

Särskild rapport

Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5983-7	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/407107	QJ-AB-16-026-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-6035-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/805566	QJ-AB-16-026-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5982-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/724183	QJ-AB-16-026-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

Särskild rapport**Att förenkla tvärvillkoren
och göra dem mer
ändamålsenliga är
fortfarande en svår uppgift**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomster eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning I (där ledamoten Phil Wynn Owen är ordförande) som är specialiserad på området hållbar användning av naturresurser. Föredragande ledamot var Nikolaos Milionis som biträdades av Ioulia Papatheodorou (kanslichef), Kristian Sniter, (attaché), Robert Markus (förstechef), Daniela Jinaru (uppgiftsansvarig) och Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez och Michael Spang (revisorer).



Från vänster till höger: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus och D. Jinaru.

Punkt

Ordförklaringar

I-IX Sammanfattning

1-10 Inledning

11-17 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18-71 Iakttagelser

18-36 **Kommissionen kunde inte göra en tillfredsställande bedömning av om tvärvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen**

22-27 De resultatindikatorer som kommissionen använde gav en ofullständig bild av tvärvillkorens ändamålsenlighet

28-33 Vid sin bedömning av tvärvillkorens ändamålsenlighet beaktade kommissionen inte i vilken omfattning jordbrukare inte uppfyllde dem

34-36 Kommissionen analyserade inte orsakerna till överträdelsena av tvärvillkor och hur man ska komma till rätta med dem

37-71 **Förvaltnings- och kontrollsystemet för tvärvillkor kan förenklas ytterligare**

41-47 Kontrollrutinerna är fortfarande komplexa

48-52 Stödordningen för småbrukare minskade den administrativa bördan men det skulle kunna påverka uppfyllelsen av tvärvillkorsmålen i en del medlemsstater

53-58 Med miljöanpassningen infördes ett ytterligare lager av kontroller avseende obligatoriska miljövänliga metoder

59-64 De kostnader som specifikt gäller genomförandet av tvärvillkorssystemet har inte kvantifierats tillräckligt

65-71 Grunden för beräkning av sanktioner vid överträdelser av tvärvillkor för jordbrukare i EU är inte tillräckligt harmoniserad

72-79 **Slutsatser och rekommendationer**

- Bilaga I** — **Tværvillkorsreglernas tillämpningsområde enligt bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013**
- Bilaga II** — **De viktigaste förändringarna av tværvillkorsreglernas tillämpningsområde inom GJP 2014–2020**
- Bilaga III** — **Berörda parter uttryckte ett behov av ytterligare förenkling**
- Bilaga IV** — **Fallstudier i den enkät som skickades till utbetalande organ**

Kommissionens svar

Budgetår: budgetåret för jordbruket ska täcka de utgifter och de inkomster som de utbetalande organen tar upp i räkenskaperna för fondernas budget under budgetår "N" som börjar den 16 oktober år "N-1" och löper till den 15 oktober år "N". (artikel 39 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013).

EGFJ: Europeiska garantifonden för jordbruket

Ejflu: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

GAEC: syftet med normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är att bidra till att förhindra markerosion, bibehålla markens innehåll av organiskt material och jordstruktur, säkerställa en lägsta hävdnivå, undvika försämring av livsmiljöer samt skydda och förvalta vattenmiljön; normerna infördes genom lagstiftningen om den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och gäller endast för GJP-mottagare. De ska fastställas av medlemsstaterna med hänsyn till lokala förhållanden.

GD Hälsa och livsmedelssäkerhet: Europeiska kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet som ansvarar för den sektorsspecifika lagstiftningen om folkhälsa, växtskydd, djurhälsa och djurskydd.

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: Europeiska kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling, som ansvarar för att genomföra jordbruks- och landsbygdsutvecklingspolitiken.

GD Miljö: Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö, som ansvarar för den sektorsspecifika lagstiftningen om miljö.

GJP: den gemensamma jordbrukspolitiken

Kontrollpunkter: detaljerade aspekter som kommer av tillämpningen av tvärvillkorsregler och ingår i checklistorna för de kontroller på plats och de administrativa kontroller som förvaltningsmyndigheter med ansvar för tvärvillkoren i varje medlemsstat (dvs. utbetalande organ) genomför eller lägger ut på andra kontrollorgan.

Organ för jordbruksrådgivning: offentligt eller privat organ som av en medlemsstat har fått förtroendet att sköta ett system för rådgivning till jordbrukare om markförvaltning och jordbruksförvaltning.

Regler om tvärvillkor: reglerna om tvärvillkor omfattar de föreskrivna verksamhetskrav (SMR) som fastställs i unionsrätten och de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC) som fastställs på nationell nivå enligt förteckningen i bilaga II till förordning (EU) nr 1306/2013, vilka avser miljö, klimatförändring och god jordbrukshävd, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd och djurskydd. Genom hela rapporten är "regler om tvärvillkor" och "skyldigheter enligt tvärvillkoren" utbytbara.

Revision av överensstämmelse: inspektioner på plats av GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings revisorer som gör att kommissionen kan kontrollera om medlemsstaterna har använt de medel som de har tilldelats via EGFJ och Ejflu korrekt och framför allt om de har välfungerande förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar att betalningarna till stödmottagarna är korrekta.

SMR: föreskrivna verksamhetskrav är ett antal skyldigheter som ingår i tvärvillkorsreglernas tillämpningsområde som valts ut från befintliga EU-direktiv och EU-förordningar om miljö, folkhälsa, växtskydd, djurhälsa och djurskydd (den sektorsspecifika lagstiftningen); kraven gäller redan utanför GJP-ramen.

Utbetalande organ: det organ i en medlemsstat som ansvarar för en korrekt bedömning, beräkning, inspektion och utbetalning av GJP-bidrag.

I

Genom tvärvillkoren kopplas de flesta stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) till jordbrukarnas efterlevnad av grundläggande regler för miljön, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt goda jordbruks- och miljöförhållanden. De gäller för närvarande för 7,5 miljoner jordbrukare som under 2015 tog emot cirka 47 miljarder euro i stöd¹. Samhället har höga förväntningar på att jordbrukare som får EU-bidrag uppfyller tvärvillkoren.

II

Lagstiftaren inrättade en EU-ram avseende tvärvillkor. Kommissionen ansvarar för att övervaka genomförandet av den. Medlemsstaterna omsatte EU-reglerna i skyldigheter för jordbrukare och kontrollerade om dessa skyldigheter fullgjordes. Vi granskade om förvaltnings- och kontrollsystemet för tvärvillkor var ändamålsenligt och om det kan förenklas ytterligare.

III

Vi kom fram till att kommissionen inte kunde göra en tillfredsställande bedömning av om tvärvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen. Trots de ändringar som gjordes av GJP inför perioden 2014–2020 kan förvaltnings- och kontrollsystemet för tvärvillkor förenklas ännu mer.

IV

De resultatindikatorer som kommissionen använde gav en ofullständig bild av tvärvillkorens ändamålsenlighet. Indikatorerna tog inte hänsyn till i vilken omfattning jordbrukarna inte uppfyllde tvärvillkoren. Dessutom analyserade kommissionen inte orsakerna till överträdelserna och hur man ska komma till rätta med dem.

V

Ändringarna i GJP för perioden 2014–2020 minskade antalet tvärvillkorsregler något genom att krav som inte var tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten slopades. Men kontrollförfarandena är fortfarande komplexa. Förenklingsåtgärder, som ordningen för småbrukare som lättar på förvaltningars och jordbrukares administrativa börda, måste vägas mot nödvändigheten av att uppnå målen med tvärvillkoren.

VI

Jordbruksmetoderna enligt det nya miljöanpassningsstödet liknar de tidigare normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Det betyder att det för närvarande finns två uppsättningar kompletterande jordbruksmetoder som strävar efter samma mål, nämligen bevarande av mark och skydd av den biologiska mångfalden. Trots att de obligatoriska normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och miljöanpassningsreglerna liknar varandra kontrolleras de inom två olika kontrollsystem. Det kan leda till ineffektiva kontrollsystemen och en extra administrativ börda.

¹ Dessa 7,5 miljoner jordbrukare utgör 68 % av alla jordbrukare som stöds av GJP och får 83 % av samtliga stöd. Småbrukare ingår inte i dessa siffror eftersom de inte omfattas av administrativa sanktioner om de inte uppfyller tvärvillkoren (se punkt 48).

VII

Kostnaderna för att tillämpa tvärvillkoren har inte kvantifierats tillräckligt. Så länge kommissionen inte har en tillförlitlig uppskattning av den sammanlagda kostnaden på tvärvillkorsnivå, där uppgifterna för berörda parter (EU-institutioner, medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollmyndigheter och jordbrukare) slås ihop kan den inte garantera att tvärvillkorssystemet är kostnadseffektivt.

VIII

Sanktionssystemet garanterade inte en tillräckligt harmoniserad grund för beräkningen av administrativa sanktioner för jordbrukare i EU som inte följde reglerna. Det var stora skillnader mellan medlemsstaterna i hur de bedömde faktorer som allvar, omfattning, varaktighet och avsiktlighet när de beräknade sanktioner för liknande fall.

IX

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Som ett led i sin konsekvensbedömning när det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen undersöka hur den kan vidareutveckla sina uppsättningar indikatorer för bedömningen av tvärvillkorens resultat och hur man med hjälp av indikatorerna ska bedöma jordbrukarnas efterlevnad av reglerna om tvärvillkor.
- Kommissionen bör från och med nu förbättra informationsutbytet om överträdelser som har med tvärvillkoren att göra mellan berörda avdelningar och på så sätt hjälpa dem att hitta orsakerna till överträdelserna och vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med dem.
- När det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen föreslå en anpassning av reglerna för kontroller på plats av tvärvillkor. Det bör göra att man kan koncentrera sig på centrala kontrollpunkter på ett mer ändamålsenligt sätt.
- Som ett led i sin konsekvensbedömning när det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen analysera erfarenheterna av att ha två system i bruk med liknande miljömål (normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och miljöanpassning) och se till att det finns större synergieffekter mellan dem. Vid analysen bör den beakta sådana kriterier som vilken effekt normerna har på miljön och hur jordbrukarna tidigare har följt reglerna.
- Efter rapporten om GJP:s resultat som ska läggas fram i slutet av 2018 bör kommissionen ta fram en metod för hur man mäter kostnaderna för tvärvillkor.
- När det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen främja en mer harmoniserad tillämpning av sanktioner på EU-nivå genom att ytterligare förtydliga begreppen allvar, omfattning, varaktighet, upprepning och avsiktlighet.

01

Genom tvärvillkoren kopplas de flesta GJP-stöd till jordbrukarnas efterlevnad av grundläggande regler för miljön, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt goda jordbruks- och miljöförhållanden. Det gäller för närvarande för 7,5 miljoner jordbrukare runtom i EU som under budgetåret 2015 tog emot cirka 47 miljarder euro i stöd som omfattades av reglerna om tvärvillkor (se **ordförklaringar**)². Om en jordbrukare inte följer dessa regler kan denne få en administrativ sanktion.

02

Systemet med tvärvillkor bygger på två huvudsakliga uppsättningar regler (i **bilaga I** finns en aktuell lista över reglerna). De föreskrivna verksamhetskraven är krav som väljs ut från befintliga direktiv och förordningar om miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är kompletterande regler som enbart gäller dem som får GJP-stöd. Enligt dem krävs hållbara metoder för jordbruksmark och de avser skydd av vatten, jordmån och kollager och bevarande av mark och landskapselement.

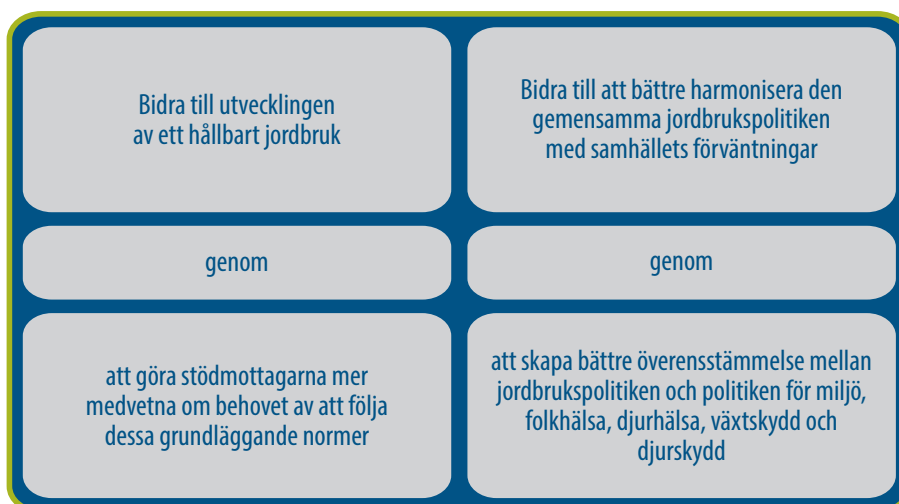
03

Systemet med tvärvillkor har följande två mål:

- 2 GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport 2015.
- 3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 549).

Figur 1

Målen med systemet med tvärvillkor



Källa: Skäl 54 i förordning (EU) nr 1306/2013³.

04

Samhället har höga förväntningar på att de jordbrukare som får EU-stöd uppfyller tvärvillkoren. Enligt den senaste enkäten från Eurobarometer⁴, som offentliggjordes i januari 2016, ansåg fler än fyra av fem svarande i EU att det är "befogat" att minska jordbrukares stöd om de inte följer reglerna.

05

Systemet med tvärvillkor är ett av instrumenten i GJP och genomförs via delad förvaltning, vilket innebär att kommissionen och medlemsstaterna delar på uppgifterna. Kommissionen har följande ansvarsområden:

- Följa den allmänna EU-ram som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordningar och rekommendationerna från Europaparlamentet vid förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet för årsredovisningen avseende genomförandet av EU-budgeten.
- Fastställa den detaljerade EU-ramen genom genomförandeförordningar och delegerade förordningar, och riktlinjer för genomförandet för medlemsstaterna.
- Kontrollera att medlemsstaterna fullgör sitt ansvar i enlighet med lagbestämmelserna och tillämpa finansiella korrigeringar när det visar sig att deras system är bristfälliga.
- Kontrollera att tvärvillkorens mål uppnås och rapportera om resultatet⁵.

06

GD Miljö och GD Hälsa och livsmedelssäkerhet ansvarar för att övervaka genomförandet och uppfyllelsen av målen i den sektorspecifika lagstiftning varifrån de föreskrivna verksamhetskraven har hämtats, medan GD Jordbruk och landsbygdsutveckling ansvarar för normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. GD Jordbruk och landsbygdsutveckling genomför revisioner för att kontrollera att medlemsstaterna har lämpliga förvaltnings- och kontrollsystem för tvärvillkor.

07

Medlemsstaterna ansvarar för att anta alla lagar, föreskrifter och administrativa bestämmelser för att fastställa en nationell ram som stämmer överens med EU:s allmänna och detaljerade ram för tvärvillkor och framför allt för följande:

- Införa system som förhindrar eller upptäcker och rättar fall av bristande efterlevnad.
- Göra kontroller på plats av ett urval på minst 1 % av jordbrukarna⁶.

4 *Special Eurobarometer 440 Europeans, Agriculture and the CAP* (specialnummer av Eurobarometer: 440 européer, jordbruket och GJP) kom den 21 januari 2016 och återspeglar de synpunkter som *TNS opinion & social* samlade in mellan den 17 och den 26 oktober 2015 på begäran av Europeiska kommissionen. Alla intervjuer gjordes personligen hemma hos slumpmässigt utvalda EU-medborgare.

5 Se till exempel del 6 Tvärvillkor i bilaga 10 till GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport.

6 Som en allmän regel måste kontroller på plats göras på ett urval av minst 1 % av mottagarna av GJP-stöd. För vissa krav, som identifiering och registrering av djur, är den lägsta kontrollnivån 3 % av jordbrukarna, vilket anges i den sektorspecifika lagstiftningen. Det betyder att det totala antal jordbrukare som kontrolleras avseende tvärvillkor i praktiken överstiger urvalet på 1 %. Under budgetåret 2015 till exempel uppgick procentandelen kontrollerade jordbrukare till 2,31 %. När det gäller de föreskrivna verksamhetskraven får medlemsstaterna bestämma att kombinera kontrollerna med dem som görs enligt den sektorspecifika lagstiftningen för att uppnå kontrollnivån på 1 % för tvärvillkor.

Inledning

- Fastställa sanktioner och återkräva felaktigt utbetalda belopp från jordbrukare som har brutit mot reglerna.
- Rapportera till kommissionen (granskad årsredovisning, finansiella rapporter och kontrollstatistik).

08

Mottagarna av GJP-stöd måste följa alla tvärvillkorsregler såsom de har fastställts i den nationella lagstiftningen. De riskerar att få sitt årliga EU-stöd reducerat om det visar sig att de bryter mot någon av dessa regler på grund av en handling eller underlåtelse som direkt kan tillskrivas dem.

09

År 2008 offentliggjorde vi en särskild rapport om tvärvillkorens ändamålsenlighet⁷. I rapporten kom vi fram till att systemet med tvärvillkor inte hade varit en ändamålsenlig politik och betonade att den rättsliga ramen medförde betydande svårigheter, framför allt för att den var för komplex.

10

Förenklingen av tillämpningsområdet och reglerna för systemet med tvärvillkor har varit ett konstant diskussionsämne mellan kommissionen, rådet och medlemsstaterna på grund av den komplexa ramen och behovet av att se till att reglerna kan kontrolleras och är tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten. Mellan 2008–2013, efter en "hälsokontroll" av GJP, gjordes ändringar av systemet med tvärvillkor⁸. Syftet med de ytterligare ändringar som gjordes inför den aktuella perioden 2014–2020 var följande⁹:

- Harmonisera normernas tillämpningsområde genom att samla dem i en enda förteckning och gruppera dem efter områden och ämne så att det kan säkerställas att systemet med tvärvillkor är konsekvent och att det synliggörs på ett bättre sätt.
- Slopa ett antal av de krav i tvärvillkorens tillämpningsområde som inte var tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten eller jordbruksföretagets areal, eller snarare rörde de nationella myndigheterna än stödmottagarna.

- 7 Särskild rapport nr 8/2008 *År tvärvillkoren ändamålsenliga?* (<http://eca.europa.eu>)
- 8 Genom rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 31.1.2009, s. 16) lades faktiskt två obligatoriska normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden till på det nyligen inrättade området Vattenskydd och vattenförvaltning och tre nya frivilliga normer på området lägsta hävdnivå för mark; samtidigt blev fyra av de befintliga normerna enligt förordning (EG) nr 1782/2003 frivilliga. Mindre ändringar noterades även när det gällde de föreskrivna verksamhetskraven genom vilka kravet i förordning (EG) nr 2629/97 avseende öronmärken, register på anläggningarna samt pass slopades.
- 9 I bilaga II beskrivs de ändringar som infördes till perioden 2014–2020 i detalj.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

11

Förenkling är en process som syftar till att harmonisera reglerna och kontrollerna och minska kostnaderna för efterlevnad. Förenklingsåtgärderna lättar på förvaltningars och jordbrukares administrativa börda men måste vägas mot nödvändigheten av att uppnå målen med tvärvillkoren.

12

Vi granskade de förvaltnings- och kontrollsystem för tvärvillkor som inrättats av kommissionen och medlemsstaterna och bedömde om tvärvillkoren är ändamålsenliga och i vilken omfattning de har förenklats inom den nya rättsliga ramen.

13

Den övergripande granskningsfrågan var:

”Är förvaltnings- och kontrollsystemet för tvärvillkor ändamålsenligt och kan det förenklas ytterligare?”

Rapporten kretsar kring de två huvudaspekterna ändamålsenlighet och förenkling.

14

Vi analyserade följande bevis vad gäller genomförandet av tvärvillkoren hittills:

- Den kontrollstatistik som medlemsstaterna skickade till kommissionen för budgetåren 2011–2014. Rapporterna innehöll uppgifter om antal jordbrukare som hade kontrollerats avseende en bestämd norm, antal konstaterade fall av bristande efterlevnad och omfattning och typ av fastställda sanktioner.
- Revisionsrättens revisioner av laglighet och korrekthet (revisioner inför revisionsförklaringen) som genomfördes under budgetåren 2011–2014.
- Revisioner av överensstämmelse som genomförts av kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) under budgetåren 2011–2014.

15

Vi analyserade information som gällde det förvaltnings- och kontrollsystem som införts vid kommissionen, som vi samlade in vid intervjuer med företrädare för GD Jordbruk och landsbygdsutveckling och vid genomgången av olika analyser, undersökningar och rapporter som har utarbetats av eller gjorts på uppdrag av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling. Vi bedömde även de potentiella effekterna av de ändringar som gjordes av GJP inför perioden 2014–2020 utifrån följande dokument: förberedande konsekvensbedömning, antagna förordningar och kommissionens uttalanden.

16

Vi skickade ut två enkäter som rörde ämnen som medvetenhet, efterlevnad och förenkling. Enkäterna skickade vi till utbetalande organ och organ för jordbruksrådgivning. Vi fick svar från de 64¹⁰ utbetalande organen i 27 medlemsstater¹¹, medan 72 av de 186 organ för jordbruksrådgivning som vi kontaktade svarade på den andra enkäten.

17

Vi besökte tre regioner i medlemsstaterna (Tyskland: Schleswig-Holstein, Spanien: Katalonien och Storbritannien: Nordirland), där vi intervjuade företrädare för de utbetalande organen och lantbrukarorganisationer och samlade in deras synpunkter på tvärvillkorens effekt på jordbruksföretagsnivå.

10 Vi skickade ut enkäten till 64 av de 84 utbetalande organ som finns eftersom det i vissa medlemsstater inte är alla utbetalande organ som har ansvar för tvärvillkor.

11 Kroatien ingick inte i revisionen på grund av att det saknades historiska uppgifter eftersom landet inte anslöt sig till EU förrän den 1 juli 2013.

Kommissionen kunde inte göra en tillfredsställande bedömning av om tvärvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen

18

I rapportens första del undersöker vi om de resultatindikatorer som kommissionen använde gav en fullständig bild av tvärvillkorens ändamålsenlighet, om de bedömde jordbrukarnas efterlevnad och om kommissionen analyserade orsakerna till överträdelser och hur man kan komma till rätta med dem. I punkterna 19–21 presenterar vi normerna för våra granskningar.

19

För att kunna mäta om målen för tvärvillkoren har uppnåtts (se punkt 2) bör kommissionen fastställa lämpliga resultatindikatorer¹². De bör vara i linje med principen om sund ekonomisk förvaltning (sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet)¹³. Kommissionen bör analysera och följa upp resultatrelaterade frågor.

20

Det är också nödvändigt att medlemsstaterna förebygger, upptäcker och effektivt beivrar eventuella oegentligheter som stödmottagare gör sig skyldiga till eller om de inte fullgör de skyldigheter de har¹⁴ och varje år rapporterar tillbaka till kommissionen om resultaten av sina kontroller.

21

Tvärvillkorens ändamålsenlighet bör bedömas med hänsyn till i vilken utsträckning jordbrukarna följer tvärvillkorsreglerna, som en central indikator för politikens bidrag till miljöskydd, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd. Om politiken ska bli mer ändamålsenlig bör ramen för tvärvillkoren utformas så att den inbegriper åtgärder som identifierar och tar itu med orsakerna till att jordbrukarna inte följer reglerna.

- 12 Enligt skäl 2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 834/2014 av den 22 juli 2014 om tillämpningsföreskrifter för den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 230, 1.8.2014, s. 1).
- 13 Artikel 30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1) (budgetförordningen) ger följande definitioner:
Principen om sparsamhet kräver att de resurser som institutionen använder för att genomföra sin verksamhet ska göras tillgängliga i rätt tid och vara av den kvantitet och kvalitet som behövs, samt ställas till förfogande till lägsta möjliga kostnad.
Principen om effektivitet avser förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås.
Principen om ändamålsenlighet avser hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås.
- 14 Enligt skäl 39 i förordning (EU) nr 1306/2013.

De resultatindikatorer som kommissionen använde gav en ofullständig bild av tvärvillkorens ändamålsenlighet

Situationen under perioden 2007–2013

22

När kommissionen skulle mäta uppfyllelsen av det första målet (att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk genom att göra stödmottagarna mer medvetna om behovet av att följa dessa grundläggande normer) använde den indikatorn "procentandel av GJP-stöd som omfattas av tvärvillkor", som visar den andel av GJP-stöd där jordbrukarna måste följa tvärvillkorsreglerna. Men indikatorn mäter inte hur medvetna jordbrukarna är om dessa regler eller i vilken utsträckning de följer dem.

23

När kommissionen skulle mäta uppfyllelsen av det andra målet (bättre harmonisera den gemensamma jordbrukspolitiken med samhällets förväntningar genom att skapa bättre överensstämmelse mellan jordbrukspolitiken och politiken för miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd) använde den indikatorn "allmänhetens uppfattning om tvärvillkor", som mättes i Eurobarometer-enkäten. Frågan och svarsalternativen i enkäten finns i **ruta 1**.

Ruta 1

Utdrag från Eurobarometer-enkäten

Fråga: "Enligt reglerna för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är jordbrukarnas stöd kopplade till kraven att följa reglerna för miljön, livsmedelssäkerhet och djurskydd (så kallade tvärvillkor). I vilken mån tycker du att det är befogat eller obefogat att minska bidragsstödet för jordbrukare som inte uppfyller normerna för livsmedelssäkerhet, miljö och djurskydd?"

Svarsalternativ: "Helt befogat, delvis befogat, delvis obefogat, helt obefogat, vet inte".

Resultat av enkäten: Fler än fyra av fem svarande i EU ansåg att det är "befogat" att minska jordbrukares bidragsstöd om de inte följer reglerna (svarsalternativen "helt befogat" eller "delvis befogat"). Den allmänna opinionen sedan den föregående enkäten i november 2007 var oförändrad.

Källa: Kommissionens Eurobarometer-enkät.

24

Denna indikator ger ingen information om huruvida GJP stämmer bättre överens med tvärvillkorsreglerna eller inte. Den speglar bara de tillfrågades politiska val och bedömer inte det faktiska resultatet av att tvärvillkor tillämpas.

25

Två andra resultatindikatorer: kontrollnivån vad gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden¹⁵ och andelen permanent betesmark rapporteras också av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling. Den första indikatorn mäter om medlemsstaterna hade uppnått den lägsta kontrollnivån. Det är enbart en indikator för efterlevnad av förordningen, som i sig inte mäter om tvärvillkoren är ändamålsenliga. Den andra indikatorn, som mäter den andel mark som har permanent bete inom en medlemsstat i förhållande till den totala jordbruksarealen, hade två brister: den avsåg bara en enda aspekt av tvärvillkoren och lyfte inte fram tvärvillkorens bidrag specifikt, det vill säga att permanent betesmark kan bevaras som ett resultat av en rad faktorer, varav endast en är tvärvillkor.

Situationen under perioden 2014–2020

26

Till perioden 2014–2020 använde man två indikatorer¹⁶ som direkt gällde tvärvillkor: det antal hektar som omfattas av tvärvillkor och den andel GJP-stöd som omfattas av tvärvillkor. Detta är kvantitativa indikatorer som endast mäter storleken på de populationer som de riktar sig till (dvs. jordbruksmark och GJP-stöd) och inte tvärvillkorens effekter.

27

Andra indikatorer som omfattar områden som påverkas av tvärvillkorsreglerna fastställdes på GJP:s övergripande nivå, som index över odlingslandskapets fåglar, vattenkvalitet, organiskt material i jordbruksjord och markerosion på grund av vatten. Men man visste inte vilken särskild inverkan själva tvärvillkoren hade på dessa övergripande indikatorer. Dessutom finns inga effektindikatorer för andra aspekter som tvärvillkoren är inriktade på, som livsmedelssäkerhet, identifiering och registrering av djur eller djurskydd.

15 Både före och efter GJP 2014 var den lägsta kontrollnivån vad gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden 1 % av jordbrukarna.

16 Bilaga till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 834/2014.

Vid sin bedömning av tvärvillkorens ändamålsenlighet beaktade kommissionen inte i vilken omfattning jordbrukare inte uppfyllde dem

28

Kommissionen samlar även in uppgifter om i vilken omfattning jordbrukare uppfyller tvärvillkoren med hjälp av den kontrollstatistik som medlemsstaterna lämnar in. Den informationen används dock inte som en resultatindikator och övervakas inte i förhållande till de mål som har fastställts på förhand.

29

Resultatet av revisionsrättens revisioner¹⁷ av lagligheten och korrektheten de senaste fyra åren (se **tabell 1**) och den statistik som medlemsstaternas kontrollmyndigheter har rapporterat för jordbrukare som kontrollerats på plats (se **tabell 2**) visade omfattande överträdelser av tvärvillkoren.

17 När det gäller tvärvillkor inriktade vi granskningen på utvalda krav avseende god jordbrukshävd och goda jordbruksförhållanden (undvika oönskad vegetation som inkräktar på jordbruksmark, bevara terrasser och olivodlingar samt iaktta minsta täthet för betesdjur och skyldigheter vad gäller slätter) och utvalda föreskrivna verksamhetskrav (verksamhetskravet avseende nitratdirektivet och verksamhetskravet avseende identifiering och registrering av djur) för vilka vi kunde inhämta bevis och nå en slutsats när vi gjorde granskningsbesöken. Under 2011 och 2012 var granskningens omfattning större för Ejflu än för EGJ eftersom den omfattade alla krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och alla föreskrivna verksamhetskrav avseende djurskydd. När det gällde EGJ granskades dessutom inte det föreskrivna verksamhetskrav som avsåg identifiering och registrering av djur 2011 och 2012.

Tabell 1

Våra resultat av granskningen av tvärvillkoren av slumpmässiga urval av jordbrukare

Fond	Uppgifter	Budgetår			
		2011	2012	2013	2014
EGJ	Antal stöd som omfattas av tvärvillkor	155	146	164	170
	Antal fall där överträdelser upptäcktes	22	24	44	46
	Överträdelser (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
Ejflu	Antal stöd som omfattas av tvärvillkor	73	75	61	64
	Antal fall där överträdelser upptäcktes	26	25	24	17
	Överträdelser (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Tabell 2

Överträdelser av tvärvillkor som medlemsstaterna har rapporterat på grundval av kontroller av en blandning av slumpmässiga och riskbaserade urval av jordbrukare

	Budgetår				
	2011	2012	2013	2014	2015
Överträdelsernas frekvens (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Källa: Medlemsstaternas statistik över tvärvillkor.

30

Jordbrukarna har blivit mer medvetna de senaste fem åren om sin skyldighet att följa reglerna om tvärvillkor, enligt vad cirka 90 % av de utbetalande organ och organ för jordbruksrådgivning som ingick i vår enkät uppgav. Men andelen fall av bristande efterlevnad är fortfarande stor och både medlemsstaternas kontroller och våra egna revisioner visar på en uppåtgående trend.

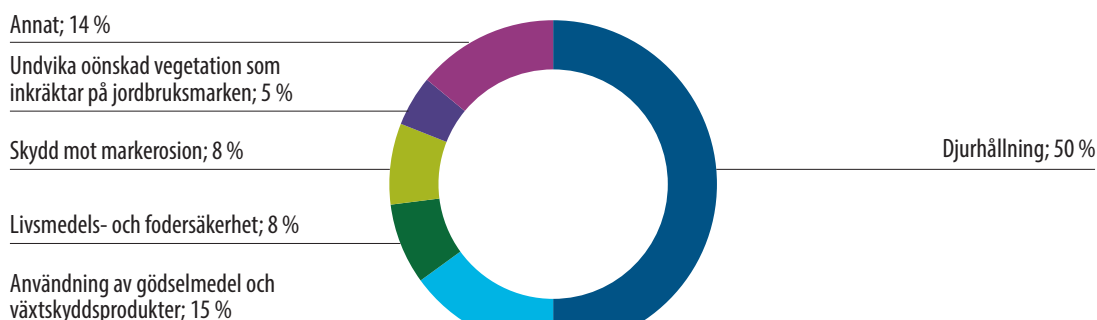
31

Från 2011 till 2013 fortsatte det totala antalet överträdelser som identifierades av medlemsstaternas kontrollmyndigheter att vara relativt konstant med nära 60 000 fall/år på EU-nivå, medan siffran ökade med nästan 20 % till ungefär 70 000 fall av bristande efterlevnad 2014 (främst på grund av ett ökat antal överträdelser av de föreskrivna verksamhetskraven avseende nitratdirektivet och identifieringen och registreringen av grisar och nötkreatur). Som framgår av **figur 2** stod fem huvudsakliga områden för nästan 90 % av det totala antalet överträdelser och de uppvisade också den högsta frekvensen av bristande efterlevnad¹⁸. De fem områdena omfattar totalt tio föreskrivna verksamhetskrav och fyra normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

18 Uttryckt som andelen jordbrukare hos vilka överträdelser konstaterades i förhållande till det totala antalet kontrollerade jordbrukare.

Figur 2

Områden där tvärvillkorsregler oftast överträds



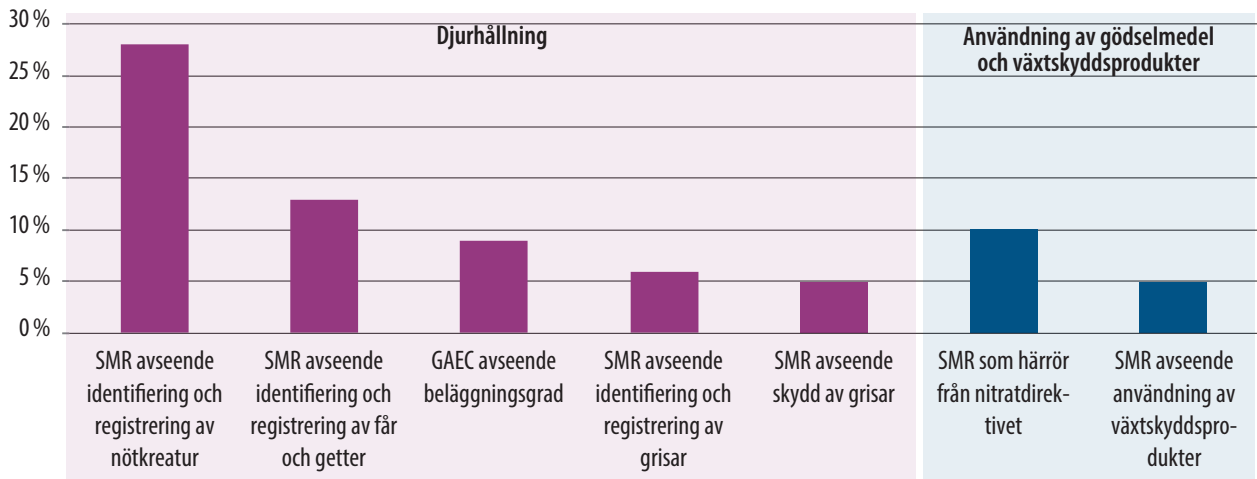
Källa: Europeiska revisionsrätten.

32

När det gäller de två största områdena visar **figur 3** att frekvensen av överträdelser av enskilda normer/krav överskred 5 % under budgetåret 2014:

Figur 3

Frekvens av överträdelser på de två områden där flest fall av bristande efterlevnad konstaterades



Källa: Europeiska revisionsrätten.

33

Vår analys visar också att flera normer hade färre överträdelser än 1 %, till exempel det föreskrivna verksamhetskravet avseende bevarande av vilda fåglar och naturliga livsmiljöer, normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för organiskt material i jordbruksjord, bevarande av jordstrukturen och bevarande av landskapselement.

Kommissionen analyserade inte orsakerna till överträdelserna av tvärvillkor och hur man ska komma till rätta med dem

34

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling analyserar informationen i kontrollstatistiken vid varje rapportering enhet separat (provins/region/statlig myndighet) och ser till att de uppfyller EU:s krav, till exempel att de uppnår den lägsta kontrollnivå på 1 % som fastställs i förordningen. Den genomför också revisioner av överensstämmelse för att se till att de förvaltnings- och kontrollsystem som inrättats av medlemsstaterna följer gällande EU-regler. Syftet med de revisionerna är att skydda de medel från vilka GJP-stödet betalades ut genom en kontroll av om medlemsstaternas minskningar av stöden till jordbrukarna tillämpas korrekt. Kommissionen tillämpar finansiella nettokorrigeringar på medlemsstater med bristfälliga system.

35

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling analyserar inte uppgifterna om överträdelser av tvärvillkoren på EU-nivå och gör inte heller några revisioner för att fastställa vilka villkor som oftast överträds, de potentiella orsakerna till överträdelserna eller möjliga lösningar för att komma till rätta med situationen. De andra generaldirektorat vid kommissionen som ansvarar för den politik som ligger till grund för de föreskrivna verksamhetskraven gör inte heller några sådana analyser. Generaldirektoratet för miljö (GD Miljö) till exempel, som ansvarar för sådan politik som den i nitratdirektivet, uppgav att dess avdelningar inte fick statistiken över de kontroller som medlemsstaterna genomför och därför kunde GD Miljö inte vidta några uppföljningsåtgärder i det avseendet och gjorde det inte heller. Det betyder att kommissionen endast kontrollerar de ekonomiska aspekterna utan att analysera tvärvillkorens effekt på de underliggande politiska målen avseende miljö, livsmedelssäkerhet och djurhälsa och djurskydd.

36

Fram till juli 2016 hade kommissionen inte undersökt orsakerna till varför reglerna kan ha överträtts eller hur man kan förhindra sådana situationer i framtiden¹⁹. Sådana undersökningar skulle också kunna ge värdefull information om behovet av att förenkla tvärvillkorssystemet ytterligare. Möjliga orsaker till att tvärvillkoren inte uppfylls kan antingen bero på en bristande förståelse av de ibland komplexa reglerna (se *bilaga III*) eller en brist på incitament eftersom kostnaden för att uppfylla dem kan vara oproportionerligt stor i förhållande till den lägsta kontrollnivån på 1 % och nivån på de sanktioner som tillämpas²⁰.

Förvaltnings- och kontrollsystemet för tvärvillkor kan förenklas ytterligare

37

I rapportens andra del undersöker vi om reglerna och kontrollrutinerna för tvärvillkoren hade förenklats, om ordningen för småbrukare uppnådde en balanserad minskning av den administrativa bördan, om det fanns risk för att miljöanpassningen och tvärvillkoren inte var väl samordnade, om kostnaderna för genomförandet mättes och om sanktioner fastställdes på ett konsekvent sätt i hela EU. I punkterna 38–40 presenterar vi normerna för våra granskningar.

38

I särskild rapport nr 8/2008 drog vi slutsatsen att ramen för tvärvillkor medförde betydande svårigheter, framför allt för att den är så komplex. Vi rekommenderade att kommissionen skulle förenkla ramen, framför allt genom att prioritera kraven och normerna, och organisera dem runt de huvudsakliga jordbruksverksamheterna.

19 Undersökningar hos jordbrukare har hittills endast gett information om delar som gäller kostnaden för tvärvillkor, såsom visas i punkt 61.

20 Påföljderna uppgick till totalt 67,5 miljoner euro under ansökningsåret 2014 såsom anges i GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport.

39

Kostnaderna för att införa tvärvillkor bör stå i proportion till den nytta som jordbrukarnas efterlevnad av gällande regler förväntas ge²¹. Kommissionen ska när den lägger fram reviderade eller nya utgiftsförslag uppskatta kontrollsystemens kostnader och fördelar²² i förhållande till de mål som ska uppnås.

40

Kommissionen bör också bidra till att främja ett enkelt och harmoniserat sanktionssystem i hela EU och se till att jordbrukarna behandlas lika och proportionellt. Kommissionen har befogenhet²³ att anta delegerade akter för att fastställa en enhetlig grund för beräkning av administrativa sanktioner vid överträdelse av tvärvillkor. Den får även utfärda tolkningsvägledning till medlemsstaterna.

Kontrollrutinerna är fortfarande komplexa

41

Till perioden 2014–2020 minskades antalet normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden från 15 till sju (genom att alla sju tidigare frivilliga normer och en obligatorisk norm slopades) och antalet föreskrivna verksamhetskrav från 18 till 13 (se **bilaga II**). Fyra av de föreskrivna verksamhetskrav som slopades var sådana som kommissionen inte tyckte var tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten. Det är ett bra exempel på en förenkling av ramen för tvärvillkor. Men tvärvillkorens tillämpningsområde kommer nu sannolikt att utvidgas. I det gemensamma uttalandet om tvärvillkor från Europaparlamentet och rådet²⁴ begärde man att ramdirektivet om vatten och direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel skulle ingå i tvärvillkoren när de hade införts i alla medlemsstater.

42

I vårt yttrande över kommissionens förslag till ändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020²⁵ framförde vi synpunkten att "kravlistan fortfarande är för utspridd över för många lagtexter, inte är tillräckligt inriktad på nyckelkrav och att det lägre antalet normer i realiteten inte innebär att komplexiteten i politiken har minskats".

21 Skäl 57 i förordning (EU) nr 1306/2013.

22 Artikel 33 i budgetförordningen.

23 Enligt artikel 101 i förordning (EU) nr 1306/2013.

24 Gemensamt uttalande som bifogats förordning (EU) nr 1306/2013.

25 Yttrande nr 1/2012 över vissa förslag till förordningar om den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % av de organ för jordbruksrådgivning som svarade på vår enkät ansåg att GJP för perioden 2014–2020 inte har lett till några betydande ändringar av tvärvillkorssystemet medan 28 % av dem ansåg att det nya systemet till och med är ännu mer komplicerat. Färre än 10 % av de utbetalande organen ansåg också att ändringarna i tvärvillkoren hade en måttlig eller mycket positiv effekt på de resurser som användes på områden som kontroller på plats och administrativa kontroller, sanktionssystem och informationsspridning till jordbrukare.

44

De utbetalande organen och organen för jordbruksrådgivning svarade i vår enkät att den främsta orsaken till att jordbrukare inte uppfyller tvärvillkor är att kraven är alltför komplicerade. Också de lantbrukarorganisationer som vi besökte under revisionen bekräftade den analysen. En förenkling skulle kunna betraktas som en lösning som garanterar en bättre efterlevnad från jordbrukarnas sida av de mest relevanta reglerna och därmed bidrar till systemets ändamålsenlighet. I det sammanhanget framfördes ett behov av ytterligare förenkling av tvärvillkorssystemet under vår revision av de utbetalande organen, organen för jordbruksrådgivning och lantbrukarorganisationer tillsammans med samstämmiga förslag (i **bilaga III** finns närmare uppgifter).

45

Komplexiteten berodde också på detaljrikedomen i de gällande reglerna. I **ruta 2** ger vi ett exempel på de detaljerade kraven i tvärvillkoren i medlemsstaterna. De detaljerade reglerna kan visserligen vara motiverade med hänsyn till olika miljö-situationer, men det finns risk för att jordbrukarna tycker det är svårt att tillämpa dem korrekt och de utbetalande organen att kontrollera dem.

46

I Förenade kungariket-Nordirland jämförde vi antalet kontrollpunkter som ingick i de checklistor för kontroller på plats av tvärvillkor som kontrollmyndigheterna använde för GJP fram till 2013 och senare, och vi konstaterade att ändringarna av GJP till perioden 2014–2020 hade begränsad effekt på antalet kontrollpunkter (se **ruta 3**). Myndigheterna i de två andra medlemsstater som besöktes bekräftade under intervjuerna att ändringarna i tvärvillkor till perioden 2014–2020 inte ledde till någon nämnvärd minskning av antalet kontrollpunkter.

Ruta 2

Exempel på krav som fanns med i handboken för kontroll av tvärvillkor i Förenade kungariket – Nordirland

Fråga 3.1.12 i inspektörernas checklista omfattar tre av tvärvillkorens 40 kontrollpunkter som följer av det föreskrivna verksamhetskravet avseende nitratdirektivet. Den är uppdelad på följande tre delfrågor:

3.1.12. Har organiska gödselmedel (inklusive smutsigt vatten) spridits inom en radie av tio meter från någon annan vattenväg än sjöar*, 20 meter från sjöar, 50 meter från ett borrhål, en källa eller en brunn, 250 meter från ett borrhål som används för allmän vattenförsörjning, 15 meter från exponerad kavernös eller karstifierad kalksten? (*se inspektörernas vägledning).

3.1.12a. Har organiska gödselmedel (inklusive smutsigt vatten) spridits på gräsmark med en genomsnittlig lutning på mer än 15 % och på någon annan mark med en genomsnittlig lutning på mer än 12 % inom 30 meter från en sjö eller 15 meter från någon annan vattenväg än sjöar (*se inspektörernas vägledning),

3.1.12b. Har kemiska gödselmedel spridits på gräsmark med en genomsnittlig lutning på mer än 15 % eller på någon annan mark med en genomsnittlig lutning på mer än 12 % inom tio meter från en sjö eller fem meter från en vattenväg (*se inspektörernas vägledning).

Källa: Utbetalande organ i Nordirland.

Ruta 3

Begränsad effekt av ändringarna i GJP för perioden 2014–2020 på de checklistor som används av kontrollmyndigheterna i Storbritannien – Nordirland

Antalet kontrollpunkter vid en fullständig inspektion av tvärvillkor var 257 för GJP fram till 2013 och 249 för GJP efter 2014.

För god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden har antalet kontrollpunkter ökat från 19 till 27 mellan de två perioderna.

Källa: Utbetalande organ i Nordirland.

47

Vid kontrollerna på plats måste alla skyldigheter enligt normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och de föreskrivna verksamhetskraven för vilka jordbrukarna har valts ut kontrolleras. Såsom nämnts ovan inbegriper dessa kontroller ofta hundratals kontrollpunkter i de olika checklistorna. Även om kontrollsystemen var ändamålsenliga skulle lagstiftningsramen²⁶ inte tillåta en mer riktad riskbaserad strategi enligt vilken vissa regler eller kontrollpunkter skulle kunna kontrolleras mer eller mindre ofta, till exempel med hänsyn till antalet överträdelser, sannolikheten för en överträdelse eller hur stora effekter en potentiell överträdelse skulle få.

26 Se artikel 71 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor.

Stödordningen för småbrukare minskade den administrativa bördan men det skulle kunna påverka uppfyllelsen av tvärvillkorsmålen i en del medlemsstater

48

GJP för perioden 2014–2020 införde stödordningen för småbrukare som ett förenklat system för direktstöd som beviljar upp till 1 250 euro i direktstöd till de jordbrukare som bestämmer sig för att delta i stödordningen. 15 medlemsstater har beslutat att genomföra denna frivilliga stödordning. I de länderna varierar det antal jordbrukare som deltar i stödordningen mellan 3 % (Slovenien) och 77 % (Malta). Kommissionen beräknade att stödordningen för småbrukare omfattar sammanlagt 4 % av EU:s totala jordbruksareal.

49

Stödmottagare som får stöd inom stödordningen för småbrukare ska inte åläggas en administrativ sanktion om de inte uppfyller tvärvillkoren²⁷. Därmed riskerar de inte att få minskat GJP-stöd om de överträder reglerna om tvärvillkor. Undantaget från tvärvillkoren motiveras med det faktum att för "jordbrukare som ingår i (...) stödordning[en] för småbrukare (...) kan de insatser som görs i enlighet med tvärvillkoren anses överstiga den nytta som det innebär att upprätthålla detta system för dessa småbrukare"²⁸.

50

Åtgärden kan också minska kostnaderna för att genomföra, förvalta och kontrollera tvärvillkoren: tio av de tolv utbetalande organ som uppgav att stödordningen för småbrukare var den främsta källan till besparingar uppskattade att GJP för perioden 2014–2020 skulle leda till minskade kostnader. Detta budskap upprepadet av de utbetalande organen i de tre medlemsstater som vi besökte.

51

Stödordningen för småbrukare är ett steg mot förenkling som minskar förvaltningars och jordbrukares extra bördor och leder samtidigt till kostnadsbesparingar. Men genomförandet av den bör i varje medlemsstat styras av behovet av att se till att det finns en lämplig balans mellan den administrativa förenklingen och uppfyllelsen av tvärvillkorsmålen och den sektorsspecifika lagstiftningen. Det finns skillnader mellan medlemsstater eller mellan regioner. I Rumänien till exempel utgör småbrukare cirka 71 % av jordbrukarna och står för 16 % av den totala areal som redovisas. I Slovenien däremot är det totala antalet småbrukare cirka 3 % och den areal som omfattas av stödordningen bara 1 %.

27 Enligt artikel 92 i förordning (EU) nr 1306/2013.

28 Enligt skäl 57 i förordning (EU) nr 1306/2013.

52

Litauen tillämpar visserligen inte stödordningen för småbrukare men följde liknande principer genom att jordbrukare under vissa trösklar undantogs från tillämpningen av särskilda tvärvillkorsregler. I **ruta 4** illustreras de potentiella risker som är kopplade till tillämpningen av sådana förenklingsåtgärder:

Ruta 4

Jordbrukares undantag från tvärvillkoren avseende nitratdirektivet i Litauen

Jordbrukare med en utnyttjad jordbruksareal på högst tio hektar behöver inte redovisa hur mycket gödselmedel de använder. De utgör mer än 70 % av alla jordbrukare och utnyttjar 14 % av jordbruksarealen.

Samtidigt behöver uppfödare som har färre än tio djurenheter på en plats inte ha något förvar för stallgödsel med relevant kapacitet. De utgör 87 % av alla uppfödare och håller 28 % av alla djurenheter.

Syftet med nitratdirektivet är att skydda miljön och medborgarnas hälsa. Användningen av trösklar kan minska småbrukarnas administrativa börda, men att undanta stora delar av jordbrukarnas mark och/eller djur från kontroller av tvärvillkor kan också ha en negativ effekt på uppfyllelsen av målen i nitratdirektivet.

Källa: Europeiska revisionsrätten – Årsrapporten 2015 – Figur 7.10.

Med miljöanpassningen infördes ett ytterligare lager av kontroller avseende obligatoriska miljövänliga metoder

53

Ett av den nya gemensamma jordbrukspolitikens syften är att förbättra miljöprestandan genom obligatoriska miljövillkor för direktstödet som kommer att stödja jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön och som är tillämplig i hela unionen²⁹. I de metoderna ingår diversifiering av grödor, bibehållandet av permanent gräsmark och inrättandet av arealer med ekologiskt fokus. 30 % av det årliga nationella taket ska betalas i form av ett sådant miljöanpassningsstöd för varje stödberättigande hektar³⁰.

54

Ett nytt miljöanpassningsstöd infördes i GJP för perioden 2014–2020. Jordbruksmetoderna enligt miljöanpassningen liknar de tidigare normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som omfattade jordbruksmetoder som växelbruk, skydd av permanenta betesmarker eller bevarande av landskapselement. För perioden 2014–2020 finns det således två uppsättningar kompletterande jordbruksmetoder som är inriktade på samma mål, nämligen att bevara marken och skydda den biologiska mångfalden.

29 Skäl 37 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikens och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 608).

30 Artikel 47 i förordning (EU) nr 1307/2013.

55

I sin årliga verksamhetsrapport för 2014 förklarade GD Jordbruk och landsbygdsutveckling att båda dessa obligatoriska instrument – miljöanpassning och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden – bidrar till samma mål: Man skriver att GJP därför kommer att kunna förbättra sin miljöprestanda genom att man ser till att en väsentlig del av jordbruksarealen i Europa omfattas av tvärvillkor, krav på miljöanpassning och miljöåtaganden i jordbruket.

56

Kontroller på plats när det gäller miljöanpassning görs på ett urval av 5 % av jordbrukarna som ett led i kontrollerna av stödkriterierna för direktstödsystemen³¹ i ett system som ligger utanför kontrollramen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, där ett urval av 1 % av de jordbrukare som omfattas av tvärvillkorskontroller kontrolleras³². Det betyder att efterlevnaden av kompletterande obligatoriska miljövänliga metoder kontrolleras inom två olika ramar.

57

När det gäller miljöanpassningen måste jordbrukarna fullgöra skyldigheten att ha minst 5 % av jordbruksföretagens åkermark som områden med ekologiskt fokus. I förordningen anges också att element som är skyddade av tvärvillkoren (som landskapselement eller buffertremsor) också får räknas för att fullgöra denna skyldighet. De hanteras därför inom två olika uppsättningar regler och kontroller.

58

I och med att miljöanpassning infördes finns det därför nu två kontrollsystem för obligatoriska miljövänliga metoder som kompletterar varandra och bidrar till samma mål, nämligen att förbättra GJP:s miljöprestanda. I förordningen om tvärvillkor anges visserligen att medlemsstaterna får använda sina befintliga kontrollsystem för att säkerställa att reglerna om tvärvillkor följs³³, men det finns risk för att medlemsstaternas kontrollsystem blir ineffektiva och för att jordbrukarna får en ytterligare börda.

31 Avdelning III i kommissionens förordning (EU) nr 809/2014.

32 Avdelning V i kommissionens förordning (EU) nr 809/2014.

33 Artikel 96 i förordning (EU) nr 1306/2013.

De kostnader som specifikt gäller genomförandet av tvärvillkorssystemet har inte kvantifierats tillräckligt

59

Kommissionen behöver en tillförlitlig uppskattning av de sammanlagda kostnaderna för tvärvillkoren, där de främsta berörda parterna (EU-institutioner, medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollmyndigheter och jordbrukare) slås ihop, för att kunna garantera att systemet är kostnadseffektivt.

60

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har beräknat att de totala kostnaderna för att förvalta och kontrollera jordbruksutgifter uppgår till närmare 4 miljarder euro eller ungefär 7 % av den totala EU-finansieringen³⁴. Men när det kommer till tvärvillkor har kostnaderna inte kvantifierats och det finns ingen tillförlitlig uppskattning.

61

I medlemsstaterna beror de stora kostnaderna på tvärvillkorens kontrollsystem. För det första krävs det kontroller av att jordbrukarna uppfyller normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, som är en kompletterande uppsättning regler som endast gäller för jordbrukare som får GJP-stöd. För det andra, när det gäller föreskrivna verksamhetskrav som grundar sig på befintliga direktiv och förordningar (sektorsspecifik lagstiftning)³⁵, måste specialiserade kontrollorgan kontrollera en lägsta kontrollnivå på 1 % som krävs enligt reglerna om tvärvillkor, och de har ytterligare rapporteringsskyldigheter när det gäller dessa kontroller.

62

När de föreskrivna verksamhetskraven infördes innebar det mer administrativa skyldigheter för jordbrukarna, som att de måste föra register och delta i tvärvillkorsinspektioner³⁶. Dessutom medför efterlevnad av normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kostnader för de jordbruksmetoder som krävs (arbetskostnader, kostnader för maskiner, bränsle och annat förbrukningsmateriel), ett inkomstbortfall på grund av att normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden antingen förbjuder eller kräver vissa metoder (t.ex. minskad avkastning), men även andra kostnader som användning av externa tjänsteleverantörer (t.ex. konsulter för vissa aspekter av tvärvillkoren).

63

I en rapport som beställdes av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling³⁷ och offentliggjordes 2014 bedömdes de faktiska kostnader som jordbrukare i EU ådrog sig för att kunna följa valda delar av lagstiftningen på områdena miljö, djurskydd och livsmedelssäkerhet. Undersökningen byggde på fallstudier från åtta av de mest representativa jordbrukssektorerna i EU. Den ger en indikation på vilken ekonomisk inverkan dessa skyldigheter har på jordbrukare (i ruta 5 finns en sammanfattning av resultatet när det gäller vetesektorn).

- 34 GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport 2014.
- 35 Till exempel rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97 (EGT L 204, 11.8.2000, s. 1).
- 36 Skäl 57 i förordning (EU) nr 1306/2013: "Systemet med tvärvillkor innebär vissa administrativa begränsningar för både stödmottagare och nationella förvaltningar på grund av de register som måste föras, de kontroller som ska utföras och de sanktioner som ska tillämpas när så behövs."
- 37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (bedömning av jordbrukares kostnader för efterlevnad av EU-lagstiftningen på områdena miljö, djurskydd och livsmedelssäkerhet) (AGRI-2011-EVAL-08). Undersökning gjord av CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), i samarbete med TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT - University of Ghent (BE).

Den effekt som efterlevnad av utvalda skyldigheter har på produktionskostnaderna inom vetesektorn

Av tvärvillkorens hela tillämpningsområde som gällde fram till 2013 beaktade man i undersökningen avseende vetesektorn de ackumulerade effekterna av fem obligatoriska normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (uppfylla minimikraven för marktäckning, sköta markförvaltningen, inrätta buffertremsor och undvika oönskad vegetation som inkräktar på jordbruksmark samt bibehålla landskapselement), en frivillig norm för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (växelskifte) och den lagstiftning som ligger till grund för två föreskrivna verksamhetskrav (nitratdirektivet och förordningen om växtskyddsprodukter). Ett annat krav som ligger utanför tvärvillkorens tillämpningsområde beaktades också: direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel.

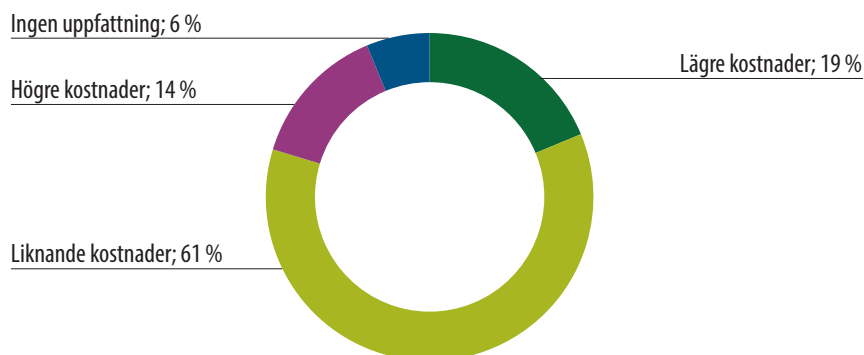
Författarna till undersökningen kom fram till att de åtgärder som jordbrukare vidtar för att garantera att de följer de regler som listas ovan kan öka produktionskostnaderna med mellan 1,97 % i Ungern och 3,42 % i Danmark.

64

De flesta utbetalande organen tror dessutom att ändringarna i GJP för perioden 2014–2020 sannolikt inte leder till minskade kostnader. När de utbetalande organen tillfrågades i enkäten om dessa ändringar kommer att leda till lägre, liknande eller högre kostnader för att genomföra, förvalta och kontrollera tvärvillkoren gav de följande svar:

Figur 4

De utbetalande organens uppskattning av vilken effekt ändringarna i GJP för 2014–2020 får på deras förvaltnings- och kontrollsystem för tvärvillkor



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Grunden för beräkning av sanktioner vid överträdelser av tvärvillkor för jordbrukare i EU är inte tillräckligt harmoniserad

65

Enligt EU-lagstiftningen ska en jordbrukare som inte följer reglerna om tvärvillkor åläggas en administrativ sanktion om felaktigheten beror på en handling eller en försummelse som direkt kan tillskrivas den stödmottagaren. Sanktionerna bör fastställas med beaktande av proportionalitetsprincipen (och bör anpassas efter hur allvarig felaktigheten är³⁸ och beräknas som en procentandel av GJP-stödet) och endast tillämpas endast tillämpas i de fall då en jordbrukare har agerat försumligt eller avsiktligt.

66

När sådana sanktioner beräknas bör man beakta hur allvarig, omfattande, varaktig och upprepad den felaktighet som konstaterats är. Om felaktigheten beror på försummelse minskar stödet med högst 5 %, om den upprepas minskas det med högst 15 %. Om felaktigheten är avsiktlig minskas stödet med minst 20 % men sanktionen kan gå så långt som till en fullständig uteslutning från en eller flera stödåtgärder under ett eller fler kalenderår.

67

Vi konstaterade att den praktiska tillämpningen av begreppet avsiktlig felaktighet väcker många frågor i medlemsstaterna. De utbetalande organens och lantbrukarorganisationernas företrädare i de tre medlemsstater som vi besökte uppgav att det är svårt att bevisa avsiktlighet om jordbrukaren inte tas på bar gärning.

68

Genomgången av kontrollstatistiken över tvärvillkor visar att vissa medlemsstater var striktare än andra när de tillämpade begreppet avsiktlig felaktighet: ingen jordbrukare straffades under perioden 2011–2014 för avsiktliga överträdelser i vissa medlemsstater (Tjeckien och Bulgarien) eller mycket få (Rumänien, Portugal och Ungern), medan andra medlemsstater använde begreppet betydligt oftare (Litauen, Grekland, Polen, Frankrike och Irland).

38 Skäl 35 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor (EUT L 181, 20.6.2014, s. 48).

69

För att kunna undersöka hur samma typer av felaktigheter bedöms i medlemsstaterna innehöll den enkät som vi skickade ut till de utbetalande organen två fallstudier om överträdelser av de föreskrivna verksamhetskraven avseende identifiering och registrering av nötkreatur och nitratdirektivet (hela fallstudierna återges i **bilaga IV**). De utbetalade organen ombads att kvantifiera den procentandel av sanktioner som de skulle tillämpa i dessa två fallstudier. I **ruta 6** finns en sammanfattning av de två fallstudierna och de svar vi fick.

Ruta 6

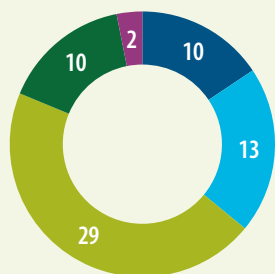
Fallstudier avseende de sanktioner som tillämpas i medlemsstaterna

Sammanfattning av de fallstudier som presenterades för medlemsstaterna

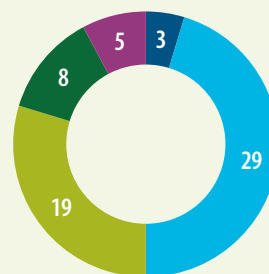
Under kalenderåret var jordbrukaren försenad med att registrera 20 djur. Jordbrukaren hade i genomsnitt 75 djur under året.

Vid kontrollerna på plats uppskattade inspektörerna att jordbrukarens lagringskapacitet för stallgödsel var 10 % lägre än vad som minst krävdes.

Antal utbetalande organ som tillämpade var och en av de möjliga minskningarna i procent



■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Inget svar



■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Inget svar

”Inget svar” visar att flera utbetalande organ inte kvantifierade överträdelserna.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

70

För samma överträdelse, som var att 20 nötkreatur inte registrerades i tid, skulle nästan hälften av medlemsstaterna tillämpa en sanktion på 3 % medan en femtedel av medlemsstaterna skulle tillämpa en sanktion på 1 % och resten en minskning på antingen 0 eller 5 %. Nästan hälften av medlemsstaterna skulle fastställa en sanktion på 1 % för otillräcklig lagringskapacitet för stallgödsel medan en tredjedel skulle tillämpa en sanktion på 3 % och sex medlemsstater skulle tillämpa en sanktion på antingen 0 eller 5 %.

71

Det var också stora skillnader på hur medlemsstaterna uppfattade allvaret i en överträdelse, så det fanns en risk för att liknande fall inte behandlades på samma sätt. Att så var fallet bekräftades av de olika sanktionsregler som fanns i de medlemsstater som vi besökte, vilket visas i **ruta 7**.

Ruta 7

Exempel på en sanktion för sen registrering av djur

I Tyskland – Schleswig-Holstein fastställde det utbetalande organet ingen sanktion för sen registrering om det antal nötkreatur som berördes av överträdelsen utgjorde mindre än 30 % av det totala antalet nötkreatur på jordbruksföretaget.

I Spanien – Katalonien finns däremot inga sådana trösklar.

72

Tvårvillkor har tillämpats sedan 2005 som en mekanism som kopplar de flesta GJP-stöd till jordbrukarnas efterlevnad av grundläggande regler för miljön, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt goda jordbruks- och miljöförhållanden. Målen med tvårvillkoren var att skapa bättre överensstämmelse mellan GJP och dessa politikområden (och på så sätt infria samhällets förväntningar) och göra stödmottagarna medvetna om behovet av att följa reglerna (och därmed bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk). Syftet med rapporten är att bedöma i vilken utsträckning förvaltnings- och kontrollsystemet för tvårvillkor har varit ändamålsenligt och kan förenklas ytterligare och utifrån det lämna rekommendationer om hur genomförandet av tvårvillkor kan förbättras på medellång och lång sikt.

73

Vi kom fram till att kommissionen inte kunde göra en tillfredsställande bedömning av om tvårvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen. Trots de ändringar som gjordes av GJP inför perioden 2014–2020 kan förvaltnings- och kontrollsystemet för tvårvillkor förenklas ännu mer.

74

Vi konstaterade att de resultatindikatorer som kommissionen använde gav en ofullständig bild av tvårvillkorens ändamålsenlighet. Indikatorerna tog inte hänsyn till i vilken omfattning jordbrukarna inte uppfyllde tvårvillkoren (punkterna 18–27).

Rekommendation 1

Som ett led i sin konsekvensbedömning när det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen undersöka hur den kan vidareutveckla sina uppsättningar indikatorer för bedömningen av tvårvillkorens resultat och hur man med hjälp av indikatorerna ska bedöma jordbrukarnas efterlevnad av reglerna om tvårvillkor.

Slutsatser och rekommendationer

75

Lagstiftaren inrättade en EU-ram avseende tvärvillkor. Kommissionen ansvarar för att övervaka genomförandet av den. Medlemsstaterna omsatte EU-reglerna i skyldigheter för jordbrukare och kontrollerade om dessa skyldigheter fullgjordes. En fjärdedel av de jordbrukare som kontrollerades på plats under budgetåren 2011–2014 hade dock brutit mot minst en av reglerna, trots att det underliggande syftet med tvärvillkoren var att se till att GJP stämde överens med reglerna. Kommissionen analyserade inte orsakerna till överträdelserna och inte heller hur man skulle komma till rätta med dem (punkterna 28–36).

Rekommendation 2

Kommissionen bör från och med nu förbättra informationsutbytet om överträdelser som har med tvärvillkoren att göra mellan berörda avdelningar och på så sätt hjälpa dem att hitta orsakerna till överträdelserna och vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med dem.

76

Ändringarna i GJP för perioden 2014–2020 minskade antalet tvärvillkorsregler något genom att krav som inte var tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten slopades. Men kontrollförfarandena är fortfarande komplexa. Även om kontrollsystemen var ändamålsenliga skulle lagstiftningsramen inte tillåta en mer riktad riskbaserad metod enligt vilken vissa regler eller kontrollpunkter skulle kunna kontrolleras mer eller mindre ofta, till exempel med hänsyn till antalet överträdelser, sannolikheten för en överträdelse eller hur stora effekter en potentiell överträdelse skulle få. Förenklingsåtgärder, som ordningen för småbrukare som lättar på förvaltningars och jordbrukares administrativa börda, måste vägas mot nödvändigheten av att uppnå målen med tvärvillkoren (punkterna 41–52).

Rekommendation 3

När det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen föreslå en anpassning av reglerna för kontroller på plats av tvärvillkor. Det bör göra att man kan koncentrera sig på centrala kontrollpunkter på ett mer ändamålsenligt sätt.

Slutsatser och rekommendationer

77

Ett nytt miljöanpassningsstöd infördes i GJP för perioden 2014–2020. Jordbruksmetoderna enligt miljöanpassningen liknar de tidigare normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som omfattade jordbruksmetoder som växelbruk, skydd av permanenta betesmarker eller bevarande av landskapselement. För närvarande finns det således två uppsättningar kompletterande jordbruksmetoder som är inriktade på samma mål, nämligen att bevara marken och skydda den biologiska mångfalden. Trots likheterna kontrolleras de obligatoriska normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och miljöanpassningsreglerna inom två olika kontrollsystem. Det kan leda till ineffektiva kontrollsystem och en extra administrativ börda (punkterna 53–58).

Rekommendation 4

Som ett led i sin konsekvensbedömning när det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen analysera erfarenheterna av att ha två system med liknande miljömål (normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och miljöanpassning) och se till att det finns större synergieffekter mellan dem. Vid analysen bör den beakta sådana kriterier som vilken effekt normerna har på miljön och hur jordbrukarna tidigare har följt reglerna.

78

Kostnaderna för tillämpningen av tvärvillkor har inte kvantifierats tillräckligt. Men det skulle krävas en bedömning av de samlade kostnaderna för tvärvillkor på EU-, medlemsstats- och jordbrukarnivå för att göra det möjligt att utforma och genomföra en kostnadseffektiv politik. En sådan beräkning bör göras före alla eventuella ändringar av politiken så att inga oproportionerliga kostnader uppkommer när man försöker uppnå de avsedda resultaten eller överväger alternativa instrument som skulle ge ett bättre kostnadsnyttförhållande (punkterna 59–64).

Rekommendation 5

Efter rapporten om GJP:s resultat som ska läggas fram i slutet av 2018 bör kommissionen ta fram en metod för hur man mäter kostnaderna för tvärvillkor.

Slutsatser och rekommendationer

79

Sanktioner för felaktigheter beräknas utifrån faktorer som allvar, omfattning, varaktighet och upprepning och också utifrån om jordbrukaren bröt mot reglerna genom försummelse eller avsiktligt. Vi konstaterade stora skillnader mellan medlemsstaterna i hur de tillämpade sanktionerna i praktiken (punkterna 65–71).

Rekommendation 6

När det gäller GJP efter 2020 bör kommissionen främja en mer harmoniserad tillämpning av sanktioner på EU-nivå genom att ytterligare förtydliga begreppen allvar, omfattning, varaktighet, upprepning och avsiktlighet.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Phil Wynn Owen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 7 september 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Tvårvillkorsreglernas tillämpningsområde enligt bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013

L 347/602

SV

Europeiska unionens officiella tidning

20.12.2013

BILAGA II

REGLER OM TVÅRVILLKOR I ENLIGHET MED ARTIKEL 93

SMR: Föreskrivna verksamhetskrav

GAEC: Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden

Område	Huvudämne	Krav och normer		
Miljö, klimatförändring, god jordbrukshävd	Vatten	SMR 1	Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1)	Artiklarna 4 och 5
		GAEC 1	Upprättande av buffertremisor längs vattendrag ⁽¹⁾	
		GAEC 2	Förenlighet med tillståndsförfarandena i de fall bevattningsvatten kräver tillstånd	
		GAEC 3	Skydd av grundvattnet mot förorening: förbud mot direkt utsläpp i grundvattnet och åtgärder för att förebygga indirekt förorening av grundvatten genom utsläpp i mark och filtrering genom markytan av farliga ämnen som förtecknas i bilagan till direktiv 80/68/EEG i dess gällande lydelse den sista giltighetsdagen, i den mån det rör jordbruksverksamhet	
	Jordmån och kollager	GAEC 4	Minimikrav för marktäckning	
		GAEC 5	Minimikrav för markanvändning som avspeglar lokala förhållanden för att begränsa erosion	
		GAEC 6	Bibehållande av markens innehåll av organiskt material genom lämpliga metoder, inklusive förbud mot bränning av stubbåkrar, utom i händelse av växtskyddsskal ⁽²⁾	
	Biologisk mångfald	SMR 2	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7)	Artikel 3.1, artikel 3.2 b, artikel 4.1, 4.2 och 4.4.
		SMR 3	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7)	Artikel 6.1 och 6.2.
	Lägsta hävdnivå för landskap	GAEC 7	Bibehållande av landskapselement, i lämpliga fall även häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd, åkerkanter och terrasser och även ett förbud mot att klippa häckar och träd under fåglarnas häcknings- och uppfödningstid samt, som ett alternativ, åtgärder för att undvika invasiva växtarter	
Folkhälsa, djurhälsa och växtskydd	Säkra livsmedel	SMR 4	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 1.2.2002, s. 1)	Artiklarna 14 och 15, artikel 17.1 ⁽³⁾ och artiklarna 18, 19 och 20

20.12.2013

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 347/603

Område	Huvudämne	Krav och normer		
		SMR 5	Rådets direktiv 96/22/EG av den 29 april 1996 om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av β -agonister vid animalieproduktion och om upphävande av direktiv 81/602/EEG, 88/146/EEG och 88/299/EEG (EGT L 125, 23.5.1996, s. 3)	Artikel 3 a, b, d och e samt artiklarna 4, 5 och 7
	Identifiering och registrering av djur	SMR 6	Rådets direktiv 2008/71/EG av den 15 juli 2008 om identifikation och registrering av djur (EUT L 213, 8.8.2005, s. 31)	Artiklarna 3, 4 och 5
		SMR 7	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97 (EGT L 204, 11.8.2000, s. 1)	Artiklarna 4 och 7
		SMR 8	Rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter och om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 samt direktiven 92/102/EEG och 64/432/EEG (EUT L 5, 9.1.2004, s. 8)	Artiklarna 3, 4 och 5
	Djur-sjukdomar	SMR 9	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (EGT L 147, 31.5.2001, s. 1)	Artiklarna 7, 11, 12, 13 och 15
	Växtskyddsmedel	SMR 10	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 1)	Artikel 55 första och andra mening
Djurskydd	Djurskydd	SMR 11	Rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (EUT L 10, 15.1.2009, s. 7)	Artiklarna 4 och 5
		SMR 12	Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning (EUT L 47, 18.2.2009, s. 5)	Artiklarna 3 och 4
		SMR 13	Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur (EGT L 221, 8.8.1998, s. 23)	Artikel 4

(¹) Buffertområden för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden måste både inom och utanför sådana sårbara zoner som anges i artikel 3.2 i direktiv 91/676/EEG åtminstone uppfylla de krav som avser spridning av gödselmedel på mark i närheten av vattendrag, vilka finns i punkt A4 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG, vilket ska tillämpas i enlighet med medlemsstaternas handlingsprogram, upprättade i enlighet med artikel 5.4 i direktiv 91/676/EEG.

(²) Kravet kan begränsas till ett allmänt förbud mot bränning av stubbåkrar, men en medlemsstat kan besluta att fastställa ytterligare krav.

(³) Genomfört särskilt genom

— artikel 14 i förordning (EG) nr 470/2009 och bilagan till förordning (EG) nr 37/2010.

— förordning (EG) nr 852/2004: artikel 4.1 och bilaga I del A (II 4 (g, h, j)), 5 (f, h), 6, III 8 (a, b, d, e), 9 (a, c).

— förordning (EG) nr 853/2004: artikel 3.1 och bilaga III avsnitt IX kapitel 1 (I-1 b, c, d, e; I-2 a (i, ii, iii), b (i, ii), c; I-3, I-4, I-5, II-A 1, 2, 3, 4; II-B 1 (a, d), 2, 4 (a, b)), bilaga III avsnitt X kapitel 1.1.

— förordning (EG) nr 183/2005: artikel 5.1 och bilaga I del A (I-4 e, g, II-2 a, b, e), artikel 5.5 och bilaga III (1, 2), artikel 5.6, och

— förordning (EG) nr 396/2005: artikel 18.

Bilaga II
De viktigaste förändringarna av tvärvillkorsreglernas tillämpningsområde inom GJP 2014–2020

Enligt artikel 93 i och bilaga II till förordning (EU) nr 1306/2013 samlades reglerna i en enda förteckning över 13 föreskrivna verksamhetskrav och sju normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. De viktigaste förändringarna jämfört med den tidigare lagstiftningen och kommissionens motivering till dem var följande:

- Sju frivilliga normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden slopades (för att medlemsstaterna skulle genomföra normerna mer likartat).
- Det föreskrivna verksamhetskravet om användningen av avloppsslam slopades (kraven gällde i regel avloppsreningsföretag och inte jordbrukare).
- Tre föreskrivna verksamhetskrav avseende anmälan om djursjukdomar slopades (de systematiska kontrollerna av tvärvillkor lämpade sig inte för förekomster av ovanliga sjukdomar).
- Tillämpningsområdet för de två föreskrivna verksamhetskraven på bevarande av vilda fåglar och naturliga livsmiljöer minskade (överträdelser kunde endast identifieras om jordbrukarna togs på bar gärning; kontrollerna av tvärvillkor, som till sin natur är systematiska, var inte lämpliga för den typen av överträdelse).
- Det föreskrivna verksamhetskravet avseende skydd av grundvatten mot föroreningar omvandlades till en ny norm för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.
- Normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden avseende skyddet av permanent betesmark omvandlades till en av tre metoder för miljöanpassningsstöd.
- Normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som är undvika oönskad vegetation som inkräktar på jordbruksmark har blivit ett stödkriterium inom det grundläggande systemet för direktstöd.

Berörda parter uttryckte ett behov av ytterligare förenkling

Vid den trettioåttonde konferensen för utbetalande organs direktörer som hölls i Luxemburg i november 2015 drog den särskilda arbetsgrupp som arbetade med frågan "förenkling – tvärvillkor" slutsatsen att tvärvillkorssystemet måste reformeras och förenklas på lång sikt för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020. Tre prioriterade områden identifierades:

- Begränsa de kontroller som görs på plats till relevanta, objektivt kontrollerbara tvärvillkor som kan tillämpas på ett sätt som ger fullständig rättssäkerhet.
- Se till att de regler som utgör en del av tvärvillkoren är relevanta med hänsyn till deras betydelse för jordbrukssektorn, antalet berörda jordbrukare, hur ofta förekommande den motsvarande verksamheten är och svårigheter med rättssäkerheten när vissa regler kontrolleras.
- Slopa den allmänna regeln för minskningar för avsiktliga felaktigheter och lägga till mer proportionerliga regler för minskningar och sanktioner.

I en av de öppna frågorna i enkäten bad vi om synpunkter på de tre huvudåtgärder som skulle kunna bidra till att förenkla tvärvillkorssystemet och/eller göra det mer ändamålsenligt. De tre förslag som de utbetalande organen oftast tog upp var följande i fallande ordning:

- Minska antalet tvärvillkor och inrikta sig på dem som anses vara viktigast och strikt relevanta för jordbruksverksamheten.
- Ändra sanktionssystemet, till exempel genom att slopa begreppet avsiktlig felaktighet, införa ett visst mått av tolerans innan en felaktighet fastställs (t.ex. när det handlar om registrering och identifiering av djur), förenkla metoden för att beräkna minskningar och sanktioner (som för närvarande grundas på begreppen omfattning, allvar och varaktighet).
- Minska omfattningen av kontrollerna på plats och införa urvalsbaserad granskning, till exempel när det gäller gårdar med stora djurbesättningar, inrikta granskningen på de områden där risken är störst och minska antalet kontroller av normer där ett obetydligt antal felaktigheter konstateras och slopa de kontrollpunkter som inte alltid kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt på plats.

De organ för jordbruksrådgivning som deltog i enkäten föreslog dessutom att jordbrukarna skulle få mer hjälp, till exempel i form av utbildning i att föra register, praktiska vägledningar och handböcker, mer läsarvänlig information och kampanjer om tvärvillkorens positiva effekter på miljön, livsmedelssäkerheten och djurskyddet.

De lantbrukarorganisationer som vi träffade i de tre medlemsstaterna identifierade också prioriteringar för förenkling i samma stil: minska antalet regler om tvärvillkor, ändra sanktionssystemet (slopa begreppet avsiktlig felaktighet, visa större tolerans och förenkla metoden för att beräkna sanktioner) och inrikta kontrollerna bättre på de jordbrukare som uppvisar störst risk.

Fallstudier i den enkät som skickades till utbetalande organ

Jordbrukare XY valdes slumpvis ut för en kontroll på plats av tvärvillkor och föreskrivet verksamhetskrav 7 för ansökningsåret 2014. Jordbrukaren hade inte valts ut för kontroll på plats under de tre närmast föregående åren. Jordbrukaren lämnade in ett ersättningsanspråk för ansökningsåret 2014 där han deklarerade 70 hektar och 80 nötkreatur. Jordbrukaren har rätt till totalt 25 000 euro i direktstöd.

Vid kontrollen på plats kontrollerade inspektörerna jordbruksregistret avseende djur och underlag som visade att djur deklarerats och registrerats (födda och döda). Inspektörerna fann att 20 djur hade registrerats efter att tidsfristen på sju dagar hade gått ut (mellan åtta och 20 dagars försening noterades). Under kalenderåret 2014 var antalet djur i genomsnitt 75.

Inspektörerna fann också att jordbrukaren under kalenderåret 2013 hade deklarerat tio djur efter tidsfristen på sju dagar. Under kalenderåret 2013 var antalet djur i genomsnitt 70. Ange om du skulle tillämpa en påföljd för ansökningsåret 2014. Om du skulle göra det, ange vilken påföljd i procent som ska tillämpas i enlighet med den nationella och/eller regionala lagstiftningen och normen. Om svaret är nej, ange "ingen påföljd".

Jordbrukare WZ valdes slumpvis ut för en kontroll på plats av tvärvillkor och föreskrivet verksamhetskrav 4 för ansökningsåret 2014. Jordbrukaren hade inte valts ut för kontroll på plats under de tre närmast föregående åren.

Den jordbrukare som inspekterades äger 964,35 hektar och 145 djur för vilka han behöver en lagringskapacitet för stallgödsel på 4 400 m³ (sex månaders lagring). Den kapacitet som inspektörerna fann och beräknade vid inspektionen på plats var 10 % lägre än vad som krävdes.

Ange om du skulle tillämpa en påföljd för ansökningsåret 2014. Om du skulle göra det, ange vilken påföljd i procent som ska tillämpas i enlighet med den nationella och/eller regionala lagstiftningen och normen. Om svaret är nej, ange "ingen påföljd".

Sammanfattning

II

När tvärvillkorssystemet beskrivs måste det klart framgå att de grundregler för föreskrivna verksamhetskrav som integrerats i tvärvillkoren redan gäller i medlemsstaterna tack vare den övergripande sektorsspecifika lagstiftningen.

III

Sedan 2005 har den kontinuerliga processen för att se över och förenkla tillämpningen av tvärvillkor gett följande resultat:

Kontrollförfarandena förenklades under perioden 2005–2013 genom införandet av bestämmelser om harmonisering av kontrollnivåer, förhandsmeddelande, planering och utformning av kontrollerna på plats samt fastställande av kontrollurval.

Genom den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) har antalet föreskrivna verksamhetskrav dessutom minskats från 18 till 13 och antalet normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden har minskats från 15 till 7. De skyldigheter som ingår i systemet för tvärvillkor granskades med avseende på om de var kontrollerbara, direkt kunde tillskrivas jordbrukarna (och inte medlemsstaterna) och om de var kopplade till jordbruksverksamhet.

Kommissionen anser att omfattningen på de satsningar som redan gjorts för att förenkla systemet gör det mycket osannolikt att någon ytterligare förenkling kan uppnås utan att undergräva till exempel tvärvillkorens miljömål.

IV

Kommissionen anser att de resultatindikatorer som utnyttjats för att mäta tvärvillkorens ändamålsenlighet när det gäller att uppnå de uppställda målen är de lämpligaste utifrån den tillgängliga informationen. Syftet med tvärvillkorsmålen är att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk genom att öka jordbrukarnas medvetenhet och se till att GJP ligger mer i linje med samhällets förväntningar. Målen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är att bidra till markskydd, bibehålla markens innehåll och struktur av organiskt material, säkra en lägsta hävdnivå, undvika att livsmiljöer försämrats och säkra en god vattenförvaltning. I detta avseende är tvärvillkor inte ett verktyg för genomförande av politiken på andra områden, som har sina egna mål.

Analys av orsakerna till överträdelser görs i samband med tillämpningen av den sektorsspecifika lagstiftningen. Tvärvillkoren och systemet för jordbruksrådgivning spelar en roll för att komma åt orsakerna till överträdelserna.

VI

Miljömålen (till exempel markhävd och biologisk mångfald) gäller inte bara för miljöanpassningsstöden och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, utan också för miljö- och klimatåtgärder inom andra delarna samt miljölagstiftningen. Dessa olika instrument skiljer sig emellertid åt i fråga om typ, syfte och funktion och kompletterar varandra. Deras kompletterande natur framgår av figur 1 i SWD(2016)218 final.

Såväl miljöanpassningsreglerna som normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden förvaltas av det integrerade administrations- och kontrollsystemet. Detta säkerställer bästa tänkbara resursutnyttjande. Det finns emellertid orsaker till att normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inte nödvändigtvis kontrolleras tillsammans med miljöanpassningsreglerna. Eftersom miljöanpassning är ett kriterium för stödberättigande kontrolleras den i förväg genom administrativa kontroller och kontroller på plats för 5 % av stödmottagarna. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kontrolleras i samband med tvärvillkoren som hanteras på annat sätt än kraven för stödberättigande.

VII

De föreskrivna verksamhetskraven har sina rötter i sektorsspecifik lagstiftning och medlemsstaterna får använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem (artikel 96 i förordning (EU) nr 1306/2013). Befintliga kontrollsystem kan därför användas för att kontrollera tvärvillkoren, vilket ger synergivinster. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden bör inte heller medföra betydande kostnader för jordbrukarna eftersom de är avsedda att vara basnormer. Kostnaderna för att kontrollera dem betalas genom det integrerade administrations- och kontrollsystemet, som också betjänar andra instrument inom GJP.

I sin årliga verksamhetsrapport för 2014 gjorde kommissionen en uppskattning av de totala kostnaderna för kontroll i medlemsstaterna med reservationen att den avskräckande effekten av efterhandskontroller (av till exempel tvärvillkor) även medförde fördelar som var omöjliga att kvantifiera.

VIII

Även om ramen fastställs på EU-nivå bestäms skyldigheterna enligt föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på gårdsnivå till stor del av medlemsstaterna för att beakta utmaningar och jordbruksstrukturer i nationell eller regional miljö. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ges ett visst manöverutrymme när det gäller att beräkna påföljderna för var och en av dessa skyldigheter på gårdsnivå. Enligt EU-förordningen är principen den att påföljderna ska beräknas från fall till fall med beaktande av den fastställda överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet, upprepning eller avsikt. En harmoniserad tillämpning av dessa principer i samtliga medlemsstater säkerställs framför allt genom de revisioner som utförs av kommissionen. Om brister skulle påträffas i en viss medlemsstat i detta avseende görs en lämplig uppföljning i samband med att räkenskaperna avslutas.

IX Första strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

IX Andra strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

IX Tredje strecksatsen

Kommissionen godtar inte denna rekommendation. Genom revisionsrättens rekommendation skulle inte tvärvillkoren förenklas. I stället skulle deras tillämpningsområde minskas. En förenkling av tvärvillkorens tillämpningsområde har redan genomförts flera gånger. Medlemsstaterna har dessutom nu ett stort manöverutrymme för att beakta riskerna i samband med kontrollurvalet och för att optimera sina kontrollsystem. Kommissionen anser att denna rekommendation kunde leda till att man lättar på reglerna för kontroller på plats, vilket i slutändan skulle undergräva tvärvillkorens ändamålsenlighet.

IX Fjärde strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionens svar

IX Femte strecksatsen

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation. Tillämpningen av denna rekommendation kommer att vara avhängig resultatet från den planerade studien av administrativa bördor. De administrativa kostnaderna för tvärvillkor bör ses mot bakgrund av vad kostnaderna skulle bli för samhället, de offentliga finanserna och miljön och tvärvillkorens minskade potentiella fördelar om de inte efterlevs

IX Sjätte strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen planerar att organisera utbyten av bästa praxis i dessa frågor.

Inledning

06

Den sektorsspecifika lagstiftningen gällde i medlemsstaterna redan innan tvärvillkoren infördes.

09

Kommissionen genomförde samtliga godtagna rekommendationer från revisionsrättens särskilda rapport nr 8/2008.

10

Ändringarna för 2014–2020 genomfördes och tvärvillkorssystemet förändrades kraftigt i samband med den senaste GJP-reformen.

10 Andra strecksatsen

De skyldigheter som ingår i systemet för tvärvillkor granskades med avseende på om de var kontrollerbara, direkt kunde tillskrivas jordbrukarna (och inte medlemsstaterna) och om de var kopplade till jordbruksverksamhet.

Iakttagelser

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 18–21

Syftet med tvärvillkoren är att bidra till utvecklingen av hållbart jordbruk, se till att GJP ligger mer i linje med samhällets förväntningar, förebygga markerosion, bibehålla markens innehåll och struktur av organiskt material, säkra en lägsta hävdnivå, undvika att livsmiljöer försämrats och säkra en god vattenförvaltning. Tvärvillkoren är inte ett verktyg för att genomföra politiken inom andra områden. Detta gjordes klart redan när tvärvillkoren infördes, eftersom tvärvillkor inte är ett villkor för stödberättigande (se ordförandeskapets kompromiss av den 26 juni 2003). Tvärvillkoren verkar indirekt genom att öka stödmottagarens medvetenhet. Det är den underliggande sektorsspecifika politiken och inte tvärvillkoren som ska peka ut och ta itu med orsakerna till att jordbrukare inte efterlever den sektorsspecifika lagstiftning som de föreskrivna verksamhetskraven bygger på.

I enlighet med bilaga II i förordning (EU) nr 1306/2013 skulle dessutom enbart vissa utvalda artiklar eller punkter från den sektorsspecifika lagstiftningen vara relevanta för en sådan analys, som borde beakta politikens bredare tillämpningsområde.

Vad gäller miljölagstiftningen har särskilda resultatindikatorer utvecklats för varje sektorsspecifikt direktiv som omfattas av föreskrivna verksamhetskrav och indikatorer håller på att utvecklas som ett led i EU:s markstrategi. Trenderna vad gäller läget för miljön enligt den information som rapporterats enligt direktiven som omfattas av tvärvillkorens tillämpningsområde är knutna till ändamålsenligheten för de direktivens genomförandebestämmelser.

Förutom tvärvillkoren är varje åtgärd på EU-nivå inom GJP, med eller utan budgetpåverkan, föremål för fortlöpande utvärdering. Särskilda resultatindikatorer ingår i varje sektorsspecifikt direktiv som omfattas av föreskrivna verksamhetskrav och indikatorer utvecklas till exempel inom ramen för markpolitiken.

22

Kommissionen anser att resultatindikatorn "Procentandel av GJP-stöd som omfattas av tvärvillkor" återspeglar tvärvillkorens effekter bland jordbrukarna. Ju mer betalningarna omfattas av tvärvillkor, desto större blir de finansiella effekterna av en eventuell överträdelse för varje enskild jordbrukare, vilket ökar jordbrukarnas medvetenhet om behovet av att följa reglerna. Tvärvillkoren har ökat jordbrukarnas medvetenhet och utlöst vissa förändringar av jordbruksmetoderna.

24

Kommissionen anser att resultatindikatorn "Synpunkter från allmänheten om tvärvillkor" visar tvärvillkorens ändamålsenlighet när det gäller att uppfylla samhällets förväntningar genom att förbättra överensstämmelsen mellan GJP och åtgärder inom andra berörda politikområden. Frågorna i Eurobarometer-enkäten avser just i vilken mån kopplingen mellan GJP-stöd och respekt för reglerna accepteras. Resultaten är i detta avseende till största delen positiva.

25

Kommissionen anser att resultatindikatorn "Kontrollnivå för normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden" ger en bra uppfattning av det förväntade miljöresultatet. Under förutsättning att de nationella normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden har utformats korrekt av medlemsstaterna bör respekt för de normerna från jordbrukarnas sida leda till ett positivt resultat för miljön. Genom att respektera kontrollnivån kan man i görligaste mån säkerställa att jordbrukarna respekterar reglerna. Detta är det bästa närmevärdet med tillgänglig information.

Kommissionen betraktar också resultatindikatorn "Betesmarkens andel av den totala utnyttjade jordbruksarealen" som ett bra närmevärde för detta instruments ändamålsenlighet. Denna indikator övervakas för att kontrollera att medlemsstaterna har vidtagit nödvändiga åtgärder när frekvensen sjunker under det tillåtna tröskelvärdet. Det är uppenbart att frekvensens utveckling påverkas av olika faktorer, men det är inte vad indikatorn mäter här.

26

Kommissionen anser att dess indikatorer är lämpliga för målen för tvärvillkoren. Resultatindikatorn "Antalet hektar som omfattas av tvärvillkor" återspeglar tvärvillkorens ändamålsenlighet på rätt sätt och är användbar som ett komplement till befintliga resultatindikatorer. De regler som omfattas av tvärvillkor gäller i stor utsträckning metoder som ska vidtas på jordbruksområdet (normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, metoder inom miljölagstiftningen, användning av bekämpningsmedel etc.). Ju fler hektar som omfattas av tvärvillkorssystemet, desto effektivare är systemet.

27

De indikatorer som nämns av revisionsrätten, såsom index över fåglar i jordbruksmarker, vattenkvalitet etc., är resultatindikatorer som återspeglar de allmänna målen för GJP och andra av EU:s politikområden. Flera olika instrument, av vilka tvärvillkor enbart är ett av inslagen, bidrar till att uppfylla dessa allmänna mål. De särskilda tvärvillkorsmålen, som återspeglar det särskilda bidraget från detta instrument till GJP:s allmänna mål, återspeglas i de resultatindikatorer som redovisas i punkterna 22–26.

28

Kommissionen anser inte att antalet överträdelser är en lämplig indikator för tvärvillkorens resultat. Kontrollstatistiken för tvärvillkoren används som en indikator i samband med GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings revisioner för att visa hur medlemsstaternas kontrollsystem fungerar. En stor andel överträdelser inom en viss sektor kan också indikera att de kontroller som görs av tvärvillkoren är effektiva.

29

Överträdelserna är främst knutna till två uppsättningar krav (se punkt 31 och figurerna 2 och 3).

30

Ökningen av andelen överträdelser kan vara resultatet av en förbättring av kontrollsystemet snarare än en ökning av antalet fall av bristande efterlevnad.

33

Påståendet, till exempel i fråga om vilda fåglar, gäller inte samtliga medlemsstater. Kommissionen vill framhålla att till exempel när det gäller vilda fåglar måste man ta hänsyn till att även om den totala andelen överträdelser är den som beskrivs av revisionsrätten, är det ett fåtal medlemsstater där kommissionens revisioner har upptäckt allvarliga problem med kontrollerna. En liten andel överträdelser kan följaktligen också bero på bristfälliga kontrollsystem i medlemsstaterna.

34

Analys av orsakerna till överträdelserna och vilka åtgärder som ska vidtas i sammanhanget är inte en uppgift för tvärvillkorssystemet utan för den sektorsspecifika politiken. När det gäller tvärvillkoren analyserar GD Jordbruk och landsbygdsutveckling emellertid kontrollstatistiken som ett led i sin riskanalys när revisionsprogrammet ska fastställas.

35

Kommissionen anser inte att tvärvillkoren är ett verktyg för att genomdriva efterlevnaden av sektorsspecifik lagstiftning.

För ansökningsåret 2014 genomförde kommissionen särskilda revisioner av tvärvillkoren i vissa medlemsstater med inriktning på djurrelaterade frågor. Man bör emellertid beakta att kommissionens revisioner av tvärvillkoren utgår från skyddet av EU:s ekonomiska intressen på jordbruksområdet.

GD Miljö tar emot revisionsrapporterna och kommer att få statistikuppgifter från GD Jordbruk och landsbygdsutveckling. GD Miljö kommer att analysera orsakerna till överträdelserna och följer vid behov upp detta med medlemsstaterna.

36

Tvårvillkoren är inte ett verktyg för att genomföra politiken inom andra områden. Detta gjordes klart redan när tvårvillkoren infördes, eftersom tvårvillkor inte är ett villkor för stödberättigande (se ordförandeskapets kompromiss av den 26 juni 2003). Den lägsta tillåtna kontrollnivån måste dessutom höjas vid en bristande efterlevnad av betydande omfattning¹.

För lagstiftningen om djurs och människors hälsa, växtskydd och djurs välbefinnande genomför kommissionen revisioner för att se till att de nationella myndigheterna uppfyller sina rättsliga skyldigheter. För miljölagstiftningen arbetar kommissionen på ett politiskt initiativ för att hjälpa medlemsstaterna att förbättra efterlevnadsgarantierna (dvs. övervakning, främjande och genomdrivande av efterlevnad på grundval av risk), samtidigt som proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen respekteras.

39

Kommissionen anser att den inte bör beräkna kontrollsystemens lönsamhet när den lägger fram reviderade eller nya utgiftsförslag eftersom tvårvillkor även omfattar till exempel djurs och människors hälsa där lönsamhetskalkyler knappast i tillräcklig grad kan beakta till exempel folkhälsan.

40

Proportionalitet ingår redan, eftersom påföljderna beräknas som en procentuell andel av stödmottagarnas GJP-bidrag, kompletterat med möjligheten att inte utmäta påföljder vid avsiktlighet och upprepning.

EU-lagstiftningen² erbjuder en harmoniserad grund för utvärdering och påföljder vid icke-efterlevnad av tvårvillkor på EU-nivå. Utformning av de nationella påföljdssystemen måste emellertid överlåtas till medlemsstaterna för att ta hänsyn till de olika tvårvillkorsreglerna. Kommissionen planerar att organisera utbyten av bästa praxis tillsammans med medlemsstaterna i dessa frågor.

Även om ramen fastställs på EU-nivå bestäms skyldigheterna enligt föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på gårdsnivå till stor del av medlemsstaterna för att beakta utmaningar och jordbruksstrukturer i nationell eller regional miljö. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ges ett visst manöverutrymme när det gäller att beräkna påföljderna för var och en av dessa skyldigheter på gårdsnivå. Enligt EU-förordningen är principen den att påföljderna ska beräknas från fall till fall med beaktande av den fastställda överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet, upprepning eller avsikt. En harmoniserad tillämpning av dessa principer i samtliga medlemsstater säkerställs framför allt genom de revisioner som utförs av kommissionen. Om brister skulle påträffas i en viss medlemsstat i detta avseende görs en lämplig uppföljning i samband med att räkenskaperna avslutas.

41

Eftersom antalet normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden minskades med mer än 50 % (från 15 till 7) förväntade sig GD Jordbruk och landsbygdsutveckling att medlemsstaterna skulle minska jordbrukarnas administrativa bördor.

1 När det gäller "den låga lägsta kontrollnivån på 1 %", som nämns i punkt IX (andra strecksatsen): Enligt artikel 68.4 i förordning (EU) nr 809/2014 ska antalet kontroller på plats ökas om det upptäcks bristande efterlevnad av betydande omfattning av en viss rättsakt eller norm. År 2009 offentliggjorde kommissionen ett arbetsdokument i frågan (DS/2009/28/rev3) som fortfarande gäller. Den lägsta kontrollnivån kan med andra ord anpassas vid behov.

2 Framför allt i kapitel II till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 och i kapitel III till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014.

42

Förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden förkortades kraftigt. Föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden slogs samman till en förteckning, bilaga 2 till förordning (EU) nr 1306/2013. Dessutom reviderades de föreskrivna verksamhetskraven och endast de bestämmelser som var direkt riktade till jordbrukare och knutna till jordbruksverksamhet behölls. Enligt kommissionen är det svårt att se hur ytterligare reduktioner skulle kunna undvika att skära i viktiga områden som till exempel kopplar jordbruk till miljön och på så vis resultera i ett undergrävande av till exempel EU:s miljömål.

44

Enligt kommissionens erfarenhet verkar de utbetalande organens, lantbrukarorganisationernas och jordbruksrådgivningsorganens uppfattning om komplexitet mer avsektorsspecifik lagstiftning än tvärvillkor. Medlemsstaterna förfogar dessutom över den flexibilitet som krävs för att fastställa kraven som behövs för att uppnå målen för EU-direktivet, så även komplexiteten är deras ansvar. När det gäller förenkling granskades skyldigheterna i samband med tvärvillkoren vid flera tillfällen för att de skulle bli bättre riktade i fråga om kontrollerbarhet, den direkta kopplingen till jordbrukarna (och inte till medlemsstaterna) och kopplingen till jordbruksverksamheten. Kopplingen mellan jordbruk och miljö är komplicerad till sin natur, så alla genomförandebestämmelser tar hänsyn till denna nivå av komplexitet. Genomförandet av miljölagstiftning har en tendens att bli mer komplicerat när medlemsstaterna försöker säkerställa att jordbruksmetoderna måste förändras så lite som möjligt samtidigt som miljön skyddas. Där det är på det viset kan förenklingar leda till striktare regler för vissa jordbrukare än de som för närvarande gäller. Ruta 2 är ett bra exempel på detta: regler och kontroller skulle bli enklare om alla avstånd ökades till det längsta avståndet, men det skulle lägga onödiga bördor på många jordbrukare.

45

Revisionsrättens exempel visar hur komplex kopplingen är mellan jordbruk och miljö. Det är lämpligt att införa ett större avstånd för gödsling runt en brunn som används för dricksvatten än runt andra vattenvägar. En standardisering av dessa krav skulle inte i tillräcklig grad återspegla lokala miljöförhållanden.

Se även kommissionens svar på punkt 44.

Ruta 2 – Exempel på krav som ingår i handboken om tvärvillkorskontroll i Storbritannien – Nordirland

Innehållet i ruta 2 beskriver hur en medlemsstat har tillämpat sektorsspecifik lagstiftning.

46

Kommissionen anser att antalet kontrollpunkter som inrättats av de besökta medlemsstaterna inte kan illustrera variationen i fråga om sektorsspecifik lagstiftning som omfattas av tvärvillkoren. Enligt artikel 96 i förordning (EU) nr 1306/2013 får dessutom "[m]edlemsstaterna... använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem för att säkerställa att reglerna om tvärvillkor följs".

Ruta 3 – Begränsad effekt av ändringarna i GJP för perioden 2014–2020 på de checklistor som används av kontrollmyndigheterna i Storbritannien – Nordirland - Andra stycket

Över 50 % av normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden slopades i samband med den senaste reformen av GJP, så det är medlemsstaterna som ska besluta om att öka antalet kontrollpunkter.

"Grundvattendirektivet" ändrades från ett föreskrivet verksamhetskrav (SMR 2) till en norm för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

47

Enligt artikel 96 i förordning (EU) nr 1306/2013 får dessutom "[m]edlemsstaterna... använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem för att säkerställa att reglerna om tvärvillkor följs".

Ett litet antal överträdelser kan dölja ett bristfälligt kontrollsystem och leda till en risk för EU:s ekonomiska intressen inom jordbruksområdet. Bara för att andelen överträdelser är liten kan man inte anta att det kommer att förbli på det viset om antalet kontroller minskas ytterligare: man kan förmoda att förekomsten av tvärvillkorsskontroller har en avskräckande effekt när det gäller överträdelser av reglerna.

48

Andelen jordbrukare som deltar i SFS bland mottagarna av direktstöd (2014) varierar mellan 3 % (Slovenien) och 77 % (Malta). SFS täcker 4 % av EU:s hela jordbruksareal³.

50

På grund av undantagen från tvärvillkorsskraven (och från miljöanpassning) borde kostnaderna för administration och kontroll rimligen minska, inte bara eftersom populationen som omfattas av kontroller på plats för tvärvillkor (och miljöanpassning) minskar i motsvarande grad, utan också eftersom en förenklad ansökningsprocess gäller (färre uppgifter att hantera). Dessutom är innehållet i kontrollerna på plats för systemet för småbrukare i sig mer begränsat till behörighetsvillkoren.

51

Dessa skillnader förklaras av de olika nationella jordbruksstrukturerna och potentiellt också av olika beräkningsmetoder som tillämpas enligt systemet för småbrukare. Länder som Rumänien och Italien har potentiellt en stor andel jordbrukare som är behöriga för systemet jämfört med andra länder.

Enligt uppgifter från medlemsstaterna utgör småbrukarna i Rumänien cirka 71 % av mottagarna av direktstöd (2014) och svarar för 16,4 % av den totala jordbruksmarken.

52

Kommissionen tog del av revisionsrättens kommentar och vill påpeka att det beskrivna undantaget inte uppkommit genom lagstiftningen om tvärvillkor.

Ruta 4 – Småbrukares undantag från tvärvillkoren avseende nitratdirektivet i Litauen

Tvärvillkorssystemet är i grunden ett kontroll- och påföljdssystem som gäller utbetalningar inom GJP. När därför jordbruk undantas från tvärvillkorsreglerna kommer det inte att innebära att de undantas från kravet att uppfylla miljölagstiftningen, inklusive nitratdirektivet. De olika undantagströsklar som anges i ruta 4 har att göra med tillämpningen av nitratdirektivet i det aktuella landet och inte med tvärvillkorssystemet. Att jordbrukare undantas från påföljder i samband med tvärvillkor innebär dessutom inte att de undantas från de kontroller som krävs enligt miljölagstiftningen.

3 Kommissionens arbetsdokument "Review of greening after one year" [Granskning av miljöanpassning efter ett år], SWD(2016)218 final, s. 19.

54

Miljöanpassning och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är två mekanismer som kompletterar varandra för att uppfylla målet att förbättra EU-jordbrukets miljöprestanda: Direktstödet för miljöanpassning är en betalning till jordbrukare som tillämpar jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön (diversifiering av grödor, bevarande av permanent gräsmark och 5 % arealer med ekologisk inriktning).

Diversifiering av grödor, bevarande av permanent gräsmark och 5 % arealer med ekologisk inriktning är en del av miljöanpassningen. Dessa metoder skiljer sig från normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden: ett växelbruk är inte en diversifiering av skördar, skyddet av permanenta betesmarker skiljer sig från bevarandet av permanent gräsmark enligt miljöanpassningslagstiftningen och bevarande av landskapets särdrag för all jordbruksmark är inte detsamma som att hålla 5 % arealer med ekologisk inriktning på odlingsbar mark. Den senaste reformen av GJP ledde till en integrering och förenkling av normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genom att vissa normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden togs bort, till exempel de normer som avser växelbruk och skydd av permanenta betesmarker.

56

Medlemsstaterna har möjlighet att välja alternativet med en lägsta kontrollnivå för tvärvillkoren på 1 % från stödskriteriets 5 %. Därför råder det synergier mellan de båda elementen. Landskapssärdrag som skyddas av normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kan dessutom beaktas för de arealer med ekologisk inriktning som ingår i miljöanpassningen.

57

Att skydda landskapets särdrag i all jordbruksmark och att låta 5 % odlingsbar mark täckas av arealer med ekologisk inriktning är olika metoder som avser biologisk mångfald. Det första kravet ska säkerställa att befintliga särdrag i landskapet som är bra för den biologiska mångfalden bevaras medan det andra garanterar att alla jordbrukare som utnyttjar direktstödet för miljöanpassning har avsatt minst 5 % av sin odlingsbara mark till arealer med ekologisk inriktning. Detta är två olika mål i samband med biologisk mångfald som motiverar två olika uppsättningar av regler och kontroller.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 59 och 60

Man måste skilja på de rena kostnaderna för tvärvillkor och kostnaderna för jordbrukare och medlemsstater när den sektorsspecifika lagstiftningen tillämpas. När det gäller den sektorsspecifika lagstiftningen bör kostnaderna för efterlevnad jämföras med kostnaderna för samhället i samband med icke-efterlevnad på grund av till exempel förorening av naturresurser, sjukdomsbekämpning etc.

Tvärvillkor kommer att beaktas i en planerad studie om administrativa bördor.

61

Även om lägsta kontrollnivåer redan anges i den sektorsspecifika lagstiftningen är detta inga ytterligare kontroller, eftersom de kan användas för tvärvillkor samtidigt som de skapar kostnadseffektiva synergieffekter.

62

I själva verket har kommissionen inte infört några ytterligare krav på att föra register, eftersom skyldigheterna enligt föreskrivna verksamhetskrav existerade innan tvärvillkoren infördes inom EU:s sektorsspecifika lagstiftning. Varken i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 eller kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014, som innehåller en beskrivning av tvärvillkorssystemet, föreskrevs för övrigt ytterligare registreringskrav för jordbrukare.

63

Studien i fråga, som begärdes av Europaparlamentet och som beställdes av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, inriktades inte på tvärvillkor utan behandlade lagstiftning utanför tillämpningsområdet för tvärvillkor (direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel). Det är dessutom inte längre aktuellt eftersom vissa krav under tiden slopats från tillämpningsområdet för tvärvillkor (till exempel undvikande av intrång från oönskad vegetation och växelbruk).

64

Detta är ett påstående som bygger på antaganden från utbetalande organ och som strider mot det faktum att förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav och antalet normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden minskades kraftigt i samband med den senaste reformen av GJP. Kommissionen betvivlar det faktiska innehållet i sådana påståenden, eftersom de utbetalande organen inte styrker dem med siffror.

65

I lagstiftningen fastställs redan ramarna för beräkning av påföljder genom att definiera allvar, omfattning och varaktighet samt de procentsatser som ska tillämpas för förstagångsöverträdelser, återkommande överträdelser och överträdelser som begåtts avsiktligt. Följaktligen finns det redan en harmoniserad bas.

66

Även om ramen fastställs på EU-nivå bestäms skyldigheterna enligt föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på gårdsnivå till stor del av medlemsstaterna för att beakta utmaningar och jordbruksstrukturer i nationell eller regional miljö. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ges ett visst manöverutrymme när det gäller att beräkna påföljderna för var och en av dessa skyldigheter på gårdsnivå. Enligt EU-förordningen är principen den att påföljderna ska beräknas från fall till fall med beaktande av den fastställda överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet, upprepning eller avsikt. En harmoniserad tillämpning av dessa principer i samtliga medlemsstater säkerställs framför allt genom de revisioner som utförs av kommissionen. Om brister skulle påträffas i en viss medlemsstat i detta avseende görs en lämplig uppföljning i samband med att räkenskaperna avslutas. Med beaktande av revisionsrättens synpunkter kommer GD Jordbruk och landsbygdsutveckling dessutom att organisera seminarier kring bästa praxis med medlemsstaterna i dessa frågor.

67

Avsiktlighet är ett begrepp som är avsett att hålla minskningen av antalet tvärvillkor proportionell genom att balansera de tidigare mindre viktiga överträdelserna utan påföljder och nu systemet för tidig varning. Frågan diskuteras livligt i samband med den senaste reformen av GJP och medlemsstaterna beslutade till slut att behålla avsiktligheten. En dom från EU-domstolen av den 27 februari 2014 (C-396/12) kan ge vägledning i fråga om begreppet avsiktlighet.

68

Medlemsstaterna har viss frihet att utforma sina utvärderingssystem (se kommissionens kommentarer i punkt 40 till punkt VIII och punkt IX sjätte strecksatsen).

70

Kommissionen anser att de olika svaren från medlemsstaterna kan förklaras av olika faktorer, inklusive antalet djurförflyttningar på gården, de begränsande åtgärder som jordbrukaren vidtar, försening i fråga om anmälning och jordbrukets placering i ett nitratkänsligt område.

Kommissionens gemensamma svar på punkt 71 och ruta 7

Enligt det utvärderingsystem som tillämpas i Schleswig-Holstein och som bygger på samma system som tillämpas i hela Tyskland är de nämnda tröskelvärdena enbart en rekommendation till inspektören om sena anmälningar som redan hade korrigerats innan jordbrukaren visste att han/hon skulle bli föremål för en kontroll på plats. Om jordbrukaren inte hade åtgärdat bristen innan kontrollen meddelades skulle en påföljd utmätas. Liknande strategier har GD Jordbruk och landsbygdsutveckling redan konstaterat i andra medlemsstater.

Slutsatser och rekommendationer

73

Sedan 2005 har den kontinuerliga processen för att se över och förenkla tillämpningen av tvärvillkor gett följande resultat:

Kontrollförfarandena förenklades under perioden 2005–2013 genom införandet av bestämmelser om harmonisering av kontrollnivåer, förhandsmeddelande, planering och utformning av kontrollerna på plats samt fastställande av kontrollurval.

I och med den senaste reformen av GJP har tvärvillkorens tillämpningsområde dessutom setts över med beaktande av kontrollerbarheten och jordbruksverksamhetens koppling till jordbrukarnas skyldigheter. Följaktligen har antalet föreskrivna verksamhetskrav minskats från 18 till 13 och antalet normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden har minskats från 15 till 7.

Kommissionen anser att omfattningen på de satsningar som redan gjorts för att förenkla systemet gör det mycket osannolikt att någon ytterligare förenkling kan uppnås utan att undergräva till exempel tvärvillkorens miljömål.

74

Syftet med tvärvillkorsmålen är att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk genom att öka jordbrukarnas medvetenhet och se till att GJP ligger mer i linje med samhällets förväntningar. Målen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är att bidra till markskydd, bibehålla markens innehåll och struktur av organiskt material, säkra en lägsta hävdnivå, undvika att livsmiljöer försämrats och säkra en god vattenförvaltning. I detta avseende är tvärvillkor inte ett verktyg för genomförande av politiken på andra områden, som har sina egna mål. Kommissionen anser att de resultatindikatorer som utnyttjats för att mäta tvärvillkorens ändamålsenlighet när det gäller att uppnå de uppställda målen är de lämpligaste utifrån den tillgängliga informationen.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar denna rekommendation.

75

Hälften av överträdelserna avser föreskrivna verksamhetskrav för djur. Detta beaktades av kommissionen när den genomförde uppdrag med särskilt syfte under 2014 med inriktning på föreskrivna verksamhetskrav för djur.

Analys av orsakerna till överträdelser görs i samband med tillämpningen av den sektorsspecifika lagstiftningen. Tvärvillkoren och systemet för jordbruksrådgivning spelar en roll för att komma åt orsakerna till överträdelserna.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar denna rekommendation.

76

Enligt lagstiftningen om tvärvillkor ska kontrollerna på plats riktas mot de mest riskutsatta gårdarna genom ett urval av proverna som grundas på en riskanalys. I det avseendet har medlemsstaterna redan flexibilitet att optimera sina tvärvillkorskontroller.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar inte denna rekommendation. Genom revisionsrättens rekommendation skulle inte tvärvillkoren förenklas. I stället skulle deras tillämpningsområde minska. En förenkling av tvärvillkorens tillämpningsområde har redan genomförts flera gånger. Medlemsstaterna har dessutom nu ett stort manöverutrymme för att beakta riskerna i samband med kontrollurvalet och för att optimera sina kontrollsystem. Kommissionen anser att denna rekommendation kunde leda till att man lättar på reglerna för kontroller på plats, vilket i slutändan skulle undergräva tvärvillkorens ändamålsenlighet.

77

Miljömålen (till exempel markhävd och biologisk mångfald) gäller inte bara för miljöanpassningsstöden och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, utan också för miljö- och klimatåtgärder inom andra pelaren samt miljölagstiftningen. Dessa olika instrument skiljer sig emellertid åt i fråga om typ, syfte och funktion och kompletterar varandra. Deras kompletterande natur framgår av figur 1 i SWD(2016)218 final.

Såväl miljöanpassningsreglerna som normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden förvaltas av det integrerade administrations- och kontrollsystemet. Detta säkerställer bästa tänkbara resursutnyttjande. Det finns emellertid orsaker till att normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inte nödvändigtvis kontrolleras tillsammans med miljöanpassningsreglerna. Eftersom miljöanpassning är ett kriterium för stödberättigande kontrolleras den i förväg genom administrativa kontroller och kontroller på plats för 5 % av stödmottagarna. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kontrolleras i samband med tvärvillkoren som hanteras på annat sätt än kraven för stödberättigande.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar denna rekommendation.

78

De föreskrivna verksamhetskraven har sina rötter i sektorsspecifik lagstiftning och medlemsstaterna får använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem (artikel 96 i förordning (EU) nr 1306/2013). Befintliga kontrollsystem kan därför användas för att kontrollera tvärvillkoren, vilket ger synergivinst. Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden bör inte heller medföra betydande kostnader för jordbrukarna eftersom de är avsedda att vara basnormer. Kostnaderna för att kontrollera dem betalas genom det integrerade administrations- och kontrollsystemet, som också betjänar andra instrument inom GJP.

I sin årliga verksamhetsrapport för 2014 gjorde kommissionen en uppskattning av de totala kostnaderna för kontroll i medlemsstaterna med reservationen att den avskräckande effekten av efterhandskontroller (av till exempel tvärvillkor) även medförde fördelar som var omöjliga att kvantifiera.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation. Tillämpningen av denna rekommendation kommer att vara avhängig resultatet från den planerade studien av administrativa bördor. De administrativa kostnaderna för tvärvillkor bör ses mot bakgrund av vad kostnaderna skulle bli för samhället, de offentliga finanserna och miljön och tvärvillkorens minskade potentiella fördelar om de inte efterlevs

79

Även om ramen fastställs på EU-nivå bestäms skyldigheterna enligt föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på gårdsnivå till stor del av medlemsstaterna för att beakta utmaningar och jordbruksstrukturer i nationell eller regional miljö. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ges ett visst manöverutrymme när det gäller att beräkna påföljderna för var och en av dessa skyldigheter på gårdsnivå. Enligt EU-förordningen är principen den att påföljderna ska beräknas från fall till fall med beaktande av den fastställda överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet, upprepning eller avsikt. En harmoniserad tillämpning av dessa principer i samtliga medlemsstater säkerställs framför allt genom de revisioner som utförs av kommissionen. Om brister skulle påträffas i en viss medlemsstat i detta avseende görs en lämplig uppföljning i samband med att räkenskaper avslutas.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen planerar att organisera utbyten av bästa praxis i dessa frågor.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	15.7.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	16.6.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	7.9.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	31.8.2016

Tvårvillkoren gäller för 7,5 miljoner jordbrukare och kopplar det mesta av EU-jordbruksstöd (cirka 47 miljarder euro 2015) till jordbrukarnas efterlevnad av grundläggande regler för miljön, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd och goda jordbruks- och miljöförhållanden. Vi kom fram till att kommissionen inte kunde göra en tillfredsställande bedömning av om tvårvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen. Resultatindikatorerna tog inte hänsyn till i vilken omfattning jordbrukarna inte uppfyllde tvårvillkoren och kommissionen analyserade inte orsakerna till överträdelserna. Ändringarna i den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020 minskade visserligen antalet tvårvillkorsregler, men kontrollförfarandena är fortfarande komplexa. Vidare har kostnaderna för att tillämpa tvårvillkoren inte kvantifierats tillräckligt.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån