



# **SAMMANFATTNING**

## **av handboken med riktlinjer för resultatbaserade utbetalningar för biologisk mångfald**

Utformning och genomförande av  
resultatbaserade program för ett miljövänligt  
jordbruk 2014–2020



Lett av:



Med stöd från:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Finansierat av:



**Ansvarsfriskrivning:** De åsikter som uttrycks i denna rapport tillhör endast författarna och avspeglar inte någon annan parts åsikter.

**Rapporten ska hänvisas till enligt följande:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B och Menadue H (2014) Sammanfattning av handboken med riktlinjer om resultatbaserade utbetalningar för biologisk mångfald: utformning och genomförande av resultatbaserade program för ett miljövänligt jordbruk 2014–20 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Utarbetad för Europeiska kommissionen, GD Miljö, kontraktsnummer ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institutet för europeisk miljöpolitik, London.

**Författare:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Tack:** Vi tackar följande personer för deras råd, idéer och praktiska bidrag till handboken: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske och Francesco Vanni.

**Institutet för europeisk miljöpolitik (IEEP)** är ett oberoende, ideellt institut. IEEP utför arbete för externa sponsorer inom en mängd olika politiska områden samt medverkar i våra egna forskningsprogram. Du kan få mer information om IEEP på vår webbplats [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) eller genom att kontakta vår personal.

#### Londonkontoret

11 Belgrave Road  
IEEP Offices, Floor 3  
London, SW1V 1RB  
Tfn: +44 (0) 20 7799 2244  
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

#### Brysselkontoret

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B- 1000 Bryssel  
Tfn: +32 (0) 2738 7482  
Fax: +32 (0) 2732 4004

Omslagsbild: *Allmän bastardsvärmare (Zygaena filipendulae) på fältvädd* franska blommande ängar, Tim Hudson ©

## 1 Introduktion till handboken med riktlinjer

Handboken med riktlinjer och bifogade tillägg ingår i ett paket med material till stöd för utvecklingen av resultatbaserade program för ett miljövänligt jordbruk inom hela EU. Detta dokument innehåller en sammanfattning av huvuddelarna i handboken med riktlinjer.

### ***Vad är resultatbaserade utbetalningar för biologisk mångfald?***

Det finns en tydlig skillnad mellan program för miljövänliga jordbruk på jordbruksmark där:

- utbetalningen gäller uppnående av ett *fastställt miljömål* och lantbrukaren eller den markansvariga tillåts flexibiliteten att välja den mest lämpliga hanteringen för att uppnå resultatet – dessa är **resultatbaserade utbetalningsprogram**,
- betalningarna gäller *fastställda krav på jordbruksförvaltning* som måste utföras av lantbrukaren eller den markansvariga – dessa är **förvaltningsbaserade utbetalningsprogram**.

Många olika typer av resultatbaserade utbetalningsprogram för jordbruksmark har genomförts i Europa. De flesta av dessa stöddes av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), eller andra allmänna medel.

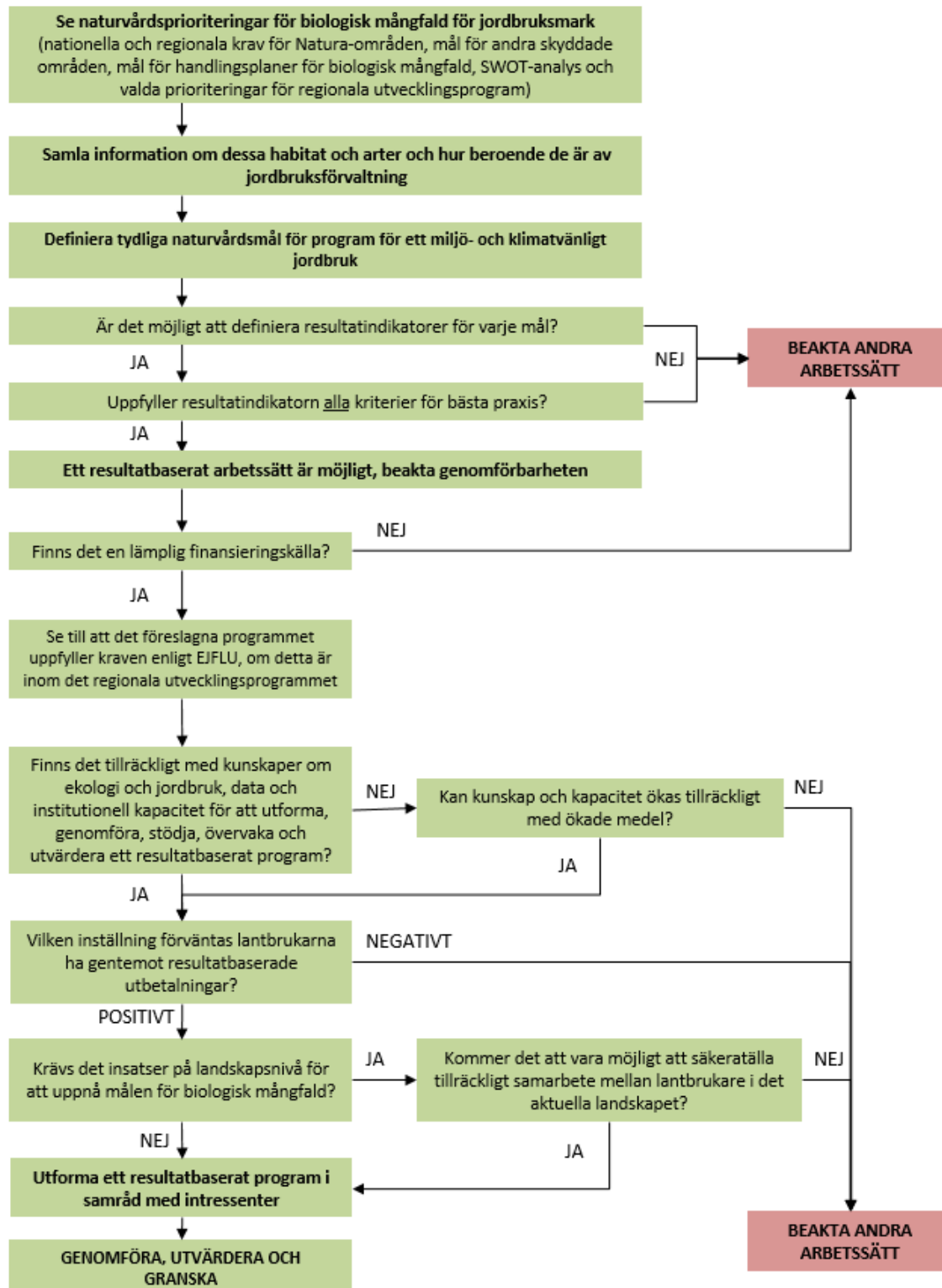
### ***Vem är handboken riktad till?***

Handboken med riktlinjer är användbar för alla som är intresserade av att utveckla och genomföra resultatbaserade utbetalningsprogram för biologisk mångfald inom jordbruket och i synnerhet för myndigheter som genomför program för landsbygdsutveckling.

I handboken med riktlinjer finns det:

- exempel på god praxis,
- detaljerade hänvisningar till dokument med lagstiftning och riktlinjer för gemensam jordbrukspolitik (GJP),
- viktiga råd, och
- länkar till mer detaljerad information om resultatbaserade utbetalningsprogram på [Europeiska kommissionens webbplats](#).

## Beslut som krävs för att införa ett resultatbaserat utbetalningsprogram för biologisk mångfald



## **2 Att utforska alternativen: varför ska man överväga ett resultatbaserat program?**

Ett väl utformat resultatbaserat program kan ge flera fördelar för både lantbrukaren och förvaltningsmyndigheten, jämfört med förvaltningsbaserade program med liknande mål. Till exempel:

- det finns en mycket tydligare koppling mellan utbetalningar och uppnådd biologisk mångfald,
- kontrakt med lantbrukare anger bara de resultat som krävs och inga detaljerade definitioner av det jordbruksarbete som ska utföras,
- ”produktionen” av biologisk mångfald blir en väsentlig del av jordbrukssystemet,
- lantbrukare kan använda sina jordbrukskunskaper, professionella bedömning och lokala kunskaper, istället för att bara följa instruktioner,
- lantbrukare kan ta äran för den biologiska mångfald som blivit resultatet, och detta kan leda till ett förbättrat offentlig erkännande av lantbrukarnas roll i att stödja biologisk mångfald,
- resultatbaserade program kan lättare uppfylla skärpta EU-krav på verifiering av utbetalningar för klimat- och miljövänliga åtgärder inom jordbruket år 2014–20, och
- de är lättare att rikta, eftersom lantbrukare endast väljer mark där det är möjligt att uppnå resultat i fråga om biologisk mångfald.

Ett resultatbaserat utbetalningsprogram är inte lämpligt när:

- det inte är möjligt att utforma tillförlitliga indikatorer på resultat i fråga om biologisk mångfald och metoder för att mäta dessa resultat på lantbruken,
- förvaltningsmyndigheten har inte tillgång till den miljöinformation och expertis som krävs för ett resultatbaserat program, eller
- lantbrukarna inte är villiga att acceptera ett resultatbaserat program.

### 3 Mål för biologisk mångfald

Resultatbaserade utbetalningar måste ha ett tydligt definierat mål vad gäller biologisk mångfald, eftersom lantbrukaren betalas för resultat som är direkt kopplade till målet.

#### ***Information som krävs***

Resultatbaserade program för biologisk mångfald kräver goda habitat- och artdata samt specialistkunskaper för att tolka dessa.

Det är viktigt att kunna förstå:

- påverkan som tidigare och nuvarande jordbruksarbete har på den biologiska mångfalden,
- var intensifiering eller övergivande hotar jordbruksmark med högt bevarandevärde,
- vilka habitat och arter som löper störst risk och vilken ekonomi de jordbrukssystem som stödjer dem har, och
- externa faktorer som kan påverka resultaten (t.ex. förlust av flyttfåglar på annan plats).

#### ***Att definiera tydliga mål för biologisk mångfald***

Målen för biologisk mångfald vid resultatbaserade program kan fokuseras på habitat, landskap eller arter med högt bevarandevärde, särskilt de som är mest utsatta. Den första prioriteten blir vanligen att bemöta kraven på Natura 2000-habitat och -arter som är beroende av jordbruksmark, både inom Natura 2000-områden och i utökad omfattning. Europeiska kommissionens [riktlinjer för bedrivande av lantbruk enligt Natura 2000](#) beskriver dessa viktiga jordbrukshabitat och -arter.

Där viktiga jordbrukshabitat och -landskap är utsatta för risk och det krävs att *befintligt jordbruksarbete bibehålls* är det viktigt att vara tydlig med de miljömässiga fördelarna med detta arbete och riskerna om man inte fortsätter med dem vid avsaknad av stöd för åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

Resultatbaserade program är troligen inte lämpliga om det krävs många år för att uppnå önskade resultat, eftersom få lantbrukare skulle vara villiga att vänta så länge på betalning.

## 4 Att välja och mäta resultatindikatorer

Resultatbaserade utbetalningar kräver ett tillförlitligt sätt att definiera och mäta framgångar på lantbruks- eller landskapsnivå. Till och med de mest specifika målen för bevarande av biologisk mångfald är vanligtvis för komplexa för detta syfte och resultatindikatorer används istället.

### ***Varför är resultatindikatorer så viktiga?***

Betalningen till lantbrukaren baseras på resultatindikatorerna som representerar målet för biologisk mångfald.

### ***Att välja effektiva indikatorer***

För att resultatbaserade program ska vara framgångsrika krävs det väl valda indikatorer som:

- är representativa för habitatet eller arterna man inriktar sig på,
- konsekvent förekommer i de jordbrukshabitat man inriktar sig på i området,
- är lätta att identifiera av lantbrukarna och av representanter för betalande myndighet,
- går att mäta med en enkel metod,
- är känsliga för förändringar i jordbruksförvaltningen men annars är stabila över tid,
- inte löper någon stor risk att påverkas av externa faktorer bortom markförvaltarens kontroll, och
- inte uppnås enkelt genom annat än jordbruksförvaltning.

De flesta program i Europa har använt växt- eller djurarter som indikatorer, men ett fåtal har använt andra habitategenskaper.

### ***Att mäta indikatorer på lantbruket***

Det är mycket viktigt att ha enkla, tillförlitliga och entydiga metoder för att mäta indikatorer som en stabil grund för den betalande myndighetens ekonomiska kontroll av programmet, och för att bygga upp tillit bland lantbrukarna.

Att uppmuntra lantbrukare att mäta resultatindikatorer själva hjälper dem att fatta dagliga beslut som påverkar resultaten för biologisk mångfald.

Ett tillägg till handboken med riktlinjer, [\*Resultatindikatorer som används i Europa\*](#), innehåller mer detaljerad information om målen för biologisk mångfald och indikatorer som redan används.



## 5 Är ett resultatbaserat program möjligt att genomföra?

Om ett resultatbaserat program i princip är värt att utforska är nästa steg att besluta om det är genomförbart i praktiken.

### ***Finansieringskällor***

EJFLU är den största källan till finansiering för miljöprogram för markförvaltning inom EU och programmen för landsbygdsutveckling 2014–20 kan stödja program för klimat- och miljövänliga jordbruk på jordbruksmark som är värdefull för miljön, inklusive mark som inte definieras som "jordbruksområde" för direkta utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

När det krävs betydande habitatrestaurering kan förvaltningsbaserade utbetalningar för klimat- och miljövänliga åtgärder inom jordbruket och EJFLU:s improduktiva investeringsåtgärd vara lämpligare än resultatbaserade utbetalningar.

### ***Att hitta expertisen***

Att samla ett team med rätt kunskaper är nyckeln till att lyckas med att utforma och genomföra ett resultatbaserat program. Detta kan innebära att utnyttja expertis och erfarenheter som redan finns utanför förvaltningsmyndigheten, i synnerhet vad gäller kunskaper inom miljö, sociologi och kommunikation.

Ett antal förvaltningsmyndigheter har använt experter utifrån för att ta fram vissa program och utbildningsfunktioner samt för att verifiera resultatindikatorer på lantbruken.

### ***Personalens utbildning och utveckling***

Personal som är vana att arbeta med förvaltningsbaserade program kommer att tycka att ett resultatbaserat arbetssätt känns ovant. För kunna leva upp till resultatbaserade program kommer lantbrukskonsulenter, programadministratörer och representanter för den betalande myndigheten att behöva:

- lära sig ett antal nya saker (till exempel att förklara för lantbrukare vilka målen för biologisk mångfald är och hur de ska uppnå dem med sina lantbrukssystem), och
- lära känna de nya processerna, inklusive hur man mäter resultatindikatorer ute på fältet.

Det är av stor vikt att man investerar i att tillhandahålla kompetensutveckling och utbildning för lantbrukskonsulenter som arbetar i målområdet, för att se till att de har tillräckliga kunskaper i ekologi och agronomi.

### ***Hur kommer lantbrukarna att reagera?***

Det är viktigt att få tillit och aktivt stöd från lantbrukarna från början och bibehålla och utveckla detta under programmets gång. För att uppnå detta är det avgörande att man har en effektiv tvåvägskommunikation och att man tillhandahåller utbildning för lantbrukarna.

Många lantbrukare har välkomnat ett resultatbaserat arbetssätt, eftersom man då utnyttjar deras expertis och de får större frihet att driva sitt jordbruk. Lantbrukare kan till en början oroa sig för risken att det inte går att uppnå resultaten, men om resultatindikatorerna är väl valda bör denna risk vara mycket liten.



Befintlig tillit mellan lantbrukare och förvaltningsmyndigheter varierar mycket i Europa och det kan ta tid för både lantbrukarna och myndigheterna att känna sig bekväma med det resultatbaserade arbetssättet.

***Lantbruks- eller landskapsnivå?***

Vissa mål för biologisk mångfald kan kräva åtgärder på landskapsnivå, när habitat är mycket fragmenterade eller när målen för biologisk mångfald utgörs av att bevara populationer av rörliga eller flyttande arter. Detta kan kräva att enskilda lantbrukare arbetar tillsammans eller att ett stort antal deltar inom ett visst område.

## 6 Att utforma ett resultatbaserat program

### ***Att säkra stöd från intressenter***

Effektiv användning av en intressegrupp, med många olika medlemmar, kan både förbättra utformningen av ett resultatbaserat betalningsprogram och ge förvaltningsmyndigheten inflytelserikt stöd bland lantbrukare och naturvårdsgrupper när programmet lanseras.

### ***Riktade program för kostnadseffektiva miljöåtgärder***

Medlemsstater uppmuntras att använda ett mer riktat arbetssätt för sina program för ett miljövänligt jordbruk 2014–20.

Ett väl utformat resultatbaserat program kan målinriktas på ett mycket kostnadseffektivt sätt, med liten risk för att pengarna används på platser där det inte finns någon potentiell nytta, eftersom lantbrukare ingår ett kontrakt endast om de är säkra på att de uppnår resultat på sina marker.

### ***Relationen till förvaltningsbaserade program***

Resultatbaserade program kan utesluta eller komplettera förvaltningsbaserade program på samma mark.

Båda arbetssätten har sina fördelar. Program som utesluter varandra är enklare. Men med kompletterande program kan lantbrukaren bygga upp ett paket av utbetalningar som belönar mer krävande resultat vad gäller biologisk mångfald och det ger viss inkomstsäkerhet för utbetalningar för grundläggande miljöförvaltning.

När båda typer av program används på samma mark bör det finnas separata kontrakt för resultatbaserade och förvaltningsbaserade program, för att uppfylla EJFLU:s krav på verifiering.

### ***Ett pilotprojekt eller fullständigt genomförande?***

Ett pilotprojekt ger en möjlighet att testa detaljerna i programmets utformning och genomförande innan hela programmet lanseras. Ett pilotprojekt kan även vara ett användbart sätt att få med lantbrukarna och intressenterna och visa vad som är möjligt att genomföra samt dämpa deras oro, som mycket väl kan förstås. Erfarenheten antyder att ett års pilotprojekt är tillräckligt för att testa programmet och lantbrukarnas reaktion.

### ***Övervaka och utvärdera huruvida programmets mål har uppnåtts***

Om ett resultatbaserat arbetssätt ska användas i större omfattning ska förvaltningsmyndigheter leta efter robusta utvärderingsbevis för att genomförandet lyckats och att de resultatbaserade programmen för biologisk mångfald varit kostnadseffektiva. Övervakning och utvärdering bör planeras i ett mycket tidigt skede och bör utformas för att utvärdera om *målen för biologisk mångfald* har uppnåtts, inte bara resultatindikatorerna.

## 7 Hur betalning ska ske för resultat i fråga om biologisk mångfald

### **Att verifiera resultat**

Resultatbaserade utbetalningar för biologisk mångfald år 2014–20 kommer troligen att hanteras enligt EJFLU:s regler, vilket kräver att verifiering och kontroll av resultatbaserade utbetalningsprogram ska gälla leveransen av resultat och **inte** de åtgärder som vidtagits av mottagaren för att uppnå dessa resultat.

När resultatbaserade utbetalningar finansieras privat kan olika regler gälla.

### **Att fastställa tröskelvärden för indikatorer**

En viktig fråga för effektiv utformning av programmen är var man ska sätta **tröskelvärdet för resultatindikatorer** som lantbrukaren måste uppnå för att kvalificera sig för utbetalning.

När **växter utgör indikatorer på habitatkvalitet** och tröskelvärdet för indikatorn sätts för lågt finns det en risk att lantbrukare kan låta habitat av hög kvalitet förfalla utan att förlora sina betalningar. Detta problem kan övervinnas genom att definiera tröskelvärden för indikatorerna i olika nivåer där nästa nivå avspeglar habitat av högre kvalitet och högre betalning per hektar.

När **djur utgör indikatorer** kopplas betalningen vanligen direkt till antalet djur som finns närvarande och det krävs inga tröskelvärden. Den totala betalningen ökar därför linjärt i förhållande till den totala indicatorsiffran.

### **Att beräkna utbetalningen**

Beräkningar av utbetalning för resultatbaserade program för ett klimat- och miljövänligt jordbruk som finansieras av EJFLU baseras på kostnaden för att genomföra **vanligt jordbruksarbete som krävs för att uppnå resultatindikatorerna**. Tre typer av kostnader beaktas:

- **alternativkostnaden** för att fortsätta med nuvarande jordbruksarbete där detta redan ger resultat i fråga om biologisk mångfald – alternativkostnaden för alternativ användning av mark eller arbete är särskilt viktigt när det finns risk för att man upphör med jordbruket eller intensifierar det,
- **inkomstförsakelse** genom att tillåta jordbruksarbete som begränsar produktionen, och
- **extrakostnader** för specifik förvaltning för biologisk mångfald.

Lantbrukarens **transaktionskostnader** kan läggas till betalningsberäkningen när det är försvarligt (upp till 20 procent extra för program som är öppna för individer, och 30 procent extra för program för grupper) för att täcka andra kostnader som är av stor betydelse för att säkra resultaten.

### **Administrativa system och data**

Administrativa system och datasystem **måste** kunna skilja mellan resultatbaserade utbetalningar från förvaltningsbaserade utbetalningar för att vid inspektioner säkerställa att lämpliga verifieringsmetoder används för de två olika typerna av utbetalningar.

## 8 Genomförande

### **Resurskrav**

Trots att en större andel av budgeten kan behöva läggas på personal kan den totala budgeten för ett resultatbaserat program vara mindre än för ett jämförbart förvaltningsbaserat, eftersom utbetalning till lantbrukare för resultat är ett mer riktat och kostnadseffektivt sätt att uppnå mål för biologisk mångfald.

### **Budgethantering**

Att få en bild av kostnaderna kräver att man har uppgifter om procentandelen lantbrukare som troligen kommer att uppnå resultaten, både initialt och under programmets gång. Att använda ett pilotprogram är ett bra sätt att få dessa uppgifter.

### **Publicitet**

Det är viktigt att lantbrukarna får avgörande information i första hand eftersom de kommer att påverkas av vad deras grannar säger och gör.

### **Utbildning och stöd för lantbrukare**

I vissa resultatbaserade program är lantbrukaren enligt sitt kontrakt bunden att delta i en utbildningskurs. I andra program görs utbildning tillgänglig och lantbrukaren kan välja att delta eller inte. I båda fall kan utbildningen samfinansieras av EJFLU.

Utbildning och rådgivning bör i synnerhet bygga på lantbrukarens kunskap, med fokus på:

- att förklara syftet med programmet,
- att förklara målen för biologisk mångfald och anledningen till att använda resultatindikatorer,
- att identifiera arter som utgör resultatindikatorer på lantbruket,
- att ge råd kring typer av förvaltning som kommer att hjälpa till att uppnå de avsedda resultaten,
- betydelsen av timing för vissa åtgärder för optimal effekt på den biologiska mångfalden,
- att förklara bästa praxis för olika typer av åtgärder, och
- att förklara metoden som används för att mäta indikatorerna på lantbruket.

Att ge lantbrukare regelbunden feedback varje år på resultaten av programmet är ett enkelt men mycket användbart sätt att hjälpa dem att förbättra sina kunskaper och sin kompetens om biologisk mångfald.

## 9 Nycklar till framgångsrika resultatbaserade utbetalningsprogram

Handboken med riktlinjer ger råd om avgörande faktorer som har bidragit till att befintliga resultatbaserade program varit framgångsrika och identifierar de främsta riskerna för att misslyckas och hur man minimerar dessa.

## 10 Var man hittar handboken med riktlinjer och mer detaljerad information

Handboken med riktlinjer och mer detaljerad information om resultatbaserade utbetalningar för biologisk mångfald finns tillgänglig på [Europeiska kommissionens hemsida](#):

- [Riktlinjer för utformande och genomförande av resultatbaserade program 2014–20](#):
  - Denna sammanfattning av handboken med riktlinjer (på 24 officiella EU-språk)
  - Handboken med riktlinjer
  - Exempel på markrelaterade riktlinjer för lantbrukare (tillägg till handboken med riktlinjer)
  - Resultatindikatorer som används i Europa (tillägg till handboken med riktlinjer)
- [Filmer från fältet som visar exempel på resultatbaserade program som genomfördes innan 2014.](#)
- [En sökbar förteckning över resultatbaserade program som genomfördes i Europa innan 2014](#)
- [Expertartiklar om de politiska initiativ som har stött resultatbaserade program och praxis som har fungerat.](#)
- [Konferens om resultatbaserade program för ett miljövänligt jordbruk, Bryssel 23–24 september 2014: dokument och presentationer från denna konferens där deltagarna från 25 länder](#) delade med sig av sin kunskap om vad man uppnått för den biologiska mångfalden genom resultatbaserade program för ett miljövänligt jordbruk.

