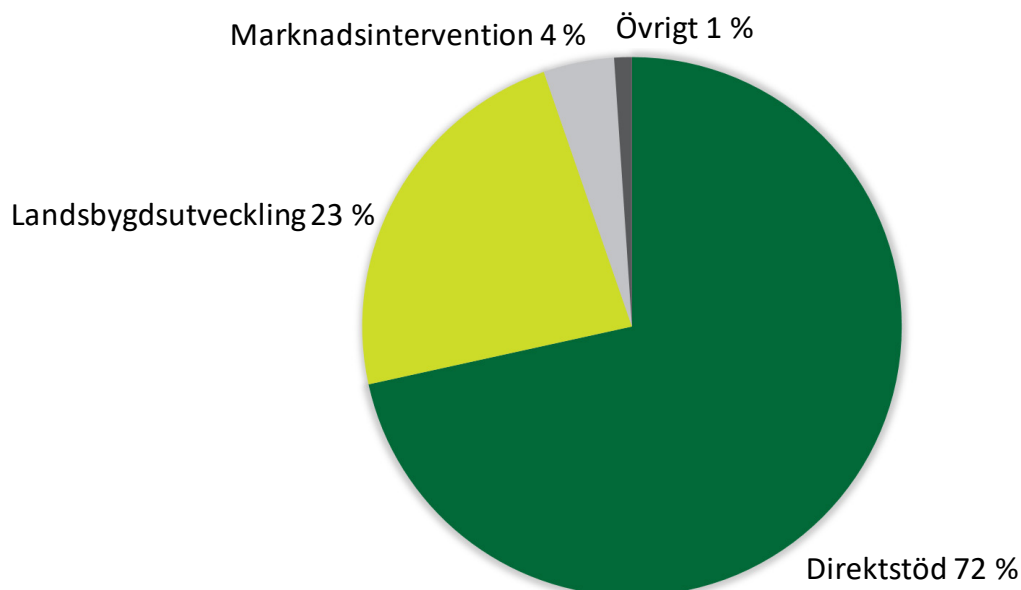
De flesta direktstöden bevarar eller förbättrar inte odlingslandskapets biologiska mångfald

39 Direktstöden uppgick till över 40 miljarder euro, vilket motsvarar över 70 % av EU:s alla jordbruksutgifter 2019 (se [figur 13](#)). Ordningarna för direktstöd består av ordningen för grundstöd³², där jordbrukare får stödrätter motsvarande den stödberättigande mark som de deklarerar, systemet för enhetlig arealersättning³³, där det också ges stöd för den stödberättigande mark som jordbrukare deklarerar, och miljöanpassningskraven (se punkterna [51–60](#)).

³² Se revisionsrättens särskilda rapport 10/2018 *Ordningen för grundstöd för jordbrukare är operativt sett på rätt väg men har endast i begränsad utsträckning lett till förenkling, mer riktat stöd och konvergens av stödnivåer*.

³³ Se revisionsrättens särskilda rapport 16/2012 *Ändamålsenligheten i systemet för enhetlig arealersättning som ett övergångssystem till stöd för jordbrukare i de nya medlemsstaterna*.

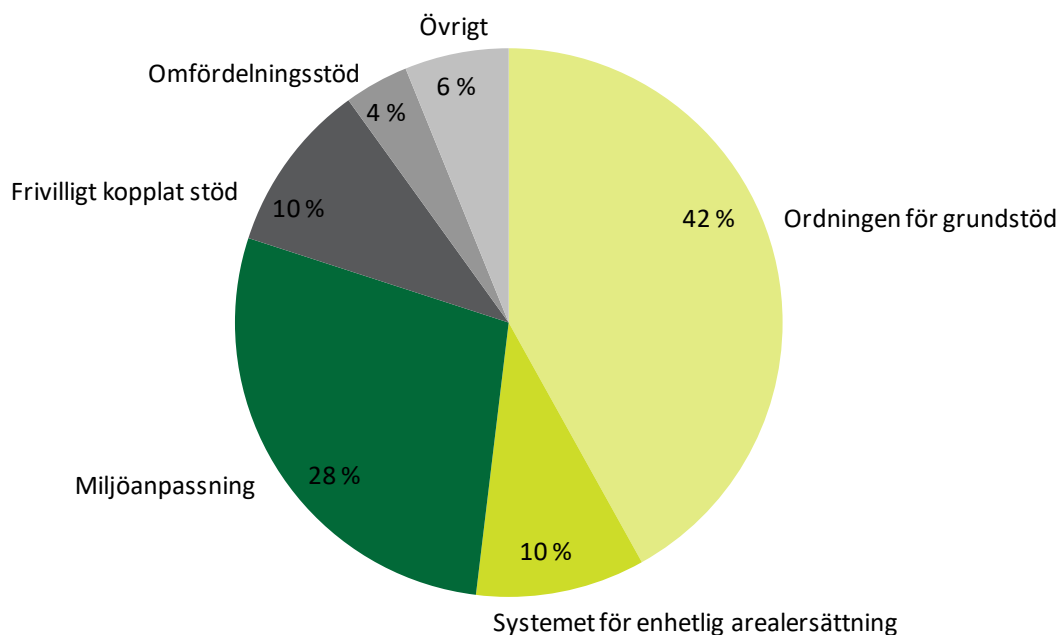
Figur 13 – EU:s jordbruksbudget – betalningar (2019)



Källa: EU:s budget 2019.

40 Enligt de myndigheter i medlemsstaterna som vi träffade har den allra största delen av EU:s ordningar för direktstöd ingen direkt mätbar effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald. Enligt vetenskapsmän kan frivilligt kopplat stöd leda till negativa effekter. Mekanismen innebär att cirka 10 % av EU-budgeten för direktstöd knyts till produktion av specifika grödor eller djur (se [figur 14](#)). Det ger därför incitament att bibehålla (eller utöka) omfattningen av den verksamhet som får stöd³⁴.

³⁴ Brady m.fl.: *Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, 2017.

Figur 14 – Direktstöden (2018)

Källa: Revisionsrätten, baserat på kommissionen: *Årlig verksamhetsrapport 2018 – Jordbruk och landsbygdsutveckling*, juni 2019.

Tvårvillkorens sanktionssystem har ingen tydlig effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald

41 När utbetalande organ upptäcker att en jordbrukare som får GJP-bidrag inte uppfyller grundläggande föreskrivna verksamhetskrav (SMR) och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC) ska de i allmänhet minska stödet till jordbrukaren med mellan 1 och 5 %. Dessa krav och normer ska dock inte tillämpas på alla EU-jordbrukare, såsom dem som får stöd inom stödordningen för småbrukare. SMR bygger på tillämpningen av relevanta artiklar i lagstiftningen (t.ex. de om Natura 2000, växtskyddsmedel och nitrater) och är därför kopior av befintliga regler. Den lagstiftning som ligger till grund för SMR gäller oberoende av tvårvillkorsmekanismen och ska tillämpas av alla jordbrukare i EU oavsett om de begär GJP-stöd eller inte. Jordbrukare som inte uppfyller sina skyldigheter kan även straffas enligt nationell lagstiftning. Ibland kan det andra straffet vara högre än det första.

