

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT:
”BIOLOGISK MÅNGFALD I ODLINGSLANDSKAPET: GJP:S BIDRAG HAR INTE
HEJDAT MINSKNINGEN”

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna I–VII

Den strategi för biologisk mångfald som antogs av kommissionen 2011 består av sex mål, bland annat mål 3 som handlar om jord- och skogsbrukets bidrag. Även om jordbruksmålet är allmänt formulerat är de relaterade åtgärderna mer specifika.

När det gäller jordbruksmålet mäts förbättringen av den biologiska mångfalden mot de kvantifierade förbättringsmålen för bevarandestatus av arter och livsmiljöer av EU-intresse i mål 1, och enligt mål 2 ska 15 procent av skadade ekosystem återställas.

Kommissionen anser att samordningen av EU:s politik är tillfredsställande och understryker att mätningen av den genetiska mångfalden är medlemsstaternas ansvar. I halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald konstateras att utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) uppfyller sitt syfte: GJP-reformen 2014–2020 ger en rad instrument som kan bidra till att främja den biologiska mångfalden. För att uppnå målet måste medlemsstaterna nu vidta dessa åtgärder i tillräcklig skala. På lokal nivå finns exempel på framgångsrika och hållbara jordbruksmetoder. Om metoderna hade använts i större omfattning hade EU kunnat komma på rätt spår igen för att uppnå målet till slutet av 2020.

Kommissionens metod att spåra GJP-utgifter för biologisk mångfald bygger på den internationellt överenskomna metoden Riomarkörerna från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Kommissionen anser därför inte att metoden är otillförlitlig, även om användningen av Riomarkörer diskuteras.

När det gäller GJP-instrumenten anser kommissionen att tvärvillkor bidrar till att uppnå ambitiösa mål för biologisk mångfald genom att kombinera GJP-stöd med viss grundläggande lagstiftning, som ska fungera som ett utgångsläge för stimulansåtgärder som stöds av GJP-medel.

Systemet för jordbruksrådgivning är ett annat viktigt verktyg för att hjälpa jordbrukare att använda metoder som är fördelaktiga för den biologiska mångfalden. Inom ramen för direktstöden har förgröningen stor potential att förbättra den biologiska mångfalden.

Den omfattande täckningsgraden och de obligatoriska tvärvillkoren och förgröningskraven möjliggör lika villkor mellan jordbrukarna. Kommissionen har i detta avseende prioriterat alternativ med positiva effekter för den biologiska mångfalden i nuvarande GJP och i ännu större utsträckning i förslaget till framtida GJP.

Kommissionen kategoriserar inte de olika åtagandena för miljövänligt jordbruk i unionen mellan ”ljusgröna” och ”mörkgröna”, vilket är ett förenklat sätt att beskriva de många metoder som stöds i unionen. Även om det stämmer att mer krävande åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk har en lägre deltagandegrad anser kommissionen att samexistensen av olika typer av sådana åtgärder, samt åtgärdbaserade och resultatbaserade åtaganden, tillför kollektiva nyttigheter och bidrar till målen för biologisk mångfald.

I kommissionens förslag till framtida GJP utvärderas styrkor och svagheter i GJP-instrumenten samtidigt som det innehåller ett konsekvent och förstärkt ramverk med ökad villkorlighet, rådgivningstjänster, åtgärder i miljösystem under den första och andra pelaren. Medlemsstaterna kommer ha en stor flexibilitet att utnyttja dessa instrument på ett konsekvent sätt för högre ambitioner

om biologisk mångfald och upprätta strategiska GJP-planer, som ska godkännas av kommissionen. Resultaten kommer att mätas per år med gemensamma resultatindikatorer, varav flera av dem specifikt mäter biologisk mångfald, men också med hjälp av effektkomponenter och utvärderingar.

VIII. Kommissionen godtar alla rekommendationer. Se kommissionens detaljerade svar i avsnittet Slutsatser och rekommendationer.

INLEDNING

02. Det finns andra orsaker till den minskande biologiska mångfalden i Europa än jordbrukets intensifiering. I Europeiska miljöbyråns rapport om miljösituationen (SOER-rapporten) står att "Europas biologiska mångfald och ekosystem står inför kumulativa belastningar på grund av förändrad markanvändning, klimatförändringar, utvinning av naturresurser och invasiva främmande arter". I rapporten hänvisas också uttryckligen till nedläggning av jordbruk och stadsutbredning som de främsta orsakerna till minskning av den biologiska mångfalden.

I SOER-rapporten står också att "de långsiktiga trenderna i jordbruksmarken, skogen och alla vanliga fågelpopulationer och fjärilspopulationer på gräsmark visar att den biologiska mångfalden har minskat avsevärt i Europa"¹.

Dessutom nämndes följande i kommissionens rapport om halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald: "Även om de generella trenderna fortfarande är mycket bekymrande har det skett många lokala förbättringar som ett direkt resultat av goda jordbruksmetoder och åtgärder för biologisk mångfald inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, särskilt när det gäller miljövänligt jordbruk och Natura 2000-områden. Sådana framgångar sänder en viktig signal om att det är möjligt att uppnå målet för den biologiska mångfalden för 2020. Framgångarna skulle emellertid behöva spridas ännu mer för att man ska nå mätbara resultat på EU-nivå."

Kommissionen anser att den tyska studien inte har analyserat rikedom av insektsarter. I artikeln testades heller inte hypotesen om jordbruket som drivkraft för förlusten av biomassa, utan i stället andra drivkrafter som inte gav några tydliga orsakssamband. Slutligen återspeglar resultaten av studien inte nödvändigtvis situationen på EU-nivå.

03. Indikatoren för vanliga fåglar i jordbruksmarker har statistiskt sett visat en avsevärd minskning på EU-nivå mellan 1990 och 2017 i en takt på 1,47 procent per år. Den sjunkande trenden visar en utjämning av nedgången mellan 2009 och 2017.

Påfrestningarna på fågelpopulationer på jordbruksmark orsakas av en kombination av drivkrafter, såsom markomvandling (t.ex. urbanisering), nedläggning av jordbruksmark, klimatförändring, invasiva främmande arter och jordbruk.

04. Den europeiska miljöindikatorn för gräsmarksfjärilar har begränsningar när det gäller representativitet. För närvarande baserar sig indikatorn för gräsmarksfjärilar på övervakningen i 14 länder med 75 procent av övervakningsstationerna i bara tre länder, och dessa ligger i Förenade kungariket, Nederländerna och Tyskland. Även om man bortser från Förenade kungariket stod länderna i västra Europa för 74 procent av transekterna. Norra (14 %), södra (11 %) och östra Europa (1 %) är underrepresenterade.²

¹ "Detta beror främst på förlust, fragmentering och förstörelse av naturliga och seminaturliga ekosystem, huvudsakligen orsakade av intensifiering av jordbruket (Donald m.fl., 2001; Van Dyck m.fl., 2009; Jeliakov m.fl., 2016), intensivt skogsbruk (Virkkala, 2016; Fraixedas m.fl., 2015), nedläggning av jordbruk och stadsutbredning (kapitlen 5 och 13). Vid exempelvis förenkling av livsmiljöer (till exempel borttagning av häckar och trädgränser för att utöka fälten), förlust och fragmentering förlorar fåglarna sina häckningsplatser och näringskällor, vilket bidrar till minskade populationer (Guerrero m.fl., 2012). Stadsbebyggelsen ökar såväl de antropogena ljusnivåerna som ljudnivåerna, vilket påverkar beteendet hos sjungande fåglar och försämrar fåglarnas akustiska kommunikation (kapitel 11).

² I de sydligare länderna är Spanien bara delvis representerat. Portugal, Italien, Grekland, Malta och Cypern är inte representerade. De östeuropeiska länderna är marginellt representerade med tolv respektive åtta transekter i Rumänien och Slovenien. De övriga östeuropeiska länderna har inte undersökts. I de nordeuropeiska länderna är vare sig Danmark eller Estland representerade, och de flesta transekterna finns i Sverige. (Se van Sway m.fl. 2017.)

Kommissionen har inlett ett pilotprojekt för fjärilsövervakning (Assessing Butter Flies in Europe – Able, <https://butterfly-monitoring.net/able>) för att öka antalet övervakade länder.

05. Natura 2000 är ett europeiskt sammanhängande ekologiskt nät av platser med skyddade naturliga livsmiljöer och livsmiljöer för arter av intresse för EU. De senaste nationella rapporterna i den sexåriga rapporteringscykeln 2013–2018 som har fastställts i habitat- och fågeldirektiven och gäller tillstånd och trender för arter och livsmiljöer är inte slutförda utan utvärderas för närvarande. Siffrorna som redovisas för revisionsrätten visar summan av de relevanta nationella uppgifterna, medan en mer komplex beräkning måste göras för EU. Nationella uppgifter visar dock redan nu att situationen i livsmiljöer med gräsmarker knappast har förbättrats sedan den senaste rapporteringscykeln, och negativa tendenser kvarstår i stor utsträckning. Europeiska miljöbyrån konstaterade att påfrestningar och hot mot alla landlevande arter, livsmiljöer och ekosystem som medlemsstaterna oftast rapporterade har att göra med jordbruket.

06. Kommissionen förstår oron över den avtagande trenden i den jordbruksrelaterade biologiska mångfalden, vilket också nämnades i Europeiska miljöbyråns studier (lågintensiva och intensiva jordbruksmetoder). Här bör dock noteras att dessa studier inte återspeglar hela mångfalden i EU:s jordbrukssystem.

Dessutom har en av studierna (Sutcliffe m.fl.) en viss begränsning när det gäller GJP:s nackdelar på grund av brist på bevis.

07. I kommissionens övergripande utvärdering ingår också ett offentligt samråd online, vars resultat kommer att redovisas senare under 2020. Ett arbetsdokument med en bredare utvärdering av naturresurser ska enligt planerna offentliggöras under första kvartalet 2021.

I den externa utvärderingsstudien konstaterades att det saknades uppgifter och därför inte gick att uppskatta den kombinerade nettoeffekten av GJP-instrument och åtgärder för biologisk mångfald, inte ens i semikvantitativa termer.

I studien konstaterades också att medlemsstaternas rapporter om hållbar förvaltning av naturresurser och skydd av biologisk mångfald hamnade under prioritet 4. Det har därför föreslagits att separera den rapporteringen tydligare för framtida GJP.

08. Kommissionen anser att den första studien som gäller situationen i Tjeckien presenterar resultat om jordbrukets intensifiering och fågeltätheten i odlingslandskapet, men att den i praktiken inte visar några bevis på GJP:s påverkan på odlingslandskapets biologiska mångfald.

När det gäller den tyska studien (Seibold m.fl.) nämner författarna att *”det är fortfarande oklart vilka typer av markanvändning och leddjursgrupper som berörs och om den konstaterade minskningen i biomassa och mångfald har någon koppling till varandra”*.

12. Konferensen för parterna till konventionen om biologisk mångfald (COP 15) kommer att flyttas fram till början av 2021. Den konkreta formen för uppföljningsåtgärder under 2021 har ännu inte fastställts.

IAKTTAGELSER

19. Bidraget från naturvårdsdirektiven till skyddade livsmiljöer och arter med anknytning till jordbruket, som tillhandahåller nyckelåtgärder för att hantera förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet, ska också beaktas: handlingsplanen för naturen, människorna och näringslivet innehåller flera initiativ, och parallellt inledde kommissionen överträdelseförfaranden riktade direkt till livsmiljöer och arter i odlingslandskapet.

20. EU:s politikområden och strategier har inte samma varaktighet.

EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 antogs i maj 2011 med målet att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2020, det vill säga under en nioårsperiod.

I reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 ingår en rad instrument som kan bidra till att främja den biologiska mångfalden. Medlemsstaterna måste nu utnyttja dessa möjligheter i tillräcklig skala. På lokal nivå finns exempel på framgångsrika och hållbara jordbruksmetoder. Om metoderna hade tillämpats i större omfattning hade EU kommit på rätt spår för att uppnå målet till 2020 (se halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald, punkt 2).

Framtida GJP efter 2020 kommer att lägga större vikt vid resultat, med flera resultatindikatorer kopplade till biologisk mångfald där delmål ska utvärderas årligen enligt fastställda strategiska GJP-planer. Resultatindikatorerna kommer att kompletteras av effektindikatorer och utvärderingar.

21. I den halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald fram till 2020 som genomfördes 2015 konstaterades den övergripande förlusten av biologisk mångfald men samtidigt att många lokala förbättringar har skett som ett resultat av åtgärder för biologisk mångfald inom ramen för GJP. En tydlig signal för att målen för den biologiska mångfalden skulle kunna uppnås fram till 2020 var att medlemsstaterna måste utnyttja framgångsexempel och möjligheter i tillräckligt stor utsträckning.

Mer aktuella belägg finns i stödstudien om utvärderingen av GJP:s påverkan på den biologiska mångfalden, samt medlemsstaternas preliminära rapportering enligt naturvårdsdirektiven (Miljötillstånd 2020, Europeiska miljöbyrån). Utvärderingen av EU:s strategi för biologisk mångfald pågår fortfarande, och preliminära undersökningsresultat från stödstudien ska vara tillgängliga i maj, dock enbart för mål 3a. Den kommer också att omfatta miljötillståndsrapporten 2020 och utvärderingen av GJP inom ramen för den biologiska mångfalden.

22. Den nya EU-strategi för biologisk mångfald 2030³ (i kombination med från jord till bord-strategin⁴), som antogs i maj 2020, fastställer jordbruksrelaterade mål. I kommissionens förslag till GJP efter 2020 finns uttryckliga krav på att medlemsstaterna ska beakta nationella miljöplaner och deras mål, som härrör från unionslagstiftning, bland annat fågel- och habitatdirektiven.

23. Mål 3 är ett horisontellt mål uppdelat i två delmål, 3a för jordbruket och 3b för skogsbruket. Kommissionen anser att enbart mål 3a är relevant för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Det är inte kvantifierat i sig. I strategin anges att syftet med mål 3a är att ”på ett mätbart sätt förbättra bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av jordbruk samt tillhandahållandet av ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenariot från 2010”.

Målet har dessutom en kvantifierbar komponent genom att det hänvisar till den mätbara förbättringen för bevarandestatusen för arter och livsmiljöer i förhållande till mål 1 och mål 2 om 15-procentigt återställande. Att tolka och mäta mål 2 har verkligen varit en utmaning.

24. EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 hänvisar inte till effektivare europeiska indikatorer för biologisk mångfald (Sebi) eller till något annat övervakningssystem.

Sedan den inrättades 2005 har den fastställda Sebi-indikatorn reviderats och justerats för att återspegla tillgänglighet samt uppgiftsluckor relaterade till biologisk mångfald. Många indikatorer har förstärkts metodologiskt för att tillhandahålla mer robusta analyser av biologisk mångfald. Detta har lett till att de nuvarande fastställda Sebi-indikatorerna fortsatt erbjuder en bred evidensbaserad metod som bevakar status och trender i Europas biologiska mångfald, inklusive jordbrukets ekosystem.

Vissa indikatorer från den ursprungliga uppsättningen måste avskaffas på grund av brist på upprättade övervakningssystem som kunde tillhandahålla nya data och ny information, bland annat om genetisk mångfald eller områden med högt naturvärde. För att undvika dubbelarbete syftade uppsättningen

³ Meddelande från kommissionen: *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 - Ge naturen större plats i våra liv*, KOM(2020) 380 final

⁴ Meddelande från kommissionen: *Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*, KOM (2020) 381 final

dessutom till att beakta utvecklingar och modifieringar av andra relevanta initiativ till indikatorer, såsom som indikatorer för miljövänligt jordbruk eller GJP-indikatorer, samt nya processer som kartläggning och bedömning av ekosystem och ekosystemtjänster (MAES) eller målen för hållbar utveckling.

Avvecklingen av vissa indikatorer innebär inte att inte andra Sebi-indikatorer kan användas för att spåra framsteg inom ramen för biologisk mångfald.

25. De främsta indikatorerna för övervakning av GJP är indikatorerna inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen (CMEF). Miljöindikatorer för jordbruket är avsedda att spåra integration av miljöhänsyn i GJP. De är inga huvudsakliga indikatorer för att övervaka GJP generellt.

När det gäller konceptet ”högt naturvärde” skiljer kommissionen mellan:

a) jordbruk med högt naturvärde och b) jordbruksmark med högt naturvärde.

Konceptet med jordbruk med högt naturvärde har att göra med orsakssambandet mellan vissa typer av jordbruksverksamhet med motsvarande miljöresultat, såsom höga nivåer av biologisk mångfald och förekomsten av miljömässigt värdefulla livsmiljöer och arter.

Indikatorn jordbruksmark med högt naturvärde definieras som procenten utnyttjad jordbruksareal med högt naturvärde.

26. En bred variation av strategier och kombinerade metoder används för närvarande inom EU för att analysera omfattningen av jordbruksmark med högt naturvärde. Även om framsteg har gjorts när det gäller att bedöma omfattningen av jordbruksmark med högt naturvärde är bedömningen av deras tillstånd eller kvalitet en stor utmaning. På grund av variationen i datatillgänglighet mellan EU:s medlemsstater och regioner och de olika fysiska situationerna (områdets storlek, jordbruksstruktur och jordbrukssystem, dominerande mark- och livsmiljötyper) är det inte lämpligt att införa en gemensam metod för bedömning av jordbruksmark med högt naturvärde. Användningen av en enda metod skulle begränsa analysen av tillgängliga data i hela EU, vilket skulle utesluta de mest innehållsrika och relevanta datakällorna och utesluta de medlemsstater som har utvecklat förbättrade metoder att använda dem, vilket skulle resultera i försämring av utvärderingens kvalitet och tillförlitlighet.

Europeiska miljöbyrån och kommissionen har uppskattat att jordbruksmark med högt naturvärde utgör 33,5 procent av jordbruksmarken i EU:s 28 medlemsstater enligt data från Corine Land Cover (CLC) baserat på uppgifter på EU-nivå från 2012 och kan ge en uppskattning av andelen jordbruksmark med högt naturvärde på nationell nivå. De känner emellertid igen svårigheterna och begränsningarna i att skapa en gemensam metod om det innebär att förlita sig på nationella datauppsättningar. När en gemensam, reproducerbar metod och hållbara datauppsättningar blir tillgängliga kan EU-omfattande indikatorer för jordbruk med högt naturvärde åter övervägas för att komplettera det befintliga arbetet på EU-nivå när det gäller jordbruksmark med högt naturvärde.

29. Kommissionen förstår den oro som uttrycks av revisionsrätten, men anser att livsmedelsproduktionssystemen är olikartade.

30. I såväl GJP 2014–2020 och GJP efter 2020 ingår bevarande, hållbar användning och utveckling av genetiska resurser inom jordbruket som stödberättigade åtgärder. Information inom ramen för åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk med inriktning på lokala raser finns i programmen för landsbygdsutveckling. Bevarandet av genetiska resurser omfattas dessutom av delåtgärd 10.2, och uppgifter finns på den delåtgärdsnivån. Inom Horisont 2020 stöder dessutom kommissionen projektet GenResBridge, som bland annat syftar till att utveckla en bredare strategi för genetiska resurser och biologisk mångfald i jordbruket.

Kommissionen har aldrig fått några önskemål från medlemsstaterna om att upprätta en ny europeisk strategi.

31. Kommissionen gör en grov uppskattning av hur mycket pengar som läggs på biologisk mångfald och anser att överskattningen inte tydligt påvisats av de skäl som anges nedan.

Kommissionens metod att spåra utgifterna i den fleråriga budgetramen, inklusive GJP, som rör biologisk mångfald bygger på OECD:s internationellt överenskomna Riomarkörer. I den här metoden tillämpas de tre följande koefficienterna för biologisk mångfald:

- 1) Dominerande mål (100 %).
- 2) Viktigt mål (40 %).
- 3) Inget mål för biologisk mångfald (0 %).

I OECD-metoden anges inte de exakta koefficienterna som ska gälla för varje GJP-instrument, och kommissionen har därför utvecklat tillämpningen av denna metod i GJP 2014–2020.

Kommissionen kommer att revidera sin metod för att spåra budgetanslagen som rör biologisk mångfald för att anpassa den efter nya lagändringar, som beaktar och styrks av vetenskapliga bevis samt anpassa den till nästa fleråriga budgetram 2021–2027 och annan relevant utveckling.

Den här spårningsmetoden ska ha nära koppling till OECD:s metod.

32. I stödstudien för utvärdering av GJP:s påverkan på livsmiljöer, biologisk mångfald och landskap fanns inga belägg för att några GJP-utgifter systematiskt skulle ha en negativ effekt på odlingslandskapets biologiska mångfald.

Kommissionen utvecklade efter en studie 2014 riktlinjer för kontroll av biologisk mångfald⁵ för att säkerställa att de främsta EU-medlen inte ska ha en skadlig effekt på den biologiska mångfalden, exempelvis Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

33. När det gäller prioritet 4 som fokuserar på ekosystemtjänster relaterade till jordbruk och skogsbruk ansåg kommissionen i sin nuvarande metod att jordbruksmetoder som får stöd för att främja biologisk mångfald samtidigt bidrar till att förbättra miljön generellt, såsom vatten och jord, och vice versa. Detta starka inbördes samband mellan jordbruksmetodernas miljöpåverkan under vart och ett av de tre fokusområdena har föranlett kommissionen att tillämpa koefficienten på 100 % för bidraget till varje fokusområde i den här prioriteringen, såsom vatten och jord.

34. Kommissionen tillämpar den överenskomna metoden på 40 % förgröningsstöd till biologisk mångfald, vilket den anser är en rimlig proxyvariabel för bidraget till förgröningsåtgärder för bevarande av biologisk mångfald i EU. Enligt uppskattningar i kommissionens nuvarande spårningsmetod uppgår förgröningsstödet för biologisk mångfald till 12 % av direktstöden. Med hänsyn till det omfattande området som täcks av förgröningsmetoder och faktumet att förgröningen har motverkat förstörelsen av eller förbättrat den biologiska mångfalden (i synnerhet efter 2018 när bekämpningsmedel förbjöds på ekologiska fokusarealer) ansågs den här siffran rimlig i utvecklingen av den nuvarande metoden för att spåra utgifter för biologisk mångfald i GJP.

35. Vid användning av metoden med Riomarkörer ansåg kommissionen att den skulle tillämpa den medelhöga faktorn (40 %) för att beräkna tvärvillkorens bidrag vid utvecklingen av den nuvarande spårningsmetoden. Baserat på denna uppskattning och med en vägningsfaktor ansågs tvärvillkoren bidra till den biologiska mångfalden med mindre än 3 % av direktstöden. Med tanke på den stora areal som använder metoder inom ramen för tvärvillkor (90 % av den totala jordbruksarealen) och faktumet att den omfattar grundläggande men viktiga metoder för biologisk mångfald ansågs denna siffra som rimlig.

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

37. Se kommissionens svar på punkt 31.

39. Direktstöden som beviljas jordbrukare enligt ordningen för grundstöd och systemet för enhetlig arealersättning ger ett grundläggande inkomststöd baserat på antalet brukade hektar. Detta kompletteras av en serie andra stödsystem inriktade på specifika mål eller typer av jordbrukare, bland annat ett ”grönt” direktstöd för jordbruksmetoder som är fördelaktiga för klimatet och miljön.

40. I stödstudien för utvärdering av effekterna av GJP på biologisk mångfald upptäcktes inga studier som bevisar negativ effekt på biologisk mångfald i odlingslandskapet av frivilligt kopplat stöd.

Det frivilligt kopplade stödet har inte som syfte att öka produktionen. Det är en produktionsbegränsande ordning, anmäld till Världshandelsorganisationen inom ramen för den ”blå boxen”. Den får endast beviljas av medlemsstaterna till vissa problemdrabbade sektorer. Det finns flera mekanismer för att säkerställa produktionsbegränsande egenskaper i ordningen, i synnerhet den strikta respekten för de finansieringsramar som gäller för varje stödåtgärd samt det stöd som baserar sig på fastställda (historisk produktionsnivå) arealer och avkastning eller fastställt antal djur.

Med frivilligt kopplat stöd finns möjlighet att stödja vissa sektorer/viss produktion och i synnerhet att motverka en upptrappning av de svårigheter de genomgår och konsekvenserna av dessa (nedlagd produktion, ökenspridning i landsbygdsområden osv.), såsom produktion av får- och getkött (i exempelvis bergsområden) som annars skulle försvinna och på så sätt motverka marknedläggning.

Den rättsliga ramen för det frivilligt kopplade stödet ger medlemsstaterna tillräcklig flexibilitet att skraddarsy villkor för stödberättigande enligt deras specifika behov och beaktar exempelvis miljöfrågor (stöd inriktat på inhemska raser etc.).

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 41–50:

Tvårvillkor är en koppling mellan GJP-stöden och efterlevnaden av EU:s lagstiftning, i synnerhet biologisk mångfald. När en jordbrukare inte uppfyller dessa regler kan jordbruksstödet reduceras i proportion till hur allvarlig överträdelserna är. Denna reduktion kan variera mellan 1 och 100 procent. I praktiken är de flesta överträdelser oavsiktliga, och de mindre allvarliga påföljderna när det gäller tvårvillkor ligger på mellan 1 och 5 procent.

I EU:s direktiv och förordningar (föreskrivna verksamhetskrav) är ett antal regler fastställda. Tvårvillkoren gör jordbrukarna mer medvetna om att följa reglerna i denna EU-lagstiftning.

Andra regler är fastställda i GJP (villkor för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden) och rör för närvarande främst förvaltning av mark och vatten men också bibehållandet av landskapselement. Medlemsstaterna måste fastställa nationella standarder anpassade till lokala villkor och behov.

När medlemsstaterna mot bakgrund av gjorda erfarenheter drar slutsatsen att fördelarna med biologisk mångfald inte blir verklighet har de stor flexibilitet att anpassa de regler som gäller för jordbrukarna enligt de föreskrivna verksamhetskraven och kraven om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Tvårvillkor är inte heller den enda drivkraften för den biologiska mångfaldens status. Effekterna av tvårvillkoren kan inte heller mätas specifikt med resurs- eller effektindikatorer, vilket återspeglar multifaktoriella trender. Det är därför som kommissionen förlitar sig på outputindikatorer för att mäta tillämpningen av enstaka instrument såsom tvårvillkor.

I förslaget för en framtida GJP stärks reglerna för tvårvillkor, bland annat för biologisk mångfald och bekämpningsmedel genom att införa nya normer för de föreskrivna verksamhetskraven och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i en utökad villkorlighet. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och de föreskrivna verksamhetskraven är grundläggande obligatoriska metoder som utgör grunden för mer ambitiösa metoder som stöds av GJP-medel. Reglerna för tvårvillkor syftar inte till att ensamma öka ambitionerna för biologisk mångfald utan endast i kombination med stödåtgärder och ekonomiska incitament. Systemet för jordbruksrådgivning

är ett annat viktigt element som ska hjälpa jordbrukare att använda metoder som är fördelaktiga för den biologiska mångfalden och annat.

Kommissionen anser därför att tvärvillkor i kombination med andra GJP-instrument har en gynnsam inverkan på den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

Ruta 1 – Förstörda häckbestånd under 1900-talet

GJP kan inte ensam hållas ansvarig för alla förstörda häckbestånd, vilket har många drivkrafter, i synnerhet intensifiering och arronderingsåtgärder. Samtidigt som det stämmer att vissa GJP-mekanismer kunde ha lett till att förstärka den här trenden tidigare har det i GJP inte på ett antal år funnits några incitament som har medfört förstörelse av häckbestånd.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 53–60:

Förgröning är en stödordning för direktstöd som syftar till att ersätta jordbrukare för kollektiva nyttigheter som de tillhandahåller genom tre åtgärder: Skyddet av permanent gräsmark, såsom den mest miljö känsliga, diversifiering av grödor och bibehållande av en procentandel åkermark som ekologisk fokusareal. I kommissionens bedömning av genomförandet av förgröningen från 2016 konstaterades att det här instrumentet har en betydande potential, i synnerhet eftersom det täcker stora områden (77 % av den totala jordbruksarealen), men denna potential utnyttjades inte till fullo av medlemsstaterna och jordbrukarna. Efter denna bedömning genomförde kommissionen ett antal förbättringar, i synnerhet genom att förbjuda användning av bekämpningsmedel på ekologiska fokusarealer från och med 2018.

När medlemsstaterna utifrån de erfarenheter som har gjorts kommer fram till att fördelarna med biologisk mångfald inte blir verklighet har de stor flexibilitet att anpassa de regler som gäller för jordbrukarna inom ramen för förgröning.

Förgröning är inte heller den enda drivkraften för den biologiska mångfaldens tillstånd, och dess effekter kan inte mätas specifikt av resultat- eller effektindikatorer, vilket återspeglar multifaktoriella trender. Det är därför som kommissionen förlitar sig på outputindikatorer för att mäta tillämpningen av enstaka instrument såsom förgröning.

Kopplingen mellan GJP-instrument bedömdes ha förbättringspotential för att uppnå miljömål, och det är därför som kommissionen i den framtida GJP har föreslagit att alla instrument ska ingå i den strategiska GJP-planen som fastställs av medlemsstaterna och godkänns av kommissionen. I detta avseende är förgröningskraven sammanslagna i en förstärkt form med krav om villkorlighet, och en ny ordning inom ramen för direktstöd har inrättats för miljöändamål, nämligen miljösystem.

Kommissionen anser därför inte att den nuvarande förgröningspotential att förbättra den biologiska mångfalden är underutnyttjad på EU-nivå, utan tvärtom utnyttjas fullt ut. Förslaget till framtida GJP syftar till att åtgärda dessa brister.

54. Den fullständiga ordalydelsen i det utvärderande arbetsdokumentet (sammanfattning) är följande: "Alla förgröningsåtgärder har en viss relevans för miljö- och klimatomfattiga behov/problem men är ofta begränsade av specifika regler, och diversifiering av grödor är den som har minst relevans (även för jord)."

63. Även om stödet för åtgärder för miljö- och klimatomvänligt jordbruk, ekologiskt jordbruk och Natura 2000-stöd är de landsbygdsutvecklingsåtgärder som främst bidrar till målen för biologisk mångfald ska inte potentialen av andra relevanta landsbygdsutvecklingsåtgärder underskattas. I detta sammanhang bör man understryka den roll som icke stödberättigade investeringar spelar genom upprättande och/eller återställande av landskapselement som häckar, stenmurar, våtmarker etc. Utbildning och rådgivning till jordbrukare spelar också en viktig roll för att främja jordbruksmetoder som är relevanta för biologisk mångfald.

65. Kommissionen kategoriserar inte de olika åtagandena för miljövänligt jordbruk i unionen mellan ”ljusgröna” och ”mörkgröna”, vilket är ett förenklat sätt att beskriva de många metoder som stöds i unionen. Egenskaperna hos olika åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk är mycket mer komplexa (se även svaret på punkt 67).

66. Det är inte bara ”mörkgröna” åtaganden som har en verklig potential att uppnå målen för biologisk mångfald. Även om det är tydligt att mer riktade/fokuserade åtaganden har högre potential att tillgodose specifika territoriella behov, är det också tydligt att vissa (mindre krävande) åtaganden spelar en viktig roll för att främja miljövänliga jordbruksmetoder. De har också ett pedagogiskt syfte (exempelvis att övertyga jordbrukare att tillämpa mer krävande åtgärder i nästa skede) och att säkerställa en större geografisk täckning av hållbara metoder för markförvaltning. Därför har samexistensen av båda åtagandemetoderna viktiga fördelar, eftersom båda måste gå längre än de bindande rättsliga skyldigheterna och därmed tillhandahålla ytterligare kollektiva nyttigheter.

Med den nya gröna arkitekturen som har föreslagits av kommissionen för perioden efter 2020 kan medlemsstaterna upprätthålla och utöka denna metod genom att använda olika instrument, såsom villkorlighet och miljösystem samt åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk.

67. Målinriktade åtaganden, som på grund av sin karaktär kräver mer ambitiösa förändringar jämfört med sedvanliga jordbruksmetoder, föreslås på begränsade områden för att komma tillrätta med miljöproblem som är specifika för dessa områden. Det är orsaken till en lägre deltagandegrad för denna typ av åtaganden, vilket leder till att de omfattar färre gårdar och mindre arealer. Å andra sidan kan vissa åtaganden vara mindre krävande (även om de är relevanta och fördelaktiga för miljön), och det är ofta utifrån dem som jordbrukarna börjar genomföra ett miljö- och klimatvänligt jordbruk. Dessa orsaker påverkar deltagandegraden utan ifrågasätta det miljömässiga mervärdet i sådana åtaganden.

Som redan har angetts i punkt 65 kategoriserar inte kommissionen de olika åtagandena om miljö- och klimatvänligt jordbruk som genomförs i unionen som ”ljusgröna” och ”mörkgröna”. Kommissionen har därför ingen statistik relaterad till denna klassificering.

Första strecksatsen. Utformningen av åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk, anslagsfördelning och inriktning på specifika områdens behov måste ses i ett större sammanhang som hur de bidrar till relevanta mål och tillgodoser de fastställda miljöbehoven. Medlemsstaterna har i sin programplanering viss flexibilitet för att uppnå målen.

Under programperioden 2014–2020 kan medlemsstaterna också besluta om att kompensera hela eller delar av inkomstbortfall och uppkomna kostnader som avser åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk. Den partiella kompensationen och den geografiska täckningen av miljöåtagandena (såsom utnyttjandnivå) måste betraktas och beslutas inom ramen för dess möjliga inverkan på genomförandet av de mål som åtagandena ska bidra till.

Andra strecksatsen. Principen att beräkna kompensationsstöd baserat på inkomstbortfall och uppkomna kostnader ger utrymme för stor flexibilitet samtidigt som det säkerställer att den beaktas.

I de fall åtagandena syftar till att upprätthålla miljövänliga jordbruksmetoder som har en påvisad risk att försvinna kan alternativkostnaderna beaktas och inkomstbortfall beräknas mot de miljömässigt mindre gynnsamma metoder som riskerar att ta över.

Dessutom ska beräkningen av kompensationsstöd baserat på inkomstbortfall och uppkomna kostnader också återspegla de mål som åtagandena förväntas bidra till. För att garantera framgångsrika bidrag måste utnyttjandet av åtaganden vara adekvata, och för att säkerställa ett sådant utnyttjande måste stödnivåerna kompensera kostnader och inkomstbortfall för varje jordbrukare och jordbruksmark som krävs för att uppnå målen.

Slutligen kan medlemsstaterna behöva lägga till transaktionskostnader upp till ett värde på 20 % av bidragsbeloppet för miljö- och klimatvänligt jordbruk om sådana kostnader är nödvändiga för att genomföra åtagandena.

68. Kommissionen anser att indikatorer under de senaste decennierna har visat att det inom EU finns en stabilitet med en viss tendens mot extensivering.⁶

Medlemsstaterna väljer själva utformningen av ett miljö- och klimatvänligt jordbruk, vilket styrs av analyser av deras miljösituationer, fastställda behov och nödvändiga prioriteringar. Fokus på en särskild typ av jordbruk såsom gräsmark och fleråriga grödor kan bli resultatet av en sådan analys.

Stöd till åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk är ett instrument för landsbygdsutveckling och den övergripande GJP-arkitekturen. Analysen av medlemsstaternas svar på deras fastställda miljöbehov måste genomföras med hjälp av en holistisk och synergistisk strategi. Miljöbehov som är specifika för en jordbrukstyp kan exempelvis hanteras med ett specifikt instrument, exempelvis tvärvillkor, medan andra problem och behov som är typiska för en annan jordbrukstyp kan lösas med ett annat instrument, exempelvis åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk.

69. Antalet ansökningar för åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk räknat per typ av jordbruksareal (åkermark, gräsmark, fleråriga grödor) ska inte användas som det främsta kriteriet för att illustrera det sammanlagda bidraget till åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk för att uppnå de mål och behov som har fastställts i programmet för landsbygdsutveckling. Med tanke på den sektorsövergripande påverkan av jordbruket på miljön är det mer relevant att ha en helhetssyn på hela åtgärdens (och programmets) resultat när det gäller miljöproblem som fastställts i programmet.

70. Kommissionen har förespråkat ett resultatbaserat tillvägagångssätt vid genomförandet av åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk. Kommissionens förslag till GJP efter 2020 hänvisar uttryckligen till resultatbaserade tillvägagångssätt och uppmuntrar medlemsstaterna att stödja dem men även andra innovativa strategier för att få en betydande förbättring av miljön.

Även om det resultatbaserade tillvägagångssättet förefaller mer krävande i utformningsfasen är övervakning och administration mindre betungande än den åtgärdsbaserade (det krävs exempelvis ingen kontroll av efterlevnaden av på förhand fastställda krav, och bra indikatorer för att utvärdera resultat bidrar till att förenkla övervakningsprocessen).

Det resultatbaserade tillvägagångssättet ska dock inte ses som det enda sättet för att genomföra åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk och därmed uppnå miljömålen. Dessutom är dessa metoder inte nödvändigtvis tillämpliga på alla typer av mark och kan behöva specifika naturförhållanden för att vara effektiva (t.ex. förekomsten av ett visst antal växtarter som referens).

71. Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen innehåller två effektindikatorer för att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitikens effekter på den biologiska mångfalden: I.08 indexet över odlingslandskapets fåglar och I.09 jordbruk med högt naturvärde.

I förslaget till GJP efter 2020, som kommer att vara starkt resultatorienterat, kommer årligen flera resultatindikatorer att användas för att övervaka insatser som ska skydda den biologiska mångfalden. Dessa indikatorer kommer att jämföras med förutbestämda årliga delmål, vilket innebär att avvikelser från det planerade förväntade genomförandet snabbt kan upptäckas.

Detta gäller särskilt följande:

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

- Skydda skogens ekosystem (andel skogsmark under förvaltningsåtaganden för stöd till landskap, biologisk mångfald och ekosystemtjänster, R.26).
- Bevara livsmiljöer och arter (andel jordbruksmark under förvaltningsåtaganden till stöd för bevarande eller återställande av biologisk mångfald, R.27).
- Främja Natura 2000 (areal i Natura 2000-områden under åtaganden för skydd, underhåll och återställande, R.28).
- Bevara landskapselement (andel jordbruksmark under åtaganden för förvaltning av landskapselement, inklusive buskvallar, R.29).

Dessutom kommer det att finnas effektindikatorer som gäller biologisk mångfald:

- Öka fågelpopulationer på jordbruksmarker (index över odlingslandskapets fåglar).
- Ökat skydd av biologisk mångfald (procent arter och livsmiljöer av gemenskapsintresse kopplade till jordbruk med stabil eller ökande trend).
- Stärka tillhandahållande av skogens ekosystemtjänster: Andel utnyttjad jordbruksareal med landskapselement

72. Programspecifika resultatindikatorer för fokusområde 4A ”biologisk mångfald” har fastställts av fem medlemsstater (Danmark, Spanien, Frankrike, Grekland och Italien i sammanlagt 19 program för landsbygdsutveckling), främst för att täcka åtgärder som inte omfattas av befintliga indikatorer, såsom icke stödberättigade investeringar och Natura 2000-stöd till skogar som ska motverka skogsbränder och återställa skogar efter bränder.

Med tanke på att det finns två gemensamma resultatindikatorer i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen som har att göra med biologisk mångfald (utifrån andelen jordbruksmark och skogsarealer med åtagande att skydda den biologiska mångfalden) är det logiskt att bara några få medlemsstater har utvecklat specifika indikatorer. Man måste komma ihåg att tillämpningen av den indikator som tillhandahålls av kommissionen för den nuvarande perioden har utvecklats för att hitta rätt balans och inte innebär en för hög administrativ börda, vilket kan vara fallet med för komplexa indikatorsystem.

Systemet förstärkts ytterligare inför GJP efter 2020 (se också kommissionens svar på punkt 71).

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

74. Kommissionen ska utvärdera om det finns förutsättningar för att stödja målen för biologisk mångfald (t.ex. maximera brukade områden som gräsmark, åkermark och fleråriga grödor som omfattas av GJP:s åtgärder för biologisk mångfald i syfte att bevara den) men kan inte garantera resultat eftersom bevarandestatusen kommer att vara beroende av vilka förvaltningsåtgärder som genomförs i varje Natura 2000-område för varje art och livsmiljö. Många drivkrafter påverkar bevarandestatusen för arter och livsmiljöer (mål 1), och det bör undvikas att hålla GJP ansvarig för frånvaron av påtagliga framsteg i bevarandestatusen (vilket har rapporterats för alla arter och livsmiljöer, både inom och utanför jordbruket).

75. Jordbruksmålet är inte kvantifierat i sig, men har en kvantifierbar komponent eftersom det hänvisar till den mätbara förbättringen för bevarandestatusen för arter och livsmiljöer relaterat till mål 1 och det 15-procentiga återställandet av skadade ekosystem relaterat till mål 2. Se även kommissionens svar på punkt 23.

76. Kommissionens metod att spåra anslagen i GJP-budgeten för biologisk mångfald bygger på OECD:s internationellt överenskomna metod Riomarkörerna. I metoden tillämpas tre koefficienter, men det är inte fastställt vilka som ska tillämpas för de olika komponenterna i GJP-budgeten. Kommissionen var därför tvungen att utveckla metoden för GJP 2014–2020 baserat på det beräknade bidraget till biologisk mångfald.

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

a) Kommissionen godtar rekommendationen. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och från jord till bord-strategin som antogs i maj 2020 innehåller ett antal mål för jordbruket.

Medlemsstaterna medverkade i de preliminära diskussionerna inför utarbetandet av den nya strategin för biologisk mångfald genom den särskilda expertgruppen ”samordningsgruppen för biologisk mångfald och natur” och lämnade politisk vägledning genom rådets slutsatser i december 2019. I januari 2020 lämnade dessutom några lokala myndigheter i medlemsstaterna ytterligare synpunkter om färdplanen för ”EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2030”. Nationella myndigheter kommer att fullt ut medverka i genomförandet av den nya strategin för biologisk mångfald, särskilt i utvecklingen av nationella åtgärder för att genomföra sina mål, såsom möjligt stöd inom ramen för GJP.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

Dessa frågor behandlas i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Exempel på synergier mellan åtgärder för jordbruket och biologisk mångfald finns redan på nationell nivå, men mycket beror på hur medlemsstaterna väljer att använda GJP-medel, i synnerhet den nya genomförandemodellen i den framtida GJP.

Medlemsstaterna kommer att diskutera kommissionens förslag till den nya strategin för biologisk mångfald och ta hänsyn till rådets slutsatser. Det kommer också att finnas möjlighet att diskutera dem i detalj och skapa fler synergier med nationella initiativ inom ramen för den särskilda expertgruppen ”samordningsgruppen för biologisk mångfald och natur”.

c) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att inleda översynen av sina metoder för att spåra budgetutgifter för biologisk mångfald i den fleråriga budgetramen samt ta hänsyn till förändringar i GJP som medlagstiftarna har kommit överens om. Mot denna bakgrund kan inte kommissionen förbinda sig till resultaten av denna översyn. Kommissionen medger att översynen syftar till att bättre anpassa kommissionens metoder efter nya lagändringar som samtidigt beaktar och bygger på vetenskapliga bevis. Den här spårningsmetoden ska ha nära koppling till OECD:s metod.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 77 och 78:

Tvårvillkor är ett verktyg som ska koppla GJP-stöd till EU:s lagstiftning, i synnerhet för biologisk mångfald. Denna lagstiftning ligger till grund för mer ambitiösa stimulansåtgärder och rådgivningssystem som ska hjälpa jordbrukare att tillämpa dessa regler.

Förutom förgröningselementen syftar inte direktstöd som sådana till att förbättra den biologiska mångfalden, utan den bredare användningen bland jordbrukarna ska öka medvetenheten om miljöregler tack vare tvårvillkoren. Inom ramen för direktstöd har förgrönningen en stor potential att förbättra den biologiska mångfalden eftersom den täcker stora områden, men förbättringar var nödvändiga och infördes från 2018. Det finns heller inget bevis på att det nuvarande frivilligt kopplade stödet har negativa effekter på biologisk mångfald.

I kommissionens förslag till framtida GJP utvärderas starka och svaga sidor av GJP-instrumenten samtidigt som det innehåller ett konsekvent och förstärkt ramverk av GJP-instrument med ökad villkorlighet, rådgivningstjänster, miljösystem i samband med första och andra pelaren. Medlemsstaterna kommer ha en stor flexibilitet att utnyttja dessa instrument på ett konsekvent sätt och integrera dem i strategiska GJP-planer, som ska godkännas av kommissionen.

Rekommendation 2 – Se till att miljöanpassningsstödet i högre grad främjar biologisk mångfald

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer se till att uppsättningen med GJP-instrument som fungerar tillsammans i synergi och samstämmighet, såsom villkorlighet, miljösystem, interventioner inom andra pelaren, marknadsinterventioner samt tvärgående instrument såsom rådgivningstjänster, kommer att vara mer ambitiösa än under nuvarande period.

79. Inom ramen för landsbygdsutveckling vidtas flera åtgärder med stor potential att uppnå mål för biologisk mångfald. Här ingår bland annat åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk, ekologiskt jordbruk och Natura 2000-stöd, men också stöd för icke stödberättigade investeringar, exempelvis för att upprätta och/eller återställa landskapselement som häckar, stenmurar och våtmarker. Utbildning och rådgivning till jordbrukare spelar också en viktig roll för att främja jordbruksmetoder som är relevanta för biologisk mångfald (se även svaren på punkterna 62–64).

80. Kommissionen anser att samexistensen av olika typer av åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk är mycket fördelaktigt, eftersom samtliga tillför miljömässiga kollektiva nyttigheter. I den nya gröna arkitekturen som har föreslagits av kommissionen för GJP efter 2020 har medlemsstaterna möjlighet att utvidga denna strategi.

Utformningen av åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk beror på vilka val medlemsstaterna gör utifrån deras miljösituation och specifika behov. Sådana behov kan ge upphov till fokus på en viss typ av markanvändning såsom gräsmark, åkermark och fleråriga grödor. Dessutom är åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk bara ett av flera GJP-instrument som används för att tillgodose miljömässiga behov.

Kommissionen har i samband med denna åtgärd förespråkat ett resultatbaserat tillvägagångssätt, och i förslaget till GJP efter 2020 uppmuntrar kommissionen uttryckligen medlemsstaterna att stödja detta tillvägagångssätt samt andra innovativa strategier för att förbättra kvaliteten på miljön.

Kommissionen håller dock inte med om att åtgärdsbaserade stödordningar är mindre effektiva. Det är i stället åtagandenas utformning och relevans som avgör hur effektivt miljöbehoven tillgodoses.

Resultatbaserade tillvägagångssätt bör inte betraktas som den enda metoden för att uppnå miljömål (se svaren på punkterna 65–70).

Rekommendation 3 – Öka landsbygdsutvecklingens bidrag till odlingslandskapets biologiska mångfald

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

I kommissionens förslag till GJP efter 2020 (i artikel 85.3) föreskrivs redan en högre samfinansieringsgrad (maximalt 80 %) när det gäller förvaltningsåtaganden som anges i 65 (inklusive miljö- och klimatvänligt jordbruk), Natura 2000-stöd (artikel 67) och icke stödberättigade investeringar (artikel 68), som i de flesta fall syftar till att stödja miljömål.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen håller med om att framtida GJP-planer mer effektivt måste uppnå miljömässiga och klimatrelaterade mål, inklusive mål för biologisk mångfald samtidigt som den nya föreslagna genomförandemodellen ger medlemsstaterna mer flexibilitet när det gäller metoder för att genomföra politiken och uppnå målen i den nya GJP. Det är därför viktigt att understryka att hela uppsättningen med GJP-instrument som fungerar i synergi och samstämmighet måste vara mer ambitiösa än under nuvarande period.

Dessutom förväntas medlemsstaterna att bygga upp sina GJP-planer utifrån sina specifika behov, vilket direkt kommer att påverka medlemsstaternas val av GJP-interventioner och deras utformning. Dessa faktorer kommer att påverka de tillvägagångssätt som har föreslagits av medlemsstaterna när det gäller stöd för interventioner för miljö- och klimatvänligt jordbruk, såsom åtgärdsbaserat och/eller resultatbaserat stöd, inriktning på de mest relevanta typerna av jordbruk och markanvändning samt balansen mellan olika typer av interventioner.

Kommissionen kommer att se till att ordningarna och deras utformning och genomförandemetoder ska ha det övergripande syftet att garantera ökade miljöambitioner i framtida GJP-planer och respektera målen för biologisk mångfald.

81. Den outputindikator som det hänvisas till mäter inte graden biologisk mångfald i odlingslandskapet utan antalet hektar med hotade växtarter samt antalet djurenheter av utrotningshotade raser som stöds av GJP. Det finns flera outputindikatorer i samband med biologisk mångfald typiska för arealer med ekologiskt fokus, Natura 2000-stöd.

Inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen finns också tillförlitliga indikatorer relaterade till biologisk mångfald: de två resultatindikatorerna som mäter andelen jordbruksmark och skogsarealer med åtagande att skydda den biologiska mångfalden visar hur väl medlemsstaterna har lyckats nå målen om stöd för landsbygdsutvecklingen inom ramen för biologisk mångfald. Det finns också tre resultatindikatorer relaterade till direktstöd: mångfald av grödor (R.11), andelen ekologiska fokusarealer på åkermark (R.13) och andelen arealer med förgröningsmetoder (R.14).

Att mäta biologisk mångfald och dessutom välja lämpliga effektindikatorer är ingen enkel uppgift. För den framtida GJP har lärdomar från den nuvarande gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen lett till att kommissionen tog bort indikatorn för högt naturvärde. Trots nackdelarna med indexet över odlingslandskapets fåglar behölls det eftersom det är ett bra mått på den biologiska mångfaldens status och dessutom en bra indikator för målen för hållbar utveckling. Slutligen har två nya effektindikatorer om landskapselement och om arters och livsmiljöers status tillkommit.

I den framtida GJP föreslås också att biologisk mångfald redovisas separat (för närvarande redovisar medlemsstaterna utgifterna för prioritering 4 – hållbar förvaltning av naturresurser och biologisk mångfald tillsammans).

82. Det nyligen offentliggjorda dokumentet är en studie som har utförts på uppdrag av kommissionen som stöd för en formell utvärdering. Kommissionens övergripande bedömning förväntas offentliggöras under första kvartalet 2021, som del av ett bredare utvärderande arbetsdokument om den gemensamma jordbrukspolitikens påverkan på naturresurser.

Kommissionen understryker att i den underliggande utvärderingsstudien från uppdragstagaren konstaterades att medlemsstaterna kunde ha använt ett bredare spektrum av GJP-instrument och åtgärder för att stödja samexistensen av jordbruk med biologisk mångfald.

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

Kommissionen godtar rekommendationen.

För att fastställa 2020 års referensnivå för GJP efter 2020 kommer indikatorer som finns med i det nuvarande lagförslaget att användas (C.35–I.18 indexet över odlingslandskapets fåglar, C.36–I.19 procentandel arter och livsmiljöer av gemenskapsintresse kopplade till jordbruk med stabil eller ökande trend, C.21–I.20 andel utnyttjad jordbruksareal med landskapselement). De senare två är nya och för närvarande under utveckling. Den effektiva referensnivån för varje indikator beror på vilket datum som de specifika data som är nödvändiga för varje indikator kommer att finnas tillgängliga.

Olika avdelningar inom kommissionen och andra organ arbetar för närvarande med översynen av biologisk mångfald och indikatorer. EU-finansierad forskning förväntas också bidra till utvecklingen av robusta indikatorer genom stöd till initiativ för övervakning av biologisk mångfald.