



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

2018

Den fælles landbrugspolitik fremtid

Briefingpapier

Marts 2018



INDHOLD

	Punkt
Resumé	I-V
Indledning	1-6
Emne og formål	1-4
Metode og præsentation	5-6
De vigtigste data og tendenser med relevans for landbruget og landdistrikterne	7-18
Udgifterne til den fælles landbrugspolitik har i de seneste ti år været stabile og fokuseret på indkomststøtte	7-8
Færre men større bedrifter (og en mindre arbejdsstyrke) producerer output af en konstant værdi, hvilket fører til større indkomst pr. fuldtidsbeskæftiget	9-10
EU-fødevarerpriserne har nærmet sig priserne på verdensmarkedet, og EU er blevet nettoeksportør af fødevarer	11
Gennemsnitsalderen for bedriftsledere er steget, og der er uoverensstemmelser i dataene om arealanvendelse	12-13
Utilstrækkelige fremskridt med hensyn til miljøbeskyttelse og klimaindsats	14-16
De økonomiske forskelle mellem landdistrikter og andre områder er blevet mindre	17-18
Vores analyse	19-49
Behovene i forbindelse med den fælles landbrugspolitik	20-26
Utilstrækkelige oplysninger til identificering af behov	20-23
Manglende klarhed om EU-merværdi	24
Reaktion på langsigtede tendenser	25
Den fælles landbrugspolitik indvirkning på rimeligheden og det indre marked	26
Målene for den fælles landbrugspolitik	27-30
Målene er ikke klare og specifikke nok	28

Der bør være overensstemmelse med andre EU-mål	29-30
Inputtene i den fælles landbrugspolitik	31-34
Tildelingen af midler er ikke i tilstrækkelig grad baseret på behovene eller den forventede EU-merværdi	31-34
Processerne i den fælles landbrugspolitik	35-42
Det vil kræve bedre og hurtigere information at udforme omkostningseffektive instrumenter under den fælles landbrugspolitik	35-37
Sikring af sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker og mellem forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik	38-40
Der er behov for forenkling, men ikke på bekostning af effektiviteten	41
Der skal afsættes tilstrækkelig tid til at gennemføre den næste reform af den fælles landbrugspolitik	42
Output, udfald og eksterne faktorer i den fælles landbrugspolitik	43-48
Der er behov for et effektivt performancesystem, der forbinder output, resultater, effekt og mål	43-46
Sammenhæng mellem de udbetalte midler og opnåelsen af de aftalte performancemål	47
Politikken bør overvåges - og justeres, når det er nødvendigt	48
Ansvarlighed for den fælles landbrugspolitik	49
Kriterier til vurdering af den fremtidige politik - med forklaringer	50-66
Bilag I - Liste over publikationer fra Revisionsretten, der ligger til grund for dette briefingpapir	
Bilag II - Traktatens mål for den fælles landbrugspolitik	

RESUMÉ

- I. EU's fælles landbrugspolitik skal revideres, fordi den aktuelle syvårige planlægningsperiode for EU's finanser og politikgennemførelse udløber i 2020. I november 2017 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug, som præsenterer dens overvejelser om den fælles landbrugspolitik efter 2020.

- II. Dette briefingpapir er vores reaktion på Kommissionens meddelelse. I dette dokument analyserer vi de vigtigste tendenser og data med relevans for landbruget og landdistrikterne, præsenterer vores synspunkter vedrørende den nuværende fælles landbrugspolitik og drøfter kriterier og centrale udfordringer for den nye fælles landbrugspolitik.

- III. Meddelelsen tager hensyn til en række af de anbefalinger, Revisionsretten har fremsat over en årrække. Den beskriver en ambition om at levere en ny, resultatbaseret ramme. Vi bemærker imidlertid, at nogle af de statistikker, der ligger til grund for meddelelsen, ikke opfylder de kriterier, vi har fastlagt i tidligere revisionsberetninger, og at meddelelsen giver anledning til at formode, at de støttede foranstaltninger i fremtiden sandsynligvis vil ligne dem, der tidligere er blevet støttet.

- IV. Et nøgleelement i meddelelsen er dens anbefaling af "ny gennemførelsesmodel", som bygger på større fleksibilitet, udvidet anvendelse af nærhedsprincippet, og at medlemsstaterne får et større ansvar for performance. Efter vores mening vil en vellykket anvendelse af den nye gennemførelsesmodel kræve:
 - at der udformes foranstaltninger på grundlag af solid videnskabelig og statistisk dokumentation, der viser, at de vil levere de ønskede resultater
 - at de nye "strategiske planer under den fælles landbrugspolitik" fastsætter relevante, ambitiøse og verificerbare mål, der er i overensstemmelse med EU-målene
 - at der findes en stærk ramme til overvågning og evaluering af performance
 - at der findes en solid ansvarligheds- og revisionskæde, der giver sikkerhed med hensyn til både overholdelse og performance.

V. Kommissionens meddelelse er ikke et lovforslag. De kriterier, vi fremsætter i dette briefingpapier, vil danne grundlag for vores fremtidige gennemgang af Kommissionens lovforslag, når dette er offentliggjort. Vi forventer, at vores gennemgang vil føre til en udtalelse om det endelige forslag.

INDLEDNING

Emne og formål

1. EU's fælles landbrugspolitik skal revideres, fordi den aktuelle syvårige planlægningsperiode for EU's finanser og politikgennemførelse udløber i 2020. Kommissionen agter i maj 2018 at fremlægge sit lovforslag vedrørende den kommende fælles landbrugspolitik sammen med en konsekvensanalyse.
2. Et vigtigt skridt i forberedelserne til reformen af den fælles landbrugspolitik med henblik på perioden efter 2020 blev taget i november 2017, da Kommissionen offentliggjorde en meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug¹. Da Kommissionen oplyste, at den ville udsende denne meddelelse, gjorde vi det til en højt prioriteret opgave i vores arbejdsprogram for 2018 at reagere på den. Den 6. december 2017 modtog vi en udtrykkelig anmodning om en sådan reaktion fra den ansvarlige kommissær, Phil Hogan.
3. Meddelelsen fokuserer på:
 - at videreføre den direkte støtte til landbrugere, men med større brug af risikostyringsværktøjer og initiativer til at øge landbrugernes markedsbelønninger
 - at sikre større bidrag til opfyldelsen af EU's miljø- og klimamålsætninger
 - at tage højde for den "socioøkonomiske struktur" i landområderne
 - at sikre mere opmærksomhed på bæredygtig landbrugsproduktion, sundhed, ernæring, fødevarespild og dyrevelfærd
 - at sikre bedre brug af forskning, innovation og teknologi samt finansielle instrumenter

¹ COM(2017) 713 final: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Fremtiden for fødevarer og landbrug.

- at udforme en ny gennemførelsesmodel, som bygger på større fleksibilitet og udvidet anvendelse af nærhedsprincippet, så medlemsstaterne får et større ansvar for at sikre god performance.

4. Vi har som Den Europæiske Unions eksterne revisor ikke til opgave at udforme den fremtidige politik. På grundlag af vores revisionserfaring kan vi imidlertid tilbyde EU's politiske beslutningstagere rådgivning om, hvordan ansvarligheden og den samlede effektivitet og produktivitet kan forbedres i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Det er formålet med dette dokument, som er vores reaktion på Kommissionens meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug. Dette briefingpapier er ikke en revisionsberetning. Det er en analyse baseret på offentligt tilgængelige oplysninger.

Metode og præsentation

5. De synspunkter, vi giver udtryk for i dette briefingpapier², er baseret på:

- vores tidligere arbejde
- analyser af eksterne rapporter og høring af eksterne eksperter
- drøftelser med de relevante generaldirektorater i Kommissionen³.

6. I dette briefingpapier præsenterer vi:

- de vigtigste data og tendenser med relevans for landbruget og landdistrikterne
- vores synspunkter vedrørende den nuværende fælles landbrugspolitik

² Et briefingpapier er et analysebaseret produkt, ikke et revisionsbaseret produkt. Det er således ikke udarbejdet på grundlag af nyt revisionsarbejde, men baseret på offentliggjorte revisionsresultater, konklusioner og anbefalinger samt andre offentligt tilgængelige oplysninger. ***Bilag I*** indeholder en fuldstændig liste over dem af vores egne publikationer, som vi henviser til i dette papir.

³ Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Generaldirektoratet for Klima, Generaldirektoratet for Miljø, Eurostat, Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik og Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer sikkerhed.

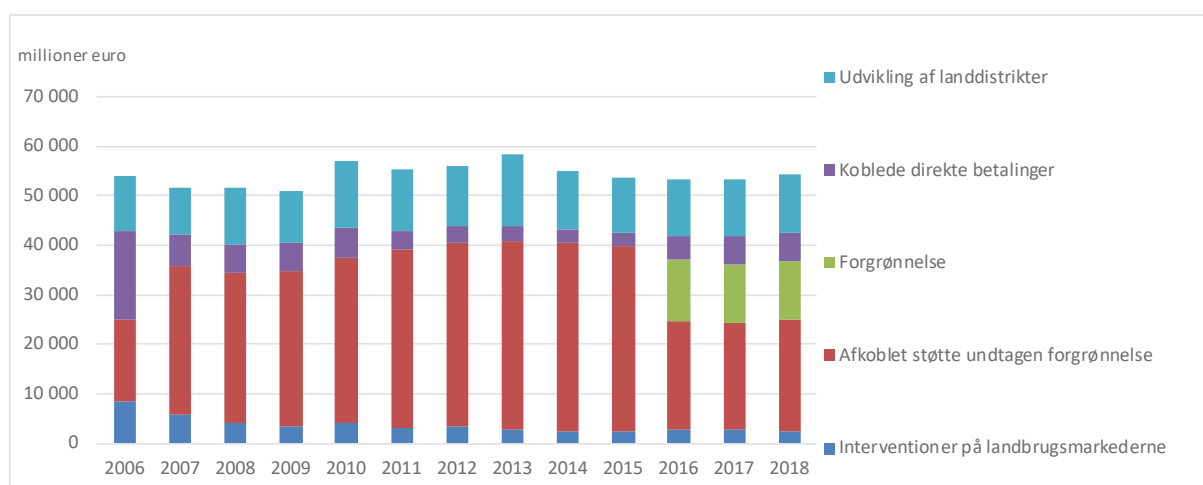
- vores konklusioner, herunder et sæt kriterier til vurdering af lovforslaget vedrørende den fælles landbrugspolitik og den deraf følgende fremtidige politik, og en beskrivelse af de vigtigste udfordringer for den fælles landbrugspolitik efter 2020.

DE VIGTIGSTE DATA OG TENDENSER MED RELEVANS FOR LANDBRUGET OG LANDDISTRIKTERNE

Udgifterne til den fælles landbrugspolitik har i de seneste ti år været stabile og fokuseret på indkomststøtte

7. Siden 2006 har EU's budgetterede udgifter til den fælles landbrugspolitik i gennemsnit været på 54 milliarder euro om året. Nominelt har budgettet for den fælles landbrugspolitik været forholdsvis stabilt (jf. **figur 1**).

Figur 1 - Budgettet for den fælles landbrugspolitik har været stabilt i flere år



Kilde: Revisionsretten, baseret på EU's budgetter.

8. Ca. 72 % af budgettet for den fælles landbrugspolitik bruges på direkte betalinger til landbrugerne og støtter dermed deres indkomst. Disse betalinger er generelt baseret på antallet af hektar landbrugsjord, for det meste uden tilknytning til produktionen og kun med et begrænset fald i støtten pr. hektar, jo større bedrifterne er. Ca. 22 % bruges på foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, og halvdelen af disse midler udbetales også

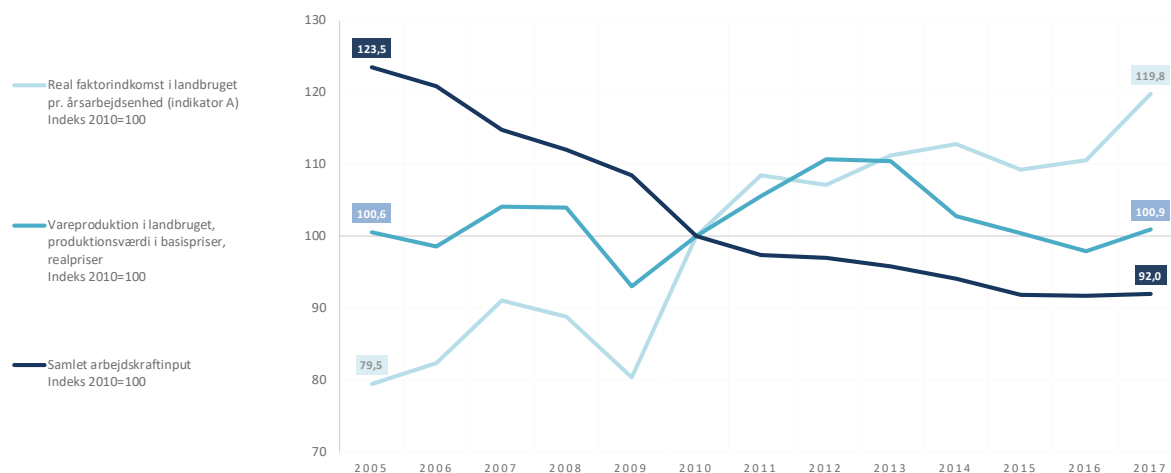
til landbrugere på hektarbasis. De resterende midler (6 %) finansierer markedsforanstaltninger.

Færre men større bedrifter (og en mindre arbejdsstyrke) producerer output af en konstant værdi, hvilket fører til større indkomst pr. fuldtidsbeskæftiget

9. Ifølge Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur var der i 2013 10,8 millioner bedrifter i EU, hvilket var 22 % mindre end de 13,8 millioner bedrifter, der var registreret i 2007. Deres gennemsnitlige størrelse var steget med 28 % fra 12,6 ha til 16,1 ha. Der var et parallelt fald (på 25 %) i landbrugets arbejdsstyrke fra 12,8 millioner fuldtidsækvivalenter i 2005 til 9,5 millioner i 2017, hvilket hovedsagelig gælder ulønnet arbejde udført af bedriftsledere⁴ og deres familier. En gennemsnitlig bedrift giver således arbejde til mindre end én fuldtidsbeskæftiget (to tredjedele af de støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik, der har de mindste bedrifter, bruger under en fjerdedel af deres arbejdstid på deres jord - jf. også **tekstboks 1**). Værdien af landbrugsproduktionen svingede, men målt realt forblev den nogenlunde på samme niveau. Selv om resultaterne for de forskellige sektorer varierer meget, har dette samlet set resulteret i en betydelig stigning i indkomsten fra landbrugsvirksomhed pr. fuldtidsbeskæftiget (jf. **figur 2**).

⁴ Bedriftslederen defineres af Eurostat som den fysiske person, der har ansvaret for den normale daglige finansielle og produktionsmæssige ledelse af en landbrugsbedrift. For hver bedrift kan der kun være én bedriftsleder. Somme tider er bedriftslederen også bedriftens ejer, men bedriftsleder kan også være en anden person end ejeren.

Figur 2 - Værdien af landbrugets output var stabil, og arbejdsstyrken i landbruget blev mindre, så den gennemsnitlige indkomst pr. heltidsbeskæftiget steg



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Europa-Kommissionen (skønsmålede data for 2017).

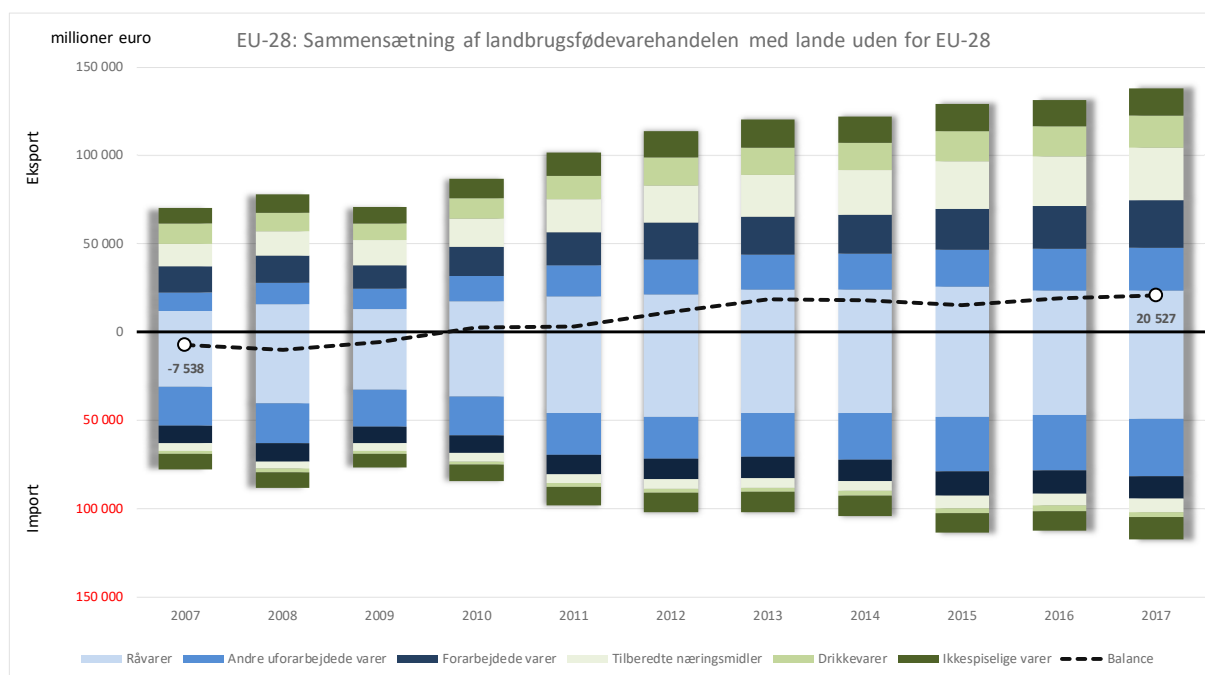
10. Ifølge OECD udgjorde den offentlige støtte fra EU 21 % af bedrifternes bruttoindtægt i 2016 - en nedgang fra 24 % i 2007 og 33 % i 2000⁵.

⁵ OECD: "Agricultural Policy Indicators 2017 - Monitoring and evaluation: Reference tables" (fuldstændigt datasæt)
<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=77872&vh=0000&vf=0&i=&il=&lang=en>

EU-fødevarerpriserne har nærmet sig priserne på verdensmarkedet, og EU er blevet nettoeksportør af fødevarer

11. EU producerer flere fødevarer, end det forbruger, og er blevet nettoeksportør af fødevarer (jf. **figur 3**). Samtidig har EU-priserne i væsentlig grad nærmet sig fødevarerpriserne på verdensmarkedet. Dette handelsoverskud skyldes hovedsagelig EU's stærke position med hensyn til forarbejdede fødevarer og drikkevarer. EU er imidlertid fortsat nettoimportør af uforarbejdede landbrugsprodukter (betegnet "råvarer" og "andre uforarbejdede varer" i **figur 3**).

Figur 3 - EU er blevet nettoeksportør af fødevarer



Kilde: Comext - fakta og tal.

Gennemsnitsalderen for bedriftsledere er steget, og der er uoverensstemmelser i dataene om arealanvendelse

12. I 2010 var der for hver 100 bedriftsledere på over 55 år 14 bedriftsledere på under 35 år. I 2013 var dette tal faldet til 10,8 bedriftsledere på under 35 år. Gennemsnitsalderen for

landbrugere i EU steg fra 49,2 til 51,4 år i perioden fra 2004 til 2013⁶. Dette er i overensstemmelse med generelle demografiske tendenser. Vi bemærker, at de mindste bedrifter som oftest drives af ældre landbrugere⁷.

13. Der er uoverensstemmelser i dataene om det samlede areal, der anvendes til landbrug. Ifølge undersøgelsen af landbrugsbedriftenes struktur har det samlede areal, der er blevet anvendt til landbrug, været forholdsvis stabilt i flere årtier. Et lignende billede tegner sig i Kommissionens data om de arealer, der er blevet anmeldt med henblik på direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik. Der kan imidlertid ses en anden tendens (et fald på 11,5 % i det anmeldte landbrugsareal) i de data fra Kommissionen, der ligger til grund for rapporteringen om andelen af permanente græsarealer (jf. særberetning nr. 21/2017). Afgrødestatistikken viser et fald på 4 % fra 186,6 millioner hektar i 2006 til 178,8 millioner hektar i 2015. Andre væsentlige ændringer påvirker arealfordelingen mellem de forskellige typer landbrugsproduktion⁸.

Utilstrækkelige fremskridt med hensyn til miljøbeskyttelse og klimaindsats

14. Miljøspørgsmålene i forbindelse med landbrug er centreret omkring fire hovedemner⁹:

⁶ I USA steg gennemsnitsalderen for bedriftsledere endnu mere i samme periode (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/015_en.pdf).

⁷ Kontekstindikator C.23 for den fælles landbrugspolitik (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en); https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf

⁸ Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/farm-structure>) og afgrødestatistik (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>).

⁹ Kontekstindikator C.35, C.40, C.41 og C.45 for den fælles landbrugspolitik (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en), JRC (2012) - "State of Soil in Europe" (http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR25186.pdf), EEA (2015) - "State of the Nature in the EU" (<https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>), DG AGRI - "Facts and figures on EU agriculture and the CAP" (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en).

- i) Biodiversitet: Bevaringsstatussen for levesteder i landbrugsområder var gunstig i 11 % af tilfældene i perioden 2007-2012, mens den var gunstig i under 5 % af tilfældene i perioden 2001-2006. Siden 1990 er bestandene af almindelige markfugle faldet med 30 %, og bestandene af sommerfugle i græsområder er faldet med næsten 50 %
- ii) Vandkvalitet: Der er et vedvarende kvælstofoverskud på landbrugsjorden i EU, gennemsnitlig 50 kg kvælstof/ha. Siden 1993 er nitratniveauerne faldet i floderne, men ikke i grundvandet. Nitratkoncentrationerne er stadig høje i nogle områder, hvilket fører til forurening i mange søer og floder, primært i regioner med intensivt landbrug
- iii) Luft: Ammoniak er et væsentligt luftforurenende stof. Landbruget genererer næsten 95 % af ammoniakemissionerne i Europa. Emissionerne er faldet med 23 % siden 1990, men begyndte at stige igen i 2012
- iv) Jordbund: Ca. 45 % af mineraljorden i EU har et lavt eller meget lavt indhold af organisk kulstof (0-2 %), og 45 % har et moderat indhold (2-6 %). Det er svært at fastslå jordbundstendenser, fordi der mangler data, men et faldende indhold af organisk kulstof bidrager til faldende jordfrugtbarhed og større risici for ørkendannelse.

15. Den primære bekymring vedrørende klimaændringer er drivhusgasemissionerne. Drivhusgasemissionerne fra landbruget udgjorde 11 % af EU's drivhusgasemissioner i 2015. Disse emissioner faldt med 20 % mellem 1990 og 2013, men begyndte at stige igen i 2014. Nettooptaget fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug opvejede ca. 7 % af EU's samlede drivhusgasemissioner i 2015.

16. Samtidig er landbruget særlig sårbart over for klimaændringer, som er en af de faktorer, der bidrager til, at hvedeudbyttet stagnerer i dele af Europa trods fortsatte dyrkningsfremskridt. Landbruget tegner sig for over 50 % af ferskvandsanvendelsen i Europa. Klimaændringer har medført en stigning i den kunstige vanding¹⁰.

¹⁰ EEA (2017): "Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report". EEA-rapport nr. 1/2017.

De økonomiske forskelle mellem landdistrikter og andre områder er blevet mindre

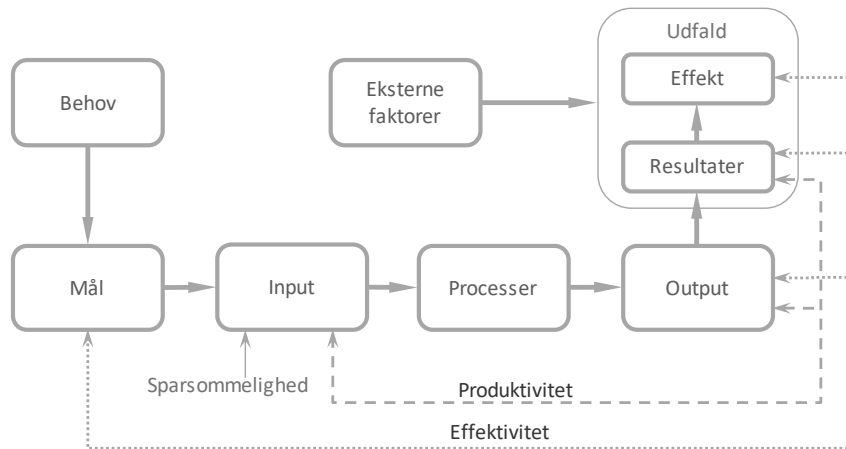
17. Ifølge Eurostat boede ca. 19,1 %¹¹ af EU's befolkning i landdistrikter i 2016, sammenlignet med 19,7 % i 2007. BNP pr. indbygger i landdistrikterne lå i 2013 på 73 % af BNP pr. indbygger i økonomien som helhed, hvilket var en stigning fra 70 % i 2008. For EU som helhed er den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i landdistrikterne den samme som i andre områder, men den varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Fattigdommen i landdistrikterne faldt fra 31,4 % i 2007 til 25,4 % i 2016.

18. Landdistrikternes økonomi er - ligesom økonomien i større og mindre byer - domineret af industrien og servicesektoren. De tegner sig (ifølge Eurostat) tilsammen for 96 % af bruttoværditilvæksten i landdistrikterne. Landbrug, skovbrug og fiskeri tegner sig for 4 % af bruttoværditilvæksten i landdistrikterne og 1,5 % af bruttoværditilvæksten i den samlede økonomi. Denne andel har været stabil i de sidste fem år.

VORES ANALYSE

19. Vi baserede vores analyse på Revisionsrettens programlogiske model (jf. **figur 4**), som beskriver, hvordan der i forbindelse med en offentlig intervention kan sikres sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. De punkter, der fremhæves i de enkelte sektioner, er eksempler på problemer, som vi har konstateret tidligere, og som bør overvejes i forbindelse med udformningen af den fælles landbrugspolitik efter 2020.

¹¹ Eurostat skelner mellem tre typer regioner: "overvejende landlige regioner", "mellemregioner" og "overvejende bymæssige regioner", og anbefaler at fremlægge separate data for de tre grupper, hvilket vi gør i vores papir. Når Kommissionen i meddelelsen kan anføre, at 55 % af EU's borgere bor i landdistrikter, skyldes det, at den slår de "overvejende landlige regioner" sammen med "mellemregionerne". "Mellemregionerne" kunne lige så godt slås sammen med de "overvejende bymæssige regioner" og føre til en modstridende påstand om, at 80 % af EU's befolkning bor i bymæssige regioner.

Figur 4 - Den programlogiske model

Kilde: Revisionsrettens håndbog i forvaltningsrevision.

Behovene i forbindelse med den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om behov:

- Der er en forskel mellem indkomsten i landbruget og indkomsten i andre dele af økonomien.
- Landbrugsindkomsten er meget svingende.
- Der er en risiko for, at landbrugsjord opgives i områder med naturbetingede begrænsninger.
- Fordelingen af de direkte betalinger er ikke ligelig nok.
- Et velfungerende indre marked bør bevares.
- Der investeres ikke nok i omstrukturering af bedrifter, modernisering, innovation, diversificering og udbredelse af nye teknologier.
- Der er behov for en passende reaktion på klimaændringerne og presset på naturressourcerne.
- Der bør tages hensyn til de strukturelle problemer og den "ungdomsflugt", der påvirker landdistrikterne.

- Der bør reageres på samfundsmæssige bekymringer, f.eks. vedrørende sundhed, fødevarer sikkerhed, fødevarer spild og dyrevelfærd.

Utilstrækkelige oplysninger til identificering af behov

20. I forbindelse med flere foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik bør der fremlægges bedre information, som begrundet behovet for dem¹². Det gælder navnlig den indkomststøtte i form af direkte betalinger, der i øjeblikket tager mere end 70 % af budgettet for den fælles landbrugspolitik. Artikel 39 i traktaten fastsætter, at den fælles landbrugspolitik har som mål "at forøge landbrugets produktivitet [...] **herigennem** at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer" (jf. **bilag II**). Ordet "herigennem" forbinder de to mål for den fælles landbrugspolitik. Landbrugernes indkomst og deres familiers levestandard blev oprindeligt sikret ved at fastsætte højere priser, som blev betalt af forbrugerne. Gradvis gik man over til at yde direkte indkomststøtte, som finansieres af skatteyderne. Selv om traktatens mål om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard betragtes isoleret, er der ikke data nok til at underbygge påstanden om, at landbrugshusholdningerne som helhed har behov for betydelig støtte, hvis de skal opnå en rimelig levestandard.

21. Kommissionen siger, at der er en betydelig forskel mellem det, landbrugerne tjener ved at arbejde på deres bedrift, og de gennemsnitlige lønninger i økonomien som helhed. De data, der fremlægges af Kommissionen¹³, er imidlertid behæftet med to væsentlige begrænsninger: i) Indtægtskilder uden for landbruget er ikke medregnet (jf. tekstboks 1), og ii) gennemsnittene dækker over en stor variation i indkomstsituation¹⁴.

¹² Matthews, A. (2017), "Appendix 1: Why further reform?" (s. 29-30) i Buckwell, A. et al. 2017: "CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP - why, what and how?" RISE Foundation, Bruxelles.

¹³ Figur 6 i meddelelsen om fremtiden for fødevarer og landbrug.

¹⁴ GD AGRI, "Facts and figures on EU agriculture and the CAP" (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en).

Tekstboks 1 - Indtægtskilder uden for landbruget

Ifølge Eurostat udøver ca. 30 % af bedriftslederne indtægtsgivende virksomhed uden for landbruget, og andelen forventes at være højere for deres ægtefæller og andre husstandsmedlemmer. GD AGRI har tidligere offentliggjort data¹⁵, som viser, at over 60 % af de bedriftsledere, hvis bedrifter er på under 5 ha, tilbringer under 25 % af deres tid på bedrifterne, og at ca. 80 % af dem tilbringer under halvdelen af deres arbejdsliv på bedrifterne. Først når bedriftsstørrelsen overstiger 20 ha er antallet af fuldtidsbedriftsledere højere end antallet af bedriftsledere, der bruger under 50 % af deres arbejdstid på bedrifterne. Mange støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik modtager også pensioner. De tal, Kommissionen fremlægger, omfatter ikke indtægtskilder uden for landbruget. I en undersøgelse fra Europa-Parlamentet om landbrugshusholdningernes indkomst¹⁶ anføres det, at EU på nuværende tidspunkt ikke har et statistisk system, der kan give oplysninger om landbrugsbefolkningens levestandard. Vi har gentagne gange opfordret til, at der udarbejdes sådanne data, så de kan bruges i forbindelse med udformningen af de politikker, der skal sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. I nogle medlemsstater foreligger der data om landbrugshusholdningernes indkomst fra alle kilder, og de tyder på, at sådanne husholdninger ikke nødvendigvis er dårligere stillet end andre husholdninger.

22. Landbrugsindkomsten er højere (også pr. arbejdsenhed) for større bedrifter¹⁷. Ved beregningen af indkomstforskellen mellem landbruget og økonomien som helhed medtager Kommissionen alle EU's 10,8 millioner landbrugsbedrifter, hvoraf 7,2 millioner har under 5 hektar, og 6 millioner har en årlig standardproduktion på under 4 000 euro¹⁸. Det store antal af disse meget små bedrifter, som ofte har iboende rentabilitetsudfordringer, fordrejer

¹⁵ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf

¹⁶ Hill, B. & Dylan Bradley, B. (2015) "Comparison of farmers' income in the EU Member States". Rapport udarbejdet for Europa-Parlamentet.

¹⁷ Denne korrelation fremgår tydeligst, hvis bedriftsstørrelsen måles efter produktionens værdi. Fysisk størrelse er en ringere indikator for indkomstniveauer, fordi mange af de mindre rentable, ekstensive bedrifter er store, mens mange rentable, intensive bedrifter, navnlig med produktion af kød og grøntsager, er relativt små målt i hektar.

¹⁸ Disse to kategorier for de mindste bedrifter (målt efter hhv. fysisk og økonomisk størrelse) overlapper i høj grad hinanden.

billedet. Indkomstforholdene er bedre for de mellemstore bedrifter på mellem 5 og 250 hektar, som ifølge Kommissionen modtager 72 % af EU's direkte støtte.

23. Kommissionen siger, at de direkte betalinger ud over at sikre landbrugsbefolkningens levestandard også sikrer, at der er landbrugsaktivitet i alle dele af Unionen, herunder i områder med naturbetingede begrænsninger (som også modtager indkomstbetalinger under politikken for udvikling af landdistrikter), med forskellige økonomiske, miljømæssige og sociale fordele, herunder levering af offentlige goder. Gyldigheden af disse argumenter afhænger af kvaliteten af de data, der ligger til grund for dem.

Manglende klarhed om EU-merværdi

24. Kommissionen har foreslået, at EU-merværdi skal være et centralt mål i forbindelse med alle fremtidige EU-politikker¹⁹. EU-merværdi forstås normalt som supplerende resultater opnået ved en EU-indsats, som ikke kunne være opnået ved en ukoordineret indsats på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Der findes imidlertid ingen almindeligt accepteret definition på dette begreb. At nå til enighed om og anvende en sådan definition ville gavne den offentlige debat og beslutningstagningen vedrørende EU's fremtidige udgifter.

Reaktion på langsigtede tendenser

25. Under den nuværende ordning fremsættes forslaget til den næste flerårige finansielle ramme (og forslagene vedrørende alle store politikområder, herunder den fælles landbrugspolitik) to år før ikrafttrædelsen, og betalingerne under de flerårige programmer (f.eks. under anden søjle i den fælles landbrugspolitik) fortsætter de første tre år i den efterfølgende flerårige finansielle ramme. Det betyder, at de politiske beslutninger gælder betalinger, der afholdes op til 12 år senere. Der skal derfor tages højde for de langsigtede udviklinger, som politikken skal interagere med.

¹⁹ Oplæg om fremtiden for EU's finanser, COM(2017) 358 af 28. juni 2017.

Den fælles landbrugspolitik indvirkning på rimeligheden og det indre marked

26. Fordi de direkte betalinger er knyttet til bedriftsarealet, går hovedparten af dem til de største bedrifter (ca. 80 % af støtten ydes til 20 % af støttemodtagerne). De forskellige omfordelingsmekanismer, der hidtil er blevet anvendt (f.eks. lofter og omfordelingsbetalinger), har kun haft begrænset effekt. Overgangen til at sikre konvergens mellem hektarsatserne, både mellem og (i forbindelse med grundbetalingsordningen) i medlemsstaterne, kan forhøje betalingerne til nogle af de store bedrifter. Nogle af de medlemsstater, der anvender grundbetalingsordningen, har benyttet sig af muligheden for at fastholde en høj støtte på grundlag af tidligere støtteniveauer. Betalingsniveauerne kan derfor svinge betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Betalingerne pr. hektar kan variere fra under 100 euro til over 1 000 euro.

Målene for den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om mål:

- Den fælles landbrugspolitik tre mål er:
 - at fremme en "intelligent og modstandsdygtig" landbrugssektor
 - at styrke miljøbeskyttelsen og klimainsatsen og bidrage til opfyldelsen af EU's miljø- og klimamålsætninger
 - at styrke den socioøkonomiske struktur i landområderne.
- Der bør sikres overholdelse af forpligtelserne i henhold til Parisaftalen om klimaet, som blev vedtaget af partskonferencen inden for De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, og i henhold til FN's mål for bæredygtig udvikling.
- Der bør ydes et rimeligt bidrag til at nå EU's klima- og energimål for 2030.
- Kommissionen vil vurdere og godkende strategiske planer under den fælles landbrugspolitik for at sikre, at den i videst mulig udstrækning bidrager til at

opfylde EU's prioriteter og målsætninger og til at nå medlemsstaternes klima- og energimål.

- Den fælles landbrugspolitik bør bane vejen for en overgang til et mere bæredygtigt landbrug.

27. Med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 er Kommissionens fortolkning af traktatens mål stort set i overensstemmelse med målene for den fælles landbrugspolitik i indværende periode (jf. *bilag II*).

Målene er ikke klare og specifikke nok

28. Nogle foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik har uklare mål. Den grønne betaling, som blev indført ved den seneste reform af den fælles landbrugspolitik, har således til formål at forbedre landbrugspolitikens miljømæssige resultater, men der mangler specifikke mål for betalingens bidrag til at forbedre miljøet og klimaet. Der bør så vidt muligt opstilles kvantificerede mål, ikke kun for output, men også for resultater og effekt²⁰.

Der bør være overensstemmelse med andre EU-mål

29. EU's politikker dækker mange forskellige emner, områder og sektorer. Den fælles landbrugspolitikens mål bør være i overensstemmelse med målene for andre politikker (herunder samhørigheds-, klima- og miljøpolitikken). Når det er relevant, bør den fælles landbrugspolitikens bidrag til at opfylde andre EU-mål defineres. Dette gælder også EU-mål i form af bindende internationale forpligtelser²¹.

30. EU's forskellige politikområder har overlappende mål vedrørende f.eks. territorial balance/samhørighed, social inklusion og bekæmpelse af fattigdom. En forbedring af den fælles landbrugspolitikens komplementaritet med andre EU-politikker ville være en positiv

²⁰ Verdensbanken (2017) "Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU".

²¹ F.eks. indgået i forbindelse med den 21. partskonference (COP21), i henhold til FN's mål for bæredygtig udvikling og i Verdenshandelsorganisationen (WTO).

udvikling. Vi fandt f.eks. ikke meget, der tyder på, at målene om komplementaritet og synergi mellem ESI-fondene blev udmøntet praktisk i partnerskabsaftalerne (som blev indført i perioden 2014-2020) og i landdistriktsprogrammerne.

Inputtene i den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om input:

- For ikke at foregribe resultatet af den igangværende bredere debat om den fremtidige finansiering af EU's budget omtaler meddelelsen ikke størrelsen af budgettet for den fælles landbrugspolitik efter 2020.
- Meddelelsen angiver ikke en klar forbindelse mellem de fremtidige input og vurderingen af performance.

Tildelingen af midler er ikke i tilstrækkelig grad baseret på behovene eller den forventede EU-merværdi

31. Midlerne under den fælles landbrugspolitik tildeles medlemsstaterne i form af nationale "rammebeløb", som ikke er fastlagt på grundlag af medlemsstaternes behov eller på grundlag af forpligtelser til at levere konkrete resultater. Først efter tildelingen skal medlemsstaterne finde på foranstaltninger, som de forud fastlagte "rammebeløb" kan bruges på. Denne metode udgør en risiko for udgifternes resultatorientering.

32. Vi bemærkede, at landdistriktsprogrammerne ofte ikke giver en overbevisende begrundelse for fordelingen af midler blandt de forskellige foranstaltninger og mål. Det kan forekomme, at finansiering tildeles områder, hvor den sandsynligvis vil blive opbrugt helt, snarere end områder, hvor den adresserer centrale behov og skaber resultater. Dette afspejler en udgiftsorienteret kultur snarere end en performanceorienteret kultur.

33. Medfinansieringssatserne afspejler generelt ikke forskellene mellem de forskellige foranstaltningers potentiale til at skabe EU-merværdi. En omprioritering af EU-midlerne med fokus på de foranstaltninger, der giver den højeste EU-merværdi, ville forbedre den forsvarlige økonomiske forvaltning af politikken.

34. OECD²² definerer resultatbudgettering som budgettering, hvor de tildelte midler kædes sammen med målbare resultater. Kommissionen accepterede ikke vores nylige anbefaling om at anvende konceptet om et resultatorienteret budget, der forbinder hver stigning i ressourcer med en stigning i output eller andre resultater, til finansiering af interventioner inden for samhørighedspolitikken i perioden efter 2020, hvor det er relevant. Efter at have argumenteret for, at EU-budgettet er et "præstationsbudget", der giver mulighed for at tage hensyn til præstationsoplysninger ved budgetprocessen, anførte Kommissionen, at den ikke anså det for gennemførligt eller anvendeligt i forbindelse med EU-budgettet at anvende en metode, der eksplicit kæder de tildelte ressourcer sammen med output eller resultater.

Processerne i den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om processer:

- De strategiske planer under den fælles landbrugspolitik vil dække interventioner i både første og anden søjle og dermed sikre politisk sammenhæng i hele den fremtidige fælles landbrugspolitik og med andre politikker.
- Planlægningsprocessen bør være enklere end den nuværende programmering for udvikling af landdistrikter.
- Detaljerede støttekriterier og præskriptive foranstaltninger bør fjernes.
- Direkte betalinger vil tjene deres formål mere effektivt, hvis de forenkles og gøres mere målrettede.
- Udbetaling af indtægtsstøtte til landbrugerne vil være betinget af, at de indfører en miljø- og klimavenlig praksis, der kan fungere som grundlag for mere ambitiøse frivillige fremgangsmåder.
- Der bør gøres mere brug af innovative finansielle instrumenter.

²² OECD: "Policy Brief March 2008, Performance Budgeting: A Users' guide".

- Den fælles landbrugspolitik vil forbedre sin komplementaritet med andre EU-politikker vedrørende landområderne.

Det vil kræve bedre og hurtigere information at udforme omkostningseffektive instrumenter under den fælles landbrugspolitik

35. Den fælles landbrugspolitik instrumenter er ikke altid udformet på grundlag af solid dokumentation. Det skyldes delvis det vedvarende problem med EU's politikcyklus, at planlægningen af en ny programmeringsperiode finder sted, før der foreligger tilstrækkelige relevante data om udgifterne og resultaterne i de foregående perioder. Mangel på tilstrækkelige data (om en række forskellige spørgsmål, f.eks. biodiversitet og jordbundsforhold, efterspørgslen efter viden og rådgivning eller landbrugshusholdningernes levestandard) og en deraf følgende upræcis identificering af de reelle behov (jf. **punkt 20-23**) fører til dårlig målretning af støtten. Kommissionen har for nylig iværksat udgiftsrevisioner, men vi har endnu ikke set dens metode.

36. Nogle foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik er forbundet med dødvægt eller forskydninger. I forbindelse med bestemte støtteberettigede aktiviteter, hvor risikoen for disse virkninger er særlig høj, kunne finansielle instrumenter overvejes som en mulighed.

37. EU besluttede at finansiere klimarelaterede aktioner ved at indarbejde eller "mainstreame" klimaindsatsen i forskellige EU-finansieringsinstrumenter, herunder den fælles landbrugspolitik. Vi konstaterede imidlertid, at der inden for landbrug og udvikling af landdistrikter ikke er sket nogen betydelig omlægning i retning af en øget klimaindsats, og at det ikke er alle de potentielle muligheder for at finansiere klimarelaterede aktioner, der er blevet udnyttet fuldt ud.

Sikring af sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker og mellem forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik

38. Den fælles landbrugspolitik udsender somme tider modstridende signaler ved at støtte foranstaltninger med uforenelige virkninger. OECD anfører f.eks., at den potentielle effekt af

den grønne betaling stort set blev opvejet af effekten af den frivillige koblede støtte²³. Nogle følgevirkninger er ikke klart identificeret. F.eks. kapitaliseres indkomststøtten i jordpriserne, hvilket skaber yderligere adgangsbarrierer for yngre landbrugere. De yngre landbrugere får udbetalt ekstra støtte, som har en betydelig dødvægtseffekt og også indvirker på jordpriserne.

39. For nærværende mainstreames miljø- og klimamålene i den fælles landbrugspolitik gennem ordningerne om forgrønnelse og krydsoverensstemmelse. Forgrønnelseskravene er imidlertid generelt beskedne og gælder kun for et mindretal af støttemodtagerne.

Krydsoverensstemmelseskravene gælder de fleste støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik, men deres ret til støtte afhænger ikke af, at de overholder kravene. For de individuelle landbrugere er sanktionerne for manglende overholdelse generelt lave udtrykt i procent, men ved bred anvendelse kan der opnås en væsentlig effekt. Vi har tidligere anbefalet, at landbrugere kun bør have adgang til direkte betalinger, hvis de overholder et sæt grundlæggende miljø- og klimakrav, som omfatter de nuværende krav vedrørende krydsoverensstemmelse og forgrønnelse.

40. Der er også behov for bedre koordinering med politiske instrumenter uden for den fælles landbrugspolitik. Der er overlapning mellem de projekter, der finansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (den fælles landbrugspolitik's anden søjle), og dem, der finansieres af andre europæiske struktur- og investeringsfonde, hovedsagelig Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. F.eks. kan investeringer i vedvarende energi både støttes af ELFUL og af flere andre fonde.

Der er behov for forenkling, men ikke på bekostning af effektiviteten

41. Et eksempel på kontraproduktiv kompleksitet kan ses i landdistriktsprogrammerne, som ofte er flere hundrede sider lange og indeholder præsriptive detaljer om bestemte gennemførelsesaspekter, men ikke giver specifikke oplysninger om de forventede resultater. Et andet eksempel er de overlappende krav, der knytter sig til forgrønnelse, miljø- og

²³ OECD: "Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20".

klimavenlige landbrugsforanstaltninger og, i mindre grad, krydsoverensstemmelse. En vis grad af kompleksitet kan dog være nødvendig for at sikre, at en politik er effektiv og produktiv.

Der skal afsættes tilstrækkelig tid til at gennemføre den næste reform af den fælles landbrugspolitik

42. Vi har tidligere anbefalet, at Kommissionen undgår overlapning mellem støtteberettigelsesperioderne ved i videst muligt omfang at sikre sammenfald mellem støtteberettigelses- og programperioden og tilpasse den flerårige finansielle ramme til EU's strategiperioder. Gennemførelsen af de nuværende landdistriktsprogrammer startede sent, hvilket delvis skyldtes de komplekse regler og den tid, det tager Kommissionen at gennemgå og godkende de omfattende programmeringsdokumenter.

Output, udfald og eksterne faktorer i den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om output, udfald og eksterne faktorer²⁴:

- Medlemsstaterne bør forfølge realistiske og hensigtsmæssige mål.
- Det vil være nødvendigt at tilpasse sikringsprocessen til de krav, der følger af en resultatorienteret politikudformning, herunder udarbejdelse og anvendelse af solide og målbare indikatorer og af troværdig resultatovervågning og -rapportering.

Der er behov for et effektivt performancesystem, der forbinder output, resultater, effekt og mål

43. Kommissionen har på nuværende tidspunkt en kompleks og forskelligartet ramme for performancerapportering med mange indikatorer. Vi har anbefalet den at reducere antallet af indikatorer og koncentrere sig om dem, der bedst kan måle EU-budgettets performance.

²⁴ Vores håndbog i forvaltningsrevision definerer output som det, der produceres eller opnås med de ressourcer, der tildeles en intervention. Udfald er de ændringer, som gennemførelsen af en intervention medfører, og som normalt relaterer sig til målene for denne intervention. Udfald omfatter både resultater, dvs. de umiddelbare ændringer for de direkte adressater, som

44. Ofte giver indikatorerne ikke oplysninger, der er relevante for vurderingen af politikken resultater og effekt. Ofte er det sådan, at de "resultatindikatorer", som Kommissionen bruger, ikke måler resultater, men output (eller i nogle tilfælde input), og at der mangler en klar forbindelse til EU's mål²⁵.

45. Med hensyn til den foregående programmeringsperiode (2007-2013) konkluderede vi, at Kommissionen og medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad havde påvist, hvad der var opnået i relation til målsætningerne for politikken for udvikling af landdistrikterne. Vi konstaterede, at målene ikke var tilstrækkelig klare, og at medlemsstaterne trods støtte fra Kommissionen ikke havde udarbejdet overvågnings- og evalueringsoplysninger, der var tilstrækkelig pålidelige, sammenhængende og relevante til at vise de opnåede resultater i forhold til de fastsatte målsætninger.

46. Indførelsen af det nuværende fælles overvågnings- og evalueringssystem var et skridt fremad, men oplysningerne om politikken performance er stadig ufuldstændige og somme tider upålidelige. I 2016 påpegede Kommissionens Interne Revisionstjeneste væsentlige svagheder ved de fastsatte mål, de anvendte indikatorer og de indsamlede data og bemærkede, at dette kunne forringe GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikters evne til at føre tilsyn med, evaluere og indberette om resultaterne af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020²⁶. Vi rapporterede endvidere, at Kommissionens resultatdokumenter ikke altid indeholder en vurdering af kvaliteten af de anvendte data.

indtræffer, når deres deltagelse i en intervention er afsluttet, og effekt, dvs. de socioøkonomiske konsekvenser på længere sigt, som kan konstateres et stykke tid efter, at en intervention er afsluttet, og som kan have virkning for interventionens direkte adressater eller for indirekte adressater, som ikke falder ind under interventionen.

²⁵ Verdensbanken (2017) "Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU".

²⁶ COM(2017) 497 final - IAS' årsberetning for 2016.

Sammenhæng mellem de udbetalte midler og opnåelsen af de aftalte performancemål

47. På nuværende tidspunkt risikerer medlemsstaterne kun begrænsede konsekvenser, hvis deres performance er dårlig²⁷. Resultatreserven giver ikke meget tilskyndelse til et større fokus på resultater, idet dens evaluering primært er baseret på udgifter og output. Vi bemærkede imidlertid, at passende konditionalitet og en længere overvågningsperiode øger sandsynligheden for, at projekterne er nyttige.

Politikken bør overvåges - og justeres, når det er nødvendigt

48. Vi har anbefalet, at Kommissionen og medlemsstaterne i perioden 2014-2020 indsamler rettidige, relevante og pålidelige data, der giver nyttige oplysninger om resultaterne af de finansierede projekter og foranstaltninger. Disse oplysninger bør gøre det muligt at drage konklusioner om de anvendte midlers produktivitet og effektivitet, identificere de foranstaltninger og typer af projekter, der bidrager mest til at opfylde EU-målene, og danne et solidt grundlag for at forbedre forvaltningen af foranstaltningerne

Ansvarlighed for den fælles landbrugspolitik

Hvad Kommissionens meddelelse siger om ansvarlighed:

Det vil være nødvendigt at tilpasse sikringsprocessen til de krav, der følger af en resultatorienteret politikudformning, herunder udarbejdelse og anvendelse af solide og målbare indikatorer og af troværdig resultatovervågning og -rapportering.

49. Vores horisontale analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision identificerede seks centrale elementer i en stærk ansvarligheds-, gennemsigtigheds- og revisionskæde:

- en klar definition af roller og ansvarsområder

²⁷ OECD: "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results".

- en ledelseserklæring om opfyldelsen af de politiske mål og anvendelsen af midlerne
- fuldt demokratisk tilsyn
- feedback, der gør det muligt at træffe korrigerende foranstaltninger/foretage forbedringer
- et stærkt mandat til uafhængig ekstern revision med hensyn til regnskabs-, overholdelses- og resultatkontrol
- implementering af revisionsanbefalinger og opfølgende revision.

KRITERIER TIL VURDERING AF DEN FREMTIDIGE POLITIK - MED FORKLARINGER

50. Vi glæder os over Kommissionens ambition om at gå i retning af en resultatbaseret gennemførelsesmodel. Hvis en sådan model implementeres hensigtsmæssigt, kan den forbedre den fælles landbrugspolitik's produktivitet og effektivitet. På grundlag af vores analyse fremsætter vi her en række kriterier til vurdering af den fremtidige fælles landbrugspolitik (vedrørende de enkelte faser af den programlogiske model) og fremhæver nogle af de vigtigste udfordringer.

Vurdering af behovene i forbindelse med den fælles landbrugspolitik

KRITERIER:

- 1.1. Behovene er identificeret på grundlag af solid dokumentation.
- 1.2. Det er dokumenteret, at det giver merværdi at adressere disse behov på EU-niveau.
- 1.3. Forslagene under den fælles landbrugspolitik tager hensyn til langsigtede tendenser.
- 1.4. Forslagene under den fælles landbrugspolitik angiver klart deres fordelingsmæssige virkninger.

51. Den største udfordring med hensyn til at sikre, at den kommende fælles landbrugspolitik bliver vellykket, vil være at identificere de behov, der skal adresseres, ved hjælp af relevante

og pålidelige data. Beslutningen om, hvilke behov der skal adresseres, bør bygge på en vurdering af den potentielle EU-merværdi.

52. Eftersom nogle betalinger under den fælles landbrugspolitik vil fortsætte indtil 12 år efter fremsættelsen af politikforslagene, skal disse forslag tage hensyn til langsigtede tendenser. Endelig er et velfungerende indre marked for landbrugsprodukter et vigtigt mål for den fælles landbrugspolitik. Af denne årsag - og af rimelighedshensyn - bør forslag vedrørende den fælles landbrugspolitik angive deres fordelingsmæssige virkninger.

Vurdering af målene for den fælles landbrugspolitik

KRITERIER:

- 2.1. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er klart defineret og afspejler de identificerede behov og den langsigtede vision for den fælles landbrugspolitik.
- 2.2. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er omsat til kvantificerede mål på effekt- og resultatniveau.
- 2.3. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er i overensstemmelse med andre generelle og sektorspecifikke EU-politikmål og internationale forpligtelser²⁸.

53. I fremtiden vil det blive en endnu større udfordring at definere de specifikke resultater og virkninger, der forventes af politikken, fordi der skal anvendes en resultatbaseret gennemførelsesmodel. EU vil kun kunne nå sine mål, hvis medlemsstaterne i deres strategiske planer forpligter sig til tilstrækkelig ambitiøse og relevante performancemål.

Vurdering af inputtene i den fælles landbrugspolitik

KRITERIER:

- 3.1. Midlerne tildeles på grundlag af en behovsvurdering og de forventede resultater.
- 3.2. Midlerne bruges på områder, hvor de kan give betydelig EU-merværdi.

²⁸ F.eks. indgået i forbindelse med den 21. partskonference, i henhold til målene for bæredygtig udvikling og i Verdenshandelsorganisationen.

54. Det er en central udfordring at koble den resultatbaserede gennemførelsesmodel sammen med resultatbudgettering, så finansieringen afspejler de konstaterede behov og forventede resultater. Der bør være et klart krav om anvendelse af disse principper i gennemførelsen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

55. Meddelelsen omtaler ikke medfinansiering. På nuværende tidspunkt kan der medfinansieres i anden søjle. Den nye gennemførelsesmodel vil samle de to søjler i én strategisk plan. Det har stor indflydelse på balancen af incitamenter i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, om der kan ydes medfinansiering eller ej. Den nye gennemførelsesmodel kan ikke vurderes, før der er klarhed om mekanismerne for medfinansiering. EU's medfinansieringssatser bør afspejle EU-merværdien ved de forskellige interventionstyper og -områder.

Vurdering af processerne i den fælles landbrugspolitik

KRITERIER:

- 4.1. Politikken gennemføres ved hjælp af omkostningseffektive instrumenter og på grundlag af solid dokumentation.
- 4.2. Der er sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker og mellem forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik.
- 4.3. Gennemførelsesbestemmelserne er enkle og compromitterer ikke omkostningseffektiviteten.
- 4.4. Der er foreslået hensigtsmæssige ordninger for overgangen til den nye gennemførelsesmodel.

56. Meddelelsen anbefaler en videreførelse af de direkte betalinger til landbrugerne, og mange af de mål, den nævner, adresseres allerede af eksisterende foranstaltninger. Det er derfor sandsynligt, at de foranstaltninger, medlemsstaterne vil iværksætte efter 2020, vil ligne de nuværende foranstaltninger.

57. Nøglen til succes for den fælles landbrugspolitik efter 2020 vil være klarhed og kvalitet i de strategiske planer under denne politik. Omkostningseffektiviteten af de instrumenter, medlemsstaterne vælger og/eller udformer, skal påvises i disse planer på grundlag af solid

dokumentation, herunder videnskabelige kilder og statusopgørelser vedrørende eksisterende foranstaltninger. De strategiske planer under den fælles landbrugspolitik skal beskrive, hvordan politikken forskellige instrumenter vil supplere hinanden, og hvordan de vil blive koordineret med andre politikker med betydning for landdistrikterne.

58. Kommissionen og medlemsstaterne bør sigte mod at forenkle reglerne med fokus på, hvad der er vigtigt for at sikre god performance.

59. Der vil fortsat være behov for nogle grundlæggende regler på EU-niveau. Hvis de direkte betalinger bevarer, skal der fastsættes grundlæggende krav i EU's lovgivning. EU-reglerne bør sikre rimelighed og lige vilkår (herunder reglerne om statsstøtte og WTO-kravene).

60. Det er også afgørende at afsætte tilstrækkelig tid og udarbejde hensigtsmæssige ordninger for overgangen til den nye gennemførelsesmodel.

Vurdering af output, udfald og eksterne faktorer i den fælles landbrugspolitik

KRITERIER:

- 5.1. Et effektivt performancesystem forbinder politikken mål med dens output, resultater og effekt.
- 5.2. Der er en klar sammenhæng mellem de udbetalte midler fra EU-budgettet og opnåelsen af de aftalte performancemål.
- 5.3. Politikken performance og de relevante eksterne faktorer overvåges, og politikken justeres, når det er nødvendigt.

61. En central udfordring for den resultatbaserede gennemførelsesmodel i den fælles landbrugspolitik efter 2020 er at sikre, at EU betaler for de output, der er relevante for EU's mål og er blevet leveret. Forbindelsen mellem medlemsstaternes performancemål og EU-målene bør dokumenteres i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik. Sikkerhed for den faktiske levering af output og resultater bør opnås fra to kilder:

- solide forvaltnings- og kontrolsystemer, som danner grundlag for ledelsens performancerapportering og gør større brug af moderne teknologier til kontroller i realtid

- uafhængig ekstern revision.

62. Hvis den fælles landbrugspolitik efter 2020 skal være en resultatbaseret politik, bør der være en klar forbindelse mellem de opnåede resultater og den finansielle bistand. Dette kan anvendes både i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne og, hvor det er muligt, i forholdet mellem medlemsstaterne og de enkelte bedrifter eller projekter.

63. For at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning har Kommissionen og medlemsstaterne brug for rettidige oplysninger om, hvorvidt foranstaltningerne opfylder politikens mål på en produktiv måde. Disse oplysninger bør anvendes til at justere politikken og udgifterne, når det er nødvendigt.

Sikring af ansvarlighed

KRITERIER:

6.1. Der er en stærk ansvarligheds- og revisionskæde.

64. Det fremgår ikke klart af meddelelsen, hvordan medlemsstaternes og Kommissionens rolle ændres, og det bør derfor præciseres i lovforslaget. Dokumentet nævner en større rolle for medlemsstaterne og giver Kommissionen den centrale rolle at godkende medlemsstaternes strategiske planer under den fælles landbrugspolitik "med henblik på, at den fælles landbrugspolitik i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde EU's prioriteter og målsætninger og til at nå medlemsstaternes klima- og energimål".

65. Indførelsen af en ny gennemførelsesmodel bør bygge på de stærkeste elementer i de nuværende forvaltningsstrukturer, herunder kontrolsystemer (f.eks. LPIS).

66. Sikring af god performance i forbindelse med EU's indsats bliver centralt i den nye gennemførelsesmodel. For at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning skal der ikke kun opnås sikkerhed for EU-udgifternes effektivitet, men også for produktiviteten og sparsommeligheden. Samtidig skal EU-udgifternes lovlighed og formelle rigtighed også sikres.

BILAG I - LISTE OVER PUBLIKATIONER FRA REVISIONSRETEN, DER LIGGER TIL GRUND FOR DETTE BRIEFINGPAPIR

Årsberetninger

Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2016

Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2015

Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2014

Særberetninger

Nr. 10/2018: Grundbetalingsordningen for landbrugere - Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset

Nr. 5/2018: Vedvarende energi til bæredygtig udvikling af landdistrikterne: De potentielle synergier er betydelige, men for det meste ikke opnået

Nr. 21/2017: Forgrønnelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv

Nr. 16/2017: Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater

Nr. 15/2017: Forhåndsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet: Instrumenterne er innovative, men endnu ikke effektive

Nr. 10/2017: EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte

Nr. 2/2017: Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse

Nr. 36/2016: En vurdering af ordningen for afslutning af samhørighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013

Nr. 34/2016: Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet

Nr. 31/2016: Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås

Nr. 26/2016: Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling

Nr. 19/2016: Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter - hvad man kan lære af programperioden 2007-2013

Nr. 3/2016: Bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen: Der er behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger

Nr. 1/2016: Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?

Nr. 25/2015: EU's støtte til infrastruktur i landdistrikterne har potentiale til at give væsentlig mere valuta for pengene

Nr. 23/2015: Vandkvaliteten i Donaus opland: Det går fremad med at gennemføre vandrammedirektivet, men der er stadig et stykke vej

Nr. 20/2015: Omkostningseffektiviteten af EU's landdistriktsstøtte til ikke-produktive investeringer i landbruget

Nr. 12/2015: EU's prioritet om at fremme en videnbaseret økonomi i landdistrikterne er blevet påvirket af dårlig forvaltning af videnoverførsels- og rådgivningsforanstaltninger

Nr. 5/2015: Er finansielle instrumenter et velfungerende og lovende værktøj i forbindelse med udvikling af landdistrikterne?

Nr. 23/2014: Fejl i udgifterne til udvikling af landdistrikterne: Hvad er årsagerne, og hvordan håndteres disse fejl?

Nr. 4/2014: Integration af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes

Nr. 12/2013: Kan Kommissionen og medlemsstaterne påvise, at EU's budget til udvikling af landdistrikter anvendes fornuftigt?

Nr. 10/2013: Den fælles landbrugspolitik: Er den særlige støtte, der ydes i henhold til artikel 68 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009, veludformet og velimplementeret?

Nr. 8/2013: Støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne til forbedring af skovenes økonomiske værdi

Nr. 6/2013: Har foranstaltningerne til diversificering af økonomien i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?

Nr. 1/2013: Har EU's støtte til fødevarerindustrien effektivt og produktivt bidraget til at forøge værdien af landbrugsprodukter?

Nr. 8/2012: Målretning af støtten til modernisering af landbrugsbedrifter

Nr. 7/2011: Er støtten til miljøvenligt landbrug udformet og forvaltet godt?

Andre dokumenter

Briefingpaper: Future of EU finances: Reforming how the EU Budget operates (2018)

Horisontal analyse: EU's energi- og klimaindsats (2017)

Baggrundsnotat: EU-budgettet: Er tiden inde til reformer? Et baggrundsnotat om midtvejsgennemgangen af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 (2016)

Horisontal analyse: Optimal anvendelse af EU's midler: en horisontal analyse af risiciene i relation til den økonomiske forvaltning af EU-budgettet (2014)

Horisontal analyse: Mangler, overlapninger og udfordringer: en horisontal analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision" (2014)

BILAG II - TRAKTATENS MÅL FOR DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Traktatens mål for den fælles landbrugspolitik (artikel 39 i TEUF):

- at forøge **landbrugets produktivitet** ved fremme af **den tekniske udvikling**, ved **rationalisering af landbrugsproduktionen** og ved **den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne**, især **arbejdskraften**
- herigennem at **sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard**, især ved en **forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer**
- at **stabilisere markederne**
- at sikre **forsyningerne**
- at sikre forbrugerne **rimelige priser** på landbrugsvarer.

Relevante horisontale mål i traktaten:

- fremme af et højt beskæftigelsesniveau (artikel 9)
- miljøbeskyttelse med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling (artikel 11)
- forbrugerbeskyttelse (artikel 12) og dyrevelfærdskrav (artikel 13)
- folkesundhed (artikel 168, stk. 1)
- økonomisk, social og territorial samhørighed (artikel 174-178).

Målene for den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 (artikel 110, stk. 2, i forordning 1306/2013):

- bæredygtig fødevareproduktion med fokus på landbrugsindkomster, produktivitet i landbruget og prisstabilitet
- bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik med fokus på udledning af drivhusgasser, biodiversitet, jord og vand
- ligevægtig rumlig udvikling med fokus på beskæftigelse, vækst og fattigdom i landdistrikterne.

Målene for den reformerede fælles landbrugspolitik efter 2020 (fra Kommissionens meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug):

- at fremme en intelligent og modstandsdygtig landbrugssektor
- at styrke miljøbeskyttelsen og klimainsatsen og bidrage til opfyldelsen af EU's miljø- og klimamålsætninger
- at styrke den socioøkonomiske struktur i landområderne.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.