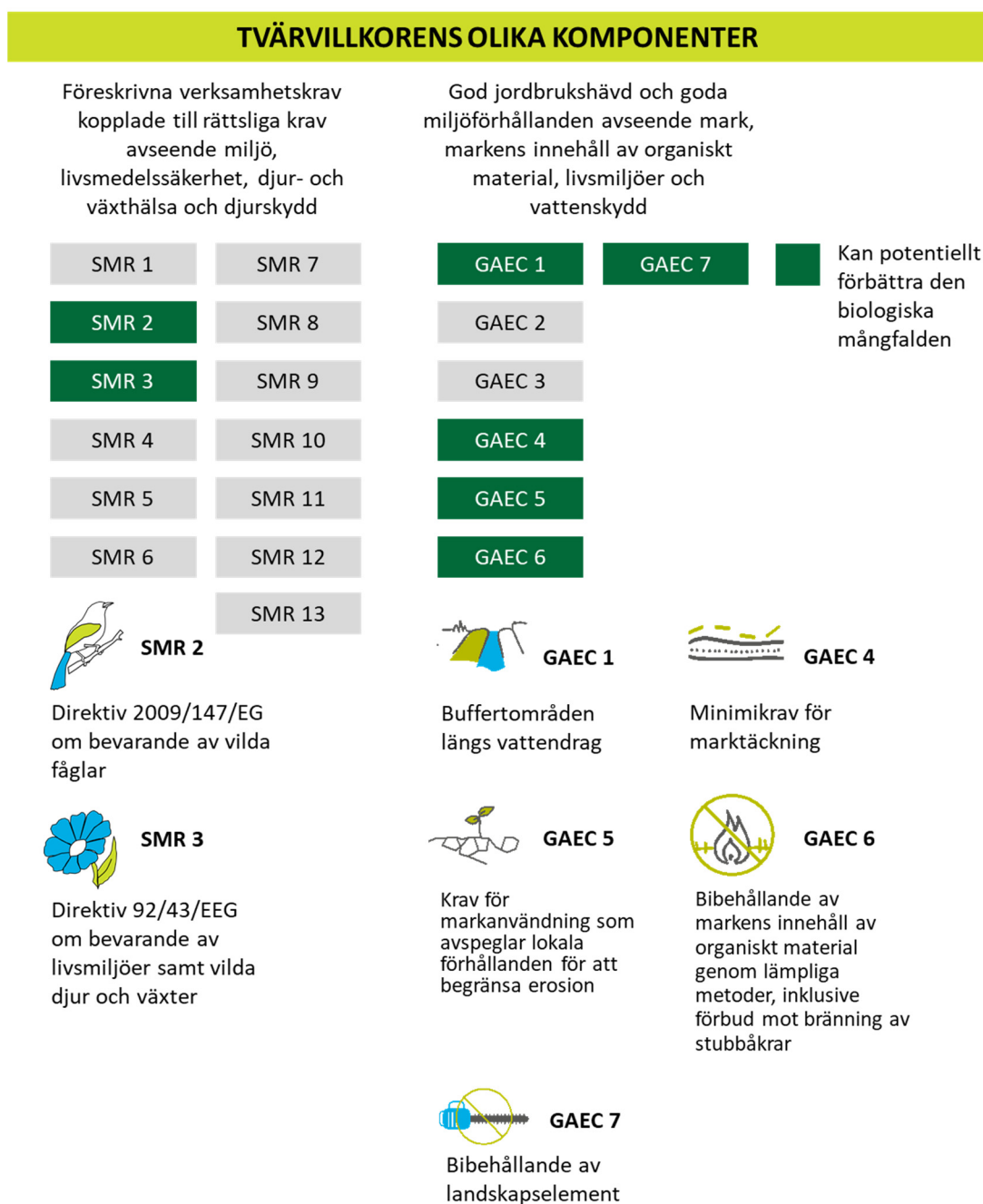
42 Lagstiftningsramen ger medlemsstaterna stor flexibilitet att definiera innehållet i GAEC-normer. Medlemsstaternas val i fråga om miljöambitioner, vilka jordbruk som ska följa GAEC-normerna, hur jordbruken ska tillämpa dem och hur de nationella myndigheterna kontrollerar efterlevnaden avgör därför en norms värde för den biologiska mångfalden. I de flesta fall kontrollerar de utbetalande organen mellan 1 och 2 % av de jordbruk som ska följa en specifik GAEC-norm och tillämpar påföljder för

cirka 1 % av dem som kontrollerats. Till exempel identifierade utbetalande organ i fyra av de fem medlemsstater som vi besökte att cirka 1 miljon jordbrukare skulle efterleva villkoren i GAEC-norm 4 (minimikrav för marktäckning). De inspekterade omkring 16 000 jordbruk och tillämpade påföljder på 270 bidragsutbetalningar. När de tillämpade påföljder minskades oftast utbetalningen med 1 %.

43 Vid en tidigare revision³⁵ konstaterade vi att medlemsstaterna tillämpade påföljder vid överträdelser på mycket olika sätt. Vi fann att påföljderna låg under 1 % för flera krav och normer. SMR avsåg bevarande av vilda fåglar och naturliga livsmiljöer. GAEC 6 gällde markens innehåll av organiskt material och GAEC 7 bibehållande av markstruktur och landskapselement. Dessa normer har alla, på papperet, stor potential att bidra till odlingslandskapets biologiska mångfald (se [figur 15](#)).

³⁵ Revisionsrättens särskilda rapport 26/2016 *Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift.*

Figur 15 – Tvärvillkorens potential att förbättra den biologiska mångfalden



Källa: Revisionsrätten.

44 Med åtgärd 8b i strategin för biologisk mångfald i EU åtog sig kommissionen att förbättra och förenkla de GAEC-normer som har kopplingar till biologisk mångfald. År 2015 ändrade kommissionen tvärvillkorens struktur. Några GAEC-normer blev en del av reglerna för stödberättigande, och andra ändrades (se [figur 16](#)).

Figur 16 – GAEC-normer före och efter 2015

Före 2015 Tvårvillkor	Efter 2015	
	Stödberättigande	Tvårvillkor
Bevarande av perm. gräsmark ¹	Andel perm. gräsmark	
Växelsbruk ²	Diversifiering av grödor, EFA ⁷	
Buffertområden ³		Buffertområden ⁷
Bibehållande av landskapselement ⁴		Bibehållande av landskapselement, terrasser och olivträd ⁷
Terrasser ⁴		
Förbud mot att gräva upp olivträd ⁴		
Minimikrav för marktäckning ³		Minimikrav för marktäckning
Markförvaltning ³		Markförvaltning
Förbud mot att bränna stubbåkrar ⁵		Markens innehåll av organiskt material
Bevattning ³		Bevattning
Lägsta hävdnivå (5 krav) ¹	Lägsta hävdnivå för jordbruksmark	
Lämplig maskinanvändning ⁶		

1 Behållits (med ändringar) utanför tvårvillkoren

2 Tagits bort och ersatts utanför tvårvillkoren

3 Behållits

4 Slagits ihop och behållits inom tvårvillkoren

5 Behållits (med ändringar) inom tvårvillkoren

6 Tagits bort

7 Vissa delar som medlemsstaterna utsett till EFA och delar som skyddas av tvårvillkor överensstämmer

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionen.

45 Med GJP-reformen 2013 överfördes kravet på bibehållande av permanent gräsmark och GAEC-normen om växelsbruk från tvårvillkoren till miljöanpassningsstödet. Det innebär att färre jordbrukare skulle tillämpa dem. Växelsbruk blev diversifiering av grödor (som har lägre värde för biologisk mångfald – se punkt 54). Sammanslagningen av några normer har inte ändrat deras innehåll: skapandet av en ny norm om markens innehåll av organiskt material innebär inte att stödordningen förbättrades eftersom skyddet av markens innehåll av organiskt material redan var en del av den rättsliga ramen när tvårvillkoren infördes 2005.

46 År 2014 godtog kommissionen en rekommendation från oss om att inlemma ramdirektivet om vatten i tvårvillkorens tillämpningsområde, se [särskild rapport 04/2014 Integrering av EU:s vattenpolitikmål i den gemensamma jordbrukspolitik: delvis en framgång](#). Direktivet är fortfarande inte en del av tvårvillkoren, men det nämns i kommissionens förslag till GJP efter 2020.

47 SMR-delen av tvärvillkoren (se punkt [41](#)) innebär inte någon ytterligare skyldighet för jordbrukarna att bevara och förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald. Emellertid innebär det faktum att de inlemmas i tvärvillkoren att det skapas en ram för regelbundna inspektioner av dessa krav och att jordbrukarna blir medvetna om de villkor som ska uppfyllas.

48 Av tvärvillkoren har GAEC-normerna 1 och 4–7 störst potential när det gäller målet om biologisk mångfald i jordbruket (se [figur 15](#)). Dock kunde endast en av de medlemsstater som vi besökte visa på en konkret effekt: de tyska myndigheterna rapporterade att förbudet mot slåtter inom GAEC 4 har gynnat häckande fåglar och att GAEC 5 om metoder mot erosion också har främjat den biologiska mångfalden. GAEC 7 har skyddat omkring två miljoner enskilda landskapselement i Tyskland, däribland en miljon häckar och 150 000 våtmarker. Detta är värdefullt eftersom häckbeståndet i Europa stadigt har minskat under det senaste århundradet (se [ruta 1](#)).

Ruta 1

Förstörda häckbestånd under 1900-talet

Efter andra världskriget uppmuntrade nationella regeringar borttagning av häckar för att öka självförsörjningen med livsmedel och göra det möjligt att använda maskiner som inte kunde manövreras på små åkrar. Tillgången på finansiella incitament ledde till att häckbestånd förstördes i stor skala³⁶. Till exempel:

- I Frankrike förstördes närmare 70 % av häckbeståndet mellan 1945 och 1983.
- I Belgien förstördes uppemot 75 % av häckbeståndet i vissa regioner under 1900-talet.
- I Nederländerna var siffran 30 till 50 % från 1960 till 1994.
- I Italien har uppemot 90 % av häckbeståndet försvunnit i Po-regionen.
- De irländska regionerna har tagit bort 15–30 % av sina häckar.

49 CMEF har endast två outputindikatorer för tvärvillkor³⁷: ”antal hektar som omfattas av tvärvillkor” och ”andel stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken

³⁶ Philippe m.fl.: *Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France*, 2009, Pointereau m.fl.: *La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles*, 2006, Hickie m.fl.: *Irish Hedgerows: Networks for Nature* 2004, Bazin m.fl.: *La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin*, 1994.

³⁷ Kommissionen: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, 2015.

som omfattas av tvärvillkor”. Enligt EEA ger den andel av den utnyttjade jordbruksarealen som omfattas av de olika stödordningarna en indikation på tvärvillkorens räckvidd och den teoretiska potentialen att förbättra den biologiska mångfalden, men den säger ingenting om deras ändamålsenlighet³⁸. Kommissionen har inga resultat- eller effektindikatorer som skulle kunna mäta den specifika effekten av tvärvillkor på den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. I vår revision 2016 av tvärvillkor³⁹ kom vi också fram till att kommissionen inte kunde göra en tillfredsställande bedömning av om tvärvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen.

50 Ingen av de medlemsstater som vi besökte, förutom Tyskland (se punkt 48), lämnade konkret information om tvärvillkorens effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald. Studier⁴⁰ av ändamålsenligheten hos åtgärder för att främja biologisk mångfald i odlingslandskapet har inte visat att tvärvillkor haft vare sig positiva eller negativa effekter. Några experter har kritiserat den bristande ambitionen hos tvärvillkorssystemet och att det inte lämpar sig för att främja biologisk mångfald i odlingslandskapet⁴¹.

Miljöanpassningens potential att förbättra den biologiska mångfalden är underutnyttjad

51 För miljöanpassning används tre jordbruksmetoder som ska inverka gynnsamt på miljön och klimatet (se [figur 17](#)).

³⁸ EEA: *Europas miljö – tillstånd och utblick 2020*, 2019.

³⁹ Revisionsrättens särskilda rapport 26/2016 *Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift*.

⁴⁰ Hodge m.fl.: *The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union*, Conservation Biology, 29(4), 2015, Hauck m.fl.: *Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services*, Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems, 1, 2014.

⁴¹ Brunk m.fl.: *Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity*, 2009.

Figur 17 – Miljöanpassningens olika komponenter



Källa: Revisionsrätten.

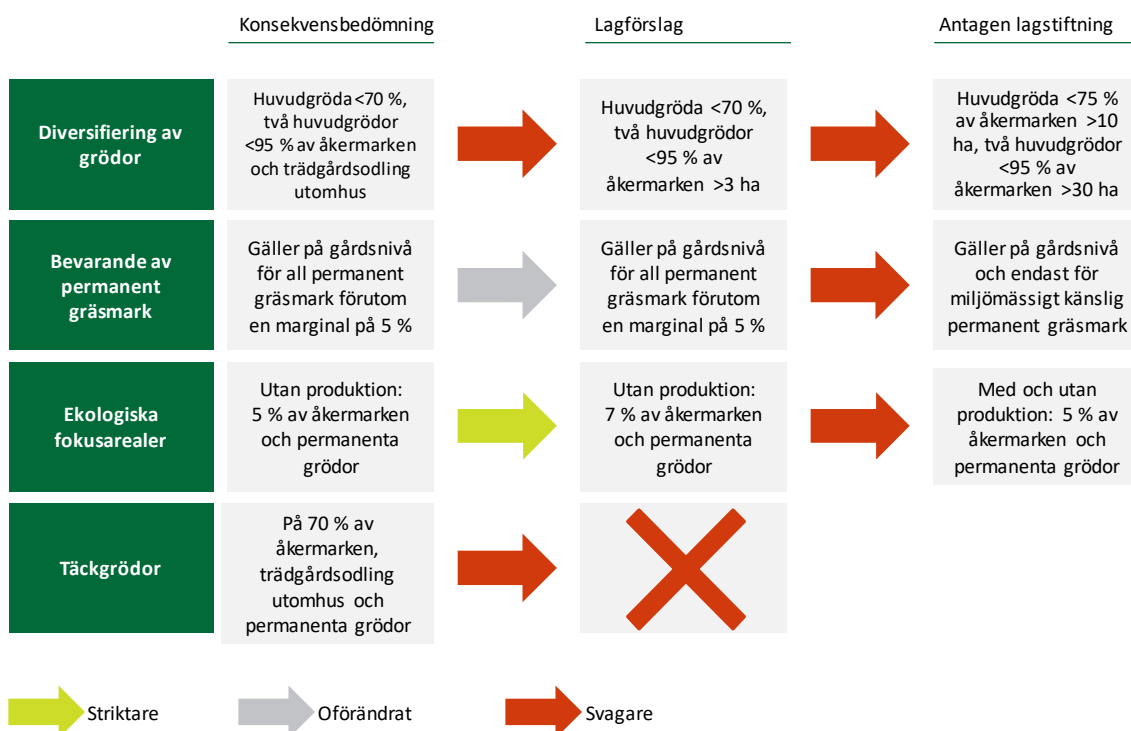
52 Miljöanpassningskraven gäller inte för jordbruksföretag som omfattas av ordningen för småbrukare eller jordbruk som anses vara "gröna per definition", såsom ekologiska jordbruk eller jordbruk med över 75 % permanent gräsmark. År 2015 gällde minst ett miljöanpassningskrav för 24 % av jordbruksföretagen i EU, vilket motsvarar 73 % av all jordbruksmark i EU⁴². Syftet med miljöanpassning är att belöna växelbruk och skydd av permanent gräsmark, täckgrödor, uttag av mark av ekologiska skäl och Natura 2000-områden, i enlighet med kraven i åtgärd 8a i strategin för biologisk mångfald i EU. Kommissionen hade med samtliga dessa komponenter i sitt meddelande från 2010 *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020*⁴³. Alla omfattades dock inte av konsekvensbedömningen och fanns inte heller med i 2011 års förslag till GJP 2014–2020⁴⁴, som blev ännu mer urvattnat i de efterföljande förhandlingarna (se [figur 18](#)).

⁴² Revisionsrättens särskilda rapport 21/2017 *Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödsystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänsen*.

⁴³ Meddelande från kommissionen: *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*, KOM(2010) 672 slutlig.

⁴⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, KOM(2011) 625/3 slutlig.

Figur 18 – Miljöanpassning: från första tanke till slutlig text



Källa: Revisionsrätten.

53 I vår särskilda rapport från 2017⁴⁵ var slutsatsen att miljöanpassningsstödet hade begränsad mätbar inverkan: jordbruksmetoderna har endast ändrats på cirka 5 % av all jordbruksmark i EU, kunskapen om utgångsläget är fragmentarisk och det är oklart hur miljöanpassningen förväntas bidra till EU:s mål när det gäller biologisk mångfald. År 2018 bekräftade kommissionen⁴⁶, genom att citera sin egen utvärdering av miljöanpassning från 2017⁴⁷, att medlemsstaterna och jordbrukarna kan förbättra sitt genomförande av miljöanpassning för att uppnå målen på ett effektivare sätt. Liknande slutsatser har dragits i vetenskapliga rapporter⁴⁸.

⁴⁵ Revisionsrättens särskilda rapport 21/2017 *Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödssystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende*.

⁴⁶ Kommissionen: *Genomförandet av den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering och de första resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken*, COM(2018) 790 final, 2018.

⁴⁷ Kommissionen: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*.

⁴⁸ Ekroos m.fl.: *Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes*, Landscape Ecol 34, 2019, s. 389–402; Pe'er m.fl.: *Adding Some Green to the Greening*, Conservation Letters, 2017, s. 517–530.

54 Diversifiering av grödor leder sällan till att markförvaltningsmetoderna ändras⁴⁹. I ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar⁵⁰ konstaterades att det är den miljöanpassningsåtgärd som har minst gynnsam inverkan på miljön.

55 Bibehållandet och skyddet av **permanent gräsmark** är viktigt för odlingslandskapets biologiska mångfald även om det främsta syftet är upptag av koldioxid. Studier har visat⁵¹ att antalet arter är mycket högre när gräsmarken odlas lågintensivt och till exempel bara slås en gång om året eller betas mer sällan.

Bild 1 – Lågintensiv boskapsuppfödning på permanent gräsmark i Irland



Källa: Revisionsrätten.

56 Medlemsstaterna får tillåta att permanent gräsmark plöjs, vilket är till skada för den biologiska mångfalden. I Polen kan jordbrukare i princip omvandla sådan gräsmark till åkermark under förutsättning att landets samlade tak på 5 % inte överskrids (se [figur 17](#)). I Tyskland och Irland måste jordbrukare få ett administrativt godkännande innan de kan plöja och så gräs på ett lika stort område för att uppfylla

⁴⁹ Revisionsrättens särskilda rapport 21/2017 *Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödssystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende*, figur 5.

⁵⁰ Kommissionen: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*, SWD(2018) 479 final.

⁵¹ Plantureux m.fl.: *Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges*, Agronomy Research 3(2), 2005, Marriott m.fl.: *Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review*, Agronomie, 24(8), 2004.

kravet på permanent gräsmark. Trots att studier pekar på att nysådd gräsmark har lägre värden när det gäller både miljö och biologisk mångfald⁵² är detta en vanlig metod: 17 av de 44 jordbrukare med gräsmark som vi intervjuade hade plöjt och återsått delar av sin gräsmark sedan 2015.

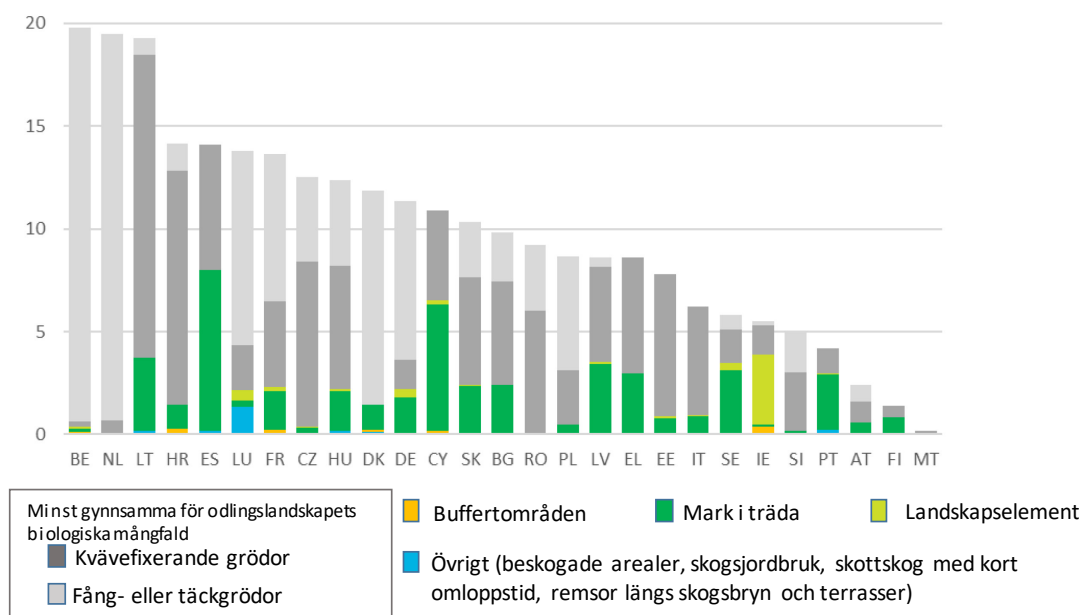
57 För att bevara områden med betydande biologisk mångfald eller behålla fördelarna med koldioxidbindning får jordbrukare inte plöja mark som har angetts som miljömässigt känslig. I [medlemsstaterna](#) utgör denna kategori endast en liten del av all permanent gräsmark och återfinns främst i Natura 2000-områden. År 2016 var området med permanent gräsmark och miljöanpassningsåtgärder 47,7 miljoner hektar stort, varav 7,7 miljoner hektar miljömässigt känslig permanent gräsmark fanns i Natura 2000-områden. [Kommissionens uppgifter](#) från 2018 visade att endast fyra medlemsstater/regioner (Belgien-Flandern, Tjeckien, Lettland och Luxemburg) hade utsett miljömässigt känslig permanent gräsmark i andra områden än Natura 2000-områden: en total areal på mindre än 0,3 miljoner hektar.

58 Potentialen hos **ekologiska fokusarealer** (EFA) att gynna biologisk mångfald beror på vilka typer av EFA som används och hur jordbrukarna förvaltar dem. Enligt [kommissionens](#) senast offentliggjorda information (2017) använde jordbrukare i Tyskland, Polen och Rumänien främst de alternativ som många vetenskapliga studier har identifierat⁵³ som minst gynnsamma för biologisk mångfald i odlingslandskapet, i synnerhet sådd av kvävefixerande grödor och fånggrödor. Situationen i Irland avviker genom att över 95 % av jordbrukarna är undantagna från miljöanpassningskravet eftersom det finns ett naturligt överflöde av gräsmark. Cirka 60 % av jordbrukarna på Cypern har valt att uppfylla sina EFA-skyldigheter genom att låta mark ligga i träda, vilket gynnar den biologiska mångfalden. För EU som helhet är andelen dock under 20 % (se [figur 19](#)). År 2017 låg medlemsstaternas andelar åkermark i ekologiska fokusarealer på mellan 0,2 och 20 %. Förhållandet mellan åkermark och total jordbruksareal varierar också betydligt (se exemplen i punkterna [68](#) och [69](#)).

⁵² BfN: *Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017, Plantureux m.fl.: *Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges*, Agronomy Research 3(2), 2005.

⁵³ Nilsson m.fl.: *A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas*, Land Use Policy 85, 2019, Ekroos m.fl.: *Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes*, Landscape Ecol 34, 2019.

Figur 19 – Olika EFA-typer, andel (i procent) av åkermarken, 2017



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

59 Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen (CMEF)⁵⁴ innehåller 22 output- och resultatindikatorer för miljöanpassning. Kommissionen har inga effektindikatorer för att mäta miljöanpassningens inverkan på den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

60 Resultatet av vår enkät bekräftar de ovanstående iakttagelserna. En tredjedel av de myndigheter som svarade upplevde att inget av de nuvarande miljöanpassningsinstrumenten hade förbättrat den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Cirka hälften av myndigheterna uppgav att miljöanpassningskraven måste skärpas i GJP efter 2020 som en del av den ökade betoningen av biologisk mångfald genom "utvidgad villkorlighet". Detta system, som är tänkt att ersätta miljöanpassning och tvärvillkor, ska innehålla ett antal SMR och 10 GAEC-normer – tre fler än den nuvarande GJP. Kommissionen har även föreslagit att ett nytt instrument, så kallade "miljösystem", ska införas. Det kommer att bli obligatoriskt för medlemsstaterna att utforma och erbjuda ett eller flera "miljösystem" för jordbruksmetoder såsom förbättrad hantering av permanent betesmark och landskapselement, näringsämneshantering, paket med föda och boplatser för pollinerande arter samt ekologiskt jordbruk.

⁵⁴ Kommissionen: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, 2015.

Några stödordningar för landsbygdsutveckling har potential att förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald

61 Vi undersökte om kommissionens och medlemsstaternas landsbygdsåtgärder, i synnerhet deras användning av åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk, nu är mer inriktade på bevarandet av ekologisk mångfald, i enlighet med åtgärd 9 i EU:s strategi (se [figur 6](#)), och om deras effekter övervakas på lämpligt sätt. Åtgärd 9 är uppdelad i två delåtgärder (se [figur 20](#)).

Figur 20 – Åtgärd 9 i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 och dess delåtgärder



Åtgärd 9: Bättre inriktning av landsbygdsutvecklingen mot bevarande av biologisk mångfald

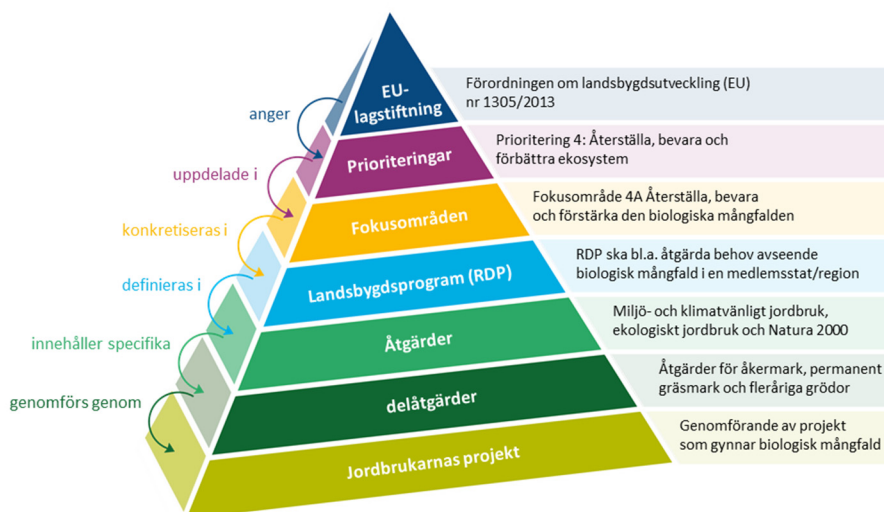
- 9a) Kommissionen och medlemsstaterna ska integrera **kvantifierade mål för biologisk mångfald** i strategier och program för landsbygdsutveckling [...]
- 9b) Kommissionen och medlemsstaterna ska inrätta mekanismer för att **underlätta samarbetet mellan jord- och skogsbrukare** i syfte att skapa kontinuitet i landskapet, göra det lättare att skydda genetiska resurser samt inrätta andra samarbetsmekanismer för att skydda den biologiska mångfalden.

Källa: Revisionsrätten.

Åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk, Natura 2000-åtgärder och åtgärder för ekologiskt jordbruk har störst potential att bevara eller förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald

62 De landsbygdsprogram (RDP) som medlemsstaterna och regionerna tog fram för GJP 2014–2020 ska innehålla åtgärder för att bemöta de ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar som identifierats i det egna geografiska området, bland annat de som gäller biologisk mångfald (se [figur 21](#)). Hittills har EU tillhandahållit cirka **100 miljarder euro i landsbygdsutvecklingsmedel för 2014–2020**, och medlemsstaterna har bidragit med ytterligare 61 miljarder euro.

Figur 21 – Landsbygdsutveckling och biologisk mångfald



Källa: Revisionsrätten.

63 De nationella myndigheterna i de medlemsstater som vi besökte ansåg att av åtgärderna i landsbygdsprogram hade åtgärderna för miljö- och klimativänligt jordbruk, följt av åtgärder för ekologiskt jordbruk och Natura 2000-åtgärder, störst potential att bidra till jordbruksmålet i strategin för biologisk mångfald (se [ruta 2](#)). Denna åsikt stöds av den tillgängliga vetenskapliga forskningen⁵⁵.

Ruta 2

Landsbygdsåtgärder som bidrar mest till den biologiska mångfalden

Jordbrukare som tecknar sig för en **åtgärd för miljö- och klimativänligt jordbruk** åtar sig frivilligt att under minst fem år tillämpa miljövänliga jordbruksmetoder som går längre än relevanta rättsliga skyldigheter.

Åtgärden för **ekologiskt jordbruk** ger stöd per hektar till jordbrukare som ställer om till eller bibehåller ekologiska jordbruksmetoder.

Natura 2000-åtgärden ger årligt kompensationsstöd per hektar till jordbrukare för deras högre kostnader och lägre inkomster på grund av de nackdelar som följer av tillämpningen av fågel- och habitatdirektiven.

64 De myndigheter som besvarade vår enkät bekräftade landsbygdsåtgärdernas potential och nytta för att bevara biologisk mångfald eftersom de bidrar till strategins

⁵⁵ Se till exempel CEEweb for Biodiversity: *Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations*, 2013.

jordbruksmål och möjliggör vissa framsteg i fråga om de stora utmaningar som den biologiska mångfalden står inför.

Mindre krävande åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk har fler deltagare

65 "Ljusgröna" miljöanpassningsåtgärder tillämpas av fler jordbrukare inom större områden, ställer relativt blygsamma krav i fråga om jordbruksmetoder och ger lägre stöd. "Mörkgröna" miljöanpassningsåtgärder är inriktade på områdesspecifika problem avseende miljö och biologisk mångfald och vänder sig därför till färre jordbruksföretag, de kräver större ansträngningar av jordbrukarna och ger högre stöd för de tjänster som tillhandahålls.

66 Vetenskapliga experter och icke-statliga organisationer anser att "mörkgröna" stödordningar resulterar i större biologisk mångfald än "ljusgröna" åtgärder⁵⁶. Vi fann dock att enkla men effektiva ljusgröna åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk, såsom minskat betestryck, begränsning av användningen av konstgödsel och kemiska växtbekämpningsmedel samt förbud mot slåtter under häckningsperioder, inte bara kräver lite tid och liten ansträngning från jordbrukarnas sida utan också har potential att förbättra den biologiska mångfalden. Vi fann goda exempel på både "ljusgröna" och "mörkgröna" åtgärder med hög potentiell effekt på biologisk mångfald för både arter och livsmiljöer i alla medlemsstater som vi granskade (se exempel från Rumänien och Cypern i [ruta 3](#)).

⁵⁶ Lakner m.fl.: *A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany*, Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics, December 2018, Goetz m.fl.: *New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach*, 2009.

Ruta 3

Exempel på "ljusgröna" och "mörkgröna" åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk

"Ljusgröna" åtgärder

Rumänien har "ljusgröna" åtgärder för biologisk mångfald genom exempelvis lågintensiva eller traditionella jordbruksmetoder på gräsmark. Konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel är förbjudna och betet begränsas till högst en djurenhet per hektar. En åtgärd i **Cypern** kräver särskild dokumentation, förbjuder användning av kemiska bekämpningsmedel och konstgödsel samt kräver mekanisk ogräsbekämpning för vissa grödor.

"Mörkgröna" åtgärder

Rumänien erbjuder åtgärder för att skydda vissa fågel- och fjärilsarter. **Cypern** har två åtgärder som är specifikt inriktade på jordbruksmark med högt naturvärde (HNV). En gäller underhåll och reparation av kallmurar och den andra ett antal miljövårdsmetoder i HNV-områden, såsom aktiv jordförbättring för fleråriga grödor eller betesförbud under den viktigaste blomningen.

67 Andelen jordbrukare som deltog i "mörkgröna" åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk var lägre än för "ljusgröna". Vi uppskattar att i Cypern, Tyskland (Rheinland-Pfalz) och Rumänien är inte mer än cirka 15–20 % av alla sådana åtgärder "mörkgröna". Myndigheterna gav följande förklaringar, med stöd av vetenskapliga bevis⁵⁷:

- I jordbruksområden med mycket intensiv och lönsam produktion skulle full kompensation för "mörkgröna" åtgärder kosta så mycket att medlemsstaterna inte skulle få råd att finansiera tillräckligt många andra åtgärder och insatser.
- Det nuvarande systemet för beräkning av kompensationsstöd baseras på inkomstbortfall och uppkomna kostnader, vilket gör att medlemsstaterna inte kan ersätta jordbrukare, särskilt i områden med mindre intensivt jordbruk, för deras verkliga kostnader när de förlorade inkomsterna inte är särskilt stora. Det beror på att man vid beräkningen inte tar hänsyn till transaktionskostnader, undervärderar resultatens kvalitet och utgår från flera jordbrukares genomsnittskostnader.

⁵⁷ Barnes m.fl.: *Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods*, 2011, Berkhout m.fl.: *Targeted payments for services delivered by farmers*, 2018.

Producenter av jordbruksgrödor är mindre benägna att vidta åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk inriktade på biologisk mångfald

68 Vetenskapliga experter bekräftar att intensifieringen av odlingssystemen har gjort att den biologiska mångfalden har minskat på åkermarken i EU⁵⁸. Dessutom har studier i hela Europa visat att den minskade artrikedomen på gräsmark har en tydlig koppling till jordbruksmetoderna på angränsande åkermark⁵⁹. Vi fann att i Irland och Tyskland (Rheinland-Pfalz) genomförs mycket fler åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk och biologisk mångfald (både sett till antal ansökningar och hektar) på permanent gräsmark än på åkermark. Det är likadant i Rumänien, trots att omkring två tredjedelar av landets jordbruksareal utgörs av åkermark. I Tyskland (Rheinland-Pfalz – 60 % åkermark) visade vårt stickprov att jordbrukare som åtar sig att genomföra en åtgärd på åkermark tenderar att bara tillämpa den på improduktiva skiften och inte på skiften som är större, mer produktiva och mer intensivt brukade.

69 Över 70 % av jordbruksmarken på Cypern är åkermark. Cypern erbjöd fyra åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk inriktade på biologisk mångfald 2018, men dessa stod för endast 7 % av alla miljö- och klimatvänliga jordbruksåtgärder under det året. Omkring 85 % av ansökningarna gällde fleråriga grödor, såsom nötter, fruktträd och johannesbrödträd.

Resultatbaserade stödordningar ger positiva effekter men är sällsynta

70 Endast två av åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk inriktade på biologisk mångfald för 2014–2020 i urvalet som vi granskade i medlemsstaterna var resultatbaserade. En låg andel resultatbaserade stödordningar är också vanligt generellt sett⁶⁰. Vid de övriga 44 åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk i vårt urval av medlemsstater fick jordbrukarna betalt för att åta sig att vidta (eller avstå från) viss verksamhet men inte för de resultat som de uppnår. De nationella och

⁵⁸ Boatman m.fl.: *The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement*, november 1999, Ahnström m.fl.: *Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields*, International Journal of Ecology, 2013.

⁵⁹ Ekroos m.fl.: *Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?* Biological Conservation, 172, 2014, Seibold m.fl.: *Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level*, Nature, 2019.

⁶⁰ Russi m.fl.: *Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?*, Land Use Policy, 54, 2016; Herzon m.fl.: *Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe*, Land Use Policy, 71, 2018.

regionala myndigheter som vi träffade ansåg att resultatbaserade stödordningar för landsbygdsutveckling kan ha större gynnsam inverkan på den biologiska mångfalden. De betonade att även om sådana stödordningar kan vara svårare att utforma och ta fram kan de ge bättre övervakningsuppgifter. Ett exempel är att utforma och använda ett poängsystem som visar hur många olika växtarter som kan påträffas på ett visst skifte. Resultatbaserade stödordningar (se exempel i [ruta 4](#)) ger jordbrukarna större frihet att bestämma hur de ska förvalta sin mark och därmed ett större egenansvar för resultaten⁶¹.

Ruta 4

En resultatbaserad åtgärd för miljö- och klimatvänligt jordbruk

Burren-programmet i **Irland** handlar om att bevara det unika odlingslandskapet i ett specifikt område. Det har varit en del av Irlands landsbygdsprogram sedan 2016. Miljöorganisationer leder programmet som betalar stöd för både åtgärder och resultat. Rådgivare hjälper jordbrukare att upprätta en verksamhetsplan för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen på jordbruksskiften. Resultaten bedöms varje år. Om antalet poäng är för lågt betalas inget stöd ut. Högre poäng ger högre stöd. Den samlade prestationen i fråga om biologisk mångfald på de områden/skiften som omfattas av programmet har gradvis förbättrats varje år sedan det inleddes.



Irlandskt landskap som omfattas av Burren-programmet

Källa: Revisionsrätten.

I **Tyskland** (Rheinland-Pfalz) inrättade de regionala myndigheterna ett **särskilt naturskyddsprogram för permanent gräsmark**. Jordbrukarna som deltar i programmet är skyldiga att räkna och dokumentera växtarterna på sin mark. Om antalet växtarter på ett skifte är lägre än ett fastställt värde betalas inget stöd ut.

⁶¹ Som fotnoten ovan.

Få landsbygdsutvecklingsindikatorer handlar om resultat och många har inte uppdaterats på senare tid

71 Enligt GJP-bestämmelserna⁶² ska medlemsstaterna bedöma ”i vilken utsträckning insatserna inom landsbygdsprogrammet [har] bidragit till att återställa, bevara och förbättra den biologiska mångfalden, bland annat inom Natura 2000-områden, områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar och jordbruk med högt naturvärde, och det europeiska landskapet”. Till hjälp för sin bedömning har de endast en resultat-/målindikator i den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering (CMEF): ”procentandel jordbruksmark som omfattas av åtagande som stöder biologisk mångfald och/eller landskap”. CMEF har ingen effektindikator som mäter landsbygdspolitikens effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald. För GJP efter 2020 har kommissionen föreslagit tre resultat- och tre effektindikatorer för bedömningen av odlingslandskapets biologiska mångfald. Vi angav dock nyligen i ett yttrande⁶³ att dessa delar bör presenteras som en del av ett sammanhängande ramverk (se [figur 22](#)).

⁶² Bilaga V till förordning (EU) nr 808/2014 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

⁶³ Revisionsrättens yttrande 07/2018 över kommissionens förslag till förordningar om den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020.

Figur 22 – Resultat- och effektindikatorer avseende odlingslandskapets biologiska mångfald för GJP efter 2020

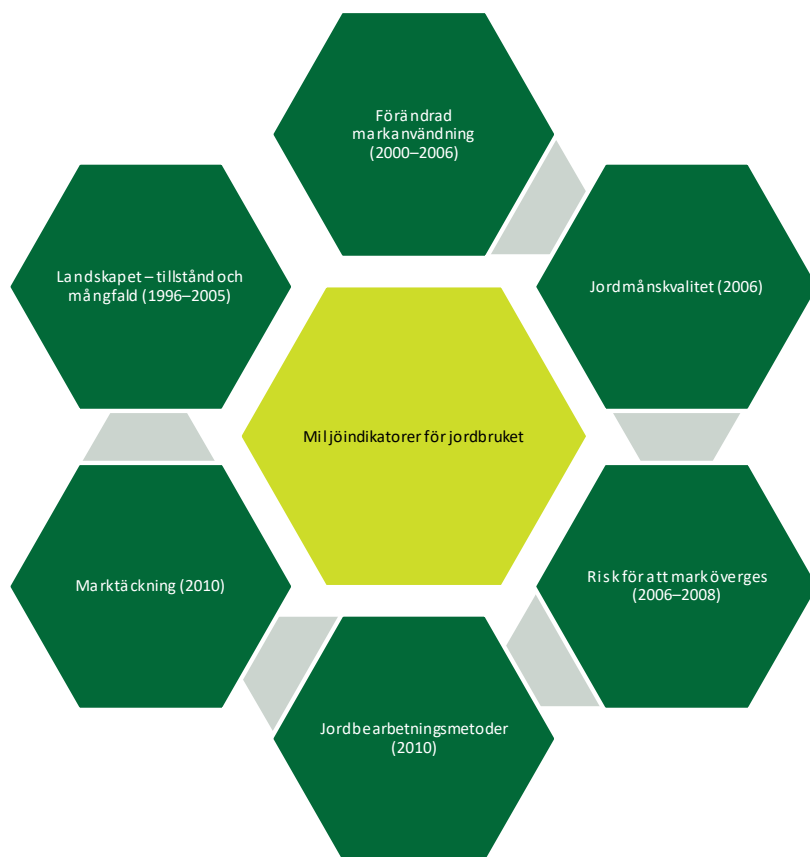
Vad kommissionen har för avsikt att mäta	Hur kommissionen föreslår att det ska mätas	Revisionsrättens kommentarer i yttrande 07/2018
Resultatindikatorer		
R.27 Bevara livsmiljöer och arter	Andel jordbruksmark under förvaltningsåtaganden till stöd för bevarande eller återställande av biologisk mångfald	Vi är medvetna om att resultat som rör biologisk mångfald är svåra att mäta, och ofta syns inga uppenbara omedelbara förändringar. Men om R.27, R.28 och R.29 ska anses vara resultatindikatorer måste det finnas vetenskapliga belägg för att de åtgärder som genomförs kan leda till de förväntade resultaten. Dessutom räknas varje hektar som likvärdig i indikatorerna, trots – ganska ofta betydande – skillnader i hur dessa åtaganden bidrar till sådant som rör biologisk mångfald. Dessa indikatorer skulle kunna göras mer betydelsefulla om man gjorde åtskillnad mellan hektaren utifrån deras bidrag till målet, på grundval av vetenskapliga belägg. Det framgår inte tydligt varför man för R.28 föreslår att den absoluta arealen ska mätas i stället för andelen, som man har gjort för de två övriga indikatorerna.
R.28 Främja Natura 2000	Areal i Natura 2000-områden under åtaganden för skydd, underhåll och återställande	
R.29 Bevara landskapselement	Andel jordbruksmark under åtaganden för förvaltning av landskapselement, inklusive buskvallar	
Effektindikatorer		
I.18 Öka fågelpopulationer på jordbruksmarker	Index över odlingslandskapets fåglar	Vi anser att det i ett sammanhängande ramverk bör finnas kopplingar mellan mål, insatser och indikatorer. I bilaga II till yttrandet vill vi lägga fram ett sådant ramverk för de nio specifika mål som föreslås för GJP efter 2020. Det föreslagna sättet att mäta I.20, andel utnyttjad jordbruksareal med landskapselement, är en outputindikator och mäter inte effekter.
I.19 Ökat skydd av biologisk mångfald	Procent arter och livsmiljöer av gemenskapsintresse kopplade till jordbruk med stabil eller ökande trend	
I.20 Stärka tillhandahållande av skogens ekosystemtjänster	Andel utnyttjad jordbruksareal med landskapselement	

Källa: Revisionsrätten, baserat på COM(2018) 392 final.

72 Medlemsstaterna får ta fram ytterligare indikatorer för att mäta effekterna av sina landsbygdsprogram på den biologiska mångfalden. Ingen av de fem medlemsstaterna som vi besökte har tagit fram fler resultat- eller effektindikatorer för att visa på mätbara förändringar i odlingslandskapets biologiska mångfald.

73 Förutom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen tog kommissionen 2006 fram en uppsättning med **28 indikatorer för miljövänligt jordbruk** för att ta reda på hur miljöhänsyn har integrerats i GJP⁶⁴. För några indikatorer är Eurostats senaste uppgifter minst tio år gamla (se **figur 23**), och för två indikatorer (jordbruksområden med högt naturvärde och genetisk mångfald) har kommissionen aldrig offentliggjort några uppgifter.

Figur 23 – Miljöindikatorer för jordbruket som inte har uppdaterats sedan 2010 eller tidigare



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

⁶⁴ Kommissionen: *Utarbetande av miljöindikatorer för jordbruket för övervakning av integrationen av miljöhänsyn i GJP*, KOM(2006) 508 slutlig, 2006.

Slutsatser och rekommendationer

74 Vi undersökte hur GJP bidrar till att bevara och förbättra den biologiska mångfalden och om det är sannolikt att jordbruksmålet (3a) i EU:s strategi för biologisk mångfald kommer att nås. Enligt målet måste det ske en betydande förbättring av den biologiska mångfalden. Generellt konstaterade vi att detta inte hade skett: varken kommissionens utvärdering eller vår revision visade på några sådana förbättringar. Faktum är att alla tillgängliga uppgifter om odlingslandskapets biologiska mångfald i EU samstämmigt visar att den har försämrats under de senaste decennierna.

75 Målet och åtgärderna på jordbruksområdet i EU:s strategi för biologisk mångfald kan inte mätas, vilket gör det svårt att bedöma prestation. Kommissionen såg inte till att på ett tillfredsställande sätt samordna utformningen och genomförandet av jordbrukets del i strategin för biologisk mångfald fram till 2020 med internationella åtaganden på området. Den genetiska mångfalden när det gäller jordbruksgrödor och produktionsdjur fortsätter att försämrats i EU (punkterna **20–30**).

76 Kommissionens sätt att spåra GJP-utgifter för främjande av biologisk mångfald är otillförlitligt på grund av metodbrister: några koefficienter har fastställts på en högre nivå än vad OECD rekommenderar med sin metod, och man spårar även vissa kostnader där det saknas tydliga bevis för att de gynnar biologisk mångfald (punkterna **31–37**).

Rekommendation 1 – Förbättra samordningen och utformningen av EU:s strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2020 och spåra utgifter noggrannare

Kommissionen bör

- a) arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att ta fram konkreta och mätbara åtgärder, som ska genomföras till ett visst datum, för jordbrukskapitlet i EU:s strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2020 och de tillhörande åtgärder som ska genomföras senare,
- b) bedöma hur man bättre kan samordna och skapa synergier mellan jordbrukskomponenterna i medlemsstaternas strategier för biologisk mångfald och jordbrukskapitlet i EU:s strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2020 och ge genetisk mångfald en framskjuten plats både i EU:s strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2020 och i senare åtgärder,

- c) se över sitt sätt att spåra budgeten för biologisk mångfald och anpassa det till nya lagändringar, med stöd av vetenskapliga bevis och i överensstämmelse med OECD:s metod.

Tidsram: 2023

77 GJP:s direktstöd står för cirka 70 % av EU:s jordbruksutgifter. Dock är effekterna på den biologiska mångfalden av villkoren för direktstöd – inbegripet miljöanpassning och tvärvillkor – antingen negativa (t.ex. för några system med frivilligt kopplat stöd), begränsade eller okända. Kommissionen har inte förbättrat värdet av tvärvillkor för främjandet av biologisk mångfald sedan 2011, och ramdirektivet om vatten ingår fortfarande inte i stödordningen. Vissa tvärvillkorsbestämmelser skulle på ett väsentligt sätt kunna bidra till biologisk mångfald, men varken kommissionen eller medlemsstaterna har mätt deras effekt och incitamenten är svaga. Det finns inga gemensamma tvärvillkorssanktioner motsvarande de SMR och GAEC som gäller biologisk mångfald, och sanktionerna för upptäckta överträdelser är låga (punkterna [39–50](#)).

78 Kommissionen utformade miljöanpassningsstödet för att bland annat uppfylla sitt åtagande inom strategin för biologisk mångfald att belöna jordbrukare för miljöåtgärder som går längre än tvärvillkoren. Miljöanpassningen bidrar dock inte i någon större utsträckning till biologisk mångfald. Diversifieringen av grödor leder sällan till gynnsamma förbättringar av jordbruksmetoderna. Fördelarna med permanent gräsmark beror på jordbruksmetoderna, som medlemsstaterna inte spårar. Ekologiska fokusarealer kan gynna biologisk mångfald, men medlemsstater och jordbrukare brukar föredra alternativ med lägre effekt, såsom fånggrödor eller kvävefixerande grödor. Miljöanpassningsstödet har lett till få förändringar av jordbruksmetoder (punkterna [51–60](#)).

Rekommendation 2 – Öka direktstödet bidrag till odlingslandskapets biologiska mångfald

Eftersom kommissionen har åtagit sig att förbättra GJP:s direktstöd för kollektiva nyttigheter på miljöområdet bör den i samband med bedömningen av medlemsstaternas strategiska GJP-planer för perioden efter 2020 nu se till att alla de samverkande GJP-instrumenten, särskilt ordningarna för direktstöd, den nya ”utvidgade villkorligheten” och miljösystemen, blir ambitiösare och levererar mer för

den biologiska mångfalden än de instrument som var tillgängliga under perioden 2014–2020.

Tidsram: 2023

79 EU:s landsbygdsutvecklingsinstrument har större potential än direktstöd när det gäller att bevara och förbättra den biologiska mångfalden. Störst potential har åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk, följt av ekologiskt jordbruk och Natura 2000-stöd (punkterna [62–64](#)).

80 Medlemsstaterna erbjuder jordbrukare olika alternativa åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk. "Ljusgröna" stödordningar är vanligare, tillgängligare och populärare bland jordbrukare, men till mindre nytta för den biologiska mångfalden. Mindre vanliga, och mindre populära, är de "mörkgröna" ordningarna, som är snävare och mer krävande men ger större miljömässiga fördelar. Ordningar för permanent gräsmark är vanligare, och utnyttjas mer, än ordningar för att bevara biologisk mångfald på åkermark. Åtgärdsbaserade ordningar är också vanligare, men mindre ändamålsenliga, än ordningar som belönar jordbrukare som uppnår resultat (punkterna [65–70](#)).

Rekommendation 3 – Öka landsbygdsutvecklingens bidrag till odlingslandskapets biologiska mångfald

Kommissionen bör

- a) överväga att stärka kopplingen av olika åtgärders medfinansieringsnivå till deras uppskattade effekt på biologisk mångfald,
- b) vid godkännandet av medlemsstaternas strategiska GJP-planer, där så krävs, se till att de innehåller ambitiösa landsbygdsutvecklingsinsatser som främjar biologisk mångfald och åtaganden avseende de mest relevanta problemen och behoven i fråga om biologisk mångfald, och att medlemsstaterna gör dessa stödordningar attraktiva för både åkerbruk och betesjordbruk.

Tidsram: 2023

81 Vi fann att det saknas tillförlitliga indikatorer för att mäta resultaten och effekterna på biologisk mångfald av direktstödsordningar och landsbygdsprogram. Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramens enda obligatoriska landsbygdsutvecklingsindikator för att mäta statusen på odlingslandskapets biologiska

mångfald är en outputindikator. De få miljöindikatorerna för jordbruket för övervakning av integrationen av miljöhänsyn i GJP är inte alltid uppdaterade (punkterna 71–73).

82 I en nyligen offentliggjord studie på uppdrag av kommissionen till stöd för utvärderingen av GJP:s effekt på livsmiljöer, landskap och biologisk mångfald bekräftas våra iakttagelser. Där dras slutsatsen att det på grund av brist på uppgifter inte är möjligt att uppskatta den kombinerade nettoeffekten av GJP-instrument och GJP-åtgärder på den biologiska mångfalden. Generellt visar dock resultaten av övervakningen av biologisk mångfald tydligt att GJP inte tillräckligt har motverkat trycket från jordbruket på den biologiska mångfalden, varken i delvis naturliga livsmiljöer eller på mer intensivt brukad jordbruksmark.

Rekommendation 4 – Visa GJP-åtgärdernas effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald

Kommissionen bör ta fram tillförlitliga indikatorer på odlingslandskapets biologiska mångfald för att bedöma positiva och negativa effekter av GJP-instrumenten, så att den kan fastställa utgångsläget för den reformerade GJP och bidra till utformningen av ändamålsenligare stödordningar och instrument för GJP efter 2020, såsom ”utvidgad villkorlighet”, ”miljösystem” och landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Tidsram: 2022

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Nikolaos Milionis som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 maj 2020.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

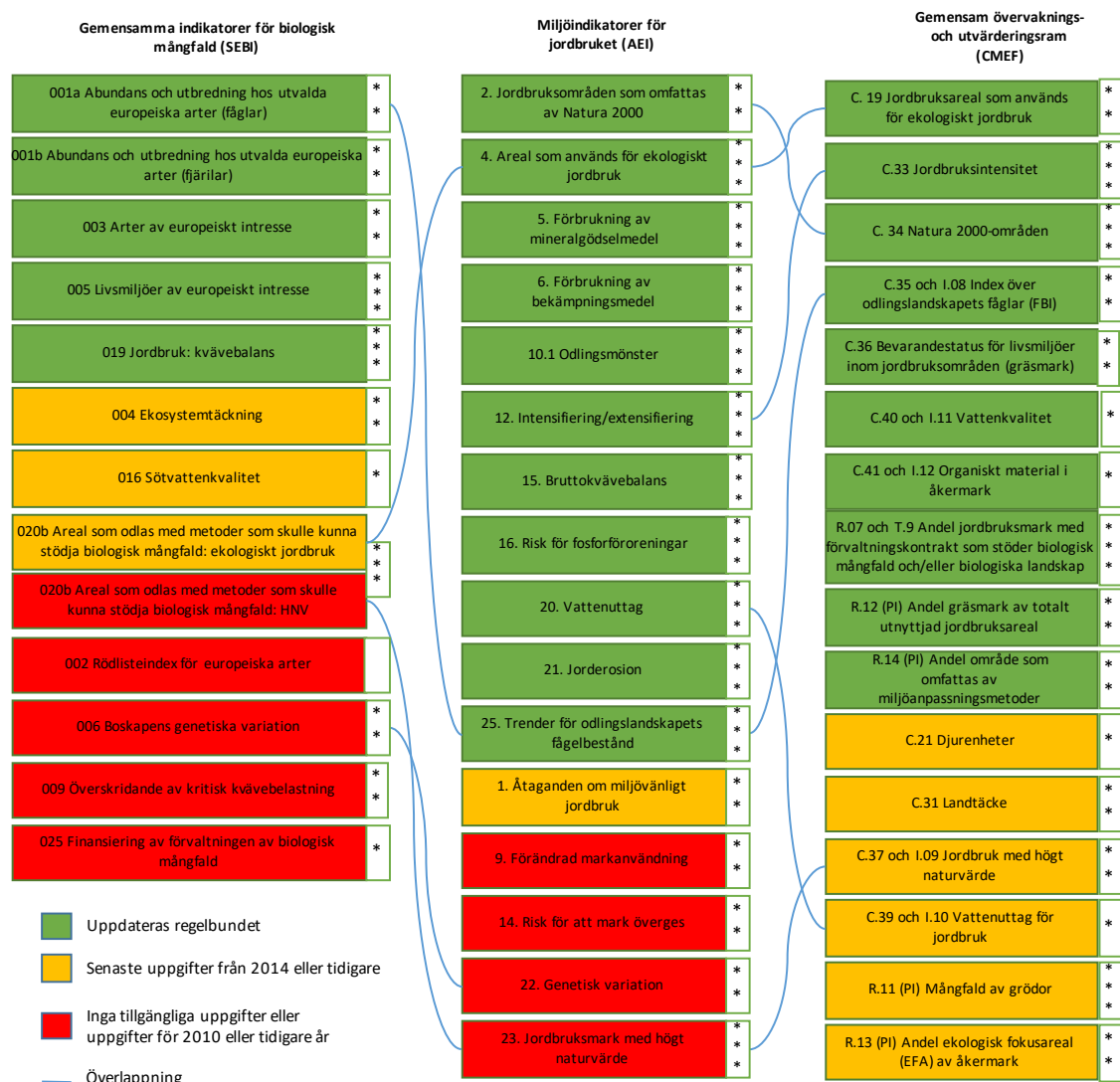
Bilagor

Bilaga I – Huvudsakligt granskningsarbete i medlemsstaterna

Berörda medlemsstater	Urvalsunderlag	Granskningsarbete
Besök i medlemsstater		
Cypern, Tyskland, Irland, Polen och Rumänien	Egenskaper: - Närmare 30 % av alla deklarerade Ejflu-utgifter. - Många olika jordbruksverksamheter. - Olika andelar jordbruksmark med intensivt jordbruk.	- Intervjuer med myndigheter och icke-statliga organisationer. - Besök på lantbruk och strukturerade intervjuer med 21 jordbrukare om jordbruksmetoder.
Enkät		
<u>Nationell</u> Bulgarien, Danmark, Estland, Italien och Portugal <u>Regional</u> Flandern (Belgien), Vallonien (Belgien), Kampanien (Italien) och Lombardiet (Italien)	Statusen på den biologiska mångfalden i naturen och odlingslandskapet, gjorda ansträngningar för att främja biologisk mångfald, geografiska särdrag och jordbruksmetoder.	- Svarsfrekvensen för de nio frågeformulär som skickades till nationella och regionala jordbruks- och miljömyndigheter var 100 %. - Frågorna gällde EU:s strategi för biologisk mångfald, GJP och övervakningen och finansieringen av odlingslandskapets biologiska mångfald.
Revision inför revisionsförklaringen 2019		
Tjeckien, Tyskland, Danmark, Spanien, Frankrike, Ungern, Irland, Italien, Polen, Portugal, Sverige och Förenade kungariket	Statistiskt urval.	Strukturerade intervjuer om jordbruksmetoder med 57 jordbrukare.

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga II – Indikatorer på biologisk mångfald



Situationen den 19 februari 2020.

Varje * representerar ett av kommissionens generaldirektorat som angav att indikatorn är relevant för biologisk mångfald eller mål 3a. Vi frågade totalt tre generaldirektorat.

Anm.: Uppställningen innehåller inga outputindikatorer för CMEF.

För C.21, C.39/I.10 och R.11 kan det finnas aktuellare uppgifter som ännu inte har uppdaterats i portalen för jordbruksbaserade livsmedel.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Termer och förkortningar

CMEF: gemensam övervaknings- och utvärderingsram; reglerna och förfarandena för att utvärdera hur den gemensamma jordbrukspolitiken fungerar.

EEA: Europeiska miljöbyrån.

EFA: ekologisk fokusareal; ett markområde där jordbrukaren tillämpar jordbruksmetoder som har en gynnsam inverkan på klimatet och miljön.

FAO: FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.

FBI: index över odlingslandskapets fåglar; indikator för förändringar av antalet fåglar och arter i odlingslandskapet över tid.

GAEC: god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden; det skick i vilket jordbrukare måste hålla all jordbruksmark, i synnerhet mark som för tillfället inte används för produktion, för att få vissa GJP-stöd; rör även vatten- och markförvaltning.

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

GD Miljö: kommissionens generaldirektorat för miljö.

GJP: den gemensamma jordbrukspolitiken; EU:s enda och gemensamma jordbrukspolitik som omfattar bidrag och en rad andra åtgärder som ska garantera livsmedelssäkerhet, tillförsäkra EU:s jordbrukare en skälig levnadsstandard, främja landsbygdsutveckling och skydda miljön.

HNV: högt naturvärde; utmärker lågintensivt jordbruk som återspeglar dess gynnsamma inverkan på vilda djur och växter och naturmiljön.

IPBES: den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster; ett internationellt organ öppet för alla FN-länder som, på begäran av beslutsfattare, bedömer status på den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som den erbjuder.

JRC: gemensamma forskningscentrumet; kommissionens forsknings- och kunskapstjänst som ger vetenskaplig rådgivning och vetenskapligt stöd till EU:s politikområden.

konventionen om biologisk mångfald: FN:s konvention är ett multilateralt avtal om bevarande av biologisk mångfald, ett hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

permanent gräsmark: jordbruksmark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder under minst fem år i sträck.

RDP: landsbygdsutvecklingsprogram; en samling nationella eller regionala fleråriga mål och åtgärder som godkänts av kommissionen för genomförandet av EU:s landsbygdsutvecklingspolitik.

SEBI: gemensamma indikatorer för biologisk mångfald; ett EU-initiativ för att ta fram en enda, heltäckande uppsättning uppgifter för bedömning och rapportering om framsteg mot målen och åtagandena i strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 och andra internationella överenskommelser.

SMR: föreskrivna verksamhetskrav; en regel på EU-nivå eller nationell nivå om förvaltningen av odlingslandskapet för att skydda folk-, djur- och växthälsan, säkra djurs välbefinnande och skydda miljön.

åtgärd för miljö- och klimatvänligt jordbruk: en åtgärd som ingår i en uppsättning valfria metoder som går längre än de vanliga miljökraven och ger jordbrukare rätt till stöd från EU-budgeten.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

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 prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I, där ledamoten Nikolaos Milionis är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Viorel Ștefan med stöd av Roxana Banica (kanslichef) och Olivier Prigent (attaché), Robert Markus (förstechef), Jan Huth (uppgiftsansvarig), Liia Laanes (biträdande uppgiftsansvarig) och Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos och Anna Zalega (revisorer). Marika Meisenzahl bidrog med grafiskt stöd och Thomas Everett gav språkligt stöd.

COPYRIGHT

© Europeiska unionen, 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Figur 5: © Förenta nationerna. För återgivning av ikoner, se https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-4754-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/206120	QJ-AB-20-012-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-4716-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/86765	QJ-AB-20-012-SV-Q

Antalet och artrikedomen av djur i odlingslandskapet – ”odlingslandskapets biologiska mångfald” – minskar markant i Europa. Detta trots EU:s åtagande om att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2020. För att göra detta planerade kommissionen att anslå 66 miljarder euro från den gemensamma jordbrukspolitiken mellan 2014 och 2020.

Vi bedömde om EU:s jordbrukspolitik har hjälpt till att bevara och förbättra odlingslandskapets biologiska mångfald. Vi konstaterade att formuleringen av jordbruksmålen i EU:s strategi för biologisk mångfald gör det svårt att mäta framsteg, att kommissionens sätt att spåra utgifter för biologisk mångfald i EU:s budget är otillförlitligt, att effekterna av GJP:s direktstöd är begränsade eller okända och att kommissionen och medlemsstaterna har satsat på landsbygdsutvecklingsåtgärder med lägre effekt.

Vi rekommenderar att kommissionen förbättrar utformningen av nästa strategi för biologisk mångfald, ökar direktstödet och landsbygdsutvecklingsåtgärdernas bidrag till biologisk mångfald, noggrannare spårar utgifter kopplade till biologisk mångfald och tar fram tillförlitliga indikatorer som lämpar sig för övervakning av framsteg i fråga om odlingslandskapets biologiska mångfald.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors