

Særberetning

**Det er stadig
en udfordring at
gøre krydsoverens-
stemmelsesordningen
mere effektiv og sikre
større forenkling**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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: @EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6005-5	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/714224	QJ-AB-16-026-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-6031-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/214432	QJ-AB-16-026-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6042-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/47622	QJ-AB-16-026-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning

Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke budgetområder. For at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I — der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er bæredygtig anvendelse af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af det ansvarlige medlem Nikolaos Milionis med støtte fra kabinetschef Ioulia Papatheodorou, attaché Kristian Sniter, ledende administrator Robert Markus, opgaveansvarlig Daniela Jinaru og revisorerne Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez og Michael Spang.



Fra venstre til højre: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus og D. Jinaru.

Punkt

Glossar

I-IX Resumé

1-10 Indledning

11-17 Revisionens omfang og revisionsmetoden

18-71 Bemærkninger

18-36 **De foreliggende oplysninger gav ikke Kommissionen mulighed for at vurdere krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet tilstrækkeligt**

22-27 De resultatindikatorer, som Kommissionen brugte, gav kun et delvist overblik over krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet

28-33 Kommissionens vurdering af krydsoverensstemmelsens effektivitet tog ikke hensyn til omfanget af landbrugernes manglende overholdelse

34-36 Kommissionen analyserede ikke årsagerne til, at krydsoverensstemmelsesreglerne blev overtrådt, og undersøgte ikke, hvordan overtrædelserne kunne imødegås

37-71 **Forvaltnings- og kontrolsystemet kan forenkles yderligere**

41-47 Kontrolprocedurerne var fortsat komplekse

48-52 Ordningen for mindre landbrugere reducerede den administrative byrde, men dette vil kunne påvirke opfyldelsen af krydsoverensstemmelsesmålene i visse medlemsstater

53-58 Med de grønne krav blev der indført et nyt kontrollag med henblik på obligatoriske miljøvenlige metoder

59-64 De specifikke omkostninger forbundet med gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen er ikke tilstrækkeligt kvantificeret

65-71 Grundlaget for beregningen af krydsoverensstemmelsessanktioner over for landbrugere i EU som helhed er ikke tilstrækkeligt harmoniseret

72-79

Konklusioner og anbefalinger

- Bilag I — Krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelsesområde ifølge bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013**
- Bilag II — De vigtigste ændringer i krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelsesområde i den fælles landbrugspolitik 2014-2020**
- Bilag III — Interessenterne udtrykte behov for yderligere forenkling**
- Bilag IV — Casestudier i det spørgeskema, der blev sendt til betalingsorganerne**

Kommissionens svar

Betalingsorgan: Det organ i medlemsstaten, der er ansvarlig for korrekt at vurdere, beregne, kontrollere og udbetale støtte under den fælles landbrugspolitik.

EGFL: Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter har ansvaret for gennemførelsen af landbrugspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikter.

GD for Miljø: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø er ansvarligt for den sektorspecifikke lovgivning om miljø.

GD for Sundhed og Fødevarer: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Fødevarer er ansvarligt for den sektorspecifikke lovgivning om folkesundhed, plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd.

GLMS: Normer for god landbrugs- og miljømæssig stand, som skal bidrage til at forhindre jorderosion, bevare jordens indhold af organiske stoffer og jordens struktur, at sikre et minimumsniveau for opretholdelse, undgå forringelse af levesteder og beskytte og forvalte vand. Disse normer blev indført med lovgivningen om den fælles landbrugspolitik og gælder kun for modtagere af støtte under denne politik. De skal defineres af medlemsstaterne under hensyntagen til de lokale betingelser.

Kontrolpunkter: detaljerede aspekter i forbindelse med anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne, som er indarbejdet i de tjeklister, der skal bruges under kontrollen på stedet og den administrative kontrol, som den forvaltningsmyndighed, der har ansvar for krydsoverensstemmelse i hver enkelt medlemsstat (dvs. betalingsorganerne), udfører eller beder andre kontrolorganer om at udføre.

Krydsoverensstemmelsesregler: Reglerne om krydsoverensstemmelse består af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i henhold til EU-retten (LMK) og normerne for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS), der er fastsat på nationalt niveau, jf. bilag II og forordning (EU) nr. 1306/2013 vedrørende miljø, klimaforandringer og god landbrugsmæssig stand, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd. I denne beretning anvendes termerne »krydsoverensstemmelsesregler« og »krydsoverensstemmelsesforpligtelser« i samme betydning.

Lovgivningsbestemte forvaltningskrav (LMK): De lovbestemte forvaltningskrav er en række udvalgte forpligtelser taget fra eksisterende EU-direktiver og forordninger om miljø, folkesundhed, plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd (sektorspecifik lovgivning) og er indarbejdet i krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelsesområde. Disse krav gælder allerede uden for rammerne for den fælles landbrugspolitik.

Overensstemmelsesrevision: Kontrol på stedet, der udføres af revisorer i GD for Landbrug, og som giver Kommissionen mulighed for at kontrollere, om medlemsstaterne har anvendt de midler, de har fået stillet til rådighed fra EGFL og ELFUL, korrekt, herunder især, om de har velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer, der sikrer, at betalingerne til støttemodtagerne er korrekte.

Regnskabsår: Regnskabsåret for landbruget dækker betalte udgifter og indkomne indtægter, der er bogført på fondenes budget af betalingsorganerne for et regnskabsår »N«, der begynder den 16. oktober i år »N-1« og slutter den 15. oktober i år »N« (artikel 39 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013).

Rådgivningsenhed i landbrugssektoren: Offentligt eller privat organ, som en medlemsstat har givet til opgave at rådgive landbrugere i spørgsmål vedrørende areal- og bedriftsforvaltning.

I

Krydsoverensstemmelsesordningen knytter de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik sammen med landbrugernes overholdelse af grundlæggende regler for miljø, fødevarerikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand. Ordningen anvendes i øjeblikket af 7,5 millioner landbrugere, som i 2015 modtog omkring 47 milliarder euro i støtte¹. Samfundet har store forventninger til, at de landbrugere, der modtager EU-støtte, overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne.

II

Lovgiver oprettede en EU-ramme for krydsoverensstemmelse. Kommissionen har ansvaret for at overvåge dens gennemførelse. Medlemsstaterne omsatte EU-reglerne til forpligtelser for landbrugere og kontrollerede, om disse forpligtelser var overholdt. Vi undersøgte, om forvaltnings- og kontrolsystemet var effektivt, og om det kan forenkles yderligere.

III

Vi konkluderede, at de foreliggende oplysninger ikke gav Kommissionen mulighed for at vurdere krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet tilstrækkeligt. På trods af de ændringer, der er foretaget i den fælles landbrugspolitik med henblik på perioden 2014-2020, er det stadig muligt at forenkle forvaltnings- og kontrolsystemet.

IV

De resultatindikatorer, som Kommissionen brugte, gav kun et delvist billede af krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet. Indikatorerne tog ikke hensyn til omfanget af landbrugernes manglende overholdelse. Endvidere analyserede Kommissionen ikke årsagerne til overtrædelserne, og hvordan disse kunne imødegås.

V

Ændringerne af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 har til en vis grad mindsket antallet af krydsoverensstemmelsesregler ved at fjerne krav, der ikke var tilstrækkeligt relevante for landbrugsvirksomhed. Kontrolprocedurerne er dog stadig komplekse. Forenklingsforanstaltninger, som for eksempel ordningen for mindre landbrugere, der letter myndighederne og landbrugere for de ekstra administrative byrder, skal afvejes i forhold til behovet for at opfylde krydsoverensstemmelsesmålene.

VI

De landbrugsmetoder, der skal anvendes for at modtage de nye grønne betalinger, ligner de tidligere GLMS-normer. Derfor er der nu to sæt komplementære landbrugsmetoder, der har samme målsætning: at vedligeholde jorden og beskytte biodiversiteten. På trods af lighederne mellem de to ordninger kontrolleres overholdelsen af de obligatoriske GLMS-normer og de grønne krav under to kontrolsystemer. Det kan føre til ineffektivitet i kontrolsystemerne og til yderligere administrative byrder.

¹ De 7,5 millioner udgør 68 % af alle de landbrugere, der får støtte under den fælles landbrugspolitik, og modtager 83 % af alle betalinger. Mindre landbrugere er ikke medregnet i disse tal, fordi de ikke pålægges administrative sanktioner, hvis de ikke overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne (jf. punkt 48).

VII

Omkostningerne forbundet med gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen er ikke tilstrækkeligt kvantificeret. Så længe Kommissionen ikke har et pålideligt overslag over de samlede omkostninger med aggregerede tal for de involverede aktører (EU-institutioner, medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolmyndigheder samt landbrugerne), kan den ikke sikre, at krydsoverensstemmelsesordningen er omkostningseffektiv.

VIII

Sanktionsordningen garanterede ikke i tilstrækkeligt omfang et ensartet grundlag i hele EU for beregning af administrative sanktioner over for de landbrugere, der ikke overholdt reglerne. Der var stor forskel på, hvordan medlemsstaterne anvendte faktorer som alvor, omfang, vedvarende karakter og forsætlighed, når de beregnede sanktioner i stort set samme type sager.

IX

Vi anbefaler følgende:

- Som led i konsekvensvurderingen af den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen undersøge, hvordan den kan udvikle sit sæt af indikatorer yderligere med henblik på at vurdere resultaterne af krydsoverensstemmelse, og hvordan der i disse indikatorer kan tages hensyn til, i hvor høj grad landbrugerne overholder krydsoverensstemmelsesreglerne.
- Kommissionen bør fra nu af forbedre udvekslingen af oplysninger om overtrædelser i relation til krydsoverensstemmelse mellem de relevante tjenester for at hjælpe dem med at finde frem til årsagerne til overtrædelserne og træffe passende foranstaltninger til at imødegå dem.
- Med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen forslå, at reglerne for krydsoverensstemmelseskontrol på stedet tilpasses. Det ville give mulighed for, at man mere effektivt vil kunne koncentrere sig om de vigtigste kontrolpunkter.
- Som led i sin konsekvensvurdering af den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen analysere de erfaringer, der er gjort med at have to systemer med stort set de samme miljømål (GLMS-normerne og de grønne krav) med henblik på at fremme synergien mellem dem. I denne analyse bør der tages hensyn til kriterier såsom normenes påvirkning af miljøet og landbrugernes tidligere overholdelsesniveau.
- Efter rapporten om resultaterne af den fælles landbrugspolitik, der skal foreligge inden udgangen af 2018, bør Kommissionen udvikle en metode, der kan anvendes til at måle omkostningerne ved krydsoverensstemmelse.
- Med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen opfordre til en mere ensartet anvendelse af sanktioner på EU-plan ved yderligere at præcisere begreberne alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed.

01

Krydsoverensstemmelsesordningen knytter de fleste af betalingerne under den fælles landbrugspolitik sammen med landbrugernes overholdelse af regler om beskyttelse af miljøet, fødevarerikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand. Ordningen anvendes i øjeblikket af 7,5 millioner landbrugere i EU, der i regnskabsåret 2015 modtog ca. 47 milliarder euro i støtte i henhold til krydsoverensstemmelsesreglerne (jf. **glossaret**)². Hvis en landbruger ikke overholder disse regler, kan han/hun pålægges en administrativ sanktion.

02

Krydsoverensstemmelse er baseret på to overordnede regelsæt (listen over de nugældende regler gives i **bilag I**). De lovgivningsbestemte forvaltningskrav (LMK) er krav udvalgt fra eksisterende direktiver og forordninger vedrørende miljø, fødevarerikkerhed, plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd. Normerne for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS) er supplerende regler, som kun gælder for modtagere af betalinger under den fælles landbrugspolitik. De pålægger, at der anvendes bæredygtige metoder i relation til landbrugsjord og handler om beskyttelse af vand, jordbeskyttelse og kulstofindhold samt bevarelse af arealer og landskabstræk.

03

Formålet med krydsoverensstemmelse er at bidrage til at opfylde følgende to målsætninger:

- 2 GD for Landbrugs årlige aktivitetsrapport for 2015.
- 3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).

Figur 1

Målsætningerne for krydsoverensstemmelse



Kilde: Betragtning 54 i forordning (EU) nr. 1306/2013³.

04

Samfundet har store forventninger til, at landbrugere, der modtager EU-støtte, overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne. Ifølge den seneste Eurobarometer-undersøgelse⁴, der blev offentliggjort i januar 2016, mente mere end fire ud af fem respondenter i EU, at det er berettiget at nedsætte støtteudbetalinger til landbrugere, hvis de ikke overholder reglerne.

05

Krydsoverensstemmelsesordningen, der er et af instrumenterne under den fælles landbrugspolitik, gennemføres ved delt forvaltning, hvor Kommissionen og medlemsstaterne deler opgaverne mellem sig. I den forbindelse har Kommissionen ansvaret for:

- at følge den overordnede EU-ramme, der er fastlagt i forordninger udstedt af Europa-Parlamentet og Rådet, og henstillingerne fra Europa-Parlamentet i forbindelse med meddelelsen af decharge for årsregnskabet over gennemførelsen af EU's budget
- at oprette en detaljeret EU-ramme via gennemførelsesforordninger og delegerede forordninger samt gennemførelsesretningslinjer til medlemsstaterne
- at kontrollere, at medlemsstaterne udfører deres opgaver i overensstemmelse med lovbestemmelserne og anvender finansielle korrektioner, når det konstateres, at systemerne er mangelfulde
- at kontrollere, at krydsoverensstemmelsesmålene opfyldes, og indberette resultaterne⁵.

06

GD for miljø og GD for Sundhed og Fødevarer sikkerhed er ansvarlige for at overvåge gennemførelsen og opfyldelsen af målene for den sektorspecifikke lovgivning, som de lovgivningsbestemte forvaltningskrav er taget fra, medens GD for landbrug har ansvaret for GLMS. GD for Landbrug udfører revisioner for at kontrollere, at medlemsstaterne har passende systemer til forvaltning og kontrol af krydsoverensstemmelse.

07

Medlemsstaterne har ansvaret for at vedtage alle de love, forskrifter og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at oprette en national ramme, der er i overensstemmelse med EU's overordnede og detaljerede ramme, og særlig for:

- at indføre systemer, der forebygger, afslører og korrigerer tilfælde af manglende overholdelse
- at udføre kontroller på stedet af en stikprøve på mindst 1 % af landbrugerne⁶

4 »Special Eurobarometer 440 – Europeans, Agriculture and the CAP« offentliggjort den 21. januar 2016 afspejler holdninger indhentet mellem den 17. og den 26. oktober 2015 af TNS opinion & social på anmodning fra Europa-Kommissionen. Alle interviews blev gennemført personligt hjemme hos tilfældigt udvalgte EU-borgere.

5 Jf. for eksempel GD for Landbrugs årlige aktivitetsrapport for 2014, bilag 10, del 6 om krydsoverensstemmelse.

6 Kontroller på stedet skal som hovedregel udføres på en stikprøve på mindst 1 % af modtagerne af betalinger under den fælles landbrugspolitik. I forbindelse med visse krav, for eksempel identifikation og registrering af dyr, er minimumskontrolprocenten dog 3 % af landbrugerne i overensstemmelse med den sektorspecifikke lovgivning. Det vil sige, at det samlede antal landbrugere, der kontrolleres for krydsoverensstemmelse i praksis overstiger stikprøven på 1 %. I regnskabsåret 2015 var andelen af kontrollerede landbrugere for eksempel 2,31 %. Med hensyn til de lovgivningsbestemte forvaltningskrav kan medlemsstaterne beslutte at kombinere denne kontrol med den, der udføres i henhold til den sektorbestemte lovgivning for at nå op på den krævede kontrolsats på 1 % i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

Indledning

- at anvende sanktioner og inddrive fejlagtigt udbetalte beløb fra landbrugere, der har overtrådt reglerne
- at rapportere til Kommissionen (reviderede årsregnskaber, finansrapporter og kontrolstatistikker).

08

Modtagere af betalinger under den fælles landbrugspolitik skal overholde alle krydsoverensstemmelsesregler, som de er defineret i den nationale lovgivning. De risikerer, at deres årlige EU-betalinger bliver nedsat, hvis det viser sig, at de har overtrådt en af disse regler som følge af en handling eller en undladelse, som direkte kan tilskrives dem.

09

I 2008 offentliggjorde vi en særberetning om krydsoverensstemmelsens effektivitet⁷. Beretningen konkluderede, at krydsoverensstemmelse ikke havde været en effektiv politik, og understregede, at retsgrundlaget for krydsoverensstemmelse gav væsentlige vanskeligheder, navnlig fordi det er kompliceret.

10

Forenkling af krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde og af reglerne har været genstand for løbende drøftelser mellem Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne på grund af rammernes kompleksitet og behovet for at sikre, at overholdelsen af reglerne kan kontrolleres, og at de er tilstrækkelig relevante for landbrugsvirksomhed. Efter »sundhedstjekket« af den fælles landbrugspolitik blev der mellem 2008 og 2013 foretaget visse ændringer af krydsoverensstemmelsesordningen⁸. De supplerende ændringer med henblik på den aktuelle periode 2014-2020 havde til formål⁹:

- at præcisere standardernes anvendelsesområde ved at samle dem på en enkelt liste og gruppere dem efter område og emne for at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere konsekvent og mere synlig
- at fjerne en række krav fra standardernes anvendelsesområde, der ikke var tilstrækkeligt relevante for udøvelse af landbrugsvirksomhed eller for landbrugsarealer, eller som mere vedrørte de nationale myndigheder end støttemodtagerne.

- 7 Særberetning nr. 8/2008: »Er krydsoverensstemmelsesordningen effektiv?« (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30 af 31.1.2009, s. 16) tilføjede således to obligatoriske GLMS-normer inden for det nyoprettede område om beskyttelse og forvaltning af vand og tre nye fakultative GLMS-normer vedrørende et minimumsniveau for vedligeholdelse af jorden. Samtidig blev fire af de eksisterende GLMS-normer i forordning (EF) nr. 1782/2003 gjort fakultative. Der er også indført mindre ændringer af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, hvorved kravet i forordning nr. 2629/97 vedrørende øremærker, bedriftslisten og pas blev fjernet.
- 9 Bilag II indeholder en detaljeret oversigt over de ændringer, der blev indført med henblik på perioden 2014-2020.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

11

Forenkling er en proces, der har til formål at strømline regler og kontroller samt reducere overholdelsesomkostningerne. Forenklingsforanstaltninger letter myndigheder og landbrugere for de ekstra administrative byrder, men skal afvejes i forhold til behovet for at opfylde krydsoverensstemmelsesmålene.

12

Vi undersøgte det forvaltnings- og kontrolsystem, som Kommissionen og medlemsstaterne har indført med henblik på krydsoverensstemmelse, for at vurdere, om krydsoverensstemmelsesordningen er effektiv, og i hvilket omfang det nye lovgrundlag har betydet en forenkling.

13

Det overordnede revisions spørgsmål var:

»Er forvaltnings- og kontrolsystemet i forbindelse med krydsoverensstemmelse effektivt, og kan det forenkles yderligere?«

Denne beretning er bygget op omkring de to vigtigste aspekter, effektivitet og forenkling.

14

Vi analyserede følgende bevismateriale vedrørende den hidtidige gennemførelse af krydsoverensstemmelsesordningen:

- De kontrolstatistikker, medlemsstaterne har sendt til Kommissionen for regnskabsårene 2011-2014. Disse rapporter indeholdt data vedrørende det antal landbrugere, der var blevet kontrolleret for en given standard, antal konstaterede tilfælde af manglende overholdelse og de anvendte sanktioners størrelse og kategori
- Rettens revisioner med hensyn til lovlighed og formel rigtighed (revision med henblik på revisionserklæringen - DAS) udført i regnskabsårene 2011-2014
- overensstemmelsesrevisioner udført af Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i regnskabsårene 2011-2014.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

15

Vi analyserede oplysninger om det forvaltnings- og kontrolsystem, der var indført i Kommissionen, indhentet gennem samtaler med repræsentanter fra GD for Landbrug og ved gennemgang af forskellige analyser, undersøgelser og rapporter udarbejdet eller bestilt af GD for Landbrug. Vi vurderede også de mulige virkninger af de ændringer, der er blevet indført i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 på grundlag af følgende dokumenter: det forberedende arbejde med konsekvensvurderingen, godkendte forordninger og erklæringer fra Kommissionen.

16

Vi udførte to spørgeundersøgelser, der dækkede emner som: forståelse, overholdelse og forenkling. Spørgeskemaerne blev sendt til betalingsorganer og rådgivningsenheder i landbrugssektoren. Vi modtog svar fra de 64¹⁰ betalingsorganer i 27 medlemsstater¹¹, der deltog i spørgeundersøgelsen, mens 72 ud af de 186 rådgivningsenheder, der blev kontaktet, svarede på den anden undersøgelse.

17

Vi besøgte tre regioner i medlemsstaterne (Tyskland: Schleswig-Holstein, Spanien: Catalonien og Det Forende Kongerige: Nordirland), hvor vi førte samtaler med repræsentanter for betalingsorganerne og landbrugssammenslutninger for at indhente deres syn på krydsoverensstemmelsens virkninger på driftsplan.

10 Vi undersøgte 64 af de 82 eksisterende betalingsorganer, i nogle medlemsstater er det nemlig ikke alle betalingsorganer, der er ansvarlige for krydsoverensstemmelse.

11 Kroatien var ikke omfattet af denne revision, da der manglede historiske data, hvilket skyldes, at landet først tiltrådte EU den 1. juli 2013.

De foreliggende oplysninger gav ikke Kommissionen mulighed for at vurdere krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet tilstrækkeligt

18

I beretningens første del undersøger vi, om de resultatindikatorer, Kommissionen brugte, gav et fuldstændigt overblik over krydsoverensstemmelsens effektivitet, om de tog hensyn til, i hvor høj grad landbrugerne overholdt reglerne, og om Kommissionen analyserede årsagerne til overtrædelserne, og hvordan disse kunne imødegås. Standarderne for vores undersøgelser beskrives i punkt 19-21.

19

For at måle opfyldelsen af krydsoverensstemmelsesmålene (jf. punkt 2), skulle Kommissionen definere relevante resultatindikatorer¹². Disse skal være i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (sparsommelighed, produktivitet og effektivitet)¹³. Kommissionen bør analysere og reagere på resultatproblemer.

20

Medlemsstaterne bør også forebygge, afsløre og effektivt behandle enhver uregelmæssighed eller manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelser fra landbrugernes side¹⁴ og årligt melde tilbage til Kommissionen om resultaterne af kontrollen.

21

Krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet bør vurderes under hensyntagen til, i hvor høj grad landbrugerne har overholdt krydsoverensstemmelsesreglerne, og dette aspekt bør anvendes som en nøgleindikator for politikken bidrag til beskyttelse af miljøet og folkesundheden, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd. Med henblik på at gøre politikken mere effektiv, bør udformningen af krydsoverensstemmelsesrammen omfatte foranstaltninger med henblik på at finde frem til og behandle årsagerne til, at landbrugere ikke overholder reglerne.

12 I henhold til betragtning 2 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 834/2014 af 22. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til den fælles overvågnings- og evalueringsramme for den fælles landbrugspolitik (EUT L 230 af 1.8.2014, s. 1).

13 Artikel 30 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1) (finansforordningen) indeholder følgende definitioner:
Ifølge princippet om sparsommelighed skal de ressourcer, som institutionen bruger til udførelse af sine aktiviteter, stilles til rådighed på det rette tidspunkt, i den rigtige mængde og kvalitet samt til den mest fordelagtige pris.
Princippet om produktivitet vedrører et optimalt forhold mellem de anvendte ressourcer og de opnåede resultater.
Princippet om effektivitet vedrører indfrielse af de opstillede specifikke mål og opnåelse af de forventede resultater.

14 I henhold til betragtning 39 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

De resultatindikatorer, som Kommissionen brugte, gav kun et delvist overblik over krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet

Situationen i perioden 2007-2013

22

Med henblik på den første målsætning (at bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug ved at gøre støttemodtagerne mere bevidste om nødvendigheden af at respektere de grundlæggende standarder) anvendte Kommissionen følgende indikator: procentdelen af betalinger under den fælles landbrugspolitik, der er omfattet af krydsoverensstemmelse, som viser den andel af betalingerne under den fælles landbrugspolitik, hvor landbrugerne skal overholde regler om krydsoverensstemmelse. Denne indikator måler imidlertid ikke landbrugernes forståelse af disse regler, eller i hvor høj grad de overholder dem.

23

Til at måle den anden målsætning (at bidrage til at gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger ved at skabe større sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og politikker om miljø, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd) blev følgende indikator, som Kommissionen også brugte i Eurobarometer-undersøgelsen, anvendt: offentlighedens holdning til krydsoverensstemmelse. Spørgsmålet og svarmulighederne fra undersøgelsen vises i **tekstoks 1**.

Uddrag fra Eurobarometer-undersøgelsen

Spørgsmål: Ifølge bestemmelserne i den fælles landbrugspolitik er betalingerne til landbrugere knyttet sammen med krav om overholdelse af miljøkrav og regler vedrørende fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd (den såkaldte »krydsoverensstemmelse«). I hvilket omfang mener du, det er berettiget eller uberettiget at reducere støttebetalingerne til landbrugere, der ikke overholder normerne for fødevarer sikkerhed, miljøkravene og dyrevelfærdsstandarderne?

Svarmuligheder: Fuldstændig berettiget Delvist berettiget Delvist uberettiget Fuldstændig uberettiget Ved ikke.

Resultatet af undersøgelsen: Mere end fire ud af fem respondenter i EU mente, at det er berettiget at reducere støttebetalingerne til landbrugere, hvis de ikke overholder reglerne (de har svaret enten Fuldstændig berettiget eller Delvist berettiget). Den offentlige mening siden den foregående undersøgelse i november 2007 havde stort set ikke ændret sig.

Kilde: Kommissionens Eurobarometer-undersøgelse.

24

Denne indikator giver ikke nogen oplysninger om, hvorvidt sammenhængen mellem den fælles landbrugspolitik og krydsoverensstemmelsesreglerne er blevet bedre. Den viser kun de adspurgtes politiske valg og vurderer ikke de faktiske resultater af anvendelsen af krydsoverensstemmelse.

25

To andre resultatindikatorer: GD AGRI indberetter også kontrolprocenten for GLMS¹⁵ og den forholdsmæssige andel af permanente græsarealer. Den første indikator måler, om medlemsstaterne har opfyldt minimumskontrolprocenten. Det er udelukkende en indikator for overholdelse af forordningen og måler i sig selv ikke krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet. Den anden indikator, der måler procentdelen af arealer, der er udlagt som permanente græsarealer i en medlemsstat i forhold til statens samlede landbrugsareal, havde to svagheder: Den vedrørte kun et enkelt aspekt af krydsoverensstemmelse og viste ikke specifikt krydsoverensstemmelsesordningens bidrag, dvs. at opretholdelse af permanente græsarealer kan skyldes en række faktorer, og krydsoverensstemmelse er kun én af dem.

Situationen i perioden 2014-2020

26

I perioden 2014-2020 anvendes der to indikatorer¹⁶ med direkte relation til krydsoverensstemmelse: antal hektar underlagt krydsoverensstemmelse og andel af betalinger under den fælles landbrugspolitik, der er underlagt krydsoverensstemmelse. Der er tale om kvantitative indikatorer, som kun måler størrelsen af de populationer, de vedrører (dvs. landbrugsjord og betalinger under den fælles landbrugspolitik), ikke virkningerne af krydsoverensstemmelse.

27

For den fælles landbrugspolitik samlet set blev der defineret andre indikatorer, der dækker arealer, som er berørt af krydsoverensstemmelsesreglerne, f.eks. indekset for fugle i landmiljø, vandkvalitet, jordbundens organiske materiale i agerjord og jorderosion på grund af vand. Det var imidlertid ikke kendt, hvordan krydsoverensstemmelse i sig selv specifikt indvirkede på disse overordnede indikatorer. Hertil kommer, at der ikke er nogen virkningsindikatorer vedrørende andre aspekter med relevans for krydsoverensstemmelse, f.eks. fødevarer sikkerhed, identifikation og registrering af dyr og dyrevelfærd.

15 Under den fælles landbrugspolitik både før og efter 2014 var minimumskontrolprocenten for GLMS fastsat til 1 % af landbrugerne.

16 Bilag til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 834/2014.

Kommissionens vurdering af krydsoverensstemmelsens effektivitet tog ikke hensyn til omfanget af landbrugernes manglende overholdelse

28

I de kontrolstatistikker, medlemsstaterne indsender, får Kommissionen også oplysninger om, i hvilket omfang landbrugene opfylder deres krydsoverensstemmelsesforpligtelser. Dataene bliver imidlertid ikke brugt som en resultatindikator og overvåget i forhold til forud fastlagte mål.

29

Resultaterne af Rettens revisioner¹⁷ vedrørende lovlighed og formel rigtighed i de sidste 4 år (jf. **tabel 1**) og de statistikker vedrørende kontrol på stedet af landbrugere, som medlemsstaternes kontrolmyndigheder har indberettet (jf. **tabel 2**), viste, at der var mange overtrædelser af krydsoverensstemmelsesstandarderne:

17 Med hensyn til krydsoverensstemmelse var vores test koncentreret om udvalgte GLMS-forpligtelser (undgå, at uønsket vegetation spreder sig, bevarelse af terrasser, pleje af olivenplantager og overholdelse af minimumsbeplantningsgrader for dyr eller krav om slåning) og udvalgte lovgivningsbestemte forvaltningskrav (forvaltningskravet i henhold til nitratdirektivet og forvaltningskravet vedrørende identifikation og registrering af dyr), hvor det var muligt at indhente revisionsbevis og drage konklusioner på tidspunktet for revisionsbesøgene. I 2011 og 2012 havde testene i relation til ELFUL et større omfang, end det var tilfældet for EGFL, fordi de omfattede alle GLMS-normer og det forvaltningskrav, der vedrører dyrevelfærd. Desuden blev forvaltningskravet vedrørende identifikation og registrering af dyr ikke testet for EGFL i 2011 og 2012.

Tabel 1 Resultaterne af vores krydsoverensstemmelsestest udført på tilfældigt udvalgte stikprøver af landbrugere

Fond	Data	Regnskabsår			
		2011	2012	2013	2014
EGFL	Antal betalinger underlagt krydsoverensstemmelse	155	146	164	170
	Antal sager, hvor der blev konstateret overtrædelser	22	24	44	46
	Overtrædelser (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
ELFUL	Antal betalinger underlagt krydsoverensstemmelse	73	75	61	64
	Antal sager, hvor der blev konstateret overtrædelser	26	25	24	17
	Overtrædelser (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Tabel 2 Overtrædelser i relation til krydsoverensstemmelse indberettet af medlemsstaterne baseret på kontrol af en blanding af tilfældigt udvalgte og risikobaserede stikprøver af landbrugere

	Regnskabsår				
	2011	2012	2013	2014	2015
Overtrædelsernes hyppighed (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Kilde: Medlemsstaternes krydsoverensstemmelsesstatistikker.

30

Som anført af ca. 90 % af de betalingsorganer og rådgivningsenheder, der deltog i vores spørgeundersøgelse, er landbrugerne i de sidste 5 år blevet mere bevidste om deres forpligtelser til at overholde krydsoverensstemmelsesreglerne. Overtrædelsesprocenten er dog fortsat høj, og både medlemsstaternes kontroller og vores egne revisioner viser en stigende tendens.

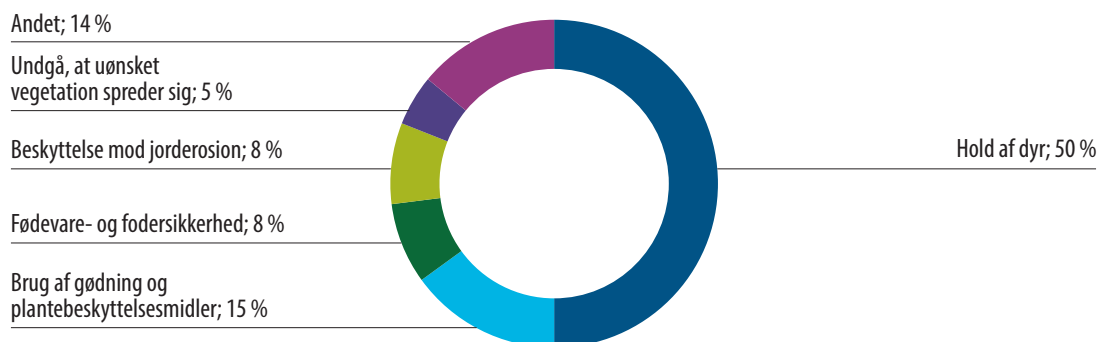
31

Fra 2011 til 2013 var det samlede antal overtrædelser konstateret af medlemsstaternes kontrolmyndigheder relativt konstant med næsten 60 000 tilfælde/år på EU-plan, hvorimod tallet i 2014 steg med næsten 20 % til ca. 70 000 tilfælde af manglende overholdelse (primært på grund af en stigning i antallet af overtrædelser af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i henhold til nitratdirektivet og identifikation og registrering af svin og kvæg). Som det fremgår af **figur 2** tegnede fem hovedområder sig både for næsten 90 % af det samlede antal overtrædelser og den højeste overtrædelsesfrekvens¹⁸. Disse fem områder dækker i alt 10 LMK og fire GLMS.

18 Udtrykt som andelen af landbrugere, hvor der blev konstateret overtrædelser, over for det samlede antal kontrollerede landbrugere.

Figur 2

De områder, hvor krydsoverensstemmelsesreglerne oftest overtrædes



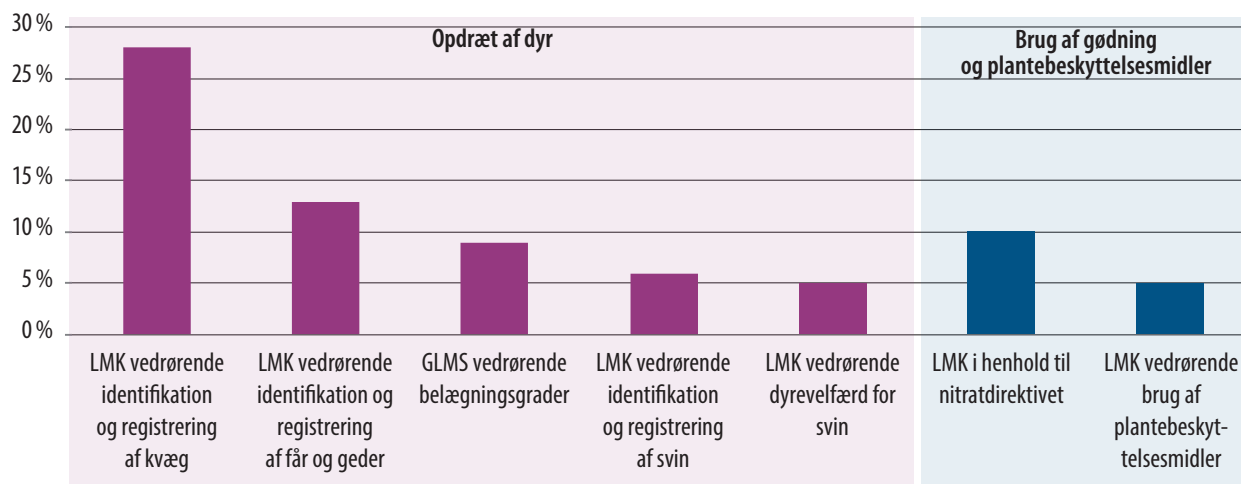
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

32

Figur 3 viser, hvor overtrædelsesfrekvensen for de enkelte standarder/krav på de to største områder var højere end 5 % i regnskabsåret 2014:

Figur 3

Overtrædelsesfrekvensen på de to største områder med hensyn til manglende overholdelse



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

33

Vores analyse viste også, at overtrædelserne i forbindelse med flere standarder var på mindre end 1 %, for eksempel: det lovgivningsbestemte forvaltningskrav om beskyttelse af vilde fugle og naturlige levesteder samt GLMS-normerne for jordens indhold af organiske stoffer, opretholdelse af jordbundens struktur og bevarelse af landskabstræk.

Kommissionen analyserede ikke årsagerne til, at krydsoverensstemmelsesreglerne blev overtrådt, og undersøgte ikke, hvordan overtrædelserne kunne imødegås

34

GD for Landbrug analyserer oplysningerne i kontrolstatistikkerne for hver rapporterende enhed (provins/region/stat) hver for sig for at sikre, at de overholder EU-bestemmelserne, for eksempel den minimumskontrolprocent på 1 %, der er fastsat i forordningen. Generaldirektoratet udfører desuden overensstemmelsesrevisioner for at sikre, at de forvaltnings- og kontrolsystemer, medlemsstaterne har indført, overholder de gældende EU-regler. Formålet med disse revisioner er at beskytte de fonde, som har finansieret de pågældende landbrugsbetalinger ved at kontrollere, om medlemsstaternes nedsættelser af landbrugernes betalinger er foretaget korrekt. Kommissionen anvender finansielle nettokorrekationer over for medlemsstater med mangelfulde systemer.

35

GD for Landbrug analyserer ikke tallene for overtrædelse af krydsoverensstemmelse på EU-plan, og det gennemfører heller ikke revisioner for at finde frem til de standarder, der oftest overtrædes, de potentielle årsager til overtrædelserne og mulige løsninger, der kan afhjælpe situationen. Kommissionens øvrige generaldirektorater med ansvar for de politikker, der ligger til grund for de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, udfører heller ikke sådanne analyser. Generaldirektoratet for Miljø, der er ansvarligt for politikker som nitratdirektivet, anførte, at det ikke modtog statistikker om kontroller udført af medlemsstaterne, og at GD for Miljø derfor ikke kunne gennemføre og ikke gennemførte nogen opfølgingsforanstaltninger i den forbindelse. Kommissionen kontrollerer således kun de finansielle aspekter og analyserer ikke, hvordan krydsoverensstemmelse indvirker på de underliggende politiske målsætninger vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd.

36

Indtil juli 2016 havde Kommissionen ikke evalueret, hvorfor reglerne kan være blevet overtrådt, eller hvordan dette kan forebygges fremover¹⁹. Sådanne evalueringer kan også give nyttige oplysninger om behovet for at forenkle krydsoverensstemmelsesordningen yderligere. Overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav kan enten skyldes manglende forståelse af de til tider komplekse regler (jf. **bilag III**) eller manglende incitament, idet overholdelsesomkostningerne måske ikke står i forhold til den lave minimumskontrolsats på 1 % og størrelsen af de pålagte sanktioner²⁰.

Forvaltnings- og kontrolsystemet kan forenkles yderligere

37

I beretningens anden del undersøger vi, om reglerne og kontrolprocedurerne i forbindelse med krydsoverensstemmelse var blevet enklere, om ordningen for mindre landbrugere har betydet en afbalanceret reduktion af den administrative byrde, om der var risiko for, at de grønne krav og krydsoverensstemmelse ikke blev koordineret tilfredsstillende, om gennemførelsesomkostningerne blev målt, og om sanktionerne blev pålagt på en ensartet måde overalt i EU. Standarderne for vores undersøgelser beskrives i punkt 38-40.

38

I særberetning nr. 8/2008 konkluderede vi, at retsgrundlaget for krydsoverensstemmelse gav væsentlige vanskeligheder, navnlig fordi det er kompliceret. Vi anbefalede, at Kommissionen forenkler retsgrundlaget, navnlig ved at opstille kravene og normerne i prioriteringsrækkefølge og ved at bygge dem op omkring de væsentligste elementer i landbrugsaktiviteten.

19 Evalueringer på landbrugernes niveau har indtil nu kun givet oplysninger om visse elementer af omkostningerne ved krydsoverensstemmelse, jf. punkt 61.

20 I ansøgningsåret 2014 var sanktionerne på i alt 67,5 millioner euro, som det fremgår af GD for Landbrugsårslige aktivitetsrapport.

Bemærkninger

39

Omkostningerne forbundet med at anvende krydsoverensstemmelse bør stå i et rimeligt forhold til de fordele, der forventes opnået ved, at landbrugerne overholder de gældende regler²¹. Når Kommissionen fremlægger reviderede eller nye udgiftsmæssige forslag, skal den anslå omkostningerne og fordelene ved kontrolsystemet i forhold til de mål, der skal opfyldes²².

40

Kommissionen bør også bidrage til at fremme et enkelt og harmoniseret system for sanktioner i hele EU for at sikre lige og forholdsmæssig behandling af landbrugere. Kommissionen har beføjelse²³ til at vedtage delegerede retsakter med henblik på fastlæggelse af et harmoniseret grundlag for beregning af administrative sanktioner som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne. Den kan også udstede fortolkningsvejledninger til medlemsstaterne.

Kontrolprocedurerne var fortsat komplekse

41

Med henblik på perioden 2014-2020 blev antallet af krav reduceret fra 15-GLMS-normer til syv (alle de tidligere syv frivillige normer og en af de obligatoriske blev taget fra listen) og fra 18 LMK til 13 (jf. **bilag II**). Fire af de LMK-krav, der blev fjernet, var krav, som Kommissionen ikke anså for at være tilstrækkelig relevante for landbrugsvirksomhed. Dette er et godt eksempel på forenkling af retsgrundlaget for krydsoverensstemmelse. Det er imidlertid sandsynligt, at anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse nu vil blive udvidet. I »Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet om krydsoverensstemmelse«²⁴ opfordres der til, at vandrammedirektivet og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider inddrages i krydsoverensstemmelsessystemet, når de er blevet gennemført i alle medlemsstaterne.

42

I vores udtalelse om Kommissionens forslag om ændringerne i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020²⁵ gav vi udtryk for, at »listen over krav stadig er fordelt på for mange retsakter, at der ikke sættes nok fokus på de centrale krav, og at det lavere antal standarder ikke reelt betyder, at politikken er blevet mindre kompleks«.

- 21 Betragtning 57 i forordning (EU) nr. 1306/2013.
- 22 Finansforordningens artikel 33.
- 23 Artikel 101 i forordning nr. 1306/2013.
- 24 Fælles erklæring vedhæftet forordning (EU) nr. 1306/2013.
- 25 Udtalelse nr. 1/2012 om visse forslag til forordninger vedrørende den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % af de rådgivningsenheder, der svarede på vores undersøgelse, mente, at den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 ikke har medført nogen betydelige ændringer af krydsoverensstemmelsesordningen, og 28 % mente, at det nye system er endnu mere kompliceret. Desuden mente mindre end 10 % af betalingsorganerne, at ændringerne i krydsoverensstemmelsessystemet havde moderat eller meget positiv indflydelse på de ressourcer, der bruges på områder som: kontrol på stedet og administrativ kontrol, sanktionsordninger og information af landbrugerne.

44

De betalingsorganer og rådgivende enheder, der svarede på vores undersøgelse, mente, at hovedårsagen til, at landbrugerne ikke overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne er, at kravene er for komplicerede. De landbrugssammenslutninger, vi besøgte under revisionen, bekræftede denne analyse. Forenkling kan ses som en løsning, der kan sikre, at landbrugerne i højere grad overholder de mest relevante regler, og derved bidrage til at gøre systemet effektivt. I den forbindelse gav betalingsorganerne, rådgivningsenhederne i landbrugssektoren og landbrugssammenslutningerne under vores revision udtryk for, at der var behov for yderligere forenkling og kom med enslydende forslag (nærmere oplysninger i *bilag III*).

45

Kompleksiteten skyldtes også de gældende reglers detaljeniveau. **Tekstboks 2** giver et eksempel på de detaljerede krydsoverensstemmelseskrav i medlemsstaterne. Detaljerede regler kan begrundes med, at de skal tage højde for de forskellige miljømæssige situationer, men der er risiko for, at landbrugerne har svært ved at anvende dem korrekt, og at betalingsorganerne har svært ved at kontrollere dem.

46

I det Forenede Kongerige – Nordirland sammenlignede vi antallet af kontrolpunkter på de tjeklister vedrørende krydsoverensstemmelseskontrol på stedet, som kontrolmyndighederne anvendte indtil og efter 2013, og vi konstaterede, at ændringerne i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 kun havde begrænset indvirkning på antallet af kontrolpunkter (jf. **tekstboks 3**). Myndighederne i de to andre medlemsstater, som vi besøgte, bekræftede under samtalerne, at ændringerne med hensyn til krydsoverensstemmelse i perioden 2024-2020 ikke havde medført et væsentligt fald i antallet af kontrolpunkter.

Boks 2

Eksempler på krav i håndbogen om krydsoverensstemmelseskontrol i Det Forende Kongerige – Nordirland

Tre af de 40 kontrolpunkter i forbindelse med det lovgivningsbestemte krav i henhold til nitratdirektivet er opført på inspektørernes tjekliste under spørgsmål 3.1.12, som er opdelt i følgende tre underspørgsmål:

3.1.12. Er der anvendt organisk gødning (herunder forurenede vand) inden for: 10 m fra alle vandveje bortset fra søer*, 20 m fra søer, 50 m fra et indvindingssted, kilde eller brønd, 250 m fra et indvindingssted brugt til offentlig vandforsyning eller 15 m fra udsat porøs eller karstificeret kalksten? (* jf. inspektørernes vejledning).

3.1.12a. Er der på græsningsarealer med en hældning på mere end 15 % eller andre områder med en gennemsnitlig hældning på mere end 12 % anvendt organisk gødning (herunder forurenede vand) inden for 30 m fra en sø eller 15 m fra alle vandveje bortset fra søer? (jf. inspektørernes vejledning).

3.1.12b. Er der på græsningsarealer med en hældning på mere end 15 % eller andre områder med en gennemsnitlig hældning på mere end 12 % anvendt kemisk gødning inden for 10 m fra en sø eller 5 m fra alle vandveje bortset fra søer? (* jf. inspektørernes vejledning).

Kilde: Betalingsorganet i Nordirland.

Tekstboks 3

Ændringerne i den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 har haft begrænset indvirkning på de tjeklister, der anvendes af kontrolmyndighederne i Det Forende Kongerige – Nordirland

I forbindelse med en fuldstændig krydsoverensstemmelseskontrol under den fælles landbrugspolitik indtil 2013 var der 257 kontrolpunkter og efter 2014 er der 249.

Med hensyn til GLMS-normerne steg antallet af kontrolpunkter fra 19 til 27 i de to perioder, der blev sammenlignet.

Kilde: Betalingsorganet i Nordirland.

47

Under kontrollen på stedet skal det kontrolleres, om landbrugeren har overholdt alle de forpligtelser, han har påtaget sig vedrørende de GLMS-normer og lovgivningsbestemte forvaltningskrav, som er blevet udvalgt til kontrol. Som nævnt ovenfor omfatter disse kontroller ofte hundredvis af kontrolpunkter på forskellige tjeklister. Selv hvis kontrolsystemerne var effektive, ville der ifølge retsgrundlaget²⁶ ikke være mulighed for at anlægge en mere målrettet og risikobaseret tilgang, så visse regler og kontrolpunkter kunne kontrolleres mere eller mindre hyppigt, ved at der for eksempel blev taget højde for overtrædelsernes omfang, sandsynligheden for overtrædelser, eller hvor stor virkningen af en eventuel overtrædelse ville være.

²⁶ Jf. artikel 71 i Kommissionens forordning (EU) nr. 809/2012 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landområderne og krydsoverensstemmelse.

Ordnningen for mindre landbrugere reducerede den administrative byrde, men dette vil kunne påvirke opfyldelsen af krydsoverensstemmelsesmålene i visse medlemsstater

48

Den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 indførte ordningen for mindre landbrugere, der er en forenklet ordning med direkte betalinger på op til 1 250 euro i direkte støtte til de landbrugere, der beslutter sig for at deltage i ordningen. 15 medlemsstater har besluttet at gennemføre denne valgfri ordning. I disse lande ligger antallet af landbrugere, der deltager i ordningen, på mellem 3 % (Slovenien) og 77 % (Malta). Kommissionen har beregnet, at ordningen for mindre landbrugere for EU som helhed dækker 4 % af det samlede landbrugsareal.

49

Under ordningen for mindre landbrugere bliver støttemodtagerne ikke pålagt administrative sanktioner, hvis de ikke overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne²⁷. De risikerer derfor ikke at få deres betalinger under den fælles landbrugspolitik nedsat på grund af overtrædelser af krydsoverensstemmelsesreglerne. Denne undtagelse fra krydsoverensstemmelsesreglerne begrundes med, at for »landbrugere, der deltager i ordningen for mindre landbrugere, (...) kan de bestræbelser, der skal gøres inden for krydsoverensstemmelsesordningen, anses for at overstige fordelene ved at beholde disse landbrugere under sidstnævnte ordning«²⁸.

50

Denne foranstaltning kan desuden reducere omkostningerne ved gennemførelse, forvaltning og kontrol af krydsoverensstemmelse: 10 ud af 12 betalingsorganer vurderede, at den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 vil medføre en reduktion i udgifterne, og pegede på ordningen for mindre landbrugere som den vigtigste kilde til besparelser. Dette budskab blev gentaget af betalingsorganerne i de tre besøgte medlemsstater.

51

Ordnningen for mindre landbrugere er et skridt henimod forenkling, der letter forvaltninger og landbrugere for yderligere byrder, og som samtidig medfører omkostningsbesparelser. I de enkelte medlemsstater bør gennemførelsen af ordningen for mindre landbrugere dog være styret af behovet for at sikre en passende balance mellem administrativ forenkling og opfyldelse af krydsoverensstemmelsesmålene og den sektorbestemte lovgivning. Der er forskelle mellem medlemsstater og regioner. I Rumænien udgør mindre landbrugere for eksempel omkring 71 % af landbrugerne og 16 % af det samlede anmeldte areal. Derimod er det samlede antal mindre landbrugere i Slovenien omkring 3 %, mens det areal, der dækkes af ordningen, kun er på 1 %.

27 I henhold til artikel 92 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

28 I henhold til betragtning 57 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

52

Litauen anvender ikke ordningen for mindre landbrugere, men fulgte alligevel samme principper ved ikke at lade landbrugere under en vis grænse være omfattet af krydsoverensstemmelsesreglerne. **Tekstboks 4** illustrerer de potentielle risici, der er forbundet med at anvende sådanne forenklingsforanstaltninger:

Tekstboks 4

Landbrugeres fritagelse fra krydsoverensstemmelsesforpligtelser i henhold til nitratdirektivet - Litauen

Landbrugere med et udnyttet landbrugsareal på 10 hektar eller mindre behøver ikke at opgive, hvor meget gødning de bruger. Disse landbrugere udgør mere end 70 % af alle landbrugere og anvender 14 % af landbrugsarealet.

Samtidig behøver kvægavlere, der har færre end 10 husdyrenheder på ét sted, ikke at have noget system til oplagring af staldgødning med den relevante kapacitet. Disse landbrugere udgør 87 % af alle kvægavlere og holder 28 % af alle husdyrenheder.

Formålet med nitratdirektivet er at beskytte miljøet og borgernes sundhed. Indførelsen af grænser reducerer bureaukratiet for mindre landbrugere, men undtagelse af store dele af landbrugsjorden og/eller kvæg fra krydsoverensstemmelseskontrol kan påvirke opfyldelsen af målsætningerne i nitratdirektivet negativt.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret – Årsberetning 2015 – figur 7.10.

Med de grønne krav blev der indført et nyt kontrollag med henblik på obligatoriske miljøvenlige metoder

53

Et af målene for den nye fælles landbrugspolitik er at forbedre de miljømæssige resultater gennem en obligatorisk miljøkomponent i de direkte betalinger, som skal støtte landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, og finde anvendelse i hele EU²⁹. Disse metoder omfatter afgroedeversificering, bevarelse af permanente græsarealer og etablering af miljømæssige fokusområder. 30 % af det årlige nationale loft skal betales i form af en sådan grøn betaling for hver støtteberettiget hektar³⁰.

54

I den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 blev der indført en ny grøn betaling. De landbrugsmetoder, der er omfattet af grønne regler har lighedspunkter med de tidligere GLMS-normer, der dækkede landbrugsmetoder, såsom vekseldrift, beskyttelse af permanente græsarealer eller bevarelse af landskabstræk. I perioden 2014-2020 er der således nu to sæt komplementære landbrugsmetoder, der er rettet mod samme mål: vedligeholdelse af jorden og beskyttelse af biodiversiteten.

29 Betragtning 37 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608).

30 Artikel 47 i forordning (EF) nr. 1307/2013.

55

I sin årlige aktivitetsrapport for 2014 forklarede GD for Landbrug, at begge disse obligatoriske instrumenter – forgrønning og GLMS – bidrager til at nå samme mål og anførte, at den fælles landbrugspolitik derfor kan forbedre miljøresultaterne ved at sikre, at en væsentlig del af landbrugsarealet i Europa underlægges krydsoverensstemmelseskravene, forgrønningsforpligtelserne og forpligtelserne til at drive miljøvenligt landbrug.

56

Kontrollen på stedet i relation til grønne metoder udføres på en stikprøve på 5 % af landbrugerne som et led i kontrollen af, om kriterierne for retten til støtte i henhold til ordninger med direkte betalinger er opfyldt³¹, og foregår uden for rammen for kontrol af GLMS, hvor en stikprøve på 1 % af de landbrugere, der er underlagt krydsoverensstemmelseskontrol, kontrolleres³². Det betyder, at overholdelsen af komplementære obligatoriske miljøvenlige metoder kontrolleres inden for to forskellige rammer.

57

I forbindelse med forgrønning skal landbrugerne overholde en forpligtelse om at udlægge mindst 5 % af bedriftens agerjord til miljømæssigt fokusområde. Forordningen fastlægger desuden, at elementer, der er beskyttet under krydsoverensstemmelse (såsom landskabstræk eller randzoner), også kan tælles med ved beregningen af, om denne forpligtelse er opfyldt. Derfor forvaltes de under to forskellige sæt regler og kontroller.

58

Med indførelsen af grønne krav er der således nu to kontrolsystemer med henblik på obligatoriske miljøvenlige metoder, der supplerer hinanden og bidrager til at opfylde det samme mål om at forbedre de miljømæssige resultater af den fælles landbrugspolitik. Ifølge krydsoverensstemmelsesforordningen må medlemsstaterne anvende deres eksisterende kontrolsystemer til at sikre, at krydsoverensstemmelsesforpligtelserne overholdes³³, men der er risiko for ineffektivitet i medlemsstaternes kontrolsystemer og for yderligere byrder for landbrugerne.

31 Afsnit III i Kommissionens forordning (EU) nr. 809/2014.

32 Afsnit V i Kommissionens forordning (EU) nr. 809/2014.

33 Artikel 96 i forordning (EF) nr. 1306/2013.

De specifikke omkostninger forbundet med gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen er ikke tilstrækkeligt kvantificeret

59

Kommissionen er nødt til at have et pålideligt overslag over de aggregerede omkostninger forbundet med krydsoverensstemmelse for de involverede aktører (EU-institutionerne, medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer og landbrugerne), så den kan sikre, at systemet er omkostningseffektivt.

60

GD for Landbrug har vurderet, at de samlede omkostninger forbundet med forvaltning og kontrol af landbrugsudgifter ligger tæt på 4 milliarder euro eller ca. 7 % af den samlede EU-finansiering³⁴. Hvad angår krydsoverensstemmelse er omkostningerne imidlertid ikke kvantificeret, og der findes ikke noget pålideligt overslag.

61

En stor del af omkostningerne i medlemsstaterne skyldes kravene i krydsoverensstemmelseskontrolsystemet. For det første skal der udføres kontrol i relation til GLMS, som er et yderligere sæt regler, der kun gælder for landbrugere, der modtager betalinger under den fælles landbrugspolitik. For det andet skal specialiserede kontrolorganer i forbindelse med de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er baseret på eksisterende direktiver og forordninger (»sektorbestemt lovgivning«)³⁵, i henhold til krydsoverensstemmelsesreglerne foretage kontrol med en minimumskontrolsats på 1 % og har yderligere indberetningsforpligtelser i relation til denne kontrol.

62

På bedriftsplan medførte indførelsen af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav flere administrative forpligtelser for landbrugerne, såsom journalføring og deltagelse i krydsoverensstemmelseskontrol³⁶. Der er desuden omkostninger forbundet med de landbrugsmetoder, der skal anvendes for at overholde GLMS-normerne (lønomkostninger, udgifter til maskiner, brændstof og andre forbrugsvarer) samt manglende indtægter, fordi GLMS forbyder eller pålægger visse praksis (f.eks. reduktion af udbytte), og også andre omkostninger, f.eks. anvendelse af eksterne tjenesteudbydere (f.eks. konsulenter i forbindelse med visse krydsoverensstemmelsesspørgsmål).

63

En rapport bestilt af GD Landbrug³⁷, som blev offentliggjort i 2014, estimerede de omkostninger, som EU-landbrugerne reelt har afholdt for at overholde udvalgte lovbestemmelser vedrørende miljø, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed. Undersøgelsen byggede på casestudier fra de otte mest repræsentative landbrugssektorer i EU. Den giver et fingerpeg om de økonomiske konsekvenser, som sådanne forpligtelser har for landbrugerne (**boks 5** giver et resumé af resultaterne for hvedesektoren).

- 34 GD for Landbrugs årlige aktivitetsrapport for 2014.
- 35 For eksempel Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget EUT L 375 af 31.12.1991, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 (EFT L 204 af 11.8.2000, s. 1).
- 36 Betragtning 57 til forordning (EU) nr. 1306/2013: Krydsoverensstemmelsesordningen indebærer visse administrative bånd for både støttemodtagere og nationale myndigheder, eftersom der må sikres journalføring, foretages kontrol og om nødvendigt pålægges sanktioner.
- 37 »Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the field of environment, animal welfare and food safety« (AGRI-2011-EVAL-08). Undersøgelse udført af: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), i samarbejde med: TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT - University of Ghent (BE).

Boks 5

Overholdelse af udvalgte forpligtelser – konsekvenserne for produktionsomkostningerne i hvedesektoren

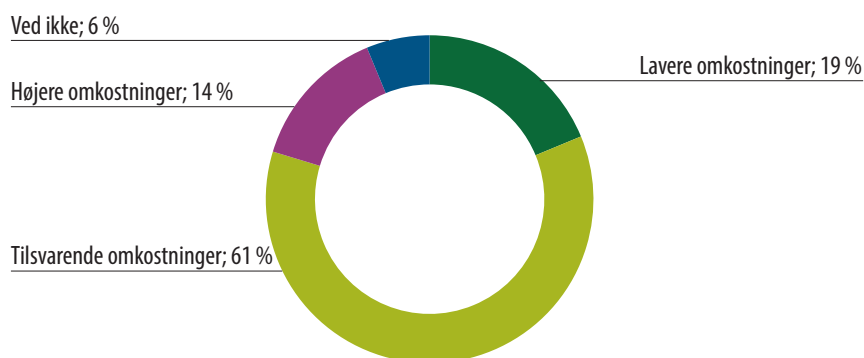
Undersøgelsen dækkede hele det anvendelsesområde for krydsoverensstemmelse, der var gældende indtil 2013, og tog hensyn til de samlede virkninger af fem obligatoriske GLMS-normer (minimumsjorddække, arealforvaltning, anlæggelse af bræmmer og hindring af, at uønsket vegetation spreder sig, samt bevarelse af landskabstræk), én valgfri GLMS-norm (vekseldrift) og den lovgivning, der danner grundlag for to af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav (nitratdirektivet og forordningen om plantebeskyttelsesmidler). Der blev også taget hensyn til et krav, der ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse: direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider.

Forfatterne af undersøgelsen konkluderede, at de foranstaltninger, landbrugerne skal træffe for at sikre overholdelse af ovennævnte regler, ville øge produktionsomkostningerne med et beløb i en størrelsesorden fra 1,97 % i Ungarn til 3,42 % i Danmark.

64

Desuden mener de fleste betalingsorganer, at ændringerne i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 sandsynligvis ikke vil medføre et fald i omkostningerne. Når betalingsorganerne i undersøgelsen blev spurgt, om disse ændringer vil medføre lavere, tilsvarende eller højere omkostninger til opfyldelse, forvaltning og kontrol af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne, svarede de:

Figur 4 **Betalingsorganernes vurdering af virkningerne af ændringerne i den fælles landbrugspolitik 2014-2020 på deres forvaltnings- og kontrolsystem vedrørende krydsoverensstemmelse**



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Grundlaget for beregningen af krydsoverensstemmelses-sanktioner over for landbrugere i EU som helhed er ikke tilstrækkeligt harmoniseret

65

Hvis en landbruger ikke overholder reglerne om krydsoverensstemmelse, fastsætter EU-lovgivningen, at der skal pålægges en administrativ sanktion, hvis den manglende overholdelse skyldes en handling eller undladelse, som direkte kan tillægges støttemodtageren. Disse sanktioner bør fastlægges under hensyntagen til proportionalitetsprincippet (gradueres efter den manglende opfyldelses alvor³⁸ og beregnes som en procentdel af landbrugsbetalingen) og kun anvendes, hvis den manglende overholdelse skyldes landbrugerens handlinger, der enten er begået på grund af forsømmelse eller forsætligt.

66

Ved beregningen af sanktionerne skal der tages hensyn til, hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er. I tilfælde af manglende overholdelse på grund af forsømmelse, nedsættes støtten med maksimalt 5 % og ved gentagelse 15 %. I tilfælde af forsætlig manglende overholdelse nedsættes støtten med mindst 20 %, og sanktionen kan gå så langt som til fuldstændig udelukkelse fra én eller flere støtteordninger i ét eller flere kalenderår.

67

Vi konstaterede, at anvendelsen af begrebet forsætlig manglende overholdelse i praksis giver anledning til stor usikkerhed i medlemsstaterne. Repræsentanterne for betalingsorganerne og landbrugssammenslutningerne i de tre besøgte medlemsstater påpegede, at det er vanskeligt at bevise forsætlighed, medmindre landbrugerens handlinger tages på fersk gerning.

68

Gennemgangen af kontrolstatistikkerne viser, at nogle medlemsstater var strengere end andre med hensyn til at anvende begrebet forsætlig manglende overholdelse: I visse medlemsstater blev ingen (Den Tjekkiske Republik, Bulgarien) eller meget få (Rumænien, Portugal, Ungarn) landbrugere pålagt sanktioner for forsætlige overtrædelser i perioden 2011-2014, mens andre medlemsstater langt oftere benyttede sig af dette begreb (Litauen, Grækenland, Polen, Frankrig og Irland).

38 Betragtning 35 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT L 181 af 20.6.2014, s. 48).

69

For at kunne undersøge, hvordan medlemsstaterne vurderer den samme type manglende overholdelse, indeholdt den undersøgelse, vi sendte til betalingsorganerne, to casestudier om overtrædelse af lovgivningsbestemte forvaltningskrav vedrørende identifikation og registrering af dyr og nitratdirektivet (casestudierne er gengivet i fuld ordlyd i **bilag IV**). Betalingsorganerne blev bedt om at beregne de procentvise sanktioner, der skulle anvendes i de to casestudier. **Tekstboks 6** giver et resumé af casestudierne og de svar, vi modtog.

Tekstboks 6

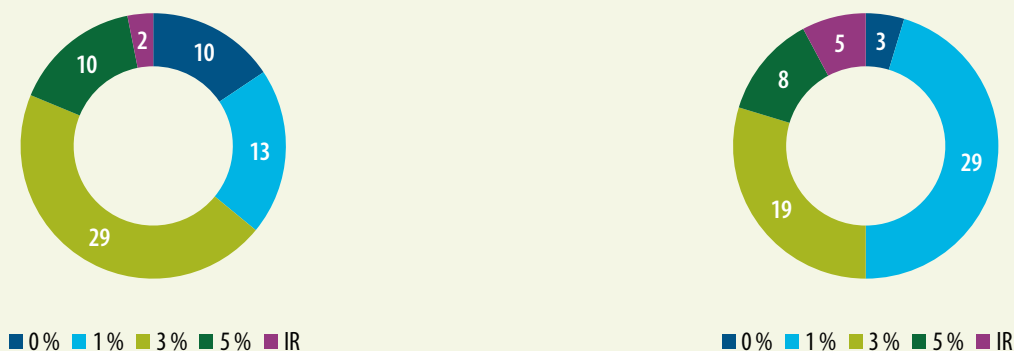
Casestudier vedrørende anvendte sanktioner i medlemsstaterne

Resumé af de casestudier, vi præsenterede for medlemsstaterne

Landbrugeren indsendte i kalenderårets løb for sene indberetninger om registrering af dyr (20 stykker kvæg). Landbrugeren havde i gennemsnit 75 stykker kvæg i løbet af året.

Under kontrol på stedet beregnede inspektørerne, at landbrugeren opbevaringskapacitet til gødning var 10 % mindre end den påkrævede kapacitet.

Betalingsorganer, der anvendte de mulige nedsættelsesprocenter



IR »Intet svar« – angiver, at flere betalingsorganer ikke kvantificerede overtrædelsen.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

70

For den samme overtrædelse - 20 stykker kvæg, der ikke var blevet registreret rettidigt - ville halvdelen af medlemsstaterne således anvende en sanktion på 3 %, mens en femtedel af medlemsstaterne ville anvende en sanktion på 1 %, og de resterende ville anvende en nedsættelse på enten 0 % eller 5 %. Næsten halvdelen af medlemsstaterne ville pålægge en sanktion på 1 % for utilstrækkelig opbevaringskapacitet til gødning, mens en tredjedel ville anvende en sanktion på 3 %, og en sjettedel af medlemsstaterne ville anvende en sanktion på enten 0 % eller 5 %.

71

I medlemsstaterne var der desuden store forskelle på, hvad der skal forstås ved alvoren af en overtrædelse, så der er en risiko for, at stort set ens sager ikke vil blive behandlet på samme måde. De forskellige sanktionsregler, som de besøgte medlemsstater havde indført, bekræftede dette, som det fremgår af **tekstboks 7**.

Eksempel på sanktioner for sen registrering af dyr

I Tyskland - Schleswig-Holstein, har betalingsorganet bestemt, at der ikke skal pålægges nogen sanktion for sen registrering, hvis antallet af kvæg, der er berørt af overtrædelsen, udgør mindre end 30 % af det samlede antal kvæg på bedriften.

Omvendt findes der ikke en sådan grænse i Spanien - Catalonien.

72

Krydsoverensstemmelse har været gældende siden 2005 som en mekanisme, der anvendes til at knytte de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik sammen med landbrugeres overholdelse af regler vedrørende miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd. Formålet med krydsoverensstemmelse var at skabe større sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og politikkerne på disse områder (og derved imødekomme samfundets forventninger) og at gøre landbrugerne bevidste om nødvendigheden af at respektere reglerne (og derved bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug). Formålet med beretningen er at vurdere, i hvilket omfang forvaltnings- og kontrolsystemet i forbindelse med krydsoverensstemmelse har været effektivt og kan forenkles yderligere, og på grundlag af denne vurdering komme med anbefalinger til, hvordan gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen kan forbedres på mellemlang og lang sigt.

73

Vi konkluderer, at de foreliggende oplysninger ikke gjorde det muligt for Kommissionen at vurdere krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet tilstrækkeligt. På trods af de ændringer, der blev foretaget i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020, er det stadig muligt at forenkle ordningens forvaltnings- og kontrolsystem.

74

Vi konstaterede, at de resultatindikatorer, Kommissionen brugte, kun gav et delvist overblik over krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet. Indikatorerne tog ikke hensyn til omfanget af landbrugernes manglende overholdelse (punkt 18-27).

Anbefaling 1

Som led i sin konsekvensvurdering af den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen undersøge, hvordan den kan udvikle sit sæt af indikatorer til vurdering af resultaterne af krydsoverensstemmelse yderligere, og hvordan der i indikatorerne kan tages hensyn til, i hvor høj grad landbrugerne overholder krydsoverensstemmelsesreglerne.

Konklusioner og anbefalinger

75

Lovgiver oprettede en EU-ramme vedrørende krydsoverensstemmelse. Kommissionen har ansvaret for at overvåge dens gennemførelse. Medlemsstaterne omsatte EU-reglerne til forpligtelser på bedriftsplan og kontrollerede, om forpligtelserne blev overholdt. En fjerdedel af de landbrugere, der blev kontrolleret på stedet i løbet af regnskabsårene 2011-2014, havde imidlertid overtrådt mindst én af reglerne, på trods af at det underliggende formål med krydsoverensstemmelse var at sikre overensstemmelse mellem den fælles landbrugspolitik og disse regler. Kommissionen analyserede ikke årsagerne til overtrædelserne, og hvordan disse kunne imødegås (punkt 28-36).

Anbefaling 2

Kommissionen bør fra nu af forbedre udvekslingen af oplysninger om overtrædelser i relation til krydsoverensstemmelse mellem de berørte tjenester for at hjælpe dem med at finde frem til årsagerne til overtrædelserne og træffe passende foranstaltninger til at imødegå dem.

76

Ændringerne i den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 reducerede til en vis grad antallet af krydsoverensstemmelsesregler ved at fjerne krav, der ikke var tilstrækkelig relevante for udøvelse af landbrugsvirksomhed. Kontrolprocedurerne er dog stadig komplekse. Selv hvis kontrolsystemerne var effektive, ville der ifølge retsgrundlaget ikke være mulighed for at anlægge en mere målrettet og risikobaseret tilgang, så visse regler eller kontrolpunkter kunne kontrolleres mere eller mindre hyppigt, ved at der for eksempel blev taget højde for overtrædelsernes omfang, sandsynligheden for overtrædelser, eller hvor stor virkningen af en eventuel overtrædelse ville være. Forenklingsforanstaltninger, såsom ordningen for mindre landbrugere, der skal lette myndigheder og landbrugere for de ekstra byrder, skal afbalanceres i forhold til behovet for at få opfyldt krydsoverensstemmelsesmålene (punkt 41-52).

Anbefaling 3

Med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen foreslå, at reglerne for krydsoverensstemmelseskontrol på stedet tilpasses. Det ville give mulighed for, at man mere effektivt vil kunne koncentrere sig om de vigtigste kontrolpunkter.

Konklusioner og anbefalinger

77

Den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 blev der indført en ny grøn betaling. De landbrugsmetoder, der er omfattet af grønne regler, har lighedspunkter med de tidligere GLMS-normer, der vedrørte landbrugsmetoder som for eksempel vekseldrift, beskyttelse af permanente græsarealer eller bevarelse af landskabstræk. Derfor er der nu to sæt komplementære landbrugspraksis, der sigter mod at opfylde samme mål: vedligeholdelse af jord og beskyttelse af biodiversiteten. På trods af lighederne kontrolleres de obligatoriske GLMS-normer og de grønne regler under to kontrolsystemer. Det kan føre til ineffektivitet i kontrolsystemerne og til yderligere administrative byrder (punkt 53-58).

Anbefaling 4

Som led i sin konsekvensvurdering af den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen analysere de erfaringer, der er gjort med at have to systemer med stort set de samme miljømål (GLMS-normerne og forgrønnelse) med henblik på at fremme yderligere synergi mellem dem. I denne analyse bør der tages hensyn til kriterier såsom standardernes påvirkning af miljøet og landbrugernes tidligere overholdelsesniveau.

78

Omkostningerne forbundet med anvendelsen af krydsoverensstemmelse er ikke tilstrækkeligt kvantificeret. Det vil imidlertid være nødvendigt at vurdere de samlede omkostninger ved krydsoverensstemmelse på EU-plan samt på medlemsstats- og bedriftsplan for at udarbejde og gennemføre en omkostningseffektiv politik. Denne beregning bør fungere som et vigtigt input til alle politiske ændringer for at sikre, at der ikke påløber uforholdsmæssig høje omkostninger i et forsøg på at opnå de forventede resultater, og der tages hensyn til alternative instrumenter, der kunne give et bedre cost-benefit-forhold (punkt 59-64).

Anbefaling 5

Efter rapporten om resultaterne af den fælles landbrugspolitik, der skal foreligge inden udgangen af 2018, bør Kommissionen udvikle en metode, der kan anvendes til at måle omkostningerne ved krydsoverensstemmelse.

Konklusioner og anbefalinger

79

Sanktionerne for manglende overholdelse beregnes på grundlag af, hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er, og afhænger af, om landbrugeren overtrådte reglerne på grund af forsømmelse eller forsætligt. I praksis observerede vi, at anvendelsen af sanktioner varierede væsentligt fra medlemsstat til medlemsstat (punkt 65-71).

Anbefaling 6

Med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 bør Kommissionen opfordre til en mere ensartet anvendelse af sanktioner på EU-plan ved yderligere at præcisere begreberne alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Phil WYNN OWEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 7. september 2016.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Bilag I Krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelsesområde ifølge bilag II til Europa Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013

L 347/602

DA

Den Europæiske Unions Tidende

20.12.2013

BILAG II

REGLER OM KRYDISOVERENSSTEMMELSE I MEDFØR AF ARTIKEL 93

LMK: Lovbestemte forvaltningskrav

GLMS: Standarder for god landbrugs- og miljømæssig stand for jord

Område	Hovedgenstand	Krav og standarder		
Miljø, klimaforandring, god landbrugs-mæssig stand for jord	Vand	LMK 1	Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1)	Artikel 4 og 5
		GLMS 1	Anlæggelse af bræmmer langs søer og vandløb (1)	
		GLMS 2	Hvor brug af vand til vanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer	
		GLMS 3	Beskyttelse af grundvand mod forurening; forbud mod direkte udtømning i grundvand og foranstaltninger til forebyggelse af indirekte forurening af grundvand gennem udtømning på jorden og infiltrering gennem jordbunden af farlige stoffer som anført i bilaget til direktiv 80/68/EØF i den affattelse, der var gældende på sidste dag af gyldigheden, for så vidt det vedrører landbrugsaktiviteter.	
	Jordbund og kullager	GLMS 4	Minimumsjorddække	
		GLMS 5	Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand, for at begrænse erosion	
		GLMS 6	Bevaring af jordens indhold af organiske stoffer ved passende metoder, herunder forbud mod afbrænding af stubmarker, undtagen af plantesundhedshensyn (2).	
	Biodiversitet	LMK 2	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7)	Artikel 3, stk. 1, artikel 3, stk. 2, litra b), artikel 4, stk. 1, 2 og 4
		LMK 3	Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7)	Artikel 6, stk. 1 og 2
Landskab, minimumsniveau for vedligeholdelse	GLMS 7	Bevarelse af landskabstræk, herunder eventuelt hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer og terrasser, og herunder forbud mod klipning af hække og træer i yngletiden samt, som en valgmulighed, foranstaltninger til at undgå invasive plantearter		
Folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed	Fødevarerikkerhed	LMK 4	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed (EUT L 31 af 1.2.2002, s. 1)	Artikel 14 og 15, artikel 17, stk. 1 (3), og artikel 18, 19 og 20

20.12.2013

DA

Den Europæiske Unions Tidende

L 347/603

Område	Hovedgenstand	Krav og standarder		
		LMK 5	Rådets direktiv 96/22/EF af 29. april 1996 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal og thyreo-statisk virkning og af beta-agonister i husdyrbrug og om ophævelse af direktiv 81/602/EØF, 88/146/EØF og 88/299/EØF (EFT L 125 af 23.5.1996, s. 3)	Artikel 3, litra a), b), d) og e), og artikel 4, 5 og 7
	Identifikation og registrering af dyr	LMK 6	Rådets direktiv 2008/71/EF af 15. juli 2008 om identifikation og registrering af svin (EUT L 213 af 8.8.2005, s. 31)	Artikel 3, 4 og 5
		LMK 7	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 (EFT L 204 af 11.8.2000, s. 1)	Artikel 4 og 7
		LMK 8	Rådets forordning (EF) nr. 21/2004 af 17. december 2003 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af får og geder og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 og direktiv 92/102/EØF og 64/432/EØF (EUT L 5 af 9.1.2004, s. 8)	Artikel 3, 4 og 5
	Dyresygdomme	LMK 9	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 af 22. maj 2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatiser (EFT L 147 af 31.5.2001, s. 1)	Artikel 7, 11, 12, 13 og 15
	Plantebeskyttelsesmidler	LMK 10	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 1)	Artikel 55, første og andet punktum
Dyrevelfærd	Dyrevelfærd	LMK 11	Rådets direktiv 2008/119/EF af 18. december 2008 om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve (EUT L 10 af 15.1.2009, s. 7)	Artikel 4 og 4
		LMK 12	Rådets direktiv 2008/120/EF af 18. december 2008 om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af svin (EUT L 47 af 18.2.2009, s. 5)	Artikel 3 og 4
		LMK 13	Rådets direktiv 98/58/EF af 20. juli 1998 om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål (EFT L 221 af 8.8.1998, s. 23)	Artikel 4

(¹) GLMS-bræmmerne skal både inden for og uden for sårbare zoner udpeget i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/676/EØF mindst overholde kravene vedrørende betingelserne for tilførsel af gødning til jorden nær vandløb, jf. punkt A.4 i bilag II til direktiv 91/676/EØF, som skal anvendes i overensstemmelse med de handlingsprogrammer, medlemsstaterne har fastsat i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676/EØF.

(²) Kravet kan begrænses til et generelt forbud mod afbrænding af stubmarker, men en medlemsstat kan beslutte at foreskrive yderligere krav.

(³) Som især gennemført ved

- Artikel 14 i forordning (EF) nr. 470/2009 og bilaget til forordning (EF) nr. 37/2010
- forordning (EF) nr. 852/2004: artikel 4, stk. 1, og bilag I, del A (II 4 litra g), h) og j), 5, litra f) og h), 6; III 8, litra a), b), d) og e), 9, litra a) og c)
- forordning (EF) nr. 853/2004: artikel 3, stk. 1, og bilag III, afsnit IX, kapitel I (I-1, litra b)-e); I-2, litra a), nr. i), ii) og iii), litra b), nr. i) og ii), litra c); I-3; I-4; I-5; II-A 1, 2, 3, 4; kapitel II-B 1, litra a) og d), 2, 4, litra a) og b), bilag III, afsnit X, kapitel I (I)
- forordning (EF) nr. 183/2005: artikel 5, stk. 1, og bilag I, del A (I-4, litra e) og g); II-2, litra a), b) og e), artikel 5, stk. 5, og bilag III (1, 2), artikel 5, stk. 6, og
- forordning (EF) nr. 396/2005: artikel 18.

De vigtigste ændringer i krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelsesområde i den fælles landbrugspolitik 2014-2020

I medfør af artikel 93 og bilag II i forordning (EU) nr. 1306/2013 blev reglerne samlet på en enkelt liste med 13 LMK og syv GLMS. De vigtigste ændringer i forhold til den tidligere lovgivning og Kommissionens begrundelse var:

- fjernelse af syv valgfrie GLMS (for at fremme en mere ensartet gennemførelse af GLMS i medlemsstaterne)
- fjernelse af det lovgivningsbestemte forvaltningskrav om anvendelse af slam fra rensningsanlæg (bestemmelser, der generelt i højere grad gælder for virksomheder end for landbrugere)
- fjernelse af tre lovgivningsbestemte forvaltningskrav om indberetning af dyresygdomme (den systematiske krydsoverensstemmelseskontrol var ikke egnet til ekstraordinære sygdomsudbrud)
- reduktion af omfanget af de to lovgivningsbestemte forvaltningskrav vedrørende beskyttelse af vilde fugle og naturlige levesteder (overtrædelser kunne kun registreres, hvis landbrugerne blev taget på fersk gerning. Krydsoverensstemmelseskontrollens systematiske karakter egnede sig ikke til denne type overtrædelse)
- omdannelse af det lovgivningsbestemte forvaltningskrav om beskyttelse af grundvandet mod forurening til en ny GLMS
- omdannelse af GLMS om beskyttelse af permanente græsarealer til én af de tre metoder i forbindelse med »grønne« betalinger
- GLMS om at undgå, at uønsket vegetation spreder sig, er blevet et støtteberettigelseskraterium under den grundlæggende ordning med direkte betalinger.

Interessenterne udtrykte behov for yderligere forenkling

Under den 38. konference for direktører for betalingsorganer, der blev afholdt i Luxembourg i november 2015, konkluderede den ad hoc-arbejdsgruppe, der behandlede temaet Forenkling — krydsoverensstemmelse, at krydsoverensstemmelsessystemet på lang sigt skal reformeres og forenkles med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020. Der blev peget på tre prioriterede områder:

- kontrollen på stedet bør begrænses til relevante krydsoverensstemmelsesstandarder, der kan kontrolleres objektivt, og som kan anvendes på en måde, der sikrer fuld retssikkerhed
- det bør sikres, at de regler, der er en del af krydsoverensstemmelsessystemet, er relevante, ved at der tages hensyn til deres betydning for landbrugssektoren, antallet af berørte landbrugere, hvor hyppigt den pågældende aktivitet forekommer og eventuelle problemer med retssikkerheden i forbindelse med kontrol af visse regler
- den generelle regel om nedsættelser på grund af forsætlig manglende overholdelse bør fjernes, og der bør tilføjes regler for bedre forholdsmæssigt afpassede nedsættelser og sanktioner.

Et af de åbne spørgsmål i vores undersøgelse var at bede respondenterne om at komme med forslag til de tre vigtigste foranstaltninger, der vil kunne bidrage til at forenkle krydsoverensstemmelsessystemet og/eller gøre det mere effektivt. De tre forslag, som betalingsorganerne oftest anførte, var i rækkefølge efter hyppighed:

- at reducere antallet af krydsoverensstemmelseskrav ved at koncentrere sig om dem, der anses for at være af størst betydning og strengt relevante for landbrugsvirksomhed
- at ændre sanktionssystemet ved for eksempel: at eliminere begrebet forsætlig manglende overholdelse; at indføre en vis tolerance, før der konstateres en manglende overholdelse (hvis der for eksempel er tale om registrering og identifikation af dyr) og at forenkle metoden for beregning af nedsættelser og sanktioner (der i øjeblikket er baseret på begreberne omfang, alvor og varighed)
- at reducere omfanget af kontrollen på stedet ved hjælp af: test på grundlag af stikprøver, for eksempel når der er tale om bedrifter med store besætninger, test koncentreret om de områder, hvor der er størst risiko, og færre kontroller af standarder, hvor der kun konstateres et ubetydeligt antal tilfælde af manglende overholdelse, samt fjernelse af kontrolpunkter, der ikke altid kan kontrolleres pålideligt på stedet.

Derudover foreslog de undersøgte rådgivningsenheder, at hjælpe landbrugerne mere for eksempel ved hjælp af: tilbud om uddannelse i at føre fortegnelser, praktiske vejledninger og manualer, mere læservenlig information samt kampagner om krydsoverensstemmelsens positive virkninger på miljøet, fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd.

De landbrugssammenslutninger, som vi mødte i de tre medlemsstater, udpegede også lignende prioriteter for forenkling: reduktion af antallet af krydsoverensstemmelsesregler, ændring af sanktionssystemet (fjernelse af begrebet forsætlighed, større tolerance og forenkling af metoden til beregning af sanktioner) samt bedre målretning af kontrollen mod de landbrugere, hvor der er størst risiko.

Casestudierne i det spørgeskema, der blev sendt til betalingsorganerne

Landbruger XY blev udvalgt tilfældigt til krydsoverensstemmelseskontrol på stedet vedrørende forvaltningskrav 7 i ansøgningsåret 2014. Landbrugeren havde ikke været udvalgt til kontrol på stedet i de sidste 3 år. Landbrugeren indsendte en ansøgning i ansøgningsåret 2014, hvor han anmeldte 70 hektar og 80 stykker kvæg. Landbrugeren har ret til i alt 25 000 euro i direkte betalinger.

Under kontrollen på stedet kontrollerede inspektørerne bedriftsregistret for dyr og dokumentationen for anmeldelsen og registreringen af dyr (fødsler, dødsfald). Inspektørerne konstaterede, at 20 dyr var registreret efter fristen på 7 dage (der blev konstateret fra 8 til 20 dage). Det gennemsnitlige antal dyr i kalenderåret 2014 var 75.

Inspektørerne konstaterede også, at landbrugeren i kalenderåret 2013 havde anmeldt 10 dyr efter fristen på 7 dage. Det gennemsnitlige antal dyr i 2013 var 70. Angiv venligst, om du ville anvende en sanktion for kalenderåret 2014, og angiv i givet fald den procentsats, der skal anvendes ifølge nationale og/eller regionale lovbestemmelser og normer. Skriv »ingen sanktion«, hvis svaret er nej.

Landbruger WZ blev udvalgt tilfældigt til krydsoverensstemmelseskontrol på stedet vedrørende forvaltningskrav 4 i ansøgningsåret 2014. Landbrugeren havde ikke været udvalgt til kontrol på stedet i de sidste 3 år.

Den pågældende landbruger ejer 964,35 ha og 145 stykker kvæg. Til opbevaring af gødningen fra disse dyr skal han have en lagerkapacitet på 4400 kubikmeter (6 måneders opbevaring). Under kontrollen på stedet konstaterede inspektørerne en lagerkapacitet, som de beregnede til at være 10 % mindre end den krævede.

Angiv venligst, om du ville anvende en sanktion for ansøgningsåret 2014, og angiv i givet fald den procentsats, der skal anvendes ifølge nationale og/eller regionale lovbestemmelser og normer. Skriv »ingen sanktion«, hvis svaret er nej.

Resumé

II

Ved beskrivelsen af krydsoverensstemmelsesordningen skal det præciseres, at for lovbestemte forvaltningskrav finder disse grundlæggende regler under alle omstændigheder allerede anvendelse i medlemsstaterne på grund af den overlappende sektorbestemte lovgivning.

III

Siden 2005 har den løbende proces med at revidere og forenkle anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelsesordningen givet følgende resultater:

Kontrolprocedurerne blev forenklet i perioden 2005-2013 gennem indførelse af bestemmelser om harmonisering af kontrolprocenter, varsling, timing og elementer af kontrol på stedet og udvælgelse af stikprøver med henblik på kontrol.

Med den sidste reform af landbrugspolitikken er antallet af lovbestemte forvaltningskrav endvidere blevet reduceret fra 18 til 13, og antallet af GLM-normer blev reduceret fra 15 til 7. De forpligtelser, der indgår i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelsesordningen, blev revideret på baggrund af, om de var kontrollerbare, kunne henføres direkte til landbrugerne (og ikke medlemsstaterne), og om de var knyttet til landbrugsvirksomhed.

Kommissionen mener, at omfanget af den indsats, der allerede er gjort for at opnå forenkling, gør det højst usandsynligt, at der kan opnås yderligere forenklinger uden eksempelvis at undergrave krydsoverensstemmelses miljømål.

IV

Det er Kommissionens opfattelse, at de resultatindikatorer, der er anvendt til måling af krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet med hensyn til gennemførelsen af dens mål, er de mest egnede på grundlag af de foreliggende oplysninger. Krydsoverensstemmelsesordningen har til formål at bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug ved at bevidstgøre landbrugerne og gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger. GLM-målene skal bidrage til at forhindre erosion, vedligeholde organisk materiale i jordbunden og jordbundsstrukturen, sikre et minimumsniveau for vedligeholdelse af jorden og undgå forringelse af levesteder og beskytte og forvalte vandressourcerne. I den henseende er krydsoverensstemmelse ikke gennemførelsesværktøjet for andre politikker, der har deres egne mål.

Analysen af årsagerne til overtrædelser finder sted i forbindelse med gennemførelsen af den sektorbestemte lovgivning. Krydsoverensstemmelsesordningen og bedriftsrådgivningssystemet spiller imidlertid en rolle med hensyn til tackling af årsagerne til overtrædelserne.

VI

Miljømålene (f.eks. vedligeholdelse af jorden og beskyttelse af biodiversitet) forfølges ikke kun gennem betalinger og GLM-normer, der afspejler den grønne omstilling, men også gennem miljø- og klimaforanstaltninger under søjle II samt miljølovgivningen. Disse forskellige instrumenters karakter og funktion samt begrundelsen for dem er imidlertid forskellige og komplementære. Deres komplementaritet er illustreret i figur 1 i SWD(2016) 218 final.

Både reglerne for grøn omstilling og GLM-normerne forvaltes af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), hvilket sikrer den bedste anvendelse af ressourcerne. Der er dog grunde til, at GLM-normerne og grøn omstilling ikke nødvendigvis kan kontrolleres sammen. Eftersom grøn omstilling er et kriterium for støtteberettigelse, kontrolleres den efterfølgende ved administrativ kontrol og kontrol på stedet for 5 % af støttemodtagerne. GLM-normerne kontrolleres som led i krydsoverensstemmelsesordningen, der forvaltes anderledes end kravene om støtteberettigelse.

VII

De lovbestemte forvaltningskrav stammer fra den sektorbestemte lovgivning, og medlemsstaterne kan gøre brug af deres eksisterende administrations- og kontrolsystemer (artikel 96 i forordning (EU) nr. 1306/2013). De eksisterende kontrolsystemer kan således anvendes i synergi med kontrolsystemet for krydsoverensstemmelse. GLM-normerne burde heller ikke medføre større omkostninger for landbrugerne, da de er tænkt som grundlæggende normer. Omkostningerne til deres kontrol afholdes af IFKS, der også servicerer andre instrumenter under den fælles landbrugspolitik.

Kommissionen opgjorde i sin årlige aktivitetsrapport for 2014 de samlede omkostninger til kontrol i medlemsstaterne med det forbehold, at de tilbagevendende virkninger af efterfølgende kontrol (såsom krydsoverensstemmelse) også medfører ikkekvantificerbare fordele.

VIII

Mens rammen er fastlagt på EU-plan, er bedrifternes forpligtelser i henhold til lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer i vid udstrækning fastsat af medlemsstaterne for at tage hensyn til de udfordringer og landbrugsstrukturer, der kendetegner de nationale eller regionale forhold. I den henseende er det vigtigt, at medlemsstaterne har en gennemførelsesmargen til beregning af sanktionerne for hver af disse forpligtelser for bedrifterne. EU-forordningen fastsætter det princip, at sanktionerne beregnes individuelt under hensyn til den konstaterede overtrædelses alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed. Den harmoniserede gennemførelse af disse principper i medlemsstaterne sikres navnlig gennem revisioner, der udføres af Kommissionen. Hvis der konstateres svagheder i en bestemt medlemsstat i den forbindelse, finder den relevante opfølgning sted i forbindelse med regnskabsafslutningen.

IX Første led

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

IX Andet led

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

IX Tredje led

Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Revisionsrettens anbefalinger ville ikke forenkle krydsoverensstemmelsesordningen, men reelt mindske dens anvendelsesområde. Der er allerede flere gange tidligere blevet gennemført forenklinger af krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde. Endvidere har medlemsstaterne nu en bred manøvrermargen til at tage hensyn til risiciene i forbindelse med stikprøvekontrol og til at optimere deres kontrolsystemer. Kommissionen mener, at denne anbefaling kunne føre til en lempelse af reglerne for kontrol på stedet, hvilket i sidste ende ville undergrave krydskontrollens effektivitet.

IX Fjerde led

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionens svar

IX Femte led

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling. Gennemførelsen af denne anbefaling vil afhænge af resultatet af den planlagte undersøgelse af den administrative byrde. De administrative omkostninger til krydsoverensstemmelse bør ses i sammenhæng med de omkostninger, som manglende overholdelse medfører for samfundet, de offentlige finanser og miljøet, og de potentielle fordele ved krydsoverensstemmelse.

IX Sjette led

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen overvejer at udveksle god praksis vedrørende disse spørgsmål.

Indledning

06

Den sektorbestemte lovgivning fandt allerede anvendelse i medlemsstaterne, før krydsoverensstemmelsen blev indført.

09

Kommissionen gennemførte alle de accepterede anbefalinger, som Revisionsretten fremsatte i sin særberetning 8/2008.

10

Ændringerne for 2014-2020 blev gennemført, og krydsoverensstemmelsesordningen undergik væsentlige ændringer i forbindelse med den sidste reform af den fælles landbrugspolitik.

10 Andet led

De forpligtelser, der indgår i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelsesordningen, blev revideret på baggrund af, om de var kontrollerbare, kunne henføres direkte til landbrugerne (og ikke medlemsstaterne), og om de var knyttet til landbrugsvirksomhed.

Bemærkninger

Kommissionens fælles svar på punkt 18-21

Krydsoverensstemmelsesordningen har til formål at bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug og gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger og forhindre erosion, vedligeholde organisk materiale i jordbunden og jordbundsstrukturen, sikre et minimumsniveau for vedligeholdelse af jorden og undgå forringelse af levesteder og beskytte og forvalte vandressourcerne. Krydsoverensstemmelse er ikke gennemførelsesværktøj for andre politikker. Dette blev allerede præciseret ved indførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen, da krydsoverensstemmelse ikke er en støtteberettigelsesregel (se formandskabets kompromis af 26. juni 2003). Den fungerer indirekte ved at øge støttemodtagerens bevidsthed. Det er de underliggende sektorbestemte politikker og ikke krydsoverensstemmelsen, der skal finde frem til og løse årsagerne til, at landbrugerne ikke overholder den sektorbestemte lovgivning, som de lovbestemte forvaltningskrav hidrører fra.

I overensstemmelse med bilag II til forordning (EU) nr. 1306/2013 ville endvidere kun udvalgte artikler eller stykker, der stammer fra den sektorbestemte lovgivning, være relevante for en sådan analyse, der ville tage hensyn til politikernes bredere anvendelsesområde.

