

**EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
SÆRBERETNING:**

**"BIODIVERSITET PÅ LANDBRUGSAREALER: DEN FÆLLES
LANDBRUGSPOLITIKS BIDRAG HAR IKKE STANDSET NEDGANGEN"**

RESUMÉ

Kommissionens fælles svar på punkt I-VII

Den biodiversitetsstrategi, som Kommissionen vedtog i 2011, omfatter seks mål, herunder mål 3, der omhandler landbrugets og skovbrugets bidrag. Landbrugsmålet er et overordnet mål, mens de relaterede aktioner er mere specifikke.

Med hensyn til landbrugsmålet måles forbedringen af biodiversiteten i forhold til de kvantificerede mål for forbedring af bevaringsstatussen for arter og levesteder af interesse for EU i mål 1 og retableringen af 15 % af de skadede økosystemer under mål 2.

Kommissionen mener, at samordningen mellem EU's politikker er tilstrækkelig, og understreger, at målingen af den genetiske mangfoldighed henhører under medlemsstaternes ansvarsområde. I midtvejsevalueringen af biodiversitetsstrategien konkluderes det, at det med udformningen af den fælles landbrugspolitik er muligt at opfylde målene for strategien: Reformen af den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 omfatter en række instrumenter, der kan bidrage til at støtte biodiversiteten. For at nå målet skal medlemsstaterne nu gennemføre disse foranstaltninger i tilstrækkeligt omfang. Lokale eksempler afspejler en vellykket bæredygtig landbrugspraksis. Hvis disse foranstaltninger gennemføres mere bredt, vil de være i stand til føre EU tilbage på sporet i forhold til at nå målet inden udgangen af 2020.

Kommissionens metode til at beregne den del af den fælles landbrugspolitiks budget, som er afsat til biodiversitet, bygger på den internationalt anerkendte metode med Riomarkører som fastsat af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD). Kommissionen anser derfor ikke metoden for at være upålidelig, selv om anvendelsen af Riomarkører er genstand for diskussion.

Med hensyn til instrumenterne under den fælles landbrugspolitik mener Kommissionen, at krydsoverensstemmelse bidrager til opnåelsen af ambitiøse biodiversitetsmål ved at sammenkoble visse betalinger under den fælles landbrugspolitik med en række grundlæggende lovbestemmelser, som tjener som referencescenarie for tilskyndelsesforanstaltninger med støtte af midler fra den fælles landbrugspolitik.

Rådgivning under bedriftsrådgivningsordningen udgør et andet vigtigt element for at støtte landbrugere, der anvender praksisser, som er til gavn for biodiversiteten. Under direkte betalinger har forgrønnelsen et betydeligt potentiale til at forbedre biodiversitetssituationen.

Det store arealdække og den obligatoriske karakter af krydsoverensstemmelse og forgrønning sikrer rent faktisk landbrugerne lige vilkår. I den henseende har Kommissionen i den nuværende fælles landbrugspolitik prioriteret løsningsmodeller med en gavnlig indvirkning på biodiversiteten. Dette gælder i særdeleshed for forslaget til en fremtidig fælles landbrugspolitik.

Kommissionen kategoriserer ikke de forskellige miljøvenlige landbrugsforpligtelser, der skal opfyldes i Unionen, i "lysegrønne" og "mørkegrønne", hvilket er en forenklet metode til at beskrive det meget store antal praksisser, der støttes i Unionen. Selv om det er korrekt, at mere krævende miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger medfører en lavere deltagelsesfrekvens, mener Kommissionen, at sameksistensen af forskellige typer af sådanne foranstaltninger samt aktions- og

resultatbaserede forpligtelser fører yderligere offentlige goder med sig og bidrager til biodiversitetsmålene.

Kommissionens forslag til den fremtidige fælles landbrugspolitik indeholder en status over de stærke og svage sider ved instrumenterne under den fælles landbrugspolitik og omfatter en konsekvent og styrket ramme, herunder en øget konditionalitet, rådgivningstjenester og økoordninger under søjle I- og søjle II-foranstaltninger. Medlemsstaterne nyder en høj fleksibilitet til at mobilisere disse instrumenter på en konsekvent måde med henblik på en højere ambition på biodiversitetsområdet og fastlægge dem i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, som vil blive godkendt af Kommissionen. Resultaterne vil blive gjort op ved hjælp af specifikke fælles resultatindikatorer på årsbasis, hvoraf adskillige specifikt vedrører biodiversitet, og ved hjælp af effektindikatorer og evalueringer.

VIII. Kommissionen accepterer alle anbefalingerne. Se de detaljerede svar fra Kommissionen i afsnittet konklusioner og anbefalinger.

INDLEDNING

02. Der er andre årsager til tabet af biodiversitet i Europa end landbrugsintensiveringen. Det fremgår af miljørapporten fra Det Europæiske Miljøagentur (SOER-rapporten), at Europas biodiversitet og økosystemer er udsat for et kumulativt pres fra ændringer i arealanvendelsen, klimaforandringer, udvinding af naturressourcer og invasive fremmede arter. Endvidere blev der i rapporten også udtrykkeligt henvist til nedlæggelse af landbrug og diffus byspredning som en af hovedårsagerne til nedgangen i biodiversiteten.

I SOER-rapporten blev det også anført, at udviklingen på lang sigt i landbrugsjord, skov og bestanden af alle almindelige fugle og sommerfugle på græsningsarealer viser, at Europa har oplevet et betydeligt fald i biodiversiteten¹.

Endvidere blev det i Kommissionens rapport om midtvejsevalueringen af biodiversitetsstrategien nævnt, at tendenserne som helhed giver "*anledning til alvorlig bekymring, men der er også mange lokale forbedringer som direkte resultat af god landbrugspraksis og biodiversitetsforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik, navnlig under tiltagene vedrørende miljøvenligt landbrug i Natura 2000-lokaliteter. Sådanne vellykkede tiltag giver et vigtigt signal om, at 2020-målet for biodiversitet kan nås, men de skal udbredes i meget større omfang, hvis resultatet skal kunne måles på EU-plan.*"

Kommissionen mener ikke, at den tyske undersøgelse omfattede en analyse af rigdommen af insektarter. Desuden afprøves hypotesen om landbrug som drivkraft for tabet af biomasse ikke i artiklen, men fokuserede derimod på andre drivkræfter. Der fremkommer således ingen klar årsagssammenhæng. Endelig afspejler resultaterne af undersøgelsen ikke nødvendigvis situationen på EU-plan.

03. Den fælles indikator for agerlandsfugle har været statistisk signifikant faldende på EU-plan fra 1990 til 2017 med 1,47 % om året. Den nedadgående tendens viser en udjævning af faldet mellem 2009 og 2017.

Presset på bestandene af agerlandsfugle skyldes en kombination af drivkræfter, herunder omlægning af arealdække (f.eks. urbanisering), nedlæggelse af landbrug, klimaforandringer, invasive fremmede arter og landbrug.

¹ Dette skyldes primært tabet, fragmenteringen og forringelsen af naturlige og halvnaturlige økosystemer, der hovedsagelig skyldes intensivisering af landbruget (Donald et al., 2001; Van Dyck et al., 2009; Jeliakov et al., 2016), intensiv skovforvaltning (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), nedlæggelse af landbrug og diffus byspredning (kapitel 5 og 13). F.eks. gennem forenkling af levesteder (herunder fjernelse af levende hegn og rækker af træer for at opnå større marker), tab og fragmentering af levesteder mister fuglene deres redepladser og næringskilder, hvilket forstærker nedgangen i bestanden (Guerrero et al., 2012). Den diffuse byspredning øger de menneskeskabte lysniveauer og støjniveauer, hvilket påvirker sangfugles adfærd og hæmmer fuglenes akustiske kommunikation (kapitel 11).

04. Det europæiske indeks for sommerfugle på græsningsarealer er forbundet med repræsentative begrænsninger. På nuværende tidspunkt er indekset for sommerfugle på græsningsarealer baseret på overvågning i 14 lande, idet 75 % af overvågningsstederne ligger i blot tre lande, nemlig Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Tyskland. Selv uden Det Forenede Kongerige tegner EU's vestlige lande sig for 74 % af transekterne. Nord- (14 %), Syd- (11 %) og Østeuropa (1 %) er underrepræsenteret².

Kommissionen har iværksat et pilotprojekt (Assessing Butter Flies in Europe — ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) for at øge antallet af overvågede lande.

05. Natura 2000 er et sammenhængende europæisk økologisk net af lokaliteter med beskyttede naturlige levesteder og levesteder for arter af betydning for EU. De seneste nationale rapporter i den seksårige rapporteringscyklus 2013-2018 i henhold til habitat- og fugledirektiverne om status og tendenser for arter og levesteder er endnu ikke færdige og er ved at blive evalueret. De tal, som Revisionsretten har fremlagt, viser summen af de relevante nationale data. Der mangler at blive foretaget en mere kompleks beregning for EU. De nationale data viser imidlertid allerede, at situationen for levesteder på græsningsarealer nærmest ikke har forbedret sig siden den sidste rapporteringscyklus, og de negative tendenser gør sig i vid udstrækning fortsat gældende. Det Europæiske Miljøagentur (EEA) anførte, at for alle terrestriske arter, levesteder og økosystemer er det pres og de trusler, der hyppigst indberettes af medlemsstaterne, forbundet med landbruget.

06. Kommissionen anerkender bekymringerne som følge af de nedadgående tendenser inden for landbrugsrelateret biodiversitet som fremlagt af Revisionsretten i undersøgelserne (lavintensiv landbrugspraksis). Det bør bemærkes, at disse undersøgelser ikke afspejler mangfoldigheden i landbrugssystemerne i EU fuldt ud.

Desuden er en af undersøgelserne (Sutcliffe et al.) til en vis grad forbundet med begrænsninger, hvad den fælles landbrugspolitik ulemper angår. Dette skyldes manglende dokumentation.

07. Kommissionens samlede evaluering kommer også til at omfatte en offentlig onlinehøring, hvis resultater forventes at blive offentliggjort senere i 2020. Der er planer om udgivelse af et mere omfattende arbejdsdokument om naturressourcer i første kvartal af 2021.

Den eksterne evalueringsundersøgelse konkluderede, at det på grund af manglende data ikke var muligt at anslå den kombinerede nettovirkning af den fælles landbrugspolitik instrumenter og foranstaltninger vedrørende biodiversitet, selv i semikvantitativ henseende.

Undersøgelsen konkluderede endvidere, at medlemsstaternes rapportering om bæredygtig forvaltning af naturressourcer og beskyttelse af biodiversitet indgik i prioritet 4. For den fremtidige fælles landbrugspolitik er det derfor blevet foreslået at foretage en mere særskilt rapportering heraf.

08. Kommissionen er af den opfattelse, at den første undersøgelse af situationen i Den Tjekkiske Republik fremkommer med resultater vedrørende intensivering af landbruget og tætheden af agerlandsfugle, men ikke konkret dokumenterer, at den fælles landbrugspolitik har indflydelse på biodiversiteten på landbrugsarealer.

Med hensyn til den tyske undersøgelse (Seibold et al.) nævnte forfatterne endvidere, at det fortsat er uklart, hvilke typer af arealanvendelse og leddyrsgrupper, der er berørt, og om det observerede tab i biomasse og mangfoldighed er forbundet med hinanden.

12. CBD-partskonferencen (COP 15) udsættes til begyndelsen af 2021. Det er endnu ikke fastlagt, hvordan den opfølgende aktion konkret skal se ud i 2021.

² Blandt de sydlige lande er kun Spanien delvis repræsenteret. Portugal, Italien, Grækenland, Malta og Cypern er ikke repræsenteret. Blandt de østlige lande er repræsentationen marginal med henholdsvis 12 og 8 transekter i henholdsvis Rumænien og Slovenien. Alle andre østlige lande indgår ikke i stikprøven. Blandt de nordeuropæiske lande er Danmark og Estland ikke repræsenteret, og de fleste transekter befinder sig i Sverige. (Se van Sway et al. 2017).

BEMÆRKNINGER

19. Der skal også tages hensyn til naturdirektivernes bidrag til beskyttede levesteder og arter i forbindelse med landbruget, som indeholder centrale aktioner til imødegåelse af tabet af biodiversitet på landbrugsarealer: Handlingsplanen for natur, mennesker og økonomi omfatter flere initiativer, og Kommissionen har sideløbende iværksat traktatbrudsprocedurer med direkte fokus på levesteder og arter på landbrugsarealer.

20. EU's politikker og strategier har ikke samme varighed.

EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020 blev vedtaget i maj 2011 med det formål at standse tabet af biodiversitet inden 2020. Der er således tale om en niårig periode.

Reformen af den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 omfatter en række instrumenter, der kan bidrage til at støtte biodiversiteten. Disse muligheder skal nu udnyttes i tilstrækkeligt omfang af medlemsstaterne. Lokale eksempler afspejler en vellykket bæredygtig landbrugspraksis. Hvis foranstaltningerne gennemføres mere bredt, vil de være i stand til at føre EU tilbage på sporet i forhold til at nå målet inden udgangen af 2020 (se midtvejsevalueringen af biodiversitetsstrategien, punkt 2).

Den fremtidige fælles landbrugspolitik efter 2020 vil i højere grad fokusere på resultater, idet flere biodiversitetsrelaterede resultatindikatorer overvåges hvert år og holdes op imod de årlige milepæle, der er fastsat i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik. Disse vil blive suppleret af effektindikatorer og evalueringer.

21. Midtvejsevalueringen af biodiversitetsstrategien frem til 2020 fra 2015 fremhæver ud over at anerkende det samlede tab af biodiversitet også de mange registrerede lokale forbedringer som følge af biodiversitetsforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik. Det vigtige budskab i forhold til, at biodiversitetsmålet for 2020 inden for landbruget kan nås, var, at medlemsstaterne skal udnytte succeserne og mulighederne i tilstrækkeligt omfang.

Støtteundersøgelsen til evaluering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på biodiversiteten samt medlemsstaternes indledende rapportering i henhold til naturdirektiverne (State of Nature 2020, EEA) indeholder nyere dokumentation på området. Evalueringen af EU's biodiversitetsstrategi er endnu ikke afsluttet, og de indledende undersøgelsesresultater forventes at blive præsenteret i undersøgelsen i maj – mål 3a) vil dog også blive behandlet i rapporten om naturens tilstand 2020 (State of Nature 2020) og evalueringen af den fælles landbrugspolitik indvirkning på biodiversitet.

22. EU's nye biodiversitetsstrategi for 2030³ — som Kommissionen vedtog i maj 2020 — fastlægger (i kombination med fra jord til bord-strategien⁴) landbrugsrelaterede mål. Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 pålægger udtrykkeligt medlemsstaterne at tage hensyn til nationale miljøplaner og deres mål, der udspringer af EU-lovgivningen, herunder fugle- og habitatdirektiverne.

23. Mål 3 er et horisontalt mål fordelt på to delmål, nemlig 3a) for landbrug og 3b) for skovbrug. Kommissionen mener, at kun mål 3a) er relevant for biodiversiteten på landbrugsarealer. Det er ikke i sig selv kvantificeret. I strategien hedder det, at mål 3a) har til formål at opnå *"en mærkbar forbedring i bevaringsstatus for arter og levesteder, der er afhængige af eller påvirkes af landbrug, og i leveringen af økosystemtjenester sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie"*.

³ Meddelelse fra Kommissionen: "EU's biodiversitetsstrategi for 2030 Naturen skal bringes tilbage i vores liv" (COM(2020) 380 final).

⁴ Meddelelse fra Kommissionen: "En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system" (COM(2020) 381 final).

Desuden har målet en kvantificerbar komponent, idet den henviser til den mærkbare forbedring af bevaringsstatussen for arter og levesteder i forhold til mål 1 og retableringsmålet på 15 % under mål 2. Fortolkningen og målingen af mål 2 har bestemt givet anledning til udfordringer.

24. EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020 henviser ikke til strømlinede europæiske biodiversitetsindikatorer (Streamlined European Biodiversity Indicators, SEBI) eller til andre overvågningssystemer.

SEBI-indikatorsettet er siden indførelsen i 2005 blevet revideret og tilpasset for at afspejle tilgængeligheden af og hullerne i de relevante oplysninger om biodiversitet. Mange indikatorer er blevet styrket metodisk for at kunne give mere solide vurderinger af biodiversiteten. Som følge heraf udgør det aktuelle SEBI-indikatorset fortsat et omfattende evidensgrundlag, der viser status og tendenser for biodiversiteten i Europa, herunder landbrugsøkosystemerne.

Nogle indikatorer fra det oprindelige sæt måtte afskaffes på grund af manglen på etablerede overvågningssystemer, som kunne bidrage med nye data og oplysninger, herunder om genetisk diversitet eller områder af høj naturværdi. For at undgå dobbeltarbejde skulle sættet desuden tage hensyn til udviklingen og ændringerne af andre relevante indikatorinitiativer som f.eks. indikatorerne for miljøvenligt landbrug og den fælles landbrugspolitik samt nye processer såsom kortlægning og vurdering af økosystemer og deres tjenester (MAES) eller mål for bæredygtig udvikling.

Afskaffelsen af visse indikatorer betyder ikke, at de øvrige SEBI-indikatorer ikke kan anvendes til at følge biodiversitetsrelaterede fremskridt.

25. De vigtigste indikatorer for overvågning af den fælles landbrugspolitik er dem, der findes inden for den fælles overvågnings- og evalueringsramme. Indikatorerne for miljøvenligt landbrug har til formål at følge integreringen af miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik. De udgør ikke de vigtigste indikatorer for overvågning af den fælles landbrugspolitik generelt.

Med hensyn til begrebet "høj naturværdi" skelner Kommissionen mellem:

a) landbrug af høj naturværdi og b) landbrugsarealer af høj naturværdi.

Begrebet høj naturværdi henviser til årsagssammenhængen mellem visse typer landbrugsaktiviteter og tilsvarende miljøresultater, herunder et højt niveau af biodiversitet og tilstedeværelsen af miljømæssigt værdifulde levesteder og arter.

Indikatoren for landbrugsarealer af høj naturværdi defineres som andelen af udnyttet landbrugsareal af høj naturværdi.

26. Der anvendes i øjeblikket en lang række forskellige tilgange og kombinationer af metoder i hele EU for at vurdere omfanget af landbrugsarealer af høj naturværdi. Selv om der er gjort gode fremskridt med at vurdere omfanget af landbrugsarealerne af høj naturværdi, er det stadig særligt udfordrende at vurdere deres tilstand eller kvalitet. På grund af variationen i datatilgængeligheden i EU's medlemsstater og regionerne i EU og de forskellige fysiske situationer (områdets størrelse, bedriftsstruktur og -systemer, fremherskende typer af arealer og levesteder) er det ikke hensigtsmæssigt at indføre en fælles metode til vurdering af landbrugsarealer af høj naturværdi. Det at anvende en enkelt metode ville begrænse analysen til de data, der er tilgængelige i hele EU, hvilket ville udelukke de mest omfattende og mest relevante datakilder og forhindre de medlemsstater, som har udviklet mere avancerede metoder, i at bruge dem, med en deraf følgende forringelse af vurderingens kvalitet og nøjagtighed.

EEA og Kommissionen, som har anslået landbrugsarealer af høj naturværdi til at udgøre 33,5 % af Corine Land Cover (CLC)-landbrugsarealerne i hele EU-28 på grundlag af datasæt på EU-plan i 2012, kan give et skøn over andelen af landbrugsarealer af høj naturværdi på nationalt plan. De anerkender dog også de vanskeligheder og begrænsninger, der er forbundet med indførelsen af en fælles metode, såfremt denne skal baseres på nationale datasæt. Når der foreligger en fælles, reproducerbar metode og bæredygtige datasæt, vil EU-indikatoren for landbrug af høj naturværdi kunne tages op til fornyet

overvejelse for at supplere det eksisterende arbejde på EU-plan vedrørende landbrugsarealer af høj naturværdi.

29. Kommissionen anerkender de betæneligheder, som Revisionsretten nævner, men er af den opfattelse, at fødevarerproduktionssystemerne er forskellige.

30. Både den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 og den fælles landbrugspolitik efter 2020 omfatter bevarelse, bæredygtig anvendelse og udvikling af genetiske ressourcer i landbruget som en af de støtteberettigede foranstaltninger. Programmerne for udvikling af landdistrikterne indeholder oplysninger relateret til de miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, der er rettet mod lokale racer. Desuden støttes bevarelsen af genetiske ressourcer under delforanstaltning 10.2, som der findes data for på dette delforanstaltningsniveau. Hertil kommer, at Kommissionen inden for rammerne af Horisont 2020 i øjeblikket støtter projektet GenResBridge, der bl.a. har til formål at udvikle en bredere strategi for genetiske ressourcer og agrobiodiversitet.

Kommissionen har aldrig modtaget nogen anmodning fra medlemsstaterne om indførelse af en ny europæisk strategi.

31. Kommissionen fremlægger et groft skøn over, hvor meget den bruger på biodiversitet, og mener, at overestimeringen ikke er klart påvist af nedenstående årsager.

Kommissionens metode til at beregne den del af budgettet i den flerårige finansielle ramme (FFR), herunder den fælles landbrugspolitik, der er afsat til biodiversitet, bygger på den internationalt vedtagne OECD-metode med Riemarkører. Denne metode anvender følgende tre koefficienter for biodiversitet:

- 1) dominerende mål (100 %),
- 2) vigtigt mål (40 %) og
- 3) intet biodiversitetsmål (0 %).

OECD-metoden fastsætter ikke de præcise koefficienter, der skal anvendes på de enkelte instrumenter under den fælles landbrugspolitik, og Kommissionen har derfor tilpasset anvendelsen af denne metode til den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020.

Kommissionen vil revidere sin metode til beregning af biodiversitetsbudgettet for at bringe den i overensstemmelse med de nye lovgivningsmæssige ændringer under hensyntagen til og understøttet af videnskabelig dokumentation og tilpasse den til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027 samt andre relevante udviklinger.

Denne beregningsmetode bør nøje tilpasses OECD's metode.

32. Støtteundersøgelsen til evaluering af virkningerne af den fælles landbrugspolitik på levesteder, biodiversitet og landskaber gav ikke belæg for, at udgifterne til den fælles landbrugspolitik systematisk har en negativ indvirkning på biodiversiteten på landbrugsarealer.

Kommissionen har også gennem en undersøgelse i 2014 udviklet retningslinjer for biodiversitetssikring⁵ for at sikre, at de vigtigste EU-fonde ikke får en skadelig indvirkning på biodiversiteten, herunder Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGF) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

33. I forbindelse med prioritet 4, der fokuserer på økosystemtjenester inden for landbrug og skovbrug, har Kommissionen i sin nuværende metode taget hensyn til, at den landbrugspraksis, der følges med henblik på at støtte biodiversiteten, samtidig bidrager til at forbedre det generelle miljø, herunder vand og jord, og omvendt. Denne stærke sammenkobling med hensyn til praksissers miljøvirkninger under

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm og <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>.

hvert af de tre fokusområder har fået Kommissionen til at anvende en koefficient på 100 % for bidraget fra hvert fokusområde inden for denne prioritet, herunder vand og jord.

34. Kommissionen anvender den aftalte metode med forgrønnens bidrag på 40 % til biodiversitet, som den anser for at være en fornuftig indikator for forgrønningsforanstaltningernes bidrag til bevarelsen af EU's biodiversitet. Ifølge Kommissionens skøn i henhold til den nuværende beregningsmetode bidrager forgrønningsbetalinger til biodiversitet med 12 % af de direkte betalinger. Under hensyntagen til det store område, der er omfattet af grønne metoder, og det faktum, at forgrønning har forhindret en forringelse af eller forbedret biodiversiteten (navnlig efter 2018, hvor der blev nedlagt forbud mod pesticider i miljømæssige fokusområder), blev dette tal anset for rimeligt i forbindelse med udarbejdelsen af den nuværende metode til at beregne biodiversitetsudgifter under den fælles landbrugspolitik.

35. Ved hjælp af metoden med Riomarkører mente Kommissionen, at den burde anvende middelfaktoren (40 %) til at beregne krydsoverensstemmelsesbidraget ved udarbejdelsen af den nuværende beregningsmetode. På grundlag af dette skøn og med en vægtningsfaktor blev krydsoverensstemmelsen anset for at bidrage til biodiversiteten med mindre end 3 % af de direkte betalinger. Under hensyntagen til det store arealdække, der er omfattet af krydsoverensstemmelsespraksis (90 % af det samlede landbrugsareal), og det faktum, at det omfatter grundlæggende, men vigtig praksis for biodiversitet, blev dette tal anset for at være rimeligt.

37. Se Kommissionens svar på punkt 31.

39. Direkte betalinger til landbrugere under grundbetalingsordningen og den generelle arealbetalingsordning yder grundlæggende indkomststøtte på grundlag af antallet af dyrkede hektar. Dette suppleres af en række andre støtteordninger rettet mod specifikke mål eller typer af landbrugere, herunder en "grøn" direkte betaling til en landbrugspraksis, der er til gavn for klimaet og miljøet.

40. I støtteundersøgelsen til evaluering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på biodiversiteten blev der ikke fundet undersøgelser, der viste, at frivillig koblet støtte havde en negativ indvirkning på biodiversiteten på landbrugsarealer.

Frivillig koblet støtte tager ikke sigte på at øge produktionen. Det er en produktionsbegrænsende ordning, der er anmeldt til Verdenshandelsorganisationen (WTO) under den blå boks. Medlemsstaterne kan udelukkende give denne støtte til visse kriseramte sektorer. Der er indført flere mekanismer for at sikre ordningens produktionsbegrænsende karakter, navnlig den nøje overholdelse af de rammebeløb, der er fastsat for hver støtteforanstaltning, og betalingen, som er baseret på faste områder og udbytter (historiske produktionsniveauer) eller et fast antal dyr.

Frivillig koblet støtte giver mulighed for at støtte visse sektorer/produktion, navnlig for at forhindre optrapningen af de vanskeligheder, som de oplever, og de dermed forbundne konsekvenser (nedlæggelse af produktion, ørkendannelse i landdistrikterne osv.), f.eks. avl af får og geder i områder (såsom bjergområder), hvor de ellers ville forsvinde, hvilket forhindrer landbrug i at blive nedlagt.

Den retlige ramme for frivillig koblet støtte giver medlemsstaterne en tilstrækkelig fleksibilitet, så de kan lempe betingelserne for støtteberettigelse i overensstemmelse med deres specifikke behov, og f.eks. tage hensyn til miljøspørgsmål (f.eks. støtte rettet mod oprindelige racer osv.).

Kommissionens fælles svar på punkt 41-50:

Krydsoverensstemmelse er en sammenkobling mellem betalinger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og overholdelsen af EU's lovgivning, navnlig på biodiversitetsområdet. Hvis en landbruger ikke overholder disse bestemmelser, kan den modtagne støtte under den fælles landbrugspolitik nedsættes i forhold til alvoren af overtrædelsen. Denne nedsættelse kan variere fra 1 % til 100 %. I praksis er de fleste overtrædelser ikke forsætlige og ikke alvorlige, og de anvendte sanktioner for krydsoverensstemmelse ligger derfor på mellem 1 % og 5 %.

Der er fastsat en række regler i EU's direktiver og forordninger (lovgivningsbestemte forvaltningskrav). Krydsoverensstemmelse er med til at øge landbrugernes bevidsthed om at overholde bestemmelserne i disse EU-retsakter.

Der er fastsat andre regler i den fælles landbrugspolitik (standarderne for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM)). Disse regler vedrører i øjeblikket primært jord- og vandforvaltning, men også bevarelse af landskabstræk. Medlemsstaterne skal fastlægge nationale standarder, der er tilpasset de lokale forhold og behov.

Når medlemsstaterne på baggrund af erfaringer konkluderer, at fordelene for biodiversiteten ikke er opnået, har de en høj grad af fleksibilitet til at tilpasse de regler, der gælder for landbrugere, i form af lovgivningsbestemte forvaltningskrav eller GLM-standarder. Krydsoverensstemmelse er heller ikke den eneste drivkraft for biodiversitetens tilstand, og virkningerne af krydsoverensstemmelse kan ikke specifikt måles med brug af resultat- eller effektindikatorer, der afspejler tendenser, som tager højde for mange faktorer. Det er grunden til, at Kommissionen baserer sig på outputindikatorer til måling af gennemførelsen af enkeltinstrumenter som f.eks. krydsoverensstemmelse.

Forslaget til en fremtidig fælles landbrugspolitik styrker reglerne om krydsoverensstemmelse, bl.a. for biodiversitet og pesticider, ved at indføre nye lovgivningsbestemte forvaltningskrav og GLM-standarder i en forbedret konditionalitet. GLM-standarder og lovgivningsbestemte forvaltningskrav er imidlertid grundlæggende obligatoriske praksisser, som udgør et udgangspunkt for mere ambitiøse praksisser, der støttes af midler fra den fælles landbrugspolitik. Reglerne om krydsoverensstemmelse har ikke til formål alene at nå et højt ambitionsniveau for biodiversiteten, men kun i sammenhæng med støtteforanstaltninger og økonomiske incitamenter. I den henseende udgør rådgivning under bedriftsrådgivningsordningen et vigtigt element for at støtte landbrugere, der anvender praksisser, som er til gavn for biodiversiteten.

Kommissionen mener derfor, at krydsoverensstemmelse, der er forbundet med andre instrumenter under den fælles landbrugspolitik, har en positiv indvirkning på biodiversiteten på landbrugsarealer.

Tekstboks 1 — Fjernelse af hegn i det 20. århundrede

Den fælles landbrugspolitik kan ikke holdes eneansvarlig for fjernelsen af hegn som helhed. Her spiller mange drivkræfter ind, navnlig intensivering og jordkonsolidering. Selv om det er korrekt, at visse mekanismer under den fælles landbrugspolitik tidligere kan have forstærket denne tendens, har den fælles landbrugspolitik i flere år ikke tilskyndet til fjernelsen af hegn.

Kommissionens fælles svar på punkt 53 til 60:

Forgrønning er en støtteordning underlagt direkte betalinger, der tager sigte på at aflønne landbrugere for de offentlige goder, der leveres ved hjælp af tre foranstaltninger: beskyttelse af permanente græsningsarealer, herunder de mest miljøfølsomme, afgrødediversificering og bevarelse af en procentdel af agerjord som miljømæssigt fokusområde. Kommissionens vurdering af gennemførelsen af forgrønning i 2016 konkluderede, at der er et betydeligt potentiale forbundet med dette instrument, navnlig på grund af dets store arealdække (77 % af det samlede landbrugsareal), men dette potentiale blev ikke udnyttet fuldt ud af medlemsstaterne og landbrugere. Derfor har Kommissionen efter denne vurdering foretaget en række forbedringer, navnlig ved at forbyde anvendelse af pesticider i miljømæssige fokusområder fra 2018.

Når medlemsstaterne på baggrund af erfaringer konkluderer, at fordelene for biodiversiteten ikke er opnået, har de en høj grad af fleksibilitet til at tilpasse de regler, der gælder for landbrugere, inden for rammerne af forgrønning.

Forgrønning er heller ikke den eneste drivkraft for biodiversitetens tilstand, og virkningerne heraf kan ikke specifikt måles med brug af resultat- eller effektindikatorer, der afspejler tendenser, som tager højde for mange faktorer. Det er grunden til, at Kommissionen baserer sig på outputindikatorer til måling af gennemførelsen af enkeltinstrumenter som f.eks. forgrønning.

Sammenhængen mellem instrumenterne under den fælles landbrugspolitik blev vurderet som utilstrækkelig i forhold til opnåelsen af de miljømæssige mål. Det er grunden til, at Kommissionen for den fremtidige fælles landbrugspolitik har foreslået, at alle instrumenter indgår i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, der fastlægges af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen. I den forbindelse sammenkøbes forgrønnelsesforpligtelserne på forbedret vis med betingelser for konditionalitet, og der fastsættes en ny ordning for direkte betalinger til miljøformål, nemlig økoordinationerne.

Kommissionen mener derfor, at potentialet i de nuværende forgrønnelsesforanstaltninger til styrkelse af biodiversiteten ikke er underudviklet på EU-plan, men snarere ikke udnyttes fuldt ud. Forslaget til den fremtidige fælles landbrugspolitik har til formål at afhjælpe denne mangel.

54. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (resumé) lyder det som følger: *Alle forgrønnelsesforanstaltninger har en vis relevans for miljø- og klimabehov/-problemer, men er ofte begrænset af specifikke tilknyttede regler, hvor afgrødediversificering er mindst relevant (også for jord).*

63. Selv om støtte til miljø- og klimavenlige landbrugsaktioner og økologisk landbrug samt Natura 2000-betalinger faktisk er de vigtigste foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der bidrager til biodiversitetsmålsætninger og -mål, bør potentialet forbundet med andre relevante foranstaltninger til udvikling af landdistrikter ikke undervurderes. I denne forbindelse bør den rolle, som ikkeproduktive investeringer i etablering og/eller retablering af landskabstræk, såsom levende hegn, stengærder, vådområder osv., fremhæves. Uddannelse og formidling af landbrugsrelateret rådgivning spiller også en afgørende rolle med hensyn til at fremme landbrugspraksis og tilgange af betydning for biodiversiteten.

65. Kommissionen kategoriserer ikke de forskellige miljøvenlige landbrugsforpligtelser, der skal opfyldes i Unionen, i "lysegrønne" og "mørkegrønne", hvilket er en forenklet metode til at beskrive det meget store antal praksisser, der støttes i Unionen. Kendetegnene ved forskellige miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger er meget mere komplekse (se også svaret på punkt 67).

66. Ikke blot "mørkegrønne" forpligtelser har et reelt potentiale til at opfylde biodiversitetsmålene. Selv om det er klart, at mere målrettede/fokuserede forpligtelser har større potentiale til at opfylde de specifikke territoriale behov, er det også klart, at nogle (mindre krævende) forpligtelser spiller en væsentlig rolle med hensyn til at fremme miljøvenlig landbrugspraksis. De tjener også det uddannelsesmæssige formål (f.eks. at overbevise landbrugerne om at ansøge om mere krævende aktioner i næste fase) og sikre en stor geografisk dækning gennem bæredygtige metoder til arealforvaltning. Af disse grunde er sameksistensen af begge forpligtelsestilgange — som begge skal gå videre end de obligatoriske retlige forpligtelser og dermed tilvejebringe yderligere offentlige goder — forbundet med betydelige fordele.

Den nye grønne arkitektur, som Kommissionen har foreslået for perioden efter 2020, gør det muligt for medlemsstaterne at bevare og udbygge denne tilgang ved at anvende forskellige instrumenter såsom konditionalitet og økoordinationer ud over miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger.

67. I kraft af deres karakter foreslås der målrettede forpligtelser, som kræver mere ambitiøse ændringer sammenlignet med den sædvanlige landbrugspraksis, på begrænsede områder for at løse de miljømæssige problemer, der er særlige for disse områder. Dette er årsagen til den lave deltagelsesfrekvens i denne type forpligtelser, som således samler færre bedrifter og mindre arealer. På den anden side kan visse forpligtelser være mindre krævende (selv om de er relevante og gavnlige for miljøet), og de er typisk forbundet med landbrugernes indledende gennemførelse af miljø- og klimavenlige landbrugstilgange. Disse årsager har en indvirkning på deltagelsesfrekvensen, uden at der sættes spørgsmålstegn ved den miljømæssige merværdi af sådanne forpligtelser.

Som allerede nævnt i punkt 65 kategoriserer Kommissionen ikke de forskellige forpligtelser til miljøvenligt landbrug, der gennemføres i Unionen, i "lysegrønne" og "mørkegrønne". Kommissionen har derfor ingen statistikker vedrørende denne klassificering.

Første led. Udformningen af miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser, deres finansielle fordeling og måltretning mod specifikke områder skal ses i en større sammenhæng i forhold til deres bidrag til de relevante målsætninger og mål samt opfyldelsen af de identificerede miljømæssige behov. Medlemsstaterne har en vis fleksibilitet, hvad angår deres programmering for at nå målene.

I programmeringsperioden 2014-2020 kan medlemsstaterne også beslutte at kompensere alle eller en del af de indkomsttab og omkostninger, der opstår som følge af miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser. Ikke desto mindre skal den delvise kompensation og den geografiske dækning af miljømæssige forpligtelser (herunder udbredelsesniveauet) ses og besluttes i forhold til den mulige indvirkning på opfyldelsen af de mål, som disse forpligtelser bidrager til.

Andet led. Princippet om beregning af betalinger på grundlag af indkomsttab og meromkostninger indebærer en betydelig fleksibilitet, samtidig med at selve princippet respekteres.

For det første kan der i tilfælde af forpligtelser, der har til formål at opretholde miljøvenlig landbrugspraksis, som har vist sig at være i fare for at forsvinde, tages højde for alternativomkostninger, og indkomsttabet kan opgøres i forhold til den miljømæssigt mindre fordelagtige praksis, der risikerer at blive en realitet.

For det andet bør beregningen af indkomsttab og påløbne omkostninger også afspejle de mål, som forpligtelserne forventes at bidrage til. For at sikre et vellykket bidrag er det nødvendigt, at udbredelsen af forpligtelserne er tilstrækkelig, og for at sikre en sådan udbredelse skal støtteniveauet kompensere for omkostninger og indkomsttab for alle landbrugere og landbrugsarealer, der er nødvendige for at nå målene.

Endelig kan medlemsstaterne tilføje transaktionsomkostninger op til en værdi af 20 % af præmien for miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser, hvis disse omkostninger er nødvendige for at opfylde forpligtelserne.

68. Kommissionen mener, at en indikator i de seneste årtier viser, at EU er præget af stabilitet med en vis tendens til ekstensivering⁶.

Udformningen af miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser afhænger af medlemsstaternes valg, som styres af analysen af miljøsituationen, identifikation af behov og prioriteter, der skal tages hånd om. Fokus på en bestemt type landbrug, såsom græsningsarealer eller permanente afgrøder, i forbindelse med udformningen af miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser kan være et resultat af en sådan analyse.

Støtte inden for rammerne af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger er et instrument til udvikling af landdistrikterne og udgør den overordnede struktur for den fælles landbrugspolitik. Analysen af medlemsstaternes opfyldelse af deres identificerede miljømæssige behov skal foretages ved at anvende en holistisk og synergistisk tilgang. For eksempel kan de miljømæssige behov, der er specifikke for én type landbrug, opfyldes gennem ét instrument, f.eks. krydsoverensstemmelse, mens andre problemer og behov, som er typiske for en anden type landbrug, kan behandles inden for rammerne af et andet instrument, f.eks. miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger.

69. Antallet af ansøgninger vedrørende miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser, der tælles pr. type landbrugsareal (agerjord, græsningsareal og permanente afgrøder), bør ikke anvendes som et hovedkriterium til illustration af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltningers generelle bidrag til

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf.

de mål og behov, der er identificeret i programmet for udvikling af landdistrikterne. I betragtning af landbrugets indvirkning på miljøet på tværs af sektorer er det mere relevant at se holistisk på resultatet af foranstaltningen (og programmet) som helhed for at løse de miljøproblemer, der er identificeret i et program.

70. Kommissionen har fremmet den resultatorienterede tilgang ved gennemførelsen af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger. Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 henviser udtrykkeligt til resultatbaserede tilgange og opfordrer medlemsstaterne til at støtte dem sammen med andre innovative tilgange for at forbedre miljøet betydeligt.

Selv om den resultatbaserede tilgang ser ud til at være mere krævende i udformningsfasen, kan dens overvågning og forvaltning anses for at være mindre byrdefuld end den aktionsbaserede (det er eksempelvis ikke nødvendigt at kontrollere overensstemmelsen med på forhånd fastlagte krav, og et bredt udvalg af indikatorer til vurdering af resultaterne er med til at lette overvågningsprocessen).

Resultatbaserede tilgange bør imidlertid ikke betragtes som den eneste metode til at gennemføre miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger og nå miljømål. Desuden skal der tages hensyn til, at disse tilgange ikke nødvendigvis gælder for alle typer arealer, og at de muligvis skal være genstand for specifikke naturlige betingelser (f.eks. forekomst af et bestemt antal referenceplantearter).

71. Den fælles overvågnings- og evalueringsramme omfatter to effektindikatorer til vurdering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på biodiversiteten: I.08 Indekset for agerlandsfugle og I.09 Landbrug af høj naturværdi.

I forslaget om den fælles landbrugspolitik for perioden efter 2020, som i høj grad bliver resultatorienteret, vil flere resultatindikatorer fokusere på overvågningen af interventioner vedrørende beskyttelse af biodiversitet på årsbasis. Disse indikatorer vil blive sammenlignet med forud fastsatte årlige milepæle, der muliggør en hurtig påvisning af afvigelser fra den planlagte forventede gennemførelse.

Dette gælder især:

- beskyttelse af skovøkosystemer (andel af skovarealer underlagt forvaltningsforpligtelser for at støtte landskaber, biodiversitet og økosystemtjenester, R.26)
- bevarelse af levesteder og arter (andel af landbrugsarealer underlagt forvaltningsforpligtelser, der støtter bevarelse eller retablering af biodiversiteten, R.27)
- støtte til Natura 2000 (areal i Natura 2000-områder underlagt forpligtelser til beskyttelse, vedligeholdelse og retablering, R.28)
- bevarelse af landskabstræk (andel af landbrugsarealer underlagt forpligtelser til at forvalte landskabstræk, herunder levende hegn, R.29).

Desuden vil der blive anvendt effektindikatorer vedrørende biodiversitet:

- forøgelse af bestandene af agerlandsfugle (indekset for agerlandsfugle)
- øget beskyttelse af biodiversiteten (procentdel af arter og levesteder af EU-interesse i forbindelse med landbrug med stabile eller stigende tendenser)
- bedre tilvejebringelse af økosystemtjenester: andel af udnyttet landbrugsareal (ULA) med landskabstræk.

72. Fem medlemsstater har fastlagt programspecifikke resultatindikatorer for fokusområde 4A "biodiversitet" (Danmark, Spanien, Frankrig, Grækenland og Italien, i alt 19 programmer for udvikling af landdistrikter), hovedsagelig til at dække foranstaltninger, der ikke er omfattet af de eksisterende indikatorer, som ikkeproduktive investeringer og Natura 2000-støtte til skove, forebyggelse af skovbrande og retablering af skove efter brande.

Da der findes to fælles resultatindikatorer inden for den fælles overvågnings- og evalueringsramme vedrørende biodiversitet (i forhold til andelen af landbrugs- og skovbrugsarealer underlagt forpligtelser til beskyttelse af biodiversiteten), er det logisk, at kun få medlemsstater har udviklet

specifikke indikatorer. Det bør bemærkes, at den af Kommissionen fastsatte indikator for den aktuelle periode blev udviklet med henblik på at finde den rette balance og ikke at overstige den administrative byrde forbundet med for komplekse indikatorsystemer.

For den fælles landbrugspolitik efter 2020 er systemet blevet yderligere styrket (se også Kommissionens svar på punkt 71).

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

74. Kommissionen bør vurdere, om betingelserne er til stede for at støtte biodiversitetsmålene (dvs. mest muligt landbrugsareal, herunder græsningsarealer, agerjord og permanente afgrøder, der er omfattet af biodiversitetsrelaterede foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik til sikring af bevarelsen af biodiversiteten), men den kan ikke garantere resultater, da bevaringsstatusen afhænger af de forvaltningsforanstaltninger, der gennemføres på hvert Natura 2000-område for hvert levested og for hver art. Bevaringsstatusen for levesteder og arter (mål 1) bliver påvirket af mange drivkræfter, og den fælles landbrugspolitik bør ikke tillægges skylden for de manglende betydelige fremskridt med hensyn til bevaringsstatus (som er rapporteret for alle levesteder og arter, både landbrugsmæssige og ikkelandbrugsmæssige).

75. Selve landbrugsmålet er ikke kvantificeret, men har en kvantificerbar komponent, idet det henviser til den mærkbare forbedring af bevaringsstatusen for levesteder og arter under mål 1 og retableringsmålet på 15 % for skadede økosystemer under mål 2. Se også Kommissionens svar på punkt 23.

76. Kommissionens metode til at beregne den del af budgettet for den fælles landbrugspolitik, som er afsat til biodiversitet, bygger på den internationalt anerkendte OECD-metode med Riomarkører. Metoden bygger på tre koefficienter, men siger intet om, hvilken koefficient der skal anvendes på de forskellige dele af budgettet for den fælles landbrugspolitik. Kommissionen måtte derfor udvikle metoden med henblik på den fælles landbrugspolitik 2014-2020 på grundlag af deres anslåede bidrag til biodiversiteten.

Anbefaling 1 — Forbedre samordningen og udformningen af EU's biodiversitetsstrategi efter 2020 og beregne udgifterne mere nøjagtigt

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling. EU's biodiversitetsstrategi for 2030 og fra jord til bord-strategien, som Kommissionen vedtog i maj 2020, omfatter en række målsætninger og mål for landbruget.

Medlemsstaterne deltog i de indledende drøftelser om udarbejdelsen af den nye biodiversitetsstrategi gennem den særlige ekspertgruppe — Koordinationsgruppen for Biodiversitet og Natur — og udstak politiske retningslinjer gennem Rådets konklusioner i december 2019, og nogle regionale eller lokale myndigheder i medlemsstaterne gav i januar 2020 yderligere feedback på køreplanen for "EU's biodiversitetsstrategi frem til 2030". De nationale myndigheder inddrages fuldt ud i gennemførelsen af den nye biodiversitetsstrategi, navnlig i forbindelse med udviklingen af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af målene, herunder eventuel støtte under den fælles landbrugspolitik.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Disse spørgsmål behandles i EU's biodiversitetsstrategi for 2030. Der findes allerede eksempler på sådanne synergier mellem landbrugs- og biodiversitetsforanstaltninger på nationalt plan. Meget afhænger dog af medlemsstaternes valg, i forhold til hvordan midlerne fra den fælles landbrugspolitik bruges, navnlig inden for rammerne af den nye gennemførelsesmodel for den fremtidige fælles landbrugspolitik.

Medlemsstaterne vil drøfte Kommissionens forslag i den nye biodiversitetsstrategi og vedtage Rådets konklusioner på området. De vil også få mulighed for at drøfte dem nærmere og skabe yderligere synergier med nationale initiativer inden for rammerne af den særlige ekspertgruppe — Koordinationsgruppen for Biodiversitet og Natur.

c) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen iværksætter revisionen af sin metode til at beregne biodiversitetsbudgettet i den flerårige finansielle ramme, idet der tages hensyn til de ændringer af den fælles landbrugspolitik, som EU-lovgiverne bliver enige om. I lyset heraf kan Kommissionen ikke forpligte sig på baggrund af resultaterne af denne revision. Kommissionen er enig i, at revisionen vil tage sigte på en bedre tilpasning af Kommissionens metode til nye lovgivningsmæssige ændringer under hensyntagen til og understøttet af videnskabelig dokumentation. Denne beregningsmetode bør nøje tilpasses OECD's metode.

Kommissionens samlede svar på punkt 77 og 78:

Krydsoverensstemmelse er et redskab til at sammenkoble betalinger under den fælles landbrugspolitik med EU's lovgivning, navnlig på biodiversitetsområdet. Disse regler fungerer som udgangspunkt for mere ambitiøse tilskyndelsesforanstaltninger, og rådgivningssystemer hjælper landbrugerne med at anvende reglerne.

Direkte betalinger har ikke som sådan til formål at forbedre biodiversiteten, med undtagelse af de grønne elementer, men landbrugernes udbredte anvendelse heraf giver mulighed for at øge bevidstheden om miljøregler takket være krydsoverensstemmelse. I forbindelse med direkte betalinger har forgrønnelsen et betydeligt potentiale til at forbedre biodiversitetssituationen på grund af den store arealdækning. Men der var behov for forbedringer, og de blev indført fra og med 2018. Der er heller ikke noget, der tyder på, at de nuværende frivillige koblede betalinger har negative konsekvenser for biodiversiteten.

Kommissionens forslag til en fremtidig fælles landbrugspolitik indeholder en status over de stærke og svage sider ved instrumenterne under den fælles landbrugspolitik og omfatter en konsekvent og styrket ramme for instrumenterne under den fælles landbrugspolitik, herunder en øget konditionalitet, rådgivningstjenester og økoordninger under søjle I- og søjle II-foranstaltninger. Medlemsstaterne får en bred fleksibilitet til at mobilisere disse instrumenter på biodiversitetsområdet på en konsekvent måde og fastlægge dem i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, som vil blive godkendt af Kommissionen.

Anbefaling 2 — Styrke de direkte betalingers bidrag til biodiversiteten på landbrugsarealer

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen vil sikre, at ambitionsniveauet for samtlige instrumenter under den fælles landbrugspolitik højnes i forhold til den nuværende periode i en fælles stræben efter synergi og sammenhæng, herunder konditionalitet, økoordninger, interventioner under søjle II, markedsinterventioner samt tværgående instrumenter såsom rådgivningstjenester.

79. Inden for rammerne af udviklingen af landdistrikterne findes der flere foranstaltninger, der har et stort potentiale til at opfylde biodiversitetsmålene. Disse omfatter bl.a. foranstaltninger vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug, økologisk landbrug og Natura 2000-betalingsforanstaltninger, men også støtte til ikkeproduktive investeringer, f.eks. til etablering og/eller retablering af landskabstræk, herunder levende hegn, stengærder og vådområder. Uddannelse og formidling af landbrugsrelateret rådgivning spiller også en afgørende rolle med hensyn til at fremme landbrugspraksis og tilgange af betydning for biodiversiteten (se også svaret på punkt 62-64).

80. Kommissionen er af den opfattelse, at der er betydelige fordele forbundet med det faktum, at der findes forskellige typer af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, der alle tilvejebringer

yderligere offentlige miljøgoder. Den nye grønne arkitektur, som Kommissionen har foreslået til den fælles landbrugspolitik efter 2020, gør det muligt for medlemsstaterne at udbygge denne tilgang.

Udformningen af miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser afhænger af medlemsstaternes valg på grundlag af deres miljømæssige situation og særlige behov. Disse behov fører til et fokus på en bestemt type arealanvendelse, herunder græsningsarealer, agerjord eller permanente afgrøder. Desuden er miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger kun et af flere instrumenter under den fælles landbrugspolitik, der anvendes til at opfylde de miljømæssige behov.

I forbindelse med denne foranstaltning har Kommissionen fremmet den resultatorienterede tilgang, og i dens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 tilskyndes medlemsstaterne udtrykkeligt til at støtte denne tilgang sammen med andre innovative tilgange til forbedring af miljøkvaliteten.

Kommissionen er imidlertid ikke enig i, at de aktionsbaserede ordninger er mindre effektive. Forpligtelsernes udformning og relevans er bestemmende for deres effektivitet med hensyn til at imødekomme de miljømæssige behov.

Resultatbaserede tilgange bør ikke betragtes som den eneste metode til opfyldelse af miljømål (se svarene til punkt 65-70).

Anbefaling 3 — Øge landdistriktsudviklingens bidrag til biodiversiteten på landbrugsarealer

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 (i artikel 85, stk. 3) sikrer allerede en højere medfinansieringssats (op til højst 80 %) i tilfælde af forvaltningsforpligtelser som omhandlet i artikel 65 (herunder miljø- og klimavenligt landbrug), støtte til Natura 2000-betalinger (artikel 67) og ikkeproduktive investeringer (artikel 68), som i de fleste tilfælde har til formål at støtte miljømæssige mål.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Selv om Kommissionen er enig i, at de fremtidige planer under den fælles landbrugspolitik skal opfylde forskellige miljømæssige og klimarelaterede målsætninger og mål mere effektivt, herunder mål for biodiversitet, giver den nye foreslåede gennemførelsesmodel medlemsstaterne en større fleksibilitet med hensyn til metoderne til gennemførelse af politikken og opnåelsen af målene for den nye fælles landbrugspolitik. Derfor er det vigtigt at understrege, at ambitionsniveauet for samtlige instrumenter under den fælles landbrugspolitik skal højnes i forhold til den nuværende periode i en fælles stræben efter synergi og sammenhæng.

Desuden forventes medlemsstaterne at basere deres planer under den fælles landbrugspolitik på deres specifikke behov, hvilket vil få direkte indvirkning på medlemsstaternes beslutninger vedrørende udvælgelse af interventioner under den fælles landbrugspolitik og disses udformning. Disse faktorer vil påvirke de tilgange, som medlemsstaterne foreslår for at gennemføre støtten til miljø- og klimavenlige landbrugsinterventioner, f.eks. aktionsbaserede og/eller resultatbaserede betalinger, målretning mod de mest relevante typer landbrug og arealanvendelse samt balancen mellem forskellige typer interventioner.

Kommissionen vil sikre, at ordningerne, deres udformning og metoderne til deres gennemførelse tjener det overordnede formål at sikre et højere miljømæssigt ambitionsniveau for de fremtidige planer under den fælles landbrugspolitik, herunder for så vidt angår biodiversitetsmålene.

81. Den omtalte outputindikator måler ikke graden af biodiversitet på landbrugsarealer, men antallet af hektar truede planter samt antallet af husdyrenheder af truede racer, der fik støtte via den fælles landbrugspolitik. Der findes yderligere outputindikatorer vedrørende biodiversitet, typisk inden for miljømæssige fokusområder, Natura 2000-støtte.

Der findes pålidelige indikatorer i den fælles overvågnings- og evalueringsramme vedrørende biodiversitet: De to resultatindikatorer for andelen af landbrugs- og skovbrugsarealer underlagt

forpligtelser til at beskytte biodiversiteten måler medlemsstaternes fremskridt i forhold til at nå deres mål for støtte til udvikling af landdistrikterne i forhold til biodiversitet. Derudover findes der tre resultatindikatorer vedrørende direkte betalinger: afgrødediversitet (R.11), andelen af miljømæssige fokusområder på agerjord (R.13) og områder, der er omfattet af grønne metoder (R.14).

Det er ikke nemt at måle biodiversitet og dermed vælge de passende effektindikatorer. Med hensyn til den fremtidige fælles landbrugspolitik fik erfaringerne fra den aktuelle fælles overvågnings- og evalueringsramme Kommissionen til at afskaffe indikatoren om landbrug af høj naturværdi. Trods ulemperne forbundet med indekset for agerlandsfugle blev det bibeholdt, da der er tale om en god indikator for biodiversitetsstatus og en indikator for målene for bæredygtig udvikling. Endelig blev der tilføjet to nye effektindikatorer for landskabstræk samt arter og levesteder.

Derudover foreslås det i den fremtidige fælles landbrugspolitik at sikre en særskilt rapportering om biodiversitet (i øjeblikket indberetter medlemsstaterne udgifter inden for prioritet 4 — bæredygtig forvaltning af naturressourcer og biodiversitet — samlet).

82. Det aktuelt offentliggjorte dokument er en undersøgelse, som Kommissionen har bestilt til støtte for en formel evaluering. Kommissionens samlede evaluering forventes at blive offentliggjort i første kvartal af 2021 som led i et bredere arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om den fælles landbrugspolitik indvirkning på naturressourcerne.

Kommissionen understreger, at evalueringsstøtteundersøgelsen fra kontrahenten også konkluderede, at medlemsstaterne kunne have anvendt en bredere vifte af instrumenter og foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik til at støtte sameksistensen mellem landbrug og biodiversitet.

Anbefaling 4 — Vise den effekt, den fælles landbrugspolitik foranstaltninger har på landbrugsarealernes biodiversitet

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Med henblik på at fastlægge 2020-referencescenariet for den fælles landbrugspolitik efter 2020 vil de indikatorer, der indgår i det nuværende lovforslag, blive anvendt (C.35 — I.18 Indekset for agerlandsfugle, C.36 – I.19 Procentdel af arter og levesteder af EU-interesse i forbindelse med landbrug med stabile eller stigende tendenser, C.21 — I.20 Landbrugsjord med landskabstræk). De to sidstnævnte er nye og er i øjeblikket ved at blive udarbejdet. Det faktiske udgangspunkt for hver indikator afhænger af, hvornår der er adgang til de specifikke data, der er nødvendige for hver indikator.

I Kommissionens tjenestegrene og andre organer pågår der et arbejde med overvågning af biodiversitet og indikatorer. Det forventes også, at EU-finansieret forskning bidrager til udviklingen af solide indikatorer ved at støtte initiativer til overvågning af biodiversitet.