

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ebba Hårsmar

Åtgärder för biologisk mångfald i EU:s jordbruksstöd – lämpliga i tid och rum?

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: period 1 HT2018

Till Karolina

Jordbrukslandskapet tappar liv.

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Uppsatsens studieobjekt	4
1.2 Perspektiv och utgångspunkter	5
1.3 Syfte och frågeställningar	6
1.4 Avgränsningar	6
1.4.1 Avgränsning mot lämpliga skalor för biologisk mångfald	6
1.4.2 Avgränsning av instrument i CAP	7
1.5 Metod och material	8
1.5.1 Metod och material till den första frågeställningen	8
1.5.2 Metod och material till den andra frågeställningen	9
1.6 Centrala termer och begrepp	11
1.6.1 Biologisk mångfald	11
1.6.2 Direktstöd och stöd för landsbygdsutveckling	11
1.7 Disposition	12
2 BAKGRUND	13
2.1 Problematiken kring biologisk mångfald och dagens jordbruk	13
2.1.1 Förlusten av biologisk mångfald	13
2.1.2 Biologisk mångfald, andra miljöproblem och matproduktion	14
2.2 Ekosystemansatsen	15
2.2.1 Malawiprinciperna	16
2.2.2 Kritik mot ekosystemansatsen	17
2.2.3 Användning av ekosystemansatsen i uppsatsen	18
3 AVGRÄNSNINGAR I TID OCH RUM	19
3.1 Rumsliga avgränsningar	20
3.1.1 Fler-skalig inriktning	20
3.1.2 Svårigheter med att rikta åtgärder mot landskapsnivån	21
3.1.3 Kontextanpassning och planering i en övergripande skala	22
3.1.4 Sammanfattning	23

3.2	Tidsmässiga avgränsningar	24
3.2.1	Två lämpliga tidsskalor	24
3.2.2	Det långa tidsperspektivet	24
3.2.3	Det korta tidsperspektivet	24
4	INSTRUMENT FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD I CAP	26
4.1	CAP:s koppling till biologisk mångfald	26
4.1.1	CAP:s påverkan på biologisk mångfald	26
4.1.2	CAP:s rättsgrund och miljöåtgärder	27
4.1.3	Utrymme för miljöåtgärder i CAP	29
4.1.4	CAP:s ökande roll för biologisk mångfald	30
4.2	CAP:s rättsakter och dess instrument för biologisk mångfald	32
4.3	Pelare I: instrument inom direktstödet	34
4.3.1	Direktstöd	34
4.3.2	Tvårvillkor	35
4.3.3	Förgröningsstöd	40
4.3.4	Ekologiska fokusarealer	43
4.4	Pelare II: instrument inom landsbygdsstödet	46
4.4.1	Stöd till landsbygdsutveckling	46
4.4.2	Åtgärder inriktade på biologisk mångfald	47
4.4.3	Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)	49
5	DE RUMSLIGA SKALORNA I INSTRUMENTEN	53
5.1	Om analysens struktur och innehåll	53
5.2	Tvårvillkor	54
5.2.1	Koordinering mellan gårdar	54
5.2.2	Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning	55
5.2.3	Sammanfattning	58
5.3	Ekologiska fokusarealer	59
5.3.1	Koordinering mellan gårdar	59
5.3.2	Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning	60
5.3.3	Sammanfattning	64
5.4	Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)	65
5.4.1	Implementeringens roll	65
5.4.2	Koordinering mellan gårdar	66
5.4.3	Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning	67
5.4.4	Sammanfattning	69
6	DE TIDSMÄSSIGA SKALORNA I INSTRUMENTEN	71
6.1	Om analysens struktur och innehåll	71
6.2	Tvårvillkor	72
6.2.1	Långsiktighet	72
6.2.2	Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder	74

6.2.3	Sammanfattning	75
6.3	Diversifiering av grödor	76
6.4	Ekologiska fokusarealer	76
6.4.1	Långsiktighet	76
6.4.2	Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder	77
6.4.3	Sammanfattning	78
6.5	Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)	78
6.5.1	Långsiktighet	78
6.5.2	Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder	79
6.5.3	Sammanfattning	79
7	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS	81
7.1	Instrumentens rumsliga skalor	81
7.2	Instrumentens tidsmässiga skalor	82
7.3	Slutsats	83
7.4	Slutord	84
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	85

Summary

In this thesis the main instruments for sustaining biodiversity in the legal acts of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) are studied. The aim is to study how these instruments relate to the basic prerequisites that are needed to protect biodiversity in the arable landscape. The instruments are therefore evaluated based on principle seven of the so-called Malawi Principles. The Malawi Principles have been put forward to achieve a management of biodiversity in accordance with the Ecosystem Approach, that is a strategy for sustainable management of ecosystems.

First, Malawi Principle number seven, on suitable temporal and spatial scales for the management of biodiversity, is concretized in accordance with specific objectives for the arable landscape. Suitable scales for such purposes are defined with guidance from ecology, agricultural and management research. Three spatial scales: farm level, landscape level and a more comprehensive level as well as two temporal scales: short term and long term are considered suitable for the management of biodiversity in the arable landscape.

Subsequently, the contents of three instruments in CAP, cross-compliance, parts of the greening component and agri-environmental measures, are investigated with an EU legal dogmatic method. Thereafter, the content of each instrument is analyzed in relation to the five scales that have been deemed suitable.

The analysis shows that, while differences between the instruments exist, management at suitable scales largely is theoretically possible through the wide discretion that has been left to the member states in their implementation of the instruments. However, the instruments have not been designed to diminish the high thresholds that exist for member states in order to implement them in a way that considers suitable scales. Therefore, the overall conclusion is that, on a principled level, there are substantial obstacles to achieve a management in suitable scales through the investigated instruments. Thus, it can be assumed that the instruments will have difficulties with contributing to good effects for the protection of biodiversity in the arable landscape.

Sammanfattning

I uppsatsen studeras de huvudsakliga instrumenten för biologisk mångfald i rättsakterna för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Syftet är att studera hur dessa instrument förhåller sig till de principiella förutsättningar som krävs för att den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapen ska kunna bevaras. Dessa instrument utvärderas därför utifrån den sjunde av de så kallade Malawiprinciperna. Malawiprinciperna har tagits fram för att uppnå en förvaltning av biologisk mångfald i enlighet med ekosystemansatsen, vilket är en strategi för hållbar förvaltning av ekosystem.

Först konkretiseras Malawiprincip sju, om avgränsningar i tid och rum som är lämpliga för förvaltning av biologisk mångfald, utifrån jordbrukslandskapets särskilda målsättningar. Lämpliga skalor definieras utifrån ekologi-, jordbruks- och förvaltningsforskning. Tre rumsliga skalor: gårdsnivå, landskapsnivå och en övergripande nivå samt två tidsmässiga skalor: kort och lång sikt konstateras vara lämpliga att beakta.

Därefter utreds innehållet i tre av CAP:s instrument, tvärvillkor, delar av förgröningsstödet och miljöersättningar, med en rättsdogmatisk EU-rättslig metod. De respektive instrumentens innehåll analyseras sedan utifrån de fem skalor som konstateras vara lämpliga.

Analysen visar att det förekommer variationer mellan instrumenten. Huvudsakligen framkommer dock att förvaltning på lämpliga skalor är teoretisk möjlig genom det stora utrymme som lämnats till medlemsstaterna i deras implementering av instrumenten. Instrumenten har dock inte utformats för att minska de höga trösklar som det innebär för medlemsstater som vill implementera instrumenten på ett sätt som tar hänsyn till samtliga lämpliga skalor. Därför är den övergripande slutsatsen att det på en principiell nivå finns avsevärda hinder för att genom de respektive instrumenten uppnå en förvaltning i lämpliga skalor. Instrumenten kan därför antas ha svårt att bidra till goda effekter för bevarandet av den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.

Förkortningar

art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
CAP	EU:s gemensamma jordbrukspolitik, (eng: Common Agricultural Policy)
direktstödsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik
EFA	arealer med ekologiskt fokus
EU	Europeiska unionen
kommissionen	Europeiska kommissionen
FEUF	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
finansieringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik
fågelskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar
GAEC	Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, (eng: Good Agricultural and Environmental Condition)
landsbygdsstödsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)
marknadsåtgärdsförordningen	Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter
miljöersättningar SMR	åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk föreskrivna verksamhetskrav, (eng: Statutory Minimum Requirements)

1 Inledning

När den här uppsatsen skrevs kom en ny rapport om att i genomsnitt 60 procent av alla ryggradsdjur har dött i världen sedan 1970-talet.¹ Även om den rapporten inte är särskilt inriktad på biologisk mångfald i jordbrukslandskapet – som behandlas i den här uppsatsen – så sätter rapporten fingret på omfattningen av problematiken med biologisk mångfald. Den pågående förlusten av biologisk mångfald har betecknats som den sjätte artutdöden, och har tillsammans med klimatförändringarna ansetts vara den mest centrala miljöfrågan globalt sett.² Ur ett EU-perspektiv är förlusten av biologisk mångfald i just jordbrukslandskapen särskilt relevant eftersom hälften av EU:s yta består av jordbruksmark.³ I uppsatsen undersöks den problematiken från ett rättsligt perspektiv.

1.1 Uppsatsens studieobjekt

Utformningen av tre miljöinstrument som syftar till att genomföra åtgärder för att förbättra den biologiska mångfalden utvärderas i uppsatsen. Dessa instrument är del av reglerna om stöd till jordbrukare i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).⁴ Jordbrukare som tar del av stöd inom CAP avkrävs olika motprestationer beroende på vilken typ av stöd det är fråga om. Några av dessa motprestationer är att genomföra åtgärder ämnade att gynna biologisk mångfald.⁵ Även fast det är fråga om ekonomiska styrmedel

¹ Grooten och Almond, (red.), *Living Planet Report - 2018: Aiming Higher*, s. 7. Ryggradsdjur inkluderar däggdjur, fåglar, fiskar, groddjur och kräldjur. WWF, *Living Planet Report 2018*.

² Steffen m.fl., "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", i Research Article Summary och se t.ex. Ceballos, Ehrlich och Dirzo, "Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines".

³ Se avsnitt 2.1.1.

⁴ I uppsatsen används den engelska förkortningen CAP (av Common Agricultural Policy) eftersom den är vedertagen på svenska. Se t.ex. Jordbruksverket, *CAP – den gemensamma jordbrukspolitiken*.

⁵ Se CAP:s rättsakter och dess instrument för biologisk mångfald vilka presenteras i avsnitt 4.2.

snarare än traditionell lagstiftning är instrumenten som är upprättade för att sådana åtgärder ska genomföras en central utgångspunkt för att studera hur problematiken med biologisk mångfald i jordbrukslandskapen hanterats rättsligt. Detta beror både på att CAP på grund av sin omfattning har en så central roll för styrningen av jordbruket och på att de miljödirektiv som är mer direkt inriktade på biologisk mångfald inte lyckats uppnå sina syften.⁶ Att instrumenten är centrala bekräftas även av att Europeiska kommissionen (kommissionen) i sin strategi för biologisk mångfald hänvisar till instrument inom CAP vad gäller jordbrukets roll i att nå EU:s målsättningar om att begränsa förlusten av biologisk mångfald.⁷ Mot den bakgrunden studeras i uppsatsen om dessa instrument för biologisk mångfald, trots att de genomförs inom ramarna för den gemensamma jordbrukspolitiken, har anpassats till de särskilda förutsättningar som krävs för förvaltning av biologisk mångfald, och på så sätt kan anses vara ändamålsenligt utformade.

1.2 Perspektiv och utgångspunkter

En grund i miljörettsvetenskap är att de olika miljöproblemen bestämmer forskningsproblemen. Den överordnade frågan är hur rätten kan utvecklas för att klara miljöproblematiken.⁸ Miljöproblematiken i det här fallet är förlusten av biologisk mångfald i jordbrukslandskapen i EU:s medlemsländer. I uppsatsen har ekosystemansatsen använts som utgångspunkt för hur biologisk mångfald bör förvaltas. Ekosystemansatsen är en strategi som utvecklats från ekologisk forskning inom folkrätten för att uppnå hållbart nyttjande av ekosystemen. Den ger en övergripande bild av vilka aspekter som är centrala för att förvaltningen av ett ekosystem ska lyckas balansera flera intressen på ett sätt som förhåller sig till naturens gränser. Ekosystemansatsens innehåll har inom partskonferenserna för konventionen för biologisk mångfald konkretiserats i form av tolv principer,

⁶ Baldock, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy", s. 148 och Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", s. 1090. Om att rättsligt studera CAP se avsnitt 1.5.2.

⁷ KOM(2011) 244 slutlig, s. 6, åtgärd 8–10. Se vidare avsnitt 4.1.

⁸ Westerlund "Miljörettsvetenskap – med nödvändighet interaktiv", s. 181.

de så kallade Malawiprinciperna.⁹ I fokus för uppsatsen är dess sjunde princip om lämpliga avgränsningar i tid och rum. Principen poängterar vikten av att förvaltningen är utformad i lämpliga skalor, vilket innebär att förvaltningen både tidsmässigt och rumsligt behöver förhålla sig till ekosystemens processer. Åtgärder för att bevara biologisk mångfald bör därför anpassas både till för ekosystemet lämpliga tidsperioder och till lämpliga platser.¹⁰

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda hur de instrument i CAP som specifikt syftar till att genomföra åtgärder för biologisk mångfald förhåller sig till de principiella förutsättningar som krävs för att den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapen ska kunna förvaltas.

För att uppnå syftet har, med utgångspunkt i den sjunde Malawiprincipen, följande frågeställningar ställts upp:

1. Vilka rumsliga och tidsmässiga skalor är lämpliga för förvaltning av biologisk mångfald i jordbrukslandskap?
2. Hur är de instrument i CAP som syftar till åtgärder för biologisk mångfald utformade?
3. Hur förhåller sig CAP:s instrument för biologisk mångfald till de lämpliga rumsliga och tidsmässiga skalorna?

1.4 Avgränsningar

1.4.1 Avgränsning mot lämpliga skalor för biologisk mångfald

I uppsatsens syfte förhålls principiella förutsättningar för förvaltning av biologisk mångfald i jordbrukslandskapet till CAP:s instrument för

⁹ COP 7 decision VII/11. Ekosystemansatsen presenteras ytterligare i avsnitt 2.2.

¹⁰ COP 7 decision VII/11, annex 1, s.14. Se vidare i kapitel tre.

biologisk mångfald. En god förvaltning av biologisk mångfald har i uppsatsen antagits kunnat uppnås genom att ekosystemansatsens Malawiprinciper uppfyllts. Av dessa principer framkommer en mängd förutsättningar som är av principiell vikt för bevarandet av biologisk mångfald. Dessa principer berör frågor som förvaltningens målsättningar, vikten av en adaptiv planering, ekonomi i relation till ekologi och hur förvaltningen bör hantera kunskap.¹¹ Uppsatsens frågeställningar har dock begränsats till att behandla principen om lämpliga rumsliga och tidsmässiga skalor. Frågan om lämpliga skalor lyfter fram de avgränsningar som gjorts i de undersökta instrumenten i CAP i form av bl.a. vilka enheter som får stöd och för vilka tidsperioder. Dessa avgränsningar kan på grund av CAP:s omfattning och förhållande till hela det varierade europeiska jordbrukslandskapet¹² antas vara viktiga för hur väl instrumenten kommer uppnå ett faktiskt skydd för biologisk mångfald. Även de andra principerna i ekosystemansatsen är beroende av att förvaltningen är anpassad till lämpliga skalor, vilket motiverar att uppsatsen avgränsats på detta sätt. Efterlevnad av den sjunde Malawiprincipen betraktas alltså här som en nödvändig förutsättning för att även de andra principerna ska kunna efterlevas.

1.4.2 Avgränsning av instrument i CAP

Det finns i CAP flera instrument som syftar till miljöåtgärder i stort och direkt eller indirekt kan antas påverka biologisk mångfald. Besvarandet av den andra frågeställningen har dock begränsats till att behandla instrumenten tvärvillkor, förgröningsstöd och vissa åtgärder inom de så kallade landsbygdsprogrammen.¹³ Avgränsningen har gjorts utifrån att dessa är de huvudsakliga miljöinstrumenten i CAP och att kommissionen i sin halvtidsöversyn av EU:s strategi för biologisk mångfald lyft fram dessa som särskilt relevanta för biologisk mångfald.¹⁴ Behandlingen av instrumenten

¹¹ I avsnitt 2.2 beskrivs ekosystemansatsens principer utförligare.

¹² Se avsnitt 4.1.1.

¹³ Vad dessa instrument innebär beskrivs i kapitel fyra.

¹⁴ COM(2015) 478 final, s. 4 och 9. Se vidare avsnitt 4.1.4.

har sedan inriktats till de delar som bedöms vara av störst relevans för biologisk mångfald.¹⁵

En ytterligare avgränsning har gjorts i förhållande till implementeringen av de undersökta instrumenten. CAP består av EU-förordningar vilka är direkt tillämpliga på nationell nivå utan att de behöver genomföras i medlemsstaters lagstiftning.¹⁶ Det är dock upp till medlemsstaterna att omsätta reglerna i praktiken.¹⁷ Medlemsstaternas implementering av CAP:s rättsakter tillåts ofta variera både till sätt och innehåll. Vilka teoretiska möjligheter och begränsningar som finns för medlemsstater i sin implementering av de studerade instrumenten är en central fråga i uppsatsen, men hur instrumenten faktiskt implementerats och vilka effekter implementeringen genererat studeras inte.

1.5 Metod och material

I uppsatsen har flera metoder använts. Till den första frågeställningen om lämpliga tidsmässiga och rumsliga skalor har resultat från andra vetenskaper studerats. Utformningen av instrument i CAP (andra frågeställningen) har sedan studerats med en rättsdogmatisk metod. Slutligen har den tredje frågeställningen om hur instrumenten förhåller sig till lämpliga skalor besvarats genom att svaret på den första frågeställningen applicerats på den andra frågeställningens rättsutredning. Nedan beskrivs de metoder och det material som använts till att besvara den första respektive den andra frågeställningen.

1.5.1 Metod och material till den första frågeställningen

För att besvara den första frågeställningen krävs en metod som använder sig av resultat från andra vetenskapliga discipliner. Forskning i gränslandet

¹⁵ Se vidare avsnitt 4.2.

¹⁶ Artikel 288 FEUF.

¹⁷ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 114.

mellan ekologi, jordbruks- och förvaltningsforskning har studerats. Målet har varit att ta fram principiella förutsättningar för förvaltning av biologisk mångfald, vilka CAP:s instrument sedan kan bedömas mot. Material har funnits genom litteratursökningar i Lunds universitetsbiblioteks databas LUBsearch, både efter analyser av CAP och av material som behandlar frågor om biologisk mångfald i jordbrukssystemet. Sökningarna har begränsats till artiklar som genomgått peer reviews, som publicerats tidigast 2013, som är skrivna på engelska och som har en europeisk eller global inriktning.

En generell svårighet för en rättsvetare är att den ofta har begränsade kunskaper både i naturvetenskap och forskning om naturresursförvaltning. Därför har, med utgångspunkt i ekosystemansatsen, en inriktning gjorts mot artiklar som ofta citerats och som sammanfattar annan forskning. Även hur andra rättsvetare och policyforskare tillämpat forskningsresultat på CAP och vilken forskning som dessa studier hänvisar till har studerats.

1.5.2 Metod och material till den andra frågeställningen

Den andra frågeställningen har besvarats med en rättsdogmatisk EU-rättslig metod. CAP består inte av traditionella rättsregler utan är ett ekonomiskt styrmedel. CAP innehåller olika typer av åtgärder som jordbrukare kan välja att vidta mot ekonomisk ersättning. Trots det går CAP att studera med en rättsdogmatisk metod eftersom den ekonomiska styrningen kräver ett regelverk – CAP:s rättsakter – vilka utgör ett ramverk för styrmedlet.¹⁸ Dessutom har i vart fall de grundläggande kraven för att få direktstöd stora likheter med lagkrav. Likheten består i kravens vida omfattning – en majoritet av jordbrukarna i EU tar del av stöd genom CAP – och att en förutsättning för att få stöd är att jordbrukaren följer upprättade regler och

¹⁸ Se t.ex. Tegner Anker “Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark”, s. 9.

riskerar sanktioner för avvikelser från reglerna. Även om kraven formellt är frivilliga har det ekonomiska stödet blivit så viktigt för jordbrukarna att regelverket i många fall uppfattas som tvingande.¹⁹

Med den rättsdogmatiska metoden betraktas rätten från ett internt perspektiv och rätten antas vara ett slutet system. Metoden är en tolkningsmetod som består av begreppsanalys och systematisering med utgångspunkt i de rättskällor som är allmänt accepterade. Systematiseringen innebär att det som undersöks rekonstrueras utifrån nödvändiga och tillräckliga förutsättningar för att tillämpas respektive att de undantag som finns från att tillämpa en regel belyses.²⁰ Till denna begreppsanalys och systematisering används flera typer av metoder; inom den EU-rättsliga rättsdogmatiska metoden används särskilt ändamålstolkning.²¹ Den systematiserande delen av tolkningen syftar ofta till att skapa klarhet och underlätta rättstillämpning.²² I mitt fall är syftet att skapa klarhet för att kunna analysera de rättsliga instrumenten utifrån om de uppnår en förvaltning i lämpliga skalor. Att syftet inte är att underlätta rättstillämpning gör att andra aspekter av regelverken kommer i fokus än om så varit fallet.

En studie med en sådan metod antas dessutom ofta kunna genomföras på ett värdeneutralt sätt – med idealet att två rättsvetenskapare som undersöker samma område ska komma fram till samma resultat.²³ Detta har dock kritiserats eftersom vilken mening som tilldelas begrepp alltid är beroende av kontext och förståelsen av den.²⁴ Även om en strävan gjorts att beskriva innehållet i rättsakterna utifrån en allmänt accepterad tolkning av dem, kan därför påpekas att miljöperspektivet och de principiella förutsättningar för förvaltning av biologisk mångfald som diskuteras i uppsatsen utgjort en ingång till det rättsliga materialet.

¹⁹ Se t.ex. Stoepker, "Greening the new goal of the CAP", s. 169.

²⁰ Gräns, "Om interaktiv rättsdogmatik", s. 61–62 och Kleineman, "Rättsdogmatisk metod", s. 21 och 29.

²¹ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 122.

²² Gräns, "Om interaktiv rättsdogmatik", s. 61–62.

²³ Gräns, "Om interaktiv rättsdogmatik", s. 62 och Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, s. 45.

²⁴ Gräns, "Om interaktiv rättsdogmatik", s. 66.

Det huvudsakliga materialet i utredningen har varit de behandlade rättsakterna i sig själva. Även rättsakternas ingresser har fungerat som tolkningskällor.²⁵ Däremot har domar inte kunnat användas som tolkningsunderlag eftersom några domar som är av relevans för CAP:s nuvarande rättsakter inte funnits.²⁶ Att rättsakterna reformeras ofta gör även att juridisk litteratur snabbt blir utdaterad. I samband med införandet av CAP för åren 2014 – 2020 utkom dock analyser av de nya rättsakterna, skrivna av jurister men även av ekonomer, miljövetare och forskare från andra discipliner, vilka i brist på mer tillgänglig juridisk litteratur använts.

1.6 Centrala termer och begrepp

1.6.1 Biologisk mångfald

I uppsatsen diskuteras förvaltning av *biologisk mångfald* vilket enligt Nationalencyklopedin är ”hur stor variation eller hur många olika av något det finns i naturen”.²⁷ Begreppet inkluderar variation av ekosystem, variation mellan arter och variation inom arter.²⁸

1.6.2 Direktstöd och stöd för landsbygdsutveckling

De instrument för biologisk mångfald som kommer beskrivas i uppsatsen är del av två typer av stödsystem. *Direktstöd* är en samlingsbeteckning för en mängd olika stöd i CAP. Dessa stöd har gemensamt att de utgår direkt till jordbrukare som uppfyller de förutsättningar som EU satt upp.²⁹ *Stöd till*

²⁵ Eftersom EU-rättsakterna måste motiveras enligt artikel 296 FEUF kan ingresserna till rättsakter kan anses vara ett värdefullt tolkningsunderlag. Se Reichel, ”EU-rättslig metod”, s. 125.

²⁶ Vid sökningar i EU:s rättsdatabas EUR-lex den 10 oktober 2018 hittades inga avgjorda mål rörande direktstödsförordningen, finansieringsförordningen eller landsbygdsstödsförordningen. Inte heller tidigare domar har nämnts i relation till CAP i den juridisk litteratur som använts i uppsatsen.

²⁷ Nationalencyklopedin, *biologisk mångfald*.

²⁸ Nationalencyklopedin, *biologisk mångfald*. Se även definitionen i artikel 2 Konvention om biologisk mångfald, Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5 juni 1992.

²⁹ Artikel 1 a) direktstödsförordningen.

landsbygdsutveckling är en annan form av stöd i CAP. Dess innehåll kan medlemsländerna påverka i större utsträckning än direktstöden. Stöd till landsbygdsutveckling finansieras nämligen genom nationellt utformade landsbygdsprogram vilka upprättas utifrån övergripande EU-bestämmelser. Jordbrukare som vill ta del av sådant stöd måste delta i landsbygdsprogrammets projekt.³⁰

1.7 Disposition

I det här kapitlet har uppsatsens introducerats och dess syfte, frågeställningar och metoder presenterats. Det följande kapitlet fördjupar bakgrunden till uppsatsen. Läsaren introduceras till problematiken med biologisk mångfald i jordbrukslandskapet och till ekosystemansatsen.

I kapitel tre besvaras frågeställningen om lämpliga skalor. Med utgångspunkt i ekosystemansatsens princip om lämpliga avgränsningar i tid och rum konkretiseras vilka skalor som bör beaktas för att förvalta biologisk mångfald i jordbruket.

Därefter, i det fjärde kapitlet, utreds innehållet i CAP:s instrument för biologisk mångfald. I kapitel fem och sex analyseras om dessa instrument utgår från de rumsliga respektive tidsmässiga avgränsningar som konstaterats vara lämpliga. I det sista kapitlet sammanfattas analysen och slutsatser dras.

³⁰ Artikel 6 landsbygdsstödsförordningen. Se vidare i kapitel fyra.

2 Bakgrund

I detta kapitel, som består av två delar, fördjupas den introduktion till uppsatsen som givits i det inledande kapitlet. Först beskrivs problematiken med förlusten av biologisk mångfald i jordbrukslandskapet. Denna problematik relateras till andra miljöproblem i relation till jordbruket. Mot den problembild som målats upp lyfts vilka målsättningar som jordbruket behöver sträva mot. Därefter introduceras ekosystemansatsen och dess Malawiprinciper, vilket sätter principen om avgränsningar i tid och rum, som behandlas i uppsatsen, i ett sammanhang.

2.1 Problematiken kring biologisk mångfald och dagens jordbruk

2.1.1 Förlusten av biologisk mångfald

Jordbrukspraktiker sedan lång tid tillbaka innebar ett brukande som skapade goda livsförutsättningar för många arter i jordbrukslandskapet. Det europeiska jordbrukets process av intensifiering och mekanisering samt ökad användning av kemikalier har haft motsatt effekt. Komplexiteten i EU:s jordbrukslandskap har minskat och genererat en fortgående process av en enorm förlust av biologisk mångfalden.³¹ Intensifieringen har skett i kombination med en nedgång av aktivt brukande i vissa områden som är mindre lämpade för intensivt jordbruk – t.ex. i bergsområden – vilket lett till att förvaltningen av semi-naturliga habitat, dvs sådana livsmiljöer för växt- och djurarter som har påverkats delvis av mänsklig aktivitet,³² inte underhålls. Även det påverkar biologisk mångfald negativt.³³ För att få en

³¹ Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 997.

³² Park och Allaby, *A dictionary of environment and conservation*, "semi-natural habitat".

³³ Baldock, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy", s. 134.

förståelse för omfattningen av den pågående utarmningen i jordbrukslandskapen kan som exempel nämnas att det finns studier som visar att populationerna av ett antal vanliga fågelarter i dessa ekosystem minskat med 50 procent mellan 1980 och 2010.³⁴

Processen av nedgående biologisk mångfald i jordbrukslandskapen är del av en global nedgående trend även i andra typer av ekosystem. I EU anses förlusterna av biologisk mångfald som helhet bero på fragmentering på grund av infrastrukturbyggande och urbanisering, invasion av främmande arter, förändringar i markanvändning och klimatförändringar.³⁵ Nedgången av biologisk mångfald i just jordbrukslandskapet är i ett EU-perspektiv särskilt centralt eftersom cirka hälften av marken i EU är jordbruksmark.³⁶

2.1.2 Biologisk mångfald, andra miljöproblem och matproduktion

Förlusten av biologisk mångfald är ett av flera miljöproblem i jordbrukslandskapet. Jordbruket bidrar även t.ex. till klimatförändringar, till vattenföroreningar och försämrade förekomst av vatten, till olika problem med jord, bl.a. jorderosion och till luftföroreningar. Dessa problem som jordbruket bidragit till skapar i sin tur, på sikt, problem för jordbrukets upprätthållande.³⁷ Förlust av biologisk mångfald gör att dessa andra miljöproblem förvärras eftersom förlust av biologisk mångfald leder till förluster i ekosystemens funktioner, vilket i sin tur gör att ekosystemtjänster, dvs produkter och tjänster som ekosystem tillhandahåller

³⁴ Flera relevanta studier över nedgången av arter refereras till i Epstein, "The Ecological and Perpetual Dimensions of European Food Security: The Case for Sustainable Agriculture", s. 26.

³⁵ Europeiska kommissionen, *Modernising and Simplifying the CAP Background Document Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas*, s. 12.

³⁶ Europeiska kommissionen, *CAP context indicator 2014-2020 31. Land Cover*.

³⁷ Europeiska kommissionen, *Modernising and Simplifying the CAP Background Document Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas*, s. 4–11.

till människor, försvinner och att ekosystemens motståndskraft mot störningar minskar.³⁸

Jordbruket har traditionellt syftat till att producera mat, men på senare år har utifrån ovanstående problembild argumenterats för att jordbrukslandskapet utöver detta även bör ha som målsättning att generera fler ekosystemtjänster samt upprätthålla biologisk mångfald - vilken matförsörjningen är beroende av.³⁹ Sambandet mellan målet om fler ekosystemtjänster och upprätthållande av biologisk mångfald kan variera. Biologisk mångfald kan vara inriktad på olika typer av mål, beroende bl.a. på om hänsyn tas till diversitet mellan landskap, mellan arter eller inom arter. Samtidigt finns en oerhört stor bredd av ekosystemtjänster. Generellt kan dock skydd av biologisk mångfald sägas vara inriktat på skydd av hotade arter medan skydd av ekosystemtjänster ofta är mer inriktat på vanligt förekommande arter.⁴⁰ En målsättning som inkluderar båda dessa lyfter fram den viktiga roll som biologisk mångfald spelar, samtidigt som den indirekt tar hänsyn även till andra miljöproblem genom sitt fokus på att ekosystemtjänster ska kunna genereras.

I uppsatsen ligger fokus primärt på målsättningen om att bevara biologisk mångfald i bred bemärkelse, men med utgångspunkten att det är en del av den föreslagna målsättningen för jordbruket som inkluderar både matproduktion, biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

2.2 Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen är ett försök till att utveckla principer för förvaltning som tar sin utgångspunkt i ekosystemen. Ansatsen är en form av arbetsmetod för bevarande och hållbart nyttjande av land, vatten och levande resurser.⁴¹ Ekosystemansatsen, som har utvecklats från

³⁸ Landis, "Designing Agricultural Landscapes for Biodiversity-Based Ecosystem Services", s. 1.

³⁹ Holt, Alix, Thompson och Maltby, "Food Production, Ecosystem Services and Biodiversity: We Can't Have It All Everywhere", s. 1423.

⁴⁰ Nationalencyklopedin, *ekosystemtjänster* och Ekroos m.fl., "Optimizing Agri-Environment Schemes for Biodiversity, Ecosystem Services or Both?", s. 65.

⁴¹ COP 7 decision VII/11, annex I, s. 4, sektion A 1.

ekologiämnet, utmanar den traditionellt fragmentiserade miljörätten och utgår från att människan är en viktig del av många ekosystem.⁴² Ekosystemansatsens helhetsperspektiv och inriktning mot människans roll i ekosystemen gör att ansatsen lämpar sig som utgångspunkt för jordbrukslandskapens förvaltning. Detta eftersom jordbrukslandskap kan ses som en form av multifunktionella och komplexa system vilka är en sammansättning av ekosystem och mänskligt skapade system.⁴³

Även om ekosystemansatsen kommit att användas på flera håll så har den utvecklats särskilt vid partskonferenserna till konventionen för biologisk mångfald. Där har den etablerats som en metod för att arbeta integrerat inom olika sektorer med att uppnå en god förvaltning av biologisk mångfald. De så kallade Malawiprinciperna sammanfattar hur man inom konventionen för biologisk mångfald betraktar ekosystemansatsen.⁴⁴

2.2.1 Malawiprinciperna

De tolv Malawiprincipernas innehåll är relativt svåröverskådligt. Naturvårdsverket har, för att skapa en överblick över Malawiprinciperna, tagit fram sex kategorier som beskriver principernas innehåll mer sammantaget. Nedan presenteras dessa kategorier och deras respektive innehåll sammanfattas.

- *Gemensamma mål och delaktighet*
Alla sektorer ska vara delaktiga i att sätta upp målsättningar och att fatta beslut. Delaktigheten innefattar även en form av subsidiaritetsprincip – att förvaltningen bör befinna sig på lägsta lämpliga nivå (Princip 1,2 och 12).
- *Naturens kapacitet att producera varor och tjänster sätter gränser*
Ekosystemens funktioner ska bevaras för att minska sårbarhet och för att förvalta ekosystemens kapacitet att producera varor och

⁴² Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen: en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, s. 11 och De Lucia, "A Critical Interrogation of the Relation between the Ecosystem Approach and Ecosystem Services", s. 105.

⁴³ Öhlund, Zurek och Hammer, "Towards Sustainable Agriculture? The EU framework and local adaptation in Sweden and Poland", s. 271.

⁴⁴ De Lucia, "A Critical Interrogation of the Relation between the Ecosystem Approach and Ecosystem Services", s. 109.

tjänster - ekosystemtjänster. Detta bör ske inom ramen för försiktighetsprincipen och förvaltningen bör sträva efter en balans mellan bevarande och nyttjande av resurser (Princip 5, 6 och 10).

- *Kunskap är en källa till framgång*
Information från berörda sektorer inklusive forskning och lokal kunskap bör beaktas (Princip 11 och 12).
- *Att göra eller inte göra – men det kostar*
Ekosystemen har ekonomiska värden. Man bör i förvaltningen reducera skadliga subventioner respektive skapa incitament för främjande av biologisk mångfald (Princip 4).
- *Avgränsningar i tid och rum*
När ekosystemansatsen tillämpas bör hänsyn tas till vilken skala som är lämplig att göra detta på. Detta gäller såväl geografiska avgränsningar som tidsmässiga aspekter. Både långsiktighet och effekter på andra ekosystem bör beaktas (Princip 3, 7 och 8).
- *Flexibilitet i förvaltningen*
Eftersom förändringar sker över tid i ekosystemet måste förvaltningen vara adaptiv, dvs kontinuerligt utvärderas och uppdateras därefter (Princip 9).⁴⁵

2.2.2 Kritik mot ekosystemansatsen

Kritik av ekosystemansatsen har riktats av rättsvetaren de Lucia. Hen anser att konceptet, genom att förena ekologisk kunskap med rättsprinciper och institutioner möjliggör en förvaltning vilken optimerar naturliga processer. Detta sätter in naturen i ett övervaknings- och kontrollsystem som i slutändan verkar bidra till dess degradering. Denna kritik måste dock förhållas till den svåra frågan om hur en fortsatt matproduktion i kombination med ett ökat tryck på ekosystemen ska uppnås, vilken betraktas som en av mänsklighetens största utmaningar.⁴⁶ Även om det finns risker

⁴⁵ Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen: en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, s. 15–21.

⁴⁶ Se t.ex. Robertson och Swinton, “Reconciling Agricultural Productivity and Environmental Integrity: A Grand Challenge for Agriculture”.

med att försöka optimera naturens processer verkar det i denna fråga inte finnas andra alternativ till att trots allt försöka optimera systemens kapacitet till en fortsatt matproduktion.

2.2.3 Användning av ekosystemansatsen i uppsatsen

Trots att ekosystemansatsen inte är särskilt framtagen för att analysera ett befintligt regelverk och att CAP inte i sin nuvarande utformning syftar till att genomföra en sådan ansats har dess utgångspunkter funnits användbara. Ekosystemansatsen har dock kritiserats för att dess principer är för allmänt hållna.⁴⁷ Därför tillåts ekosystemansatsen representera en översiktlig idealbild för förvaltningen av det europeiska jordbrukslandskapet, vilket synliggör hur de delar som undersökningen av CAP är inriktad på, förhåller sig till en större helhet. Den fortsatta uppsatsen fokuserar på vad specifikt Malawiprincip sju om avgränsningar i tid och rum kräver för att uppnå en förvaltning i linje med ekosystemansatsen i de europeiska jordbrukslandskapen.

⁴⁷ Forsberg, *Skogen som livsmiljö: en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, s. 74.

3 Avgränsningar i tid och rum

Den sjunde Malawiprincipen föreskriver att "[e]kosystemansatsen bör tillämpas enligt lämpliga tidsmässiga och rumsliga skalor".⁴⁸ Av motiveringen till principen framgår att en lämplig begränsning i tidsskala och rumsskala måste ställas i relation till syftena med förvaltningen.⁴⁹ Som tidigare konstaterats, utgås i uppsatsen från att syftet med förvaltningen av de europeiska jordbrukslandskapen är en förvaltning som möjliggör matproduktion, bibehållande av ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Det primära intresset är dock hur bevarandet av biologisk mångfald kan uppnås.⁵⁰

I de kommentarer som har utvecklats till malawiprincip sju framgår att eftersom drivkrafterna i ekosystem varierar i tid och rum krävs förvaltning på mer än en skala. Både förvaltningsprocesser, institutioner och åtgärder bör motsvara de skalor som finns i det ekosystem som ska förvaltas. Det finns alltså ett stort fokus på att uppnå kopplingar mellan ekosystemet och förvaltningen.⁵¹ Reglering kan antas bli mer effektiv när den är planerad nära inpå det naturliga rummet. Detta innebär att ekosystemet ska tas i beaktande när man bygger upp ett regelsystem.⁵²

Nedan utreds först vilka rumsliga skalor, och sedan vilka tidsmässiga skalor, som är lämpliga att beakta för att kunna bevara biologisk mångfald i de europeiska jordbrukslandskapen.

⁴⁸ COP 7 decision VII/11, annex I, s. 14.

⁴⁹ COP 7 decision VII/11, annex I, s. 14, "Rationale".

⁵⁰ Se avsnitt 2.1.2.

⁵¹ COP 7 decision VII/11, annex I, s. 14–15, "Implementation guidelines".

⁵² Lange, "How to think about 'nature-society' interactions in environmental law 'in action'", s. 49.

3.1 Rumsliga avgränsningar

3.1.1 Fler-skalig inriktning

Vilken geografisk skala är den mest relevanta att beakta? Gonthier m.fl., en grupp av forskare inom biologi och miljövetenskap, har i en omfattande litteraturstudie över publicerade artiklar på området kommit fram till att bevarandet av biologisk mångfald i jordbruket kräver en flerskalig inriktning. Viss forskning pekar på att det är den lokala skötseln - alltså den inom varje gård - som är central.⁵³ Lokala åtgärder kan t.ex. bestå i att bevara vegetation, att bibehålla strukturell komplexitet på markerna och att minimera användningen av bekämpningsmedel.⁵⁴ Annan forskning pekar istället på den mer övergripande landskapsnivån som den mest relevanta skalan för förvaltning av biologisk mångfald. Den forskning som pekar på behovet av att utgå från en landskapsnivå kommer fram till att naturliga och semi-naturliga⁵⁵ landskap i omkringliggande gårdar behöver införlivas med varandra och att landskapets komplexitet bör vara i fokus. Detta är viktigt för arter som behöver ett heterogent landskap. Gonthier m.fl. förenar forskning som är inriktad på gårds- respektive landskapsnivå genom att konstatera att vilken skala som åtgärder för biologisk mångfald behöver förhålla sig till framförallt beror av vilken typ av organism som åtgärderna syftar till att bevara. Om arter inom olika typer av artgrupper, dvs en bredd av arter, ska bevaras krävs därmed åtgärder på flera skalor.⁵⁶

⁵³ Gonthier m.fl, "Biodiversity conservation in agriculture requires a multi-scale approach", s. 1.

⁵⁴ Fischer, Brittain och Klein, "Biodiversity-Friendly Farming", s. 419–422.

⁵⁵ Landskap delvis påverkade av mänsklig aktivitet. Park och Allaby, *A dictionary of environment and conservation*, "semi-natural habitat".

⁵⁶ Gonthier m.fl, "Biodiversity conservation in agriculture requires a multi-scale approach", s. 1.

3.1.2 Svårigheter med att rikta åtgärder mot landskapsnivån

I kommentaren till motiveringen av malawiprincip sju framgår att ”[b]ristande överensstämmelse i rummet förekommer också [...] när de administrativa gränserna och egendomsgränserna för de ekosystem, eller den relaterade mänskliga verksamhet som de är utformade för att reglera inte stämmer överens med varandra.” (Naturvårdsverkets inofficiella översättning).⁵⁷ Ekologen Landis, som bekräftar att landskaps- och lokala faktorer interagerar med varandra, anser att modifiering av den övergripande landskapsstrukturen sällan tas i beaktande på grund av vad han beskriver som logistiska problem.⁵⁸ Det Landis uppmärksammar som logistiska problem kan också beskrivas som att de administrativa gränserna och egendomsgränserna sällan förhåller sig till ekosystemets funktioner på landskapsnivå. Det finns därför högre trösklar för att uppnå åtgärder för landskapsnivå jämfört med på gårdsnivå. För att uppnå en flerskalig inriktning kan det alltså utifrån jordbrukslandskapens grundläggande gårdsstruktur finnas särskild anledning att anpassa åtgärder mot landskapsnivån. Koordinering av åtgärder anses inom ekonomisk forskning kunna uppnås främst genom mer direkt reglering men även genom upprättandet av informationssystem, frivilliga avtal och formella organisationer.⁵⁹

⁵⁷ Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen: en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, s. 42. Översättning av COP 7 decision VII/11, annex I, s. 14, “Annotations to the rationale”.

⁵⁸ Landis, “Designing agricultural landscapes for biodiversity-based ecosystem services”, s. 1.

⁵⁹ Lefebvre m.fl., “Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy”, s. 2099.

3.1.3 Kontextanpassning och planering i en övergripande skala

Framtidens landskap behöver, enligt Landis, ha koordinerats och planerats för att stödja såväl biologisk mångfald som ekosystemtjänster. Det kräver att större skalor än gårdsnivån beaktas.⁶⁰ Utöver att åtgärder på landskapsnivå behöver koordineras, vilket konstaterats i föregående avsnitt, behöver också en mer övergripande skala beaktas i förvaltningen av jordbrukslandskapet.

Landis anser att målsättningarna för vad som ska uppnås med en specifik yta måste variera i olika landskap.⁶¹ Ståndpunkten att olika områden behöver ha olika fokus delas med jordbruksforskarna Holt m.fl. vilkas uppfattning kan sammanfattas av titeln på deras artikel: "Food production, ecosystem services and biodiversity: We can't have it all everywhere". De anser att det är centralt att förstå att svåra avvägningar mellan dessa tre måste göras. En utgångspunkt är att landskapen behöver inkludera både intensivare och mindre intensiva jordbruk.⁶² Landis anser i linje med detta att i vissa landskap bör fokus vara en fortsatt hög matproduktion i kombination med att negativa miljöeffekter minimeras, medan i andra landskap där jordbruket är mindre intensivt, kan fokus riktas mot att uppnå andra ekosystemtjänster än matproduktion i första hand. Dock kan poängteras att Landis inte anser att några områden ska frigöras helt från miljöåtgärder utan insatser för att bevara stödjande ekosystemtjänster behöver genomföras även i de områden där fokus fortsättningsvis ska vara inriktat på en hög matproduktion.⁶³ Detta resonemang medför att, medan åtgärder för biologisk mångfald bör genomföras i hela landskapet, de områden som i dag bedriver mindre intensivt jordbruk är särskilt lämpade

⁶⁰ Landis, "Designing agricultural landscapes for biodiversity-based ecosystem services", s. 4.

⁶¹ Landis, "Designing agricultural landscapes for biodiversity-based ecosystem services", s. 5.

⁶² Holt, Alix, Thompson och Maltby, "Food Production, Ecosystem Services and Biodiversity: We Can't Have It All Everywhere", s. 1422–23 och 1428.

⁶³ Landis, "Designing agricultural landscapes for biodiversity-based ecosystem services", s. 5.

för åtgärder med högre målsättningar ifråga om att gynna biologisk mångfald.

Utöver variation inom landskap behöver i den övergripande planeringen tas hänsyn till att ekosystemtjänster i högsta grad varierar mellan olika geografiska områden. Jordbruk som tar hänsyn till dessa är nödvändigtvis mycket mer varierade än jordbruk som bara utgår från matproduktion – där en viss typ av gröda kan odlas på många platser.⁶⁴ Det kan även tilläggas att jordbruket utöver olika ekologiska förutsättningar på olika platser anses vara kontextberoende på grund av olika sociala förutsättningar.⁶⁵

För att kunna göra den typen av breda avvägningar som här lyfts fram behöver åtgärder för biologisk mångfald kunna anpassas till en än större nivå än landskapsnivån – där olika landskap och regioner kan relateras till varandra.

3.1.4 Sammanfattning

Tre rumsliga skalor har konstaterats vara relevanta för förvaltningen av biologisk mångfald i jordbrukslandskapen: gårdsnivå, landskapsnivå och en mer övergripande nivå. I utvärderingen av instrument i CAP i förhållande till lämplig rumslig skala kommer därför undersökas i vilken utsträckning de respektive instrumenten förhåller sig till dessa tre nivåer.⁶⁶

⁶⁴ Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 1003 och Duru m.fl., "How to implement biodiversity-based agriculture to enhance ecosystem services: a review", s. 1259.

⁶⁵ Öhlund, Zurek och Hammer, "Towards Sustainable Agriculture? The EU framework and local adaptation in Sweden and Poland", s. 271.

⁶⁶ Att dessa tre skalor är av relevans för att analysera CAP framhävs även av Lefebvre m.fl., "Agricultural landscapes as a multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy" där CAP studeras från ett landskapsförvaltningsperspektiv, vilket är närliggande förvaltning av biologisk mångfald.

3.2 Tidsmässiga avgränsningar

3.2.1 Två lämpliga tidsskalor

Vad gäller lämpliga tidsmässiga skalor framgår av kommentaren till ekosystemansatsen två typer av problem som kan uppstå i förvaltningen av ett ekosystem. Det första, vilket lyfter behovet av att förvaltningen beaktar ett långt tidsperspektiv, är att planerare kan tvingas utgå från kortare tidsramar än ekosystemets processer. Det andra problemet som uppmärksammas, förhåller sig istället till ett kort tidsperspektiv: snabba åtgärder måste kunna genomföras när miljöförhållandena förändras.⁶⁷ Dessa både tidsskalor kan antas vara av relevans även för förvaltningen av jordbruksekosystemen.

3.2.2 Det långa tidsperspektivet

Det första problemet om att ekosystemets processer ofta är långa hänger samman med malawiprincip åtta: ”Med beaktande av de varierande tidsskalor och fördröjningseffekter som kännetecknar ekosystemprocesser, bör målen för förvaltning av ekosystem fastställas på lång sikt” (Naturvårdsverkets inofficiella översättning).⁶⁸ Inom ekosystemansatsen poängteras att även om en förvaltning utgår från ett kortare tidsperspektiv, måste den beakta ett långsiktigt perspektiv för att kunna nå en anpassning till ekosystemets processer. Effekterna av insatserna som görs i det kortare tidsperspektivet behöver falla ut så att de passar ekosystemets processer.

3.2.3 Det korta tidsperspektivet

Det andra problemet handlar om att åtgärderna bör kunna förändras och anpassas tillräckligt snabbt. Det får inte finnas sådan tröghet i systemet att åtgärder inte kan anpassas. Utöver att åtgärderna snabbt bör kunna anpassas

⁶⁷ COP 7 decision VII/11, annex I, s. 14, “Annotations to the rationale”.

⁶⁸ Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen: en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, s. 43. Översättning av COP 7 decision VII/11, annex I, s. 16, “Principle 8”.

till ändrade miljöförhållanden kan åtgärder som anpassas tidsmässigt för att uppnå en balans mellan störningar och vila för landområden vara viktiga för att upprätthålla biologisk mångfald. Valet av tidpunkt för förvaltningsåtgärder är därför viktig. Det kan t.ex. röra sig om att låta val av vilka grödor som odlas rotera över tid i en växtföljd.⁶⁹

⁶⁹ Fischer, Brittain och Klein, "Biodiversity-Friendly Farming", s. 422–424.

4 Instrument för biologisk mångfald i CAP

I detta kapitel ges först en bakgrund till CAP:s generella påverkan på den biologiska mångfalden och hur problematiken med biologisk mångfald kommit att delvis hanteras inom ramen för CAP. Sedan presenteras CAP:s nuvarande rättsakter övergripande. Redogörelsen är därefter inriktad på tvärvillkoren, de ekologiska fokusarealerna och åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk inom landsbygdsprogrammet (miljöersättningar) eftersom dessa tre instrument är särskilt centrala för biologisk mångfald.⁷⁰ Instrument behandlas utifrån sin placering inom CAP:s två pelare.

4.1 CAP:s koppling till biologisk mångfald

4.1.1 CAP:s påverkan på biologisk mångfald

Den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs genom CAP:s inkomststöd till jordbrukare och marknads- respektive landsbygdsutvecklingsåtgärder. CAP omfattar år 2018 ca 40 procent av EU:s totala budget.⁷¹ CAP är huvudinstrumentet för jordbruksutveckling inom EU⁷² och omfattningen av systemet gör att det har en stor påverkan på markanvändningen i EU.⁷³ De bredare trenderna i jordbruksproduktionen i EU är parallella till de i resten av världen. Även om CAP:s påverkan på markanvändningen är väsentlig är den alltså nära ihopkopplad med andra pådrivande faktorer.⁷⁴ Det kan dock konstateras att CAP historiskt varit med och skapat eller i varje fall

⁷⁰ Se avsnitt 4.1.4.

⁷¹ Europeiska kommissionen, *The common agricultural policy at a glance*.

⁷² Leventon m.fl., "Collaboration or Fragmentation? Biodiversity Management through the Common Agricultural Policy", s. 1.

⁷³ Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 997.

⁷⁴ Baldock, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy", s. 135.

upprätthållit de problem med förlust av biologisk mångfald i jordbrukslandskapet som vi ser idag, även om omfattningen av CAP:s betydelse i förhållande till andra faktorer, både historiskt och i nutid kan diskuteras.⁷⁵

4.1.2 CAP:s rättsgrund och miljöåtgärder

CAP:s målsättningar framgår av artikel 39 FEUF. Målsättningen med jordbrukspolitiken är att höja produktiviteten inom jordbruket, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Rättsakter som bidrar till förverkligandet av dessa målsättningar har sin rättsliga grund i artikel 43 FEUF.⁷⁶ CAP:s rättsgrund innehåller genom kopplingen till artikel 39 FEUF flera målsättningar, men inte någon miljömässig sådan. Från miljörättsligt håll har påpekats att detta är anmärkningsvärt bl.a. eftersom jordbrukslandskapet är centralt för Europas djur- och växtarter.⁷⁷ Även om det är anmärkningsvärt är det inte särskilt förvånande. Det har sedan lång tid funnits en juridisk dualism mellan jordbruksrätt och miljö rätt, där jordbruksrätt istället behandlat privaträttsliga frågor om ägande, gårdar och kontrakt. Med tiden har dock kopplingarna mellan dessa områden stärkts, till viss del även i CAP.⁷⁸ En diskussion har förts om miljöåtgärder inom CAP skulle kunna grundas på en annan rättsgrund än artikel 43 FEUF.⁷⁹ CAP:s miljöåtgärder skulle kunna grundas på artikel 192 FEUF, vilken är rättsgrunden för miljöåtgärder. Detta är dock inte möjligt i fråga om CAP eftersom EU-domstolen i den viktiga

⁷⁵ Se t.ex. Baldock, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy", s. 135.

⁷⁶ Dom av den 19 september 2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 34.

⁷⁷ Zetterberg "Hur säkert är det att bedriva ekologiskt jordbruk? Om samexistens i jordbrukslandskapet", s.163 och Ferraris, "The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the "greening" of the common agricultural policy", s. 413.

⁷⁸ Monteduro, "Environmental Law and Agroecology. Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine", s. 8 och Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 1003.

⁷⁹ Se t.ex. Ferraris, "The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the "greening" of the common agricultural policy", s. 410.

Huber-domen har konstaterat att rättsakter i huvudsak endast ska ha en rättsgrund vilken ska utgå från rättsaktens huvudsyfte.⁸⁰ Eftersom CAP:s rättsakter endast tillfälligtvis är inriktade på miljöskydd måste CAP i sin helhet utgå från rättsgrunden i artikel 43.⁸¹

Den återstående möjligheten till förankring i EU-fördragen för miljöåtgärder inom CAP är artikel 11 FEUF vilken innefattar en princip om miljöintegrering: ”Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.” Denna princip gäller för alla policyområden, och därmed även jordbrukspolitiken. Flera rättsvetare har utvärderat vilka rättsliga krav som denna princip genererar. Ferraris anser att artikel 11 har blivit mer av en politisk målsättning snarare än att den har genererat faktiska rättsliga krav på miljöintegrering.⁸² Krämer anser ett problem vara att principen inte operationaliserats.⁸³ Även om principen har varit mer relevant som ett politiskt verktyg när lagstiftning ska utformas än i form av ett rättsligt krav har Ferraris pekat på att miljöintegreringsprincipen kan ha en viss inverkan på lagtolkning ifråga om de specifika åtgärder inom CAP som har miljömässiga syften. Dessa bör, enligt Ferraris, på grund av principen om miljöintegrering ges den miljömässigt striktaste tolkningen. Detta innebär att när åtgärder som har miljömässiga syften innehåller olika tolkningsmöjligheter bör den tolkning som genererar striktast miljöskydd tillämpas.⁸⁴

⁸⁰ Utöver att det framgår av artiklarnas ordalydelse framgår detta av fast rättspraxis, se t.ex. Dom av den 19 september 2002, *Huber*, C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 31.

⁸¹ Ferraris, “The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the “greening” of the common agricultural policy”, s. 413.

⁸² Ferraris, “The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the “greening” of the common agricultural policy”, s. 412 och 423.

⁸³ Krämer, “Giving a voice to the environment by challenging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies”, s. 97–98.

⁸⁴ Ferraris, “The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the “greening” of the common agricultural policy”, s. 422–423.

4.1.3 Utrymme för miljöåtgärder i CAP

Sedan 80-talet har stegvisa försök gjorts med att integrera miljöåtgärder i jordbrukspolitiken trots de begränsningar som finns i CAP:s rättsgrund.⁸⁵ CAP har genom reformer vart sjunde år genomgått så kallad ”förgröning” som en del av kraven på miljöintegrering. Denna ”förgröning” har skett i olika steg genom att vissa miljökrav och åtgärder lagts till och delvis förändrat de befintliga systemen.⁸⁶ Utöver viss integrering är CAP fortsatt framförallt fokuserad på klassiska jordbruksfrågor och styrd av intressen från jordbrukssektorn snarare än miljösektorn.⁸⁷ Trots att jordbruket överlag fortsatt bidrar till enorma miljöproblem⁸⁸ har alltså CAP:s jordbruksstöd generellt inte utformats med en omställande ambition.⁸⁹

Miljöåtgärderna i CAP gäller parallellt med en mängd mer klassiska direktiv, bl.a. de huvudsakliga direktiven för biologisk mångfald: art- och habitat respektive fågeldirektivet.⁹⁰ Även andra direktiv adresserar indirekt biologisk mångfald, såsom rättsakter om nitrat, vatten och användningen av bekämpningsmedel.⁹¹ Baldock, direktör för Institute for European Environmental Policy, anser dock att många av dessa miljörättsakter har misslyckats med att implementeras på ett effektivt sätt.⁹² Hen påpekar att det i EU finns en ovilja att genomdriva dessa mer klassiska

⁸⁵ Matthews, “Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy”, s. 5.

⁸⁶ Se t.ex. Matthews, “Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy”, s. 4–9.

⁸⁷ Hodge, Hauck och Bonn, “The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation”, s. 1000 och 1003.

⁸⁸ Se avsnitt 2.1.

⁸⁹ Öhlund, Zurek och Hammer, “Towards Sustainable Agriculture? The EU framework and local adaptation in Sweden and Poland”, s. 284.

⁹⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Se mer om direktivens framväxt i Hodge, Hauck och Bonn, “The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation”, s. 1000.

⁹¹ Pe’er m.fl., “EU agricultural reform fails on biodiversity” s. 1090.

⁹² Baldock, “Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy”, s. 137.

miljödirektiv och att det är den oviljan som skapat ett utrymme för miljöåtgärder inom CAP.⁹³

4.1.4 CAP:s ökande roll för biologisk mångfald

Art- och habitat respektive fågeldirektivet visar på EU:s miljödirektivs otillräcklighet specifikt för frågan om att stoppa förlusten av biologisk mångfald i jordbrukslandskapet. Dessa direktiv innehåller reglerna om Natura 2000-nätverket vilket syftar till att skapa ett sammanhängande ekologiskt nät genom att upprätta särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden.⁹⁴ Utöver områdesskyddet innehåller direktiven även ett visst skydd av särskilt listade arter och dess livsmiljöer oberoende av var i landskapet de befinner sig.⁹⁵ Därmed omfattas i princip även jordbrukslandskapet mer generellt av dessa direktiv. Rättsvetaren van Hoorick har dock, i en analys av direktivens artiklar och EU-domstolens avgöranden, kommit fram till att skyddet utanför de särskilda skydds- och bevarandeområdena är otillräckligt.⁹⁶ Utöver dessa problem med direktivens innehåll anses de ha implementerats långsamt av medlemsstaterna.⁹⁷

Att frågan om förlusten av biologisk mångfald inom EU kommit att adresseras alltmer inom CAP framgår även av EU:s policy för biologisk mångfald, vilken tagits fram eftersom art- och habitat- respektive fågeldirektivet inte lyckats stoppa nedgången i biologisk mångfald och på grund av folkrättsliga krav utifrån att EU ratificerat konventionen om biologisk mångfald (CBD).⁹⁸ En av strategins övergripande målsättningar är

⁹³ Baldock, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy", s. 148.

⁹⁴ Artikel 3 art- och habitatdirektivet och artikel 4 fågelskyddsdirektivet. Natura 2000-reglerna återfinns i art- och habitatdirektivet men de särskilda skyddsområdena i fågelskyddsdirektivet omfattas i Natura 2000 genom en hänvisning i artikel 3.1 art- och habitatdirektivet.

⁹⁵ Se t.ex. artikel 3 och 4.4 fågelskyddsdirektivet samt artikel 2, 3.3 och 10 art- och habitatdirektivet.

⁹⁶ van Hoorick, "Biodiversity outside protected areas – An outlaw waiting to be saved?" s. 461 och 467.

⁹⁷ Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 1000.

⁹⁸ Artikel 6 a Konvention om biologisk mångfald, Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5 juni 1992 och KOM(2011) 244 slutlig s. 2.

att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald i EU senast till 2020. Mål 3 A i planen, vilket är inriktad på jordbruk, är direkt kopplat till åtgärder för biologisk mångfald inom CAP. Målet har tre åtgärder kopplade till sig. Den första berör förbättringar i EU:s direktstöd inom CAP, den andra berör att landsbygdsprogrammen inom CAP tydligare ska riktas mot bevarande av biologisk mångfald och den tredje rör främjandet av genetisk mångfald inom Europas jordbruk.⁹⁹ Trots att CAP inte har sin utgångspunkt i en rättsgrund med miljömässig målsättning anser alltså kommissionen i strategin att CAP är ett centralt styrmedel för att uppnå biologisk mångfald i jordbruket.

I kommissionens halvtidsöversyn av strategin bedöms dess målsättningar som helhet inte nås och specifikt gällande mål 3A så har ”[i]nga betydande framsteg totalt sett” gjorts och det konstateras att väsentligt större insatser krävs för att nå målet.¹⁰⁰ Kommissionens fokuserar i fråga om mål 3A på att den senaste reformen av CAP innehåller en mängd instrument som kan bidra till en förbättrad biologisk mångfald. De så kallade tvärvillkoren, förgröningsstödet – och där särskilt ekologiska fokusarealer – samt möjligheter till åtgärder för biologisk mångfald inom landsbygdsprogrammet är alla instrument som kommissionen anser kan användas av medlemsstaterna för att förbättra situationen för biologisk mångfald. Kommissionen skriver att ”[o]m målet ska kunna uppnås måste medlemsstaterna nu utnyttja dessa möjligheter i tillräckligt stor utsträckning”.¹⁰¹ Det verkar alltså som att den reformerade CAP utgör ett ramverk som i vart fall möjliggör för medlemsländerna att ta tillräcklig hänsyn till biologisk mångfald. I kapitlets följande avsnitt studeras dessa instrument i CAP som kommissionen lyft fram som positiva för att nå målen om biologisk mångfald kopplade till jordbruket.

⁹⁹ KOM(2011) 244 slutlig, s. 2, 6, åtgärd 8–10 och 14, Bilaga.

¹⁰⁰ COM(2015) 478 final s. 4 och 9.

¹⁰¹ COM(2015) 478 final s. 9–10.

4.2 CAP:s rättsakter och dess instrument för biologisk mångfald

I reformen av CAP år 2000 delades den upp i två pelare, vilka behållits i dess senaste reform år 2013 som gäller för 2014–2020.¹⁰² Pelare I, vilken finansieras helt av EU, inkluderar direktstöd till jordbrukare och marknadsrelaterade åtgärder medan pelare II, som är gemensamt finansierad med medlemsstaterna, berör landsbygdsutveckling.¹⁰³

CAP i sin helhet består av fem förordningar:

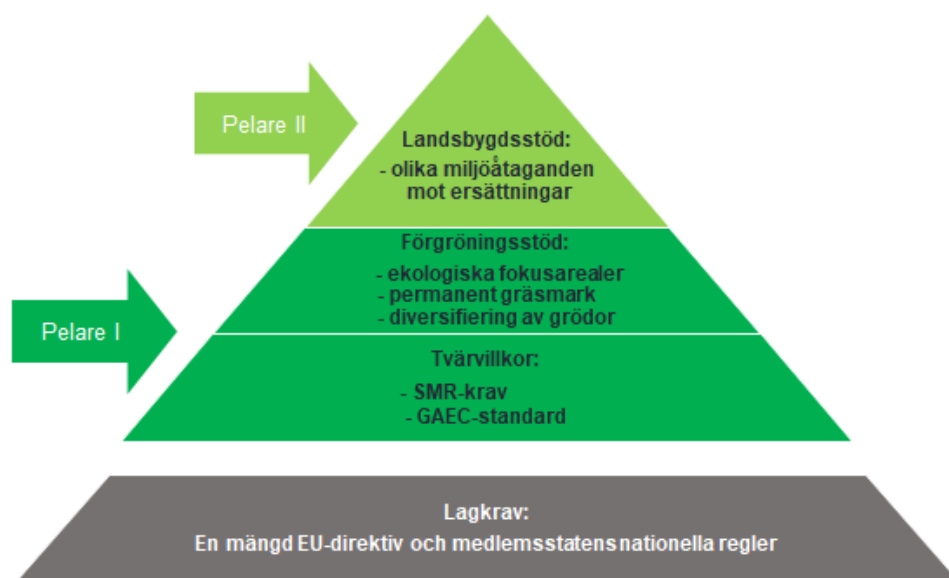
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken (finansieringsförordningen),
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken (direktstödsförordningen),
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (marknadsåtgärdsförordningen),
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (landsbygdsstödsförordningen) och
- en förordning med övergångsbestämmelser.¹⁰⁴

¹⁰² Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 998.

¹⁰³ Ferraris, "The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the "greening" of the common agricultural policy", s. 2.

¹⁰⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1310/2013 av den 17 december 2013 om vissa övergångsbestämmelser för stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

Målsättningarna för CAP 2014–2020 är hållbar livsmedelsproduktion, hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt balanserad territoriell utveckling.¹⁰⁵ Målen för perioden har alltså delvis en miljöinriktning trots att CAP:s rättsgrund saknar det samma.¹⁰⁶ Inom CAP:s förordningar finns tre huvudsakliga miljöinstrument, vilka även är de tre instrument som kommissionen ansett innehåller CAP:s viktigaste åtgärder för biologisk mångfald.¹⁰⁷ Dessa är *tvärvillkor* och *förgröningsstöd* vilka är del av reglerna om direktstöd i pelare I. Tvärvillkor är förutsättningar som måste uppfyllas för att ta del av andra direktstöd.¹⁰⁸ Förgröningsstödet är istället ett direktstöd i sig självt, som är kopplat till andra direktstöd.¹⁰⁹ Det tredje instrumentet är *olika typer av landsbygdsstöd* vilka är del av landsbygdsstödsförordningen i pelare II.



Figur 1: Bilden ger en överblick över de huvudsakliga miljöinstrumenten i CAP. Kraven som ställs på jordbrukare som tar del av CAP:s olika stöd bygger på varandra och ställs utöver de befintliga lagkraven (grå ruta).¹¹⁰

¹⁰⁵ KOM(2010) 672 slutlig s. 7–8.

¹⁰⁶ Se avsnitt 4.1.2.

¹⁰⁷ Se avsnitt 4.1.4.

¹⁰⁸ Artikel 91–94 finansieringsförordningen.

¹⁰⁹ Artikel 43 direktstödsförordningen.

¹¹⁰ Bilden är framtagen med utgångspunkt i Europeiska kommissionen, *Modernising and Simplifying the CAP Background Document Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas*, s. 13, “Figure 3. Green elements of the CAP”.

Framöver behandlas dessa tre instrument utifrån deras respektive åtgärder för biologisk mångfald. Vad gäller tvärvillkoren så beskrivs dessa allmänt varefter de tvärvillkor som är direkt inriktade på biologisk mångfald lyfts fram. Förgröningsstödet beskrivs i sin helhet men behandlingen koncentreras till de så kallade ekologiska fokusarealerna eftersom dessa av kommissionen lyfts fram som en särskilt viktig åtgärd.¹¹¹ Landsbygdsprogrammen innehåller en mängd åtgärder som helt eller delvis syftar till biologisk mångfald. Behandlingen fokuseras till den åtgärd som ansetts vara den primära åtgärden för biologisk mångfald.¹¹²

4.3 Pelare I: instrument inom direktstödet

I detta avsnitt behandlas tvärvillkor och förgröningsstöd. Eftersom instrumenten är del av systemet med direktstöd till jordbrukare beskrivs först detta övergripande.

4.3.1 Direktstöd

För närvarande går ca 70 procent av CAP:s budget till direktstöd.¹¹³ De grundläggande kraven för att ta del av direktstöd är att den som tar del av stödet ska vara aktiv jordbrukare¹¹⁴, ska följa minimikrav¹¹⁵ och ha tillgång till jordbruksmark som används för jordbruksaktivitet. Direktstödet består av flera olika typer av mer specifika stöd till unga jordbrukare, små gårdar eller stöd som är inriktat på viss produktion.¹¹⁶ De huvudsakliga stöden är dock ett grundstöd för jordbrukare¹¹⁷ och det så kallade förgröningsstödet.¹¹⁸

¹¹¹ Se avsnitt 4.1.4.

¹¹² Se avsnitt 4.4.2.

¹¹³ Europeiska kommissionen, *The common agricultural policy at a glance*.

¹¹⁴ Artikel 9 direktstödsförordningen.

¹¹⁵ Artikel 10 direktstödsförordningen.

¹¹⁶ Europeiska kommissionen, *CAP Explained Direct Payments for Farmers 2015-2020*, s. 6.

¹¹⁷ Kapitel 1, Avdelning III direktstödsförordningen.

¹¹⁸ Brady, Mark m.fl., *Impacts of direct payments: lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, s. 24.

Grundstödet finns i två former: ordningen för grundstöd och systemet för enhetlig arealersättning.¹¹⁹ Ordningen för grundstöd bygger på att jordbrukaren får tillgång till stödrättigheter, som sedan kan användas för att få ta del av stöd.¹²⁰ Systemet för enhetlig arealersättning är för medlemsländer som gick med i EU 2004 och baseras enbart på hur många hektar en jordbrukare har tillgång till.¹²¹

Både grundstödet, oavsett vilken variant som tillämpas, och förgröningsstödet är stöd som är frikopplade från produktion; storleken på det stöd en jordbrukare får förhåller sig inte till den mängd jordbruksprodukter jordbrukaren producerar, vilket historiskt varit fallet.¹²² Storleken på stödet är istället baserat på arealen av en jordbrukares jordbruksmarker.¹²³ Dock har medlemsstater som tillämpar ordningen för grundstöd delvis kunnat basera stöden på historiskt stöd, vilket gjort att det stödet i praktiken inte har blivit helt frikopplat från produktion eftersom jordbrukare med hög produktion tidigare fått högre stöd. Dessa skillnader ska dock fasas ut.¹²⁴ Ersättning från de olika stöden beviljas per år.¹²⁵

4.3.2 Tvärvillkor

För att ta del av direktstöd ska jordbrukare uppfylla regler om tvärvillkor vilka innefattar *förskrivna verksamhetskrav* (SMR) och en standard kallad *normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden* (GAEC).¹²⁶ Ett viktigt undantag är att medlemsstaterna kan välja att undanta små gårdar från grundstödet och istället tillämpa ett förenklat system för små gårdar.¹²⁷

¹¹⁹ Kapitel 1, Avdelning III direktstödsförordningen.

¹²⁰ Avsnitt 3, Kapitel 1, Avdelning III direktstödsförordningen.

¹²¹ Europeiska kommissionen, *CAP Explained Direct Payments for Farmers 2015-2020*, s. 7.

¹²² Matthews, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", s. 9.

¹²³ Stoepker, "Greening the new goal of the CAP", s. 168.

¹²⁴ Europeiska kommissionen, *CAP Explained Direct Payments for Farmers 2015-2020*, s. 7.

¹²⁵ Artikel 22 respektive 36.2 direktstödsförordningen.

¹²⁶ Artikel 93 finansieringsförordningen. Förkortningarna kommer från engelskas Statutory Minimum Requirement och Good Agricultural and Environmental Condition men används även på svenska vilket framgår av Bilaga II samma förordning.

¹²⁷ Artikel 61 finansieringsförordningen.

Om medlemsstaten upprättar ett sådant system är dessa gårdar även undantagna från tvärvillkoren.¹²⁸

De föreskrivna verksamhetskraven (SMR)

De föreskrivna verksamhetskraven (SMR) i tvärvillkoren innebär att en kontroll görs att jordbrukaren följer 13 krav vilka har sin grund i befintliga EU-regler inom miljöskydd, folkhälsa och djurskydd.¹²⁹ Utifrån hänvisningarna till de generella reglerna i de specifikt listade artiklarna i de olika direktiven som ingår i SMR-kraven är det upp till varje medlemsstat att i sin nationella lagstiftning besluta vilka specifika krav som ska riktas mot den enskilde jordbrukaren.¹³⁰

Flera av de föreskrivna verksamhetskraven kan vara indirekt relevanta för biologisk mångfald men SMR nr 2 och 3 utgår särskilt från biologisk mångfald. SMR nr 2 innehåller krav på att följa fågelskyddsdirektivets artikel 3.1, 3.2 b, 4.1, 4.2 och 4.4 medan SMR nr 3 innehåller krav på att följa art- och habitatdirektivets artikel 6.1 och 6.2. Dessa artiklar rör huvudsakligen att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder inom Natura 2000-områden, bl.a. för att förhindra försämring av livsmiljöer och störning av de arter för vilka områdena har utsetts. Som exempel beaktas i de svenska tvärvillkoren ämnade att uppfylla dessa krav bl.a. om jordbrukarens jordbruksverksamhet genomförs så att den förebygger skador, eller i andra fall inte motverkar skötsel i Natura 2000-områden.¹³¹

Vad gäller SMR nr 2 så inkluderar artikel 3.2.b och 4.4 fågelskyddsdirektivet även ett skydd för fåglar utanför de särskilda skyddsområdena. Skyddet i artikel 4.4. är dock begränsat till att medlemsstaterna ska ”sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer” utanför de särskilda skyddsområdena, medan artikel 3.2.b

¹²⁸ Artikel 92 finansieringsförordningen.

¹²⁹ Bilaga II finansieringsförordningen.

¹³⁰ Matthews, “Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy”, s. 13.

¹³¹ Tvärvillkor genomförs och kontrolleras i Sverige av Jordbruksverket. Se Jordbruksverket, *Kontrollinstruktion för tvärvillkorskontroller 2018 Version 2*, s. 45–54.

verkar innehålla ett striktare skydd. Enligt artikeln *krävs* att underhålls- och skötselåtgärder vidtas utanför områden som är skyddade i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov.¹³² Det är emellertid oklart hur långt denna sistnämnda bestämmelse sträcker sig.¹³³ I SMR nr 3 är dock de artiklar i art- och habitatdirektivet som reglerar skydd utanför de särskilda bevarandeområdena på motsvarande sätt som i fågelskyddsdirektivet inte upptagna.

Tidigare fanns ett starkare skydd både i SMR nr 2 och 3. Artikel 5 a, b och d fågelskyddsdirektivet var då upptagna i SMR nr 2.¹³⁴ Denna artikel föreskriver att det är förbjudet att avsiktligt döda, att avsiktligt förstöra bon och ägg och att avsiktligt störa samtliga fåglar som naturligt förekommer inom EU.¹³⁵ I SMR nr 3 fanns tidigare artikel 13 art- och habitatdirektivet upptagen, vilken berör skyddssystem för växter upptagna i en lista till direktivet.¹³⁶ Ett skäl till varför dessa artiklar togs bort från SMR nr 2 respektive 3, var att de ansågs mer riktade till nationella myndigheter än av relevans för stödmottagarna.¹³⁷

Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC)

Standarden ”normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC)” tillkommer utöver de föreskrivna verksamhetskraven. Det är upp till medlemsstaterna att på nationell eller regional nivå fastställa hur standarden som helhet ska vara utformad.¹³⁸ Standarden ska dock täcka sju normer som är definierade på EU-nivå inom områdena vatten-, jord- och markanvändning samt i förhållande till element i landskapet. GAEC-normerna innehåller obligatoriska element vilka måste finnas med i

¹³² Artikel 4.4 fågelskyddsdirektivet.

¹³³ Se t.ex. van Hoorick, “Biodiversity outside protected areas – An outlaw waiting to be saved?”, s. 454–455.

¹³⁴ Bilaga II, Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare.

¹³⁵ Se även artikel 1 fågelskyddsdirektivet.

¹³⁶ Bilaga II, Rådets förordning (EG) nr 73/2009.

¹³⁷ Skäl 54 finansieringsförordningen.

¹³⁸ Artikel 94 finansieringsförordningen.

standarden. Dessa är dock formulerade på en övergripande nivå och innehåller i vissa fall delar som är frivilliga för medlemsstaterna.¹³⁹ Utifrån att GAEC-normerna till stor del är generella finns stort utrymme för medlemsstaterna i sin utformning av standarden. I de nationella eller regionala standarderna ska beaktas särskilda förhållanden i fråga om jordmån, klimat, jordbrukssystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer.¹⁴⁰ Dock finns en begränsning som flera kommentatorer lyfter fram, nämligen att den nationella GAEC-standardens inte får inkludera fler områden än de sju befintliga GAEC.¹⁴¹ Möjligheten att beakta särskilda förhållanden har definierats som en kompromiss i förhållande till förbudet att gå utanför de sju GAEC.¹⁴²

GAEC nr 7 är den norm som är direkt relevant för biologisk mångfald.¹⁴³ De andra normerna är inte i huvudsak fokuserade på biologisk mångfald även om t.ex. upprättande av buffertremsor längs vattendrag (GAEC nr 1) kan ha indirekt påverkan på biologisk mångfald. GAEC nr 7 ”Lägsta hävdnivå för landskap” ställer upp ett generellt krav på ”[b]ibehållande av landskapselement, i lämpliga fall även häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd, åkerkanter och terrasser”. Vidare finns i GAEC nr 7 ett alternativ att införa åtgärder för att undvika invasiva växtarter och därutöver innehåller normen även ett mer specifikt ”förbud mot att klippa buskar och träd under fåglars häcknings- och uppfödningstid”¹⁴⁴. Den sistnämnda delen av GAEC nr 7 har tillkommit i den senaste reformen av CAP och har ansetts vara ett viktigt tillägg för

¹³⁹ Bilaga II, finansieringsförordningen. Tidigare var vissa standarder i GAEC frivilliga (se Bilaga II, Rådets förordning (EG) nr 73/2009), men i den nuvarande utformningen är alla obligatoriska.

¹⁴⁰ Artikel 94 finansieringsförordningen.

¹⁴¹ Artikel 94 finansieringsförordningen. Matthews, “Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy”, s. 9 och Martyn, “The Common Agricultural Policy: An Adequate Means of Supporting Biodiversity and Ecosystem Services within the European Union?”, s. 156.

¹⁴² Martyn, “The Common Agricultural Policy: An Adequate Means of Supporting Biodiversity and Ecosystem Services within the European Union?”, s. 156.

¹⁴³ Europeiska kommissionen, *Modernising and Simplifying the CAP Background Document Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas*, s. 19.

¹⁴⁴ GAEC 7, Bilaga II finansieringsförordningen.

biologisk mångfald.¹⁴⁵ Förbudet för medlemsstater att införa krav för att ta del av direktstöd utöver standarden gör att innehållet i normerna blir särskilt centralt. I förhållande till biologisk mångfald kan nämnas att det i CAP för perioden fram till 2013 fanns en frivillig GAEC om ”upprättande och/eller bevarande av livsmiljöer” vilken numera tagits bort eftersom den inte ansågs tillräckligt relevant för jordbrukarna.¹⁴⁶

Sanktioner när tvärvillkoren inte uppfylls

Uppfyllandet av tvärvillkoren är dock inte en förutsättning för att ta del av direktstödet överhuvudtaget, utan avsteg ger vissa avdrag från direktstödet, så kallade administrativa sanktioner.¹⁴⁷ Administrativa sanktioner kan utgå om tvärvillkor inte följs under det kalenderår för vilket stöd utdelats.¹⁴⁸ Då en administrativ sanktion utgår innebär det att beloppet som har beviljats i stöd minskas. Minskningen beror av överträdelsens ”allvar, omfattning, varaktighet och upprepning”.¹⁴⁹ Sanktionen är dock begränsad till fem procent av stödet, eller 15 procent om det är fråga om upprepade avsteg från tvärvillkoret.¹⁵⁰ En *avsiktlig* överträdelse ska dock sanktioneras med minst 20 procents minskning av stödet, och kan även utgöra grund för att inte ge något stöd alls.¹⁵¹

Tvärvillkorens förhållande till lagkrav utanför direktstödet

Tvärvillkoren i form av SMR och GAEC gäller i förhållande till en jordbrukares möjlighet att ta del av direktstöd. En medlemsstat kan även ha nationella lagkrav som gäller för alla jordbrukare.¹⁵² Även de direktiv som de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) grundar sig på, t.ex. art- och habitatdirektivet gäller direkt i medlemsstaterna. Avdrag från direktstödet på grund av avsteg från tvärvillkoren ges därför utöver eventuella böter eller

¹⁴⁵ Se Martyn, “The Common Agricultural Policy: An Adequate Means of Supporting Biodiversity and Ecosystem Services within the European Union?”, s. 155 och Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 435.

¹⁴⁶ Bilaga II, Rådets förordning (EG) nr 73/2009 och skäl 54 finansieringsförordningen.

¹⁴⁷ Artikel 91 finansieringsförordningen.

¹⁴⁸ Artikel 97 finansieringsförordningen.

¹⁴⁹ Artikel 99 finansieringsförordningen.

¹⁵⁰ Artikel 99.2 finansieringsförordningen.

¹⁵¹ Artikel 99.3 finansieringsförordningen.

¹⁵² Eftersom jordbruk är en delad kompetens enligt artikel 4.2.d FEUF.

andra sanktioner som uppkommer direkt av gällande lagregler. Utöver vissa tillkommande krav med GAEC-standarder – vilka är beroende av hur dessa definierats nationellt – kan tvärvillkoren därför sägas vara ett system som förstärker sanktioner till redan befintliga lagregler – direktiven som de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) utgår ifrån gäller ju redan i medlemsländerna. Utöver att sanktioneras direkt för att inte uppfylla grundläggande lagkrav kan jordbrukaren på grund av samma avsteg förlora delar av sitt stöd. Tvärvillkoren kan alltså ses som ett sätt att förbättra incitamenten för att följa befintliga miljöregler och, även om kommissionen inte formulerat sig på det sättet, har det antagits att tvärvillkoren införts som ett sätt att kompensera för att miljödirektiven inte implementerats tillräckligt väl.¹⁵³

4.3.3 Förgröningsstöd

30 procent av grundstödet i direktstödet ett så kallat förgröningsstöd.¹⁵⁴ Syftet med detta stöd är att uppnå en gynnsam inverkan på klimatet och miljön.¹⁵⁵ Stödet bygger på metoder som beskrivs som ”enkla, allmänna, icke-avtalsmässiga och årliga”.¹⁵⁶ Kraven i förgröningsstödet ska till sitt innehåll gå utöver kraven i tvärvillkoren.¹⁵⁷

Förgröningsstödet krav

För att ta del förgröningsstöd ska jordbrukaren uppfylla krav om

- diversifiering av grödor – att jordbrukaren beroende på jordbruksmarkens storlek antingen odlar minst två eller tre grödor,
- att fem procent av marken består av arealer med ekologiskt fokus, ekologiska fokusarealer (EFA) och

¹⁵³ Brady m.fl., *Impacts of direct payments: lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, s. 35 och Stoepker, “Greening the new goal of the CAP”, s. 169.

¹⁵⁴ Artikel 47.1 direktstödsförordningen.

¹⁵⁵ Artikel 43.1 direktstödsförordningen.

¹⁵⁶ Skäl 37 direktstödsförordningen.

¹⁵⁷ Skäl 37 direktstödsförordningen.

- att en viss mängd permanent gräsmark bevaras nationellt.¹⁵⁸

Dessa tre krav kan även uppfyllas på andra sätt, genom så kallade likvärdiga metoder.¹⁵⁹

Det är upp till medlemsstaterna att välja om de vill tillåta likvärdiga metoder för att nå kraven enligt förgröningsstödet. En medlemsstat som vill tillåta likvärdiga metoder måste anmäla dessa till kommissionen som granskar om de är likvärdiga.¹⁶⁰ De likvärdiga metoderna ska omfattas antingen av åtgärder inom miljöersättningssystemet i pelare II¹⁶¹ eller nationella eller regionala miljöcertifieringssystem. De får dock inte vara sådana åtgärder som en jordbrukare redan fått någon annan typ av stöd för, t.ex. genom pelare II.¹⁶² Om de likvärdiga metoderna utgör en del av miljöersättningsåtgärderna ska alltså stöd för dessa inte utgå från landsbygdsfonden utan genom förgröningsstödet.

Några grupper av jordbrukare är helt undantagna från kraven, det vill säga att de automatiskt får ta del av förgröningsstödet. Detta gäller ekologiska jordbrukare och jordbrukare inom specifika områden.¹⁶³ Om en medlemsstat valt att upprätta en ordning för småbrukare är även dessa undantagna från kraven i förgröningsstödet.¹⁶⁴

Kraven om diversifiering av grödor och permanent gräsmark

Två av de tre kraven i förgröningsstödet berör diversifiering av grödor respektive permanent gräsmark.

Gällande diversifiering av grödor är huvudregeln att på åkermark som är mellan 10 och 30 hektar ska det finnas minst två olika grödor, medan åkermark som omfattar mer än 30 hektar ska ha minst tre olika grödor. Huvudgrödan får inte ta upp mer än 75 procent av åkermarken.¹⁶⁵ Definitionen av vad som anses vara olika grödor är central

¹⁵⁸ Artikel 43.2. direktstödsförordningen.

¹⁵⁹ Artikel 43.3 a–b) direktstödsförordningen.

¹⁶⁰ Artikel 43.5–8 direktstödsförordningen.

¹⁶¹ Se mer om miljöersättningar nedan i avsnitt 4.4.3.

¹⁶² Artikel 43.3–4 direktstödsförordningen.

¹⁶³ Artikel 43.10–11 direktstödsförordningen.

¹⁶⁴ Artikel 61.1 och 3 direktstödsförordningen.

¹⁶⁵ Artikel 44.1 direktstödsförordningen.

för kravets faktiska innehåll. Gröda innefattar enligt förordningen huvudsakligen ett släkte enligt den botaniska indelningen av grödor men vad gäller korsblommiga växter, potatisväxter och gurkväxter räknas olika arter som olika grödor. Mark i träda och gräs eller örtartat foder räknas också som en gröda. Dessutom anses höstgrödor och vårgrödor vara olika grödor även om de hör till samma släkte.¹⁶⁶

Kravet om permanent gräsmark är istället främst riktat mot medlemsstaterna. Förordningen sätter upp ett krav på medlemsländerna att se till att den andel av den totala jordbruksarealen som utgörs av permanent gräsmark inte minskar med mer än fem procent i förhållande till en referensandel från 2015. Medlemsstaterna kan för att uppnå detta syfte välja att skydda mark inom eller utöver Natura 2000-områden. Då permanent gräsmark är utsedd av medlemsstaten för att skyddas tillkommer krav på jordbrukare att inte ställa om eller plöja den marken.¹⁶⁷

Kraven om diversifiering av grödor respektive permanent gräsmark anses i utvärderingar, trots att de införts för att gynna biologisk mångfald, ha ingen eller liten effekt för biologisk mångfald.¹⁶⁸ Kritik har innefattat bl.a. att diversifiering av grödor är ett urholkat resultat av grundförslaget som innehöll ett förslag till krav om växtföljd – vilket innebär att grödor som används måste rotera över tid, snarare än det nuvarande kravet om att odla ett visst antal olika grödor samtidigt.¹⁶⁹ Det har även framhållits att kravet om permanent gräsmark är så utformat att det till och med tillåter att den totala andelen permanent gräsmark kan minska.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Artikel 44.4 direktstödsförordningen.

¹⁶⁷ Artikel 45.1 direktstödsförordningen.

¹⁶⁸ Se t.ex. Matthews "Appendix I: Why further reform?", s. 41.

¹⁶⁹ Matthews, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", s. 23.

¹⁷⁰ Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", s. 1091.

4.3.4 Ekologiska fokusarealer

Det resterande kravet i förgröningsstödet berör ekologiska fokusarealer (EFA), och innefattar att fem procent av jordbrukarens areal ska bestå av en viss typs markanvändning. Kravet om EFA anses av kommissionen vara av särskild relevans för biologisk mångfald.¹⁷¹

Kravets omfattning och undantag

Kravet om ekologiska fokusarealer gäller som huvudregel för alla jordbrukare med en åkermark större än 15 hektar som tar del av förgröningsstöd. Undantaget för åkermarker som är mindre än 15 hektar och de mer specifika undantag som finns bl.a. för gårdar med permanenta grödor, gör att krav om att tillämpa EFA idag endast beräknas tillämpas på cirka hälften av EU:s jordbruksmarker trots att många av dessa marker omfattas av direktstöd.¹⁷²

För de marker som omfattas ska fem procent av marken bestå av ekologiska fokusarealer. Kravets ambitionsnivå kan bedömas mot bakgrund av att i ursprungsförslaget till förgröningsstödet skulle EFA omfatta sju procent av markerna, och att det i tidigare versioner av CAP funnits krav på att avsätta upp till 17,5 procent av marken, utan att detta framhållits som en särskild miljöåtgärd.¹⁷³ Vidare innebär kravets utformning i en fast procentsats inte i samtliga fall något krav på omställning; jordbrukare som sedan tidigare uppnår fem procent EFA behöver endast bibehålla denna markanvändning.

Typer av ekologiska fokusarealer

Varje medlemsstat väljer från ett antal alternativ vilka ekologiska fokusarealer som tillåts nationellt.¹⁷⁴ De typer av markanvändning som medlemsstaterna har att välja på är, inom jordbrukarens åkermark: *områden*

¹⁷¹ Se avsnitt 4.1.4.

¹⁷² Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", s. 1090.

¹⁷³ Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", s. 1090 och Matthews, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", s. 11.

¹⁷⁴ Artikel 46.1 direktstödskonventionen.

med mark som ligger i träda, terrasser, trädjordbrukshektar, områden längs skogsbryn, fånggrödor eller växttäckte, kvävefixerande grödor och mark i träda med dragväxter (pollen- och nektarrika arter som är gynnsamma för bin¹⁷⁵). Utöver dessa finns två typer av ekologiska fokusarealer som är godkända även om de endast angränsar till åkermarken. Dessa är *landskapselement* och *buffertområden*. Dessutom får ytterligare typer av markanvändning beräknas som ekologiska fokusarealer även om de inte är belägna på åkermarken. Detta gäller *områden med skottskog utan mineralgödsel eller växtskydd*, *miskantus* (en gräsväxt som används som energigröda¹⁷⁶), *skållört* (en korgblommig växt¹⁷⁷) och *områden som är beskogade*.¹⁷⁸

Viktning av ekologiska fokusarealer

Att fem procent av en jordbrukares mark ska bestå av ekologiska fokusarealer kompliceras av att medlemsstater tillåts vikta de olika alternativen för ekologiska fokusarealer på olika sätt. Viktningen innebär att en jordbrukare kan behöva anlägga ett större område av en viss fokusareal som på grund av sina egenskaper anses vara sämre än en annan fokusareal.¹⁷⁹ Exempelvis räknas 1 m² fånggrödor eller växttäckte bara som 0,3 m² fokusareal och 1 m² mark i träda räknas som just 1 m² fokusareal medan 1 m² mark i träda med dragväxter räknas som hela 1,5 m² fokusareal.¹⁸⁰ En ytterligare komplicerande faktor i beräkningen är att vissa EFA, t.ex. vissa landskapselement och buffertområden räknas per meter eller antal träd istället för per kvadratmeter. Ett visst antal meter häckar motsvarar en viss yta i EFA.¹⁸¹ För vissa alternativ till ekologiska fokusarealer är viktningen valbar medan för andra alternativ är den obligatorisk för medlemsstaterna.¹⁸²

¹⁷⁵ Nationalencyklopedin, *bin*.

¹⁷⁶ Roby (red), *A Supplementary Dictionary of Renewable Energy and Sustainability*, "miscanthus".

¹⁷⁷ ArtDatabanken, *Silphium perfoliatum Skållört*.

¹⁷⁸ Artikel 46.2 direktstödoförordningen.

¹⁷⁹ Artikel 46.3 direktstödoförordningen.

¹⁸⁰ Bilaga X direktstödoförordningen.

¹⁸¹ "Landskapselement" och "Buffertområden och åkerrenar", Bilaga X direktstödoförordningen.

¹⁸² Artikel 46.3 direktstödoförordningen.

Tillåtna samarbeten mellan jordbrukare

Medlemsstaterna har två olika möjligheter att välja att tillämpa de ekologiska fokusarealerna mer koordinerat mellan gårdar. Den första möjligheten är att tillämpa hälften av de ekologiska fokusarealerna på regional nivå för att skapa sammanhängande områden. Det är då upp till medlemsstaten att fastställa dessa områden och vilka skyldigheter deltagande jordbrukare har. Syftet med åtgärderna ska vara att genomföra EU:s politik för miljö, klimat eller biologisk mångfald.¹⁸³

Det andra alternativet är ett så kallat ”gemensamt förfarande” vilket innebär att medlemsstaten fastställer områden där maximalt tio jordbrukare samarbetar med att uppfylla de ekologiska fokusarealerna. Även här behöver dock hälften av varje jordbrukares skyldighet till ekologiska fokusarealer vara belägen på den egna marken.¹⁸⁴

Likvärdiga metoder

Det finns en mängd likvärdiga metoder som medlemsstater kan välja att tillämpa istället för EFA.¹⁸⁵ Dessa är bl.a. ”uttag av mark av ekologiska skäl”, inrättande av buffertzoner för skydd av biologisk mångfald, bibehållande av kantzoner, skötsel av landskapselement, bevarande av gräsväxt eller åkermarksproduktion utan användning av gödselmedel. Gemensamt för dessa likvärdiga metoder är att de i högre utsträckning än de ordinarie EFA innebär åtgärder som innefattar särskilda skötselkrav. Det finns en särskild viktningsstabell för dessa likvärdiga metoder.¹⁸⁶ Att de likvärdiga metoderna måste genomföras antingen inom ramen för miljöersättningssystemet eller genom nationella eller regionala miljöcertifieringssystem innebär att en medlemsstat inte bara kan lägga till en eller flera likvärdiga metoder till sin lista av tillåtna EFA, utan dessa kräver mer omfattande åtgärder från medlemsstaten.

¹⁸³ Artikel 46.5 direktstödoförordningen.

¹⁸⁴ Artikel 46.6 direktstödoförordningen.

¹⁸⁵ Bilaga IX, avsnitt III direktstödoförordningen.

¹⁸⁶ Bilaga X direktstödoförordningen.

Ekologiska fokusarealernas relation till biologisk mångfald

De ekologiska fokusarealerna har som primärt syfte att bevara och öka biologisk mångfald. De specifika fokusarealerna anses kunna bidra till detta syfte antingen direkt eller indirekt. De typer av fokusarealer som anses bidra direkt till biologisk mångfald är t.ex. områden med mark i träda och landskapselement medan t.ex. fokusarealen fånggrödor anses bidra indirekt.¹⁸⁷ I praktiken bidrar de olika ekologiska fokusarealerna i olika grad till biologisk mångfald. Särskilt fånggrödor, växttäckte och kvävefixerande grödor har dock kritiserats för att inte alls bidra till den biologiska mångfalden.¹⁸⁸

4.4 Pelare II: instrument inom landsbygdsstödet

I detta avsnitt behandlas det tredje och sista av de centrala instrumenten för biologisk mångfald i CAP, nämligen åtgärder inriktade på biologisk mångfald inom landsbygdsprogrammen. För att skapa förståelse för dessa beskrivs landsbygdsstödet först övergripande.

4.4.1 Stöd till landsbygdsutveckling

CAP:s andra pelare består av finansiering av ett nationellt utformat landsbygdsprogram eller, om medlemsstaten så beslutar, flera regionala landsbygdsprogram. Dessa program ska möta EU:s prioriteringar för landsbygdsutveckling och inom programmet finansieras bl.a. åtgärder för biologisk mångfald.¹⁸⁹

Landsbygdsstödsförordningen reglerar unionens stöd till landsbygdsutveckling vilken finansieras genom fonden Ejflu.¹⁹⁰ Fonden har till uppgift att främja en hållbar landsbygdsutveckling och ska ”bidra till

¹⁸⁷ Skäl 44 direktstödsförordningen.

¹⁸⁸ Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity" s. 1090.

¹⁸⁹ Artikel 6.1 och 6.2 landsbygdsstödsförordningen.

¹⁹⁰ Artikel 1 landsbygdsstödsförordningen.

utvecklingen av en mer territoriellt och miljömässigt balanserad, klimatvänlig och klimattålig, konkurrenskraftig och innovativ jordbrukssektor i unionen. Den ska också bidra till utvecklingen på landsbygden.”¹⁹¹

Medlemsländerna har stora möjligheter att själva styra utformningen av sina nationella eller regionala landsbygdsprogram så länge programmen tar sin utgångspunkt i EU:s prioriteringar. Det finns sex prioriteringar vilka berör områden som kunskapsöverföring och innovation, konkurrenskraft, ekosystems bevarande, resurseffektivitet, klimatfrågor, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden.¹⁹² Programmen är uppbyggda kring val av en mängd åtgärder vilka består av ett antal olika insatser som ska bidra till någon av de sex prioriteringarna.¹⁹³ Medlemsstaterna är dock begränsade på så sätt att vissa åtgärder är obligatoriska att införa.¹⁹⁴ Ett exempel på en obligatorisk åtgärd är rådgivning, vilken bl.a. syftar till att hjälpa jordbrukare att förbättra sin miljöprestanda.¹⁹⁵

För närvarande går ca 20 procent av CAP:s totala budget till landsbygdsprogrammen.¹⁹⁶ Landsbygdsprogrammets totala budget är dock större eftersom de finansieras dels av EU:s fond dels av medlemsstaternas nationella medel.¹⁹⁷ Programmen påverkas därför av till vilken grad medlemsstater går in och finansierar de olika åtgärderna.¹⁹⁸

4.4.2 Åtgärder inriktade på biologisk mångfald

Tidigare har konstaterats att kommissionen anser att åtgärder för biologisk mångfald inom landsbygdsprogrammen spelar en viktig roll för arbetet för

¹⁹¹ Artikel 3 landsbygdstödsförordningen.

¹⁹² Artikel 5 landsbygdstödsförordningen.

¹⁹³ Artikel 2 c) landsbygdstödsförordningen.

¹⁹⁴ Artikel 6 landsbygdstödsförordningen.

¹⁹⁵ Artikel 15.1.a landsbygdstödsförordningen.

¹⁹⁶ Europeiska kommissionen, *The common agricultural policy at a glance*.

¹⁹⁷ Artikel 59 landsbygdstödsförordningen. De flesta områden finansierar EU med 53 procent, medan åtgärder i vissa regioner finansieras till 85 procent av EU. Se även SEC(2011) 1153 final s. 24 under ”policy role”.

¹⁹⁸ Jack, ”Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development”, s. 143.

biologisk mångfald i EU.¹⁹⁹ Det är dock inte helt lätt att avgränsa vilka åtgärder inom landsbygdsprogrammen som är mest relevanta för biologisk mångfald. I princip kan alla åtgärder riktas in på biologisk mångfald.²⁰⁰ I sina landsbygdsprogram får medlemsstaterna frivilligt välja att införa tematiska delprogram.²⁰¹ Det finns ett tematiskt delprogram för biologisk mångfald och klimat vilket inkluderar en mängd olika åtgärder.²⁰² Detta kan ge en hänvisning till vilka åtgärder EU anser är relevanta för biologisk mångfald. Utöver möjligheten till tematiska delprogram inom miljöområdet har medlemsstaterna ett faktiskt krav på att lägga minst 30 procent av budgeten till landsbygdsprogrammen på riktade åtgärder för miljö- och klimat.²⁰³ Inom det som får räknas in i dessa 30 procent ingår färre åtgärder än de åtgärder som föreslås kopplas till det tematiska delprogrammet för miljö. Dessa åtgärder kan därför antas vara än mer inriktade på miljö inklusive biologisk mångfald. De åtgärder som inkluderas i 30 procentkravet är ekologiskt jordbruksstöd²⁰⁴, stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar²⁰⁵, stöd till skogsbruk, stöd till Natura 2000-områden²⁰⁶, klimat- och miljörelaterat investeringsstöd och den mer generella åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)²⁰⁷.

Åtgärden som innefattar stöd till Natura 2000-områden är självfallet relevant för biologisk mångfald. Den har dock använts väldigt lite bl.a. för att den är beroende av förvaltningsplaner för Natura 2000-områden, vilka utvecklats långsamt.²⁰⁸ Även åtgärden om stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar är relevant eftersom stödet kan

¹⁹⁹ Se avsnitt 4.1.4.

²⁰⁰ Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 437.

²⁰¹ Artikel 7 landsbygdsstödsförordningen.

²⁰² Artikel 7 och bilaga IV landsbygdsstödsförordningen.

²⁰³ Artikel 59.6 landsbygdsstödsförordningen.

²⁰⁴ Artikel 29 landsbygdsstödsförordningen.

²⁰⁵ Artikel 31 landsbygdsstödsförordningen.

²⁰⁶ Artikel 30 landsbygdsstödsförordningen.

²⁰⁷ Artikel 59.6 och skäl 22 landsbygdsstödsförordningen. Med ”miljöersättningar” avses specifikt ”åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk”.

²⁰⁸ Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 437.

bidra till att den, ur biologisk mångfald-synpunkt viktiga, förvaltningen av semi-naturliga landskap kan bibehållas.²⁰⁹ Miljöersättningar har dock bedömts vara den primära åtgärden för åtgärder för biologisk mångfald.²¹⁰ Det är den enda av åtgärderna inom kravet på att lägga minst 30 procent av budgeten till landsbygdsprogrammen på riktade åtgärder för miljö- och klimat, som är obligatorisk. I praktiken står miljöersättningar även för en mycket stor andel av alla åtgärder inom landsbygdsprogrammen.²¹¹ I fortsättningen behandlas därför enbart miljöersättningar. Det finns dock många likheter mellan miljöersättningsåtgärder och de andra åtgärderna som är relevanta för biologisk mångfald, t.ex. gällande hur ersättningarna är utformade och gällande stödets tidsperioder.²¹²

4.4.3 Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)

Miljöersättningar utvecklades under 80-talet som en effekt av generella insikter om jordbrukets negativa miljöpåverkan.²¹³ I landsbygdsstödsförordningen är åtgärden endast övergripande reglerad.²¹⁴ Inom dessa ramar är medlemsstaternas utrymme, i likhet med resten av landsbygdsprogrammet, stort.²¹⁵

Miljöersättningarnas grundstruktur

De riktade miljöinsatserna inom miljöersättningssystemet är åtgärder som jordbrukare frivilligt kan förbinda sig till och därmed få ersättning för.²¹⁶ De

²⁰⁹ Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 437.

²¹⁰ Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 437 och Jack, Brian, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 141.

²¹¹ Artikel 28 landsbygdsstödsförordningen och Jack, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 141.

²¹² Se artikel 29–31 i förhållande till artikel 28 landsbygdsstödsförordningen.

²¹³ Hodge, Hauck och Bonn, "The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation", s. 998.

²¹⁴ Artikel 28 landsbygdsförordningen.

²¹⁵ Jack, *Agriculture and EU environmental law*, s. 114.

²¹⁶ Artikel 28.2 landsbygdsstödsförordningen.

åtgärder som genomförs inom miljöersättningssystemet måste gå utöver sådana åtgärder som redan utförs för att få stöd enligt pelare I (t.ex. åtgärder inom ramen för tvärvillkor eller ekologiska fokusarealer).²¹⁷ Kontrakt upprättas mellan jordbrukaren och myndigheten där jordbrukaren förbinder sig till olika förvaltningsåtgärder i ett bestämt antal år gentemot ersättning. Ersättning kan utgå både för aktiv förvaltning och som kompensation för olika typer av restriktioner.²¹⁸ Det kan t.ex. röra sig om minskad användning av bekämpningsmedel eller bevattningssystem, rotation av vilka grödor som används i jordbruket, förvaltning av landskap och åtgärder för att bibehålla habitat som är viktiga för biologisk mångfald. Även om det finns riktade insatser för biologisk mångfald förekommer också många andra mer generellt miljöskyddande insatser vilka har inga eller begränsade effekter för biologisk mångfald.²¹⁹

Miljöersättningarnas tidsperioder

Åtaganden genomförs för en period om fem till sju år. Medlemsstaterna får dock besluta om en längre åtagandeperiod. Åtgärder kan även förlängas med ett år i taget efter en inledande period om fem till sju år, om detta krävs för att uppnå eller bibehålla de med åtagandet eftersträlvade miljövinster.²²⁰

Ersättning för åtgärden

Stöden betalas ut årligen och ersätter endast merkostnader eller inkomstbortfall vilka genomförandet av åtgärderna har medfört. Det finns även ett tillägg om att insatser ”i vederbörligen motiverade fall” antingen får beviljas med schablonbelopp eller endast med engångsstöd. Utöver detta får ersättningarna ersätta vissa transaktionskostnader. Maximalt ersätts transaktionskostnader till 20 procent av det beviljade beloppet. Om det är fråga om gemensamma åtaganden från en grupp av jordbrukare får dock transaktionskostnader betalas ut för 30 procent av det beviljade

²¹⁷ Artikel 28.3 landsbygdsstödsförordningen.

²¹⁸ Jack, *Agriculture and EU environmental law*, s. 109 och 111.

²¹⁹ Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, s. 139.

²²⁰ Artikel 28.5 landsbygdsstödsförordningen.

stödbeloppet.²²¹ Att ersättning som huvudsak endast får utgå från merkostnader eller inkomstbortfall har motiverats med att det är ett krav för att uppfylla Världshandelsorganisationen WTO:s jordbruksavtal vilket EU är part till.²²²

Stödet har ett högsta belopp, vilket är definierat i belopp EUR per hektar och år. Beloppets storlek beror av om åtgärden rör mark med ettåriga grödor, specialiserade fleråriga grödor eller annan markanvändning. Det finns även ett maxbelopp för ersättning för särskilda djurenheter som riskerar att försvinna från djurhållningen. De hektarbaserade maxbeloppen spänner mellan 450 och 900 EUR. Dessa kan höjas under särskilda omständigheter, men detta ska i så fall vara motiverat i medlemsstatens landsbygdsprogram.²²³

Medlemsstaters urval av gårdar

Generellt finns i förordningen ett krav på att fastställa urvalskriterier för vilka som ska få ta del av insatser inom landsbygdsprogrammen. Urvalskriterier är en metod för att rikta medlen på bästa sätt samtidigt som likabehandling uppnås. Miljöersättningar är dock undantagna från det kravet och stödmottagare får alltså inte väljas utifrån urvalskriterier. Som huvudregel gäller istället att gårdar som uppfyller de grundläggande villkoren får ersättning inom budgetens ramar oberoende av om vissa platser skulle lämpa sig bättre än andra. Det finns dock ett undantag där urval får göras av stödmottagare även till miljöersättningar genom att de väljs ut ”genom inbjudningar att lämna förslag, med tillämpning av kriterier för ekonomisk och miljömässig effektivitet”²²⁴.

²²¹ Artikel 28.6 landsbygdsstödsförordningen.

²²² Matthews, “Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy”, s. 13.

²²³ Artikel 28.8 och Bilaga II landsbygdsstödsförordningen.

²²⁴ Artikel 49.1–3 landsbygdsstödsförordningen.

Olika former av miljöersättningar

Miljöersättningarnas övergripliga reglering i landsbygdstödsförordningen innebär att utformningen av programmen varierar mycket. Väsentligt olika typer av projekt som får ta del av miljöersättningar har utvecklats.²²⁵

En indelning av de många olika typerna av insatser som genomförs för att ta del av miljöersättningar är i breda respektive smala åtgärder. Den första sorten spänner generellt över ett stort geografiskt område, är utformade för att nå många jordbrukare, ställer relativt låga krav och ger låga ersättningar. De smala åtgärderna är istället inriktade på särskilda platser ställer högre krav på deltagande jordbrukare och ger därmed högre ersättningar.²²⁶

²²⁵ Jack, *Agriculture and EU environmental law*, s. 115.

²²⁶ Jack, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 142.

5 De rumsliga skalorna i instrumenten

I det här kapitlet studeras hur CAP:s instrument för biologisk mångfald förhåller sig till lämpliga rumsliga skalor, vilket är den första delen av den tredje frågeställningen. Detta görs genom att de lämpliga rumsliga avgränsningarna från avsnitt 3.1 relateras till de instrument i CAP vars innehåll utretts i kapitel fyra.²²⁷ I omnämnd ordning behandlas instrumenten tvärvillkor, ekologiska fokusarealer och miljöersättningar.

5.1 Om analysens struktur och innehåll

I det här avsnittet förklaras vilka aspekter som har ansetts relevanta i undersökningen av hur de respektive instrumenten förhåller sig till de lämpliga rumsliga skalorna: gårdsnivå, landskapsnivå och en mer övergripande nivå.

Instrumenten i CAP är del av ett övergripande regelverk för EU. Även då CAP består av direkt tillämpliga förordningar så innehåller dessa många delar som måste implementeras av medlemsstaterna. I många fall har EU valt att lämna stort utrymme för medlemsstaterna att välja hur de implementerar ett visst instrument. Genomgående studeras därför både vilket utrymme CAP ger medlemsstaterna och vilken inriktning som CAP genom sin utformning bidrar till.

I den första delen av analysen studeras om instrumentet ifråga riktar sig mot gårdsnivån eller landskapsnivån. Som har framgått tidigare så är åtgärder som utgångspunkt inriktade på gårdsnivå.²²⁸ Detta gäller även för CAP vilken grundar sig på stöd till enskilda jordbrukare dvs. riktar sig

²²⁷ För källor till sakförhållanden som lyfts fram i detta kapitel och som saknar särskild hänvisning, se respektive instruments avsnitt i kapitel fyra.

²²⁸ Se avsnitt 3.1.2.

mot gårdsnivån.²²⁹ Därför blir den huvudsakliga frågan i den här delen av utvärderingen av de olika instrumenten om de möjliggör respektive skapar incitament för koordinerade insatser mellan gårdar på landskapsnivån.

Den andra delen av analysen handlar om hur instrumenten förhåller sig till en övergripande skala. Instrumenten bedöms förhålla sig till en övergripande skala om de tagit hänsyn till de behov som belysts i avsnitt 3.1.3. Framförallt gäller det att både olika typer och olika grad av åtgärder kan vara lämpliga på olika geografiska områden. En utgångspunkt är att en planering av markanvändningen måste ske i vart fall på regional eller nationell nivå för att uppnå tillräcklig koppling till den övergripande skalan. Olika typer av planeringsinstrument har lyfts fram i miljövetenskapen som ett viktigt verktyg för att genom reglering lyckas hushålla med resurser.²³⁰ Instrumenten för biologisk mångfald i CAP behöver möjliggöra en sådan planering. Ett grundantagande är dock att CAP, i form av en övergripande reglering faktiskt kan styra och påverka förvaltningen av biologisk mångfald. Om så är fallet måste behövliga kontextanpassningar uppnås utan att det övergripande regelverket för den skull blir så flexibelt att aktörer på nationell eller regional nivå helt kan undvika att genomföra behövliga åtgärder. Den huvudsakliga frågan i den andra delen av analysen är om instrumenten är anpassade till, eller går att anpassa till, sin kontext. Vilken kontext det rör sig om avgörs av hur ett specifikt område förhåller sig till en mer övergripande planering av markanvändningen.

5.2 Tvärvillkor

5.2.1 Koordinering mellan gårdar

Det huvudsakliga grundstödet i direktstödet är riktat till enskilda jordbrukare.²³¹ Kraven på åtgärder inom tvärvillkoren är därför till sin struktur uppbyggda kring motprestationer som krävs av den enskilde

²²⁹ Detta har även uppmärksamats av Lefebvre m.fl., "Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy", s. 2088.

²³⁰ Se t.ex. Westerlund, *Fundamentals of Environmental Law Methodology*, s. 449–450.

²³¹ Se avsnitt 4.3.1.

jordbrukaren. Varken i de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) eller i GAEC-normerna finns några generella krav eller några möjligheter att genomföra tvärvillkoren genom koordinerade insatser mellan gårdar. Detta gäller t.ex. för GAEC nr 7 vilken riktar krav om bibehållande av landskapselement och skötselkrav för träd och buskar mot den specifika jordbrukaren. Beroende på utformningen av de specifika SMR-kraven eller den nationella eller regionala GAEC-standarden kan dock viss hänsyn till landskapsnivån möjliggöras. Ett sådant undantag finns i relation till SMR nr 2 och 3. Eftersom dessa kräver att den enskilde jordbrukaren riktar åtgärder på sin gård i förhållande till hur det påverkar Natura 2000-områden så innebär det, beroende på hur Natura 2000-området breder ut sig i det specifika fallet – om det är lokaliserat i anslutning till en specifik jordbrukares mark respektive om hela området är lokaliserat på den aktuella jordbrukarens mark – att åtgärderna på den enskilda gården kan behöva förhålla sig till det omkringliggande landskapet och även koordineras i relation till andra jordbrukares åtgärder.

Både SMR nr 2 och 3 och GAEC nr 7 riktar sig alltså primärt till den enskilda gården, men i vart fall SMR nr 2 och 3 skapar genom sin relation till Natura 2000-områden viss möjlighet till att kräva koordinering av insatser i relation till landskapsnivån.

5.2.2 Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning

Tvärvillkoren är utformade som minimikrav.²³² Därför utgör de typexempel på sådana åtgärder som behöver genomföras på alla platser. De föreskrivna verksamhetskraven (SMR) utgår från kraven i lagstiftningen vilka har beskrivits utgöra en miljömässig baslinje.²³³ Även GAEC, som i vissa fall kan gå utöver lagkraven, får anses innehålla grundläggande krav som bör genomföras generellt.²³⁴ Därför studeras i förhållande till den mer

²³² Artikel 94 finansieringsförordningen.

²³³ Matthews, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", s. 23.

²³⁴ Jfr avsnitt 3.1.3.

övergripande skalan om tvärvillkoren uppnår en lägsta nivå av skydd på alla platser som omfattas av direktstöd och om tvärvillkoren möjliggör olika typer av åtgärder på olika platser. Frågan om de möjliggör att åtgärder riktas mot platser där det är särskilt lämpligt, är på grund av tvärvillkorens grundläggande karaktär mindre relevant.

Få krav riktade mot samtliga gårdar

Medför då tvärvillkoren en lägsta nivå av krav för biologisk mångfald på alla gårdar som tar del av direktstöd? Eftersom tvärvillkoren utgör just minimikrav bör det finnas få undantag från att uppfylla kraven. Att små gårdar kan vara undantagna från att uppfylla kraven gör att tvärvillkoren i vissa fall inte alls når regioner med små gårdar.²³⁵ Dessa undantag är införda för att förenkla för små gårdar²³⁶ och det är svårt att säga i vilken grad de urholkar tvärvillkorens effektivitet.

Vad gäller de gårdar som omfattas av tvärvillkoren blir SMR nr 3 och delar av SMR nr 2 endast tillämpliga i områden med jordbruksmark som är del av ett Natura 2000-område eller som är belägen nära ett sådant område. Eftersom Natura 2000-områdena utsetts mot bakgrund av att de har en hög bevarandestatus²³⁷ kan det visserligen vara motiverat med utökade åtgärder i dessa områden. Trots att det underliggande art- och habitatdirektivet är tillämpligt både inom Natura 2000 och utanför²³⁸ har man till SMR nr 3 endast valt artiklar från art- och habitatdirektivet som syftar till att förbättra skydd av Natura 2000-områden. Detta gör att i förhållande till de växt- och djurarter som är skyddade under art- och habitatdirektivet så finns inga lägsta krav om skydd utanför de platser som har ett anslutande Natura 2000-område. Vad gäller SMR nr 2 så innefattar den artiklar i fågelskyddsdirektivet vilka ger ett skydd mot försämring av fåglars livsmiljöer även utanför de särskilda skyddsområdena. Artikel 4.4 är dock till sin ordalydelse begränsad till att medlemsstaterna endast ska ”sträva efter” att uppnå ett sådant skydd. Artikel 3.2.b går dock utöver detta

²³⁵ Jack, “Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development”, s. 147.

²³⁶ Skäl 57 finansieringsförordningen.

²³⁷ Se artikel 3.1 art- och habitatdirektivet.

²³⁸ Se t.ex. artikel 2, 3.3 och 10 art- och habitatdirektivet.

och kräver underhålls- och skötselåtgärder för att skydda tillräckliga livsmiljöer för de naturligt förekommande fåglarna. Detta krav har en bred räckvidd. Det är dock otydligt vad kravet faktiskt innebär på konkret nivå för jordbrukare. Att kravet är så allmänt utformat medför att det är troligt att inte heller SMR nr 2 kommer att riktas mot samtliga gårdar som omfattas av tvärvillkor, även om medlemsstater i teorin skulle kunna implementera strikta krav för jordbrukare mot bakgrund av detta krav.

GAEC nr 7 och dess grundkrav om bibehållande av landskapselement och skötsel av buskar och träd är därmed det enda tvärvillkor inriktat på biologisk mångfald som uppställs för alla gårdar som omfattas av tvärvillkor. De övriga kraven i GAEC nr 7 om bevarande av bl.a. häckar och dammar och skyddet för invasiva arter tillåts variera i olika regioner utifrån medlemsstaters varierande ambitioner. Även kravet om bibehållande av landskapselement i GAEC nr 7 är dock begränsade på så sätt att det förhåller sig till landskapselement som redan existerar i landskapet och därmed syftar till att bevara en viss nivå snarare än ett förstärkt skydd i områden där få landskapselement existerar idag.²³⁹

Viss möjlighet att rikta olika typer av åtgärder mot gårdarna

Nästa fråga är om tvärvillkoren möjliggör olika typer av åtgärder på olika platser. Samtliga föreskrivna verksamhetskrav (SMR) uppställer samma krav oberoende av vilken plats de riktar sig till. Inom ramen för den formella likabehandlingen finns det dock åtminstone två olika typer av möjligheter till variation av de föreskrivna verksamhetskraven.

Dels är de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) utformade på så sätt att de hänvisar till artiklar i direktiv vilka riktar sig till medlemsstaterna och inte till den enskilda jordbrukaren. Detta medför att tillämpningen i det specifika fallet är beroende av medlemsstatens implementering vilket gör att de föreskrivna verksamhetskraven kan komma att medföra olika krav i olika regioner. Även om det skulle kunna innebära en anpassning till olika geografiska kontexter är det dock troligare att det

²³⁹ Att krav tenderar att vara inriktade på att bevara befintliga element snarare än att utveckla nya element har diskuterats av Lefebvre m.fl. i "Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy", s. 2105–2106.

medför att kraven riskerar att urholkas. Implementeringen riskerar att resultera i att de enskilda jordbrukarna inte får tillräckligt skarpa krav ställda mot sig.

Dels kan, beroende av hur kraven i det underliggande direktivet till det specifika SMR-kravet är utformat, det formellt lika kravet i praktiken variera för olika jordbrukare. Kraven i SMR nr 2 och 3 är generellt utformade för att nödvändiga åtgärder vidtas inom Natura 2000-områden. Detta medför olika typer av krav beroende på vad som är ”nödvändigt” utifrån miljöförhållandena i det specifika fallet, vilken typ av Natura 2000-område det är fråga om och vilka arter som ska skyddas.

Gällande GAEC-normerna finns möjligheter att inom ramarna för dessa ta fram standarder på regional nivå för att möjliggöra variationer i kraven i förhållande till flera olika aspekter. Inom ramen för GAEC nr 7 finns möjligheter att ”i lämpliga fall” ställa krav på att bibehålla ”häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd, åkerkanter och terrasser”.²⁴⁰ Detta med ”i lämpliga fall” kan tolkas som att det går att utforma denna del av GAEC nr 7 med utgångspunkt i en strategi för vilka åtgärder som bör genomföras var, särskilt om man läser det ihop med den generella möjligheten att anpassa standarden till särskilda förhållanden.²⁴¹ Dock är ytterligare kontextanpassning begränsad utifrån inriktningen på bibehållande av landskapselement eftersom bibehållandet bara kan ske på de platser och i den omfattning det i dagsläget finns landskapselement. Kontextanpassningen är även begränsad utifrån förbudet att införa andra typer av normer i sin GAEC-standard än de sju som är definierade på EU-nivå.

5.2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att tvärvillkoren primärt är inriktade på åtgärder på gårdsnivå snarare än att insatser koordineras mellan gårdar på landskapsnivå.

²⁴⁰ GAEC 7, Bilaga II finansieringsförordningen.

²⁴¹ Se avsnitt 4.3.2.

Både i förhållande till landskapsnivån och en mer övergripande nivå är det problematiskt att de faktiska krav rörande biologisk mångfald som konkret uppställs i relation till *samtliga* gårdar som omfattas av tvärvillkor inte är särskilt omfattande. De krav som i samtliga fall uppställs är att bevara landskapselement och att buskar och häckar inte klipps under fåglars häcknings- och uppfödningstid. Dessutom kan små gårdar, genom att i vissa fall kunna ta del av ett särskilt stöd utanför grundstödet vara undantagna helt från tvärvillkoren och därmed även från dessa krav.

Däremot medför SMR nr 2 och 3 och deras förhållande till Natura 2000-områden stora möjligheter till och, till viss del, krav på anpassning till olika geografiska kontexter utifrån övergripande planer för landskap i Natura 2000-områden. Medlemsstaternas stora frihet i implementeringen av de föreskrivna verksamhetskraven riskerar dock att medföra att de faktiska kraven i relation till Natura 2000-områden, och till fåglars livsmiljöer generellt, inte blir tillräckliga. Även GAEC nr 7 kan, genom möjligheten att fastställa dess innehåll i särskilda regionala standarder, till viss del anpassas till olika geografiska kontexter. Den möjliga kontextanpassningen begränsas dock av att den regionala standarden är begränsad till innehållet i GAEC nr 7 och att inga andra typer av krav får ställas regionalt.

5.3 Ekologiska fokusarealer

5.3.1 Koordinering mellan gårdar

En generell kritik mot kravet om ekologiska fokusarealer är att det på grund av sina undantag endast omfattar cirka halva EU:s jordbruksmark. När så stor del av marken är undantagen utgör det ett grundläggande problem för att kunna genomföra anpassade åtgärder på landskapsnivå.

Inom ramen för den mark som omfattas finns dock en möjlighet för medlemsstater att antingen möjliggöra för eller tvinga jordbrukare att genomföra sina ekologiska fokusarealer i samverkan mellan

gårdar. Upprättandet av formella organisationer av jordbrukare är ett sätt att minska de hinder som finns för koordinerade insatser. En begränsning är att medlemsstaterna på nationell nivå måste välja att implementera detta initiativ. Möjligheterna till att med ekologiska fokusarealer uppnå att åtgärder kan koordineras på en landskapsnivå är därmed helt upp till medlemsstaterna. Den geografiska placeringen av ekologiska fokusarealer är även inom dessa alternativ begränsad genom kravet på att minst 50 procent av EFA måste uppnås på respektive jordbrukares mark. Trots begränsningen har dessa möjligheter till samordnade åtgärder på landskapsnivå betraktats ha en underutnyttjad potential.²⁴²

Huvudregeln är istället att det är upp till varje enskild jordbrukare att genomföra kraven på ekologiska fokusarealer enskilt på sin gård. Även om koordinerat genomförande tillåts har de höga trösklarna för ett sådant genomförande²⁴³ inte hanterats i direktstödsförordningen. För medlemsstater som vill genomföra ekologiska fokusarealer koordinerat finns däremot stora möjligheter inom ramen för den mark som överhuvudtaget omfattas av EFA-kraven.

5.3.2 Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning

Förgröningsstödet i sin helhet har tillkommit med utgångspunkt i att EU-kommissionen velat ha universella regler som ska tillämpas på alla gårdar.²⁴⁴ Frågan är om de ekologiska fokusarealerna, trots sin universella form, utformats på så sätt att deras genomförande går att anpassa till olika geografiska kontexter utifrån en övergripande planering av markanvändningen.

²⁴² I praktiken har endast Nederländerna och Polen valt att tillåta koordinerade insatser. Pe'er m.fl., "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", s. 527.

²⁴³ Jfr avsnitt 3.1.2.

²⁴⁴ Matthews, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", s. 19.

Det enhetliga kravet på fem procent EFA försvårar anpassning

I föregående avsnitt konstaterades det problematiska i att det finns stora undantag från kravet om ekologiska fokusarealer, men för de gårdar som trots allt omfattas finns ett generellt krav på att de ekologiska fokusarealerna ska utgöra fem procent av markerna. Det faktum att det på EU-nivån finns ett specificerat krav som ska tillämpas på gårdsnivå är problematiskt i relation till behoven av kontextanpassning. Tidigare har konstaterats att olika grad av åtgärder måste kunna genomföras på olika platser.²⁴⁵ I en studie som gjorts särskilt på just ekologiska fokusarealer har konstaterats att det finns stora skillnader i vilken andel EFA som krävs för att uppnå effekter för olika typer av arter i olika regioner. Ibland kan det krävas att mindre än fem procent av marken omfattas medan det i andra fall inte är tillräckligt. Kravet om att lika stor andel av markerna ska bestå av ekologiska fokusarealer i hela EU har därför kritiserats eftersom det omöjliggör regionala riktlinjer utifrån den specifika platsens ekologiska egenskaper.²⁴⁶

Medlemsstaters val av EFA – begränsad styrningsfunktion

En möjlighet till anpassning till särskilda förhållanden på nationell nivå är att medlemsstaterna väljer vilka ekologiska fokusarealer som tillåts nationellt. I direktstödsförordningen står: ”Medlemsstaterna ska senast den 1 augusti 2014 besluta att något eller några av följande ska betraktas som område med ekologiskt fokus”.²⁴⁷ Det framgår inte tydligt om det är tillåtet för medlemsstater att besluta att vissa ekologiska fokusarealer endast tillåts i vissa regioner eller under vissa förutsättningar. Ordalydelsen kan dock tolkas som att det inte är tillåtet. I andra fall där det är tillåtet med regionala anpassningar uttrycks det explicit, t.ex. i fråga om sammanhängande arealer på regional nivå²⁴⁸ eller att regionala landskapsprogram tillåts²⁴⁹, vilket inte gjorts i detta fall.

²⁴⁵ Se avsnitt 3.1.3.

²⁴⁶ Cormont m.fl., “Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP target on natural elements”, s. 23.

²⁴⁷ Artikel 46.2 direktstödsförordningen.

²⁴⁸ Artikel 46.5 direktstödsförordningen.

²⁴⁹ Artikel 6.2 landsbygdsstödsförordningen.

Den stora flexibiliteten för medlemsstaterna främjar därför inte att ekologiska fokusarealer som lämpar sig för biologisk mångfald specifikt på en plats får användas där. Istället möjliggör flexibiliteten att alla tillåtna ekologiska fokusarealer används i hela medlemsstaten, oberoende av vilken effekt de har på biologisk mångfald. Det blir därmed ett instrument som genom sin missriktade flexibilitet saknar precision. Detta förstärks av att många av de typer av ekologiska fokusarealer som godkänns av EU inte alls anses bidra till biologisk mångfald.²⁵⁰ Dock finns inget lägsta krav på antal tillåtna ekologiska fokusarealer – så i princip kan medlemsstaterna välja att begränsa jordbrukares valmöjligheter till en eller ett fåtal EFA utifrån att dessa är mest effektiva för biologisk mångfald.

Viktningfaktorererna – i princip bra för styrningen

Viktningensreglerna är ett försök av EU att möjliggöra kontextanpassning genom att tillåta olika typer av ekologiska fokusarealer, men att samtidigt, genom att vikta den yta som krävs för att anses uppnå en specifik ekologisk fokusareal, uppnå samma miljönytta oavsett val av EFA. Som princip kan detta anses vara en form av styrning som möjliggör anpassning till olika kontexter utan att riskera att ambitionsnivån i fråga om åtgärder för biologiska mångfald sänks.

Viktningfaktorererna är dock, för att kunna skapa incitament för effektiva åtgärder för biologisk mångfald, beroende av att det faktiska värdet för biologisk mångfald förhåller sig till den viktning som respektive typ av ekologisk fokusareal fått. Viktningen har kritiserats för att inte förhålla sig till den miljönytta som respektive ekologisk fokusareal ger. Ett exempel är att tre ekologiska fokusarealer: fångstgrödor, gröntäcke och kvävefixerande grödor anses ha oklara eller begränsade bidrag till biologisk mångfald och därför inte borde vara tillåtna alls.²⁵¹ Ett annat exempel är att buffertområden räknas om utifrån längden på området vilket gör att bredden

²⁵⁰ Artikel 43.10–11 och artikel 46.4 direktstödsförordningen och Pe'er m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", s. 1090.

²⁵¹ Pe'er m.fl., "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", s. 525.

av ett sådant område inte tas med i viktningen även fast den i stor mån påverkar hur stor nytta för biologisk mångfald ska bli. Viktningen skapar istället incitament för att buffertområden ska vara så smala som möjligt.²⁵²

Koordinerade insatser – viss möjlighet till strategisk styrning

En annan möjlighet för medlemsstater att planera marker strategiskt är genom att utnyttja möjligheten till koordinerade insatser med en större grupp av jordbrukare se till att områden med ekologiska fokusarealer placerades på särskilt relevanta ytor. Detta begränsas dock, vilket tidigare konstaterats, av att varje jordbrukare måste uppfylla 50 procent av kravet om ekologiska fokusarealer på sin egen mark.²⁵³

Undantagen från EFA – inte välvägda för biologisk mångfald

Det finns vidare många undantag från kravet om ekologiska fokusarealer. Eftersom en högre grad av åtgärder konstaterats vara lämpliga på vissa platser, skulle undantag från de ekologiska fokusarealerna kunna vara lämpliga i förhållande till en övergripande planering av markanvändningen. Det går dock lätt att konstatera att undantagen från de ekologiska fokusarealerna inte är definierade för att uppnå lämpliga avvägningar mellan intresset av matproduktion, ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Från kravet om ekologiska fokusarealer har man undantagit ekologiska jordbruk med utgångspunkten att ekologiska gårdar redan vidtar en rad åtgärder och inte bör få ytterligare krav ställda på sig.²⁵⁴ Man har också generellt undantagit små gårdar, vilka ofta bedriver mindre intensivt jordbruk. Dessa båda typer av gårdar är sådana som skulle lämpa sig särskilt bra för att maximera insatser för biologisk mångfald. Därför försvårar utformningen av undantagen från de ekologiska fokusarealerna inte bara koordinerade insatser mellan gårdar, utan även planering av markanvändning i en större skala.

²⁵² Naturvårdsverket, *Ekologiska fokusarealer i samverkan: utvärdering av effekter på ekosystemtjänster, jordbruk och administration*, s. 22.

²⁵³ Se avsnitt 5.3.1.

²⁵⁴ Skäl 38 direktstödsförordningen.

Likvärdiga metoder medför större flexibilitet

Ett sätt för medlemsstater att kunna tillämpa mer anpassade krav är att välja att tillämpa likvärdiga metoder istället för de mer exakta ekologiska fokusarealerna. De likvärdiga metoderna har därför ansetts hysa en potential för biologisk mångfald.²⁵⁵ Eftersom de likvärdiga metoderna kan genomföras inom ramen för miljöersättningar finns ännu större flexibilitet för medlemsstaterna och problematiken och fördelarna med de likvärdiga metoderna i förhållande till möjligheter till kontextanpassning liknar dem för miljöersättningar, vilka behandlas i nästa avsnitt.

5.3.3 Sammanfattning

För att sammanfatta hur de ekologiska fokusarealerna förhåller sig till lämpliga rumsliga skalor kan först konstateras att de undantag som finns från EFA inte är särskilt lämpliga. Undantagen gör nämligen att de ekologiska fokusarealerna riktas fel – bort från platser där åtgärder för biologisk mångfald bör maximeras – samtidigt som undantagen försvårar genomförandet av koordinerade insatserna utifrån en landskapsnivå.

Beträffande de områden som omfattas finns dock stor potential för koordinerade insatser på landskapsnivå, men trösklarna är höga. Det är betydligt enklare att genomföra kravet om ekologiska fokusarealer på varje gård för sig. Den potential som finns skulle dock kunna utnyttjas i väsentligt större utsträckning av medlemsstaterna.

Gällande möjligheterna till en mer övergripande planering för medlemsstaterna kan konstateras att kravet om att den försvåras av det enhetliga kravet om att ekologiska fokusarealer ska omfatta fem procent av samtliga gårdar som tar del av förgröningsstöds marker. Att medlemsstater får välja vilka ekologiska fokusarealer som tillåts nationellt kan däremot utnyttjas för att maximera biologisk mångfald. Medlemsstaters valmöjligheter kan dock även minska styrningen mot biologisk mångfald eftersom medlemsstaten kan välja ut typer av ekologiska fokusarealer som

²⁵⁵ Pe'er m.fl., "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", s. 525.

är mindre, eller i princip inte alls, effektiva för biologisk mångfald. Viktningsfaktorerna skulle kunna motverka denna problematiska flexibilitet, men de misslyckas på grund av att den faktiska viktningen i direktstödsförordningen inte har utformats med tillräcklig precision. De likvärdiga metoderna möjliggör dock för medlemsstaterna att delvis undgå de ovan specificerade problemen med de ekologiska fokusarealernas begränsningar i förhållande till kontextanpassning.

5.4 Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)

5.4.1 Implementeringens roll

Hur ett regelverk implementeras är självfallet relevant för vilka effekter regelverket genererar. Redan tidigare har konstaterats att implementeringen av både tvärvillkoren och EFA är särskilt viktig eftersom dessa innehåller så stort mått av utrymme för medlemsstaterna att utforma dem som de finner lämpligt.²⁵⁶ Miljöersättningar är ännu mer övergripande reglerat än både tvärvillkoren och EFA. Därför är deras effekter på biologisk mångfald i ännu större utsträckning beroende av andra faktorer än regelverkets utformning. Faktorer som t.ex. vilken kunskap och erfarenhet som finns av att arbeta med miljöåtgärder, budgeten som helhet och nivån på ersättningar till jordbrukare blir avgörande för miljöersättningarnas resultat.²⁵⁷ Redan utifrån den grova grupperingen av miljöersättningar i smala respektive breda åtgärder kan konstateras att åtgärderna kan skilja sig väsentligen från varandra. Dessutom har kritik riktats både mot hur medlemsstaterna utformat sina miljöersättningsprogram och att det är väldigt olika andel av marken som är del av miljöersättningar i de olika EU länderna.²⁵⁸ Med det sagt, begränsas dock utvärderingen till den övergripande regleringen och

²⁵⁶ Se kapitlets tidigare avsnitt.

²⁵⁷ Jack, *Agriculture and EU environmental law*, s. 119. Se även t.ex. Martyn, "The Common Agricultural Policy: An Adequate Means of Supporting Biodiversity and Ecosystem Services within the European Union?", s. 161.

²⁵⁸ Jack, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 142.

vilka grundförutsättningar den ställer upp i fråga om rumsliga avgränsningar.

5.4.2 Koordinering mellan gårdar

Eftersom det finns en stor flexibilitet i hur medlemsstater kan utforma miljöersättningar finns stora möjligheter för medlemsstater att skapa projekt som syftar till att uppnå en koordinering av insatser mellan gårdar.

Koordinerade insatser är dock mer krävande än insatser på gårdsnivå. Ett exempel på ett sådant typ av problem i relation till miljöersättningar är att i praktiken har ofta en egen organisation behövt upprättas för att dessa ska kunna genomföras koordinerat.²⁵⁹ Därför kan det kritiseras att det varken finns krav eller väsentliga incitament i landsbygdsstödsförordningen att genomföra miljöersättningar koordinerat. Det enda som konkret underlättar koordinerade insatser i förhållande till insatser för enskilda gårdar är att transaktionskostnader kan ersättas till en något större procentandel för sådana miljöersättningsprojekt. Enligt Lefebvre m.fl. har regeln införts som en effekt av en förståelse för behovet av koordinerade åtgärder och de ser det som en förbättring jämfört med tidigare CAP.²⁶⁰ Eftersom koordinerade insatser faktiskt antas medföra ytterligare transaktionskostnader,²⁶¹ innebär regeln snarare att koordinerade insatser inte missgynnas ur ett ersättningsperspektiv än att starkare incitament skapas för sådana insatser än insatser på gårdsnivå.

I brist på andra incitament skulle visserligen den i landsbygdsprogrammen obligatoriska åtgärden om rådgivning kunna användas till att motivera jordbrukare att delta i koordinerade åtgärder.²⁶² Sammantaget är möjligheten till högre transaktionskostnader och kravet om rådgivning dock långt ifrån tillräckliga för att landsbygdsstödsförordningen ska bidra till koordinerade insatser i stor omfattning. Lefebvre m.fl., vilka

²⁵⁹ Westerink m.fl., "Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management", s. 184.

²⁶⁰ Lefebvre m.fl., "Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy", s. 2100.

²⁶¹ Se skäl 22 direktstödsförordningen.

²⁶² Se avsnitt 3.1.2.

delar uppfattningen att förordningen skapar för låga incitament för koordinerade insatser, anser att det i grunden beror på att miljöersättningarna utvecklats från en ekonomisk teori som är fokuserad på produktion och endast betraktar effekter på landskapsnivå som en biprodukt av olika jordbruksaktiviteter.²⁶³

5.4.3 Kontextanpassning utifrån plan för markanvändning

Frivilligheten att delta i miljöersättningar, kraven på ersättningarnas utformning och de begränsade möjligheterna för medlemsstaterna att välja ut lämpliga gårdar för projekten är faktorer som är relevanta för frågan om miljöersättningarna utformats för att möjliggöra tillräcklig anpassning till olika geografiska kontexter.

Frivillighet medför både problem och möjligheter

I fråga om möjligheten att anpassa till geografisk kontext utifrån en övergripande planering är det faktum att miljöersättningsprojekt är frivilliga för jordbrukarna relevant. Frivilligheten gör att det både finns större och mindre möjligheter att rikta var insatser genomförs. En möjlighet med den frivilliga formen är att projekt inte måste vara anpassade för att kunna genomföras på alla platser. En begränsning är istället att det inte går att tvinga jordbrukare med särskilt gynnsamma ekologiska förutsättningar för att uppnå positiva effekter för biologisk mångfald att delta i miljöersättningsprojekt. Jack har konstaterat att i praktiken omfattas stora områden av miljöersättningsprojekt utan att det är säkert att dessa områden är särskilt lämpade för insatser.²⁶⁴ Att få de områden som är mest lämpade att inkluderas i passande projekt är istället beroende av att antingen de

²⁶³ Lefebvre m.fl., "Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy", s. 2096.

²⁶⁴ Jack, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 142. Jack diskuterar insatser lämpade för ekosystemtjänster, men samma resonemang fungerar för insatser lämpade för biologisk mångfald.

aktuella jordbrukarna har en särskild vilja att genomföra miljöåtgärder²⁶⁵ eller att det finns ekonomiska incitament för att delta i miljöersättningsåtgärder.

Ersättningarnas utformning bidrar inte till åtgärder på de lämpligaste platserna

Nästa fråga är därför hur utformningen av ersättningen förhåller sig till möjligheten för medlemsstaterna att anpassa sina miljöersättningsprogram så att åtgärder riktas mot lämpliga områden. Miljöersättningar, vilka ska gå utöver mer grundläggande åtgärder, skulle kunna riktas särskilt mot landskap där jordbruket är mindre intensivt där, i många fall, särskild potential för förbättrad biologisk mångfald finns.²⁶⁶ Dessa områden riskerar ibland att bli övergivna eftersom det är svårt för jordbrukare att försörja sig där. Ersättningarna får dock endast ersätta inkomstbortfall eller merkostnader (utöver vissa transaktionskostnader).²⁶⁷ Att ersättningarnas nivåer utgår från inkomstbortfall gör att projekt i dessa områden inte kan generera stora intäkter för jordbrukarna. De ekonomiska incitamenten för miljöersättningar i dessa områden är därför låga i förhållande till vilka resultat för biologisk mångfald som skulle kunna uppnås. Att miljöersättningar värderas i förhållande till produktionsbortfall gör att ersättningar blir felriktade och inte skapar incitament i förhållande till var mest värde för den biologiska mångfalden kan uppnås.²⁶⁸ Det finns många som anser att resultatbaserade projekt skulle skapa bättre incitament för områden där det finns goda förutsättningar att generera resultat i fråga om biologisk mångfald.²⁶⁹

²⁶⁵ Hur framgångsrika miljöersättningsprojekt ska bli har till stor del ansetts vara beroende av jordbrukares attityder till miljöfrågor. Zanten m.fl., "European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review.", s. 319.

²⁶⁶ Se avsnitt 3.1.3.

²⁶⁷ Se avsnitt 4.4.3.

²⁶⁸ Jack, "Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development", s. 144.

²⁶⁹ Se t.ex. Potter, "Agricultural Multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy", s. 119–121.

Begränsade möjligheter att välja lämpliga gårdar

En fråga som uppstår är om det finns andra mekanismer i reglerna för miljöersättningar som kan kompensera för den snedvridning som ersättningssystemet genererar. Miljöersättningar är dock undantagna från möjligheten att välja ut deltagande gårdar utifrån urvalskriterier.²⁷⁰ Möjligen kan en undantagsregel användas, vilken säger att stödmottagare kan väljas ut genom inbjudningar att lämna förslag, med tillämpning av kriterier för ekonomisk och miljömässig effektivitet. Det är dock svårt att säga hur långt dessa kriterier kan sträckas. Undantaget utgår från att stödmottagarna själva ska lämna förslag. Det begränsar medlemsstaten i att på andra sätt utforma insatser den finner lämpliga. Undantaget är därför inte tillräckligt för att medlemsstaterna ska kunna göra urval anpassade till en övergripande planering av förvaltningen av biologisk mångfald.

5.4.4 Sammanfattning

Inledningsvis konstaterades att miljöersättningssystemet är så övergripande reglerat att dess resultat för biologisk mångfald huvudsakligen beror av medlemsstaternas utformning av landsbygdsprogrammen. Det övergripande regelverket påverkar dock i vissa delar hur miljöersättningarna förhåller sig till lämpliga rumsliga skalor.

Landsbygdsstödsförordningen hindrar visserligen inte genomförandet av koordinerade åtgärder på landskapsnivå, men ökningen av tillåtna transaktionskostnader tillsammans med den obligatoriska rådgivningen skapar inte tillräckliga incitament för att åtgärder ska genomföras koordinerat. Miljöersättningarna är därför alltför inriktade på åtgärder på gårdsnivå.

I förhållande till en mer övergripande nivå kan miljöersättningarnas frivilliga form konstateras vara positiv för möjligheten att anpassa innehållet i de respektive projekten till specifika kontexter, men frivilligheten medför att projekt är svåra att rikta till särskilt lämpliga platser för att gynna biologisk mångfald. Ersättningssystemet skapar inte heller

²⁷⁰ Se avsnitt 4.4.3.

incitament för att projekt initieras på särskilt lämpliga platser. I vissa fall blir det snarare tvärt om – lågintensiva jordbruk, där insatser för biologisk mångfald skulle kunna maximeras, kan endast få låga ersättningar för projekt. Denna snedvridning kompenseras inte heller av den begränsade möjligheten för medlemsstaterna att välja ut gårdar som erbjuds att genomföra miljöersättningsprojekt. Därför kan konstateras att regelverket inte effektivt riktar miljöersättningsprojekten till att genomföras på de platser som är lämpligast, vilket försvårar möjligheten att kontextanpassa miljöersättningarna utifrån en övergripande plan för markanvändningen.

6 De tidsmässiga skalorna i instrumenten

I det här kapitlet studeras hur CAP:s instrument för biologisk mångfald förhåller sig till lämpliga tidsmässiga skalor, vilket är den andra delen av den tredje frågeställningen. Detta görs genom att de lämpliga tidsmässiga avgränsningarna från avsnitt 3.2 relateras till de instrument i CAP vars innehåll utretts i kapitel fyra.²⁷¹ I omnämnd ordning behandlas instrumenten tvärvillkor, förgröningsstöd och miljöersättningar. Utvärderingen av förgröningsstödet är som tidigare fokuserad på de ekologiska fokusarealerna, men går i korthet in på kravet om diversifiering av grödor eftersom det är särskilt intressant i relation till tidsmässiga skalor.

6.1 Om analysens struktur och innehåll

I det här avsnittet förklaras vilka aspekter som har ansetts relevanta i undersökningen av hur de respektive instrumenten förhåller sig till de två identifierade tidsskalorna.

Först studeras hur instrumenten är anpassade till långsiktiga tidsramar. För frågan om långsiktighet är för vilka tidsperioder som regleringen kräver att åtgärder genomförs relevant. Det är viktigt att effekter för biologisk mångfald uppnås för den tidsperiod som en insats genomförs. Eftersom det är konstaterat att förvaltningen ofta utgår från kortare tidsskalor än ekosystemets processer är även hur åtgärder avslutas och övergår i nya åtgärder relevant. Det måste finnas mekanismer som gör att de vinster som en åtgärd inneburit kan fortgå.²⁷²

I en andra del studeras hur instrumenten förhåller sig till det korta tidsperspektivet – om åtgärder kan genomföras vid specifika

²⁷¹ För källor till sakförhållanden som lyfts fram i detta kapitel och som saknar särskild hänvisning, se respektive instruments avsnitt i kapitel fyra.

²⁷² Jfr avsnitt 3.2.2.

tidpunkter respektive snabbt anpassas efter förändrade miljöförhållanden. Kravet om snabb anpassning genererar krav på att regleringen skapar tillräckliga möjligheter att förändra insatser efter att de inletts. Detta kan t.ex. innebära att befogenheter att förändra och anpassa insatser finns på lokal nivå. Ett annat sätt som regleringen kan tillgodose kravet på snabb anpassning är att åtgärder inom instrumenten uppställer tillräckliga skötselkrav vilka kontinuerligt kan anpassas. Gällande val av tidpunkt för insatser är det olika från fall till fall vilka behov som finns.²⁷³ I instrumenten undersöks om det överhuvudtaget tagits hänsyn till att val av tidpunkt kan vara av relevans för åtgärders genomförande.

Det är enklare att undersöka hur instrumenten förhåller sig till tidsmässiga skalor än rumsliga skalor eftersom instrumentens tidsramar i huvudsak är tydligt fastlagda och ofta gemensamma för instrumenten i sin helhet. Det medför att den följande analysen är kortare än analysen av instrumentens rumsliga skalor i föregående kapitel.

6.2 Tvärvillkor

6.2.1 Långsiktighet

Gällande tvärvillkorens långsiktighet ställs först frågan om effekter för biologisk mångfald uppnås för den tidsperiod som tvärvillkor genomförs. Därefter utreds hur åtgärder kan övergå i nya åtgärder.

Insatsernas tidsperioder - ettåriga eller permanenta krav?

Eftersom ersättning från direktstöden beviljas per år, måste tvärvillkoren uppfyllas för varje år. Det gör att aktiva åtgärder både inom de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) och i relation till GAEC nr 7 måste utformas så att de kan vidtas på årsbasis. Kraven ska uppfyllas under hela året vilket framgår bl.a. av att sanktioner kan utgå om tvärvillkoren inte upprätthålls under det kalenderår som stöd utgått för. Vidare är direktstödet, som är en

²⁷³ Jfr avsnitt 3.2.3.

form av inkomststöd, utformat så att jordbrukare kan ansöka om det i fler än ett år.²⁷⁴ Därmed behöver åtgärderna i praktiken i stor utsträckning uppfyllas permanent. En brist är dock att de ettåriga stöden gör att det riskerar att uppstå luckor för de marker som stöd inte söks för varje år. Utan att studera mer ingående vilken tid det tar för olika typer av åtgärder att generera effekter för biologisk mångfald kommer dock tvärvillkoren i många fall uppfyllas år efter år, och på så vis är deras långsiktighet främst begränsad av om de förändras mellan CAP:s genomförandeperioder.

7-års cyklerna är svåra att utvärdera

Nästa fråga blir därmed hur förändringar mellan de olika CAP, vilka spänner över sju år, hanteras. Det är svårt att veta hur tvärvillkoren kommer att hanteras i CAP efter 2020. Historiskt har både de föreskrivna verksamhetskraven (SMR) och GAEC-normerna förändrats väsentligt mellan olika CAP.²⁷⁵ Vissa delar av tvärvillkoren som har ansetts medföra positiva effekter för biologisk mångfald har tagits bort i förhållande till CAP före 2014. Eftersom SMR nr 2 och 3 och GAEC nr 7 är fokuserade på kontinuerliga krav är deras värde beroende av att de upprätthålls fortgående. Tidigare när CAP omförhandlats i sin helhet har det inneburit att instrument förändras. Tvärvillkoren har i huvudsak utformats för att skapa ytterligare incitament för jordbrukare att upprätthålla lagkraven. Att ett krav försvinner från tvärvillkoren innebär att det kravet inte längre ställs som villkor för en jordbrukares direktstöd. Det innebär dock inte att det underliggande lagkravet till det borttagna tvärvillkoret upphör att gälla. En möjlighet för att mer sannolikt uppnå bibehållna effekter för biologisk mångfald över tid, vore att istället för att fokusera på tvärvillkor fokusera på genomdrivandet av de faktiska lagkraven. Även om innehållet i alla typer av rättsakter riskerar att inte upprätthållas över tid, kan tvärvillkorens innehåll generellt anses vara mindre beständiga än EU:s miljödirektiv eftersom CAP alltid revideras efter sju år.

²⁷⁴ Detta framgår t.ex. genom det komplicerade systemet med fördelning av stödrättigheter i grundstödet. Avsnitt 3, Kapitel 1, Avdelning III direktstödsförordningen.

²⁷⁵ Jämför t.ex. Bilaga II, Rådets förordning (EG) nr 73/2009 med Bilaga II finansieringsförordningen.

6.2.2 Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder

Först utreds om tvärvillkoren möjliggör snabb anpassning utifrån ändrade miljöförhållanden och sedan om det i tvärvillkoren tagits hänsyn till behovet av att insatser genomförs vid lämpliga tidpunkter.

SMR lättare att snabbt anpassa än GAEC

Att tvärvillkoren ska uppfyllas från år till år gör att det finns en teoretisk möjlighet att mellan åren revidera vilka faktiska krav som ställs för att de mer generella kraven i tvärvillkoren ska anses uppfyllda. Det finns dock ingen mekanism som kräver att förändringar i miljön ska studeras eller påverka tvärvillkorens innehåll. Det är också, på grund av att kraven ska vara lika för alla jordbrukare, svårt att förändra de krav som ställs inom ett och samma år. Att vilka krav som ställs måste fastställas i relation till ett årligt stöd gör att behov av snabba anpassningar kan vara svåra att säkerställa.

Dock kan SMR nr 2 och 3, vilkas innehåll är övergripande formulerat, i medlemsstaters implementering inkludera kontinuerliga skötselkrav vilka kan utformas på ett sådant sätt att de måste anpassas utifrån de för tillfället rådande miljöförhållandena. Eftersom kraven i SMR nr 2 och 3 är utformade för att ”nödvändiga” åtgärder ska vidtas – finns direkt i ordalydelsen av dessa i princip ett krav på anpassning i förhållande till ändrade miljöförhållanden.

Däremot är det svårare att snabbt anpassa kraven i GAEC nr 7. Principiellt verkar det inte finnas några begränsningar för medlemsstaten att ändra sina upprättade GAEC-standarder utifrån att förändrade miljöförhållanden råder, och möjligheten finns att beslut om detta tas på regional nivå vilket möjligen skulle kunna göra besluten snabbare. Eftersom GAEC nr 7 innehåller mer konkret utformade krav, t.ex. om bibehållande av landskapselement, och inga ytterligare krav får tillfogas GAEC är det dock, även om förändringar i teorin skulle kunna genomföras relativt snabbt, tveksamt hur stora anpassningar som kan genomföras.

Vissa insatser kan anpassas till ekosystemets processer

I GAEC nr 7 finns ett specifikt förbud mot att klippa buskar och träd under fåglars häcknings- och uppfödningstid. Detta är ett exempel på ett förbud som förhåller sig till ekosystemets tidsmässiga processer. De andra delarna av GAEC nr 7 har inte anpassats på ett sådant sätt. Ifråga om de mer generellt utformade SMR nr 2 och 3 finns möjlighet att ställa krav som är anpassade till relevanta tidsperioder. Det är dock upp till den aktuella medlemsstaten att ställa sådana krav.

6.2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan gällande tvärvillkorens långsiktighet konstateras att deras krav, genom att jordbrukare tar del av stöd år efter år, är beständiga. På grund av benägenheten att förändra instrumenten i CAP vart sjunde år är de dock inte mer permanent beständiga, på det sätt som lagkraven som de bygger på visat sig vara. Det vore ur detta hänseende alltså bättre att faktiskt genomdriva art- och habitatdirektivets respektive fågeldirektivets artiklar istället för SMR nr 2 och 3.

Utifrån en kort tidsskala innehåller tvärvillkoren inga särskilda mekanismer för att snabbt kunna anpassas, men vad gäller SMR nr 2 och 3 finns på grund av deras flexibla utformning möjligheter för medlemsstaterna att se till att åtgärder snabbt kan anpassas till förändrade miljöförhållanden.

Både SMR nr 2 och 3 och GAEC nr 7 innehåller element vilka kan anpassas utifrån att olika åtgärder kan ha olika effekt under olika tidpunkter av ekosystemens processer. Utöver förbudet mot att klippa buskar och träd under fåglars häcknings- och uppfödningstid tycks dock inte kraven ha utformats med detta behov i åtanke utan möjligheten till val av tidpunkter för insatser beror snarare på den generella flexibilitet som medlemsstaterna har i implementeringen av tvärvillkoren.

6.3 Diversifiering av grödor

Kravet om diversifiering är en omarbetning av ett tidigare föreslaget krav att odla i en växtföljd. Huvudskälet till att kravet om att rotera grödor i en så kallad växtföljd inte infördes är problematiken med att direktstödet är ett årligt stöd och att rotation av grödor, som måste ske i ett längre tidsperspektiv, därför inte kan kontrolleras innan det ettåriga stödet utbetalas.²⁷⁶ Detta är därför ett tydligt exempel på hur ett helt instrument misslyckats på grund av att det anpassats till att kunna genomföras inom ramen för ett årligt stöd, istället för att anpassas till lämpliga tidsmässiga skalor för förvaltning av biologisk mångfald. I förberedelserna till CAP efter 2020 pågår diskussioner om hur krav om rotation av grödor trots allt ska kunna införas.²⁷⁷

6.4 Ekologiska fokusarealer

6.4.1 Långsiktighet

Vad gäller tidsperioder för de ekologiska fokusarealerna utgår de i likhet med tvärvillkoren, från årliga stöd. Det resonemang som förts avseende tvärvillkorens långsiktighet är därför tillämpligt även på de ekologiska fokusarealerna.²⁷⁸ Utöver det finns det dock frågor rörande långsiktighet som gäller specifikt för de ekologiska fokusarealerna.

Svårt att upprätthålla långsiktighet på grund av flexibilitet

Eftersom kravet om ekologiska fokusarealer består i att *kontinuerligt* bevara mark i ett visst skick är problematiken med att stödet är årligt inte lika stort som gällande hur kravet om diversifiering av grödor har utformats.²⁷⁹ Då kravet är utformat för att en viss andel av marken ska bestå av ekologiska

²⁷⁶ Hart, Baldock och Buckwell, "Learning the lessons of the Greening of the CAP, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network", s. 5.

²⁷⁷ Europeiska kommissionen, *Future of the common agricultural policy*.

²⁷⁸ Se avsnitt 6.2.1.

²⁷⁹ Se avsnitt 6.3.

fokusarealer finns, trots att kravet är kontinuerligt över tid, inga hinder att byta plats på var EFA-kravet uppfylls eller att byta typ av ekologisk fokusareal så länge fem procents-kravet ständigt uppfylls. Denna tillåtelse för jordbrukaren att fritt ändra områden för och typer av ekologiska fokusarealer kan innebära att uppnådda effekter för biologisk mångfald inte bibehålls över tid, även om EFA-kravet fortgår.

Permanent gräsmark-definitionen missgynnar långsiktiga EFA

Ifråga om områden som används till de ekologiska fokusarealerna ”buffertremsor” och ”mark i träda” finns risken att dessa efter fem år övergår till att definieras som ”permanent gräsmark”. Då kan de inte längre räknas som ekologiska fokusarealer. Detta har gjort att det finns ett incitament för att efter fem år, inte behålla dessa ekologiska fokusarealer på samma plats även om det från biologisk mångfald-synpunkt skulle ha varit värdefullt att bevara marken i denna typ av markanvändning.²⁸⁰

6.4.2 Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder

Rörande behovet av snabb anpassning av åtgärder finns det möjligheter för jordbrukare att byta vilken typ av ekologisk fokusareal som tillämpas på en gård, eller att ändra vilken plats den tillämpas på, mot bakgrund av ändrade miljöförhållanden. Det finns dock inget som tvingar en jordbrukare att göra sådana förändringar. Medlemsstaterna har även möjlighet att, om de inser att en specifik typ av ekologisk fokusareal inte har någon effekt, t.ex. på grund av ändrade miljöförhållanden, välja att inte tillåta den typen av EFA alls på nationell nivå.

Ett problem med de ekologiska fokusarealerna är att kravet inte innefattar några skötselkrav vilket gör att EFA blir statiska och inte anpassas till ändrade miljöförhållanden. Eftersom de ekologiska fokusarealerna genomförs under hela tidsperioden för stödet och saknar

²⁸⁰ Pe'er m.fl., “Adding Some Green to the Greening: Improving the EU’s Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers”, s. 526.

skötselkrav kan de inte heller anpassas till att genomföras vid specifika tidpunkter som förhåller sig till ekosystemets tidsmässiga processer.

6.4.3 Sammanfattning

Ovanstående genomgång kan sammanfattas i att de ekologiska fokusarealerna inte är anpassade varken för centrala långsiktiga eller kortsiktiga skalor. På grund av flexibiliteten i hur EFA-kravet kan genomföras riskerar långsiktiga effekter att inte upprätthållas. Detta förstärks särskilt i fråga om ekologiska fokusarealer av typerna buffertremsor och mark i träda. Då dessa behålls över flera år riskerar de att övergå i permanent gräsmark vilket medför att ersättningen för dessa marker går förlorad. Därmed skapas ett incitament för att inte behålla dessa typer av ekologiska fokusarealer på sikt.

Även om det för jordbrukare finns möjlighet att anpassa ekologiska fokusarealer genom att byta plats på dem respektive att byta typer av ekologiska fokusarealer kan EFA-kravet inte anses välanpassat till de behov av val av tidpunkter för, respektive snabb anpassning av, åtgärder som är viktiga i ett kortsiktigt perspektiv. Detta beror bl.a. på att det inte finns några skötselkrav för de marker som omfattas av ekologiska fokusarealer.

6.5 Åtgärden för miljö- och klimatvänligt jordbruk (miljöersättningar)

6.5.1 Långsiktighet

Miljöersättningsprojekt omfattar vanligen fem till sju års åtaganden, med möjlighet till förlängning av projekten. Utifrån behovet av långsiktighet är det positivt att det finns en möjlighet till längre åtaganden. Riskerna ifråga om långsiktighet ligger istället framförallt vid projektens slut. Efter insatsens slut kan ett nytt liknande projekt genomföras på samma plats men på grund av att ett nytt projekt återigen bygger på jordbrukarens frivillighet

finns risker att de resultat som uppnåtts inte bibehålls efter att det inledande projektet avslutats.

6.5.2 Tidpunkter för och snabb anpassning av åtgärder

I förhållande till snabbhet för förändringar finns stora möjligheter till att ta hänsyn till sådant i utformningen av projekten på grund av de få kraven i miljöersättningssystemet. Exempelvis finns möjligheter att föra in olika typer av skötselkrav i projekten. Det går också att ställa krav på att insatser genomförs vid tidpunkter som lämpar sig utifrån ekosystemets egna processer. När åtaganden ingåtts uppstår ett avtalsförhållande mellan myndigheten och jordbrukaren. Möjligheterna för medlemsstaten att efter avtalets ingående förändra projektet mot bakgrund av förändrade miljöförhållanden beror därför av vilket utrymme som finns i avtalets utformning, eller om den aktuella jordbrukaren är villig att förändra avtalet. Samtidigt gör typen av ersättning i projekten – att jordbrukaren får ersättning i förhållande till inkomstbortfall och merkostnader – att flexibiliteten för de insatser som projekten innehåller borde vara mindre än om ersättning hade utgått för uppnådda resultat för biologisk mångfald. Med en resultatbaserad ersättning hade nämligen insatserna per definition behövt anpassas till anpassas till tidpunkter för ekosystemets processer och behövt ta hänsyn till ändrade miljöförhållanden eftersom detta hade krävts för att uppnå resultat för den biologiska mångfalden.

6.5.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är regelverket utformat så att projekten i princip kan upprätthållas på lång sikt, men eftersom projekten är frivilliga för jordbrukare att delta i riskerar effekterna av projekten att inte upprätthållas över tid. Ur ett kortsiktigt perspektiv finns en flexibilitet i miljöersättningarna som gör att de går att anpassa både till snabba förändringar och att deras åtgärder kan genomföras i tidpunkter som förhåller sig till ekosystemens processer. Om sådana anpassningar

genomförs beror på de specifika projektens utformning.

Miljöersättningarnas tillåtna ersättningsformer är dock inte optimala för sådana anpassningar.

7 Sammanfattning och slutsats

I de föregående kapitlen har undersökts om de instrument som särskilt är inriktade på bevarandet av biologisk mångfald i det främsta regelverket för jordbruk inom EU, CAP, teoretiskt möjliggör att några av de principer som är centrala för bevarande av biologisk mångfald uppnås. I det här kapitlet sammanfattas undersökningen av hur delar av tvärvillkoren, de ekologiska fokusarealerna, diversifiering av grödor (i viss mån) och miljöersättningarna förhåller sig till lämpliga rumsliga och tidsmässiga skalor för att förvalta biologisk mångfald. Därefter presenteras undersökningens slutsatser.

7.1 Instrumentens rumsliga skalor

Instrumenten bör förhålla sig till en gårdsnivå, en landskapsnivå och en mer övergripande nivå. Gällande relationen mellan gårds- och landskapsnivåerna utgår instrumenten sammantaget huvudsakligen från gårdsnivån snarare än landskapsnivån. De höga trösklar som finns för att genomföra åtgärder på landskapsnivå har i alldeles för låg grad hanterats genom instrumentens utformning. Dock finns det, med vissa begränsningar såsom t.ex. tvärvillkorens generella utformning respektive kravet om att 50 procent av de ekologiska fokusarealerna måste genomföras på varje gård och att många gårdar helt är undantagna från kraven om ekologiska fokusarealer, möjligheter för medlemsstater själva att anpassa åtgärderna till landskapsnivån.

Gällande den mer övergripande skalan så kan konstateras att instrumenten gemensamt, trots att tvärvillkoren och EFA formulerats som grundläggande krav, innehåller få krav som i praktiken gäller på alla platser. Därför uppnås inte en heltäckande grundläggande miniminivå för den biologiska mångfalden för de gårdar som tar del av stöd genom CAP.

Analysen visar också att medlemsstaterna överlag har stora friheter i sin implementering av instrumenten i CAP. I viss mån är dock kraven i tvärvillkoren (t.ex. genom att regionala standarder begränsas av

innehållet i GAEC nr 7) och kraven i de ekologiska fokusarealerna (t.ex. kravet om att fem procent av en gård som tar del av förgröningsstöds mark ska omfattas av ekologiska fokusarealer och kravet om att 50 procent av ekologiska fokusarealer genomförs på varje gård) begränsande i möjligheten för medlemsstaterna att anpassa kraven till olika geografiska kontexter. Även miljöersättningsprojekten är svåra att anpassa platsspecifikt bl.a. på grund av utformningen av ersättningssystemet. Utöver dessa begränsningar medför den stora friheten för medlemsstater visserligen möjligheter till en övergripande planering. På grund av att instrumenten ofta har en bristande precision mot biologisk mångfald (ett exempel är de ekologiska fokusarealernas viktningsskattor) medför dock medlemsstaternas utrymme framförallt en stor risk för att åtgärderna för biologisk mångfald inte blir effektiva.

7.2 Instrumentens tidsmässiga skalor

Instrumenten bör förhålla sig till både långsiktiga och kortsiktiga tidsskalor. Utifrån en kort tidsskala finns överlag inte, i de olika respektive instrumenten, några särskilda mekanismer för att åtgärder ska kunna anpassas till förändrade miljöförhållanden. Det saknas vidare mekanismer som säkerställer att åtgärder genomförs vid tidpunkter som förhåller sig till ekosystemets egna processer. Ett undantag är det specifika kravet om anpassning till fåglars häcknings- och uppfödningstidpunkter i GAEC nr 7. De instrument som trots det går att anpassa till dessa korta tidsskalor är de instrument som överlag är flexibla: SMR nr 2 och 3 och miljöersättningarna. Att sådana anpassningar sker är återigen beroende av att medlemsstater ser ett sådant värde.

Vad gäller att uppnå och bibehålla effekter på lång sikt så finns framförallt en problematik med hur kravet om diversifiering av grödor respektive ekologiska fokusarealer är utformat. Även inom ramen för tidsperioden för genomförandet av dessa åtgärder kan positiva effekter för biologisk mångfald gå förlorade. Vad gäller diversifiering av grödor beror det på att hela åtgärden är utformad för att passa in i ramarna för krav till ett

årligt stöd istället för att få effekt för biologisk mångfald. Vad gäller ekologiska fokusarealer beror det på att det inte finns någon mekanism som hindrar en jordbrukare för att byta ut dessa i de fall denne har genomfört sådana ekologiska fokusarealer som har effekt för biologisk mångfald.

Beträffande tvärvillkoren och miljöersättningarna finns de stora riskerna istället i glappet mellan åtgärdernas genomförande. Eftersom tvärvillkoren utgår från miljödirektiv, vilka förändras i lägre utsträckning än innehållet i tvärvillkoren, så skulle ett fokus på att faktiskt genomdriva dessa inom deras egna ramverk istället för i tvärvillkoren stärka långsiktigheten. Miljöersättningar tar större hänsyn till en något längre tidsskala, men begränsas av att sådana projekt är helt frivilliga.

7.3 Slutsats

I avsnitt 4.1.4 framkom att kommissionen ansett det vara upp till medlemsstaterna att utnyttja de möjligheter som instrumenten för biologisk mångfald i CAP ger för att uppfylla målsättningarna i EU:s strategi för biologisk mångfald. Utredningen av instrumenten visar att i förhållande till rumsliga och tidsmässiga skalor, så stämmer i många fall detta påståande: medlemsstaterna har, dock med vissa begränsningar, stora möjligheter att i sin implementering av instrumenten se till att dessa förhåller sig till lämpliga rumsliga och tidsmässiga skalor. Samtidigt framträder en annan bild. Det faktum att det finns stora möjligheter med implementeringen, att systemet innehåller ett stort mått av flexibilitet för medlemsstaterna, kan även ses som att EU i fråga om lämpliga skalor lämpat över problematiken med biologisk mångfald i jordbruket på medlemsstaterna. Flexibiliteten är bred och missriktad i förhållande till den flexibilitet som skulle krävas för att uppnå en förvaltning på lämpliga skalor. Om medlemsstaterna inte gör sitt yttersta i alla avseenden för att implementera i grunden icke-preciserade instrument på komplicerade, dyra och administrativt krävande sätt, så kommer instrumenten inte att vara anpassade till lämpliga skalor för förvaltning av biologisk mångfald. Detta är särskilt oroväckande eftersom analysen är fokuserad till de instrument som har en inriktning mot biologisk

mångfald – och inte beaktar övriga delar av CAP vilken kan anses gå i motsatt riktning.

Sammantaget kan genom analysen konstateras att det på en principiell nivå finns avsevärda hinder för att genom de respektive instrumenten uppnå en förvaltning i lämpliga skalor som en del i att bevara den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.

7.4 Slutord

Genom att studera avgränsningarna av åtgärder för biologisk mångfald i tidsmässiga och rumsliga skalor synliggörs problematiken med att föra in åtgärder för biologisk mångfald i ett regelverk som är utformat för andra syften – syften som i själva verket motverkar biologisk mångfald. Även de delar i CAP som specifikt ska syfta till att uppnå effekter för biologisk mångfald påverkas av det ramverk de befinner sig i. Ovan har konstaterats att det visserligen finns möjligheter att implementera instrumenten på ett sätt som i relativt stor utsträckning tar hänsyn till lämpliga skalor för förvaltning av biologisk mångfald för de medlemsstater som har en sådan vilja. Det finns också möjligheter att i revideringen av CAP för dess nästkommande period göra förändringar i de befintliga instrumenten, t.ex. genom att skapa bättre incitament för koordinerade insatser mellan gårdar, eller genom att ersätta kravet om diversifiering av grödor med ett krav om rotation av grödor i en växtföljd. Sådana förändringar skulle kunna ha positiva effekter. Den huvudsakliga problematiken med att CAP i sin grundstruktur förhåller sig till andra skalor än de som krävs för biologisk mångfald skulle dock kvarstå. En verklig integrering mellan biologisk mångfald, andra ekosystemtjänster och matproduktion kräver ett regelverk som i grunden beaktar dessa intressen gemensamt.

Käll- och litteraturförteckning

Domar från Europeiska unionens domstol

Europeiska unionens domstols dom av den 19 september 2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509.

Dokument, rapporter och meddelanden från Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen, *CAP Explained Direct Payments for Farmers 2015–2020*, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, 2017.

Europeiska kommissionen, *Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC(2011) 1153 final av den 12 oktober 2011.

Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020*, KOM(2011) 244 slutlig av den 3 maj 2011.

Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*, KOM(2010) 672 slutlig av den 18 november 2010.

Europeiska kommissionen, *Modernising and Simplifying the CAP Background Document Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas*, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, 2017.

Europeiska kommissionen, *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet Halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020*, Generaldirektoratet för miljö, COM(2015) 478 final av den 2 oktober 2015.

Beslut inom konventionen om biologisk mångfald

Seventh Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, decision VII/11 Ecosystem approach, Kuala Lumpur, 2004.

Rapporter och beslut från svenska myndigheter

Jordbruksverket, Jordbruksverkets beslut 2018-08-07, Dnr 3.4.20-02371/2018: *Kontrollinstruktion för tvärvillkorskontroller 2018 Version 2*.

Naturvårdsverket, *Ekologiska fokusarealer i samverkan: utvärdering av effekter på ekosystemtjänster, jordbruk och administration*, Stockholm: Naturvårdsverket, 2017.

Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen: en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, Stockholm: Naturvårdsverket, 2008.

Litteratur

Baldock, David, "Twisted together: European Agriculture, environment and the Common Agricultural Policy" i *Research handbook on EU agriculture law* redigerad av Joseph A. McMahon och Micheal N. Cardwell, Cheltenham: Edward Elgar, 2015, s. 125–149.

Brady, Mark m.fl., *Impacts of direct payments: lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, Lund: Agrifood Economics Centre, 2017, <http://www.agrifood.se/publication.aspx?fKeyID=1889>.

Ceballos, Gerardo, Paul R. Ehrlich, och Rodolfo Dirzo, "Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114 nr. 30, 2017, s. E6089. <https://doi.org/10.1073/pnas.1704949114>.

Cormont, Anouk m.fl., "Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP target on natural elements", *Journal for Nature Conservation*, 30, 2016, s. 19–26.

De Lucia, Vito, "A Critical Interrogation of the Relation between the Ecosystem Approach and Ecosystem Services", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 27, nr 2, 2018, s. 104–14, <https://doi.org/10.1111/reel.12227>.

Duru, Michel m.fl., "How to implement biodiversity-based agriculture to enhance ecosystem services: a review", *Agronomy for Sustainable*

- Development*, 35, 2015, s. 1259–1281, DOI: 10.1007/s13593-015-0306-1.
- Ekroos, Johan m.fl., “Optimizing Agri-Environment Schemes for Biodiversity, Ecosystem Services or Both?”, *Biological Conservation*, 172, 2014, s. 65–71, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.02.013>.
- Epstein, Alicia, “The Ecological and Perpetual Dimensions of European Food Security: The Case for Sustainable Agriculture” i *Agricultural Law Current Issues from a Global Perspective* redigerad av Mariagrazia Alabrese, Margherita Brunori, Silvia Rolandi och Andrea Saba, Cham: Springer International Publishing, 2017, s. 19–52.
- Ferraris, Luchino, “The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the "greening" of the common agricultural policy”, *European Law Review*, 43(3), 2018, s. 410–423.
- Fischer, Joern, Brittain, Claire och Klein, Alexandra-Maria, “Biodiversity-Friendly Farming” i *Encyclopedia of biodiversity* redigerad av Simon Asher Levin, San Diego: Academic Press, 2013, s. 418–429.
- Forsberg, Maria, *Skogen som livsmiljö: en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Diss, Uppsala: Uppsala universitet, 2012.
- Gonthier, David J. m.fl., “Biodiversity conservation in agriculture requires a multi-scale approach”, *Proc. R. Soc., B* 281: 20141358, 2014, s. 1–8, <http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2014.1358>.
- Gräns, Minna, ”Om interaktiv rättsdogmatik” i *Interaktiv rättsvetenskap: en antologi* redigerad av Minna Gräns och Staffan Westerlund, Uppsala: Uppsala universitet, 2006, s. 59–74.
- Grooten, Monique and Almond, Rosamunde (red.), *Living Planet Report - 2018: Aiming Higher*, Gland: WWF, 2018.
- Hart, Kaley, Baldock, David och Buckwell Allan, *Learning the lessons of the Greening of the CAP, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network*, London: Institute for European Environmental Policy, 2016.
- Hodge, Ian, Jennifer Hauck och Aletta Bonn, ”The Alignment of Agricultural and Nature Conservation Policies in the European Union: Agriculture and Nature Conservation”, *Conservation Biology*, 29, nr 4, 2015, s. 996–1005, <https://doi.org/10.1111/cobi.12531>.
- Holt, Alison R., Anne Alix, Anne Thompson och Lorraine Maltby, “Food Production, Ecosystem Services and Biodiversity: We Can’t Have It All Everywhere”, *Science of The Total Environment*, 573, 2016, s. 1422–29. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.07.139>.
- Jack, Brian, “Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development” i *Law and Agroecology [Elektronisk resurs]: A Transdisciplinary Dialogue*, redigerad av Monteduro, Massimo, Buongiorno, Pierangelo, Di Benedetto, Saverio och Isoni, Alessandro, Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2015, s. 127–150.
- Jack, Brian, *Agriculture and EU environmental law*, Farnham: Ashgate, 2009.
- Kleineman, Jan, ”Rättsdogmatisk metod” i *Juridisk metodlära* redigerad av Maria Nääv och Mauro Zamboni, Lund: Studentlitteratur, 2018, s. 21–46.

- Krämer, Ludwig, "Giving a voice to the environment by challenging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies" i *European perspectives on environmental law and governance* redigerad av Suzanne Kingston, London: Routledge, 2013, s. 83–101.
- Landis, Douglas A., "Designing Agricultural Landscapes for Biodiversity-Based Ecosystem Services", *Basic and Applied Ecology*, 18, 2017, s. 1–12, <https://doi.org/10.1016/j.baae.2016.07.005>.
- Lange, Bettina, "How to think about 'nature-society' interactions in environmental law 'in action'" i *Research methods in environmental law: a handbook* redigerad av Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos och Victoria Brooks, Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2017, s. 29–50.
- Lefebvre, Marianne m.fl., "Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy", *Journal of Environmental Planning and Management*, 58 nr. 12, 2015, s. 2088–2112.
- Leventon, Julia m.fl., "Collaboration or Fragmentation? Biodiversity Management through the Common Agricultural Policy", *Land Use Policy*, 64, 2017, s. 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.02.009>.
- Martyn, Annie, "The Common Agricultural Policy: An Adequate Means of Supporting Biodiversity and Ecosystem Services within the European Union?", *Plymouth Law and Criminal Justice Review*, 7, 2015, s. 138–166, <https://pearl.plymouth.ac.uk/handle/10026.1/9011>.
- Matthews, Alan, "Appendix I: Why further reform?" i *CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?* av Buckwell, Allan, Matthews, Alan, Baldock, David och Mathijs, Erik, Bryssel: RISE Foundation, 2017, s. 25–48.
- Matthews, Alan, "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy", *Bio-based and Applied Economics*, 2(1), 2013, s. 1–27, doi:10.13128/BAE-12179.
- Milieu, IEEP and ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, 2016.
- Monteduro, Massimo, "Environmental Law and Agroecology. Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine", *European Energy and Environmental Law Review*, 22(1), 2013, s. 2–11.
- Pe'er, Guy m.fl., "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", *Conservation Letters*, 10 nr. 5, 2016, s. 517–530.
- Pe'er, Guy m.fl., "EU agricultural reform fails on biodiversity", *Science*, 344 nr. 6188, 2014, s. 1090–1092, doi:10.1126/science.1253425.
- Potter, Clive, "Agricultural Multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy" i *Research handbook on EU agriculture law* redigerad av Joseph A. McMahon och Micheal N. Cardwell, Cheltenham: Edward Elgar, 2015, s. 113–124.
- Reichel, Jane, "EU-rättslig metod" i *Juridisk metodlära* redigerad av Maria Nääv och Mauro Zamboni, Lund: Studentlitteratur, 2018, s. 109–138.

- Robertson, G Philip och Swinton, Scott, "Reconciling Agricultural Productivity and Environmental Integrity: A Grand Challenge for Agriculture", *Frontiers in Ecology and The Environment*, 3, 2005, s. 38–46.
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3., [utök. och rev.] uppl., Stockholm: Norstedts juridik, 2015.
- Steffen, Will m.fl., "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet" *Science*, 347 nr 6223, 2015, s. 259855.
- Stoepker, Johan F, "Greening the new goal of the CAP" i *Food security, food safety, food quality: current developments and challenges in European Union law* redigerad av Ines Härtel och Roman Budzinowski, 1. uppl., Oxford: Nomos, 2016, s. 167–174.
- Tegner Anker, Helle, "Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark", *Nordisk miljörettslig tidskrift*, 2, 2015, s. 7–22.
- van Hoorick, Geert, "Biodiversity outside protected areas – An outlaw waiting to be saved?" i *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?* redigerad av Charles-Hubert Born, London: Routledge, 2015, s. 452–467.
- Westerink, Judith m.fl., "Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management", *Land Use Policy*, 69, 2017, s. 176–192, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>.
- Westerlund, Staffan, "Miljörettsvetenskap – med nödvändighet interaktiv" i *Interaktiv rättsvetenskap: en antologi* redigerad av Minna Gräns och Staffan Westerlund, Uppsala: Uppsala universitet, 2006, s. 181–202.
- Westerlund, Staffan, *Fundamentals of Environmental Law Methodology*, Uppsala: Uppsala Universitet, Juridiska fakulteten, 2007, hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-258801>.
- Zanten, Boris m.fl., "European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review.", *Agronomy for Sustainable Development*, Springer Verlag/EDP Sciences/INRA, 2014, 34 (2), s. 309–325.
- Zetterberg, Charlotta "Hur säkert är det att bedriva ekologiskt jordbruk? Om samexistens i jordbrukslandskapet", *Nordisk Miljörettslig tidskrift*, 1, 2016, s. 161–170.
- Öhlund, Erika, Zurek, Karolina och Hammer, Monica, "Towards Sustainable Agriculture? The EU framework and local adaptation in Sweden and Poland", *Environmental Policy and Governance*, 25 nr. 4, 2015, s. 270–287.

Encyklopedier

- ArtDatabanken, *Silphium perfoliatum* Skållört,
<https://artfakta.artdatabanken.se/taxon/220322>, hämtad 13 december 2018.

- Nationalencyklopedin, bin, <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/bin>, hämtad 2018-11-26.
- Nationalencyklopedin, biologisk mångfald, enkel, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/biologisk-m%C3%A5ngfald>, hämtad 2018-11-14.
- Nationalencyklopedin, ekosystemtjänster, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/ekosystemtj%C3%A4nster>, hämtad 2018-11-14.
- Roby, Helen (red), *A Supplementary Dictionary of Renewable Energy and Sustainability*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
<http://www.oxfordreference.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/acref/9780199654581.001.0001/acref-9780199654581-e-176>, hämtad 23 november 2018.
- Park, Chris C. och Allaby, Michael. (red), *A dictionary of environment and conservation*, 1, Oxford: Oxford University Press, 2013.
<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780198609957.001.0001/acref-9780198609957-e-7285>, hämtad 20 december 2018.

Elektroniska källor

- Europeiska kommissionen, CAP context indicator 2014-2020 31. Land Cover, 2017 update, https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c31_en.pdf, hämtad 10 december 2018.
- Europeiska kommissionen, Future of the common agricultural policy, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en#objectives hämtad 14 december 2018.
- Europeiska kommissionen, The common agricultural policy at a glance, 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en, hämtad 23 november 2018.
- Jordbruksverket, CAP – den gemensamma jordbrukspolitiken, 2018, http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/allmant_omhandelsochjordbrukspolitik/capdengemensammajordbrukspolitik/4.6beab0f111fb74e78a78000936.html, hämtad 2018-11-13.
- WWF, Living Planet Report, 2018, <https://www.wwf.se/wwfs-arbete/ekologiska-fotavtryck/living-planet-report/1672817-living-planet-report-2018-populationerna-av-vilda-ryggradsdjur-har-i-snitt-minskat-med-60-procent>, hämtad 10 december 2018.