For så vidt angår miljølovgivningen er der blevet udviklet særlige resultatindikatorer for hvert sektordirektiv, der er omfattet af lovbestemte forvaltningskrav, og man er ved at udvikle indikatorer som led i EU's jordbundsstrategi. Tendenserne i miljøtilstanden ifølge indberetningen af oplysninger i henhold til de direktiver, der indgår i kryds-overensstemmelsens anvendelsesområde, er knyttet til effektiviteten af gennemførelsesbestemmelserne til disse direktiver.

Når der ses bort fra krydsoverensstemmelse, er hver enkelt foranstaltning under den fælles landbrugspolitik i politikcyklussen på EU-plan, med eller uden budgetmæssige virkninger, underlagt en løbende evaluering. Særlige resultatindikatorer indgår i hvert sektordirektiv, der er omfattet af lovbestemte forvaltningskrav, og der udvikles f.eks. indikatorer inden for rammerne af jordbundspolitikken.

22

Kommissionen finder, at resultatet af indikatoren »procentdelen af betalinger under den fælles landbrugspolitik, der er omfattet af krydsoverensstemmelse«, afspejler virkningen af krydsoverensstemmelse i landbrugsbefolkningen. Det forholder sig reelt sådan, at jo flere betalinger, der er omfattet af krydsoverensstemmelse, desto større er de finansielle virkninger af den enkelte landbrugers potentielle overtrædelser, hvilket øger landbrugernes bevidsthed om at overholde reglerne. Krydsoverensstemmelse har øget bevidstheden blandt landbrugerne og medført visse ændringer i landbrugsmetoderne.

24

Kommissionen mener, at resultatet af indikatoren »offentlighedens holdning til krydsoverensstemmelse« afspejler krydsoverensstemmelsens effektivitet med hensyn til opfyldelse af samfundets forventninger ved at skabe bedre sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og andre berørte politikker. Spørgsmålene i Eurobarometerundersøgelsen omhandler netop accepten af koblingen mellem betalinger under den fælles landbrugspolitik og overholdelsen af reglerne. Resultaterne er i den henseende i vidt omfang positive.

25

Kommissionen mener, at resultatindikatoren »kontrolprocenten for GLM« giver et godt billede af de forventede virkninger for miljøet. Forudsat at de nationale GLM-normer er korrekt defineret af medlemsstaterne, burde landbrugernes overholdelse af disse standarder medføre positive virkninger for miljøet. Overholdelsen af kontrolprocenterne sikrer så vidt muligt, at landbrugerne overholder reglerne. Det er den bedste målestok med de disponible oplysninger.

Kommissionen betragter også resultatindikatoren »procentdelen af arealer, der er udlagt som permanente græsarealer«, som en god målestok for effektiviteten af dette instrument. Denne indikator overvåges for at kontrollere, at medlemsstaterne har truffet de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, når kvoten falder under den tilladte tærskel. Det er klart, at udviklingen i kvoten er drevet af forskellige faktorer, men det er ikke, hvad indikatoren måler her.

26

Kommissionen mener, at dens indikatorer er hensigtsmæssige i forhold til krydsoverensstemmelsens mål. Resultatindikatoren »antal hektar underlagt krydsoverensstemmelse« afspejler på korrekt vis effektiviteten af kryds-overensstemmelsen og er nyttig med henblik på at supplere de eksisterende resultatindikatorer. De regler, der er omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen, er i vidt omfang metoder, der skal gennemføres på landbrugsarealet (GLM-normer, metoder henhørende under miljølovgivningen, anvendelse af pesticider osv.). Jo flere hektar, der er omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen, desto mere effektiv bliver den.

Kommissionens svar

27

De indikatorer, som Revisionsretten har anført, såsom indekset for fugle i landmiljø, vandkvalitet osv., er virkningsindikatorer, der afspejler det generelle mål med den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker. Flere instrumenter, hvoraf krydsoverensstemmelse kun er ét element, bidrager til opfyldelsen af disse generelle mål. De specifikke mål med krydsoverensstemmelse, der afspejler det særlige bidrag, som dette instrument yder til de generelle mål med den fælles landbrugspolitik, er afspejlet i de resultatindikatorer, som der er redegjort for i punkt 22-26.

28

Kommissionen mener ikke, at antallet af overtrædelser er en relevant indikator for resultaterne af krydsoverensstemmelsen. Kontrolstatistikkerne vedrørende krydsoverensstemmelse anvendes i forbindelse med GD for Landbrugs revisioner som en indikator for resultaterne af medlemsstatens kontrolsystemer. En høj grad af manglende overholdelse i en bestemt sektor kan også være en indikator for, at krydsoverensstemmelseskontrollen er effektiv.

29

Overtrædelserne er primært knyttet til to sæt krav (se punkt 31 og figur 2 og 3).

30

Stigningen i procentdelen af overtrædelser kan skyldes en forbedring af kontrolsystemet og ikke en ændret adfærd i retning af flere overtrædelser.

33

Udtalelsen vedrørende f.eks. vilde fugle gælder ikke for alle medlemsstater. Kommissionen vil gerne bemærke, at det f.eks. i forbindelse med vilde fugle skal tages i betragtning, at selv om den samlede overtrædelsesprocent er som beskrevet af Revisionsretten, er der nogle få medlemsstater, hvor Kommissionens revisioner afslørede alvorlige problemer med kontrollen. Derfor kan lave overtrædelsesprocenter også skyldes lemfældige kontrolsystemer i medlemsstaterne.

34

Årsagerne til overtrædelser og de måder, hvorpå de skal tackles, skal ikke analyseres i forbindelse med krydsoverensstemmelsen, men inden for rammerne af sektorpolitikkerne. Med hensyn til krydsoverensstemmelse analyserer GD for Landbrug dog kontrolstatistikker som grundlag for sine risikoanalyser i forbindelse med etableringen af sit revisionsprogram.

35

Kommissionen mener ikke, at krydsoverensstemmelse er et håndhævelsesværktøj for sektorbestemte politikker.

I ansøgningsåret 2014 udførte Kommissionen med hensyn til krydsoverensstemmelse særlige revisioner i visse medlemsstater med fokus på spørgsmål vedrørende dyr. Man må dog holde sig for øje, at udgangspunktet for Kommissionens krydsoverensstemmelsesrevisioner er beskyttelse af EU's finansielle interesser på landbrugsområdet.

GD for Miljø modtager revisionsrapporterne og vil modtage statistikkerne fra GD for Landbrug. GD for Miljø vil analysere årsagerne til overtrædelserne og eventuelt følge op på dette sammen med medlemsstaterne.

36

Krydsoverensstemmelse er ikke gennemførelsesværktøj for andre politikker. Dette blev allerede præciseret ved indførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen, da krydsoverensstemmelse ikke er en støtteberettigelsesregel (se formandskabets kompromis af 26. juni 2003). Endvidere skal minimumskontrolsatsen øges i tilfælde af en betydelig grad af manglende overholdelse¹.

Med hensyn til lovgivningen om dyresundhed, folkesundhed, plantesundhed og dyrevelfærd gennemfører Kommissionen revisioner for at sikre, at de nationale myndigheder opfylder deres retlige forpligtelser. Med hensyn til miljølovgivning arbejder Kommissionen på et politisk initiativ, der skal hjælpe medlemsstaterne med at forbedre sikringen af overensstemmelse (dvs. overvågning, fremme og håndhævelse af overholdelse baseret på risiko), samtidig med at proportionalitets- og nærhedsprincippet respekteres.

39

Kommissionen tager faktisk i betragtning, at den ved fremlæggelsen af reviderede eller nye udgiftsforslag ikke bør anslå omkostningerne og fordelene ved kontrolsystemer, fordi krydsoverensstemmelse også omfatter f.eks. dyre- og folkesundhed, hvor der i beregningerne af omkostninger og fordele næppe kan tages tilstrækkeligt hensyn til f.eks. folkesundhed.

40

Proportionalitet er allerede en fast bestanddel, da sanktioner beregnes som en procentdel af støttemodtagerens betaling under den fælles landbrugspolitik, suppleret med muligheden for ikke at anvende sanktioner eller forsætlighed og gentagelse.

EU-lovgivningen² tilvejebringer et harmoniseret grundlag for evaluering og pålæggelse af sanktioner for manglende overholdelse af reglerne om krydsoverensstemmelse på EU-plan. Udformningen af nationale sanktionskemaer skal dog overlades til medlemsstaterne for at tage hensyn til de forskellige krydsoverensstemmelsesregler. Kommissionen overvejer at gennemføre udveksling af bedste praksis med medlemsstaterne vedrørende disse spørgsmål.

Mens rammen er fastlagt på EU-plan, er bedrifternes forpligtelser i henhold til lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer i vid udstrækning fastsat af medlemsstaterne for at tage hensyn til de udfordringer og landbrugsstrukturer, der kendetegner de nationale eller regionale forhold. I den henseende er det vigtigt, at medlemsstaterne har en gennemførelsesmargin til beregning af sanktionerne for hver af disse forpligtelser for bedrifterne. EU-forordningen fastsætter det princip, at sanktionerne beregnes individuelt under hensyn til den konstaterede overtrædelses alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed. Den harmoniserede gennemførelse af disse principper i medlemsstaterne sikres navnlig gennem revisioner, der udføres af Kommissionen. Hvis der konstateres svagheder i en bestemt medlemsstat i den forbindelse, finder den relevante opfølgning sted i forbindelse med regnskabsafslutningen.

41

Da GLM-normerne blev reduceret med mere end 50 % (fra 15 til 7), forventede GD for Landbrug, at den administrative byrde for landbrugerne ville blive reduceret af medlemsstaterne.

1 Med hensyn til »den lave minimumskontrolsats på 1 %« bemærkes følgende, jf. punkt IX (andet led): I henhold til artikel 68, stk. 4, i forordning (EU) nr. 809/2014 skal antallet af kontroller på stedet øges, hvis det er blevet afsløret, at en given retsakt eller norm er tilsidesat i betydelig grad. I 2009 udsendte Kommissionen et arbejdsdokument om spørgsmålet (DS/2009/28/rev3), der stadig er i kraft. Minimumskontrolprocenten kan således tilpasses, hvis det er nødvendigt.

2 Navnlig i kapitel II i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 og i kapitel III i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014.

42

Listen over lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer blev forkortet betydeligt. De lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normerne blev samlet i én liste, nemlig bilag 2 til forordning (EU) nr. 1306/2013. Endvidere blev de lovbestemte forvaltningskrav revideret og kun de bestemmelser opretholdt, der henvender sig direkte til landbrugere, og som er knyttet til landbrugsvirksomhed. Kommissionen har vanskeligt ved at se, hvordan en yderligere reduktion kan undgå at gribe ind i større problemstillinger, hvor f.eks. landbrug knyttes sammen med miljø, og dermed eksempelvis føre til undergravning af EU's miljømål.

44

Baseret på Kommissionens erfaring synes betalingsagenturernes, landbrugssammenslutningernes og rådgivningsenhedernes opfattelse af kompleksitet mere at vedrøre den sektorbestemte lovgivning end krydsoverensstemmelsesordningen. Endvidere har medlemsstaterne fleksibilitet til at fastlægge de krav, der er nødvendige for at nå EU-direktivets mål, så kompleksitet henhører også under deres ansvar. I forbindelse med forenklingen blev de forpligtelser, der indgik i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelsesordningen, revideret ved flere lejligheder for at gøre dem mere målrettede i forhold til deres kontrollerbarhed, deres henførelse direkte til landbrugerne (og ikke medlemsstaterne) og deres tilknytning til landbrugsvirksomhed. Forbindelsen mellem landbrug og miljø er i sigens natur kompleks, så alle gennemførelsesbestemmelser tager hensyn til dette kompleksitetsniveau. Gennemførelsen af miljølovgivning er generelt mere kompleks, når medlemsstaterne tilstræber at sikre, at landbrugsmetoderne skal ændres så lidt som muligt, samtidig med at miljøet skal beskyttes. Når dette er tilfældet, kunne indførelsen af forenkling føre til strengere regler end dem, der på nuværende tidspunkt gælder for visse landbrugere. Tekstboks 2 er et godt eksempel herpå, idet regler og kontrol ville være enklere, hvis alle afstande blev øget så meget som muligt, men dette ville medføre uundgåelige byrder for mange landbrugere.

45

Revisionsrettens eksempel viser, hvor kompliceret forholdet mellem landbrug og miljø er. Det er hensigtsmæssigt at kræve større afstand for tilførsel af gødning omkring en brønd, der anvendes til drikkevand, end omkring andre vandveje. Standardisering af disse krav ville ikke i tilstrækkelig grad afspejle de lokale miljøforhold.

Se også Kommissionens svar på punkt 44.

Tekstboks 2 – Eksempler på krav, der er medtaget i håndbogen vedrørende krydsoverensstemmelseskontrol i Det Forende Kongerige – Nordirland.

Indholdet af tekstboks 2 beskriver den måde, hvorpå en medlemsstat har gennemført den sektorbestemte lovgivning.

46

Kommissionen finder, at antallet af kontrolpunkter, der anvendes af de besøgte medlemsstater, ikke kan illustrere de forskellige typer af lovgivning, der indgår i krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde. Det fremgår endvidere af artikel 96 i forordning (EU) nr. 1306/2013, at »medlemsstaterne kan anvende deres eksisterende administrations- og kontrolsystemer til at sikre, at reglerne om krydsoverensstemmelse overholdes«.

Tekstboks 3 – Ændringerne i den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 har haft begrænset indvirkning på de tjeklister, der anvendes af kontrolmyndighederne i Det Forende Kongerige – Nordirland - Andet afsnit

Listen over GLM-normer blev forkortet med over 50 % i forbindelse med den sidste reform af den fælles landbrugspolitik, så det er op til medlemsstaterne at beslutte at øge antallet af kontrolpunkter.

»Grundvandsdirektivet« blev omdannet fra et lovbestemt forvaltningskrav (2) til en GLM-norm.

47

I henhold til artikel 96 i forordning (EU) nr. 1306/2013 kan »medlemsstaterne anvende deres eksisterende administrations- og kontrolsystemer til at sikre, at reglerne om krydsoverensstemmelse overholdes«.

En lav grad af overtrædelser kan dække over et utilstrækkeligt kontrolsystem og medføre risiko for EU's finansielle interesser på landbrugsområdet. Endvidere kan man, blot fordi der er en lav grad af overtrædelser, ikke gå ud fra, at dette fortsat vil være tilfældet, hvis kontrollen reduceres yderligere, idet eksistensen af krydsoverensstemmelseskontrol kan forventes at fungere som middel til at afskrække landbrugerne fra at tilsidesætte reglerne.

48

Andelen af landbrugere, der deltager i ordningen for mindre landbrugere gældende for modtagere af direkte betalinger (2014), varierer mellem 3 % (Slovenien) og 77 % (Malta). Ordningen for mindre landbrugere dækker 4 % af EU's samlede landbrugsareal³.

50

På grund af dispensationen fra krydsoverensstemmelseskravene (og fra den grønne omstilling) burde omkostningerne til administration og kontrol logisk set falde. Ikke kun fordi den befolkning, der er omfattet af kontrol på stedet med krydsoverensstemmelse (og grøn omstilling), falder i samme omfang, men også fordi der gælder en forenklet ansøgningsprocedure (færre data at behandle). Endvidere er indholdet af kontrollen på stedet med ordningen for mindre landbrugere i sig selv mere begrænset til støtteberettigelsesbetingelserne.

51

Disse forskelle skyldes de forskellige nationale landbrugsstrukturer og potentielt også de forskellige beregningsmetoder, der anvendes under ordningen for mindre landbrugere. Lande som Rumænien og Italien har potentielt en stor andel af landbrugere, som er berettiget til at være med i ordningen, sammenlignet med andre lande.

Ifølge data fra medlemsstaterne udgør de mindre landbrugere i Rumænien ca. 71 % af modtagerne af direkte betalinger (2014) og 16,4 % af det samlede landbrugsareal.

52

Kommissionen noterer sig Revisionsrettens bemærkning og vil gerne pointere, at den beskrevne dispensation ikke stammer fra lovgivningen om krydsoverensstemmelse.

Tekstboks 4 – Landbrugeres dispensation fra de krydsoverensstemmelsesforpligtelser, der vedrører nitratdirektivet – Litauen

Krydsoverensstemmelsesordningen er i bund og grund en kontrol- og sanktionsordning, der finder anvendelse på betalinger, som modtages under den fælles landbrugspolitik. Derfor vil landbrugernes dispensation for krydsoverensstemmelsesregler ikke fritage dem fra at skulle overholde miljølovgivningen, herunder nitratdirektivet. De forskellige dispensationstærskler, der er nævnt i tekstboks 4, vedrører gennemførelsen af nitratdirektivet i det pågældende land og ikke krydsoverensstemmelsesordningen. Endvidere fritager landbrugernes dispensation for sanktioner som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesordningen dem ikke fra den kontrol og det tilsyn, der følger af miljølovgivningen.

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om »review of greening after one year« (revision af den grønne omstilling efter et år) SWD(2016) 218 final, s. 19.

54

Grøn omstilling og GLM-normer er to komplementære mekanismer med henblik på at nå målet om at forbedre miljøresultaterne af EU's landbrug: Den direkte grønne betaling er en betaling, der ydes til landbrugere, som anvender metoder, der er til gavn for klimaet og miljøet (afgrødediversificering, bevarelse af permanente græsarealer og et miljømæssigt fokusområde på 5 %).

Afgrødediversificering, bevarelse af permanente græsarealer og et miljømæssigt fokusområde på 5 % er en fast bestanddel af grøn omstilling. Disse metoder adskiller sig fra GLM-normerne: vekseldrift er ikke en afgrødediversificering, beskyttelse af permanente græsarealer adskiller sig fra bevarelse af permanente græsarealer som omhandlet i lovgivningen om grøn omstilling, og bevarelse af landskabstræk på alle landbrugsjorder er ikke det samme som at have et miljømæssigt fokusområde på 5 % på al agerjord. Den sidste reform af den fælles landbrugspolitik førte til strømlining og forenkling af GLM-rammen og fjernede visse GLM-normer såsom dem, der vedrører vekseldrift og beskyttelse af permanente græsarealer.

56

Medlemsstaterne har mulighed for at vælge minimumsstikprøveprocenten for kontrol med krydsoverensstemmelse på 1 % eller stikprøveprocenten for støtteberettigelse på 5 %. Derfor er der synergi mellem de to elementer. Endvidere kan der tages hensyn til landskabselementer, der er beskyttet gennem GLM-normer, i forbindelse med det miljømæssige fokusområde, der indgår i grøn omstilling.

57

Beskyttelse af landskabstræk på alle landbrugsjordsarealer og et miljømæssigt fokusområde, der dækker 5 % af agerjorden, er forskellige foranstaltninger vedrørende biodiversitet. Det første krav sikrer, at de eksisterende landskabstræk, der gavner biodiversiteten, bevares, mens det andet sikrer, at landbrugere, der nyder godt af grønne direkte betalinger, har afsat mindst 5 % af deres agerjord til et miljømæssigt fokusområde. Disse er to forskellige mål vedrørende biodiversitet, som begrundes to forskellige regelsæt og kontroller.

Kommissionens fælles svar på punkt 59 og 60

Der skal sondres mellem de rene omkostninger til krydsoverensstemmelse og de omkostninger, der opstår for landbrugere og medlemsstater, som anvender sektorbestemt lovgivning. Med hensyn til sektorbestemt lovgivning bør omkostningerne til krydskontrol holdes op imod omkostningerne for samfundet i tilfælde af manglende overholdelse, f.eks. på grund af forurening af naturressourcer, udryddelse af sygdomme osv.

Der vil blive taget hensyn til krydsoverensstemmelse i en planlagt undersøgelse af de administrative byrder.

61

Selv om den sektorbestemte lovgivning allerede fastsætter minimumskontrolprocenter, er der ikke tale om supplerende kontrol, men de kan anvendes til krydsoverensstemmelse og samtidig skabe omkostningseffektive synergieffekter.

62

I praksis findes der ingen yderligere registreringer af forpligtelser, som er pålagt af Kommissionen, da forpligtelserne i henhold til de lovbestemte forvaltningskrav fandtes før indførelsen af krydsoverensstemmelse inden for rammerne af den sektorbestemte EU-lovgivning. Endvidere blev der hverken med Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 eller Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014, hvori der blev fastlagt detaljer vedrørende krydsoverensstemmelsesordningen, indført supplerende registreringskrav for landbrugerne.

63

Den omtalte undersøgelse, der blev lanceret af Europa-Parlamentet og bestilt af GD for Landbrug, fokuserede ikke på krydsoverensstemmelse, men omhandlede lovgivning uden for krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde (direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider). Den er endvidere forældet, da visse krav i mellemtiden er blevet fjernet fra krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde (f.eks. undgåelse af, at uønsket vegetation spreder sig, og vekseldrift).

64

Dette er en udtalelse baseret på antagelser hos betalingsorganerne, som er i modstrid med den omstændighed, at listen over lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer blev forkortet betydeligt med den sidste reform af den fælles landbrugspolitik. Kommissionen tvivler på det faktiske indhold af sådanne udtalelser, da betalingsorganerne ikke underbygger dem med tal.

65

Lovgivningen fastlægger allerede rammen for beregning af sanktioner ved at definere overtrædelsens alvor, varighed og hyppighed samt den procentsats, der skal anvendes for førstegangsovertrædelser, gentagne overtrædelser og overtrædelser, der foretages med forsæt. Der findes således allerede et harmoniseret grundlag.

66

Mens rammen er fastlagt på EU-plan, er bedrifternes forpligtelser i henhold til lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer i vid udstrækning fastsat af medlemsstaterne for at tage hensyn til de udfordringer og landbrugsstrukturer, der kendetegner de nationale eller regionale forhold. I den henseende er det vigtigt, at medlemsstaterne har en gennemførelsesmargen til beregning af sanktionerne for hver af disse forpligtelser for bedrifterne. EU-forordningen fastsætter det princip, at sanktionerne beregnes individuelt under hensyn til den konstaterede manglende overholdelses alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed. Den harmoniserede gennemførelse af disse principper i medlemsstaterne sikres navnlig gennem revisioner, der udføres af Kommissionen. Hvis der konstateres svagheder i en bestemt medlemsstat i den forbindelse, finder den relevante opfølgning sted i forbindelse med regnskabsafslutningen. Endvidere overvejer GD for Landbrug under hensyntagen til Revisionsrettens bekymringer at afholde seminarer med medlemsstaterne om bedste praksis vedrørende disse spørgsmål.

67

Begrebet forsætlighed er et element, der skal sikre proportionalitet i krydsoverensstemmelsesreduktionerne, da det skabte balance mellem de tidligere mindre overtrædelser uden sanktioner og nu systemet for tidlig varsling. Dette begreb blev i vidt omfang drøftet i forbindelse med den sidste reform af den fælles landbrugspolitik, og medlemsstaterne traf endelig beslutning om at opretholde det. Der findes en dom fra Domstolen af 27. februar 2014 (sag C-396/12), som indeholder vejledning om begrebet forsætlighed.

68

Medlemsstaterne har en vis frihed til at udforme deres evalueringsskemaer (se Kommissionens bemærkninger til punkt 40, punkt VIII og punkt IX, sjette led).

70

Efter Kommissionens opfattelse kan medlemsstaternes afvigende svar forklares ved flere faktorer, herunder antallet af flytninger af dyr, der fandt sted på bedriften, de afhjælpende foranstaltninger, der blev truffet af landbrugeren, forsinkede underretninger og bedriftens beliggenhed i en nitratsårbar zone.

Kommissionens svar

Kommissionens svar på punkt 71 og tekstboks 7

Ifølge det evalueringsskema, der anvendes i Schleswig-Holstein, og som bygger på det samme skema, der anvendes i hele Tyskland, er den anførte tærskel blot en henstilling til inspektøren, der kun gælder for forsinkede underretninger, som allerede var blevet berigtiget, før landbrugeren vidste, at han/hun ville blive genstand for en kontrol på stedet. Såfremt landbrugeren ikke havde truffet afhjælpende foranstaltninger, inden kontrollen blev bebudet, ville der være blevet pålagt en sanktion. GD for Landbrug havde allerede observeret tilsvarende fremgangsmåder i andre medlemsstater.

Konklusioner og anbefalinger

73

Siden 2005 har den løbende proces med at revidere og forenkle omfanget af krydsoverensstemmelsen givet følgende resultater:

Kontrolprocedurerne blev forenklet i perioden 2005-2013 gennem indførelse af bestemmelser om harmonisering af kontrolprocenter, varsling, timing og elementer af kontrol på stedet og udvælgelse af stikprøver med henblik på kontrol.

Endvidere er anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelsesordningen med den sidste reform af den fælles landbrugspolitik blevet revideret under hensyntagen til kontrollerbarheden af landbrugernes forpligtelser og forbindelsen med landbrugsvirksomhed. Antallet af lovbestemte forvaltningskrav er således blevet reduceret fra 18 til 13, og antallet af GLM-normer blev reduceret fra 15 til 7.

Kommissionen mener, at omfanget af den indsats, der allerede er gjort for at opnå forenkling, gør det højst usandsynligt, at der kan opnås yderligere forenklinger uden eksempelvis at undergrave krydsoverensstemmelsens miljømål.

74

Krydsoverensstemmelsesordningen har til formål at bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug ved at bevidstgøre landbrugerne og gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger. GLM-målene skal bidrage til at forhindre erosion, vedligeholde organisk materiale i jordbunden og jordbundsstrukturen, sikre et minimumsniveau for vedligeholdelse af jorden og undgå forringelse af levesteder og beskytte og forvalte vandressourcerne. I den henseende er krydsoverensstemmelse ikke gennemførelsesværktøjet for andre politikker, der har deres egne mål. Det er Kommissionens opfattelse, at de resultatindikatorer, der er anvendt til måling af krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet med hensyn til gennemførelsen af dens mål, er de mest egnede på grundlag af de foreliggende oplysninger.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

75

Halvdelen af overtrædelserne er knyttet til lovbestemte forvaltningskrav vedrørende dyr. Kommissionen tog hensyn hertil, da den i 2014 gennemførte foranstaltninger på specifikke områder med fokus på lovbestemte forvaltningskrav vedrørende dyr.

Analysen af årsagerne til overtrædelser finder sted i forbindelse med gennemførelsen af den sektorbestemte lovgivning. Krydsoverensstemmelse og bedriftsrådgivningssystemet spiller imidlertid en rolle med hensyn til tackling af årsagerne til overtrædelserne.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

76

Det er fastsat i lovgivningen om krydsoverensstemmelse, at kontrollen på stedet skal målrettes mod de mest risikofyldte bedrifter gennem en udvælgelse af stikprøver baseret på en risikoanalyse. I den henseende har medlemsstaterne allerede fleksibilitet til at optimere deres krydsoverensstemmelseskontrol.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Revisionsrettens anbefalinger ville ikke forenkle krydsoverensstemmelsen, men reelt mindske dens anvendelsesområde. Der er allerede flere gange tidligere blevet gennemført forenklinger af krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde. Endvidere har medlemsstaterne nu en bred manøvreremargen til at tage hensyn til risiciene i forbindelse med stikprøvekontrol og til at optimere deres kontrolsystemer. Kommissionen mener, at denne anbefaling kunne føre til en lempelse af reglerne for kontrol på stedet, hvilket i sidste ende ville undergrave krydskontrollens effektivitet.

77

Miljømålene (f.eks. vedligeholdelse af jorden og beskyttelse af biodiversitet) forfølges ikke kun gennem betalinger og GLM-normer, der afspejler den grønne omstilling, men også gennem miljø- og klimaforanstaltninger under søjle II samt miljølovgivningen. Disse forskellige instrumenters karakter og funktion samt begrundelsen for dem er imidlertid forskellige og komplementære. Deres komplementaritet er illustreret i figur 1 i SWD(2016) 218 final.

Både regler for grøn omstilling og GLM-normer forvaltes af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), hvilket sikrer den bedste anvendelse af ressourcerne. Der er dog grunde til, at GLM-normer og grøn omstilling ikke nødvendigvis kan kontrolleres sammen. Eftersom grøn omstilling er et kriterium for støtteberettigelse, kontrolleres den efterfølgende ved administrativ kontrol og kontrol på stedet for 5 % af støttemodtagerne. GLM-normerne kontrolleres som led i krydsoverensstemmelsesordningen, der forvaltes anderledes end kravene om støtteberettigelse.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

78

De lovbestemte forvaltningskrav stammer fra den sektorbestemte lovgivning, og medlemsstaterne kan gøre brug af deres eksisterende administrations- og kontrolsystemer (artikel 96 i forordning (EU) nr. 1306/2013). De eksisterende kontrolsystemer kan således anvendes i synergi med kontrolsystemet for krydsoverensstemmelse. GLM-normerne burde heller ikke medføre større omkostninger for landbrugerne, da de er tænkt som grundlæggende normer. Omkostningerne til deres kontrol afholdes af IFKS, der også servicere andre instrumenter under den fælles landbrugspolitik.

Kommissionen opgjorde i sin årlige aktivitetsrapport fra 2014 de samlede omkostninger til kontrol i medlemsstaterne med det forbehold, at de tilbagevendende virkninger af efterfølgende kontrol (såsom krydsoverensstemmelse) også medfører ikkekvantificerbare fordele.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling. Gennemførelsen af denne anbefaling vil afhænge af resultatet af den planlagte undersøgelse af den administrative byrde. De administrative omkostninger til krydsoverensstemmelse bør ses i sammenhæng med de omkostninger, som manglende overholdelse medfører for samfundet, de offentlige finanser og miljøet, og de potentielle fordele ved krydsoverensstemmelse.

79

Mens rammen er fastlagt på EU-plan, er bedrifternes forpligtelser i henhold til lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normer i vid udstrækning fastsat af medlemsstaterne for at tage hensyn til de udfordringer og landbrugsstrukturer, der kendetegner de nationale eller regionale forhold. I den henseende er det vigtigt, at medlemsstaterne har en gennemførelsesmargen til beregning af sanktionerne for hver af disse forpligtelser for bedrifterne. EU-forordningen fastsætter det princip, at sanktionerne beregnes individuelt under hensyn til den konstaterede overtrædelses alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed. Den harmoniserede gennemførelse af disse principper i medlemsstaterne sikres navnlig gennem revisioner, der udføres af Kommissionen. Hvis der konstateres svagheder i en bestemt medlemsstat i den forbindelse, finder den relevante opfølgning sted i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen overvejer at gennemføre udveksling af bedste praksis vedrørende disse spørgsmål.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	15.7.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	16.6.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	7.9.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	31.8.2016

Krydsoverensstemmelsesordningen gælder for ca. 7,5 millioner landbrugere og knytter de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik (ca. 47 milliarder euro) sammen med landbrugernes overholdelse af grundlæggende regler vedrørende miljøet, fødevarerikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt god landbrugs- og miljømæssig stand. Vi konkluderede, at de foreliggende oplysninger ikke gav Kommissionen mulighed for at vurdere krydsoverensstemmelsens effektivitet tilstrækkeligt. Resultatindikatorerne tog ikke hensyn til omfanget af landbrugernes manglende overholdelse, og Kommissionen analyserede ikke årsagerne til overtrædelserne. Selv om ændringerne i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 har reduceret antallet af krydsoverensstemmelsesregler, er kontrolprocedurerne stadig komplekse. Dertil kommer, at omkostningerne ved at anvende krydsoverensstemmelse ikke er tilstrækkeligt kvantificeret.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret