EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.11.2023
COM(2023) 707 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Sammanfattning av de strategiska GJP-planerna för 2023–2027: gemensamma insatser och gemensam ambition

1. INLEDNING

Strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) (strategiska GJP-planer) är det viktigaste instrumentet för att uppnå målen i den gemensamma jordbrukspolitiken mellan 2023 och 2027. De strategiska GJP-planerna har upprättats av medlemsstaterna och har godkänts av kommissionen för att säkerställa att övergripande EU-mål uppnås. Planerna stöder jordbruket och landsbygden med totalt **307 miljarder euro i offentliga utgifter** genom Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (inkluderat nationell samfinansiering).

Genom de strategiska GJP-planerna, som utgör **ett enda planeringsverktyg**, flyttade unionslagstiftarna fokus för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken från regelefterlevnad till **resultat**. Medlemsstater har använt **bägge fondernas instrument** inom den gemensamma jordbrukspolitiken (direktstöd, interventioner för vissa marknadssektorer och stöd för landsbygdsutveckling) för att utforma en interventionslogik för vart och ett av de **tio specifika mål** som fastställs i förordningen om strategiska GJP-planer ([1]) baserat på swot-analyser av deras territorium och behov. Efter en strukturerad dialog ([2]) bedömde kommissionen planerna och skickade synpunkter till varje medlemsstat. De reviderade planerna godkändes i slutet av 2022 ([3]).

Genom GJP-lagstiftningen upprättades **skyddsåtgärder** som bestämmer vilket handlingsutrymme medlemsstaterna har för att upprätthålla **likvärdiga förutsättningar** och säkerställa en **gemensam ambition.** Det sker med hjälp av i) gemensamma krav och interventionstyper, ii) minimikrav, iii) gemensamma prestationsramar, iv) minsta spenderingsnivå i relation till små och medelstora jordbruk, unga jordbrukare, miljön, klimatet och djurskydd och Leader-instrumentet för integrerad lokal utveckling samt v) integration av miljö- och klimatlagstiftning i planeringen och utformandet av de strategiska GJP-planerna. Jämfört med den förra GJP-perioden krävdes en större satsning för att uppnå miljö- och klimatmålen i den gemensamma jordbrukspolitiken. Varje strategisk GJP-plan sätter upp riktmärken för förväntade resultat med hjälp av indikatorer som är gemensamma för hela EU. Varje medlemsstat får stöd från både EGFJ och Ejflu. Både målvärdena och de specifika interventionerna och kraven skiljer sig dock mellan de olika strategiska GJP-planerna, då de speglar medlemsstaternas olika behov och preferenser.

Genom att gripa sig an specifika behov förväntas de strategiska GJP-planerna vara konsekventa med och bidra till **unionens miljö- och klimatlagstiftning och miljö- och klimatåtaganden** och i synnerhet **unionens mål för 2030** som anges i **från jord till bord-strategin** och **EU:s strategi för biologisk mångfald** ([4]), tillsammans med andra EU-instrument och andra nationella instrument. Genom tvingande lagstiftning ska medel öronmärkas för klimat, miljö och djurskydd i varje lands strategiska GJP-plan på minst 25 % direktstöd till miljösystem och minst 35 % Ejflu-medel. Detta är viktigt för att uppnå nämnda mål. Åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken förväntas

([1]) Se förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken (förordning (EU) 2021/2115).
([2]) I den fasen skickade kommissionen rekommendationer till varje medlemsstat, se COM(2020) 846 final.
([3]) CAP Strategic Plans (europa.eu).
([4]) COM(2020) 381 final respektive COM(2020) 380 final.

bidra med 40 % av EU:s GJP-medel för att uppnå unionens klimatmål, vilka beräknas enligt fastställd metod ([5]).

Denna rapport är ett svar på unionslagstiftarnas uppmaning ([6]) till kommissionen att utarbeta en **sammanfattning** av de 28 godkända strategiska GJP-planerna ([7]) och bedöma deras **gemensamma insatser och gemensamma ambition** gällande hur väl man lyckas uppnå den gemensamma jordbrukspolitikens specifika mål. Rapporten behandlar också de strategiska GJP-planernas bidrag till unionens mål för 2030 som fastställs i från jord till bord-strategin och i EU-strategin för biologisk mångfald. Den bygger på kommissionens översikt av de godkända strategiska GJP-planerna ([8]) och tar stöd i en undersökning som kartlägger och analyserar planerna ([9]) i den form de godkändes (före utgången av 2022) i **början av genomförandeperioden**.

I rapporten granskas **planernas gemensamma ansträngningar** att uppfylla den gemensamma jordbrukspolitikens mål baserat på en analys av medlemsstaternas behov och interventionslogik. Analysen fokuserar på planernas prioriteringar, anslag, mål, behov och frivilliga åtgärder.

Denna rapport publiceras under det första året som de strategiska GJP-planerna genomförs. Uppgifter om hur jordbrukare och andra stödmottagare har utnyttjat stödet fås först under 2025. Rapporten litar därför till de inplanerade indikatoriska värdena i de godkända strategiska GJP-planerna och på **kvalitetsbedömning** av valens **potentiella effekter**. De **faktiska effekterna** beror på interventionernas kumulativa effekter och kan endast fastställas genom **utvärderingar**. De effekterna måste ses i kombination med **effekterna av andra EU-instrument och nationella instrument** som tar upp de behov som fastställts i de strategiska GJP-planerna, liksom andra externa faktorer.

Eftersom denna rapport bygger på de godkända strategiska GJP-planerna (slutet av 2022) tar den inte upp en del specifika störningar som **Rysslands aggressionskrig mot Ukraina** ger upphov till i genomförandet av planerna. Så är exempelvis fallet med 2023 års **tillfälliga och exceptionella inskränkningar** till följd av de nya kraven på växelbruk och på minimiandel åkermark för icke-produktiva element och områden i relation till mark i träda för matproduktion ([10]). Vidare började medlemsstater 2023 komma med **ändringsförslag** till sina strategiska GJP-planer ([11]). Vid bedömningen höll kommissionen fast vid att man inte skulle minska ambitionsnivån för de övergripande miljösatsningarna, vilket gjorde att kommissionen kunde godkänna planerna 2022 med välriktade och berättigade justeringar.

Den här rapporten är ett steg i en större process: att **bedöma hur den gemensamma jordbrukspolitiken fungerar** utifrån lärdomarna av GJP 2014–2020, som sammanfattas i kommissionens rapport om resultatet under den perioden ([12]). Ytterligare information

([5]) Artikel 100 i förordningen om strategiska GJP-planer.
([6]) Artikel 141.2 och skäl 124 i förordningen om strategiska GJP-planer.
([7]) Medlemsstaterna har en strategisk plan var, förutom Belgien som har två: en för Flandern och en för Vallonien.
([8]) Se Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027), Summary overview for 27 Member States, Facts and figures, 2023.
([9]) Ecorys m.fl., 2023, Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans, Assessment of joint efforts for 2023-2027.
([10]) Se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/1317. Alla medlemsstater utom två tillämpade undantagen. Av dessa gjorde två medlemsstater bara undantag från växelbruk.
([11]) 2023 hade kommissionen redan fått 18 ändringsförslag från 15 medlemsstater. Fram till den 4 oktober 2023 hade kommissionen antagit nio ändringar.
([12]) COM(2021) 815 final.

kommer att hämtas från i) genomförandedata för GJP-stödmottagare från 2025, ii) en bedömning av den nya genomförandemodellen under 2025, iii) interimsutvärderingar under 2026, iv) årliga prestationsrapporter och v) efterhandsutvärderingar under 2031 ([13]).

2. SAMMANFATTNING AV DE STRATEGISKA GJP-PLANERNA OCH DE GEMENSAMMA INSATSERNA FÖR ATT UPPNÅ DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKENS MÅL

2.1. Främja en smart, konkurrenskraftig, motståndskraftig och diversifierad jordbrukssektor som säkerställer livsmedelstryggheten på lång sikt

Frikopplat inkomststöd för att få bärkraftiga jordbruk är fortsatt ett viktigt instrument i utformningen av förordningen om strategiska GJP-planer och i själva planerna. Trots jordbrukens modernisering och konsolidering **ligger jordbruksinkomsterna fortsatt väsentligt under genomsnittslönen** i den övriga ekonomin. Marknadsintäkter är jordbrukens främsta inkomstkälla, men GJP-stöd spelar en avgörande roll i många sektorer och medlemsstater. Stöden stod för 23 % av jordbruksinkomsterna 2020.

Enligt artikel 39 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är ekonomiskt stöd för att säkerställa en skälig levnadsstandard för jordbrukare fortsatt ett centralt inslag i GJP. Baserat på fördefinierade nationella budgetfördelningar för 2023–2027 är direktstöd fortsatt ett av de viktigaste ekonomiska instrumenten i de strategiska GJP-planerna. De strategiska GJP-planerna visar **betydande gemensamma insatser** för att **stödja jordbruksinkomster**, säkerställa **rättvisare stödfördelning** till **mindre jordbruk** och minska inkomstskillnader i **de mest utsatta sektorerna** och **missgynnade områdena**.

För att få hjälp genom direktstöd finns krav på ett miljövänligt jordbruk (skärpta villkor ([14])) villkorat i alla GJP-planer. Det ska vara mer ambitiöst än under den förra GJP-perioden 2014–2022. Den här typen av stöd ökar när det koncentreras till utsatta sektorer, missgynnade områden och grupper som småbrukare och unga jordbrukare. Inkomststöden bidrar till att **trygga livsmedelsförsörjningen** och **bevara jordbruksverksamhet i alla geografiska områden**. De tacklar långsiktiga utmaningar som att trygga jobben på landsbygden, stödja sektorer och jordbruksmetoder som tryggar försörjning och bevarar landskap, och bromsa nedläggningen av jordbruksmark och avfolkningen av landsbygden.

Trots en minskning av anslagen för försörjningsstöd för 2023–2027 väntas andelen jordbruksområden som får stöd öka något jämfört med den föregående GJP-perioden (och nå 89 % av EU:s jordbruksmark som omfattas av villkor).

Som svar på ambitionen om större rättvisa inom EU-lagstiftningen har **konvergensen av inkomststödnivån** hos medlemsstater som fortfarande använder sig av ”historiska” ersättningsnivåer **stärkts**. Jordbruken i alla utom fem medlemsstater kommer att nå samma grundläggande inkomststöd för hållbarhet per hektar till 2027. Samtidigt innebär de **högre resursnivåer** som anslagits till det kompletterande omfördelningsinkomststödet för hållbarhet att inkomststöd som **går direkt till små och medelstora jordbruk** förstärks. Ytterligare direktstöd per hektar för berättigade små till medelstora jordbruk ökar i de flesta medlemsstater. Det nya åtagandet att omfördela inkomststöd har lett till att det totala anslaget som det kompletterande omfördelningsinkomststödet ska fördela har ökat

([13]) Artiklarna 134, 140 och 141 i förordningen om strategiska GJP-planer.

([14]) Villkoren omfattar de föreskrivna verksamhetskraven under EU-lagstiftningen utanför GJP och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC-normer) under GJP-lagstiftningen.

betydligt jämfört med den föregående GJP-perioden. Det utgör nu 10,7 % av direktstöden, med ytterligare 20 miljarder euro för direktstöd till mindre jordbruksföretag. Vissa medlemsstater har, när det är relevant, ökat omfördelningseffekten för ökad rättvisa genom att minska eller sätta ett tak för grundstöd och andra stöd till större jordbruk (elva strategiska GJP-planer).

Över hela EU finns ett mönster att **komplettera inkomststödet för jordbruk i områden med naturliga och andra begränsningar**. Genom att kompensera högre kostnader för livsmedelsproduktion och foder i områden som påverkas av dåligt klimat, dålig jordmån eller har andra problem som berg eller mark i torra eller kalla områden, hjälper stödet till att upprätthålla jordbruksverksamhet i dessa områden och påverkar socioekonomiska faktorer positivt. Jordbruk i områden med naturliga begränsningar, i synnerhet bergsområden, är normalt mindre invasiva, och mer markanvändning gynnar miljön och den biologiska mångfalden (t.ex. gräsmarker, proteingrödor och träda) ([15]). I områden med högre förekomst av extensivt jordbruk och jordbruk med begränsad användning av insatsmedel, minskar stödet nedläggningen av jordbruksmark och hjälper på så sätt till att hålla vissa miljöförhållanden vid liv.

Genom att garantera en minimiinkomstnivå för GJP-stödmottagare kan **direktstöd också hjälpa till att stabilisera inkomsterna i sektorn**. Medlemsstaternas val visar att de åter börjar välja mer riktade insatser för att hantera inkomstfluktuation. Alla strategiska GJP-planer utom en lägger mindre än 2 % av sina totala GJP-medel på riskhanteringsverktyg. Jämfört med tidigare ökar andelen jordbruksföretag med **riskhanteringsverktyg** som stöd. Detta gäller dock **bara 14 % av alla jordbruk i EU,** vilka finns samlade i ett litet antal medlemsstater.

Den långsamma produktivitetstillväxten (i vissa fall stagnationen) inom jordbruket är fortsatt en utmaning i många medlemsstater, och den förvärras av höga kostnader (särskilt för arbetskraft och mark) inom vissa sektorer. **De strategiska GJP-planerna prioriterar produktivitetstillväxt** och införande av **innovativ praxis och teknik**. Nästan 400 000 stödmottagare (4 % av jordbruken i EU) väntas dra nytta av stöd för produktiva investeringar (främst på gården). Alla strategiska GJP-planer räknar med sådant stöd. Detta visar på en **ökad gemensam insats** för att modernisera jordbruket, stärka sektorns konkurrenskraft och möta utmaningar inom miljö, klimat och djurskydd. Investeringar inriktade på klimatanpassning och förbättring av de miljöförhållanden som stöder produktiviteten – t.ex. markhälsa – blir allt viktigare och kommer att kräva större beaktande. Riktat stöd för investering, samarbete och kunskap för att hjälpa jordbrukare att använda och anpassa digitala hjälpmedel och system är fortfarande ganska lågt.

Jämfört med tidigare har **stödet för finansieringsinstrument** (1 miljard euro) ökat, vilket underlättar tillgången till investeringar med fokus på småbrukare och unga jordbrukare, liksom på kooperativ och producentorganisationer.

De strategiska GJP-planerna speglar **sektorsspecifika särdrag** och framför allt de svårigheter vissa sektorer har i att fortsatt vara ekonomiskt livskraftiga i sin regionala kontext och samtidigt **möta samhällets förväntningar**. De strategiska GJP-planerna tillhandahåller **riktat inkomststöd** (kopplat inkomststöd) till nötkötts- och fårsektorn – vilka annars skulle gå med förlust – och till kalvkötts- och mejerisektorn. En bättre inkomstsituation skulle hjälpa dessa jordbrukare att **investera och övervinna sina**

([15]) Se Areas with natural constraints– Overview and socio-economic and environmental features of farming in ANC areas based on FADN data, juli 2023, Europeiska kommissionen, GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, Bryssel.

problem. Man kan förvänta sig ett positivt bidrag till den biologiska mångfalden när extensivt jordbruk bevaras tack vare stöd. Det kopplade inkomststödets faktiska påverkan på klimatet fastställs i bedömningen efter genomförandet. Sektorerna för proteingrödor, frukt och grönsaker och vissa andra sektorer drar också nytta av kopplat stöd.

Kopplat inkomststöd gagnar **21 % av jordbruken i EU** (en något högre andel än under förra rapporteringsperioden) med ett högre genomsnittligt årligt anslag (6 % mer än 2022). Under rapporteringsperioden är 7 % av de totala GJP-utgifterna öronmärkta för detta instrument.

Trots trenden att jordbrukare får en allt mindre del av mervärdet i EU, verkar **de strategiska GJP-planernas användning av instrument för att förbättra jordbrukares ställning i livsmedelsförsörjningskedjan vara begränsad,** vilket den begränsade resurstilldelningen och användningen av samarbetes- och samordningsinstrument tydliggör. GJP-stöd för att delta i producentgrupper, producentorganisationer, lokala marknader, korta leveranskedjor och kvalitetsordningar kommer att nå runt **760 000 jordbruk (8 % av alla jordbruk)**. För de flesta medlemsstater är detta en ökning. Stöd för erkända producentorganisationer för frukt och grönsaker är fortsatt viktigt. Det finns begränsat stöd för ”andra sektorer” ([16]) genom särskilt avsedda sektorsprogram – för första gången möjliggjort genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

De strategiska GJP-planerna innehåller inte systematiskt sektorsspecifika strategier över fonder och instrument för att möta sektorsspecifika långsiktiga utmaningar, trots de ekonomiska ansträngningarna för att stödja specifika sektorer (särskilt genom kopplat stöd eller sektorsspecifika interventioner).

2.2. Bidra till klimatåtgärder, skydd av naturresurser och bevarande och ökning av den biologiska mångfalden

De flesta medlemsstater inser i sina behovsbedömningar att jordbruk och landsbygdsområden står inför stora utmaningar inom områdena klimat, miljö och biologisk mångfald. De strategiska GJP-planerna innehåller en kombination av skyldigheter (skärpta villkor) och frivilliga insatser som syftar till att **uppmuntra jordbruksmetoder** som kan **minska negativt tryck** och som **gagnar klimat, naturresurser och biologisk mångfald** på flera sätt:

- **Definitioner** i de strategiska GJP-planerna (t.ex. för jordbruksverksamhet, jordbruksareal, stödberättigande hektar och permanent gräsmark) är en ingångspunkt för GJP-stöd och har specifika minimikrav. Jämfört med tidigare kan responsen på utmaningar gällande biologisk mångfald och klimat förbättras, då vissa GJP-planer drar nytta av den rättsliga ramen för att **skapa mer utrymme för natur** (t.ex. icke-produktiva områden och landskapselement) **eller för vissa gynnsamma verksamheter** (paludikultur och agrivoltaik) i stödberättigande områden. Detta säkerställer stöd för dessa områden och, i tillämpliga fall, skydd, även om de inte främst är jordbruk.
- **Högre standarder** för jordbruksmetoder som **ett villkor för att få GJP-stöd** (skärpta villkor) kommer att gälla **89 % av jordbruksmarken i EU** ([17]). För flera jordbrukare är det här en betydande förändring eftersom villkoren uppgraderas i

([16]) Andra sektorer än frukt och grönsaker, biodling, vin, humle samt olivolja och bordsoliver.
([17]) Standarder gäller olika delar av marken efter deras specifika ändamål.

jämförelse med förra periodens miljöanpassningsmetoder, vilka då stöddes med direktstöd på 30 %.

- Vissa jordbrukare kommer att belönas för att de **på frivilligbasis** tillämpar **extra och mer ambitiösa metoder –** utöver villkorlighetskraven **–** som angriper viktiga belastningar på naturresurser, klimat och den biologiska mångfalden. De får stöd i form av 32 % av de strategiska GJP-planernas budget (97,6 miljarder euro) ([18])**.** (Fler)årigt stöd för förbättring av jordbruksmetoder genom miljösystem (44,7 miljarder euro) och klimatvänligt jordbruk och andra förvaltningsåtaganden (33,2 miljarder euro) kompletteras med en rad andra instrument. De omfattar riktade investeringar (8,6 miljarder euro) och stöd för jordbruk i områden med naturliga begränsningar (bidrar med 9,4 miljarder euro) som, genom att bromsa nedläggningen av jordbruksmark, indirekt kan bidra till att bevara jordbruksmarkens biologiska mångfald. Nyttjandet av detta stöd är frivilligt, så de exakta bidragen blir kända först efter genomförandet.

De strategiska GJP-planerna är ett viktigt instrument – men inte det enda – för att nå EU-målen för från jord till bord-strategin och strategin för biologisk mångfald. Strategierna är också beroende av andra EU-instrument och nationella instrument. De utgör ändå ett bidrag till att nå de olika målen. Förutom för ekologiskt jordbruk kvantifierar de strategiska GJP-planerna normalt inte nationella ambitioner eller bidrag till dessa mål. Det påvisar frånvaron av rättsliga skyldigheter och, i vissa fall, metodiska och tekniska svårigheter att göra detta.

EU har minskat sina **utsläpp av växthusgaser** från jordbruket med mer än 20 % sedan 1990. Även om utsläppen har legat på en stabilare nivå de senaste 10 åren har produktionseffektiviteten (dvs. lägre utsläpp per produktionsenhet) ökat. För att öka jordbrukssektorns bidrag till att möta EU:s klimatmål finns många insatser i de strategiska GJP-planerna för koldioxidsänkor och utsläppskällor för koldioxid.

Framför allt visar de strategiska GJP-planerna **betydande insatser**vad gäller metoder för **koldioxidbindning och lagring i mark och i biomassa** genom en blandning av villkorlighet (med skydd för våtmark och torvmark, fullt ut tillämpligt på alla medlemsstater 2025) och frivilliga insatser i relation till ytterligare markförbättring, bevarande och förvaltning av permanent gräsmark, våtmark och torvmark samt stöd för (träd)jordbruk och landskapselement.

Villkorsbaserade förbättringar av jordbearbetning, jordtäckning och växelbruk har höjt tröskeln för ambitionen hos frivilliga insatser för att **förbättra hanteringen av näringsämnen**. Tillsammans med stöd för minskad användning av mineralgödselmedel – vilket gäller runt 15 % av jordbruksmarken i EU – och investeringar i precisionsjordbruk, hjälper det till att minska utsläppen av N_2O. Sammantaget bör **35 % av jordbruksmarken i EU** gynnas av frivilliga insatser för både **koldioxidbindning och minskade utsläpp av N_2O**.

Stödet för **extensiv djurhållning** i de strategiska GJP-planerna hjälper till att behålla både kollager och traditionella landskap, samtidigt som självförsörjning av foder och ekonomiska verksamheter på marginalmarker förbättras. Många strategiska GJP-planer nämner uttryckligen att det finns **behov att minska boskapsrelaterade utsläpp** (främst metan från idisslare). Mer specifikt inbegriper de strategiska GJP-planerna **stöd för investeringar** i förbättring av gödsellagring och -hantering, utrustning för koldioxidsnål

([18]) Detta inkluderar stöd för djurskydd.

kletgödselspridning och rötkammare. Detta kompletteras med stöd för **genetisk förbättring**. Mindre än hälften av de strategiska GJP-planerna innehåller **andra relevanta stöd** (t.ex. för utomhusbete, förbättring av foderstater och fodertillsatser) och har satt (vitt skilda) mål (**2,4 % av EU:s djurenheter**) för att minska utsläppen av metan eller ammoniak. Flera landbaserade insatser nämner maximal djurtäthet, även för kopplat stöd i vissa miljömässigt viktiga områden.

Den potentiella ökningen av **produktion av hållbar energi** genom de strategiska GJP-planerna kommer främst från stöd till agrivoltaik och biometanproduktion. Med ett **relativt litet (1 556 MW) bidrag** under perioden är de strategiska GJP-planerna bara ett komplement till målen i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det är i nuläget fortfarande **svårt att bedöma** vilken **kombinerad effekt** på begränsning av klimatförändringar verktygen i de strategiska GJP-planerna har. Effekten måste bedömas **i kombination med** vad **nationella instrument och klimatplaneringsinstrument** bidrar med, mot bakgrund av de uppdaterade bestämmelserna i LULUCF-förordningen ([19]) och förordningen om ansvarsfördelning ([20]). Medlemsstaterna ska 2023 bedöma om deras strategiska GJP-planer behöver granskas, mot bakgrund av de nya målen i LULUCF-förordningen och förordningen om ansvarsfördelning ([21]), och se i vilken utsträckning planerna kan begränsa klimatförändringarna, med tanke på den högre ambitionsnivån avseende klimatet.

I de strategiska GJP-planerna **konstateras i allmänhet att det finns behov** att förbättra jordbrukssektorns **klimatresiliens** och förbereda sig bättre inför extrema väderhändelser och vattenrisker med hjälp av boskap och grödor anpassade till klimatet. De strategiska GJP-planerna har **potential att stärka motståndskraften** genom insatser för koldioxidbindning, markskydd och varierade landskap.

Närmare bestämt tenderar de strategiska GJP-planerna att **fokusera på investeringar** i vattenlagring och konstbevattning, vilket är avgörande med tanke på **vattenbrist och torka** som är ett växande problem i många EU:s regioner. **4,5 % av jordbruksmarken i EU** är öronmärkt för att förbättra vattenbalansen genom **landbaserade metoder**. Medlemsstater med större behov på detta område försöker lösa dem utanför sina strategiska GJP-planer. Strategierna för att anpassa jordbruken till bristen på tillgängligt vatten och säkerställa långsiktig motståndskraft (genom naturbaserade lösningar, vattenhållning i landskapet, mindre vattenintensiva grödor, återanvändning av vatten) **måste stärkas** och **integreras bättre** med långsiktig strategisk planering för ett bättre anpassat och motståndskraftigt jordbruk. **Åtgärder utanför GJP**, som planer för förvaltning av avrinningsområden, för torka och för anpassning, blir också viktigt med beaktande av detta.

De strategiska GJP-planerna utgör **en betydande insats vad gäller markskydd** (med tonvikt på markerosion och halt av organiska ämnen) och, om än i mindre utsträckning, vad gäller **hantering av näringsämnen och vattenkvalitet.** Jämfört med tidigare kräver villkoren längre marktäckning, bättre metoder för jordbearbetning och växelbruk och bredare buffertområden vid vattendrag. De införlivar även föreskrivna verksamhetskrav för fosfatföroreningar. De flesta medlemsstater har **utökat**, ofta markant, **de områden som omfattas** av frivilliga åtgärder för att förbättra markkvaliteten (**47 % av**

([19]) Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk; se den konsoliderade texten av LULUCF-förordningen (förordning (EU) 2018/841).
([20]) Se den konsoliderade texten av förordningen om ansvarsfördelning (förordning (EU) 2018/842).
([21]) I enlighet med artikel 120 i förordningen om strategiska GJP-planer.

jordbruksmarken i EU, en ökning från 15 % 2021). En del åtgärder förhindrar, direkt eller indirekt, förlust av näringsämnen och ger bättre vattenkvalitet. De flesta strategiska GJP-planer tar upp **luftkvalitet** och fokuserar **på investeringar och metoder för användning av gödselmedel** som minskar ammoniakutsläppen – men med **begränsad marktäckning** (6 % av jordbruksmarken i EU).

Bidrag till målen i den gröna given

De strategiska GJP-planerna visar upp ett **väsentligt bidrag** till målen för från jord till bord-strategin om att **25 % av jordbruksmarken i EU ska brukas ekologiskt 2030**. 2027 bör uppskattningsvis **10 % av EU:s jordbruksareal** ta emot **stöd för ekologiskt jordbruk via GJP-planerna** (en ökning från 5,6 % 2020). Också stöd till investeringar och marknadsföring, liksom utbildning och rådgivning för ekologiska producenter, bidrar. Kompletterande nationella initiativ (inom ramen för de nationella handlingsplanerna för utvecklingen av ekologisk produktion) för kapacitetsuppbyggnad, marknadsutveckling och offentlig upphandling kommer att bidra till att nå EU-målet. Ambitionerna i relation till detta mål varierar på nationell nivå till att gälla mellan 5 % och 30 % av jordbruksmarken.

Bidrag till målen i den gröna given

De strategiska GJP-planerna visar **goda möjligheter att bidra** till målet för från jord till bord-strategin, nämligen att **minska användningen av och riskerna med kemiska bekämpningsmedel med 50 % till 2030**. Obligatoriskt **växelbruk** (ett krav i de skärpta villkoren) stöder genomförandet av integrerat växtskydd på all åkermark i EU. **Andra villkorade inslag** (till exempel förbud mot växtskyddsmedel vid vattendrag och kravet att bevara träda och landskapselement som motverkar skadegörare) bidrar stort. Minskningen förstärks tack vare riktade **frivilliga program** (t.ex. med större diversifiering av grödor och rotation, biologisk kontroll, ekologiskt jordbruk och precisionsjordbruk) på **27 % av EU:s jordbruksmark**. Man kunde dock ha gett mer utrymme åt integrerat växtskydd ur ett helhetsperspektiv. Åtgärder på nationell nivå väntas komplettera insatserna avsevärt.

Regler för **skärpta villkor** gällande buffertområden vid vattendrag och markvård, tillsammans med en mängd frivilliga insatser för hantering av näringsämnen, **kommer att bidra till** att från jord till bord-strategimålet att **halvera näringsämnesförlust till 2030** uppnås. Begränsningar av gödselmedelsanvändning och stöd för att förbättra markhälsa och bördighet når **15 % av jordbruksmarken i EU**. Begränsningar av gödselmedelsanvändning kommer också ofta att stödjas i Natura 2000-områden. Stöd från de strategiska GJP-planerna för att öka näringseffektiviteten, inräknat genom gödselhantering och precisionstekniker, väntas optimera användningen av gödselmedel. Dock saknas fokus på sådana frågor i vissa områden med hög näringsämnesförlust. Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder mot näringsämnesförorening genom vattendirektivet ([22]) är underutnyttjad.

Viktiga utmaningar vad gäller biologisk mångfald på jordbruksmark kvarstår. I den nya gemensamma jordbrukspolitiken har dessa utmaningar fått ökad uppmärksamhet, något som återspeglas i kraven på **ökade utrymmen för natur** under den **nya GAEC 8** och genom stöd för att involvera jordbrukare i att frivilligt **skydda eller återställa den biologiska mångfalden på 31 % av jordbruksmarken i EU** (till exempel genom omfattande förvaltning av gräsmark och bibehållandet av landskapselement). Mer

([22]) Se den konsoliderade texten av direktiv 2000/60/EG.

omfattande miljösystem blir ofta ett komplement till miljö- och klimatvänligt jordbruk inriktat på specifika frågor eller problem. Här finns möjligheter till gradvisa men långtgående förändringar i allmänna jordbruksmetoder.

Bidrag till målen i den gröna given

De strategiska GJP-planerna **bidrar till en ökad förekomst av landskapselement som gynnar hög biologisk mångfald** för att nå målet i strategin för biologisk mångfald om **10 % jordbruksmark till 2030**. Det stärkta **kravet** att avsätta **minst 4 % av åkermarken** för icke-produktiva element är en betydande förändring för de medlemsstater och jordbrukare som litade till produktiva arealer (kvävebindande grödor och fånggrödor) för att iaktta miljöanpassning 2015–2022. Bara regeln i sig (utan ytterligare frivilliginsatser inräknade) skulle potentiellt kunna frigöra minst ytterligare en miljon hektar till naturen. Vissa strategiska GJP-planer bidrar ytterligare genom att stödja ekologiska nätverk eller inslag, eller genom investeringar för att skapa nya landskapselement (utöver underhåll av de som redan finns), vilket skapar mervärde (i synnerhet när sådant stöd är kopplat till utbildning och rådgivning). Sådana insatser förtjänar mer uppmärksamhet.

Alla strategiska GJP-planer innehåller **något bidrag till målen i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Gräsområden som skyddas** mot upparbetning och plöjning har **ökat med 9 %,** och **frivilliga åtgärder** för förbättrad förvaltning syftar till att nå **25 % av Natura 2000-områdena**. Riktade program för arter (t.ex. insatser för att stödja samexistens med stora rovdjur) eller återställande av livsmiljöer kommer att bidra till att uppnå gynnsam bevarandestatus. Utbetalningar som kompenserar för restriktioner i Natura 2000-områden (så att mottagarna lättare accepterar restriktionerna) kan potentiellt nå fler jordbrukare, men det finns utrymme att utöka användningen ytterligare. Dock kunde möjligheterna till stöd för bevarandet av livsmiljöer och arter – och de insatser som identifieras i de prioriterade åtgärdsramarna ([23]) – ha utnyttjats bättre.

Samarbete mellan jordbrukare på landskapsnivå har potential att maximera interventionernas effekter, dock är de fortfarande underutvecklade i några GJP-planer. Större vinster väntas från de resultatbaserade ersättningar som finns i vissa strategiska GJP-planer (främst i förhållande till gräsmark och ängar). Bevarande av vilda pollinerare får större utrymme än i de tidigare strategiska GJP-planerna.

De strategiska GJP-planerna sätter värde på ett **multifunktionellt och hållbart skogsbruk, men skogsbruksstöd är inte det centrala.** Det särskilda ekonomiska stödet är relativt lågt (4,2 miljarder euro), då medlemsstater griper sig an skogsbrukssektorn på andra vis (t.ex. med statligt stöd och nationella skogsfonder). I vissa strategiska GJP-planer står inget alls om stöd.

2.3. Stärka den socioekonomiska strukturen i landsbygdsområden och djurskydd

En tredjedel av driftsledarna inom jordbruket i EU var över 65 år 2020. Genomsnittsåldern var 57. Medlemsstaterna inser att detta är en utmaning för en långsiktigt tryggad

([23]) I enlighet med artikel 8 i habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG) för den *fleråriga budgetramen* för perioden 2021–2027.

livsmedelsförsörjning och för försörjningen på landsbygden. Därför fortsätter man att stödja generationsskiften genom olika instrument, avsatta resurser och prioriterat stöd.

GJP-planerna **stöder runt 377 000 unga jordbrukare** i att starta jordbruksverksamhet. Detta är en ökning i de flesta medlemsstater. Medan **nästan alla strategiska GJP-planer överträffar minimikraven på finansiering, visar de absoluta monetära beloppen** bakom ambitionen snarare på **en fortsättning från föregående period**. Mer påtagliga förbättringar kan icke desto mindre hittas i riktade resurser, bättre användning av finansieringsinstrument, bättre design av finansieringsinstrument och användningen av flera instrument samtidigt, med ett strategiskt tillvägagångssätt, för en kumulativ verkan.

Startstöd och särskilt inkomststöd är två nyckelverktyg som i många strategiska GJP-planer kompletteras med **högre stödnivå för investeringar**, trots att öronmärkta investeringar för att hjälpa unga jordbrukare att förbättra sin konkurrenskraft och för stöd till överlåtelse av jordbruk bara används i begränsad utsträckning. Men den **ökade användningen av finansieringsinstrument** som ett komplement till bidrag ökar den potentiella tillgången till finansiering och möjligheter att köpa mark. Kompletterande stöd till unga jordbrukare varierar i de strategiska GJP-planerna, men är ett betydande tillskott till grundinkomstersättningarna och ett fast bidrag till jordbrukens ekonomiska hållbarhet.

Vissa behov på området åtgärdas bara delvis i planerna**,** med åtgärdsplaner på nationell nivå. Denna **komplementaritet** kommer att spela en nyckelroll i att hjälpa unga att bli jordbrukare. Medlemsstater bör optimera samspelet med nationell politik med tanke på **den viktiga roll övrig politik har i att främja generationsskiften** och komma till rätta med behov i landsbygdsområden (t.ex. vad gäller hälsa och utbildning).

Jordbrukets minskande andel av sysselsättningen på landsbygden understryker vikten av att skapa möjligheter inom jordbruket, skogsbruket och andra sektorer. På så sätt stimuleras entreprenörskap och ett ömsesidigt beroende mellan stad och landsbygd. Ungefär en tredjedel av de strategiska GJP-planerna tillhandahåller **startstöd till nya jordbrukare** för att underlätta för nya aktörer. Dessutom avsätter de strategiska GJP-planerna resurser för att skapa sysselsättning i andra sektorer, även om deras bidrag till **ökad sysselsättning** är **ganska begränsat**. Man planerar att investera inte bara i bearbetning och saluföring och skapandet av företag inom jordbruket och skogsbruket, utan också i turism, bioekonomin och sociala tjänster. **Andra EU-medel behövs för att fortsätta att komplettera** GJP-stödet **i detta avseende.**

De nya **sociala grundvillkoren** borgar för anständiga anställningsvillkor och bidrar dessutom till social inkludering. Utbetalningar inom de strategiska GJP-planerna kan minskas om stödmottagare inte uppfyller vissa krav om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Några medlemsstater tillämpar redan 2023 denna villkorlighet. Den blir obligatorisk för alla 2025.

Jämställdhet utgör för första gången ett specifikt GJP-mål. Flera planer visar ett åtagande att göra framsteg på området genom att inkludera relevanta stödvillkor (och därmed rikta stödet i fråga) och genom att uppmuntra kvinnor att delta i jordbruk och landsbygdsutveckling.

Strategier för lokal utveckling som genomförs **genom Leader är ett nyckelinstrument (ofta det enda)** i de strategiska GJP-planerna för att bemöta **landsbygdsområdenas många behov** avseende bl.a. sysselsättning, social inkludering samt innovation och konkurrenskraft i landsbygdsekonomin. Stöd till ”smarta byar” inom och utanför Leader förväntas frigöra potentialen för digitala, sociala och tekniska innovationer på

landsbygden. En större andel landsbygdsutvecklingsmedel har avsatts för områdesstrategier. Dock har de reella summorna som anslås till Leader minskat, samtidigt som den övergripande ambitionen för hur många landsbygdsboende som ska nås har ökat. Leader väntas göra mer med mindre. **Ytterligare insatser behövs** som kompletterar detta instrument.

> ***Bidrag till målen i den gröna given***
>
> De viktigaste faktorerna för att nå **från jord till bord-strategins mål om 100 % bredbandsuppkoppling i landsbygdsområden** är **andra fonder och program** med betydande ekonomiska resurser, t.ex. faciliteten för återhämtning och resiliens och Europeiska regionala utvecklingsfonden. Vissa strategiska GJP-planer hjälper också till (om än i begränsad utsträckning) att förbättra digitala färdigheter och småskalig infrastruktur.

Vissa planer har infört eller ökat sina ambitioner att försöka lösa behov vad gäller **tillgängligheten i landsbygdsområden, bättre grundläggande tjänster och infrastruktur**, men **ambitionsnivån har överlag sjunkit.** Bara ett fåtal insatser planeras för att hjälpa till att tackla rörlighet på landsbygden (exkludering) och utfasningen av fossila bränslen i transporter på landsbygden. Fortsatt stöd från andra EU-fonder och nationella fonder behövs också.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har ett nytt fokus på utmaningen med en hållbar livsmedelsförsörjning. I de strategiska GJP-planerna finns **en högre ambition gällande djurskydd. Stöd som ska nå 23 % av djurenheterna i EU planeras** ([24]) i form av minst 6,3 miljarder euro (utöver investeringsstöd) – en rejäl ökning från föregående period i vissa medlemsstater**.** Planerna svarar på kommissionens rekommendationer från 2020 om att förbättra djurskyddet. De flesta innehåller åtminstone i viss utsträckning åtgärder för att förhindra svanskupering på grisar och främja utrymmen utan burar för värphöns. De flesta strategiska GJP-planer fördelar resurser för att förbättra djurens levnadsutrymmen. De stöder också utomhusbete i mejeri-, nötkötts- och kalvköttssektorerna. Vissa av dessa insatser kan också hjälpa till att minska användningen av antimikrobiella medel.

> ***Bidrag till målen i den gröna given***
>
> De strategiska GJP-planernas **bidrag till målet i från jord till bord-strategin att halvera användningen av antimikrobiella medel är begränsad**. Målet tacklas främst utanför planerna, framför allt genom EU-lagstiftning om veterinärmedicinska läkemedel och foder som innehåller läkemedel ([25]). Några medlemsstater med höga försäljningsnivåer av antimikrobiella medel för boskap sätter relativt sätt högre mål i sina strategiska GJP-planer för att komma till rätta med problemet i olika djursektorer. Detta sker både via frivilliga insatser och via investeringar.

Vissa strategiska GJP-planer fokuserar på att minska **matsvinnet**, ibland kombinerat med insatser för att bevara resursers värde – genom investeringar, sektorsprogram och samarbete. Vissa planer framhåller också behov kopplade till konsumenters medvetenhet om en hållbar, sund och balanserad kost, men dessa frågor hanteras främst utanför planerna.

([24]) Den faktiska differentieringen av stödet efter specifika arter blir känt vid genomförandet, liksom ytterligare uppgifter om de metoder som stöds.

([25]) Se (konsoliderade) texter av förordning (EU) 2019/6 respektive förordning (EU) 2019/4.

2.4. Främja kunskap, innovation och digitalisering

De strategiska GJP-planerna framhåller vikten av ett fungerande **kunskaps- och innovationssystem inom jordbruket (Akis)** när sektorn moderniseras. Det möjliggör ett effektivt styrningssystem som säkerställer kopplingar mellan forskning (inklusive Horisont Europa) och praktik.

Kunskapsutbyte och innovation förväntas öka. Alla strategiska GJP-planer främjar kunskapsutbyte, och nästan alla innehåller stöd för innovationsprojekt som stöder alla specifika mål inom den gemensamma jordbrukspolitiken genom EIP-Agri ([26]), om än i olika utsträckning. Antalet verksamhetsgrupper inom EIP väntas tredubblas jämfört med tidigare nivåer. Rådgivning och utbildning kommer i stor utsträckning att inriktas på kapacitet, kunskap och innovation kopplad till miljömässig hållbarhet. Dock **verkar inte de planerade anslagen räcka till de många behov** som behöver mötas för att påskynda omställningen.

Specifika insatser planeras för att **stödja ett mer resurseffektivt och kunskapsbaserat jordbruk** genom precisionsjordbruk, samarbete och utbyte av kunskap inom digitala frågor. Jämfört med de utmaningar små och medelstora jordbruk står inför är dock de strategiska GJP-planernas insatser för att **stimulera användningen av digital teknik ganska begränsade.**

3. SLUTSATSER

Den här översynen bekräftar den viktiga roll de nya strategiska GJP-planerna har i att stödja en hållbar omställning inom jordbruket i EU samtidigt som de stöder både jordbrukarnas inkomster och en tryggad livsmedelsförsörjning.

De nya strategiska GJP-planerna är ett lämpligt instrument för att nå de den gemensamma jordbrukspolitikens mål på ett integrerat sätt. Planerna hjälper medlemsstater att förbereda och genomföra insatser för att möta utmaningar på sina territorier samtidigt som mål prioriteras och tillgängliga resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Planerna visar **fortsatt stöd för jordbruksinkomster, ekonomisk hållbarhet och jordbrukssektorns motståndskraft** i hela EU. Villkorat inkomststöd tillsammans med moderniseringsinvesteringar är avgörande för ett bärkraftigt jordbruk och en tryggad livsmedelsförsörjning i EU. Fortsatt uppsikt krävs för att se hur effektiva och välriktade de är.

Allt fler extrema väderhändelser och den globala geopolitiska osäkerheten **kräver förstärkta riskhanteringsverktyg som utnyttjas i större utsträckning** i hela unionen, genom EU-program eller nationella program. De bör åtföljas av proaktiva åtgärder för att komma till rätta med underliggande orsaker och öka jordbruksföretagens motståndskraft på medellång sikt. Samtidigt kommer det att vara centralt att i större utsträckning fokusera på jordbrukens lönsamhet, på innovation, teknik och digitalisering liksom på utbildning, rådgivning och tillgång till kunskap.

Planerna visar **potential att bidra till begränsning av klimatförändringar**, i synnerhet genom ökad koldioxidbindning. **Utmaningar med klimatanpassning fordrar ett**

([26]) Europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket.

långsiktigare och mer heltäckande angreppssätt, vilket kräver relevanta förvaltningsmetoder och investeringar.

Planerna **visar framsteg inom hållbar förvaltning av naturresurser**, framför allt vad gäller markvård och minskad kemikalieanvändning. Insatserna kunde vara större när det gäller hållbar vattenanvändning och utsläpp av luftföroreningar. De strategiska GJP-planerna har **också potential att bidra till att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald**, förbättra ekosystemtjänster och bevara livsmiljöer och landskap. **De stora behoven vad gäller biologisk mångfald** kräver dock **mer vittomfattande** och lovande program (i synnerhet på mer intensivt odlad mark) förstärkt av tillräckligt ekonomiskt stöd.

Mer heltäckande strategier för att hantera specifika sektorers sårbarhet och fördelar på det ekonomiska, sociala och miljömässiga området kommer att behövas. Till exempel genom att hjälpa jordbruksföretag med djurhållning att fortsätta minska sina utsläpp och samtidigt förstärka den extensiva djurhållningens positiva påverkan inom områdena biologisk mångfald, koldioxidbindning, landskap, kulturarv och försörjning på landsbygden.

Ytterligare arbete behövs för att stödja en **kvantifiering av effekterna** av metoder och investeringar som stöds av de strategiska GJP-planerna. Kommissionen arbetar med att utveckla relevanta metoder för att beräkna de strategiska GJP-planernas klimatpåverkan.

Planerna hjälper till att främja social hållbarhet då de fokuserar på **jordbrukens arbetsförhållanden** och riktar uppmärksamheten mot **ojämn könsfördelning**. I planerna finns också **satsningar för att ge jordbruket ny livskraft** genom en yngre generation och andra nya aktörer från utanför sektorn. Djurskydd får också mer uppmärksamhet.

De högre förväntningarna vad gäller åtgärder för att komma till rätta med **landsbygdens många socioekonomiska behov är i stor utsträckning beroende av gemenskapsinitiativet för landsbygdens utveckling (Leader)** och utvecklingen av **smarta byar** för att minska utvecklingsskillnader. Komplettering via EU-medel och nationella medel tillsammans med lagstiftning blir avgörande för att ytterligare tillgodose sådana behov ([27]).

Hur väl de strategiska GJP-planerna lyckas kommer till stor del att bero på **jordbrukarnas engagemang**. Särskild uppmärksamhet krävs för att säkerställa att hållbara frivilliga jordbruksmetoder används i hög grad (dvs. miljösystem och interventioner för landsbygdsutveckling), särskilt eftersom det är utmanande att garantera adekvata stödnivåer med tanke på inflationstrycket och ökande alternativkostnader. Det är också viktigt att dela **kunskap och innovation**.

De samlade framstegen mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål och i slutändan mot **målen för den gröna given beror också på regler och/eller ekonomiskt stöd utanför de strategiska GJP-planerna**, liksom på andra externa faktorer såsom marknadsutveckling och konsumenternas preferenser.

Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att garantera ett friktionsfritt genomförande av de strategiska GJP-planerna, bibehålla

([27]) Kommissionens rapport för 2024 om en långsiktig vision för EU:s landsbygdsområden kommer att inkludera övervägningar kring hur stödet till landsbygdsområden kan stärkas.

planernas samlade ambition och hitta lämpliga lösningar som möjliggör en positiv utveckling mot målen.

För att utnyttja de strategiska GJP-planernas potential under genomförandet bör medlemsstaterna och kommissionen förstärka kompetens, utbildning och rådgivningskapacitet på alla nivåer, gynna utbyten av god praxis för att bättre kunna vägleda medlemsstater och aktörer, minska den administrativa bördan för specifika insatser och övervaka genomförandet och resultaten (och vid behov justera planerna).