

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING:
"Den fælles landbrugspolitik og klimaet: Halvdelen af EU's klimaudgifter går til landbruget,
men dets emissioner er ikke faldende"**

RESUMÉ

Kommissionens fælles svar på punkt I-III:

Kommissionen understreger, at de fleste klimarelevante foranstaltninger inden for landbruget medfører fordele i forhold til både afbødning og tilpasning, som det er mest hensigtsmæssigt at vurdere samlet. Klimainsatsen består ligeledes af virkninger i form af både afbødning og tilpasning, som for landbrugets vedkommende ikke klart kan adskilles, hvad de fleste klimarelevante foranstaltninger angår.

IV. Klimasporing blev gennemført for perioden 2014-2020 og har allerede været genstand for en særberetning fra Revisionsretten.

Kommissionen gentager sit tilsagn til EU's tilgang. Den metode, som Kommissionen anvender, er velfunderet og udarbejdet på en gennemsigtig og koordineret måde. Den er baseret på Rio-markører og er blevet meddelt Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen mener også, at instrumenterne under den fælles landbrugspolitik har haft betydelig virkning snarere end begrænset virkning.

V. Kommissionen bemærker, at det aldrig har været et specifikt mål for den fælles landbrugspolitik at reducere emissionerne fra husdyrbrug. Emissionerne er forblevet stabile, mens produktionen er steget.

VI. Kommissionen understreger, at den fælles landbrugspolitik sammen med jord til bord-strategien ikke kun har til formål at reducere emissionerne, men også at bevare biodiversiteten og indkomstmulighederne i landdistrikterne, reducere anvendelsen af pesticider og presset på vandkvaliteten og levere fødevarer af høj kvalitet. Økologisk landbrug er et af midlerne til at nå alle disse mål.

Med hensyn til bælgplanter understreger Kommissionen, at udskiftning af afgrøder med høj gødsugning ikke automatisk vil føre til, at emissionerne flyttes til andre bedrifter. Med hensyn til økologisk landbrug er det ikke muligt at vurdere den potentielle virkning af emissionsreduktioner, fordi der ikke er tilstrækkeligt med tilgængelige data. Kommissionen bemærker endvidere, at jord til bord-strategien og bedriftsbæredygtighedsinstrumentet for næringsstoffer vil bidrage til at reducere emissioner i forbindelse med brug af gødningsstoffer. Sideløbende hermed vil Kommissionen regelmæssigt gennemgå de undtagelser, der er fastsat i nitratdirektivet.

VII. Støtten til skovrejsning ændrede sig derved, at vedligeholdelsesstøtten blev øget fra 5 til 12 år — en periode, som er harmoniseret med betalingerne til kompensation for tabt fortjeneste. Det vil gøre skovrejsningsforanstaltningen mere interessant for landbrugerne. Hvad angår skovlandbrug, gjorde omnibusforordningen skovlandbrugsforanstaltningen mere fleksibel, herunder med muligheden for at forny og genoprette eksisterende og forringede skovlandbrugsarealer og bidrage til en sund udvikling samt for at fungere som kulstofdræn og mildne det lokale mikroklima. Tildelingen af midler (64 mio. EUR i samlede offentlige udgifter) til skovlandbrug er allerede højere end i den foregående periode, og ved udgangen af 2019 var der allerede etableret mere end 2 100 hektar nye skovlandbrugsarealer.

VIII. Kommissionen mener, at krydsoverensstemmelse og forgrønnelsesordningen har tilskyndet landbrugerne til at indføre effektive foranstaltninger til modvirkning af klimaændringer.

En række standarder for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) under krydsoverensstemmelsesordningen er gavnlige i forhold til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer (minimumsjorddække, arealforvaltning for at begrænse erosion, bevaring af jordens indhold af organiske stoffer, bevarelse af udpegede landskabstræk) og udgør som obligatorisk praksis et stærkt udgangspunkt for støtteordninger. Under forgrønnelsesordningen gør bevarelsen af permanente græsarealer og det miljømæssige fokusområde det nødvendigt for landbrugerne at bevare arealer og træk såsom græsarealer, brakjord, træer eller hegn, som er gavnlige med hensyn til modvirkning af klimaændringer.

IX.

1) Kommissionen accepterer delvist anbefaling 1a). Den accepterer anbefaling 1b) og 1c).

Kommissionen har truffet foranstaltninger ved at medtage højere ambitioner for klimaindsatsen i forslaget til den fælles landbrugspolitik for 2023-2027. Konditionaliteten er blevet udvidet og omfatter alle direkte betalinger, der er foreslået nye økoordiner, og 30 % af det budget, som er afsat til udvikling af landdistrikterne, er blevet øremærket til klimaindsats og miljø. Medlemsstaterne vil fremlægge planlagte foranstaltninger i nationale strategiplaner, som vil blive vurderet af Kommissionen.

2) Kommissionen accepterer anbefaling 2a) og 2b).

Kommissionen har truffet foranstaltninger ved i konditionaliteten for perioden 2023-2027 at medtage en god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) vedrørende minimumsbeskyttelse af tørvemoser og vådområder.

3) Kommissionen accepterer ikke anbefaling 3a), men accepterer anbefaling 3b).

Medlemsstaterne vil forelægge strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, som analyseres af Kommissionens tjenestegrene. Når disse planer er vedtaget, aflægges medlemsstaterne en årlig rapport om deres gennemførelse.

INDLEDNING

01. Emissioner fra landbruget som anslået i henhold til IPCC's retningslinjer henviser kun til de emissioner, der frigives i landbrugsprodukternes vækstfase, og EU's drivhusgasemissioner fra landbruget tegner sig kun for 10 % af EU's samlede emissioner. Den fælles landbrugspolitik for 2013-2020 omfatter ikke livscyklusvurderinger for landbrugsproduktion.

Figur 1: Kommissionen mener, at et tal, der repræsenterer landbrugets andel af EU's drivhusgasemissioner, ville være mere hensigtsmæssigt. Sådanne tal er let tilgængelige og udregnes af Det Europæiske Miljøagentur's fremviser af data vedr. drivhusgasser¹.

Figur 2: Landbrugets emissioner består pr. definition af metan og dinitrogenoxid og reguleres i henhold til beslutningen om indsatsfordeling frem til 2020 og i henhold til forordningen om

¹ Findes på <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

indsatsfordeling fra 2021. Emissioner og optag i forbindelse med arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug er pr. 2021 reguleret i LULUCF-forordningen.

04. Kommissionen bemærker, at emissionerne stabiliserede sig efter 2010 med udsving fra år til år, der ligger under den usikkerhedsgrænse, som EEA har fastsat. Samtidig er produktionen steget, og emissionerne pr. produktenhed er faldet.

Figur 3: Kommissionen mener, at emissioner fra jord er adskilt fra emissionerne af CH₄ og N₂O i den nuværende klimalovgivning (forordningen om indsatsfordeling og LULUCF). Beregninger af emissionerne fra de to typologier har forskellige karakteristika og usikkerhedsniveauer.

07. Klima- og energirammen for 2030 omfatter også emissioner og optag fra LULUCF-sektoren (arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug). Dette sker via LULUCF-forordningen, som har fundet anvendelse siden den 1. januar 2021.

08. Medlemsstaterne kan udforme den optimale sammensætning af klimapolitikker med henblik på at nå deres nationale mål på tværs af indsatsfordelingssektorerne. Disse strategier er beskrevet i de nationale energi- og klimaplaner². Landbruget bør ligesom alle andre sektorer bidrage til denne afbødningsindsats. Målene for indsatsfordeling er beregnet i overensstemmelse med overvejelserne vedrørende omkostningseffektiviteten. Hvis en medlemsstat skulle beslutte, at landbrugssektoren ikke skal bidrage til opfyldelsen af indsatsfordelingsmålet, vil bidraget fra andre sektorer sandsynligvis blive dyrere.

13. Kommissionen mener, at de fleste foranstaltninger, der spores, medfører fordele for mere end ét interesseområde, og at enhver konklusion med hensyn til den samlede virkning af de relevante foranstaltninger bør anerkende dette.

BEMÆRKNINGER

25. Kommissionen påpeger, at ingen medlemsstater indberetter metanemissioner med den højeste detaljeringsgrad. Som også nævnt i EU's metanstrategi vil Kommissionen støtte forbedringen af vurderingen og afbødningen af metanemissioner. Kommissionen bemærker, at emissionerne fra husdyrbrug har stabiliseret sig i de seneste år, men samtidig er produktionen steget. Kommissionen anerkender, at emissionerne fra husdyrs tarmgæring ikke er faldende, selv om den nødvendige kontekstualisering, herunder vedrørende usikkerheden i forbindelse med vurderingen af metanemissioner og den detaljeringsgrad, som medlemsstaterne anvender i deres rapportering, samt stigningen i produktiviteten ville forklare situationen i EU bedre.

26. Kommissionen mener, at medlemsstaternes drivhusgasopgørelse ikke altid registrerer virkningerne af landbrugernes gennemførelse af afbødningsmetoder, som støttes af den fælles landbrugspolitik. Dette afhænger også af opbygningen af overvågningssystemerne i medlemsstaterne og af de emissionsfaktorer og aktivitetsdata, der anvendes til estimeringen.

27. Formålet med forbrugsfremmende programmer er at støtte konkurrenceevnen i EU's landbrugssektor, herunder husdyrsektoren, ved at skabe øget bevidsthed om fordelene ved EU's landbrugsfødevarer og deres høje produktionsstandarder. Kommissionen understreger, at den fælles landbrugspolitik ikke har beføjelser til at ændre eller begrænse forbrugernes valg.

² https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps.

Medlemsstaterne kan gennem deres programmer for udvikling af landdistrikterne tilbyde miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, der støtter mere ekstensiv husdyrproduktion via ekstensiv græsning. De fleste medlemsstater benytter sig af denne mulighed.

Desuden bør animalsk produktion og forbrug af animalske produkter betragtes særskilt, da EU er en af de største eksportører og importører af fødevarer og foder. Foderomsætningen er løbende blevet forbedret i de seneste årtier, således at en enhed animalsk produkt har brug for mindre fodertilførsel. Også i EU's husdyrbrug er der i stigende grad blevet indarbejdet ikke-spiselige side-/biprodukter fra fødevarer- og biobrændstofindustrien.

Figur 11: Kommissionen mener, at forbrugsdata ikke kun bør relateres til produktmængden, men også til kvaliteten af de næringsstoffer, der leveres.

28. Kommissionens forslag til den fremtidige fælles landbrugspolitik anerkender udfordringen med madspild som afspejlet i et af dens specifikke mål (foreslået artikel 6, stk. 1, litra i)) om at "forbedre det europæiske landbrugs reaktion på samfundets krav til fødevarer og sundhed, herunder kravene til sikre, nærende og bæredygtige fødevarer, madspild samt til dyrevelfærd".

30. Kommissionen mener, at nye fodertilsætningsstoffer, både naturlige og syntetiske, er meget lovende med hensyn til at reducere emissionerne fra tarmgæring, men med yderligere omkostninger til følge for landbrugerne. Kommissionen har modtaget flere ansøgninger om fodertilsætningsstoffer, der har til formål at reducere drivhusgasemissionerne, og de vurderes i øjeblikket af EFSA. Med forbehold af en positiv EFSA-vurdering vil Kommissionen godkende disse tilsætningsstoffer i EU. Endelig har Kommissionen som led i jord til bord-strategien til hensigt at lette godkendelsen af sådanne fodertilsætningsstoffer.

32. Selv om afhængigheden af direkte betalinger rent faktisk er stor i forbindelse med "specialiserede kvægbrug", er den stadig betydelig lavere i de andre dyrerelaterede sektorer (dvs. "specialiserede bedrifter, malkekvæg", "specialiserede bedrifter, får og geder", "specialiserede bedrifter, svin/fjerkræ" eller "bedrifter med blandet husdyrhold"). Disse andre dyrerelaterede sektorer har faktisk afhængigheder, der er sammenlignelige med eller endog lavere end "specialiserede bedrifter, korn, olieplanter og proteinafgrøder".

34. Kommissionen er også af den opfattelse, at det ved undersøgelsen af betalingernes indvirkning på de samlede drivhusgasemissioner, som Revisionsretten henviser til, er vigtigt at tage højde for indvirkningen på de globale emissioner (lækage) for at give et fuldstændigt billede.

Som illustration heraf viser den undersøgelse af Jansson et al, som der henvises til i rapporten (fodnote 20), ganske rigtigt, at en fjernelse af koblet støtte til drøvtyggere ville reducere de samlede drivhusgasemissioner fra landbruget i EU med 0,5 %. Det anslås imidlertid, at ca. tre fjerdedele af denne reduktion kan blive udlignet af CO₂-lækage (dvs. øgede emissioner uden for EU) som følge af en stigning i importen fra lande med relativt højere emissioner pr. produktenhed (emissionsintensitet) som f.eks. Brasilien. Denne CO₂-lækage ville i høj grad begrænse den positive indvirkning på den globale opvarmning, som kunne opnås ved at fjerne koblet støtte i EU.

Desuden understreger Kommissionen, at alle aspekter, faktorer og mulige konsekvenser skal medregnes ved vurderingen af virkningen på drivhusgasser af forskellige former for støtte under den fælles landbrugspolitik. Eksempelvis kan mange af de direkte betalinger, der udbetales til dyreholdere, have en vis gavnlig indvirkning på miljøet (f.eks. grundbetaling efter græsningsarealer/græsarealer, grøn betaling, koblet støtte til produktion af proteinafgrøder).

36. Selv om Kommissionen ikke sætter spørgsmålstegn ved den nævnte videnskabelige artikel, minder den om, at der ikke findes nogen officielt vedtaget EU-metode eller international metode til at

levere livscyklusvurderinger, der er sammenlignelige. Kommissionen vil tage fat på importerede produkters miljøfodaftryk ved at gennemføre målene i den grønne pagt og jord til bord-strategien. Med hensyn til importerede produkters miljøaftryk er målet med den grønne pagt at samarbejde med internationale partnere om at forbedre globale miljøstandarder. I jord til bord-strategien forventes det, at "de relevante EU-politikker, herunder handelspolitikken, vil blive brugt til at støtte og indgå som en del af EU's økologiske omstilling. EU vil bestræbe sig på at sikre, at alle EU's bilaterale handelsaftaler indeholder et ambitiøst kapitel om bæredygtighed. EU vil sikre fuldstændig gennemførelse og håndhævelse af bestemmelserne om handel og bæredygtig udvikling i alle handelsaftaler."

Kommissionen bemærker endvidere, at størstedelen af den soja, der anvendes i Europa, stammer fra lande uden risiko for skovrydning.

38. Kommissionen er overbevist om, at jord til bord-strategien og bedriftsbæredygtighedsinstrumentet for næringsstoffer vil bidrage til at reducere emissioner i forbindelse med brug af gødningsstoffer. Sideløbende hermed vil Kommissionen regelmæssigt gennemgå de undtagelser, der er fastsat i nitratdirektivet.

40. Kommissionen minder om, at den fælles landbrugspolitik ikke havde det udtrykkelige mål at reducere den animalske produktion, og at emissioner fra husdyrgødning er relateret til både mængde og håndtering.

43. Der kan indrømmes undtagelser fra nitratdirektivet, hvis de ikke er til hinder for at nå direktivets mål. De skal være berettiget ud fra objektive kriterier, f.eks.

- lang vækstsæson
- afgrøder, der optager meget kvælstof
- højt nedbørsoverskud i den sårbare zone
- jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

44. Kommissionen mener, at der, hvis der kun tages hensyn til virkningerne på reduktionen af drivhusgasemissioner, kan anvendes afbødningsstrategier for spredning af husdyrgødning på marker (tilførsel af husdyrgødning).

I jordsystemer med spredning af husdyrgødning reducerer anvendelsen af teknikker til fordeling med variabel hastighed (præcisionslandbrug) emissionerne.

Innovation på disse områder er blevet støttet af Det Europæiske Innovationspartnerskab for landbrugets produktivitet og bæredygtighed (EIP-AGRI). Operationelle grupper under EIP-AGRI, som bidrager til at bygge bro mellem forskning og praksis, har været involveret i en lang række initiativer vedrørende modvirkning af klimaændringer på bedriftsniveau.

45. Der ydes støtte til forskellige landbrugspraksisser under miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger (M10) i programmerne for udvikling af landdistrikter i den nuværende programmeringsperiode med det formål at forbedre forvaltningen af rå- og hjælpestoffer og mere præcist at reducere mængden af mineralske gødningsstoffer. I mange programmer for udvikling af landdistrikter kombineres denne støtte med støtte til reduktion af anvendelsen af pesticider, dvs. som integrerede produktionsordninger.

- (2. led): Kommissionen arbejder i øjeblikket på en systematisk litteraturgennemgang af metaanalyser af de miljø- og klimamæssige virkninger af landbrugsmetoder, herunder nitrifikationshæmmere. Gennemgangen giver solid videnskabelig dokumentation med lav risiko for partiskhed og har forbedret kendskabet til denne praksis. Resultaterne tyder på, at nitrifikationshæmmere har et betydeligt potentiale til at reducere emissioner af dinitrogenoxid til

luften og nitratudvaskning til vand, men samtidig kan øge ammoniakemissionerne betydeligt. Desuden rapporterer nogle undersøgelser om nitrifikationshæmmers økotoksicitet. Det kan konkluderes, at virkningerne af nitrifikationshæmmere, navnlig på lang sigt, bør evalueres med forsigtighed, før denne landbrugsmetode kan anbefales til udbredt anvendelse.

Tabel 2: Kommissionen mener, at den klassificering, der foreslås i tabel 2, forenkler en kompleks virkelighed. Strategier til reduktion af brugen af gødningsstoffer afhænger også af lokaliteten, navnlig deres indvirkning på den endelige reduktion af drivhusgasemissionerne. Udbredelsen afhænger også af driftssystemerne, som er meget forskelligartede i EU.

46. Kommissionen understreger, at den fælles landbrugspolitik sammen med jord til bord-strategien ikke kun har til formål at reducere emissionerne, men også at bevare biodiversiteten og indkomstmulighederne i landdistrikterne, reducere anvendelsen af pesticider og presset på vandkvaliteten og levere fødevarer af høj kvalitet. Økologisk landbrug er et af midlerne til at nå alle disse mål.

(2. led): Kommissionen mener, at det beskrevne scenario kun holder under forudsætning af, at forbruget af landbrugsprodukter forbliver uændret.

Figur 17: Se Kommissionens svar på punkt 46.

51. Se Kommissionens svar på punkt 45.

60. Kommissionen minder om, at i henhold til "standardreglerne" for støtte til landbrugsarealer er tørveområder berettiget til direkte betalinger, så længe der udøves en landbrugsaktivitet på områderne, og en række miljø- og klimarelaterede krav overholdes (krydsoverensstemmelse). Velstrukturerede undtagelser fra sådanne regler gør det muligt at opretholde de direkte betalinger selv uden nogen landbrugsaktivitet. Hvis tidligere dyrkede tørvearealer f.eks. genoprettes ved hjælp af jordudtagningsforpligtelser under programmer for udvikling af landdistrikterne, er sådanne arealer fortsat berettiget til direkte betalinger, uden at der udføres en landbrugsaktivitet på dem.

Kommissionens fælles svar på punkt 63, 64 og 65:

Kravet om opretholdelse af andelen af permanente græsarealer er et "sikkerhedsnet", der forvaltes på nationalt eller regionalt plan, og som har til formål at forhindre en massiv omlægning til agerjord. Dette er et grundlæggende obligatorisk krav, der gælder for alle permanente græsarealer i hele EU, og det kan om nødvendigt suppleres med frivillige miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, der forbyder forskellige typer af interventioner på disse områder. Dette instrument forbyder ikke pløjning og nytilsåning, så længe arealet forbliver permanent græsareal. Pløjning og nytilsåning er imidlertid ikke nødvendigvis almindelig praksis, og på mange områder er der ingen agronomisk fordel ved at udføre denne praksis.

Kravet om opretholdelse af andelen af permanente græsarealer er blevet styrket efter 2015 med en omlægningmargen på 5 % i stedet for de foregående 10 %. Når denne margen er nået, skal medlemsstaten udløse genomlægning af det areal, der er omlagt for meget.

Kommissionens fælles svar på punkt 66, 67 og 68:

Kravet om at beskytte de "miljømæssigt sårbare permanente græsarealer" forhindrer græsarealer i både at blive omlagt til andre anvendelser og at blive pløjet inden for Natura 2000-områder. Hovedformålet er beskyttelse af biodiversiteten, men dets indvirkning på kulstofbinding er betydelig, og dette instrument supplerer "sikkerhedsnetmekanismen" ved opretholdelse af andelen af permanente græsarealer på nationalt/regionalt plan. Bestemmelsen om ikkeforringelse i habitatdirektivets

artikel 6, stk. 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 4, omfatter allerede bl.a. aktiviteter, der fører til forringelse af levesteder, såsom pløjning og omlægning af græslandsnaturtyper, der er beskyttet i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet, i Natura 2000-områder. Dette betyder imidlertid ikke, at der reelt ikke sker pløjning og omlægning af græsarealer, hvor de er beskyttet. Kravet om beskyttelse af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer styrker derfor beskyttelsen gennem den fælles landbrugspolitik ved at give mulighed for at beskytte alle græsarealer i og uden for Natura 2000-områder, hvorved der sikres et fælles og højt beskyttelsesniveau i hele EU ud over kravene i direktiverne.

69. Omnibusforordningen gjorde skovlandbrugsforanstaltningen mere fleksibel, så den nu kan omfatte etablering, genskabelse eller renovering af skovlandbrugssystemer. Derved forventer Kommissionen en forbedret anvendelse af foranstaltningen.

70. Overvågning af kulstofoptag er en udfordring på grund af særlige forhold såsom den ikke-blivende karakter af jordens kulstofindhold og måleusikkerhed. For at imødegå disse udfordringer arbejder Kommissionen på et initiativ vedrørende kulstofbindende dyrkning og en ramme for certificering af kulstofoptag. Disse initiativer har til formål at harmonisere kvantificeringen af kulstofoptag som grundlag for at belønne landbaseret klimaindsats på en effektiv måde.

Arealforvaltning med henblik på at (opretholde og) forbedre jordbundens sundhed på dyrkningsarealer (forvaltningsforanstaltninger til opbygning af humus) kan øge jordens kulstofindhold og fremme kulstofbinding. En sådan praksis kan støttes under den miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltning, og mange medlemsstater har aktiveret en sådan støtte i deres programmer for udvikling af landdistrikterne.

72. En række normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) er til gavn for modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Det kan især nævnes, at GLM 4 stiller krav om et minimumsjorddække, GLM 5 om minimumsarealforvaltning for at begrænse erosion, GLM 6 om bevaring af jordens indhold af organiske stoffer og GLM 7 om bevarelse af udpegede landskabstræk.

73. Forgrønnelsesordningens krav om miljøfokusområder har til formål at beskytte og forbedre biodiversiteten på bedrifter. Muligheden for at betragte efterafgrøder som miljøfokusområder, som blev indført af medlovgiverne i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013, havde ikke til formål at fremme anvendelsen af disse afgrøder, men blev anset for at bidrage til at opfylde biodiversitetsmålet. Efter Kommissionens tidlige revision af denne ordning blev der i lovgivningen indført et forbud mod anvendelse af pesticider for bedre at bidrage til at opfylde biodiversitetsmålet.

74. Omnibusforordningen gjorde skovlandbrugsforanstaltningen mere fleksibel, så den nu kan omfatte etablering, genskabelse eller renovering af skovlandbrugssystemer. Kommissionen forventer derfor større anvendelse af foranstaltningen i fremtiden.

75. Ricardo-undersøgelsen nævner et interval på 2,2-7,3 t kulstofoptag pr. hektar, hvilket Kommissionen anser for en vigtig antagelse på grund af den store variation i værdierne (potentielt interval på 5 t/ha = forskel på over 300 %), og den understreger, at den værdi, som Revisionsretten fremlægger, kun repræsenterer det øvre interval.

77. Klimaspørgingen blev gennemført for perioden 2014-2020 og var genstand for en særberetning fra Revisionsretten.

I sine svar minder Kommissionen om, at EU har et klimamål for hele økonomien og ikke udpeger specifikke sektorer.

Klimamålene vedrørende emissionsreduktioner fastsættes af medlovgiverne, og der er ikke fastsat et sådant mål for den fælles landbrugspolitik for 2013-2020.

Kommissionens fælles svar på punkt 83, 84 og 85:

Forgrønnelsesordningen blev indført i 2015 i en ny forventning om, at en betydelig andel af de direkte betalinger ville blive øremærket til at forbedre den fælles landbrugspolitik miljøpræstationer. Dette skete ved at kræve, at landbrugerne følger miljøpraksisser for de vigtigste landbrugsproduktionssystemer. Blandt disse praksisser har bevarelsen af permanente græsarealer til formål at reducere balancen i drivhusgasemissionerne fra husdyrsektoren, navnlig ved at fremme binding af kulstof fra græsarealer. Kravet om at opretholde et vist niveau af træk og områder såsom hegn, træer i miljømæssige fokusområder osv. bidrager også til kulstofbinding. Bevarelse af permanente græsarealer, uproduktive områder og træk vil fortsat være en del af den fælles landbrugspolitik under den øgede konditionalitet.

I forhold til niveauet af praksisser har forgrønnelsen ikke til formål at ændre praksis for alle landbrugere, men kun for dem, der ikke lever op til de krævede ambitioner. For landbrugere, der allerede lever op til det krævede ambitionsniveau, giver forgrønnelsen mulighed for, at deres miljø- og klimastatus ikke forringes, f.eks. efter en intensivning af produktionen.

86. ELFUL for 2014-2020 tilbyder en fleksibel værktøjskasse (herunder støtte til miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, forpligtelser vedrørende miljø- og klimavenligt skovbrug, skovrejsning og skovlandbrug, Natura 2000-betalinger og betalinger i henhold til vandrammedirektivet, økologisk landbrug og investeringer), som medlemsstaterne kan gennemføre i overensstemmelse med deres specifikke behov for modvirkning af klimaændringer. Dette understreges yderligere af definitionen af prioriteter og fokusområder, som var mere detaljeret end for perioden 2007-2013.

Ud over de 3,2 %, der primært tager sigte på at reducere drivhusgasemissioner eller fremme kulstofbinding, er bidraget fra foranstaltninger rettet mod miljømålene under prioritet 4 (f.eks. biodiversitet som anført af Revisionsretten) også relevant. Budgettildelingen til denne prioritet 4 er 45,2 % af den samlede ELFUL-bevilling for perioden.

Dette omfatter mange af de miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger og støtte til investeringer og videnoverførsel, der er skitseret i svarene ovenfor. Selv om de er programmeret under prioritet 4 med henblik på at håndtere økosystemer, yder de et væsentligt bidrag til emissionsreduktion og kulstofbinding.

87. Evalueringen af virkningen af foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik på klimaændringerne vil blive fremlagt i form af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene og offentliggjort inden sommeren. Den bygger på den dokumentation, der er indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, som understøtter evalueringen, og andre kilder. I den næste fælles landbrugspolitik vil medlemsstaternes årlige rapportering indeholde en betydelig mængde relevante data såsom detaljerede oplysninger om interventioner til bekæmpelse af klimaændringer (f.eks. antallet af hektar under disse forpligtelser), antallet af hektar nyplantet skov, andelen af landbrugsarealer, der er omfattet af støttede forpligtelser til forbedring af klimatilpasningen og reduktion af emissioner, andelen af bedrifter, der investerer i klima, og den installerede vedvarende energikapacitet. Desuden vil Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaterne indberetter, offentliggøre de støtteberettigede hektar efter driftsmetode i landbruget. Med tiden vil evalueringen indeholde en vurdering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på klimaet.

88. Der er ingen planer om en årlig vurdering af effekten af foranstaltningerne til modvirkning af klimaændringer (f.eks. i hver årlig gennemførelsesrapport for programmerne for udvikling af landdistrikterne).

Kun den udvidede årlige gennemførelsesrapport for 2019 (der dækker 2018) indeholdt evalueringsspørgsmål pr. fokusområde og vedrørende målene på EU-plan, herunder for modvirkning af klimaændringer. Disse evalueringsspørgsmål vil blive uddybet yderligere i den efterfølgende evaluering af programmerne for udvikling af landdistrikterne for perioden 2014-2020.

Desuden samarbejder Kommissionen via evalueringshelpdesken med medlemsstaterne om at udveksle bedste praksis og forbedre kvaliteten af deres vurdering af nettobidraget fra foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne til reduktion af drivhusgasemissioner.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

91. Kommissionen bemærker, at der blev foretaget klimaspørgning i perioden 2014-2020, og at den var genstand for en særberetning fra Revisionsretten. Kommissionen henviser til sine svar på særberetning nr. 31/2016³.

Med hensyn til overvurdering og forgrønning af klimabidraget fra den fælles landbrugspolitik i den nævnte rapport noterede Kommissionen sig bl.a. Revisionsrettens simuleringer baseret på forskellige metoder og generelle principper, som nogle internationale hjælpeorganisationer er blevet enige om, men gentog sit engagement i EU's tilgang. Den metode, som Kommissionen anvender, er velfunderet og udarbejdet på en gennemsigtig og koordineret måde. Den er baseret på Rio-markører og er blevet meddelt Europa-Parlamentet og Rådet.

Anbefaling 1 — Træffe foranstaltninger til at sikre, at den fælles landbrugspolitik reducerer emissionerne fra landbruget

a) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen.

I øjeblikket er der ingen specifikke nationale mål for modvirkning af klimaændringer for landbrugssektoren (andre drivhusgasemissioner end CO₂ fra husdyr, gødningsstoffer) i henhold til EU-retten, Landbrugssektoren er sammen med andre sektorer (bygge- og anlæg, transport, affald) for perioden 2021-2030 omfattet af nationale mål for reduktion af drivhusgasemissioner i henhold til forordningen om indsatsfordeling. I overensstemmelse med den øgede ambition om en reduktion af drivhusgasemissionerne på mindst 55 % for hele EU's økonomi undersøges der i den ledsagende konsekvensanalyse flere muligheder for, hvordan de nationale mål kan øges i henhold til forordningen om indsatsfordeling.

Medlemsstaterne har allerede forpligtet sig til CO₂-nettooptag i henhold til LULUCF-forordningen. Den nylige klimaaftale indeholder en erklæring fra Kommissionen om, at der er behov for et øget dræn (dvs. optag fra LULUCF) for at opnå klimaneutralitet senest i 2050. I Kommissionens meddelelse "Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030 — Investering i en klimaneutral fremtid til gavn for borgerne" (COM/2020/562 final) anslås det, at det er muligt at øge EU's kulstofoptag til niveauer på over 300 mio. ton CO₂-ækvivalenter inden 2030. Kommissionen vil i overensstemmelse med denne ambition fremsætte forslag om revision af LULUCF-forordningen under "Klar til 55"-pakken. Som anført i den indledende konsekvensanalyse undersøges det i den tilknyttede konsekvensanalyse i forbindelse med revisionen af LULUCF-forordningen desuden, om der er

³ <https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

mulighed for, at andre emissioner end CO₂ fra landbruget og CO₂-emissioner og -optag fra arealanvendelse fra 2031 kombineres i LULUCF-forordningen, hvilket ville indebære fastsættelse af nationale sektormål for jordsektoren, herunder alle relaterede drivhusgasemissioner og -optag.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

c) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 2 — Træffe foranstaltninger til at reducere emissionerne fra dyrkede arealer på drænet organisk jord

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

I sit forslag til forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik planlægger Kommissionen at beskytte tørveområder og vådområder inden for rammerne af den fremtidige konditionalitet (GLM 2). På dette stærke grundlag vil medlemsstaterne kunne afsætte en betydelig del af budgettet for den fremtidige fælles landbrugspolitik til genfugtning/genopretning af drænet organisk jord gennem økoordningerne og en række interventioner til udvikling af landdistrikterne. Kommissionen vil nøje overveje dette aspekt, når den vurderer planerne for den fremtidige fælles landbrugspolitik.

Desuden vil Kommissionen gennem initiativer vedrørende kulstofbindende dyrkning fremme kulstofbindende dyrkning som en forretningsmodel, der skaber en ny indtægtskilde for bioøkonomiens aktører baseret på de klimafordele, de giver (for yderligere oplysninger henvises til Kommissionens svar på anbefaling 3b). Undersøgelsen "Technical Guidance Handbook — setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU"⁴, der blev gennemført i perioden 2018-2020, gennemgik mulighederne for at udvikle og udforme betalinger for kulstofbindende dyrkning på fem lovende områder, herunder genopretning og genfugtning af tørvemoser. Undersøgelsen vil hjælpe private aktører og offentlige myndigheder med at iværksætte et stigende antal initiativer vedrørende kulstofbindende dyrkning, der vil yde et betydeligt bidrag til bekæmpelsen af klimaændringer.

95. Kommissionen bemærker, at klimasporing blev gennemført for perioden 2014-2020, og at det allerede har været genstand for en særberetning fra Revisionsretten. Kommissionen henviser til sine svar i særberetning nr. 31/2016⁵.

For så vidt angår overvurdering og forgrønning af klimabidraget fra den fælles landbrugspolitik i den nævnte rapport, påpeges bl.a. følgende:

- Kommissionen var ikke enig i, at forgrønningen af direkte betalinger i vid udstrækning er baseret på de tidligere GLM-normer. Kravene til miljømæssige fokusområder og afgrødediversificering er nye, og beskyttelsen af permanente græsarealer er blevet styrket kraftigt med f.eks. fuld beskyttelse af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer og reducerede muligheder for at opløse permanente græsarealer.
- Kommissionen mente også, at forgrønningen af direkte betalinger har en betydelig virkning snarere end en begrænset virkning. Virkningerne afspejler på rimelig vis de tre landbrugsmetoders klimarelaterede karakter. Selv om forgrønningskravene rent faktisk ikke berører alle landbrugere,

⁴ Findes på <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

viser de foreliggende oplysninger også, at 72 % af det samlede landbrugsareal er berørt, hvilket er endnu mere relevant med hensyn til klimaindsatsen.

Se også Kommissionens svar på punkt 86 til 88.

Anbefaling 3 — Rapportere regelmæssigt om den fælles landbrugspolitik bidrag til at modvirke klimaændringer

a) Kommissionen accepterer ikke anbefalingen om en årlig vurdering af indvirkningen. De årlige resultatindikatorer, der er planlagt for de fremtidige strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, vil give oplysninger om medlemsstaternes fremskridt med gennemførelsen af interventioner til gavn for klimaet. En meningsfuld vurdering af disse foranstaltningers indvirkning på nettodrivhusgasemissionerne kræver data over flere år, herunder oplysninger om de forskellige eksterne faktorer, der påvirker drivhusgasemissionerne (den fælles landbrugspolitik er ikke den eneste faktor, der påvirker drivhusgasemissionerne)⁶. Sådanne vurderinger vil blive taget op i forbindelse med evalueringer, dvs. ikke på hvert år.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

I klimarammen er emissioner fra landbruget omfattet af forordningen om indsatsfordeling sammen med transport, bygge- og anlæg og affald. I forordningen om indsatsfordeling pålægges der reduktionsmål for de enkelte medlemsstater, som vedtager passende nationale politikker for at nå dem. Hvis disse mål ikke nås, pålægges der sanktioner. Inden for rammerne af "Klar til 55"-pakken vil Kommissionen forelægge nye lovgivningsforslag, der yderligere vil styrke reduktionen af drivhusgasemissioner i alle sektorer, herunder landbruget, med henblik på i 2030 at opnå en samlet reduktion på mindst 55 % i forhold til 1990.

Forslaget til den fremtidige fælles landbrugspolitik, jord til bord-strategien og den grønne pagt indeholder positive incitamenter, der vil belønne landbrugere for langsigtet kulstofoptag. Navnlig vil Kommissionen gennem initiativet vedrørende kulstofbindende dyrkning fremme kulstofbindende dyrkning som en forretningsmodel, der skaber en ny indtægtskilde for bioøkonomiens aktører baseret på de klimafordele, de giver. Kommissionen er også i færd med at udvikle en lovgivningsmæssig ramme for certificering af kulstofoptag baseret på solide og gennemsigtige kulstofregnskaber. Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse for at vurdere princippet om, at forurenere betaler, i forhold til landbrugets drivhusgasemissioner.

⁶ Yderligere oplysninger findes i kapitel 4 (metode) i det offentliggjorte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om den fælles landbrugspolitik indvirkning på klimaændringer og drivhusgasemissioner, som findes på <https://europa.eu/!bn68Kvm>.