EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

SV

2018

Framtidens gemensamma jordbrukspolitik

Informationsdokument

Mars 2018

INNEHÅLL

	Punkt
Sammanfattning	I–V
Inledning	1–6
Ämne och syfte	1–4
Metod och presentation	5–6
Viktiga data och tendenser som är relevanta för jordbrukssektorn och landsbygdsområdena	7–18
Utgifterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken har under det senaste årtiondet varit stabila och inriktade på inkomststöd	7–8
Färre men större jordbruk (och färre sysselsatta) ger ett konstant produktionsvärde som leder till ökade inkomster per heltidsanställd	9–10
EU:s livsmedelspriser närmar sig världsmarknadspriserna, och EU har blivit en nettoexportör av livsmedel	11
Genomsnittsåldern för driftsledare har stigit, och markuppgifterna är inte enhetliga	12–13
Otillräckliga framsteg inom miljövård och klimatåtgärder	14–16
De ekonomiska skillnaderna mellan landsbygdsområden och andra områden har blivit mindre tydliga	17–18
Vår analys	19–49
Behov inom den gemensamma jordbrukspolitiken	20–26
Otillräckliga uppgifter för att identifiera behov	20–23
Bristande tydlighet i fråga om europeiskt mervärde	24
Svar på långsiktiga trender	25
Den gemensamma jordbrukspolitikens inverkan på rättvisan och den inre marknaden	26
Mål för den gemensamma jordbrukspolitiken	27–30
Bristande tydlighet och målspecificering	28

Behov av samordning med andra EU-mål 29–30

Input inom den gemensamma jordbrukspolitiken 31–34

Tilldelningen av stöd är inte tillräckligt baserad på behov eller förväntat europeiskt mervärde 31–34

Den gemensamma jordbrukspolitikens processer 35–42

Bättre och snabbare information krävs för att utforma kostnadseffektiva instrument för den gemensamma jordbrukspolitiken 35–37

Uppnå överensstämmelse mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och annan EU-politik samt mellan olika instrument inom den gemensamma jordbrukspolitiken 38–40

Förenkling krävs men inte på bekostnad av ändamålsenlighet 41

Tillräckligt med tid måste avsättas till utformningen av nästa reform av den gemensamma jordbrukspolitiken 42

Output, utfall och yttre faktorer inom den gemensamma jordbrukspolitiken 43–48

Behovet av ett ändamålsenligt resultatsystem som förenar output, resultat, effekter och mål 43–46

Koppling mellan utbetalade pengar och uppnåendet av överenskomna resultatmål 47

Politiken bör övervakas och – vid behov – anpassas 48

Ansvarsutkrävande inom den gemensamma jordbrukspolitiken 49

Kriterier och konsekvenser för bedömning av framtidens politik 50–66

Bilaga I – Förteckning över revisionsrättens publikationer till stöd för detta informationsdokument

Bilaga II – Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt fördraget

SAMMANFATTNING

I. EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) ses för närvarande över, eftersom den innevarande sjuåriga planeringsperioden för EU:s finanser och genomförande av politiken löper ut 2020. I november 2017 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk, som beskriver hur kommissionen ser på den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020.

II. Det här informationsdokumentet är vårt svar på kommissionens meddelande. I detta dokument analyserar vi viktiga tendenser och data som är relevanta för jordbruket och landsbygdsområdena, redogör för våra åsikter om den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken och diskuterar kriterier och centrala utmaningar för den nya gemensamma jordbrukspolitiken.

III. I kommissionens meddelande beaktas ett antal av de rekommendationer som revisionsrätten har lämnat under flera år. Det fastställs även en ambition att tillhandahålla en ny resultatbaserad ram. Vi konstaterar dock att en del av den statistik som ligger till grund för meddelandet inte uppfyller de kriterier som vi har rekommenderat i tidigare rapporter och att de åtgärder som får stöd av meddelandet att döma sannolikt kommer att vara ungefär desamma som tidigare.

IV. En central del i kommissionens meddelande är att man förespråkar en ”ny genomförandemodell” som baseras på utökad flexibilitet och subsidiaritet och som ger medlemsstaterna större resultatansvar. För att den nya genomförandemodellen ska bli framgångsrik krävs enligt vår uppfattning följande:

- Åtgärder som baseras på tillförlitliga vetenskapliga och statistiska bevis som visar att de kommer att leda till de önskade resultaten.
- Relevanta, ambitiösa och kontrollerbara mål för de nya ”strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken”, som är anpassade till EU:s mål.
- En stabil resultatövervaknings- och utvärderingsram.

- En solid kedja för ansvarsutkrävande och revision, som ger säkerhet om både regelefterlevnad och resultat.

V. Kommissionens meddelande är inte ett förslag. De kriterier som fastställs i detta informationsdokument kommer att tjäna som underlag till vår framtida analys av kommissionens förslag när detta offentliggörs. Vi räknar med att analysen därefter kommer att leda till ett yttrande över det slutliga förslaget.

INLEDNING

Ämne och syfte

1. EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) ses för närvarande över, eftersom den innevarande sjuåriga planeringsperioden för EU:s finanser och genomförande av politiken löper ut 2020. Kommissionen avser att lägga fram sitt lagstiftningsförslag för nästa GJP-period tillsammans med en konsekvensbedömning i maj 2018.

2. Ett viktigt steg i arbetet med att utarbeta reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020 togs i november 2017 när kommissionen offentliggjorde ett meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk[1]. När kommissionen aviserade att den avsåg att offentliggöra ett meddelande planerade vi i vårt arbetsprogram för 2018 in det som ett högprioriterat ärende att lämna synpunkter på det. Den 6 december 2017 fick vi även en begäran om att lämna synpunkter från kommissionens ansvarige ledamot Phil Hogan.

3. Meddelandet är inriktat på följande:

- Fortsatt direktstöd till jordbrukare, men under ökad användning av verktygen och initiativen för riskhantering, för att förbättra jordbrukarnas ersättning på marknaden.
- Ökat bidrag till EU:s miljö- och klimatmål.
- Uppmärksamhet mot den socioekonomiska strukturen i landsbygdsområdena.
- Större fokus på hållbar jordbruksproduktion, hälsa, kost, matsvinn och djurskydd.
- Bättre användning av forskning, innovation och teknik samt finansieringsinstrument.

---

[1] COM(2017) 713 final: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Framtiden för livsmedel och jordbruk*.

- En ny genomförandemodell som baseras på utökad flexibilitet och subsidiaritet – och som ger medlemsstaterna större resultatansvar.

4. Det är inte vår uppgift som EU:s externa revisor att utforma framtidens politik. Med hjälp av vår revisionserfarenhet kan vi dock ge EU:s beslutsfattare råd i frågor som rör hur ansvarsutkrävande för och den övergripande ändamålsenligheten och effektiviteten i den gemensamma jordbrukspolitiken kan förbättras. Just det är syftet med detta dokument, som är vårt svar på kommissionens meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk. Det här är inte en granskningsrapport utan en analys som bygger på offentligt tillgänglig information.

Metod och presentation

5. De synpunkter som vi uttrycker i detta informationsdokument[2] bygger på

- vårt tidigare arbete,
- genomgång av externa rapporter och samråd med externa experter,
- diskussioner med berörda generaldirektorat vid kommissionen[3].

6. I detta informationsdokument presenterar vi

- viktiga data och tendenser som är relevanta för jordbrukssektorn och landsbygdsområdena,
- våra synpunkter på den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken,
- våra slutsatser, inbegripet ett antal kriterier för att bedöma lagstiftningsförslaget om den gemensamma jordbrukspolitiken liksom den framtida politik som följer av

---

[2] Ett informationsdokument är ett analysdokument, inte ett revisionsdokument. Som sådant innehåller det inte något nytt revisionsarbete, utan bygger på offentliggjorda resultat, slutsatser och rekommendationer från revisioner samt annan offentligt tillgänglig information. I ***bilaga I*** finns en fullständig förteckning över våra publikationer som vi hänvisar till i detta dokument.

[3] Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, generaldirektoratet för klimatpolitik, generaldirektoratet för miljö, Eurostat, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik samt generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet.

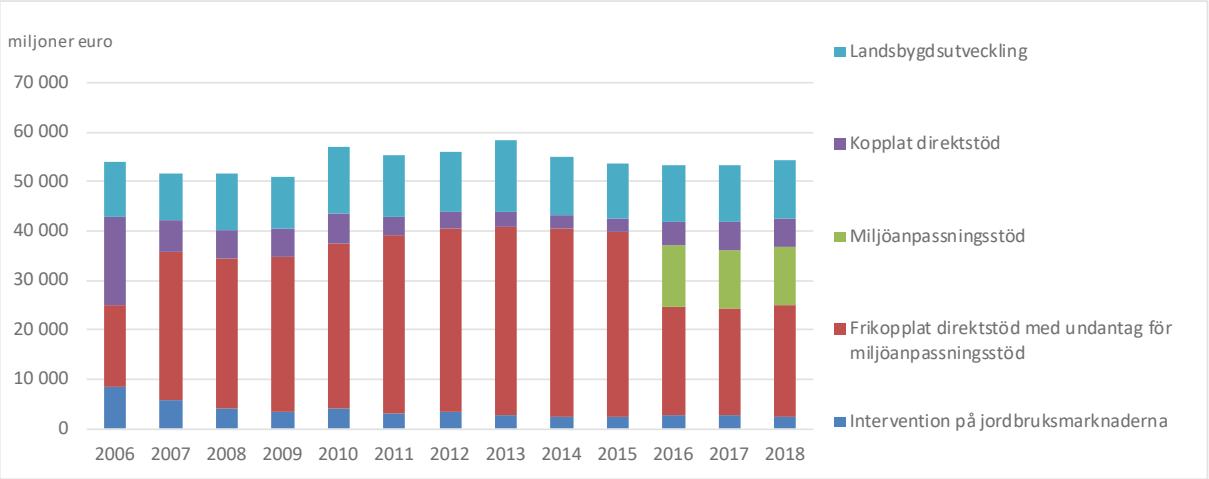
detta, och de centrala utmaningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020.

VIKTIGA DATA OCH TENDENSER SOM ÄR RELEVANTA FÖR JORDBRUKSSEKTORN OCH LANDSBYGDSOMRÅDENA

Utgifterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken har under det senaste årtiondet varit stabila och inriktade på inkomststöd

7. Sedan 2006 har EU:s budgeterade utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken i genomsnitt uppgått till 54 miljarder euro per år. I nominella termer har budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken varit relativt stabil (se ***figur 1***).

Figur 1 – GJP-budgeten har varit stabil under flera år



Källa: Revisionsrätten, baserat på EU:s budgetar.

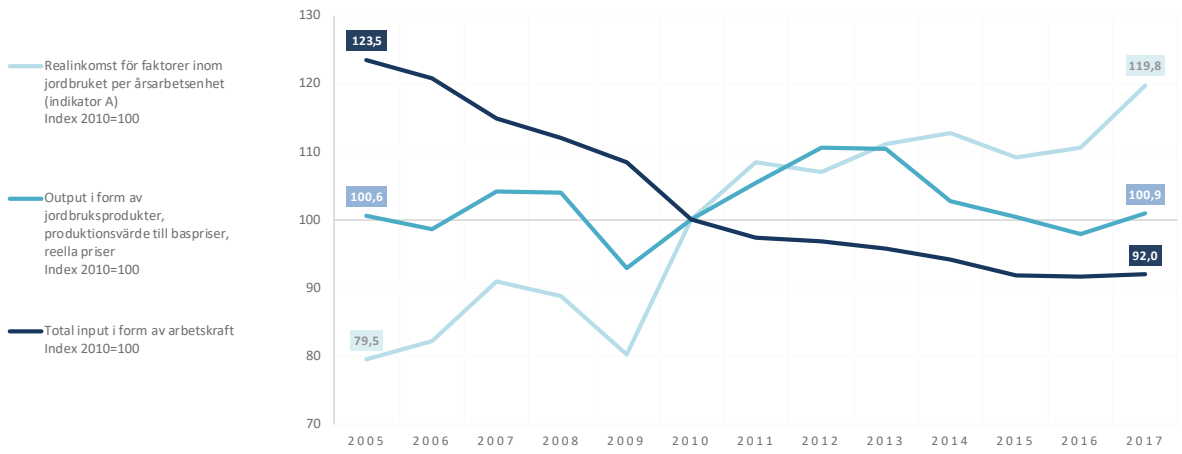
8. Cirka 72 % av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken går till direktstöd till jordbrukarna och stöder på så sätt deras inkomster. Stödet betalas i allmänhet ut per hektar jordbruksmark, för det mesta utan koppling till produktion, och i takt med att jordbruket ökar i storlek blir stödet per hektar något lägre. Cirka 22 % går till landsbygdsutvecklingsåtgärder, varav hälften betalas till jordbrukarna baserat på antalet hektar. Den resterande delen (6 %) finansierar marknadsåtgärder.

Färre men större jordbruk (och färre sysselsatta) ger ett konstant produktionsvärde som leder till ökade inkomster per heltidsanställd

9. Enligt Eurostats undersökning om jordbrukets struktur fanns det 2013 10,8 miljoner jordbruk inom EU, vilket är en minskning med 22 % jämfört med 13,8 miljoner registrerade jordbruk 2007. Storleken på jordbruken har i genomsnitt ökat med 28 %, från 12,6 ha till 16,1 ha. Samtidigt har antalet sysselsatta inom jordbruket minskat (med 25 %) från 12,8 miljoner heltidsekvivalenter 2005 till 9,5 miljoner heltidsekvivalenter 2017, vilket främst berör driftsledares[4] och deras familjers oavlönade arbete. Därmed har ett genomsnittligt jordbruk arbete för mindre än en heltidsanställd (två tredjedelar av GJP-stödmottagarna på de minsta jordbruken tillbringar mindre än en fjärdedel av sin arbetstid med arbete på sin mark – se även ***ruta 1***). Värdet av jordbruksproduktionen fluktuerar men har i stort sett legat kvar på samma nivå i reala termer. Samtidigt som resultaten för olika sektorer varierar kraftigt har resultatet sammanlagt lett till avsevärt högre inkomster från jordbruket per heltidsanställd (se ***figur 2***).

[4] Driftsledare definieras av Eurostat som den fysiska person som ansvarar för de normala dagliga ekonomiska och produktionsrelaterade rutinerna i driften av ett jordbruksföretag. I varje företag kan det endast finnas en person som identifieras som driftsledare. Ibland äger driftsledaren också företaget, men driftsledaren kan även vara en annan person än ägaren.

Figur 2 – Eftersom värdet av jordbruksproduktionen har varit stabilt och antalet sysselsatta inom jordbruket har minskat, har genomsnittsinkomsten per heltidsanställd ökat



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europeiska kommissionen (2017 års uppgifter baserade på beräkningar).

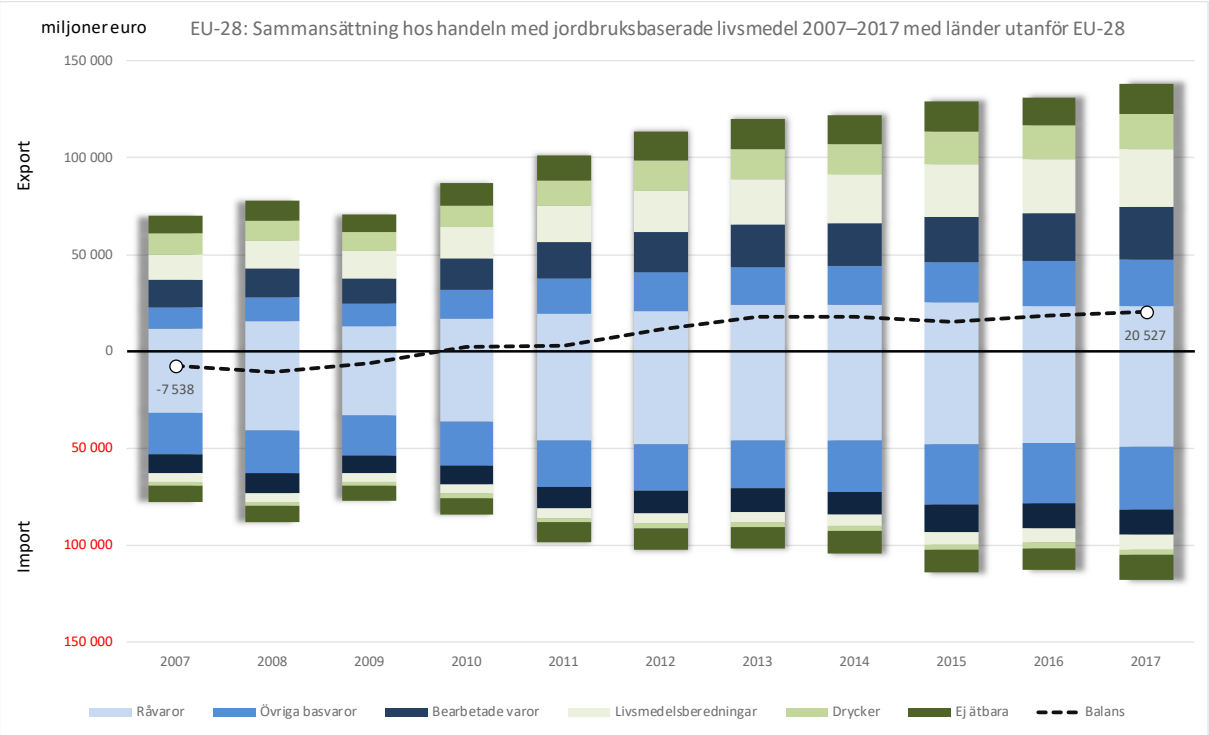
10. Enligt OECD utgjorde det offentliga EU-stödet 21 % av jordbruksföretagens bruttointäkter 2016, vilket är en minskning från 24 % år 2007 och 33 % år 2000[5].

[5] OECD: *Agricultural Policy Indicators 2017 – Monitoring and evaluation: Reference tables (full dataset)* (indikatorer för jordbrukspolitiken 2017 – övervakning och utvärdering: referenstabeller (fullständiga dataset)) http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=77872&vh=0000&vf=0&l&il=&lang=en.

EU:s livsmedelspriser närmar sig världsmarknadspriserna, och EU har blivit en nettoexportör av livsmedel

11. EU producerar mer livsmedel än det konsumerar och har blivit en nettoexportör av livsmedel (se ***figur 3***). Samtidigt har EU:s priser i hög grad närmat sig världsmarknadspriserna på livsmedel. Detta handelsöverskott är huvudsakligen en följd av EU:s starka ställning inom bearbetade livsmedel och drycker. EU är dock fortfarande en nettoimportör av obearbetade jordbruksprodukter (betecknade som ”råvaror” eller ”övriga basvaror” i ***figur 3***).

Figur 3 – EU har blivit en nettoexportör av livsmedel



Källa: Comext – fakta och siffror.

Genomsnittsåldern för driftsledare har stigit, och markuppgifterna är inte enhetliga

12. År 2010 fanns det 14 driftsledare under 35 år per 100 driftsledare över 55 år. År 2013 hade denna siffra sjunkit till 10,8 driftsledare under 35 år. Under perioden 2004–2013 ökade

genomsnittsåldern för EU:s driftsledare från 49,2 till 51,4 år[6]. Detta är i enlighet med mer omfattande demografiska trender. Vi noterar att de minsta jordbruken oftast är de som tillhör äldre jordbrukare[7].

13. När det gäller den totala markareal som används till jordbruk är uppgifterna inte enhetliga. Enligt undersökningen om jordbrukets struktur har den totala markareal som används till jordbruk varit relativt stabil under de senaste årtiondena. En liknande bild framgår av kommissionens uppgifter om den areal som redovisats för den gemensamma jordbrukspolitikens direktstöd. En annan tendens (en minskning med 11,5 % av de redovisade jordbruksarealerna) framgår dock av kommissionens uppgifter till grund för rapporteringen av andelen permanent gräsmark (se särskild rapport nr 21/2017). Statistiken för grödor visar på en minskning med 4 %, från 186,6 miljoner hektar 2006 till 178,8 miljoner hektar 2015. Mer påtagliga förändringar påverkar hur mark fördelas mellan olika typer av jordbruksproduktion[8].

Otillräckliga framsteg inom miljövård och klimatåtgärder

14. Jordbruksrelaterade miljöfrågor kretsar kring följande fyra huvudfrågor[9]:

i) Biologisk mångfald: Bevarandestatus för jordbrukets livsmiljöer var gynnsamt i 11 % av fallen under perioden 2007–2012, jämfört med mindre än 5 % under perioden 2001–

---

[6] Genomsnittsåldern för driftsledare i USA har ökat ännu mer under samma period (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/015_en.pdf).

[7] Kontextindikator för den gemensamma jordbrukspolitiken C23 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_sv), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf.

[8] Eurostats undersökning om jordbrukets struktur (http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/farm-structure) och statistik för grödor (http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database).

[9] Kontextindikatorer för den gemensamma jordbrukspolitiken C35, C40, C41 och C45 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_sv); JRC (2012): *State of Soil in Europe* (markens tillstånd i Europa), (http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR25186.pdf); EEA (2015): *State of the Nature in the EU* (tillståndet för naturen i EU),

2006. Sedan 1990 har populationer av odlingslandskapets vanliga fåglar minskat med 30 % och av gräsmarksfjärilar med nästan 50 %.

ii) Vattenkvalitet: Det finns ett ständigt kväveöverskott på EU:s jordbruksmark, med i genomsnitt 50 kg kväve/ha. Sedan 1993 har kvävenivåerna minskat i floderna men inte i grundvattnet. Kvävekoncentrationerna är fortfarande höga i vissa områden, vilket leder till föroreningar i många sjöar och floder, främst i regioner med intensivt jordbruk.

iii) Luft: Ammoniak är en betydande luftförorenare. Inom jordbruket genereras nästan 95 % av Europas ammoniakutsläpp. Utsläppen har minskat med 23 % sedan 1990 men började återigen öka 2012.

iv) Jord: Omkring 45 % av mineraljordarterna inom EU har lågt eller mycket lågt innehåll av organiskt kol (0–2 %) och 45 % har medelhögt innehåll (2–6 %). Jordförändringar är svåra att fastställa på grund av bristande uppgifter, men de allt lägre nivåerna av organiskt kol minskar jordens bördighet och ökar riskerna för ökenspridning.

15. Det främsta problemet i fråga om klimatförändringar är utsläppen av växthusgaser. Växthusgasutsläpp från jordbruket stod för 11 % av EU:s utsläpp 2015. Dessa utsläpp minskade med 20 % mellan 1990 och 2013 men började öka igen 2014. Nettoupptag från markanvändning, förändrad användning och skogsbruk kompenserade för omkring 7 % av EU:s alla växthusgasutsläpp 2015.

16. Samtidigt är jordbruket ovanligt utsatt för klimatförändringar, vilket är en bidragande faktor till stagnationen av veteskördar i delar av Europa, trots att det hela tiden görs nya

---

(https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu); GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: *Facts and figures on EU agriculture and the CAP* (fakta och siffror för EU:s jordbruk och den gemensamma jordbrukspolitiken) (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_sv).

framsteg inom förädlingen av grödor. Jordbruket står för mer än 50 % av Europas användning av sötvatten. Klimatförändringarna har lett till ökad konstbevattning[10].

De ekonomiska skillnaderna mellan landsbygdsområden och andra områden har blivit mindre tydliga

17. Enligt Eurostat bodde omkring 19,1 % av EU:s befolkning i landsbygdsområden 2016[11], vilket kan jämföras med 19,7 % år 2007. År 2013 uppgick BNP per capita i landsbygdsområdena till 73 % av den totala ekonomins BNP per capita, vilket var en uppgång från 70 % år 2008. EU:s genomsnittliga sysselsättningsgrad för landsbygdsområdena är samma som för övriga områden, även om den varierar mellan medlemsstaterna. Fattigdomsnivån i landsbygdsområdena minskade från 31,4 % år 2007 till 25,4 % år 2016.

18. Ekonomin i landsbygdsområdena domineras av industri- och tjänstesektorerna – precis som ekonomin i städerna. Tillsammans står dessa (enligt Eurostat) för 96 % av det bruttoförädlingsvärde som genereras i landsbygdsområdena. Jordbruk, skogsbruk och fiskeri står för 4 % av det bruttoförädlingsvärde som genereras i landsbygdsområdena, vilket kan jämföras med 1,5 % för hela ekonomin. Denna andel har varit oförändrad under de senaste fem åren.

VÅR ANALYS

19. Vi strukturerade vår analys enligt vår programlogikmodell (se ***figur 4***), som anger hur interventionsåtgärder kan leda till sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. De

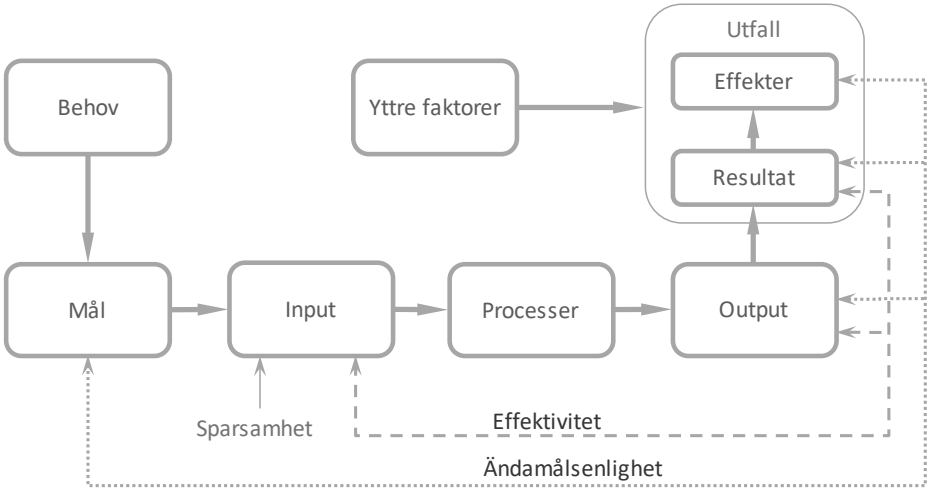
---

[10] EEA (2017). *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016 – An indicator-based report* (klimatförändringar, effekter och sårbarhet i Europa 2016 – en indikatorbaserad rapport). Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2017.

[11] Eurostat skiljer mellan tre olika slags regioner – ”utpräglat landsbygdsområde”, ”medeltätt befolkat område” och ”utpräglat tätortsområde” – och rekommenderar att uppgifter presenteras separat för de tre grupperna, vilket är en metod som vi har följt i vårt dokument. Påståendet i kommissionens meddelande att 55 % av EU:s befolkning lever i landsbygdsområden är en följd av att regionerna ”utpräglat landsbygdsområde” och ”medeltätt befolkat område” har slagits ihop. ”Medeltätt befolkat område” skulle lika väl kunna ingå i samma grupp som ”utpräglat tätortsområde”, vilket ger ett helt annat resultat, nämligen att 80 % av EU:s befolkning lever i tätortsområden.

punkter som tas upp i varje avsnitt ska ses som exempel på problem som vi har identifierat tidigare och som bör beaktas när den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020 ska utformas.

Figur 4 – Programlogikmodell



Källa: Revisionsrätten, *Handbok för effektivitetsrevision*.

Behov inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om behov:

- Det finns skillnader mellan jordbruksinkomster och inkomster från andra delar av ekonomin.
- Jordbruksinkomsterna är mycket instabila.
- Det finns en risk för att mark överges i områden med naturliga begränsningar.
- Fördelningen av direktstöd är otillräckligt balanserad.
- En välfungerande inre marknad måste bevaras.
- Det investeras inte tillräckligt i omstrukturering av jordbruken, modernisering, innovation, diversifiering samt användning av nya tekniker.
- Det krävs lämpliga åtgärder mot klimatförändringar och begränsade naturresurser.
- Strukturella problem och ”ungdomsutflyttning” som påverkar landsbygdsområdena bör beaktas.
- Samhällsfrågor, bland annat hälsa, livsmedelssäkerhet, matsvinn och djurskydd, måste beaktas.

Otillräckliga uppgifter för att identifiera behov

20. Bättre information krävs för att motivera behovet av flera GJP-åtgärder[12]. Detta är framför allt fallet när det gäller inkomststöd genom direktstöd, som för närvarande utgör mer än 70 % av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken. Artikel 39 i fördraget fastställer att den gemensamma jordbrukspolitiken ska ha som mål att ”höja produktiviteten inom jordbruket” och ”**på så sätt** tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som

[12] Matthews, A. (2017): *Appendix 1: Why further reform?* (bilaga 1: varför ytterligare 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?* (den gemensamma jordbrukspolitiken – att tänka i nya banor: ytterligare modernisering av den gemensamma jordbrukspolitiken – varför, vad och hur?), RISE Foundation, Bryssel.

arbetar i jordbruket” (se ***bilaga II***). Orden ”på så sätt” kopplar samman de båda målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbrukarnas inkomster och deras familjers levnadsstandard främjades till en början genom högre konsumentpriser. Så småningom övergick man till direkt inkomststöd genom skattebetalarna. Även om målet i fördraget att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard betraktas separat, finns det inte tillräckliga uppgifter som styrker påståendet att jordbrukshushållen sammantaget behöver betydande stöd för att uppnå en skälig levnadsstandard.

21. Kommissionen hävdar att det finns avsevärda skillnader mellan jordbrukarnas löner för arbetet inom jordbruket och de genomsnittliga lönerna i ekonomin som helhet. De uppgifter som presenteras av kommissionen[13] har emellertid två stora begränsningar: (i) inkomstkällor utanför jordbrukssektorn är inte inkluderade (se ruta 1) och (ii) genomsnitten döljer stora olikheter i inkomstsituationen[14].

Ruta 1 – Andra inkomstkällor än jordbruk

Enligt Eurostat uppgår andelen driftsledare med förvärvsarbete utanför jordbrukssektorn till ca 30 %, och siffran är sannolikt högre för deras makar/makor och andra medlemmar i hushållet. GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har tidigare offentliggjort uppgifter[15] som indikerar att över 60 % av driftsledarna på jordbruksföretag med mindre än 5 ha tillbringar mindre än 25 % av sin tid på sina företag och att ca 80 % tillbringar mindre än halva sitt arbetsliv på sitt företag. Först när jordbrukets storlek överstiger 20 ha är antalet heltidsanställda driftsledare fler än de som tillbringar mindre än 50 % av sin arbetstid på sitt företag. Flera GJP-stödmottagare får även pensioner. I kommissionens siffror ingår inte inkomstkällor utanför jordbrukssektorn. Enligt en undersökning av

[13] Figur 6 i meddelandet om framtiden för livsmedel och jordbruk.

[14] GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: *Facts and figures on EU agriculture and the CAP* (fakta och siffror för EU:s jordbruk och den gemensamma jordbrukspolitiken) (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_sv).

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

Europaparlamentet om jordbrukshushållens inkomster[16] finns det för närvarande inte något EU-statistiksystem som kan ge information om jordbruksbefolkningens levnadsstandard. Vi har vid upprepade tillfällen rekommenderat att sådana uppgifter ska tas fram som underlag för den politik som syftar till att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard. Uppgifter om jordbrukshushållens inkomster från alla källor finns tillgängliga för vissa medlemsstater, och av dem framgår att dessa hushåll inte nödvändigtvis har det sämre ställt än andra hushåll.

22. Jordbruksinkomsterna är högre (även per årsarbetskraft) för större jordbruk[17]. I kommissionens beräkning av inkomstskillnaderna mellan jordbrukssektorn och ekonomin som helhet ingår EU:s alla 10,8 miljoner jordbruksföretag, inklusive 7,2 miljoner jordbruksföretag med mindre än 5 ha och 6 miljoner jordbruksföretag med en årlig standardoutput under 4 000 euro[18]. Det stora antalet mycket små jordbruk, som ofta står inför naturliga utmaningar avseende lönsamhet, snedvrider bilden. Inkomstsituationen för medelstora jordbruk med en storlek på mellan 5 och 250 ha som, enligt kommissionen, får 72 % av EU:s direktstöd är bättre.

23. Utöver att ta upp frågan om jordbruksbefolkningens levnadsstandard argumenterar kommissionen att direktstöd säkerställer att det finns jordbruksverksamhet i alla delar av unionen, även i områden med naturliga begränsningar (som också får inkomststöd genom politiken för landsbygdsutveckling), med olika tillhörande ekonomiska, miljömässiga och sociala fördelar, som tillhandahållande av kollektiva nyttigheter. Hur välgrundade dessa argument är beror på hur tillförlitliga de uppgifter är som stöder dem.

---

[16] Hill, B. & Dylan Bradley, B. (2015): *Comparison of farmers' income in the EU Member States* (jämförelse av jordbrukarnas inkomster i EU:s medlemsstater). Rapport som utarbetats för Europaparlamentet.

[17] Denna korrelation är starkare om storleken uttrycks i outputvärde. Den fysiska storleken är en sämre indikator för inkomstnivåer, eftersom många av de mindre lönsamma jordbruken med extensiv produktion är stora, samtidigt som många lönsamma jordbruk med intensiv produktion, framför allt inom kött- och grönsakssektorerna, är relativt små sett till antalet hektar.

[18] Dessa båda kategorier för de minsta jordbruken (efter fysisk eller ekonomisk storlek) överlappar varandra i stor utsträckning.

Bristande tydlighet i fråga om europeiskt mervärde

24. Att göra europeiskt mervärde till en kärnfråga är ett av kommissionens förslag för all framtida EU-politik[19]. Europeiskt mervärde anses vanligtvis vara det ytterligare resultat som uppnås genom EU-åtgärder och som inte hade kunnat uppnås genom osamordnade åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå. Det finns emellertid ingen allmänt accepterad definition av begreppet. Om man kunde enas om och tillämpa en sådan definition skulle det gynna den offentliga debatten och beslutsfattandet om EU:s utgifter i framtiden.

Svar på långsiktiga trender

25. Inom det nuvarande systemet utarbetas förslaget till nästa fleråriga budgetram (och till alla större politikområden, även den gemensamma jordbrukspolitiken) två år innan den påbörjas, och utbetalningar till fleråriga program (exempelvis de under pelare 2 i den gemensamma jordbrukspolitiken) fortsätter under de första tre åren av den efterföljande fleråriga budgetramen. Detta innebär att politiska beslut omfattar utbetalningar som görs upp till tolv år senare. Därför måste långsiktiga trender som politiken kommer att växelverka med beaktas.

Den gemensamma jordbrukspolitikens inverkan på rättvisan och den inre marknaden

26. På grund av dess koppling till jordbruksareal går den största delen av direktstödet till de största jordbruken (där ca 80 % av stödet går till 20 % av stödmottagarna). Olika omfördelningsmekanismer som har använts hittills (t.ex. tak och omfördelningsstöd) har haft begränsad effekt. Övergången till konvergens av stödsatserna per hektar, både mellan och (när det gäller ordningen för grundstöd) inom medlemsstaterna kan öka stödet till vissa större jordbruk. Vissa medlemsstater som tillämpar ordningen för grundstöd har även använt sig av alternativet att behålla höga stödnivåer till följd av tidigare bidragsnivåer. Stödnivåerna kan därför skilja sig betydligt åt mellan medlemsstaterna. Stödet per hektar kan variera från under 100 euro till över 1 000 euro.

---

[19] Diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser, COM(2017) 358, 28.6.2017.

Mål för den gemensamma jordbrukspolitiken

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om mål:

- De tre målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är att
  - främja en smart och motståndskraftig jordbrukssektor,
  - stödja miljövård och klimatåtgärder och bidra till EU:s miljö- och klimatmål,
  - förbättra den socioekonomiska strukturen i landsbygdsområdena.
- Det finns behov av att skapa samordning mellan åtagandena enligt Parisavtalet om klimatet, som antogs vid partskonferensen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar, och målen för hållbar utveckling.
- Jordbrukssektorn bör lämna ett rimligt bidrag till EU:s klimat- och energimål för 2030.
- Kommissionen skulle bedöma och godkänna de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken i syfte att maximera den gemensamma jordbrukspolitikens bidrag till EU:s prioriteringar och mål samt medlemsstaternas klimat- och energimål.
- Den gemensamma jordbrukspolitiken bör gå i spetsen för övergången till ett hållbarare jordbruk.

27. Den tolkning som görs i meddelandet av målen enligt fördraget för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 överensstämmer i stor utsträckning med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken under den nuvarande perioden (se ***bilaga II***).

Bristande tydlighet och målspecificering

28. Vissa jordbrukspolitiska åtgärder har oklara mål. Till exempel åtföljdes inte de miljöanpassningsåtgärder som infördes vid den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, och som syftade till att förbättra dess miljöprestanda, av specifika mål för

åtgärdernas bidrag till miljön och klimatet. Mål ska om möjligt kvantifieras, inte bara med avseende på output utan också på resultat och effekter[20].

Behov av samordning med andra EU-mål

29. EU:s politik omfattar många olika frågor, områden och sektorer. Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken bör överensstämma med de mål som finns inom andra politikområden (bland annat sammanhållning, klimatåtgärder och miljöskydd). Där så är relevant bör bidraget från den gemensamma jordbrukspolitiken för att nå andra EU-mål definieras. Detta gäller även EU-mål i form av bindande internationella åtaganden[21].

30. Olika EU-politikområden har överlappande mål vad gäller exempelvis territoriell balans/sammanhållning, social inkludering och fattigdomsbekämpning. Bättre komplementaritet mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och andra EU-politikområden skulle vara en positiv utveckling. Vi fann till exempel få belägg för att målen komplementaritet och synergieffekter mellan ESI-fonderna hade omsatts i praktiken i partnerskapsöverenskommelserna (som införts för perioden 2014–2020) eller i programmen för landsbygdsutveckling.

---

[20] Världsbanken (2017): *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (den gemensamma jordbrukspolitiken i fokus: stöd till arbetstillfällen och inkomster inom jordbruket i EU).

[21] Till exempel i enlighet med den 21:a partskonferensen (COP21), FN:s mål för hållbar utveckling och Världshandelsorganisationen (WTO).

Input inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om input:

- För att inte föregripa resultatet av den pågående bredare debatten om framtiden för EU:s finanser står ingenting i meddelandet om storleken på budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020.
- Det görs heller inte någon tydlig koppling mellan framtida input och resultatbedömningen.

Tilldelningen av stöd är inte tillräckligt baserad på behov eller förväntat europeiskt mervärde

31. GJP-stöd tilldelas medlemsstaterna i form av nationella anslag, som inte fastställs på grundval av medlemsstaternas behov eller åtaganden om att uppnå specifika resultat. I stället måste medlemsstaterna lämna förslag på hur de på förhand fastställda anslagen kan användas. Den här metoden utgör en risk för att utgifterna inte blir resultatinriktade.

32. Vi noterade att programmen för landsbygdsutveckling ofta inte innehåller övertygande motiveringar till anslagen som förenar åtgärder och mål. Det finns en risk för att stöd ges till områden där det sannolikt kommer att utnyttjas fullt ut och inte där det tillgodoser grundläggande behov och ger resultat. Detta speglar en utgiftskultur och inte en resultatkultur.

33. Medfinansieringssatserna speglar i allmänhet inte skillnaderna mellan olika åtgärders potential att ge ett europeiskt mervärde. Om EU-medlen gick till de åtgärder som ger högst europeiskt mervärde skulle det bidra till en sund ekonomisk förvaltning av politiken.

34. OECD[22] har definierat resultatbudgetering som budgetering där anslagna medel kopplas till mätbara resultat. Kommissionen har inte godtagit vår nyligen utfärdade rekommendation

---

[22] OECD: *Policy Brief March 2008, Performance Budgeting: A Users' guide* (policydokument mars 2008, resultatbudgetering: en användarhandbok).

om att tillämpa principerna för en resultatbudget, där varje ökning av resurser är kopplad till en ökning av output eller andra resultat, på finansieringen av sammanhållningspolitiska insatser för perioden efter 2020, när det är lämpligt. Samtidigt som man argumenterar att EU:s budget är en ”resultatbudget” med möjlighet att beakta resultatinformation under budgetförfarandet uppger kommissionen i sitt svar att den inte anser att metoden att uttryckligen koppla tilldelade resurser till output eller resultat är genomförbar eller relevant för EU:s budget.

Den gemensamma jordbrukspolitikens processer

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om processer:

- De strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att omfatta insatser både under pelare 1 och 2 och säkerställa politisk överensstämmelse inom framtidens gemensamma jordbrukspolitik och mellan den och andra politikområden.
- Planeringsprocessen bör vara enklare än den nuvarande programplaneringen inom landsbygdsutveckling.
- Detaljerade regler för stödberättigande och normativa åtgärder på EU-nivå bör inte finnas kvar.
- Direktstödet kommer att bli mer effektivt och ändamålsenligt om det förenklas och blir bättre riktat.
- Ett villkor för att jordbrukarna ska beviljas inkomststöd kommer att vara att de följer en miljö- och klimatpraxis som kommer att ligga till grund för mer ambitiösa frivilliga rutiner.
- Innovativa finansieringsinstrument bör användas i högre grad.
- Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att öka komplementariteten med annan EU-politik för landsbygdsområden.

Bättre och snabbare information krävs för att utforma kostnadseffektiva instrument för den gemensamma jordbrukspolitiken

35. Instrumenten för den gemensamma jordbrukspolitiken utformas inte alltid på grundval av tillförlitliga bevis. Detta beror delvis på det ständigt återkommande problemet med EU:s politiska cykel, där planeringen av den nya programperioden äger rum innan korrekta och relevanta uppgifter finns tillgängliga om utgifter och resultat från föregående perioder. Brist på uppgifter (angående flera olika frågor, exempelvis biologisk mångfald och jord,

efterfrågan på kunskap och rådgivning eller jordbrukshushållens levnadsstandard) och den därav följande bristande identifieringen av faktiska behov (se ***punkterna 20–23***) leder till att stödet blir mindre ändamålsenligt riktat. Kommissionen har nyligen aviserat att utgifterna ska granskas, men vi har ännu inte sett någon metod för detta.

36. En del GJP-åtgärder är föremål för dödviktseffekter eller omflyttningseffekter. För viss stödberättigande verksamhet, där risken för detta är särskilt hög, skulle finansieringsinstrument kunna övervägas som ett alternativ.

37. EU har beslutat att finansiera klimatrelaterade åtgärder genom att införliva eller integrera klimatåtgärder i olika EU-finansieringsinstrument, även inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Vi fann dock att det inte har skett någon större omläggning till klimatåtgärder inom jordbruk och landsbygdsutveckling, och alla potentiella möjligheter till finansiering av klimatrelaterade åtgärder har inte utforskats fullt ut.

Uppnå överensstämmelse mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och annan EU-politik samt mellan olika instrument inom den gemensamma jordbrukspolitiken

38. Den gemensamma jordbrukspolitiken sänder ibland motsägelsefulla signaler genom att stödja åtgärder med oförenliga effekter. Till exempel hävdar OECD[23] att de potentiella effekterna av miljöanpassning till stor del har upphävts av effekterna av frivilligt kopplat stöd. Vissa målkonflikter har inte tydligt kartlagts. Exempelvis kapitaliseras inkomststödet i markpriser, vilket ökar hindren för de unga jordbrukarnas tillträde. Extra stöd betalas ut till unga jordbrukare, med en betydande dödviktseffekt och ytterligare effekter på markpriserna.

39. För närvarande integreras miljö- och klimatmål i den gemensamma jordbrukspolitiken genom miljöanpassning och tvärvillkor. Miljöanpassningsskyldigheterna är dock i allmänhet anspråkslösa och gäller endast för ett litet antal stödmottagare. Samtidigt som tvärvillkor gäller för de flesta av den gemensamma jordbrukspolitikens stödmottagare är ett

---

[23] OECD: *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20* (utvärdering av jordbrukspolitiska reformer i Europeiska unionen: den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020).

berättigande till GJP-stöd inte beroende av om de följs, och sanktioner vid bristande efterlevnad för enskilda jordbrukare, uttryckta i procent, tenderar att vara låga, även om deras effekt kan vara betydande genom en omfattande tillämpning. Vi har rekommenderat att tillgång till direktstöd ska ges på villkor att ett antal grundläggande miljö- och klimatkrav som omfattar gällande regler för miljöanpassning och tvärvillkor uppfylls.

40. Det krävs också bättre samordning med politiska instrument utanför den gemensamma jordbrukspolitiken. Det finns en överlappning i omfattning mellan projekt som finansieras genom Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (pelare 2 inom den gemensamma jordbrukspolitiken) och projekt som finansieras genom andra europeiska struktur- och investeringsfonder, främst Europeiska regionala utvecklingsfonden. Till exempel kan investeringar i förnybar energi få stöd av Ejflu och flera andra fonder.

Förenkling krävs men inte på bekostnad av ändamålsenlighet

41. Ett exempel på kontraproduktiv komplexitet är att programmen för landsbygdsutveckling, som ofta är flera hundra sidor långa, innehåller normativa detaljer om vissa aspekter av genomförandet, men de anger inte de förväntade resultaten utförligt. Ett annat exempel är överlappande krav på miljöanpassning, åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk och, i mindre utsträckning, tvärvillkor. En viss grad av komplexitet kan dock behövas för att politiken ska vara ändamålsenlig och effektiv.

Tillräckligt med tid måste avsättas till utformningen av nästa reform av den gemensamma jordbrukspolitiken

42. Vi har tidigare rekommenderat att kommissionen bör undvika överlappningar av stödperioder genom att så långt möjligt anpassa stödberättigandet efter programperioderna och anpassa den fleråriga budgetramen efter EU:s strategiperioder. De nuvarande programmen för landsbygdsutveckling började genomföras sent, delvis på grund av komplexa regler och den tid som krävdes för kommissionens genomgång och godkännande av de omfattande programdokumenten.

Output, utfall och yttre faktorer inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om output, utfall och yttre faktorer[24]:

- Medlemsstaterna bör försöka uppnå realistiska och lämpliga mål.
- Säkringsprocessen skulle behöva anpassas till kraven på en resultatinriktad politik som inkluderar utveckling och tillämpning av stabila och mätbara indikatorer samt en trovärdig övervakning och rapportering av resultat.

Behovet av ett ändamålsenligt resultatsystem som förenar output, resultat, effekter och mål

43. Kommissionen har för närvarande ett komplext och varierat system för resultatrapportering med flera olika indikatorer. Vi har rekommenderat att antalet indikatorer ska minska så att man inriktar sig på dem som bäst mäter resultaten av EU:s budget.

44. Ofta ger indikatorerna ingen information som är relevant för att bedöma resultaten eller effekterna av politiken. De ”resultatindikatorer” som kommissionen använder mäter ofta inte resultat utan snarare output (eller i vissa fall input) och saknar en tydlig koppling till EU-mål[25].

---

[24] I vår handbok för effektivitetsrevision definierar vi output som det som produceras eller uppnås med de resurser som tilldelas en intervention. Utfall är förändringar som sker till följd av att en intervention genomförs och som vanligtvis hänför sig till målen för interventionen. Utfallet inbegriper resultat, det vill säga omedelbara förändringar som inträffar för direkta adressater efter deras deltagande i en intervention och effekter, det vill säga långsiktiga socioekonomiska konsekvenser som kan observeras en viss tid efter en avslutad intervention och som kan beröra antingen de direkta adressaterna av interventionen eller indirekta adressater som inte omfattas av interventionen.

[25] Världsbanken (2017): *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (den gemensamma jordbrukspolitiken i fokus: stöd till arbetstillfällen och inkomster inom jordbruket i EU).

45. Vad beträffar den föregående programperioden (2007–2013) drog vi slutsatsen att kommissionen och medlemsstaterna inte tillräckligt hade visat vad som hade uppnåtts i förhållande till målen för landsbygdsutvecklingspolitiken. Vi fann att målen inte var tillräckligt tydliga och att medlemsstaterna trots stöd från kommissionen inte hade tagit fram tillförlitlig, konsekvent och relevant övervaknings- och utvärderingsinformation för att visa vilka resultat de uppnått i förhållande till de fastställda målen.

46. Införandet av det nuvarande gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet har varit ett steg i rätt riktning, men informationen om politikens resultat är fortfarande ofullständig och i vissa fall otillförlitlig. År 2016 konstaterade kommissionens tjänst för internrevision allvarliga brister i de mål som fastställts, de indikatorer som använts och de uppgifter som samlats in och påpekade att detta kunde påverka GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings förmåga att övervaka, utvärdera och rapportera resultaten för den gemensamma jordbrukspolitiken under perioden 2014–2020. Vi rapporterade även att kommissionens resultatdokument inte alltid bedömer kvaliteten på de uppgifter som använts[26].

Koppling mellan utbetalade pengar och uppnåendet av överenskomna resultatmål

47. Konsekvenserna av att medlemsstaterna underpresterar är i nuläget begränsade[27]. Resultatreserven ger få incitament till bättre resultatinriktning eftersom dess utvärdering främst bygger på utgifter och output. Vi noterade dock att lämpliga villkor och en längre övervakningsperiod ökar sannolikheten för att projekt ska vara värdefulla.

Politiken bör övervakas och – vid behov – anpassas

48. Inför programperioden 2014–2020 rekommenderade vi att kommissionen och medlemsstaterna skulle samla in aktuella, relevanta och tillförlitliga uppgifter som ger användbar information om de finansierade projektens och åtgärdernas resultat.

---

[26] COM(2017) 497 final – IAS årsrapport för 2016.

[27] OECD: *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results* (budgetering och resultat i Europeiska unionen: en genomgång av OECD beträffande EU-budgetens inriktning på resultat).

Informationen bör göra att man kan dra slutsatser om hur effektivt och ändamålsenligt medlen har använts och identifiera vilka åtgärder och typer av projekt som bidrar mest till EU-målen samt ge en tillförlitlig grund för hur förvaltningen av åtgärderna kan förbättras.

Ansvarsutkrävande inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Av kommissionens meddelande framgår följande i fråga om ansvarsutkrävande: Säkringsprocessen skulle behöva anpassas till kraven på en resultatinriktad politik som inkluderar utveckling och tillämpning av stabila och mätbara indikatorer samt en trovärdig övervakning och rapportering av resultat.

49. I vår översiktliga analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision identifierade vi följande sex centrala komponenter i en stark kedja för ansvarsutkrävande, insyn och revision:

- Tydligt definierade roller och ansvar.
- Förvaltningsförklaringar om uppfyllandet av politiska mål och användningen av medel.
- Full demokratisk tillsyn.
- Återkoppling som möjliggör korrigerande åtgärder/förbättringar.
- Ett starkt mandat för oberoende extern revision för att verifiera redovisning, regelefterlevnad och resultat.
- Genomförande av revisionsrekommendationer och revisionsuppföljning.

KRITERIER OCH KONSEKVENSER FÖR BEDÖMNING AV FRAMTIDENS POLITIK

50. Vi välkomnar kommissionens ambition att övergå till en resultatbaserad genomförandemodell. Om denna genomförs väl kan en sådan modell förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens effektivitet och ändamålsenlighet. På grundval av vår analys formulerar vi ett antal kriterier för att bedöma framtidens gemensamma

jordbrukspolitik (per stadium i programlogikmodellen) och belyser några av de viktigaste utmaningarna framöver.

Bedömning av behov inom den gemensamma jordbrukspolitiken

KRITERIER:

1.1. Behov fastställs på grundval av tillförlitliga bevis.

1.2. Mervärdet av att dessa behov tillgodoses på EU-nivå visas.

1.3. Långsiktiga trender beaktas i förslag inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.4. Förslag inom den gemensamma jordbrukspolitiken är tydliga i fråga om deras fördelningseffekter.

51. För att säkerställa att den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 blir framgångsrik kommer en viktig utmaning att vara att identifiera vilka behov som måste tillgodoses med hjälp av relevanta och tillförlitliga uppgifter. Beslut om vilka behov som ska tillgodoses bör baseras på en bedömning av det potentiella europeiska mervärdet.

52. Eftersom en del GJP-stöd kommer att fortsätta att betalas ut upp till tolv år efter det att de politiska förslagen har lagts fram kommer dessa förslag att behöva ta hänsyn till långsiktiga trender. Slutligen är en fungerande inre jordbruksmarknad en betydande framgång som uppnåtts genom den gemensamma jordbrukspolitiken. Därför, och för rättvisans skull, bör förslag inom den gemensamma jordbrukspolitiken också redogöra för sina fördelningseffekter.

Bedömning av mål för den gemensamma jordbrukspolitiken

KRITERIER:

2.1. EU:s mål för den gemensamma jordbrukspolitiken är tydligt fastställda och återspeglar de behov som identifierats samt den långsiktiga visionen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.2. EU:s mål för den gemensamma jordbrukspolitiken översätts till kvantifierade mål avseende effekter och resultat.

2.3. EU:s mål för den gemensamma jordbrukspolitiken är förenliga med andra allmänna och sektorsspecifika EU-politiska mål och internationella åtaganden[28].

53. Att definiera de förväntade specifika resultaten och effekterna kommer att bli en ännu större utmaning i framtiden inom ramen för den resultatbaserade genomförandemodellen. EU kommer endast kunna uppnå sina mål om medlemsstaterna i sina strategiska planer förbinder sig att uppnå tillräckligt ambitiösa och relevanta resultatmål.

Bedömning av input inom den gemensamma jordbrukspolitiken

KRITERIER:

3.1. Medel tilldelas på grundval av en behovsbedömning och förväntade resultat.

3.2. Medel används där de kan ge ett betydande europeiskt mervärde.

54. En stor utmaning är att koppla en resultatbaserad genomförandemodell med resultatbudgetering till en finansiering som återspeglar identifierade behov och förväntade resultat. Det bör vara ett tydligt krav att dessa principer måste följas när de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken utarbetas.

55. I meddelandet tas frågan om medfinansiering inte upp. För närvarande förekommer medfinansiering i pelare 2. Den nya genomförandemodellen skulle förena de båda pelarna i en och samma strategiska plan. Förekomsten eller avsaknaden av medfinansiering inverkar

---

[28] Till exempel i enlighet med den 21:a partskonferensen, målen för hållbar utveckling och Världshandelsorganisationen.

kraftigt på balansen mellan incitament till genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den nya genomförandemodellen kan inte bedömas om inte medfinansieringsmekanismerna tydliggörs. EU:s medfinansieringssatser bör återspegla det europeiska mervärdet för de olika slagen av interventionsområden.

Bedömning av processer inom den gemensamma jordbrukspolitiken

KRITERIER:

4.1. Politik genomförs med hjälp av kostnadseffektiva instrument som bygger på tillförlitliga bevis.

4.2. Det råder överensstämmelse mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och andra EU-politikområden samt mellan olika instrument inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

4.3. Genomföranderegler na är enkla och äventyrar inte kostnadseffektiviteten.

4.4. Lämpliga system föreslås för en övergång till den nya genomförandemodellen.

56. I meddelandet förespråkas fortsatt direktstöd till jordbrukare, och flera av de mål som nämns omfattas redan av befintliga åtgärder. Det är därför sannolikt att de åtgärder som medlemsstaterna kommer att vidta efter 2020 kommer att likna de nuvarande.

57. Tydligheten i och den övergripande kvaliteten på de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att vara avgörande för hur väl den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020 faller ut. I dessa planer måste kostnadseffektiviteten hos de instrument som medlemsstaterna väljer och/eller utformar beskrivas, på grundval av tillförlitliga bevis, inklusive vetenskapliga källor och en inventering av befintliga åtgärder. Det kommer även att behöva anges hur olika GJP-instrument kommer att komplettera varandra och hur de kommer att samordnas med andra politikområden som påverkar landsbygdsområdena.

58. Kommissionen och medlemsstaterna bör sträva efter att förenkla reglerna och inrikta dem på det som krävs för att nå resultat.

59. Det kommer att finnas fortsatt behov av vissa grundläggande regler på EU-nivå. Om direktstödet behålls kommer grundläggande krav att behöva fastställas i EU-lagstiftningen.

EU-reglerna bör garantera rättvisa och lika villkor för alla (inbegripet regler om statligt stöd och WTO-krav).

60. Det är även viktigt att man avsätter tillräckligt med tid och inför lämpliga förfaranden för övergången till den nya genomförandemodellen.

Bedömning av output, utfall och yttre faktorer inom den gemensamma jordbrukspolitiken

KRITERIER:

5.1. Ett ändamålsenligt resultatsystem förenar politiska mål med dess output, resultat och effekter.

5.2. Det finns en tydlig koppling mellan de pengar som betalas ut från EU:s budget och uppnåendet av överenskomna resultatmål.

5.3. Politikens resultat och relevanta yttre faktorer övervakas och politiken anpassas vid behov.

61. En stor utmaning för den resultatbaserade genomförandemekanismen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 är att garantera att EU-medel går till output som är relevant för EU:s mål och som har uppnåtts. Kopplingen mellan medlemsstaternas resultatmål och EU:s mål bör framgå tydligt i den gemensamma jordbrukspolitikens strategiska planer. Försäkran om att output och resultat verkligen uppnås bör grunda sig på följande två källor:

- Solida förvaltnings- och kontrollsystem som ligger till grund för rapportering om förvaltningens resultat, som i högre grad använder modern teknik för kontroller i realtid.

- Oberoende extern revision.

62. Om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 ska bli en resultatbaserad politik bör det finnas en tydlig koppling mellan de resultat som uppnås och det finansiella stöd som erhålls. Ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna tillämpas både i förhållandet mellan kommissionen och medlemsstaterna och där så är möjligt i förhållandet mellan medlemsstaterna och enskilda jordbrukare eller projekt.

63. För att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning måste kommissionen och medlemsstaterna få information i tid om huruvida man genom åtgärderna uppnår de politiska målen på ett effektivt sätt. Denna information bör användas för att anpassa politiken och utgifterna när så krävs.

Säkerställande av ansvarsutkrävande

KRITERIER:

6.1. Det finns en solid kedja för ansvarsutkrävande och revision.

64. Hur medlemsstaternas och kommissionens roller kommer att förändras framgår inte tydligt av meddelandet och kommer därför att behöva tydliggöras i lagstiftningsförslaget. Samtidigt som kommissionen i meddelandet talar om att medlemsstaterna ska få en större roll, ges kommissionen en central roll när det gäller att godkänna medlemsstaternas strategiska planer för den gemensamma jordbrukspolitiken ”i syfte att maximera den gemensamma jordbrukspolitikens bidrag till EU:s prioriteringar och mål samt medlemsstaternas klimat- och energimål”.

65. Införandet av en ny genomförandemodell bör bygga på de solidaste delarna i de nuvarande styrningsstrukturerna, inbegripet kontrollsystemen (såsom LPIS).

66. Att uppnå säkerhet om EU-åtgärdernas resultat kommer att bli av central betydelse i den nya genomförandemodellen. För att garantera en sund ekonomisk förvaltning krävs att man inte bara uppnår säkerhet om att EU:s utgifter är ändamålsenliga utan också effektiva och sparsamma. Samtidigt måste även deras laglighet och korrekthet säkerställas.

BILAGA I – FÖRTECKNING ÖVER REVISIONSRÄTTENS PUBLIKATIONER TILL STÖD FÖR DETTA INFORMATIONSDOKUMENT

Årsrapporter

Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2016

Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2015

Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2014

Särskilda rapporter

Nr 10/2018: *Ordningen för grundstöd för jordbrukare är operativt sett på rätt väg men har endast i begränsad utsträckning lett till förenkling, mer riktat stöd och konvergens av stödnivåer*

Nr 5/2018: *Förnybar energi för hållbar landsbygdsutveckling: stora potentiella synergier som oftast inte har förverkligats*

Nr 21/2017: *Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödsystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende*

Nr 16/2017: *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*

Nr 15/2017: *Förhandsvillkor och resultatreserv inom sammanhållningspolitiken: innovativa men ännu inte ändamålsenliga instrument*

Nr 10/2017: *EU:s stöd till unga jordbrukare bör riktas så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligare sätt*

Nr 2/2017: *Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa*

Nr 36/2016: *En bedömning av arrangemangen för avslutande av sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsprogrammen 2007–2013*

Nr 34/2016: *Att bekämpa matsvinn: en möjlighet för EU att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan*

Nr 31/2016: *Att använda minst en femtedel av EU:s budget till klimatåtgärder: ambitiöst arbete pågår, men det finns en allvarlig risk för att målet inte uppnås*

Nr 26/2016: *Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift*

Nr 19/2016: *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013*

Nr 3/2016: *Bekämpning av eutrofieringen i Östersjön: fler och mer ändamålsenliga åtgärder krävs*

Nr 1/2016: *Är kommissionens resultatmätningssystem för jordbrukarnas inkomster väl utformat och baserat på tillförlitliga uppgifter?*

Nr 25/2015: *EU:s stöd till infrastruktur på landsbygden har potential att ge mycket mer valuta för pengarna*

Nr 23/2015: *Vattenkvaliteten i Donaus avrinningsområde: framsteg har gjorts i genomförandet av ramdirektivet för vatten men det återstår fortfarande en hel del att göra*

Nr 20/2015: *Kostnadseffektivitet i EU:s landsbygdsutvecklingsstöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar*

Nr 12/2015: *EU:s prioritering att främja en kunskapsbaserad landsbygdsekonomi har påverkats av en bristfällig förvaltning av kunskapsöverförings- och rådgivningsåtgärder*

Nr 5/2015: *Är finansiella instrument ett framgångsrikt och lovande verktyg för landsbygdsutvecklingsområdet?*

Nr 23/2014: *Fel i landsbygdsutvecklingsutgifter: Vad beror de på och hur åtgärdas de?*

Nr 4/2014: *Integrering av EU:s vattenpolitikmål i den gemensamma jordbrukspolitiken: delvis en framgång*

Nr 12/2013: *Kan kommissionen och medlemsstaterna visa att den EU-budget som har anslagits till landsbygdsutvecklingspolitiken används väl?*

Nr 10/2013: *Den gemensamma jordbrukspolitiken: Är de särskilda stöd som avses i artikel 68 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 väl utformade och genomförda?*

Nr 8/2013: *Stöd till åtgärden högre ekonomiskt värde i skog från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling*

Nr 6/2013: *Har åtgärderna för att diversifiera ekonomin på landsbygden gett medlemsstaterna och kommissionen valuta för pengarna?*

Nr 1/2013: *Har EU:s stöd till livsmedelsbearbetningsindustrin varit ändamålsenligt och effektivt och höjt värdet på jordbruksprodukter?*

Nr 8/2012: *Målinriktningen av stödet för modernisering av jordbruksföretag*

Nr 7/2011: *Utformas och förvaltas stödet för miljövänligt jordbruk väl?*

Andra dokument

Informationsdokument: *Framtiden för EU:s finanser: reform av hur EU-budgeten fungerar* (2018)

Översiktlig analys: *EU:s åtgärder på området energi och klimatförändringar* (2017)

Informationsdokument: *EU:s budget: dags för en reform? Ett informationsdokument om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014–2020* (2016)

Översiktlig analys: *Att använda EU:s pengar på bästa sätt: en översiktlig analys av riskerna i samband med den ekonomiska förvaltningen av EU:s budget* (2014)

Översiktlig analys: *Luckor, överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision* (2014)

BILAGA II – MÅLEN FÖR DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN ENLIGT FÖRDRAGET

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt fördraget (artikel 39 i EUF-fördraget):

- Höja **produktiviteten inom jordbruket** genom att främja **tekniska framsteg** och genom att trygga en **rationell utveckling av jordbruksproduktionen** och ett **optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna**, särskilt **arbetskraften**.
- På så sätt tillförsäkra **jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard**, särskilt genom en **höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket**.
- **Stabilisera marknaderna**.
- Trygga **försörjningen**.
- Tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till **skäliga priser**.

Relevanta övergripande mål enligt fördraget:

- Främjande av hög sysselsättning (artikel 9).
- Miljöskydd i syfte att främja hållbar utveckling (artikel 11).
- Konsumentskydd (artikel 12) och hänsyn till välfärd för djuren (artikel 13).
- Folkhälsa (artikel 168.1).
- Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning (artiklarna 174–178).

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020 (artikel 110.2 i förordning nr 1306/2013):

- Hållbar livsmedelsproduktion, med fokus på jordbruksinkomster, jordbrukets produktivitet och prisstabilitet.
- Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, med fokus på utsläpp av växthusgaser, biologisk mångfald, mark och vatten.
- Balanserad territoriell utveckling, med fokus på sysselsättningen på landsbygden, tillväxt och fattigdom i landsbygdsområden.

Målen för den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 (enligt kommissionens meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk):

- Främja en smart och motståndskraftig jordbrukssektor.
- Stödja miljövård och klimatåtgärder och bidra till EU:s miljö- och klimatmål.
- Förbättra den socioekonomiska strukturen i landsbygdsområdena.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018
För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.