

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT: DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN OCH KLIMATET HÄLFTEN AV EU:s KLIMATUTGIFTER, MEN JORDBRUKETS UTSLÄPP MINSKAR INTE

SAMMANFATTNING

Gemensamma svar från kommissionen för punkterna I–III:

Kommissionen betonar att de flesta klimatrelevanta åtgärderna inom jordbruket innebär fördelar vad gäller begränsning och anpassning som är lämpligast att bedöma tillsammans. På samma sätt medför klimatåtgärder begränsnings- och anpassningseffekter som, i fråga om jordbruk, inte tydligt kan särskiljas från de flesta klimatrelevanta åtgärderna.

IV. Klimatspårning genomfördes för perioden 2014–2020 och var redan ämnet för en särskild rapport från revisionsrätten.

Kommissionen upprepar att den står bakom EU:s arbetssätt. Kommissionens metod är välgrundad, och den har utarbetats på ett öppet och samordnat sätt. Den baseras på Riomarkörerna och har presenterats för Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen anser även att GJP:s verktyg har en väsentlig inverkan snarare än en begränsad sådan.

V. Kommissionen noterar att GJP aldrig haft ett specifikt mål att minska utsläppen från djurhållning. Utsläppen var stabila, medan produktionen ökade.

VI. Kommissionen understryker att GJP, tillsammans med från jord till bord-strategin, inte bara har som mål att minska utsläppen, utan även syftar till att bevara den biologiska mångfalden och försörjningsmöjligheterna på landsbygden, minska användningen av bekämpningsmedel och belastningen på vattenkvaliteten samt tillhandahålla livsmedel av hög kvalitet. Ekologiskt jordbruk är ett av sätten att uppnå alla dessa mål.

I fråga om trindsädeslag betonar kommissionen att ersättning av grödor som kräver kraftig gödsling inte automatiskt leder till att utsläppen överförs till andra gårdar. Vad gäller ekologiskt jordbruk är det inte möjligt att bedöma den potentiella inverkan som utsläppsminskning kan ha, eftersom det inte finns tillräckliga uppgifter. Kommissionen noterar vidare att jord till bord-strategin och verktyget för hantering av näringsämnen för ett hållbart jordbruk kommer att hjälpa till att minska utsläppen kopplade till användning av gödsel. Samtidigt kommer kommissionen att regelbundet granska de undantag som beviljats enligt nitratdirektivet.

VII. Stödet till beskogning förändrades genom att underhållsstödet förlängdes från 5 till 12 år. Denna period överensstämmer med betalningar som kompenserar för inkomstbortfall. Detta gör att beskogningsåtgärden blir mer intressant för jordbrukare. I fråga om skogsjordbruk gjorde omnibusförordningen att skogsjordbruksåtgärden blev mer flexibel, däribland genom möjligheten att förnya och återskapa befintliga och förstörda skogsjordbruksområden. Detta har bidragit till en hälsosam utveckling, eftersom områdena fungerar som kolsänkor och det lokala mikroklimatet har förbättrats. Tilldelningen av medel (64 miljoner euro i totala offentliga utgifter) för skogsjordbruk är redan högre än under föregående period, och vid utgången av 2019 hade över 2 100 hektar nya skogsjordbruksområden redan skapats.

VIII. Kommissionen anser att tvärvillkor och miljöanpassningssystem uppmuntrade jordbrukare att använda effektiva åtgärder för att begränsa klimatförändringarna.

Ett antal standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som gäller för tvärvillkoren är gynnsamma för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna (minsta marktäckning, markförvaltning för begränsning av erosion, bevarande av organiskt material i marken, bibehållande av särskilda landskapselement) och utgör, som obligatorisk praxis, ett starkt utgångsvärde för stödordningar. Enligt miljöanpassningssystemet kräver bevarande av permanent gräsmark samt det ekologiska fokusområdet att jordbrukare bibehåller områden och funktioner såsom gräsmark, mark i träda, träd eller buskar som är gynnsamma för att begränsa klimatförändringarna.

IX.

1). Kommissionen godtar delvis rekommendation 1 a, men väl rekommendationerna 1 b och 1 c.

Kommissionen har vidtagit åtgärder genom att inkludera en högre ambition för klimatåtgärder i förslaget om GJP för perioden 2023–2027. Villkorligheten har utökats och omfattar alla direktstöd. Nya miljösystem har föreslagits, och 30 % av den budget som planeras för landsbygdsutveckling har avsatts för klimatåtgärder och miljö. Medlemsstaterna kommer att lägga fram planerade åtgärder i sina nationella strategiplaner, vilka kommer att bedömas av kommissionen.

2). Kommissionen godtar rekommendationerna 2 a och 2 b.

Kommissionen har vidtagit åtgärder genom att i villkorligheten för perioden 2023–2027 inkludera god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kopplat till ett minimiskydd för torvmark och våtmark.

3). Kommissionen godtar inte rekommendation 3 a och godtar rekommendation 3 b.

Medlemsstaterna kommer att lämna in strategiska GJP-planer som analyseras av kommissionens ansvariga avdelningar. Efter att dessa planer har antagits ska medlemsstaterna lämna in årliga rapporter om genomförandet.

INLEDNING

01. Utsläppen från jordbruket beräknas enligt IPCC:s riktlinjer och avser bara de utsläpp som uppstår under jordbruksprodukternas växtfas. EU:s utsläpp av växthusgaser från jordbruket står bara för 10 % av EU:s totala utsläpp. GJP 2013–2020 inkluderar inte några livscykelbedömningar för jordbruksproduktion.

Figur 1: Kommissionen anser att en siffra som representerar andelen växthusgasutsläpp i EU som kommer från jordbruket skulle vara lämpligare. Sådana siffror finns enkelt tillgängliga och sammanställs i Europeiska miljöbyråns växthusgasinventering¹.

Figur 2: Utsläpp från jordbruket består per definition av metan och dikväveoxid (lustgas). Utsläppen regleras enligt beslutet om ansvarsfördelning fram till 2020, och enligt förordningen om ansvarsfördelning från och med 2021. Utsläpp från och upptag inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) regleras enligt LULUCF-förordningen från och med 2021.

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

04. Kommissionen noterar att utsläppen stabiliserades efter 2010, med variationer mellan åren under den osäkerhetströskel som fastställts av EES. Samtidigt har produktionen ökat och utsläppen per produktenhet minskat.

Figur 3: Kommissionen anser att utsläpp från marken är separerade från utsläpp av metan och koldioxid i den nuvarande klimatlagstiftningen (förordningen om ansvarsfördelning och LULUCF-förordningen). Utsläppsberäkningar för de två olika typerna har olika kännetecken och osäkerhetsnivåer.

07. Ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 omfattar även utsläpp och upptag från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). Detta görs via LULUCF-förordningen, som är i kraft sedan den 1 januari 2021.

08. Medlemsstaterna kan utforma den optimala klimatpolicymixen för att uppnå sitt nationella mål inom de sektorer som omfattas av ansvarsfördelningen. Dessa strategier beskrivs i den integrerade nationella energi- och klimatplanen². Jordbruket bör bidra till dessa åtgärder för att begränsa klimatförändringarna, precis som alla andra sektorer. Ansvarsfördelningsmålen beräknades i linje med kostnadseffektivitetsöverväganden. Om en medlemsstat beslutar att jordbrukssektorn inte skulle bidra till uppnåendet av medlemsstatens ansvarsfördelningsmål skulle bidragen från de andra sektorerna troligen bli dyrare.

13. Kommissionen anser att de flesta spårade åtgärder medför fördelar för mer än ett intresseområde och att detta bör beaktas i alla slutsatser som dras vad gäller de relevanta åtgärdernas övergripande inverkan.

ANMÄRKNINGAR

25. Kommissionen påpekar att inga medlemsstater rapporterar metanutsläpp på den högsta detaljnivån. Som även nämns i EU:s metanstrategi kommer kommissionen att stödja förbättringen av bedömningen och minskandet av metanutsläppen. Kommissionen noterar att utsläppen från djurhållning har stabiliserats under de senaste åren, samtidigt som produktionen har ökat. Kommissionen är medveten om att utsläppen från metanbildning i mag-tarmkanalen hos boskap inte minskar, men den nödvändiga kontextualiseringen, däribland vad gäller osäkerheten i bedömningarna av metanutsläpp och graden av detalj som används av medlemsstater vid rapporteringen, såväl som ökningen av produktiviteten, skulle ge en bättre förklaring av situationen i EU.

26. Kommissionen anser att medlemsstaternas växthusgasinventeringar inte alltid upptäcker effekterna av jordbrukarnas genomförande av metoder för att begränsa klimatförändringarna som stöds av GJP. Detta beror även på hur övervakningssystemen är organiserade i medlemsstaterna och de utsläppsfaktorer och verksamhetsuppgifter som används för beräkningen.

27. Syftet med program för främjande av jordbruksprodukter är att stödja konkurrenskraften för EU:s jordbrukssektor, inklusive animaliesektorn, genom att öka medvetenheten om fördelarna med EU:s livsmedel och deras höga produktionsstandarder. Kommissionen understryker att GJP inte har som mål att förändra eller begränsa konsumenternas valmöjligheter.

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

Genom sina program för landsbygdsutveckling kan medlemsstaterna erbjuda åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk och därigenom stödja mer omfattande animalieproduktion via omfattande betning. De flesta av medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet.

Vidare borde animalieproduktion och konsumtion av animalieprodukter beaktas separat, eftersom EU är en av de största exportörerna och importörerna av livsmedel och foder. Foderutnyttjandeförmågan förbättrades stadigt under de föregående årtiondena, dvs. en enhet av animalieprodukter behöver mindre foderinsats. Dessutom har oätliga härledda produkter och biprodukter från livsmedels- och biogasindustrin i allt högre grad införlivats i kosten för boskap inom EU.

Figur 11: Kommissionen anser att uppgifter om konsumtion inte bara bör kopplas till produktmängden utan även till kvaliteten på de näringsämnen som tillhandahålls.

28. I kommissionens förslag till den framtida GJP erkänns utmaningen med livsmedelssvinn, vilket avspeglas i ett av dess specifika mål (förslag till artikel 6.1 i) om att "[s]e till att EU:s jordbruk svarar bättre på samhällets krav på livsmedel och hälsa, inbegripet säkra, näringsrika och hållbara livsmedel, matsvinn samt djurskydd."

30. Kommissionen anser att nya fodertillsatser, både naturliga och syntetiska, är mycket lovande när det gäller att minska utsläppen från metanbildning i mag-tarmkanalen, men till en ytterligare kostnad för jordbrukarna. Kommissionen har tagit emot flera ansökningar om fodertillsatser som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser. Dessa ansökningar bedöms nu av Efsa. Vid en positiv bedömning från Efsa kommer kommissionen att godkänna dessa tillsatser i EU. Slutligen, som en åtgärd inom jord till bord-strategin, avser kommissionen att underlätta godkännandet av sådana fodertillsatser.

32. Även om beroendet av direktstöd faktiskt är högt i fallet med företag specialiserade på nötkreatur är det ändå väsentligt lägre för andra djurrelaterade sektorer (dvs. företag specialiserade på mjölkproduktion, får och getter, djur som föds upp på spannmål eller blandad animalieproduktion). Faktum är att dessa övriga djurrelaterade sektors beroende är jämförbart med, eller till och med ligger under, beroendet för företag specialiserade på spannmål, oljeväxter och proteingrödor.

34. Kommissionen är även av åsikten att hänsyn måste tas till inverkan på de globala utsläppen (läckage) för att ge en fullständig bild vid en undersökning av effekterna av de betalningar för utsläppen av växthusgaser totalt sett som revisionsrätten hänvisar till.

Det framgår till exempel av den undersökning från Jansson et al som hänvisas till i rapporten (fotnot 20) att en borttagning av det kopplade direktstödet för idisslare skulle minska jordbrukets utsläpp av växthusgaser i EU med 0,5 %. Dock uppskattas att ungefär tre fjärdedelar av denna minskning uppvägs av utsläppsläckage (dvs. ökade utsläpp utanför EU) på grund av en ökad import från länder med relativt sett högre utsläpp per produktenhet (utsläppsintensiteter), såsom Brasilien. Detta utsläppsläckage skulle väsentligen begränsa den positiva inverkan på global uppvärmning som skulle följa av en borttagning av det kopplade direktstödet i EU.

Kommissionen understryker dessutom att alla aspekter, faktorer och möjliga konsekvenser måste tas upp vid en bedömning av de olika GJP-stödets inverkan på utsläppen av växthusgaser. Som exempel kan nämnas att många av de direktstöd som ges till djurägare kan ha viss positiv inverkan på miljön (t.ex. grundläggande betalning baserad på betesmark/gräsmark, betalning för miljöanpassning, kopplat stöd för produktion av proteingrödor).

36. Kommissionen ifrågasätter inte den vetenskapliga artikel som det hänvisas till, men erinrar om att det inte finns någon officiellt överenskommen metod inom EU eller internationellt för att tillhandahålla livscykelbedömningar som är jämförbara. Kommissionen kommer att hantera

miljöavtrycket från importerade produkter genom att genomföra målen i den gröna given och från jord till bord-strategin. När det gäller miljöavtrycket av importerade produkter är målet med den gröna given att arbeta med internationella parter för att förbättra globala miljöstandarder. Mer specifikt är syftet med från jord till bord-strategin att "[l]ämplig EU-politik, inklusive handelspolitik, kommer att användas för att stödja och vara en del av EU:s ekologiska omställning. EU kommer att sträva efter att det ska finnas ett ambitiöst hållbarhetskapitel i alla EU:s bilaterala handelsavtal. Den kommer att säkerställa att bestämmelserna om handel och hållbar utveckling genomförs och efterlevs fullständigt i alla handelsavtal".

Kommissionen noterar vidare att majoriteten av all soja som används i Europa kommer från länder utan risk för avskogning.

38. Kommissionen är övertygad om att från jord till bord-strategin och verktyget för hantering av näringsämnen kommer att hjälpa till att minska utsläppen kopplade till användning av gödsel. Samtidigt kommer kommissionen att regelbundet granska de undantag som beviljats enligt nitratdirektivet.

40. Kommissionen erinrar om att det uttryckliga målet för den gemensamma jordbrukspolitiken inte var att minska animalieproduktionen och att utsläppen från gödsel är relaterade till både kvantitet och hantering.

43. Undantag från nitratdirektivet kan beviljas om de inte inverkar på möjligheten att uppnå målen i direktivet. De måste motiveras på grundval av objektiva kriterier, till exempel

- lång växtodlingssäsong,
- grödor med stor kväveupptagningsförmåga,
- högt nederbördsöverskott i det känsliga området,
- jordar med exceptionellt stor denitrifieringskapacitet.

44. Om man enbart beaktar effekterna på en minskning av utsläppen av växthusgaser anser kommissionen att strategier för att minska klimatförändringarna kan tillämpas på spridningen av gödsel på fälten (gödselspridning).

I jordsystem med gödselspridning minskas utsläppen genom användning av spridningstekniker med varierande gödselgrad (precisionsjordbruk).

Innovation inom dessa områden har fått stöd av det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket. Operativa grupper inom detta innovationspartnerskap, som kan hjälpa till att överbrygga klyftan mellan forskning och praktik, har ingått i ett stort antal initiativ kopplade till åtgärder för att begränsa klimatförändringar på gårdsnivå.

45. Det finns olika jordbruksmetoder som stöds enligt åtgärderna för miljö- och klimatvänligt jordbruk (M10) i programmen för landsbygdsutveckling i den nuvarande programperioden och som syftar till att förbättra hanteringen av insatser och mer specifikt till att minska användningen av mineralgödsel. I många program för landsbygdsutveckling ges sådant stöd i kombination med stöd till minskning av användningen av bekämpningsmedel, dvs. som integrerade produktionssystem.

- (Andra strecksatsen): Kommissionen arbetar för närvarande med en systematisk litteraturgenomgång av metaanalyser av miljö- och klimatpåverkan av jordbruksmetoder, inklusive nitrifikationshämmare. Granskningen ger robusta vetenskapliga bevis med låg risk för snedvridning och har förbättrat kunskapen om denna metod. Resultaten visar att nitrifikationshämmare har en betydande potential när det gäller att minska utsläpp av lustgas i

luften och läckage av nitrat i vatten, men att de samtidigt kan öka ammoniakutsläppen väsentligt. Dessutom finns det studier som visar att nitrifikationshämmare kan ha en ekotoxisk effekt. Sammanfattningsvis bör konsekvenserna av nitrifikationshämmare utvärderas noga, särskilt på lång sikt, innan jordbruksmetoden kan rekommenderas i stor skala.

Tabell 2: Kommissionen anser att den klassificering som föreslås i tabell 2 är en förenkling av en komplex verklighet. Strategierna för att minska gödselanvändningen är även platsberoende, särskilt deras effekt på den slutliga minskningen av växthusgasutsläppen. Användningen beror också på jordbrukssystemen, vilka är vitt skilda inom EU.

46. Kommissionen understryker att GJP, tillsammans med från jord till bord-strategin, inte bara har som mål att minska utsläppen, utan även syftar till att bevara den biologiska mångfalden och försörjningsmöjligheterna på landsbygden, minska användningen av bekämpningsmedel och belastningen på vattenkvaliteten samt tillhandahålla livsmedel av hög kvalitet. Ekologiskt jordbruk är ett av sätten att uppnå alla dessa mål.

Andra strecksatsen: Kommissionen anser att det beskrivna scenariot bara är giltigt vid antagandet att konsumtionen av jordbruksprodukter är fortsatt oförändrad.

Figur 17: Se kommissionens svar på punkt 46.

51. Se kommissionens svar avseende punkt 45.

60. Kommissionen erinrar om att torvmark, enligt standardreglerna för berättigande av stöd till jordbruksområden, är berättigad till direktstöd under förutsättning att jordbruksverksamhet bedrivs på den och att ett antal miljö- och klimatrelaterade krav respekteras (tvärvillkor). Väl utformade avvikelser från sådana regler möjliggör ett bibehållande av direktstöd även utan någon jordbruksaktivitet. Om torvmark som tidigare odlades återställs med stöd av åtaganden att ta marken ur produktion enligt program för landsbygdsutveckling, berättigar sådan mark fortsatt till direktstöd utan att jordbruksverksamhet bedrivs på den.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 63, 64 och 65:

Kravet att bibehålla andelen permanent gräsmark är ett ”skyddsnät” som hanteras på nationell eller regional nivå med syftet att förebygga omfattande omställning till åkermark. Detta är ett grundläggande, obligatoriskt krav som gäller för all permanent gräsmark i EU, och det kan vid behov kompletteras med frivilliga miljö- och klimatåtgärder som förbjuder olika typer av åtgärder på dessa områden. Detta verktyg förbjuder inte plöjning och återsådd så länge området fortfarande är permanent gräsmark. Plöjning och återsådd är dock inte nödvändigtvis standardmetoder, och i många områden finns det inga jordbruksfördelar med att använda dessa metoder.

Kravet att upprätthålla andelen permanent gräsmark har stärkts efter 2015 med en omställningsmarginal på 5 % istället för tidigare 10 %. När denna marginal har nåtts måste medlemsstaterna påbörja återställningen av områden som ställts om i alltför hög grad.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 66, 67 och 68:

Kravet att skydda ”miljömässigt känsliga områden som utgörs av permanent gräsmark” förhindrar att gräsmark ställs om till annan användning och att plöjning sker inom Natura 2000-områden. Huvudsyftet är att skydda den biologiska mångfalden, men dess inverkan på koldioxidbindning är betydande. Detta instrument kompletterar ”skyddsnätmekanismen” genom att upprätthålla andelen permanent gräsmark på nationell/regional nivå. Bestämmelsen om att förhindra försämring av

livsmiljöerna enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet och artikel 4.4 i fågeldirektivet täcker redan, bland annat, aktiviteter som resulterar i en försämring av livsmiljöerna, såsom plöjning och omställning av gräsmarkshabitat som skyddas enligt fågel- och habitatdirektiven på Natura 2000-platser. Detta betyder dock inte att plöjning och omställning av gräsmark inte sker i praktiken där denna mark skyddas. Miljömässigt känsliga områden som utgörs av permanent gräsmark stärker därför skyddet via GJP genom att göra det möjligt att skydda all gräsmark både i och utanför Natura 2000-områden, och därigenom garantera ett gemensamt och högt skydd inom hela EU utöver kraven i direktiven.

69. Genom omnibusförordningen blev skogsjordbruksåtgärden mer flexibel och kan nu omfatta inrättande, förnyelse eller förnygring av system för skogsjordbruk. Därmed förväntar kommissionen sig en större användning av åtgärden.

70. Det är svårt att övervaka upptagen av koldioxid på grund av specifika egenskaper såsom att koldioxid som lagras i marken inte lagras permanent och att mätningarna är osäkra. För att bemöta dessa utmaningar arbetar kommissionen med ett initiativ för koldioxidlagring och ett ramverk för att intyga upptag av koldioxid. Dessa initiativ syftar till att harmonisera kvantifieringen av upptag av koldioxid som grund för att belöna en markbaserad klimatåtgärd på ett effektivt sätt.

Markförvaltning för att (bibehålla och) förbättra jordens hälsa på åkermark (förvaltningsåtgärder som skapar ny mull) kan öka markens koldioxidinnehåll och främja koldioxidbindning. Sådan praxis kan stödjas enligt åtgärden för ett miljö- och klimatvänligt jordbruk, och många medlemsstater har aktiverat sådant stöd i sina program för landsbygdsutveckling.

72. Ett antal standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC) är gynnsamma för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. I synnerhet bör det nämnas att GAEC 4 kräver en minsta marktäckning, GAEC 5 kräver minsta markförvaltning för begränsning av erosion, GAEC 6 kräver bevarande av organiskt material i marken och GAEC 7 kräver bibehållande av särskilda landskapselement.

73. Komponenten med det ekologiska fokusområdet i miljöanpassningssystemet syftar till att skydda och förbättra den biologiska mångfalden på gårdarna. Möjligheten att betrakta fånggrödor som ett ekologiskt fokusområde, som infördes av medlagstiftare under GJP-reformen 2013, syftade inte till att öka användningen av dessa grödor utan ansågs bidra till att uppfylla målet om biologisk mångfald. Efter kommissionens tidiga granskning av det systemet infördes ett förbud mot användning av bekämpningsmedel i lagstiftningen för att bättre uppfylla målet om biologisk mångfald.

74. Genom omnibusförordningen blev skogsjordbruksåtgärden mer flexibel och kan nu omfatta inrättande, förnyelse eller förnygring av system för skogsjordbruk. Därmed förväntar sig kommissionen en större användning av åtgärden i framtiden.

75. I Ricardo-studien anges ett intervall på 2,2–7,3 ton när det gäller upptag av koldioxid per hektar, vilket kommissionen anser vara ett viktigt antagande på grund av de möjliga värdenas stora variation (5 ton/hektar i potentiellt intervall = över 300 % skillnad). Kommissionen betonar att det värde som presenteras av revisionsrätten bara representerar det övre intervallet.

77. Klimatspårning genomfördes för perioden 2014–2020 och var ämnet för en särskild rapport från revisionsrätten.

I dess svar till kommissionen erinrar den om att EU har ett klimatmål för hela ekonomin och pekar inte ut specifika sektorer.

Klimatmål i fråga om utsläppsminskningar beslutas av medlagstiftarna, och inga sådana mål har beslutats om för GJP 2013–2020.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 83, 84 och 85:

Miljöanpassningssystemet infördes 2015 för att se till att en väsentlig andel av direktstöden gavs för att förstärka GJP:s miljöprestanda. Detta gjordes genom att kräva att jordbrukarna skulle använda miljövänliga metoder som omfattade de huvudsakliga jordbruksproduktionssystemen. Bland dessa metoder syftar bevarandet av permanent gräsmark till att minska balansen av utsläpp av växthusgaser från animaliesektorn, i synnerhet genom att främja gräsmarkernas koldioxidbindning. Kravet att bibehålla en viss nivå av landskapselement och områden såsom häckar, träd i ekologiska fokusområden osv. bidrar också till koldioxidbindning. Bevarandet av permanent gräsmark och bevarandet av icke-produktiva områden och landskapselement kommer att fortsätta att vara en del av GJP i den stärkta villkorligheten.

Vad gäller graden av praxis syftar miljöanpassning inte till att förändra praxis för alla jordbrukare, utan bara för de som inte uppfyller erforderlig ambition. För jordbrukare som redan uppfyller en erforderlig ambitionsnivå innebär miljöanpassningen att deras miljö- och klimatstatus inte försämras, t.ex. efter en intensifiering av deras produktion.

86. Ejflu för 2014–2020 erbjuder en flexibel verktygslåda (inklusive stöd för miljö- och klimatvänligt jordbruk, miljö- och klimatvänligt skogsbruk, avskogning och skogsjordbruk, stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten, ekologiskt jordbruk och investeringar) som medlemsstaterna kan genomföra i linje med sina specifika behov att begränsa klimatförändringarna. Detta understryks ytterligare genom definitionen av prioriteringar och fokusområden, vilken var mer detaljerad än för perioden 2007–2013.

Utöver de 3,2 % som främst syftar till att minska utsläppen av växthusgaser eller främja koldioxidbindning är även bidraget från åtgärder som är kopplade till miljömålen enligt prioritering 4 relevant (däribland biologisk mångfald, som anges av revisionsrätten). Budgettilldelningen till denna prioritering 4 är 45,2 % av Ejflu totalt för denna period.

Detta omfattar många av de åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk och stöd till investeringar och kunskapsöverföring som anges i svaren ovan. Även om de enligt prioritering 4 är inriktade på ekosystem ger de ett väsentligt bidrag till utsläppsminskningar och koldioxidlagring.

87. Utvärderingen av GJP-åtgärdernas inverkan på klimatförändringarna kommer att presenteras i form av ett arbetsdokument och offentliggöras före sommaren. Den bygger på de bevis som inhämtats i utvärderingsstödsstudien och ytterligare källor. I nästa GJP kommer medlemsstaternas årliga rapporter att ge en stor mängd relevanta data, såsom detaljerad information om de åtgärder som är inriktade på klimatförändringar (t.ex. antalet hektar som omfattas av dessa åtaganden), antalet beskogade hektar, andelen jordbruksmark som omfattas av åtaganden som fått stöd för att förbättra anpassningen till klimatförändringar och minska utsläppen, andelen gårdar som investerar för klimatet och den installerade kapaciteten vad gäller förnybar energi. Dessutom kommer kommissionen, baserat på den information som rapporteras av medlemsstaterna, att rapportera de hektar som fått stöd per odlingsmetod. Slutligen kommer utvärderingen att omfatta en bedömning av den inverkan som GJP-åtgärderna haft på klimatet.

88. Den årliga bedömningen av inverkan av bekämpningen av klimatförändringarna tas inte upp i varje årlig genomföranderapport om programmen för landsbygdsutveckling.

Bara den utökade årliga genomföranderapporten från 2019 (som omfattar året 2018) innehöll utvärderingsfrågor efter fokusområde och utvärderingsfrågor relaterade till mål på unionsnivå, inklusive bekämpning av klimatförändringar. De utvärderingsfrågorna kommer att utvecklas

ytterligare i efterhandsutvärderingen av programmen för landsbygdsutveckling för perioden 2014–2020.

Vidare arbetar kommissionen, via hjälpcentralen för utvärdering, med medlemsstaterna för att dela med sig av bästa praxis och förbättra kvaliteten på deras bedömning av nettobidraget av åtgärderna för landsbygdsutveckling på utsläppen av växthusgaser.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

91. Kommissionen noterar att klimatspårning genomfördes för perioden 2014–2020 och att den var ämnet för en särskild rapport från revisionsrätten. Kommissionen hänvisar till sina svar på särskild rapport nr 31/2016³.

Vad gäller överskattning och miljöanpassning av klimatbidraget i GJP i den rapport som hänvisas till noterade kommissionen bland annat att revisionsrättens simuleringar baserades på andra metoder och allmänna principer som överenskommit med internationella stödorganisationer, men upprepade sitt åtagande att bidra till EU:s arbetssätt. Kommissionens metod är välgrundad, och den har utarbetats på ett öppet och samordnat sätt. Den baseras på Riomarkörerna och har presenterats för Europaparlamentet och rådet.

Rekommendation 1 – Vidta åtgärder för att se till att GJP minskar utsläppen från jordbruket

a) Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

För närvarande saknas nationella specifika begränsningsmål för jordbrukssektorn (utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid från levande boskap, gödselmedel) inom EU-rätten; denna sektor omfattas tillsammans med andra sektorer (byggnader, transport, avfall) av nationella minskningsmål för utsläpp av växthusgaser enligt förordningen om ansvarsfördelning, för perioden 2021–2030. Till följd av den ökade ambitionen med en minskning av växthusgasutsläpp för hela EU-ekonomin på minst 55 % görs i den åtföljande konsekvensbedömning en undersökning av flera alternativ gällande hur man kan öka de nationella mål som finns i enlighet med förordningen om ansvarsfördelning.

Medlemsstaterna har redan gjort åtaganden vad gäller nettoupptag av koldioxid enligt LULUCF-förordningen. I den nyligen slutna överenskommelsen om klimatlag ingår ett uttalande från kommissionen om att utökade kolsänkor (dvs. upptag enligt LULUCF-förordningen) behövs för att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Enligt bedömningen i kommissionens meddelande *Höjning av Europas klimatambition för 2030 Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare* (COM/2020/562 final) går det att öka EU:s upptag av koldioxid fram till 2030 till över 300 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Kommissionen kommer att lägga fram förslag om översynen av LULUCF-förordningen inom ramen för 55 %-paketet, i linje med denna ambition. I enlighet med vad som fastställts i den inledande konsekvensbedömningen ska man dessutom i samband med den relaterade konsekvensbedömningen av översynen av LULUCF-förordningen undersöka alternativet att andra utsläpp än koldioxid från jordbruket samt utsläpp och upptag av koldioxid från markanvändning från och med 2031 ska kombineras i LULUCF-förordningen. Något som skulle innebära ett fastställande av nationella sektorsmål för marksektorn som inkluderar allt relaterat utsläpp och upptag av växthusgas.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

c) Kommissionen godtar rekommendationen.

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

Rekommendation 2 – Vidta åtgärder för att minska utsläppen från odlade dränerade organiska jordarter

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

I sitt förslag till förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken avser kommissionen att skydda torvmark och våtmark inom ramen för den framtida villkorligheten (GAEC 2). På denna starka grund kommer medlemsstaterna att kunna avsätta en väsentlig andel av den framtida GJP-budgeten till återvätning/återställande av dränerade organiska jordarter genom miljöprogrammen och olika insatser för landsbygdsutveckling. Kommissionen kommer att noga överväga denna aspekt vid utvärdering av framtida GJP-planer.

Dessutom kommer kommissionen, via initiativet för kolinlagrande jordbruk, att främja kolinlagrande jordbruk som en affärsmodell som skapar en ny inkomstkälla för aktörer inom bioekonomin, baserat på de klimatfördelar som de erbjuder (för mer detaljer, se kommissionens svar på rekommendation 3 b). I studien *Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU*⁴, som genomfördes under perioden 2018–2020, granskades olika utformningsalternativ för att utveckla stöd till kolinlagrande jordbruk inom fem lovande områden, däribland återställning och återvätning av torvmark. Studien kommer att hjälpa privata aktörer och offentliga myndigheter att inleda ett ökande antal initiativ för kolinlagrande jordbruk som kommer att ge ett betydande bidrag i kampen mot klimatförändringarna.

95. Kommissionen noterar att klimatspärning genomfördes för perioden 2014–2020 och att den redan var ämnet för en särskild rapport från revisionsrätten. Kommissionen hänvisar till sina svar i särskild rapport nr 31/2016⁵.

När det gäller överskattning och miljöanpassning av klimatbidraget i GJP i den rapport som hänvisas till gäller följande:

- Kommissionen delade bland annat inte åsikten att miljöanpassningen av direktstöd till stor del skulle basera sig på tidigare god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Kraven på områden med ekologiskt fokus och diversifiering av grödor samt skydd av permanent betesmark har stärkts betydligt, t.ex. genom ett fullständigt skydd för miljö känsliga permanenta gräsmarker och en begränsad möjlighet att plöja upp permanenta gräsmarker.
- Kommissionen ansåg även att miljöanpassning av direktstöd hade en betydande inverkan snarare än en begränsad sådan. Inverkan återspeglar på ett rättvisande sätt klimatanknytningen hos de tre jordbruksmetoderna. Även om miljöanpassningskraven inte påverkar alla jordbrukare, visar den information som finns till förfogande även att 72 % av de totala jordbruksarealerna berörs, vilket är desto mer relevant när det gäller klimatåtgärder.

Se även kommissionens svar på punkterna 86–88.

Rekommendation 3 – Regelbundet rapportera om GJP:s bidrag till att begränsa klimatförändringarna

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

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

a) Kommissionen godtar inte rekommendationen om en årlig bedömning av effekterna. De årliga resultatindikatorer som förutses för de framtida strategiska GJP-planerna kommer att ge information om medlemsstaternas framsteg med genomförandet av insatser som är gynnsamma för klimatet. För att på ett meningsfullt sätt kunna utvärdera dessa åtgärders effekter på nettoutsläppen av växthusgas krävs data över flera år, bl.a. information om olika externa faktorer som påverkar utsläppen av växthusgas (eftersom den gemensamma jordbrukspolitiken inte är den enda faktor bakom utsläppen av växthusgas)⁶. De bedömningarna kommer att ske med hjälp av utvärderingar, dvs. inte på årsbasis.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

I klimatramen omfattas utsläpp från jordbruket av förordningen om ansvarsfördelning tillsammans med transport, byggnader och avfall. Genom denna förordning åläggs varje medlemsstat minskningsmål, som de ska uppnå med hjälp av lämpliga nationella strategier. I det fall dessa mål ej uppnås tillämpas påföljder. Kommissionen avser som ett led i 55 %-paketet att föreslå nya lagstiftningsförslag som ytterligare ska öka minskningen av växthusgasutsläpp inom alla sektorer, däribland jordbruk, för att 2030 nå upp till en övergripande minskning på minst 55 % i jämförelse med 1990.

Förslaget till den framtida gemensamma jordbrukspolitiken, från jord till bord-strategin och den gröna given innehåller positiva åtgärder för att belöna jordbrukare för långsiktigt upptag av koldioxid. Framför allt kommer kommissionen, via initiativet för kolinlagrande jordbruk, att främja kolinlagrande jordbruk som en affärsmodell som skapar en ny inkomstkälla för aktörer inom bioekonomin, baserat på de klimatfördelar som de tillhandahåller. Kommissionen utvecklar även ett regelverk för certifiering av upptag av koldioxid baserat på robust och transparent rapportering av mängden avlägsnad koldioxid. Kommissionen kommer att utföra en studie för att bedöma principen att förorenaren betalar i relation till jordbrukets utsläpp av växthusgaser.

⁶ För ytterligare referenser, se kapitel 4 (*method*) i det offentliggjorda arbetsdokument från kommissionens avdelningar om effekterna från den gemensamma jordbrukspolitiken på klimatförändringen och utsläpp av växthusgaser: <https://europa.eu/!bn68Kvm>