

Særberetning

Forgroennelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv

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



4
1977 - 2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne beretning blev vedtaget af Afdeling I - der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er bæredygtig anvendelse af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Jerneja Vrabic, ledende administrator Robert Markus og opgaveansvarlig Michal Machowski. Revisionsholdet bestod af Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene og Krzysztof Zalega.



Fra venstre til højre: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene, Jerneja Vrabic.

INDHOLD

	Punkt
Glossar og forkortelser	
Resumé	I-VIII
Indledning	1-9
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-12
Bemærkninger	13-71
Forgrønnelsesordningen mangler en fuldt udviklet interventionslogik med klart definerede ambitiøse mål, og dens budget er ikke direkte forbundet med politikken opfyldelse af miljø- og klimarelaterede mål	13-25
Den grønne betaling tjener to forskellige formål: at forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater og at støtte landbrugernes indkomst	13-14
Forgrønnelsesordningens specifikke bidrag til at opfylde EU's mål for jord, klima og biodiversitet er ikke klart fastlagt	15-16
Det oprindelige forslag fra Kommissionen var mere ambitiøst i miljømæssig forstand ...	17-18
... men påviste ikke klart, hvad de foreslåede forgrønnelsesmetoder ville opnå	19-21
Budgettildelingen til forgrønnelsesordningen forblev imidlertid uændret, fordi den var baseret på en politisk beslutning og ikke på politikken opfyldelse af miljø- og klimarelaterede mål	22-25
Forgrønnelsesordningen, som den gennemføres på nuværende tidspunkt, vil næppe indebære væsentlige fordele for miljøet og klimaet	26-57
Forgrønnelsesordningen har ført til meget begrænsede ændringer i landbrugsmetoderne ...	26-33
... hvilket illustrerer den betydelige dødvægt i politikken udformning	34-39
Afgrødediversificering er mindre gavnlige for jordbunden end vekseldrift	40-42
Beskyttelse af græsarealer: Indvirkningen på nettoemissionerne fra landbrugsjord kan styrkes ved hjælp af en mere målrettet indsats	43-46

Overvægten af produktive miljømæssige fokusområder og de utilstrækkelige forvaltningskrav reducerer forgrønnelsesordningens potentielle fordele for biodiversiteten	47-50
Medlemsstaterne anvender fleksibiliteten i forgrønnelsesreglerne til at begrænse byrderne for landbrugerne og sig selv i stedet for at maksimere den forventede miljø- og klimamæssige fordel	51-54
Forgrønnelsesordningen har haft begrænset indvirkning på miljøforanstaltningerne under søjle II	55-57
Forgrønnelsesordningen gør den fælles landbrugspolitik mere kompleks	58-71
Forgrønnelsesordningen overlapper andre miljøinstrumenter under den fælles landbrugspolitik, men Kommissionen og medlemsstaterne mindsker den dermed forbundne risiko for dødvægt og dobbeltfinansiering	58-64
Forgrønnelsesreglernes kompleksitet giver udfordringer vedrørende gennemførelsen, som Kommissionen delvis har løst	65-69
Forgrønnelsesmetoderne minder om GLM-normerne, men kan føre til større sanktioner for manglende overholdelse	70-71
Konklusioner og anbefalinger	72-83
Bilag I - Udvikling i andelen af permanente græsarealer	
Bilag II - De vigtigste data vedrørende gennemførelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer i 2016	
Bilag III - De vigtigste data vedrørende gennemførelsen af miljømæssige fokusområder i 2016	
Kommissionens svar	

GLOSSAR OG FORKORTELSER

Bedrift: En landbrugsbedrift, dvs. al den jord og alle de dyr, der befinder sig på en enkelt medlemsstats område og forvaltes af en enkelt landbruger (som kan være en fysisk eller juridisk person eller en gruppe af sådanne personer) og anvendes til landbrugsaktiviteter.

Den fælles landbrugspolitik: Det sæt af lovbestemmelser og praksis, som Den Europæiske Union har vedtaget for at sikre en fælles, samlet landbrugspolitik. De indledende foranstaltninger blev indført i 1962. Politikken er siden da blevet tilpasset og udviklet og har undergået en række reformer.

Direkte betalinger: Støtte ydet direkte til landbrugere for at give dem et sikkerhedsnet. Ydes hovedsagelig i form af grundlæggende indkomststøtte, der ikke er knyttet til produktionen. Støtten bidrager til at stabilisere landbrugernes indtægter fra salg på markederne, som er udsat for volatilitet. De direkte betalinger ydes af Den Europæiske Garantifond for Landbruget, almindeligvis kaldet "søjle I" i den fælles landbrugspolitik.

Dødvægtseffekt: En situation, hvor en støttet aktivitet eller et støttet projekt ville være blevet gennemført helt eller delvis også uden støtte.

EU: Den Europæiske Union.

GD AGRI: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter.

GD CLIMA: Kommissionens Generaldirektorat for Klima.

GD ENV: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø.

GLM-normer: Normer for god landbrugs- og miljømæssig stand. Fællesbetegnelse for et sæt grundlæggende normer, der anvendes i forbindelse med krydsoverensstemmelse og definerer god landbrugs- og miljømæssig stand af jord.

JRC: Det Fælles Forskningscenter. Et generaldirektorat i Europa-Kommissionen.

Krydsoverensstemmelse: Et system, der forbinder de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik med et sæt grundlæggende normer, der skal sikre god landbrugs- og

miljømæssig stand af jord (**GLM-normer**), og visse forpligtelser betegnet lovgivningsbestemte forvaltningskrav (**SMR'er**). SMR'er er defineret i EU-lovgivningen om miljø, klimaforandringer, offentlig sundhed, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd.

Miljømæssige fokusområder: Jord på landbrugsbedrifter afsat til bestemte metoder eller med bestemte landskabstræk, der er gavnlige for miljøet. I forbindelse med forgrønnelsesordningen skal landbrugsbedrifter generelt afsætte mindst 5 % af deres agerjord til miljømæssige fokusområder.

Miljømæssigt sårbare permanente græsarealer: Parceller med permanente græsarealer, primært sådanne som ligger inden for Natura 2000-områderne og er udpeget af medlemsstaterne på grund af deres betydning for biodiversiteten, navnlig for beskyttede græslandsarter og -naturtyper. I forbindelse med forgrønnelsesordningen er sådanne parceller beskyttet mod omlægning til anden arealanvendelse eller pløjning.

Natura 2000: Det største sammenhængende økologiske netværk af naturbeskyttelsesområder i verden, der dækker 18 % af jorden i hele EU samt store havområder.

SMR'er: Lovgivningsbestemte forvaltningskrav (Statutory Management Requirements). En fællesbetegnelse for et sæt forpligtelser, der er defineret i EU-lovgivningen om miljø, klimaforandringer, offentlig sundhed, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd, og som anvendes i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

Søjle I i den fælles landbrugspolitik: En del af den fælles landbrugspolitik, der omfatter direkte betalinger til landbrugere og markedsforanstaltninger.

Søjle II i den fælles landbrugspolitik: En del af den fælles landbrugspolitik, der omfatter foranstaltninger til udvikling af landdistrikter.

Udvikling af landdistrikter: En EU-politik, almindeligvis betegnet søjle II i den fælles landbrugspolitik, der er rettet mod de økonomiske, miljømæssige og sociale behov i EU's landdistrikter. Betalinger til udvikling af landdistrikter foretages af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og medfinansieres af medlemsstaterne.

RESUMÉ

I. Forgrønnelsesbetalingen (eller den grønne betaling) er en ny form for direkte betaling til landbrugere, der blev indført med 2013-reformen af den fælles landbrugspolitik. Den blev udformet med henblik på at gennemføre princippet om, at landbrugere bør belønnes for de offentlige goder, de leverer. Gennem denne mekanisme skulle forgrønnelsesordningen forbedre den fælles landbrugspolitikens miljømæssige resultater.

II. Denne beretning præsenterer konstateringerne fra vores revision vedrørende forgrønnelse. Vores overordnede revisions spørgsmål var, om forgrønnelsesordningen kunne forbedre den fælles landbrugspolitikens miljø- og klimamæssige resultater i overensstemmelse med det mål, der er fastsat i EU-lovgivningen.

III. For at kunne besvare dette overordnede revisions spørgsmål undersøgte vi:

- om ordningen har en interventionslogik, om der er opstillet klare og tilstrækkelig ambitiøse mål for forgrønnelse, og om politikens budgettildeling er berettiget
- hvilke fordele forgrønnelsesordningen kan forventes at producere for miljøet og klimaet
- den kompleksitet, som forgrønnelsesordningen bibringer den fælles landbrugspolitik.

IV. Samlet set konkluderer vi, at forgrønnelsesordningen, som den gennemføres på nuværende tidspunkt, næppe vil forbedre den fælles landbrugspolitikens miljø- og klimamæssige resultater i væsentlig grad.

V. Vi konstaterede, at Kommissionen ikke havde udarbejdet en fuld interventionslogik for den grønne betaling. Den havde heller ikke opstillet klare og tilstrækkelig ambitiøse miljømæssige mål, som forgrønnelsesordningen skulle opfylde. Endvidere berettiger forgrønnelsesordningens miljømæssige indhold ikke politikens budgettildeling. Den grønne betaling er dybest set fortsat en indkomststøtteordning.

VI. Vi konstaterede desuden, at forgrønnelsesordningen næppe vil indebære væsentlige fordele for miljøet og klimaet, primært på grund af den betydelige dødvægt, der påvirker politikken. Nærmere bestemt anslår vi, at forgrønnelsesordningen kun havde ført til ændringer i landbrugsmetoderne på ca. 5 % af EU's samlede landbrugsjord.

VII. Endelig konstaterede vi, at politikken sandsynlige resultater ikke berettiger den betydelige kompleksitet, som forgrønnelsesordningen bibringer den fælles landbrugspolitik. En del af denne kompleksitet skyldes overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og andre miljøinstrumenter under den fælles landbrugspolitik, herunder normerne for god landbrugs- og miljømæssig stand af jord (GLM-normerne). Forgrønnelsesordningen minder om GLM-normerne i den forstand, at den også dybest set er et sæt grundlæggende miljøbetingelser, der anvendes i forbindelse med indkomststøtte.

VIII. På grundlag af disse konstateringer fremsætter vi følgende anbefalinger:

- Kommissionen bør i forbindelse med den næste reform af den fælles landbrugspolitik udarbejde en fuldstændig interventionslogik for den fælles landbrugspolitiks bidrag til at opfylde EU's miljø- og klimarelaterede målsætninger, og denne interventionslogik bør omfatte specifikke mål og være baseret på en opdateret videnskabelig forståelse af de pågældende fænomener.
- Kommissionen bør som forberedelse på udarbejdelsen af sit forslag til den næste reform af den fælles landbrugspolitik gennemgå og gøre status over gennemførelsen af den aktuelle fælles landbrugspolitik. Ved udarbejdelsen af sit forslag bør Kommissionen benytte følgende vejledende principper:
 - Landbrugere bør kun have adgang til betalinger under den fælles landbrugspolitik, hvis de overholder et sæt grundlæggende miljønormer, som omfatter de områder, der er dækket af de nuværende GLM-normer og de generelle forgrønnelseskrav (som har det til fælles, at de skal være mere vidtgående end miljølovgivningens krav). Sanktionerne for manglende overholdelse af disse kombinerede normer bør være tilstrækkelige til at virke afskrækkende. Derudover bør alle sådanne grundlæggende normer indarbejdes fuldt ud i de miljømæssige mindstekrav til enhver programmeret aktion vedrørende landbrug
 - Specifikke lokale miljømæssige og klimarelaterede behov kan mest hensigtsmæssigt adresseres gennem stærkere programmerede tiltag vedrørende landbrug, der er baseret på opfyldelse af resultatmål og på finansiering, som afspejler en vurdering af de gennemsnitlige omkostninger og indkomsttab i

forbindelse med aktioner og metoder, der går længere end de miljømæssige mindstekrav

- Når medlemsstaterne gives forskellige muligheder at vælge imellem i deres gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, skal de inden gennemførelsen kunne påvise, at de muligheder, de vælger, er effektive med hensyn til at opfylde de politiske mål.

INDLEDNING

1. Den Europæiske Union (EU) yder direkte tilskud til landbrugere under søjle I¹ i den fælles landbrugspolitik. Et af hovedformålene med disse direkte betalinger er at støtte landbrugernes indkomst. Den fælles landbrugspolitik er imidlertid under stigende kritik for ikke at gøre nok for at begrænse den negative effekt, som visse landbrugsmetoder har på miljøet og klimaet².
2. "Den grønne betaling" eller "forgrønnelsesbetalingen"³ - en ny form for direkte betaling, der blev indført med 2013-reformen af den fælles landbrugspolitik - er det seneste forsøg på at adressere dette problem. Det er den eneste direkte betaling, hvis erklærede hovedmål er "grønt", nemlig at forbedre den fælles landbrugspolitik's miljømæssige resultater⁴.
3. I den begrundelse, der ledsagede lovforslaget⁵, anførte Kommissionen, at landbrugsbedrifter "har brug for støtte til at indføre og opretholde landbrugssystemer og -praksis, som er specielt gunstige for miljø- og klimamål, fordi markedspriserne ikke afspejler leveringen af sådanne offentlige goder". Denne fremhævelse af, at der bruges offentlige midler på offentlige goder og på belønning af landbrugere for positive eksterne virkninger (dvs. for at have en positiv indvirkning, som ellers ikke ville blive belønnet af markedet), giver desuden legitimitet til de samlede udgifter til den fælles landbrugspolitik.

¹ Den fælles landbrugspolitik er opdelt i to søjler: Søjle I omfatter direkte betalinger til landbrugere og foranstaltninger i forbindelse med markedsinterventioner. Den finansieres fuldt ud af EU-budgettet. Søjle II omfatter foranstaltninger til udvikling af landdistrikter, som medfinansieres af medlemsstaterne.

² Landbrugets negative effekt på miljøet omfatter bl.a. udpining af jorden, jorderosion, vandforurening, drivhusgasemissioner og tab af biodiversitet.

³ Det fulde officielle navn på denne nye støtteordning er "betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet".

⁴ Betragtning 37 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608).

⁵ KOM(2011) 625 endelig af 12.10.2011.

4. Forgrønnelsesordningen er ikke en valgfri ordning. Alle landbrugere, der deltager i ordninger for direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik (såsom grundbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning), skal også søge om den grønne betaling. Mindre bedrifter kan dog få støtte under forgrønnelsesordningen uden at skulle opfylde alle forgrønnelseskravene, eller nogen overhovedet. Forgrønnelseskravene gælder heller ikke for bedrifter, der betragtes som "grønne pr. definition": F.eks. modtager økologiske landbrugere den grønne betaling uden at skulle dokumentere, at de overholder de tre forgrønnelsesmetoder.

5. Forgrønnelseskravene omfatter tre landbrugsmetoder, som alle skal være enkle, generelle, årlige foranstaltninger, der ikke er underlagt kontrakter, og være til gavn for miljøet og klimaet:

- a) **Afgrødediversificering** indebærer, at landbrugere med mere end 10 hektar agerjord er forpligtet til at dyrke mindst to afgrøder. Der skal indføres mindst én yderligere (dvs. en tredje) afgrøde på bedrifter med over 30 hektar agerjord. Den andel af deres agerjord, som landbrugerne kan bruge til hovedafgrøden, er begrænset til 75 %. På bedrifter, hvor der kræves mindst tre afgrøder, må de to hovedafgrøder tilsammen ikke dække mere end 95 % af agerjorden. Hovedformålet med afgrødediversificering er at forbedre jordkvaliteten⁶
- b) **Opretholdelse af permanente græsarealer** kombinerer to forskellige mekanismer. Medlemsstaterne skal:
 - (på nationalt eller regionalt plan) overvåge andelen af permanente græsarealer i det samlede landbrugsareal, der er omfattet af direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik. Hvis andelen falder med mere end 5 % i forhold til et referenceniveau, skal medlemsstaterne kræve, at landbrugerne retablerer permanente græsarealer, der tidligere er blevet omlagt til andre arealanvendelser

⁶ Betragtning 41 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

- Udpege de græsarealer, der er mest sårbare ud fra et miljømæssigt synspunkt. Omlægning og pløjning af sådanne miljømæssigt sårbare permanente græsarealer er forbudt.

Ifølge EU-lovgivningen opretholdes permanente græsarealer under forgrønnelsesordningen primært med henblik på kulstofbinding⁷. Det primære formål med beskyttelse af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer (i tillæg til det overordnede mål om kulstofbinding) er at beskytte områder med værdifuld biodiversitet

- c) Landbrugere med mere end 15 hektar agerjord skal afsætte et areal, der svarer til 5 % af agerjorden, til **miljømæssige fokusområder**. EU-lovgivningen angiver 19 forskellige typer miljømæssige fokusområder, hvormed landbrugere kan opfylde denne forpligtelse, herunder braklagt jord, efterafgrøder, kvælstofbindende afgrøder og flere typer landskabstræk. De enkelte medlemsstater kan dog beslutte at give deres landbrugere færre valgmuligheder hvad angår miljømæssige fokusområder. Det primære formål med miljømæssige fokusområder er at sikre og forbedre biodiversiteten⁸.

6. Ud over forgrønnelsesordningen har den fælles landbrugspolitik to andre vigtige instrumenter til opfyldelse af miljø- og klimamål:

- a) Krydsoverensstemmelse er en mekanisme, der forbinder de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik med et sæt grundlæggende normer, der skal sikre god landbrugs- og miljømæssig stand af jord (GLM-normer), og visse forpligtelser betegnet lovgivningsbestemte forvaltningskrav (SMR'er). SMR'er er defineret i EU-lovgivningen om miljø, klimaforandringer, offentlig sundhed, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd. Landbrugere, der ikke overholder disse normer og krav, risikerer en sanktion, der reducerer alle deres direkte betalinger, normalt med 1-5 %

⁷ Betragtning 42 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

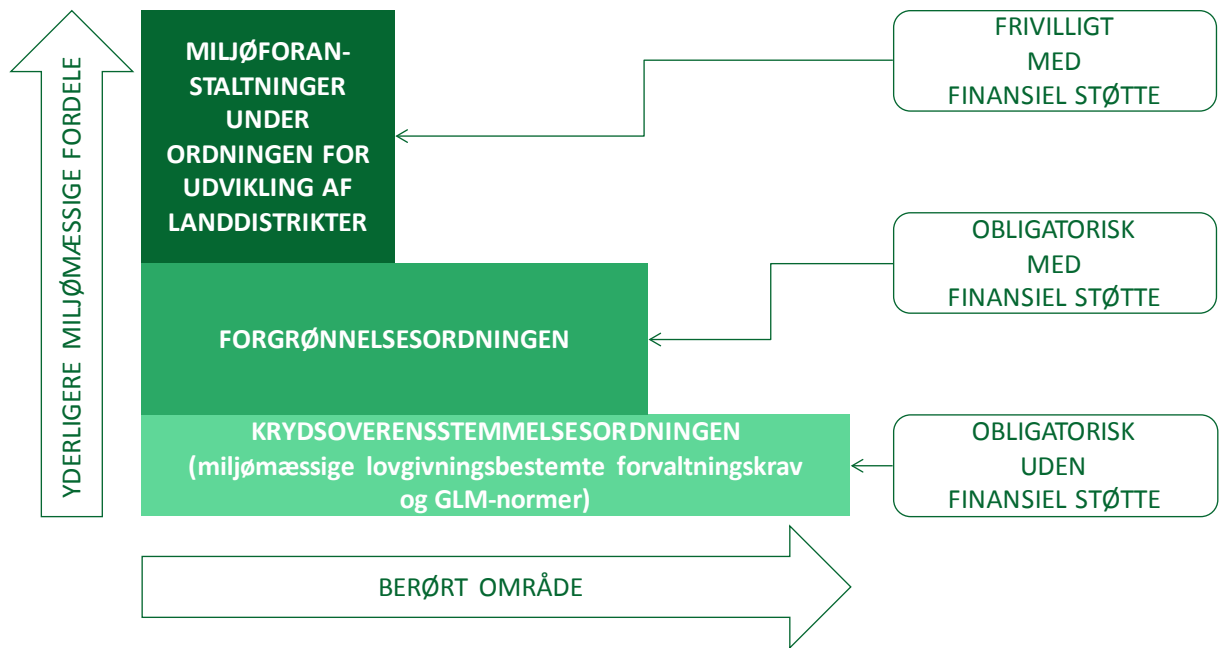
⁸ Betragtning 44 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

- b) Miljøforanstaltningerne under ordningen for udvikling af landdistrikter (den fælles landbrugspolitik søjle II) - f.eks. foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug - svarer til den grønne betaling i den forstand, at de belønner landbrugerne for bestemte praksis, der gavner miljøet og klimaet. Til forskel fra forgrønnelsesordningen er disse foranstaltninger dog underlagt kontrakter og baseret på frivillige forpligtelser fra landbrugernes side. De præmier, der betales til landbrugerne, afspejler ekstraomkostningerne og indkomsttabene som følge af sådanne forpligtelser⁹.

7. Kommissionen ser forgrønnelsesordningen som det mellemste trin i en tretrinspyramide af "grønne" instrumenter under den fælles landbrugspolitik (jf. **figur 1**). De grundlæggende normer og krav i krydsoverensstemmelsesordningen, der dækker den bredeste gruppe af landbrugere og det største område, udgør det nederste trin i pyramiden, og de mere ambitiøse miljømæssige forpligtelser under ordningen for udvikling af landdistrikter - som gælder for en mindre gruppe frivillige og et mindre område - udgør toppen. Hensigten er, at disse instrumenter skal have kombinerede og komplementære virkninger.

⁹ Betragtning 22 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487).

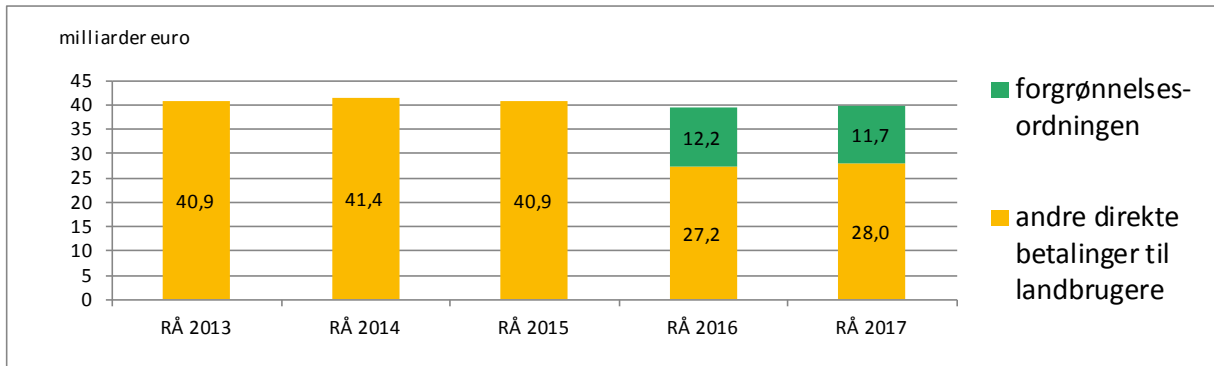
Figur 1 - Pyramiden af miljøinstrumenter under den fælles landbrugspolitik



Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af Europa-Kommissionens arbejdsdokument SWD(2016) 218 final.

8. EU bruger et betydeligt beløb på den nye grønne betaling: 12 milliarder euro om året, hvilket svarer til 30 % af alle direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik og næsten 8 % af hele EU's budget. For landbrugerne (som modtog deres første grønne betalinger i regnskabsåret 2016 vedrørende betalingsanmodninger indgivet i 2015) betyder dette en gennemsnitspris på ca. 80 euro pr. hektar om året med nogen variation mellem - og i nogle tilfælde inden for - medlemsstaterne. Da forgrønnelsesordningen blev indført, flyttede Europa-Parlamentet og Rådet (budgetmyndighederne) disse midler fra de øvrige direkte betalinger. Som det fremgår af **figur 2**, har det samlede budget for direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik derfor været relativt stabilt i perioden 2013-2017.

Figur 2 - Indførelsen af forgrønnelsesordningen ændrer ikke det samlede budget for direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik



Kilde: Europa-Kommissionens data (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm).

9. Forgrønnelsesordningen er omfattet af delt forvaltning, idet Kommissionen har det overordnede ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet, men uddelegerer gennemførelsesopgaver til medlemsstaterne. Disse uddelegerede opgaver omfatter etablering og drift af systemer til indsamling af betalingsanmodninger fra landbrugere, administrativ kontrol og kontrol på stedet samt beregning og udbetaling af korrekte støttebeløb. Med hensyn til forgrønnelsesordningen skal medlemsstaterne desuden fastsætte visse nøgleparametre, f.eks. udpege miljømæssigt sårbare permanente græsarealer og vælge typer af miljømæssige fokusområder.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

10. Vores revision omfattede forgrønnelsesordningens udformning og de første to års gennemførelse (ansøgningsårene 2015 og 2016) samt sammenhængen mellem denne ordning og de øvrige miljøinstrumenter i den fælles landbrugspolitik, dvs. krydsoverensstemmelsesordningen og miljøforanstaltningerne under ordningen for udvikling af landdistrikter.

11. Hovedformålet var at vurdere, om forgrønnelsesordningen kunne forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater i overensstemmelse med det mål, der er fastsat i EU-lovgivningen. For at kunne besvare dette overordnede revisions spørgsmål undersøgte vi:

- a) om ordningen har en interventionslogik, om der er opstillet klare og tilstrækkelig ambitiøse mål for forgrønning, og om politikens budgettildeling er berettiget
- b) hvilke fordele forgrønningsordningen kan forventes at producere for miljøet og klimaet
- c) den kompleksitet, som forgrønningsordningen bibringer den fælles landbrugspolitik.

12. Vores arbejde omfattede:

- a) analyse af oplysninger fra en lang række kilder, herunder lovgivningen, Kommissionens retningslinjer og arbejdsdokumenter, korrespondance og udveksling af oplysninger mellem Kommissionen og medlemsstaterne og data om gennemførelsen af forgrønningsordningen, samt en kritisk litteraturgennemgang
- b) besøg hos de relevante generaldirektorater i Kommissionen (GD AGRI, GD CLIMA, GD ENV og JRC) og interessenter på EU-plan (COPA-COGECA og BirdLife)
- c) interview (i form af spørgeskemaer og besøg eller videokonferencer) med myndighederne i fem medlemsstater: Grækenland, Spanien (Castilla y León), Frankrig (Aquitaine og Nord-Pas-de-Calais), Nederlandene og Polen
- d) en fokuseret skrivebordsgennemgang af risikoen for dobbeltfinansiering i yderligere ti medlemsstater: Belgien (Vallonien), Den Tjekkiske Republik, Tyskland (Brandenburg), Irland, Italien (Campania), Litauen, Østrig, Slovenien, Finland og Det Forenede Kongerige (Wales)
- e) analyse af resultaterne af vores egen revision vedrørende revisionserklæringen for 2016, især hvad angår ændringer i landbrugsmetoderne, der kan tilskrives forgrønningsordningen.

BEMÆRKNINGER

Forgrønnelsesordningen mangler en fuldt udviklet interventionslogik med klart definerede ambitiøse mål, og dens budget er ikke direkte forbundet med politikken opfyldelse af miljø- og klimarelaterede mål

Den grønne betaling tjener to forskellige formål: at forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater og at støtte landbrugernes indkomst

13. Indførelsen af forgrønnelsesordningen var et forsøg på at gennemføre princippet om, at landbrugere bør belønnes for de offentlige miljømæssige goder, de leverer. Denne nye tilgang afspejles i det mål, der er fastsat for forgrønnelsesordningen i den relevante EU-lovgivning og nævnt i **punkt 2**: at styrke den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater.

14. Forgrønnelsesordningen tjener også et andet formål - den støtter landbrugernes indkomst. Selv om denne funktion ikke udtrykkeligt er nævnt i lovgivningen om forgrønning, er den implicit i klassificeringen af forgrønnelsesbetalingen som en direkte betaling.

Forgrønnelsesordningens specifikke bidrag til at opfylde EU's mål for jord, klima og biodiversitet er ikke klart fastlagt

15. De vigtigste miljømæssige og klimarelaterede spørgsmål, som forgrønnelsesordningen adresserer - jordkvalitet, kulstofbinding og biodiversitet - er omfattet af bredere EU-strategier (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1 - Strategiske EU-dokumenter om jord, klima og biodiversitet

EU-temastrategien for jordbundsbeskyttelse blev vedtaget i 2006¹⁰. Strategien identificerede jordbundsforringelse som et alvorligt problem i Europa og gav eksempler på dens forskellige former såsom jordeksponering over for vand- og vinderosion og lavt indhold af organisk stof i jorden.

¹⁰ KOM(2006) 231 endelig af 22.9.2006.

Formålet med strategien var at forhindre yderligere jordbundsforringelse og bevare jordbundens funktioner samt at genoprette forringede jordbunde.

Et af målene i **EU's klima- og energipakke for 2020**¹¹ er en 20 % reduktion af drivhusgasemissionerne i forhold til 1990-niveauerne. Dette omfatter en forpligtelse til at reducere emissioner fra sektorer, der ikke er omfattet af emissionshandelsordningen (herunder landbruget) med 10 % i forhold til 2005-niveauerne. **EU's klima- og energiramme for 2030**¹² sætter et mål på 40 % reduktion af drivhusgasemissionerne i forhold til 1990-niveauerne. I 2050¹³ agter EU at have reduceret sine drivhusgasemissioner med mellem 80 % og 95 % i forhold til 1990-niveauerne.

Den aktuelle **EU-strategi for biodiversitet**¹⁴, som blev vedtaget i 2011, går til 2020. Dens hovedmål er at "standse tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU frem til 2020 og - i det omfang, det er muligt - retablere dem og samtidig intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på globalt plan." Ifølge midtvejsevalueringen fra 2015¹⁵ er der endnu ikke gjort nævneværdige fremskridt med hensyn til at nå dette mål. Dette følger af det mislykkede forsøg på at standse tabet af biodiversitet inden 2010 i henhold til den tidligere EU-handlingsplan for biodiversitet¹⁶.

16. Det er uklart, hvordan forgrønnelsesordningen forventes at bidrage til opfyldelsen af de bredere EU-mål, der er defineret i disse strategiske dokumenter:

- a) Kommissionen har ikke udarbejdet en fuld interventionslogik for forgrønnelsesordningen. Den har heller ikke fastsat specifikke, målbare mål for

¹¹ KOM(2008) 30 endelig af 23.1.2008 "To gange 20 % i 2020 - Europas muligheder i forbindelse med klimaændringerne".

¹² COM(2014) 15 final af 22.1.2014, "Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030" (klima- og energirammen for 2030).

¹³ KOM(2011) 112 endelig af 8.3.2011, "Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050". Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet har godkendt denne tilgang som foreslået af Kommissionen i henholdsvis februar 2013 og marts 2013.

¹⁴ KOM(2011) 244 endelig af 3.5.2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final og SWD(2015) 187 final af 2.10.2015.

¹⁶ KOM(2006) 216 endelig af 22.5.2006.

politikken¹⁷. Der er med andre ord ingen planer for, hvilke forbedringer EU ønsker at opnå ved hjælp af forgrønnelsesordningen med hensyn til biodiversitet, jordkvalitet og nettoemissionerne af CO₂ fra landbrugsjord. Fastsættelse af sådanne specifikke mål er pr. definition vanskeligt på grund af de mange faktorer, der spiller ind, hvoraf nogle er eksterne (dvs. uden for de politiske beslutningstageres kontrol), og andre kun er forstået i ringe grad

- b) Forudsætningen for at kunne fastsætte sådanne mål er, at man har en metode til at måle de relevante fænomener og kender deres aktuelle status. Man har imidlertid kun et fragmentarisk kendskab til udgangssituationen - dvs. landbrugsjordens kvalitet, kulstoflageret under de permanente græsarealer og bedrifternes biodiversitetssituation - på det tidspunkt, hvor forgrønnelsesordningen blev indført. **Tekstboks 2** indeholder en illustration af disse problemer.

Tekstboks 2 - Biodiversitet og jord: Manglende klarhed over, hvor vi er, og hvor vi gerne vil være

Biodiversitet

Der er en voksende erkendelse af, at biodiversiteten på landbrugsbedrifterne er truet, men der foreligger kun få data til overvågning af situationen. De fleste af de tilgængelige oplysninger om fauna på landbrugsjord vedrører fugle, som på grund af deres position nær toppen af fødekæden hurtigt påvirkes af ændringer i økosystemerne og dermed kan fungere som et barometer for miljøets sundhed¹⁸. Indekset for fugle i landmiljø, der er baseret på data fra offentligheden, sporer befolkningstendenser for en række fuglearter, der bruger landbrugsjord til at yngle eller bygge rede. Fra 1990 til 2014 faldt indekset for fugle i landmiljø med 31,5 % (fra 100 til 68,5)¹⁹. Indekset for fugle i landmiljø er taget i brug som en af effektindikatorerne for den fælles landbrugspolitik. Kommissionen har imidlertid ikke fastsat en tilsigtet indeksscore (eller et andet mål vedrørende biodiversitetsstatus for fauna på landbrugsjord), der skal nås med denne politik.

¹⁷ Derimod findes der sådanne mål for udgifterne til udvikling af landdistrikter.

¹⁸ "OECD Compendium of Agri-environmental Indicators", OECD Publishing, 2013.

¹⁹ Data fra Eurostat,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

I 2014 blev der iværksat et pilotprojekt (LISA²⁰), der skulle bestemme biodiversitetsreferenceværdien for flora på landbrugsjord på grundlag af markdata, som blev indsamlet i 39 regioner rundt omkring i EU, hver med 25 prøvetagningsområder. Resultaterne af undersøgelsen viste, at de fleste landbrugslandskaber havde en lav naturværdi. Undersøgelsen skulle gentages i 2016 (hvilket kunne have givet en første indikation af forgrønnelsesordningens virkning), men blev forsinket. Kommissionen har ikke fastsat nogen mål for forgrønnelsesordningen (eller for den fælles landbrugspolitik som helhed) vedrørende biodiversitetsstatus for flora på landbrugsjord.

Jord

Den aktuelle viden om jordens indhold af organisk kulstof og andre aspekter af jordkvaliteten er fragmentarisk og baseret delvis på prøvedata (f.eks. LUCAS²¹), delvis på modellering (f.eks. CAPRESE²²). I sin rapport fra 2012 om jordbundstilstanden i Europa²³ konstaterede Europa-Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC), at jordbundskarteringen i medlemsstaterne ikke er tilstrækkelig til de nuværende behov, og at forskellene mellem forskellige nationale datasæt gør det svært at foretage analyser på tværs af grænserne. Kommissionen har ikke fastsat nogen kvantificerede mål for forgrønnelsesordningen (eller for den fælles landbrugspolitik som helhed) vedrørende jordbundskvalitet.

Det oprindelige forslag fra Kommissionen var mere ambitiøst i miljømæssig forstand ...

17. Forgrønnelsesordningen var i den form, som Kommissionen oprindeligt foreslog, en mere ambitiøs, miljømæssigt fokuseret foranstaltning med strengere krav og færre undtagelser end de aktuelle forgrønnelsesmetoder. **Figur 3** giver et overblik over de væsentlige forskelle mellem det koncept, der oprindeligt blev drøftet i konsekvensanalysen

²⁰ "Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA)", rapport om 2014-undersøgelsen, juli 2015. Projektet blev ledet af Dr. Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich og Julian Lüdemann fra Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB) i Mannheim.

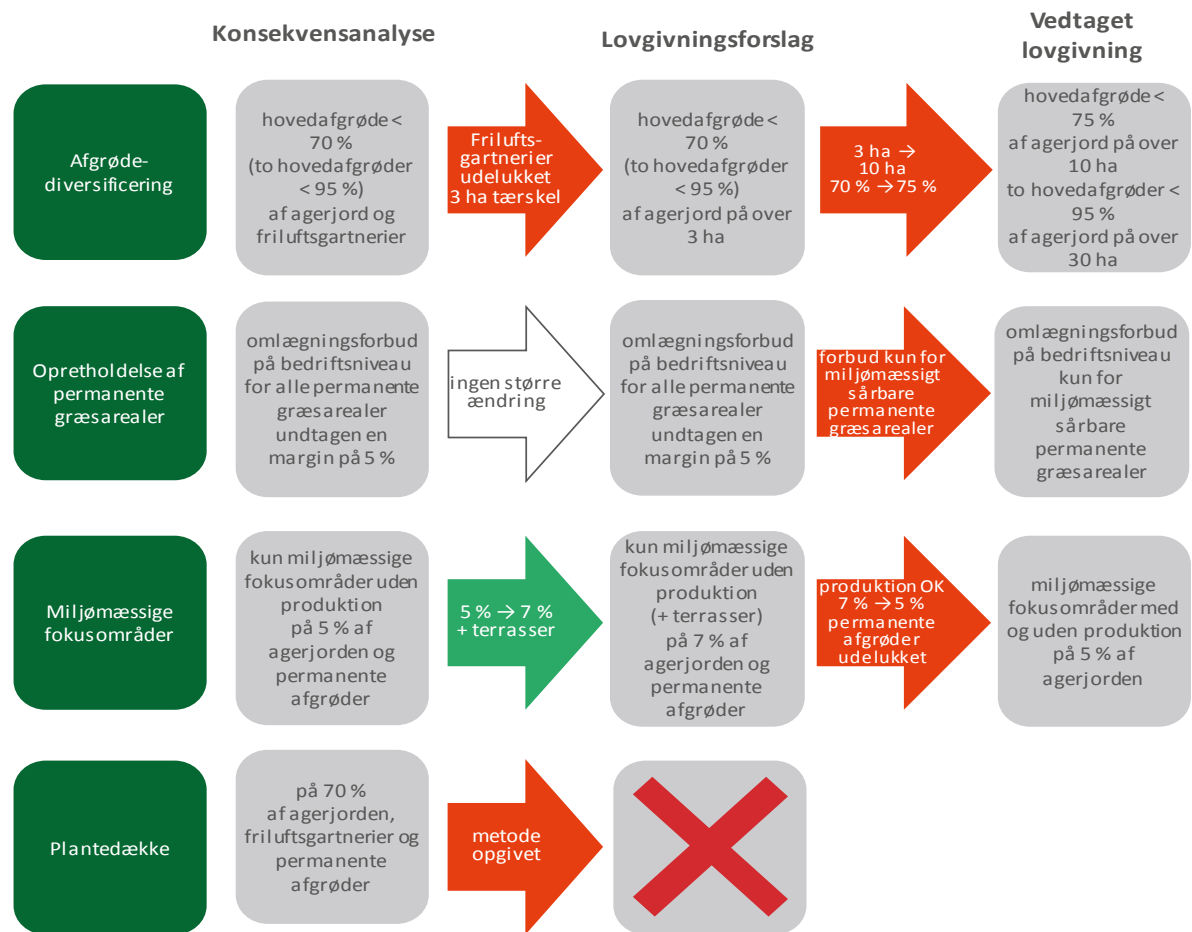
²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones et al (JRC): "CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", endelig rapport, 2013.

²³ "The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report - SOER 2010", 2012.

fra 2011²⁴ (en omfattende undersøgelse af alternative politiske muligheder med henblik på reformen af den fælles landbrugspolitik for 2014-2020), Kommissionens lovforslag og den endeligt vedtagne lovgivning.

Figur 3 - Sænkning af forgrønnelsesordningens miljømæssige ambitioner i lovgivningsprocessen



Kilde: Revisionsretten på grundlag af lovgivningen og Europa-Kommissionens 2011-konsekvensanalyse og lovforslag.

²⁴ KOM(2011) 244 endelig af 3.5.2011.

18. Det endelige resultat af lovgivningsprocessen står i kontrast til Kommissionens oprindelige tilgang, som den beskrev i konsekvensanalysen fra 2011. Her anførte den, at hvis forgrønnelsesordningen skulle være effektiv, var det vigtigt ikke at vælge en "menubaseret" tilgang med en liste over foranstaltninger, som medlemsstaterne og/eller landbrugerne kunne vælge imellem. Ifølge Kommissionen ville en sådan fremgangsmåde i høj grad udvande forgrønnelseeffekten, især hvis betalingen ikke svarede til den indsats, landbrugerne skulle lægge for dagen, og de derfor valgte de foranstaltninger, som de allerede overholdt, eller de foranstaltninger, der havde de laveste omkostninger, hvorved de miljømæssige fordele ville blive reduceret. Kommissionen anførte endvidere, at jo flere valgmuligheder, der blev givet vedrørende forgrønning under søjle I, jo mere kompliceret ville det også blive at skabe sammenhæng med krydsoverensstemmelsesordningen, især GLM-normerne (risiko for, at medlemsstaternes mindstekrav ville være for forskellige), og derefter med søjle II: risiko for dobbeltbetalinger. Efter Kommissionens mening burde man derfor vælge en tilgang til forgrønning med nogle få foranstaltninger, der kunne give væsentlige miljømæssige fordele. Faktisk er de risici, som Kommissionen advarede om i 2011, i vid udstrækning blevet til virkelighed (jf. **punkt 24, 36-37, 47-49 og 59-68**).

... men påviste ikke klart, hvad de foreslåede forgrønnelsesmetoder ville opnå

19. Som nævnt i **punkt 16** fastsatte Kommissionen ikke specifikke, kvantificerede mål for de foreslåede forgrønnelsesmetoder. Derudover indeholdt 2011-konsekvensanalysen kun en delvis demonstration af de foreslåede forgrønnelsesmetoders effektivitet, idet der primært fokuseredes på forhold knyttet til begrænsning af klimaændringerne:

- a) Med hensyn til opretholdelse af permanente græsarealer understregede Kommissionen, at kulstofbindingen i jorden, efter at agerjord omlægges til græsarealer, sker væsentligt langsommere end kulstoftabet, efter at permanente græsarealer omlægges til agerjord. På dette grundlag foreslog Kommissionen at beskytte kulstoflageret ved obligatorisk bevarelse af eksisterende permanente græsarealer på bedriftsniveau, ikke ved indførelse af et system baseret på overvågning af andelen af græsarealer på regionalt eller nationalt niveau

- b) Med hensyn til den foreslåede foranstaltning vedrørende økologisk braklægning/miljømæssige fokusområder påviste konsekvensanalysen ikke klart foranstaltningens miljømæssige effektivitet, især angående biodiversitet, men drøftede blot dens delvis positive og delvis negative forventede effekt med hensyn til at begrænse klimaændringerne
- c) Konsekvensanalysen indeholdt videnskabelig dokumentation for de positive virkninger af vekseldrift, især med hensyn til at øge mængden af organisk stof i jorden, herunder kulstof. Af praktiske årsager foreslog Kommissionen imidlertid at erstatte vekseldrift med afgrødediversificering (jf. **punkt 41**).

20. Kort sagt modtog de to EU-medlovgivere (Europa-Parlamentet og Rådet) et forslag til en vigtig reform af de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik med begrænset information om, hvad de nye foranstaltninger kunne forventes at opnå. Vi deler det synspunkt, der er formuleret i et dokument, som analyserer lovgivningsprocessen vedrørende forgrønning,²⁵ nemlig at fordi Kommissionen ikke på et tidligt tidspunkt klart beskrev de miljømæssige fordele, som forgrønningen skulle levere, var det vanskeligt for den selv og andre at klarlægge, i hvilken udstrækning de successive udvandringer af teksten påvirkede mulighederne for at levere resultater.

21. De efterfølgende ændringer, som hovedsagelig blev iværksat af de to medlovgivere, blev ikke ledsaget af videnskabelige begrundelser, der dokumenterede deres miljømæssige effektivitet - de fokuserede først og fremmest på at reducere den indsats, der skulle kræves af landbrugerne.

Budgettildelingen til forgrønningsordningen forblev imidlertid uændret, fordi den var baseret på en politisk beslutning og ikke på politikens opfyldelse af miljø- og klimarelaterede mål

22. Det forhold, at 30 % af det samlede budget til direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik blev øremærket til forgrønningsordningen, var et centralt element, ikke

²⁵ Kaley Hart, "The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm".

blot i den seneste reform af den fælles landbrugspolitik, men også i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Det var i denne sidste og bredere sammenhæng, at tildelingen først blev foreslået af Kommissionen i 2011²⁶ og efterfølgende godkendt af Det Europæiske Råd i 2013²⁷.

23. Denne budgettildeling forblev på samme niveau - godt 12 milliarder euro om året - gennem hele lovgivningsprocessen trods væsentlige ændringer i politikens miljø- og klimamæssige indhold, i dens krav (som blev svagere med tiden) og i omfanget af de forskellige undtagelser (der voksede). Dette viser, at beslutningen om at tildele 30 % af de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik til forgrønnelsesordningen ikke afspejler det nye instruments ambitionsniveau hvad angår miljø og klima. Forgrønnelsesordningen er dybest set fortsat en indkomststøtteordning.

24. Vi konstaterede navnlig, at satsen for den grønne betaling (i gennemsnit omkring 80 euro pr. ha) ikke var baseret på landbrugernes omkostninger ved forgrønning²⁸.

- a) I konsekvensanalysen fra 2011 blev disse omkostninger anslået til ca. 30 euro pr. hektar i gennemsnit baseret på de strengere forgrønnelseskrav, der oprindeligt var planlagt (jf. **punkt 17**)
- b) Ifølge en JRC-undersøgelse²⁹, hvorunder der blev opbygget en model af de nuværende forgrønnelseskravs økonomiske konsekvenser, påvirkes 71 % af alle landbrugere slet ikke af forgrønnelsen, og de har ingen overholdelsesomkostninger i forbindelse med gennemførelsen. Ud af de 29 %, der er påvirket, har mere end to tredjedele

²⁶ KOM(2011) 500 endelig af 29.6.2011 "Et budget for Europa 2020".

²⁷ Det Europæiske Råds konklusioner af 7.-8. februar 2013 om den flerårige finansielle ramme (EUCO 37/13).

²⁸ Generelt er de direkte betalinger til landbrugerne, herunder forgrønnelsesbetalingen, ikke omfattet af det princip om godtgørelse af faktiske omkostninger og indkomsttab, som gælder for betalinger til udvikling af landdistrikter.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)", European Review of Agricultural Economics, endnu ikke offentliggjort, 2017.

overholdelsesomkostninger på under 25 euro pr. hektar. For mere end 40 % ligger disse omkostninger under 10 euro pr. hektar. Omkring 2 % af landbrugerne har imidlertid omkostninger på over 100 euro pr. hektar (disse tilfælde vedrører ofte bedrifter med små arealer, der specialiserer sig i kapital- og arbejdskrævende aktiviteter såsom grøntsagsproduktion)

- c) Forgrønnelsesordningens anslåede indvirkning på landbrugernes indkomst (beregnet som forskellen mellem indtægterne - der omfatter salg af produkter og tilskud - og de variable produktionsomkostninger, herunder omkostningerne til gødning, pesticider, frø og foder) er meget begrænset. I en nylig undersøgelse³⁰ anslog JRC, at indførelsen af forgrønnelsesordningen rent faktisk øgede landbrugernes indkomst med ca. 1 % (hovedsagelig på grund af den lille prisstigning som følge af det begrænsede fald i produktionen). Ifølge de foreløbige resultater i det rapportudkast, der er nævnt i **punkt 24, litra b)**, anslås forgrønnelsesordningens virkning på landbrugernes indkomst til -1 %³¹.

25. Budgettet for forgrønnelsesordningen er ikke baseret på et skøn over den økonomiske værdi af de forventede miljø- og klimamæssige fordele. Nedenstående giver lidt kontekst:

- a) Det er god praksis at basere politikudformning på en værdiansættelse af de forventede offentlige goder. Det vigtigste forsøg på at udvikle metoder til værdiansættelse af økosystemer og biodiversitet er foretaget under TEEB³²-projektet

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., "Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results", EUR 28037 EN, Det Fælles Forskningscenter, Europa-Kommissionen, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Forskellen mellem de to undersøgelsers beregning af forgrønnelsesordningen indkomstvirkning skyldes forskellene i de anvendte modeller. Den første undersøgelse anvender en markedsmodel (CAPRI), som tager højde for price-feedback fra forgrønnelsesordningen, mens den anden undersøgelse anvender en bedriftsmodel (IFM-CAP), der ikke tager højde for politikens prisvirkninger.

³² TEEB - The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers - er et projekt, der ledes af FN's Miljøprogram og støttes af Europa-Kommissionen og adskillige europæiske lande.

- b) EU har tidligere værdiansat visse miljøforhold: I konsekvensanalysen³³ vedrørende 2006-temastrategien for jordbundsbeskyttelse blev omkostningerne ved reduktionen af organisk stof i jordbunden f.eks. anslået til mellem 3,4 og 5,6 milliarder euro om året (både on-site- og off-site-omkostninger)
- c) JRC anslog ud fra sin metaanalyse af videnskabelig litteratur værdien af EU's landbrugslandskab til mellem 134 og 201 euro pr. hektar og den samlede værdi af EU's landbrugslandskab til mellem 24,5 og 36,6 milliarder euro om året³⁴
- d) Der er betydelige vanskeligheder forbundet med at omregne miljømæssige fordele til penge. Opgaven er noget lettere i tilfælde, hvor miljømæssige fordele kan matches direkte med reelle omkostninger eller indtægter (f.eks. kan værdien af reduceret nitratforurening i vand anslås ud fra omkostningerne ved at behandle forurenede vand). Det er sværere, når det ikke er muligt at foretage en sådan direkte matchning, som det er tilfældet med øget eller bevaret biodiversitet
- e) Med hensyn til forgrønnelsesordningen var det umuligt at foretage en økonomisk værdiansættelse af de miljømæssige fordele, fordi de forventede miljømæssige fordele som nævnt i **punkt 16** ikke var blevet beskrevet i form af kvantificerede mål.

Forgrønnelsesordningen, som den gennemføres på nuværende tidspunkt, vil næppe indebære væsentlige fordele for miljøet og klimaet

Forgrønnelsesordningen har ført til meget begrænsede ændringer i landbrugsmetoderne ...

26. Efter forgrønnelsesordningens første gennemførelsesår rapporterede Kommissionen³⁵ om politikens indledende resultater med hensyn til omfattede landbrugsarealer og bedrifter. **Figur 4** viser, at 24 % af EU's landbrugsbedrifter var underlagt mindst én forgrønnelsesforpligtelse i 2015. Disse bedrifter tegner sig imidlertid for hele 73 % af EU's

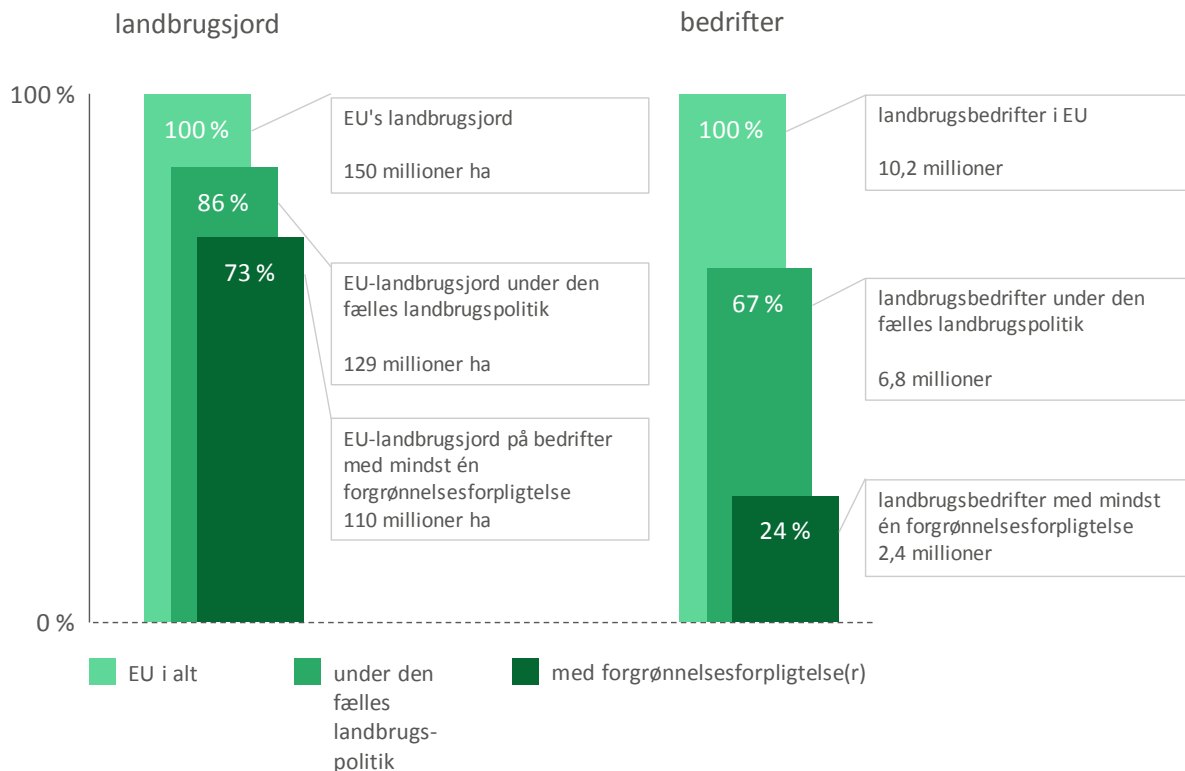
³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P., og S. Gomez y Paloma, "The Value of EU Agricultural Landscape", JRC Working Papers EUR 24868 EN, Det Fælles Forskningscenter, Europa-Kommissionen, 2011, doi:10.2791/60382.

³⁵ SWD(2016) 218 final, opdateret ved SWD(2017) 121 final.

landbrugsjord³⁶. I 2016 steg den andel af landbrugsjorden, der tilhørte bedrifter underlagt mindst én forgrønnelsesforpligtelse, til 77 %. Kommissionen betragter dette tal som en nøgleresultatindikator for forgrønnelsesordningen.

Figur 4 - Forgrønnelseskravene gælder for et mindretal af EU's landbrugsbedrifter, men disse bedrifter dækker det meste af EU's landbrugsjord



Kilde: Revisionsretten baseret på Europa-Kommissionens data (uden Frankrig - data ikke indgivet).

27. I kapitel 7 i vores årsberetning for 2016³⁷ præsenterede vi resultaterne af vores analyse af forgrønnelsesordningens indvirkning på arealanvendelsen (hvad angår afgrødediversificering og miljømæssige fokusområder) efter ordningens første år. Vi

³⁶ Denne forskel mellem andelen af bedrifterne og andelen af landbrugsjorden skyldes, at de fleste undtagelser vedrører mindre bedrifter, som samlet repræsenterer et begrænset område, selv om der er mange af dem. Mange af de mindste bedrifter er desuden slet ikke omfattet af den fælles landbrugspolitik - de anmoder ikke om nogen form for direkte bistand.

³⁷ Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2016 (EUT C 322 af 28.9.2017).

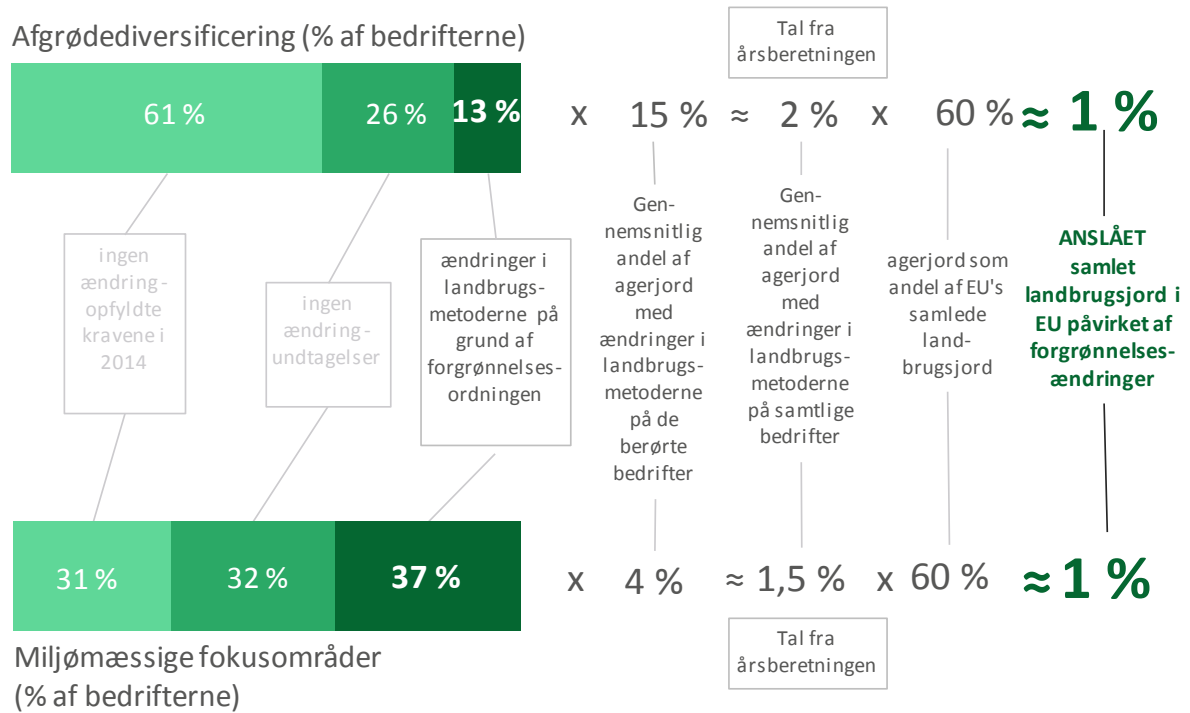
baserede denne analyse på en sammenligning af landbrugsmetoderne i 2014 og 2015 (dvs. det sidste år før forgrønnelsesordningen blev indført og det første gennemførelsesår)³⁸.

28. **Figur 5** viser resultaterne af analysen. Vedrørende både afgrødediversificering og miljømæssige fokusområder konstaterede vi med hensyn til de fleste bedrifter i vores stikprøve (og hovedparten af landbrugsjorden³⁹), at indførelsen af forgrønnelsesordningen ikke krævede nogen ændringer i landbrugsmetoderne. Det skyldtes enten, at de pågældende bedrifter allerede opfyldte forgrønnelseskravene i 2014, eller at de var undtaget.

³⁸ Disse resultater bygger på en stikprøve på 145 bedrifter, som vi besøgte i forbindelse med arbejdet vedrørende vores årlige revisionserklæring. Vurderingen blev foretaget på grundlag af oplysninger indhentet fra støtteansøgninger, bedriftsfortegnelser og interview med landbrugerne.

³⁹ Vores resultater, udtrykt som andele af bedrifterne i stikprøven, er ikke en indikator for andelen af bedrifterne i den samlede population af støttemodtagere under forgrønnelsesordningen. Dette skyldes, at vi udtog vores stikprøve ved hjælp af pengeenhedsstikprøvemethoden, som er udformet med henblik på at give resultater, der er statistisk repræsentative med hensyn til andele af udgifterne, ikke andele af støttemodtagerne. Vores resultater kan dog tjene som et rimeligt omtrentligt billede af situationen med hensyn til andele af jord, fordi direkte betalinger i almindelighed er proportionale med bedriftsarealet. Blandt de faktorer, der svækker nøjagtigheden af dette omtrentlige billede, kan nævnes variationer i støttesatsen pr. hektar og varierende andele af agerjord på bedrifterne.

Figur 5 - Forgrønnelseskravene vedrørende afgrødediversificering og miljømæssige fokusområder medførte en ændring i landbrugsmetoderne på ca. 2 % af EU's landbrugsjord (stikprøvebaseret skøn fra Revisionsretten)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af egen revision.

29. Som oplyst i vores årsberetning⁴⁰, identificerede vi "positive ændringer i driftsmetoder i landbruget efter indførelsen af ordningen, især med hensyn til miljøfokusområder". For de bedrifter, hvor indførelsen af forgrønnelsesordningen havde medført en positiv ændring i landbrugsmetoderne, anslog vi, på hvor stor en andel af agerjorden disse ændringer fandt sted. Vi konstaterede, at andelen var ca. 15 %⁴¹ vedrørende afgrødediversificering og ca.

⁴⁰ Punkt 7.56 i Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2016 (EUT C 322 af 28.9.2017).

⁴¹ Vedrørende afgrødediversificering var den maksimale andel af agerjorden, hvor det kan have været nødvendigt at ændre landbrugsmetoder, begrænset til 25 % (når en landbruger, som dyrkede en enkelt afgrøde, der blev diversificeret i 2015, skulle overholde forgrønnelsesloftet på 75 % for hovedafgrøden). Vores resultat er lavere end 25 %, fordi mange af de bedrifter, der var nødt til at indføre mere afgrødediversificering efter forgrønnelsesordningens indførelse, allerede i 2014 dyrkede mere end én afgrøde.

4 %⁴² vedrørende miljømæssige fokusområder. Idet der tages behørigt hensyn til de bedrifter, hvor ingen ændring af landbrugsmetoderne var påkrævet, og til det forhold, at agerjord udgør ca. 60 %⁴³ af den samlede landbrugsjord i EU, betyder dette, at ca. 1 % af EU's landbrugsjord havde brug for mere afgrødediversificering, og ca. 1 % havde brug for nye miljømæssige fokusområder efter indførelsen af forgrønnelsesordningen.

30. Vores skøn ligger meget tæt på JRC's skøn. Ved hjælp af avanceret landbrugsøkonomisk modellering anslår Kommissionens forskere⁴⁴, at i alt 4,5 % af EU's landbrugsjord skulle reallokeres (dvs. underlægges andre landbrugsmetoder) på grund af nye forgrønnelseskrav, heraf 1,8 % med relation til afgrødediversificering, 2,4 % med relation til miljømæssige fokusområder og 1,5 % med relation til permanente græsarealer⁴⁵ (jf. **figur 6**).

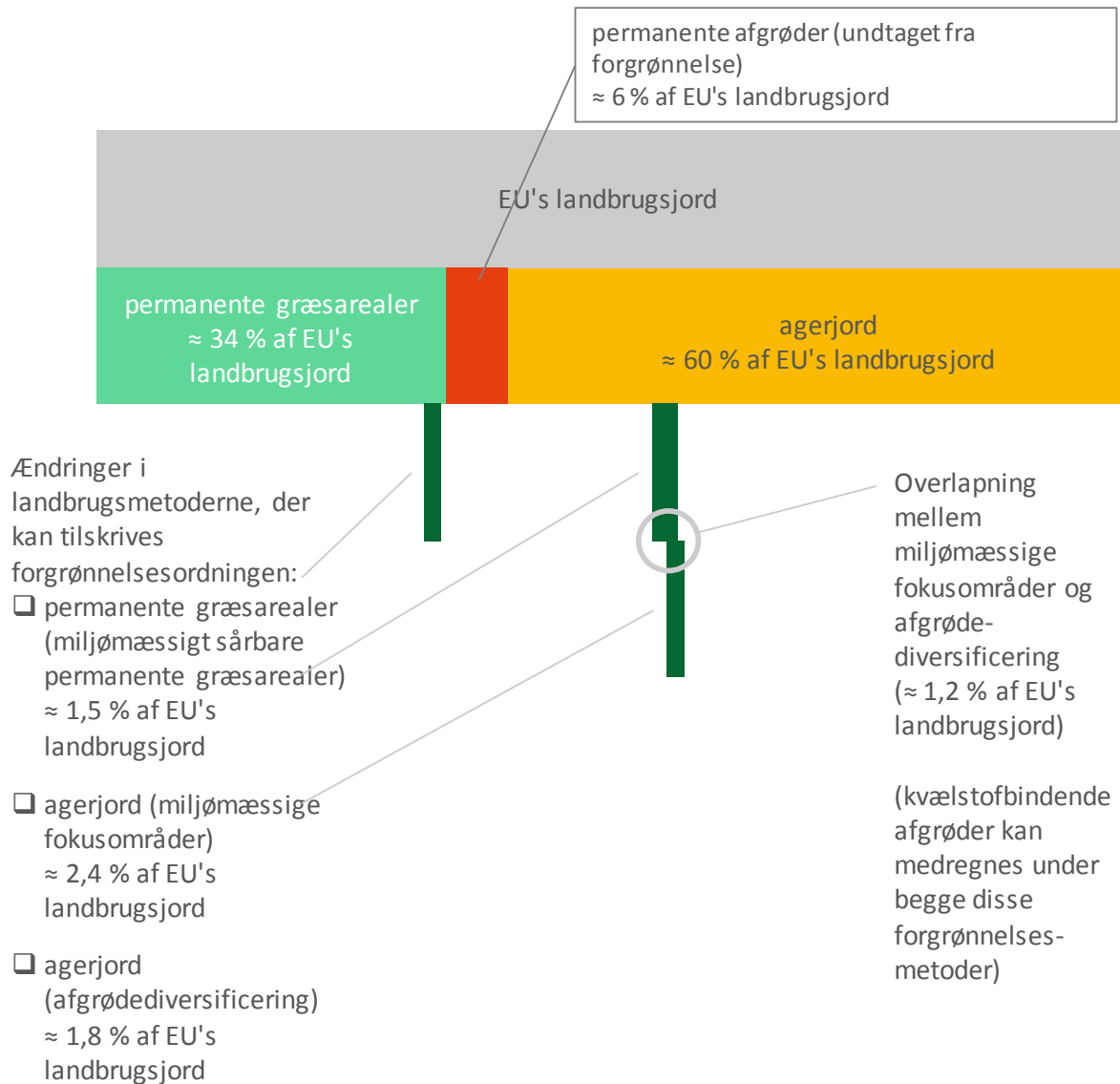
⁴² Vedrørende miljømæssige fokusområder var den maksimale andel af agerjorden, hvor det kan have været nødvendigt at ændre landbrugsmetoder, begrænset til 5 % (når en landbruger uden nogen miljømæssige fokusområder i 2014 skulle indføre nye miljømæssige fokusområder på bedriften for at opfylde forgrønnelseskravet på 5 % i 2015). Vores resultat er lavere end 5 %, fordi mange af de bedrifter, der var nødt til at indføre flere miljømæssige fokusområder efter indførelsen af forgrønnelsesordningen, allerede i 2014 havde områder, der kunne betragtes som miljømæssige fokusområder.

⁴³ I vores analyse i årsberetningen for 2016 udelod vi dette sidste skridt (dvs. omregningen af andele af agerjord til andele af den samlede landbrugsjord). I punkt 7.56 konkluderede vi, at "det landbrugsareal, hvor vi konstaterede positive ændringer, [tegnede] sig for omkring 3,5 % af den samlede agerjord". Dette stemmer med de mellemliggende resultater, der er præsenteret i figur 5 (2 % af agerjorden vedrørende afgrødediversificering + 1,5 % af agerjorden vedrørende miljømæssige fokusområder = 3,5 %).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)", European Review of Agricultural Economics, endnu ikke offentliggjort, 2017.

⁴⁵ En sammenlægning af skønnene vedrørende de enkelte metoder giver ikke det samlede areal, der skulle reallokeres på grund af forgrønnelsesordningen. Dette skyldes, at nogle landbrugsmetoder kan medregnes under mere end ét forgrønnelseskrav. F.eks. kan arealer med kvælstofbindende afgrøder indregnes under forpligtelsen vedrørende miljømæssige fokusområder, men også under forpligtelsen vedrørende afgrødediversificering.

Figur 6 - Forgrønnelsesordningen førte til ændringer i landbrugsmetoderne på ca. 5 % af EU's landbrugsjord (modelbaseret skøn fra JRC)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af undersøgelsesresultater fra JRC og data fra Eurostat (undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur, 2013).

31. Det er vigtigt at bemærke, at både vores og JRC's skøn vedrører det areal, hvor der - efter indførelsen af forgrønnelsesordningen - skete ændringer i landbrugsmetoderne. De angiver ikke det areal, der er påvirket af den positive effekt af sådanne ændringer. Navnlig miljømæssige fokusområder kan skabe fordele, der rækker langt ud over deres grænser (f.eks. kan en erosionshæmmende stribe med vilde blomster være et levested for bestøvere, som derefter spreder sig over de nærliggende parceller).

32. Skønnet om, at forgrønnelsesordningen kun har medført ændringer i landbrugsmetoderne på ca. 5 % af EU's landbrugsjord, står i skarp kontrast til Kommissionens vigtigste resultatindikator, som er nævnt i **punkt 26** (jf. også **figur 4**), nemlig at 73 % af EU's landbrugsareal var omfattet af forgrønnelsesordningen i 2015 (77 % i 2016).

33. Denne forskel kan forklares ved at se på, hvad Kommissionens resultatindikator måler, nemlig den andel af EU's landbrugsjord, der tilhører bedrifter, som er omfattet af mindst én forgrønnelsesforpligtelse. Selv om forgrønnelsesforpligtelsen kun gælder en enkelt parcel, uanset størrelse, vil hele bedriftens areal således indgå i Kommissionens indikator. Denne indikator måler med andre ord al den jord, der tilhører bedrifter, som ikke er helt undtaget fra forgrønnelsesordningen (eller ganske enkelt uden for den fælles landbrugspolitik system for direkte betalinger). På baggrund af de foreliggende data om EU's landbrugsstruktur og de forskellige undtagelsestærskler, der gælder for forgrønnelsesordningen, kunne Kommissionen have anslået denne indikatorværdi, før den gennemførte politikken. Tallets anvendelighed er således begrænset i forbindelse med overvågningen af de resultater, der opnås ved hjælp af forgrønnelsesordningen. Det afspejler f.eks. ikke, hvor udbredte forgrønnelsesmetoderne faktisk er - det ville f.eks. ikke ændre sig, hvis kravet vedrørende miljømæssige fokusområder blev hævet fra 5 % til 7 %.

... hvilket illustrerer den betydelige dødvægt i politikens udformning

34. Det begrænsede omfang af ændringerne i landbrugsmetoderne som følge af forgrønnelsesordningen er knyttet til den betydelige dødvægt⁴⁶ i forbindelse med den grønne betaling.

35. Dødvægt som følge af overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og krydsoverensstemmelsesordningen behandles i **punkt 59-61**. I betragtning af deres begrænsede omfang (kun nogle få typer miljømæssige fokusområder er potentielt berørt) og de modvirkende faktorer (kravene i krydsoverensstemmelsesordningen er normalt ikke

⁴⁶ Udtrykket "dødvægt" beskriver situationer, hvor offentlige midler (her: den grønne betaling) udbetales til en støttemodtager (her: en landbruger) for offentlige goder (her: miljøvenlige landbrugsmetoder), der ville være blevet leveret alligevel, selv uden offentlig støtte, enten fordi de er en del af modtagerens normale aktivitet, eller fordi de kræves af loven (her: krydsoverensstemmelsesordningen).

identiske med kravene i forgrønnelsesordningen) kan disse overlapninger kun forklare en lille del af den konstaterede dødvægt.

36. Størstedelen af dødvægten i forgrønnelsesordningen skyldes de beskedne forgrønnelseskrav, som generelt afspejler den normale landbrugspraksis. Dette gælder især afgrødediversificering. Som nævnt i **punkt 30** anslog JRC, at det - før indførelsen af forgrønnelsesordningen - kun var ca. 1,8 % af den samlede landbrugsjord i EU, der ikke opfyldte kravene vedrørende afgrødediversificering.

37. Med hensyn til miljømæssige fokusområder konstaterede vi i Polen, at forskellige landbrugsmetoder og landskabstræk, der allerede var på plads i 2014, ville have overopfyldt forgrønnelseskravet med 30 %. I EU som helhed indberettede de landbrugere, der var omfattet af kravet om 5 % miljømæssige fokusområder, dobbelt så meget som krævet⁴⁷.

38. Derudover er der som nævnt i **punkt 4 og 26** mange bedrifter, der er undtaget fra forgrønnelseskravene, men stadig modtager den grønne betaling. Ifølge de data, som medlemsstaterne rapporterede til Kommissionen i 2015, var 76 % af EU's landbrugsbedrifter, som tegnede sig for 27 % af EU's samlede landbrugsjord, ikke underlagt nogen forgrønnelsesforpligtelser (jf. **figur 4**). Disse tal omfatter landbrugere, der ikke ansøger om direkte betalinger for deres jord under den fælles landbrugspolitik⁴⁸. Blandt modtagerne af den grønne betaling var i alt 65 %, som dyrkede godt 16 % af den EU-landbrugsjord, der var anmeldt med henblik på direkte betalinger, helt undtaget fra samtlige forgrønnelsesforpligtelser.

39. Nogle af undtagelserne vedrører hele sættet af forgrønnelsesforpligtelser, mens andre gælder for individuelle forgrønnelsesmetoder. Som vist i **tabel 1** er visse undtagelser rettet mod bedrifter, der er "grønne pr. definition", dvs. anses for at levere miljømæssige offentlige goder svarende til forgrønnelsesordningens. Kommissionen begrundede de

⁴⁷ Over 9 % i både 2015 og 2016, jf. også **bilag II**.

⁴⁸ Ud af de 10,6 millioner EU-landbrugsbedrifter, der var registreret i Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur fra 2013, får ca. 3,4 millioner (32 %) ikke direkte støtte under den fælles landbrugspolitik. Disse bedrifter dækker omkring 19,3 millioner ha, dvs. 11 % af EU's samlede landbrugsareal.

resterende undtagelser med henvisning til behovet for forenkling og til cost-benefit-hensyn. De berørte landbrugere modtager offentlige midler til forgrønnelse uden at skulle levere de relaterede offentlige goder til gengæld.

Table 1 - Forskellige motiver bag forgrønnelsesundtagelser

Berørt forgrønnelses- metode	BGRUNDELSE FOR UNDTAGELSEN	
	"grøn pr. definition"	forenkling/cost-benefit/andet
alle	<input type="checkbox"/> økologiske bedrifter	<input type="checkbox"/> bedrifter under ordningen for små landbrugere <input type="checkbox"/> bedrifter med udelukkende permanente afgrøder
afgrødediversificering	<input type="checkbox"/> bedrifter med en høj andel af græsarealer	<input type="checkbox"/> bedrifter med mindre end 10 ha agerjord
miljømæssige fokusområder	<input type="checkbox"/> bedrifter med en høj andel af græsarealer <input type="checkbox"/> bedrifter med naturbetingede begrænsninger i lande med en høj andel af skovarealer	<input type="checkbox"/> bedrifter med mindre end 10 ha agerjord

Kilde: Revisionsretten på grundlag af dokumenter fra Europa-Kommissionen.

Afgrødediversificering er mindre gavnlig for jordbunden end vekseldrift

40. Forgrønnelsesmetoden afgrødediversificering erstattede en valgfri GLM-norm om vekseldrift, der gjaldt indtil 2014. Der er væsentlige forskelle mellem de to metoder. Under vekseldrift skifter landbrugerne fra år til år de afgrøder, der dyrkes på hver parcel. Dette begrænser udpiningen af jordbundens næringsstoffer og spredningen af patogener. Trods kravet om mindst to afgrøder på en bedrift i et givet år garanterer afgrødediversificeringen ikke en tilsvarende afgrødeændring på arealerne over tid.

41. I konsekvensanalysen fra 2011 anerkendte Kommissionen, at afgrødediversificering ikke kan give alle de samme miljømæssige fordele som vekseldrift, men konstaterede, at afgrødediversificering passer bedre til de direkte betalingers årlige cyklus. Der var også bekymringer omkring de stigende problemer med at kontrollere overholdelsen af kravene vedrørende vekseldrift, især i forbindelse med parceller, der ændrede form og/eller skiftede ejer.

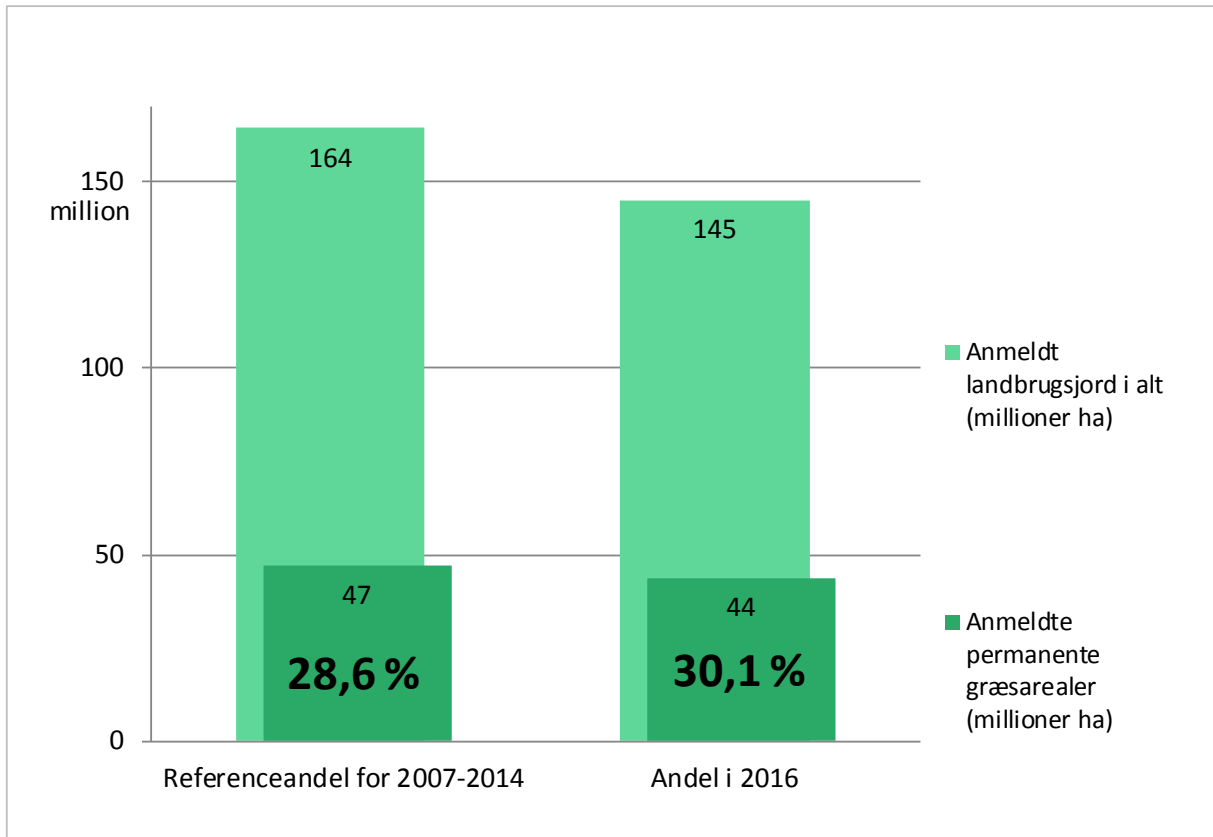
42. Kommissionen anerkendte også, at et krav om bælgfrugter i forbindelse med afgrødediversificering kunne øge de miljø- og klimamæssige fordele ved foranstaltningen. Denne idé blev imidlertid ikke inkluderet i Kommissionens forslag på grund af bekymringer om, hvorvidt et sådant krav ville være foreneligt med WTO-reglerne⁴⁹. I sidste ende blev bælgfrugter inkluderet i forgrønnelsesordningen som en type miljømæssigt fokusområde (kvælstofbindende afgrøder).

Beskyttelse af græsarealer: Indvirkningen på nettoemissionerne fra landbrugsjord kan styrkes ved hjælp af en mere målrettet indsats

43. **Figur 7** viser, at andelen af permanente græsarealer i EU - i øjeblikket ca. 30 % - ikke har ændret sig særlig meget i de seneste ti år. Stigningen på 1,5 procentpoint mellem referenceandelen for perioden 2007-2014 (hovedsagelig baseret på data fra 2005) og den andelen i 2016 skjuler imidlertid det forhold, at mere end 3 millioner ha af de anmeldte permanente græsarealer gik tabt, hvilket svarer til et fald på 7,2 %.

⁴⁹ Verdenshandelsorganisationen, som EU er medlem af, beskæftiger sig med regler for handel mellem lande. Disse regler forhindrer eller begrænser offentlige subsidier, der forvrider handelen. På landbrugsområdet er de subsidier, der anses for ikke at forvride handelen, frataget produktionen, dvs. ikke relateret til en bestemt afgrøde.

Figur 7 - Trods en stigning i andelen af permanente græsarealer i de seneste ti år er det faktiske område med permanente græsarealer blevet mindre



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

44. Andelen af permanente græsarealer steg primært, fordi faldet i de anmeldte permanente græsarealer - tælleren i forholdet - var langsommere end faldet i nævneren i forholdet, dvs. den samlede anmeldte landbrugsjord. Sidstnævnte faldt med 11,7 % (et tab på mere end 19 millioner ha). Endvidere er den nuværende definition af permanente græsarealer bredere end førhen og inkluderer blandt andet græsningsarealer, hvor græs og andet grøntfoder ikke er fremherskende. Tallene for EU som helhed udjævner de betydelige variationer på medlemsstatsniveau (jf. **bilag I**).

45. Udpegelsen af permanente græsarealer som miljømæssigt sårbare permanente græsarealer giver ny beskyttelse på parcelliveau mod omlægning af permanente græsarealer. Denne nye beskyttelsesform er imidlertid begrænset i omfang: Miljømæssigt sårbare permanente græsarealer dækker ca. 16 % af det samlede permanente græsareal i EU (med betydelig variation mellem medlemsstaterne).

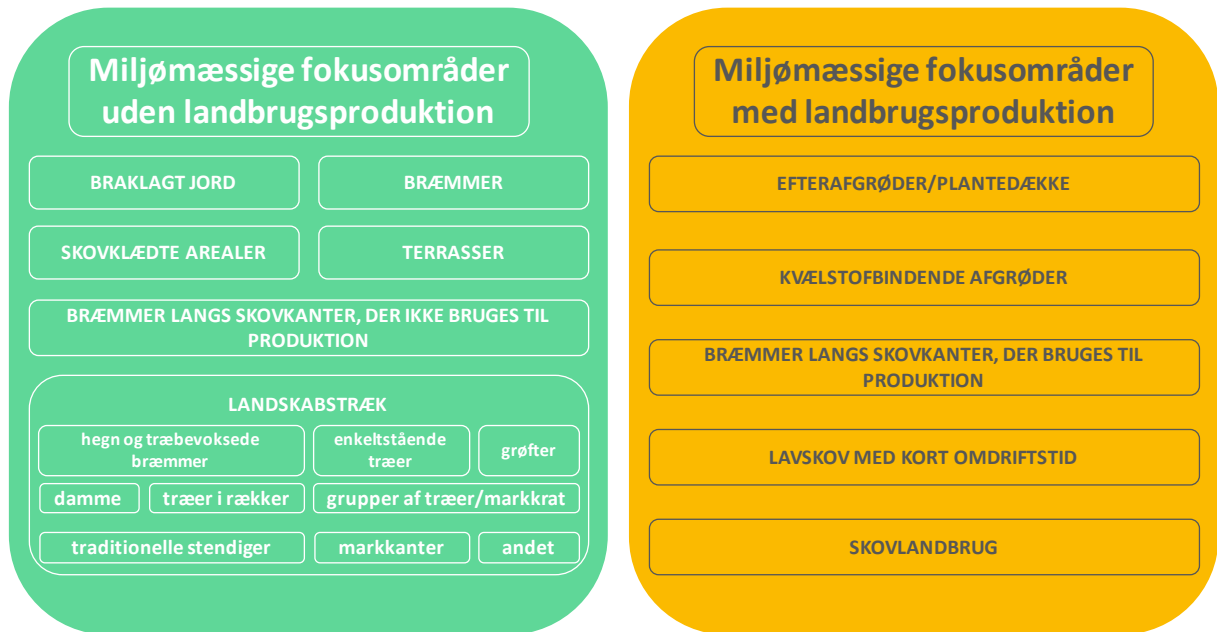
46. Som vist i **bilag II** befinder ca. 96 % af de miljømæssigt sårbare permanente græsarealer sig endvidere i Natura 2000-områderne, der kun dækker 18 % af det samlede permanente græsareal i EU. I betragtning af, at Natura 2000-områderne blev afgrænset ud fra biodiversitetsrelaterede kriterier, er denne koncentration af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer i disse områder godt for biodiversiteten. For at bevare kulstofmasse, hvilket er hovedmålet for forgrønnelsesmetoden vedrørende opretholdelse af permanente græsarealer, bør beskyttelsen af permanente græsarealer mod omlægning eller pløjning imidlertid fokusere på parceller, hvor der allerede er et højt kulstofindhold i jorden, og mange af disse vil sandsynligvis ligge uden for Natura 2000-områderne. Indtil videre har kun seks medlemsstater besluttet at udpege miljømæssigt sårbare permanente græsarealer uden for Natura 2000-områderne⁵⁰.

Overvægten af produktive miljømæssige fokusområder og de utilstrækkelige forvaltningskrav reducerer forgrønnelsesordningens potentielle fordele for biodiversiteten

47. Som nævnt i **punkt 9** skal medlemsstaterne som led i gennemførelsen af forgrønnelsesordningen bl.a. vælge typer af miljømæssige fokusområder. De kan vælge fra en liste over 19 forskellige typer, herunder fem, der er forenelige med landbrugsproduktion (jf. **figur 8**). Alle 28 medlemsstater har inkluderet produktive miljømæssige fokusområder i deres valg.

⁵⁰ Belgien (Flandern), Den Tjekkiske Republik, Italien, Letland, Luxembourg og Det Forenede Kongerige (Wales).

Figur 8 - Ikke-produktive og produktive miljømæssige fokusområder



Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af lovgivningen og Europa-Kommissionens arbejdsdokument SWD(2017) 121 final.

48. Outputindikatorer for forgrønnelsesordningen rapporteret af medlemsstaterne (opsummeret i **bilag III**) viser, at landbrugsbedrifterne i overvejende grad har "produktive" miljømæssige fokusområder (hovedsagelig kvælstofbindende afgrøder og efterafgrøder). I 2015 var deres andel af samtlige anmeldte miljømæssige fokusområder 54 %, og den steg til 58 % året efter. Kvælstofbindende afgrøder er det mest almindelige produktive miljømæssige fokusområde efterfulgt af efterafgrøder.

49. To undersøgelser fra 2016⁵¹ viser, at de to mest anvendte produktive miljømæssige fokusområder - efterafgrøder og kvælstofbindende afgrøder - ikke indebærer nogen

⁵¹ "Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity" af Evelyn Underwood og Graham Tucker, Institutet for Europæisk Miljøpolitik, november 2016 og "Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", Guy Pe'er et al., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016.

væsentlige biodiversitetsmæssige fordele, men kan bidrage til at forbedre vand og jordbund, bl.a. ved at øge mængden af organisk kulstof i jordbunden på agerjord⁵².

50. De supplerende krav vedrørende specifikke forvaltningsmetoder, f.eks. begrænsninger for brugen af gødning og pesticider eller minimumsperioder, hvor der skal være plantedække på en mark, spiller en vigtig rolle, når det skal afgøres, hvilken indvirkning de forskellige miljømæssige fokusområder har på biodiversiteten. Af de fem medlemsstater, vi undersøgte, havde kun Nederlandene indført krav vedrørende forvaltningsmetoder (begrænsning af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler til efterafgrøder), der var mere vidtgående end det minimum, der kræves i henhold til EU-reglerne. Kommissionens nylige rapport om miljømæssige fokusområder⁵³ konkluderer, at få medlemsstater har valgt muligheder, der er beregnet på at gøre forpligtelsen vedrørende miljømæssige fokusområder mere miljømæssigt effektiv. Kommissionen adresserede dette problem i sin nylige ændring⁵⁴ af den sekundære lovgivning, der indførte et forbud mod anvendelse af pesticider på produktive miljømæssige fokusområder. Den samme ændring indførte også en række forenklingsforanstaltninger (jf. **punkt 66**).

⁵² Arwyn Jones et al (JRC): "CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", endelig rapport, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final af 29.3.2017.

⁵⁴ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155 af 15. februar 2017 om ændring af Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 for så vidt angår kontrolforanstaltninger i forbindelse med hampdyrkning, visse bestemmelser vedrørende forgrønnelsesbetalingen, betalinger til unge landbrugere, der udøver kontrol over en juridisk person, beregningen af støttebeløbet pr. enhed inden for rammerne af frivillig koblet støtte, dele af betalingsrettigheder og visse meddelelsesforpligtelser i forbindelse med den generelle arealbetalingsordning og den frivillige koblede støtte og om ændring af bilag X til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 (EUT L 167 af 30.6.2017, s. 1).

Medlemsstaterne anvender fleksibiliteten i forgrønnelsesreglerne til at begrænse byrderne for landbrugerne og sig selv i stedet for at maksimere den forventede miljø- og klimamæssige fordel

51. Medlemsstaterne har et betydeligt råderum ved gennemførelsen af

forgrønnelsesordningen, især hvad angår valget af miljømæssige fokusområder og udpegelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer⁵⁵.

52. I de fem medlemsstater, som vi undersøgte, var hovedrationalet bag de trufne beslutninger at begrænse byrden for landbrugerne og myndighederne. Generelt prioriterede medlemsstaterne de typer miljømæssige fokusområder, som allerede var almindeligt forekommende i deres normale landbrugspraksis. Tekniske vanskeligheder med at kontrollere visse miljømæssige fokusområder og med at oprette IT-systemer til visse miljømæssige fokusområder spillede også en rolle (jf. **punkt 67** og **tekstboks 5**). Maksimering af forgrønnelsesordningens miljø- og klimamæssige fordele var af sekundær betydning.

53. Af de fem medlemsstater bestilte kun to (Nederlandene og Polen) undersøgelser eller ekspertudtalelser for at analysere miljø- og klimapåvirkningen af forskellige gennemførelsesmuligheder vedrørende forgrønnelsesordningen. I begge disse medlemsstater besluttede myndighederne ikke at følge visse nøgleanbefalinger, men foretrak i stedet valgmuligheder, der krævede en mindre indsats af landbrugerne (jf. **tabel 2**).

⁵⁵ Ved udpegelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer er medlemsstaterne helt frit stillet med hensyn til permanente græsarealer uden for Natura 2000-områderne. Med hensyn til permanente græsarealer i Natura 2000-områderne skal de tage højde for EU-målene vedrørende beskyttelse af arter og naturtyper.

Table 2 - Medlemsstaternes selektive anvendelse af de videnskabelige anbefalinger vedrørende gennemførelsen af forgrønnelsesordningen

Miljømæssigt fokusområde	anbefalet af eksperter på grund af biodiversitetsmæssige fordele?	valgt af medlemsstaternes myndigheder?	ekspertråd fulgt af medlemsstaternes myndigheder?
Nederlandene			
markkanter	✓	✓	✓
brakjord	✗	✗	✓
lavskov med kort omdriftstid	✗	✓	✗
kvælstofbindende afgrøder	✗	✓	✗
efterafgrøder	✗	✓	✗
Polen			
bræmmer	✓	✓	✓
grøfter	✗	✓	✗
lavskov med kort omdriftstid	✗	✓	✗

Kilde: Resultater af Revisionsrettens revision.

54. Kommissionen fører tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af forgrønnelsesordningen. Dette arbejde er beskrevet i **punkt 69**. Som illustreret i **tekstboks 3** har Kommissionen dog meget begrænsede beføjelser til at skubbe medlemsstaterne i retning af et stærkere miljømæssigt fokus i deres gennemførelse af forgrønnelsesordningen.

Tekstboks 3 - De kvælstofbindende afgrøders gavn for biodiversiteten er ikke påvist på en overbevisende måde

Medlemsstaternes valg af miljømæssige fokusområder kræver ikke godkendelse fra Kommissionen. Medlemsstater, der vælger kvælstofbindende afgrøder, er imidlertid forpligtede til at angive alle de arter, de har til hensigt at tillade, og forklare, hvordan disse afgrøder vil gavne biodiversiteten. Dette krav adresserer i en vis udstrækning bekymringerne om, hvorvidt de kvælstofbindende afgrøders bidrag til biodiversiteten kan være ubetydeligt (jf. **punkt 49**).

Alle de fem medlemsstater, vi undersøgte, giver landbrugerne lov til at opfylde forpligtelsen vedrørende miljømæssige fokusområder med kvælstofbindende afgrøder. Kun Frankrig gav Kommissionen en specifik begrundelse for hver af de valgte arter. De resterende medlemsstater begrænsede deres analyse til generiske argumenter for kvælstofbindende afgrøder i almindelighed.

Vi konstaterede, at Kommissionen i sådanne situationer kan anmode om yderligere og mere specifikke begrundelser - og ofte gør det - især vedrørende planter, hvis bidrag til biodiversiteten er særlig tvivlsomt (såsom soja). Kommissionen kan imidlertid ikke forhindre, at medlemsstaterne vælger arter, hvis værdi for biodiversiteten ikke er påvist.

Forgrønnelsesordningen har haft begrænset indvirkning på miljøforanstaltningerne under søjle II

55. En af de positive virkninger, man kunne have forventet af forgrønnelsesordningen, var, at udgifterne til udvikling af landdistrikter ville skifte fokus og blive rettet mod mere ambitiøse miljø- og klimarelaterede tiltag. Vi fandt ingen tegn på, at der var sket et sådant positivt fokusskift.

56. I de fem medlemsstater, vi dækkede, sammenlignede vi de nuværende aktivitetstyper (dvs. forskellige pakker af forpligtelser, som landbrugerne kan indgå) under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug med de tilsvarende aktivitetstyper i den foregående programmeringsperiode (2007-2013). På den baggrund vurderede vi, om medlemsstaterne havde hævet mindstekravet i foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug, og om en sådan ændring kunne tilskrives indførelsen af forgrønnelsesordningen.

57. Samlet set viste vores analyse en stærk kontinuitet i aktiviteterne under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug. De forpligtelser, landbrugerne kan indgå på nuværende tidspunkt, er ofte de samme som dem, der gjaldt i perioden 2007-2013. Vi konstaterede med hensyn til næsten samtlige analyserede aktivitetstyper, at mindstekravet ikke var blevet hævet i perioden 2014-2020 (i det mindste ikke med relation til forgrønnelsesordningen). Det var der i de fleste tilfælde heller ikke brug for, fordi mindstekravet i den foregående periode allerede var højere end forgrønnelseskravene. I andre tilfælde havde de berørte forpligtelser intet til fælles med forgrønnelsesmetoderne.

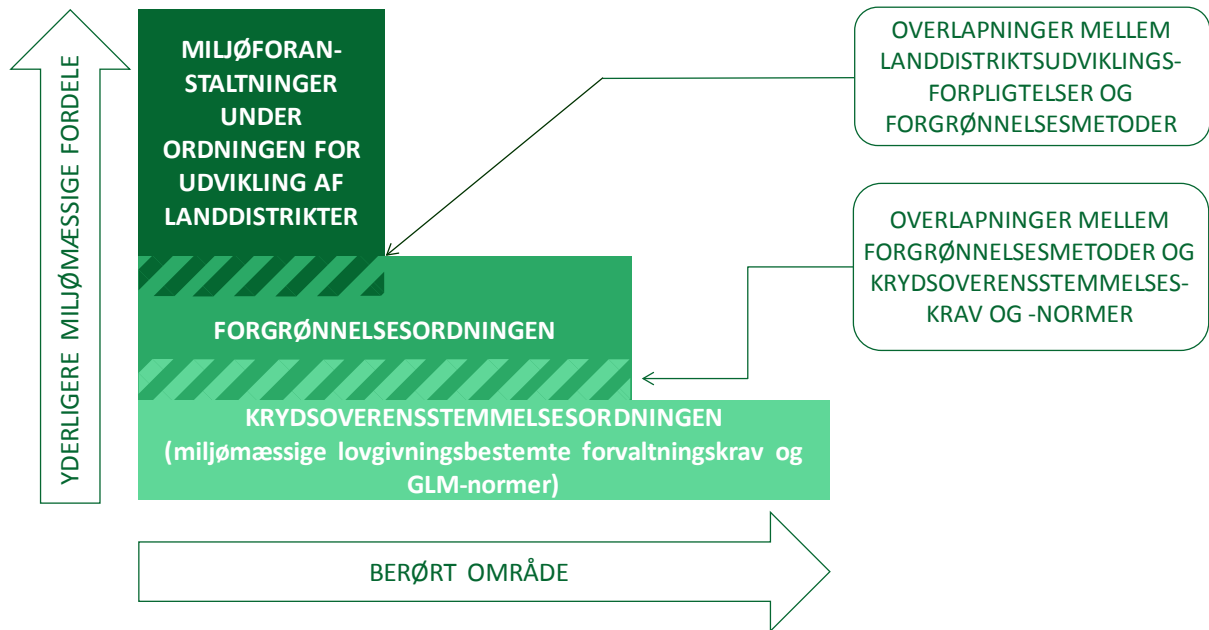
Forgrønnelsesordningen gør den fælles landbrugspolitik mere kompleks

Forgrønnelsesordningen overlapper andre miljøinstrumenter under den fælles landbrugspolitik, men Kommissionen og medlemsstaterne mindsker den dermed forbundne risiko for dødvægt og dobbeltfinansiering

58. Pyramiden af den fælles landbrugspolitik's tre grønne instrumenter, der er omtalt i **punkt 7** og illustreret i **figur 1**, er en idealiseret repræsentation af princippet om, at forgrønnelsesordningen bør være mere vidtgående end krydsoverensstemmelsesordningen og fastlægge referenceværdien⁵⁶ for foranstaltninger til udvikling af landdistrikter. Det er i realiteten ikke altid tilfældet, og der er betydelige overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og de to andre lag i pyramiden, som illustreret i **figur 9**.

⁵⁶ Begrebet "referenceværdi" betegner i denne sammenhæng den grad af offentlig service (her: en landbrugspraksis, som er gavnlig for miljøet), der kræves af en støttemodtager (her: en landbruger, der deltager i en miljøforanstaltning under ordningen for udvikling af landdistrikter) uden vederlag. Der kan kun ydes kompensation for tjenester (forpligtelser), der ligger over referenceværdien.

Figur 9 - Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og de andre miljøinstrumenter under den fælles landbrugspolitik



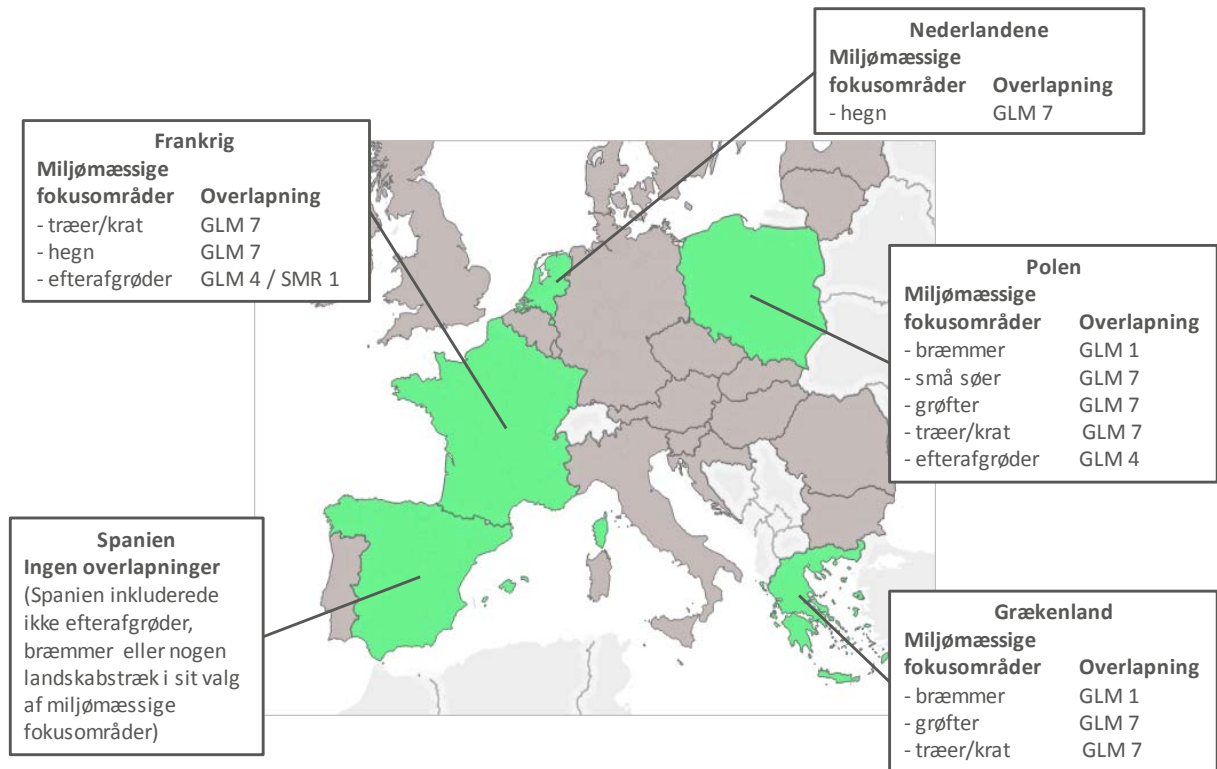
Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af Europa-Kommissionens arbejdsdokument SWD(2016) 218 final.

Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og krydsoverensstemmelsesordningen er almindelige, men risikoen for dødvægt mindskes af forskelle i de detaljerede krav

59. Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og krydsoverensstemmelsesordningen vedrører visse funktioner eller metoder, som er beskyttet eller påkrævet i henhold til GLM-normer eller SMR'er og samtidig kan anmeldes for at opfylde kravet om miljømæssige fokusområder. De vigtigste af de berørte miljømæssige fokusområder inkluderer efterafgrøder, bræmmer og visse typer landskabstræk. Som vist i **figur 10** fandt vi sådanne overlapninger i fire af de fem udvalgte medlemsstater.

Figur 10 - Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og

krydsoverensstemmelsesordningen konstateret i fire af de fem undersøgte medlemsstater



Kilde: Revisionsretten baseret på resultaterne af revisionen vedrørende Grækenland, Spanien, Frankrig, Nederlandene og Polen.

60. Sådanne overlapninger skaber en dødvægt, som i de fleste tilfælde mindskes af forskelle mellem kravene under forgrønnelsesordningen og kravene under krydsoverensstemmelsesordningen (med hensyn til efterafgrøder kræver forgrønnelsesordningen f.eks. en blanding af mindst to planter, mens en enkelt art normalt er tilstrækkeligt i henhold til GLM 4 eller SMR 1).

61. De undersøgte medlemsstater indførte generelt ingen yderligere restriktioner, procedurer eller kontroller for at undgå eller begrænse dødvægt i den grønne betaling som følge af overlapninger med overensstemmelseskrav. Vi fandt én undtagelse: I Nederlandene kan efterafgrøder, som er påkrævet under SMR 1, ikke anmeldes som miljømæssige fokusområder.

Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og ordningen for udvikling af landdistrikter (søjle II i den fælles landbrugspolitik) håndteres generelt godt af medlemsstaterne

62. Overlapninger mellem forgrønnelsesordningen og de miljømæssige foranstaltninger under ordningen for udvikling af landdistrikter, f.eks. foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug⁵⁷, kan forekomme, når landbrugerne indgår forpligtelser under søjle II, som svarer til standardkravene vedrørende forgrønning. Sådanne overlapninger er mulige, fordi EU-lovgivningen ikke kræver, at forgrønnelsesforpligtelser skal indgå i den relevante referenceværdi for udvikling af landdistrikter⁵⁸. EU-reglerne⁵⁹ forpligter imidlertid medlemsstaterne til at forhindre enhver dobbeltfinansiering af forgrønnelsesmetoder, om nødvendigt ved at reducere de beløb, der betales til landbrugere under ordningen for udvikling af landdistrikter. Kommissionen udsendte detaljerede retningslinjer for medlemsstaterne om, hvordan en sådan dobbeltfinansiering forhindres (jf. også **punkt 68**).

63. I de 15 medlemsstater, der var omfattet af vores revision (fem gennem revisionsbesøg eller videokonferencer og ti gennem en fokuseret skrivebordsgennemgang - jf. **punkt 12**), undersøgte vi forskellige aktivitetstyper (dvs. forskellige pakker af forpligtelser) under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug. Vi konstaterede, at godt en tredjedel af aktivitetstyperne i vores stikprøve omfattede tilsagn, der overlappede med forgrønnelseskravene. Vi konstaterede også, at medlemsstaterne generelt var opmærksomme på disse overlapninger og udarbejdede specifikke procedurer, i nogle tilfælde ret komplekse, for at udelukke muligheden for dobbeltfinansiering.

64. **Tekstboks 4** indeholder eksempler på typiske overlapninger mellem forpligtelserne under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug og

⁵⁷ Foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug er ikke den eneste foranstaltning under ordningen for udvikling af landdistrikter, som kan overlape med forgrønnelseskravene. Denne risiko vedrører også tre andre foranstaltninger, hvis økonomiske omfang er mindre: økologisk landbrug, skovrejsning under Natura 2000 og vandrammedirektivet.

⁵⁸ Artikel 28, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1305/2013 fastsætter, at referenceværdien for foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug skal dække kravene til krydsoverensstemmelse, landbrugsaktivitet og brugen af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler.

⁵⁹ Artikel 28, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1305/2013.

forgrønnelsesmetoderne samt forskellige metoder, som medlemsstaterne anvendte for at forhindre dobbeltfinansiering.

Tekstboks 4 - Overlapninger mellem forpligtelserne under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug og forgrønnelsesmetoderne samt forskellige metoder til håndtering af risikoen for dobbeltfinansiering

I Spanien (Castilla y León) er landbrugere, der anvender en af aktivitetstyperne under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug, forpligtet til at beplante 15 % af kontraktarealet med lucerne. Arealer med lucerne, som er en kvælstofbindende afgrøde, kan også erklæres som miljømæssige fokusområder i Spanien. Dobbeltfinansiering forhindres ved hjælp af en restriktion, der har form af en automatisk krydskontrol i IT-systemet, som forhindrer, at det samme areal både medregnes under søjle II-forpligtelsen og forpligtelsen vedrørende miljømæssige fokusområder.

I Frankrig (Aquitaine) omfatter visse aktivitetstyper under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug en forpligtelse knyttet til afgrødediversificering. Dobbeltfinansiering i relation til den tilsvarende forgrønnelsesforpligtelse undgås ved, at betalingen under ordningen for udvikling af landdistrikter kun dækker ekstraomkostningerne ved at indføre en fjerde afgrøde i afgrødeblandingen. Det betyder, at forgrønnelseskravet om tre afgrøder i dette særlige tilfælde rent faktisk indgår i søjle II-referenceværdien.

Forgrønnelsesreglernes kompleksitet giver udfordringer vedrørende gennemførelsen, som Kommissionen delvis har løst

65. Landbrugerne kritiserer forgrønnelsesreglernes kompleksitet. I sine svar på den offentlige høring om erfaringerne med det første års gennemførelse af forgrønnelsesordningen vurderede COPA-COGECA - en organisation, som repræsenterer landbrugere på EU-plan - at reglerne for gennemførelse af samtlige forgrønnelsesmetoder var vanskelige - ikke kun at overholde, men også at forstå.

66. I sit dokument "Review of Greening after one year"⁶⁰ foreslog Kommissionen at forenkle og harmonisere visse forgrønnelseskrav, hvor dette kunne gøres uden at reducere

⁶⁰ SWD(2016) 218 final af 22.6.2016.

de miljømæssige fordele. Dokumentet angav potentielle forbedringer, f.eks. sammenlægning af beslægtede typer miljømæssige fokusområder (f.eks. bræmmer og markkanter), lempelse af visse begrænsninger vedrørende forvaltningsmetoder og tidsbegrænsninger og øget tolerance med hensyn til størrelse og placering af landskabstræk. Kommissionen inkluderede disse forenklingsforanstaltninger i sin nylige ændring⁶¹ af den sekundære lovgivning. Samme ændring indførte også et forbud mod brug af pesticider på produktive miljømæssige fokusområder (jf. **punkt 50**).

67. Gennemførelsen af forgrønnelsesordningen var ikke ligetil for medlemsstaterne. For det første krævede den en betydelig økonomisk og organisatorisk indsats. De eksisterende IT-systemer skulle tilpasses, navnlig markidentifikationssystemet⁶² i de medlemsstater, der valgte miljømæssige fokusområder af permanent karakter (dvs. samtlige landskabstræk - undtagen markkanter - men også terrasser, hektar med skovlandbrug, arealer med lavskov med kort omdriftstid og skovklædte arealer). **Tekstboks 5** illustrerer, hvordan byrden forbundet med oprettelsen af laget for miljømæssige fokusområder kan påvirke medlemsstaternes valg af miljømæssige fokusområder.

Tekstboks 5 - Den tunge byrde forbundet med at oprette laget for miljømæssige fokusområder

De spanske myndigheder havde oprindelig til hensigt at inkludere landskabstræk blandt deres udvalgte typer miljømæssige fokusområder i betragtning af de betydelige miljømæssige fordele, som de giver. Imidlertid besluttede de i sidste ende ikke at vælge denne mulighed på grund af de forventede vanskeligheder og forsinkelser i forbindelse med registrering af samtlige landskabstræk i markidentifikationssystemet.

68. Medlemsstaterne fandt desuden nogle af forgrønnelsesreglerne forvirrende. De spurgte Kommissionen om forskellige aspekter af gennemførelsen af den grønne betaling. Kommissionen opslug disse spørgsmål sammen med sine svar på en dedikeret webplatform, der var tilgængelig for alle medlemsstater. **Tekstboks 6** giver et eksempel på de

⁶¹ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155.

⁶² Jf. også vores særberetning nr. 25/2016 "Markidentifikationssystemet: et nyttigt redskab til fastlæggelse af et landbrugsareals støtteberettigelse, men forvaltningen af det kan blive endnu bedre" (<http://eca.europa.eu>).

problemstillinger, der blev rejst. Den samme platform blev brugt til at formidle andre former for vejledning om forgrønnelsesordningen: konklusioner fra ekspertgruppemøder og retningslinjedokumenter, der opsummerede de vigtigste aspekter af gennemførelsen. De fem medlemsstater, vi dækkede, var generelt tilfredse med kvaliteten og aktualiteten af den vejledning, de fik fra Kommissionen.

Tekstboks 6 - Eksempler på forgrønnelsesreglernes kompleksitet

Visse medlemsstater spurgte, hvordan de skulle bedømme overholdelsen af kravene om afgrødediversificering i tilfælde, hvor kun en del af en bedrift er økologisk. Kommissionen præciserede, at forgrønnelsesordningen generelt kun vedrører den ikke-økologiske del af bedriften. Det betyder, at økologisk dyrket agerjord ikke indgår i beregningen af arealtærsklerne for afgrødediversificering. Hvis den agerjord, der ikke er økologisk dyrket, er på over 10 hektar, skal de krævede afgrøder imidlertid dyrkes på denne agerjord - eventuelle økologiske afgrøder medregnes ikke i forbindelse med afgrødediversificering. Landbrugere, hvis bedrifter kun er delvis økologiske, kan også vælge at anvende de tre forgrønnelsesmetoder på hele bedriften.

69. Kommissionen er ansvarlig for at føre tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af forgrønnelsesordningen. En vigtig del af dette ansvar er, at den jævnligt skal kontrollere de forskellige meddelelser, som medlemsstaterne skal indsende om deres gennemførelsesvalg vedrørende forgrønnelsesordningen og om resultaterne af forgrønnelsen på bedriftsniveau. Vi konstaterede, at Kommissionen varetog disse opgaver godt. Navnlig sørger Kommissionen for systematisk at identificere og sammen med de relevante medlemsstater følge op på forskellige problemer med for sen indsendelse af oplysninger⁶³ eller forkert anvendelse af EU-reglerne. Som illustreret i **punkt 54** og **tekstboks 3** kan Kommissionen imidlertid ikke forpligte medlemsstaterne til at vælge de gennemførelsesmuligheder vedrørende forgrønnelsesordningen, som er mest gavnlige for miljøet og klimaet.

⁶³ Ca. 25 % af de forgrønnelsesrelaterede meddelelser indsendes for sent.

Forgrønnelsesmetoderne minder om GLM-normerne, men kan føre til større sanktioner for manglende overholdelse

70. Inden forgrønnelsesordningen blev indført, var krydsoverensstemmelsesordningen den eneste forbindelse mellem de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik og EU's miljø- og klimamålsætninger. Ligesom forgrønnelsesordningen er krydsoverensstemmelsesordningen obligatorisk for landbrugere, der modtager direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik. Forskellen er, at der ikke gives nogen belønning for at opfylde forpligtelserne vedrørende krydsoverensstemmelse. Overtrædelser af krydsoverensstemmelsesreglerne kan føre til sanktioner, der reducerer alle de direkte betalinger til modtageren (normalt med 1-5 %). Under forgrønnelsesordningen modtager landbrugeren en bestemt betaling for at overholde obligatoriske praksis. Reduktionerne for manglende overholdelse er proportionale med det ikke-overensstemmende område som andel af det samlede landbrugsareal under forgrønnelsesforpligtelser og kan nå op på 100 % af betalingen⁶⁴. Fra og med ansøgningsåret 2017 vil der oven i disse reduktioner blive lagt administrative sanktioner i tilfælde, hvor den oprindelige reduktion overstiger 3 %. Disse sanktioner vil blive begrænset til 20 % af landbrugerens grønne betaling for ansøgningsåret 2017 og til 25 % fra ansøgningsåret 2018 og frem.

71. I praksis fungerer forgrønnelsesordningen stort set på samme måde som krydsoverensstemmelsesordningen⁶⁵. Den grønne betaling præsenteres som en form for vederlag for miljømæssige og klimarelaterede offentlige goder, som landbrugerne leverer. Ordningen kan dog også betragtes som en mekanisme, der straffer manglende overholdelse af et sæt grundlæggende miljømæssige og klimarelaterede betingelser (svarende til GLM-normer), som er knyttet til en indkomststøtteordning. Den eneste væsentlige forskel

⁶⁴ De detaljerede regler er fastsat i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagebetaling af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT L 181 af 20.6.2014, s. 48).

⁶⁵ Jf. også vores særberetning nr. 26/2016 "Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling" (<http://eca.europa.eu>).

sammenlignet med krydsoverensstemmelsesordningen er, at sanktionerne for væsentlige overtrædelser vedrørende forgrønnelsesordningen i de fleste tilfælde vil være højere.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

72. Vores overordnede revisions spørgsmål i denne rapport var, om forgrønnelsesordningen kunne forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater i overensstemmelse med det mål, der er fastsat i EU-lovgivningen.

73. Samlet set konkluderer vi, at forgrønnelsesordningen, som den gennemføres på nuværende tidspunkt, næppe vil forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater i væsentlig grad.

74. For at kunne besvare det overordnede revisions spørgsmål undersøgte vi:

- a) om ordningen har en interventionslogik, om der er opstillet klare og tilstrækkelig ambitiøse mål for forgrønning, og om politikens budgettildeling er berettiget (jf. **punkt 13-25**)
- b) hvilke fordele forgrønnelsesordningen kan forventes at producere for miljøet og klimaet (jf. **punkt 26-57**)
- c) den kompleksitet, som forgrønnelsesordningen bibringer den fælles landbrugspolitik (jf. **punkt 58-71**).

75. Forgrønnelsesordningen tjener to forskellige formål. På den ene side er den beregnet på at forbedre den fælles landbrugspolitik miljø- og klimamæssige resultater. På den anden side er den - som direkte betaling under den fælles landbrugspolitik - fortsat et instrument til støtte landbrugernes indkomst. Kun det første af disse formål er udtrykkeligt angivet i lovgivningen (jf. **punkt 13 og 14**).

76. Den grønne betaling mangler en fuldt udviklet interventionslogik. Kommissionen har ikke fastsat specifikke mål eller på anden måde angivet, hvad forgrønnelsesordningen kan forventes at give miljøet og klimaet. Endvidere vil enhver vurdering af politikens effektivitet blive påvirket af det fragmentariske kendskab til udgangssituationerne, især hvad angår

biodiversitet og jordbundens kvalitet, herunder dens indhold af organisk kulstof (jf. **punkt 15 og 16**).

77. Kommissionens oprindelige forslag om forgrønnelsesordningen var mere ambitiøst i miljømæssig forstand. Den efterfølgende udvanding af politikens miljømæssige indhold ændrede ikke det foreslåede finansieringsniveau. Det blev fra starten sat til 30 % af de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik. I gennemsnit overstiger forgrønnessubsidierne langt landbrugernes omkostninger (herunder indkomsttab) forbundet med at opfylde forgrønnelseskravene. Dette skyldes, at forgrønnelsesbudgettet blev fastsat uden forbindelse til politikens miljømæssige ambitionsniveau. Forgrønnelsesordningen er dybest set fortsat en indkomststøtteordning (jf. **punkt 17-25**).

78. Forgrønnelsesordningen vil næppe indebære væsentlige fordele for miljøet og klimaet, primært på grund af den betydelige dødvægt, der påvirker politikken. Denne dødvægt skyldes primært, at forgrønnelseskravene generelt er lette at opfylde og i vid udstrækning blot afspejler normal landbrugspraksis. På grund af omfattende undtagelser er de fleste landbrugere (65 %) desuden i stand til at drage fordel af den grønne betaling uden rent faktisk at være underlagt forgrønnelsesforpligtelser. Forgrønnelsesordningen fører derfor kun til positive ændringer i landbrugsmetoderne på en meget lille del af EU's landbrugsjord. Vi anslår, at landbrugerne kun skabte nye miljømæssige fokusområder og øgede afgrødediversificeringen på ca. 3,5 % af agerjorden, dvs. ca. 2 % af EU's samlede landbrugsjord. Ifølge en JRC-undersøgelse førte nye forgrønnelseskrav vedrørende permanente græsarealer endvidere kun til ændringer i landbrugsmetoderne på 1,5 % af EU's landbrugsjord. Samlet set blev omkring 5 % af den dyrkede jord i EU reallokeret på grund af forgrønnelsesordningen (jf. **punkt 26-39**).

79. Vi konstaterede også, at visse udformningsmæssige begrænsninger mindskede effektiviteten af de tre forgrønnelsesmetoder. Afgrødediversificering kunne ikke give alle de samme miljømæssige fordele som vekseldrift. Udpegelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer var hovedsagelig baseret på biodiversitetsrelaterede kriterier og var kun i ringe grad rettet mod kulstofrige permanente græsarealer uden for Natura 2000-områderne. Endelig begrænsede overvægten af produktive miljømæssige fokusområder

kombineret med manglen på meningsfulde forvaltningskrav de miljømæssige fokusområders positive effekt på biodiversiteten (jf. **punkt 40-50**).

80. Medlemsstaterne har et betydeligt råderum ved gennemførelsen af forgrønnelsesordningen, især hvad angår valget af forskellige typer miljømæssige fokusområder og udpegelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer. Vi konstaterede, at de generelt ikke bruger denne fleksibilitet til at maksimere politikkenes miljø- og klimamæssige fordele. De forsøger ikke at identificere specifikke miljø- og klimarelaterede behov og målrette forgrønnelsesmetoder mod dem. I stedet bestræber de sig på at gennemføre forgrønnelsesordningen på en måde, der minimerer deres egen og landbrugernes byrde. Kommissionen har kun begrænsede beføjelser til at skubbe medlemsstaterne i retning af de gennemførelsesmuligheder vedrørende forgrønnelsesordningen, der giver de største miljømæssige fordele (jf. **punkt 51-54**).

81. Forgrønnelsesordningen har haft begrænset indvirkning på referenceværdien for miljøforanstaltningerne under søjle II, hovedsagelig fordi de forpligtelser, landbrugerne kunne indgå under disse foranstaltninger, var mere omfattende en forgrønnelseskravene, selv før den grønne betaling blev indført (jf. **punkt 55-57**).

82. Forgrønnelsesordningen gør den fælles landbrugspolitik væsentlig mere kompleks, hvilket ikke berettiges af de resultater, som ordningen kan forventes at producere (jf. **punkt 78-81**). Denne kompleksitet opstår ikke mindst på grund af den måde, hvorpå forgrønnelsesordningen overlapper den fælles landbrugspolitik's øvrige miljøinstrumenter (krydsoverensstemmelsesordningen og miljøforanstaltningerne under søjle II), hvilket skaber risici for dødvægt og dobbeltfinansiering. Visse beslutninger og handlinger fra Kommissionens og medlemsstaternes side mindsker disse risici. Den nylige ændring i den sekundære lovgivning har adresseret bestemte problemer, som landbrugerne og medlemsstaterne har med hensyn til politikkenes kompleksitet. Vi konstaterede også, at Kommissionens tilsyn med, hvordan medlemsstater gennemfører forgrønnelsesordningen, var godt (jf. **punkt 58-69**).

83. Forgrønnelsesordningen minder om GLM-normerne i den forstand, at den også dybest set er et sæt grundlæggende miljøbetingelser, der anvendes i forbindelse med

indkomststøtte. Det, der adskiller den fra GLM-normerne, er de større potentielle sanktioner for manglende overholdelse (jf. **punkt 70-71**).

Anbefaling 1

Kommissionen bør i forbindelse med den næste reform af den fælles landbrugspolitik udarbejde en fuldstændig interventionslogik for EU's miljø- og klimainsats inden for landbruget, som omfatter specifikke mål og er baseret på en opdateret videnskabelig forståelse af de pågældende fænomener.

- a) Som del af interventionslogikken bør Kommissionen fastlægge behov, input, processer, udfald, resultater, virkninger og relevante eksterne faktorer
- b) Kommissionen bør fastsætte specifikke mål for den fælles landbrugspolitiks bidrag til at opfylde EU's miljø- og klimarelaterede målsætninger
- c) For at gøre det muligt at udforme en effektiv politik og derefter overvåge og evaluere dens gennemførelse bør Kommissionen udarbejde modeller og datasæt vedrørende biodiversitet, jordbundsforhold (herunder kulstofindhold i jorden) og andre relevante miljø- og klimarelaterede spørgsmål.

Måldato for gennemførelse: udgangen af 2019.

Anbefaling 2

Kommissionen bør som forberedelse på udarbejdelsen af sit forslag til den næste reform af den fælles landbrugspolitik gennemgå og gøre status over gennemførelsen af den aktuelle fælles landbrugspolitik. Ved udarbejdelsen af sit forslag bør Kommissionen benytte følgende vejledende principper:

- a) Landbrugere bør kun have adgang til betalinger under den fælles landbrugspolitik, hvis de overholder et sæt grundlæggende miljønormer:
 - Disse normer bør omfatte de områder, der er dækket af de nuværende GLM-normer og de generelle forgrønnelseskrav (som har det til fælles, at de skal være mere vidtgående end miljølovgivningens krav). Dette ville forenkle systemet med direkte betalinger fra den fælles landbrugspolitik ved at forhindre kunstige og forvirrende sondringer mellem instrumenter, der i det væsentlige er ens

- Sanktionerne for manglende overholdelse af disse kombinerede normer bør være tilstrækkelige til at virke afskrækkende
 - For at undgå dobbeltfinansiering bør alle sådanne grundlæggende normer indarbejdes fuldt ud i de miljømæssige mindstekrav til enhver programmeret aktion vedrørende landbrug.
- b) Specifikke lokale miljømæssige og klimarelaterede behov kan mest hensigtsmæssigt adresseres gennem stærkere programmerede tiltag vedrørende landbrug, der er baseret på:
- opfyldelse af resultatmål
 - og finansiering, som afspejler en vurdering af de gennemsnitlige omkostninger og indkomsttab i forbindelse med aktioner og metoder, der går længere end de miljømæssige mindstekrav.
- c) Når medlemsstaterne gives forskellige muligheder at vælge imellem i deres gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, skal de inden gennemførelsen kunne påvise, at de muligheder, de vælger, er effektive med hensyn til at opfylde de politiske mål.

Måldato for gennemførelse: udgangen af 2019.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 15. november 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

Udvikling i andelen af permanente græsarealer

medlemsstat	andel i 2016			referenceandel for 2015-2020			referenceandel for 2007-2014		
	anmeldt landbrugsjord i alt	anmeldte permanente græsarealer	andel	anmeldt landbrugsjord i alt	anmeldte permanente græsarealer	referenceandel	anmeldt landbrugsjord i alt	anmeldte permanente græsarealer	referenceandel
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2 %	1 315 486	443 224	33,7 %	1 353 009	454 292	33,6 %
BG	3 715 306	430 730	11,6 %	3 679 813	429 132	11,7 %	3 384 244	441 710	13,1 %
CZ	3 052 450	568 829	18,6 %	3 060 035	562 796	18,4 %	3 499 205	771 052	22,0 %
DK	2 406 971	187 406	7,8 %	2 432 797	188 410	7,7 %	2 794 151	218 588	7,8 %
DE	15 837 869	4 225 999	26,7 %	15 910 715	4 275 141	26,9 %	17 079 413	5 024 490	29,4 %
EE	780 945	191 413	24,5 %	808 521	226 379	28,0 %	862 508	229 640	26,6 %
IE	4 492 546	4 146 476	92,3 %	4 529 921	4 126 327	91,1 %	4 739 370	4 306 615	90,9 %
EL	3 474 055	1 113 762	32,1 %	3 351 290	1 148 530	34,3 %	4 309 659	1 348 970	31,3 %
ES	19 282 905	5 188 284	26,9 %	17 924 941	4 738 728	26,4 %	22 810 689	4 977 008	21,8 %
FR	26 443 752	8 308 807	31,4 %	26 084 955	8 138 942	31,2 %	27 191 897	8 065 062	29,7 %
HR	943 389	128 516	13,6 %	877 953	112 044	12,8 %	1 021 088	126 663	12,4 %
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1 %	8 388 012	1 318 111	15,7 %	10 268 869	1 949 256	19,0 %
CY	133 987	2 622	2,0 %	132 259	2 994	2,3 %	141 133	154	0,1 %
LV	1 402 663	320 117	22,8 %	1 396 574	310 985	22,3 %	1 534 046	371 539	24,2 %
LT	2 683 626	695 077	25,9 %	2 680 109	577 221	21,5 %	2 568 706	417 962	16,3 %
LU	116 009	61 497	53,0 %	118 283	60 716	51,3 %	122 858	58 929	48,0 %
HU	4 657 441	576 847	12,4 %	4 649 119	583 495	12,6 %	5 091 878	134 447	2,6 %
NL	1 703 370	690 270	40,5 %	1 733 770	704 152	40,6 %	1 951 645	470 383	24,1 %
AT	2 060 208	904 038	43,9 %	1 963 729	852 273	43,4 %	2 887 353	1 458 766	50,5 %
PL	11 893 373	1 849 142	15,5 %	11 813 509	1 694 509	14,3 %	14 112 797	2 352 294	16,7 %
PT	2 370 452	893 592	37,7 %	2 314 906	884 013	38,2 %	3 357 552	815 454	24,3 %
RO	7 513 858	1 675 808	22,3 %	7 277 405	1 741 649	23,9 %	9 411 557	2 029 630	21,6 %
SL ¹	412 748	234 513	56,8 %	412 748	231 666	56,1 %	459 554	273 804	59,6 %
SK	1 697 140	390 167	23,0 %	1 717 269	400 310	23,3 %	1 854 458	504 402	27,2 %
FI	2 042 392	134 006	6,6 %	2 076 488	132 482	6,4 %	2 287 868	16 935	0,7 %
SE	2 522 147	424 332	16,8 %	2 613 443	374 188	14,3 %	3 186 163	564 182	17,7 %
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9 %	13 939 630	9 037 730	64,8 %	16 099 487	9 694 376	60,2 %
EU i alt	145 149 497	43 691 838	30,1 %	143 203 679	43 296 146	30,2 %	164 381 157	47 076 603	28,6 %

¹ Seneste data fra 2015.

² For England seneste data fra 2015.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

BILAG II**De vigtigste data vedrørende gennemførelsen af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer i 2016**

medlemsstat	alle miljømæssigt sårbare permanente græsarealer		miljømæssigt sårbare permanente græsarealer i Natura 2000-områder			miljømæssigt sårbare permanente græsarealer uden for Natura 2000-områder			alle permanente græsarealer		permanente græsarealer i Natura 2000-områder		permanente græsarealer uden for Natura 2000-områder	
	(ha)	(som % af alle permanente græsarealer)	(ha)	(som % af alle miljømæssigt sårbare permanente græsarealer)	(som % af permanente græsarealer i Natura 2000-områder)	(ha)	(som % af alle miljømæssigt sårbare permanente græsarealer)	(som % af permanente græsarealer uden for Natura 2000-områder)	(ha)	(ha)	(som % af alle permanente græsarealer)	(ha)	(som % af alle permanente græsarealer)	
BE	14 640	3 %	11 152	76 %	21%	3 488	24 %	1%	486 600	54 212	11 %	432 388	89 %	
BG	425 491	33 %	425 491	100 %	100%	0	0 %	0%	1 271 320	426 348	34 %	844 972	66 %	
CZ	416 962	43 %	138 737	33 %	101%	278 225	67 %	33%	960 080	137 384	14 %	822 696	86 %	
DK	9 547	5 %	9 547	100 %	18%	0	0 %	0%	195 480	53 544	27 %	141 936	73 %	
DE	543 674	12 %	543 674	100 %	57%	0	0 %	0%	4 620 980	958 000	21 %	3 662 980	79 %	
ET	687	0 %	687	100 %	2%	0	0 %	0%	324 560	36 725	11 %	287 835	89 %	
IE	30 175	1 %	30 175	100 %	92%	0	0 %	0%	3 915 770	32 933	1 %	3 882 837	99 %	
EL	458 258	22 %	458 258	100 %	103%	0	0 %	0%	2 102 380	443 996	21 %	1 658 384	79 %	
ES	2 492 436	31 %	2 492 436	100 %	121%	0	0 %	0%	7 962 040	2 053 279	26 %	5 908 761	74 %	
HR	76 487	12 %	76 487	100 %	105%	0	0 %	0%	618 070	73 126	12 %	544 944	88 %	
IT	1 267 973	38 %	1 050 647	83 %	121%	217 326	17 %	0%	3 316 430	869 545	26 %	2 446 885	74 %	
CY	740	40 %	740	100 %	95%	0	0 %	0%	1 850	777	42 %	1 073	58 %	
LV	9 703	1 %	3 762	39 %	6%	5 941	61 %	1%	654 260	62 634	10 %	591 626	90 %	
LT	66 313	12 %	66 313	100 %	100%	0	0 %	0%	560 100	66 557	12 %	493 543	88 %	
LU	6 526	10 %	3 025	46 %	35%	3 501	54 %	6%	66 900	8 573	13 %	58 327	87 %	
HU	460 145	65 %	460 145	100 %	92%	0	0 %	0%	702 720	499 692	71 %	203 028	29 %	
NL	48 984	6 %	48 984	100 %	95%	0	0 %	0%	773 090	51 451	7 %	721 639	93 %	
AT	24 795	2 %	24 795	100 %	9%	0	0 %	0%	1 296 270	269 414	21 %	1 026 856	79 %	
PL	256 825	8 %	256 825	100 %	41%	0	0 %	0%	3 206 310	622 927	19 %	2 583 383	81 %	
RO	679 522	15 %	679 522	100 %	88%	0	0 %	0%	4 398 350	769 100	17 %	3 629 250	83 %	
SL	20 850	7 %	20 850	100 %	28%	0	0 %	0%	284 780	73 909	26 %	210 871	74 %	
SK	142 239	27 %	142 239	100 %	95%	0	0 %	0%	518 340	149 651	29 %	368 689	71 %	
FI	3 143	10 %	3 143	100 %	111%	0	0 %	0%	30 670	2 834	9 %	27 836	91 %	
SE	49 058	11 %	49 058	100 %	104%	0	0 %	0%	448 650	47 325	11 %	401 325	89 %	
UK	580 112	5 %	561 491	97 %	47%	18 621	3 %	0%	10 791 520	1 198 646	11 %	9 592 874	89 %	
EU i alt*	8 085 285	16 %	7 558 183	93 %	84 %	527 102	7 %	1 %	49 507 520	8 962 582	18 %	40 544 938	82 %	

* Denne tabel omfatter ikke Frankrig og Portugal, fordi der manglede fuldstændige data, og heller ikke Malta, som ikke har nogen permanente græsarealer.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

De vigtigste data vedrørende gennemførelsen af miljømæssige fokusområder i 2016

medlemsstat	agerjord underlagt en forpligtelse vedrørende miljømæssige fokusområder	krævet miljømæssigt fokusområde: 5 % agerjord underlagt en forpligtelse	alle anmeldte miljømæssige fokusområder	miljømæssige fokusområder anmeldt over det krævede minimum	produktive miljømæssige fokusområder						ikke-produktive miljømæssige fokusområder					
					alle produktive miljømæssige fokusområder	heraf		alle ikke-produktive fokusområder		heraf						
						(som % af alle anmeldte miljømæssige fokusområder)	kvælstofbindende afgrøder	efterafgrøder	(som % af alle anmeldte miljømæssige fokusområder)	braklagt jord	landskabstræk					
												(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)
BE	706 984	35 349	53 315	51 %	49 223	92 %	1 746	4 %	47 438	89 %	4 205	8 %	1 629	3 %	1 791	3 %
BG	2 992 629	149 631	210 043	40 %	109 760	52 %	91 013	32 %	18 227	9 %	108 047	51 %	105 239	50 %	1 740	1 %
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49 %	164 840	92 %	132 623	72 %	32 196	18 %	13 370	8 %	10 638	6 %	2 361	1 %
DK	2 106 321	105 316	108 850	3 %	77 348	71 %	ikke valgt		76 298	70 %	32 564	30 %	25 693	24 %	969	1 %
DE	10 738 721	536 936	681 520	27 %	392 623	58 %	120 662	16 %	271 360	40 %	263 565	39 %	181 275	27 %	74 855	11 %
ET	399 630	19 981	39 807	99 %	29 852	75 %	29 852	65 %	ikke valgt		9 954	25 %	8 987	23 %	968	2 %
IE	317 777	15 889	39 117	146 %	5 210	13 %	4 401	12 %	784	2 %	34 177	87 %	555	1 %	30 896	79 %
EL	672 977	33 649	111 797	232 %	53 492	48 %	53 492	51 %	ikke valgt		58 305	52 %	58 152	52 %	55	0 %
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221 %	496 942	33 %	496 942	33 %	ikke valgt		1 009 038	67 %	969 662	65 %	ikke valgt	
HR	523 344	26 167	73 255	180 %	55 714	76 %	51 466	72 %	4 239	6 %	17 550	24 %	11 241	15 %	677	1 %
IT	3 352 576	167 629	307 295	83 %	228 102	74 %	227 851	72 %	ikke valgt		84 716	28 %	79 758	26 %	2 117	1 %
CY	61 862	3 093	9 123	195 %	2 983	33 %	2 983	24 %	ikke valgt		6 140	67 %	5 806	64 %	224	2 %
LV	826 932	41 347	81 369	97 %	33 743	41 %	31 726	30 %	2 017	2 %	47 626	59 %	46 101	57 %	1 525	2 %
LT	2 103 701	105 185	251 038	139 %	188 796	75 %	182 463	56 %	5 349	2 %	69 617	28 %	68 575	27 %	58	0 %
LU	47 818	2 391	3 668	53 %	2 738	75 %	957	29 %	1 782	49 %	930	25 %	165	5 %	528	14 %
HU	3 348 571	167 429	298 598	78 %	204 897	69 %	148 305	45 %	56 366	19 %	93 927	31 %	83 008	28 %	7 011	2 %
MT	91	5	17	264 %	14	84 %	14	60 %	ikke valgt		3	16 %	3	16 %	0	0 %
NL	582 736	29 137	60 378	107 %	59 503	99 %	3 821	7 %	55 675	92 %	881	1 %	ikke valgt		875	1 %
AT	305 859	15 293	20 837	36 %	13 647	65 %	10 174	54 %	3 394	16 %	7 269	35 %	7 182	34 %	8	0 %
PL	5 791 052	289 553	408 652	41 %	356 890	87 %	197 531	49 %	158 858	39 %	52 262	13 %	32 134	8 %	8 723	2 %
PT	405 779	20 289	38 882	92 %	7 521	19 %	7 521	15 %	ikke valgt		31 361	81 %	29 578	76 %	233	1 %
RO	5 103 229	255 161	383 267	50 %	380 281	99 %	272 468	68 %	107 788	28 %	3 011	1 %	ikke valgt		2 524	1 %
SL	70 803	3 540	5 705	61 %	5 391	94 %	4 357	43 %	1 034	18 %	328	6 %	328	6 %	ikke valgt	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46 %	56 227	63 %	46 945	55 %	9 113	10 %	33 150	37 %	30 787	35 %	2 070	2 %
FI	413 588	20 679	27 312	32 %	7 297	27 %	7 296	25 %	ikke valgt		20 012	73 %	20 011	73 %	0	0 %
SE	1 379 908	68 995	118 308	71 %	51 091	43 %	36 014	29 %	13 897	12 %	68 397	58 %	62 111	52 %	5 107	4 %
UK	4 795 556	239 778	497 274	107 %	190 481	38 %	178 624	34 %	11 839	2 %	306 822	62 %	194 966	39 %	71 744	14 %
EU i alt*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86 %	3 224 604	58 %	2 341 247	39 %	877 653	16 %	2 377 228	46 %	2 033 582	39 %	217 060	5 %

* Denne tabel omfatter ikke Frankrig, fordi der manglede fuldstændige data.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"FORGRØNNELSE: EN MERE KOMPLEKS INDKOMSTSTØTTEORDNING, ENDNU IKKE MILJØMÆSSIGT EFFEKTIV"

RESUMÉ

IV. Efter Kommissionens mening har forgrønning potentiale til at forbedre den fælles landbrugspolitik's miljø- og klimamæssige resultater sammenholdt med perioden før dens indførelse. Eksempelvis er forpligtelsen til at oprette et miljømæssigt fokusområde på en procentdel af agerjorden ny. Beskyttelsen af permanente græsarealer på nationalt eller regionalt plan er blevet styrket ved at begrænse margenen for konvertering af disse arealer.

Generelt finder forgrønning anvendelse på bedrifter, der repræsenterer en stor andel af landbrugsarealet (77 % i 2016). Desuden har Kommissionen i sine rapporter om forgrønning erkendt, at der var plads til forbedring med hensyn til gennemførelsen, og der er vedtaget en række lovgivningsmæssige ændringer for både at forenkle ordningens funktionsmåde og forbedre dens miljømæssige resultater. For eksempel er der med virkning fra 2018 indført et forbud mod anvendelse af pesticider i miljømæssige fokusområder, hvilket i høj grad forbedrer de miljømæssige resultater af forgrønning.

V. Forgrønning er en afkoblet indkomststøtte, der belønner landbrugerne for at levere basale offentlige goder. I denne henseende adskiller forgrønning, der er en standardiseret betaling, sig fra mere målrettede og ambitiøse foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug og klimabeskyttelse, hvor der ydes kompensation for omkostninger og indkomstab i forhold til basiskravene. Støtten til et grønnere landbrug, som er standardiseret for at skabe en mere enkel administration, skal ikke afspejle hverken landbrugernes omkostninger eller værdien af de forventede grundlæggende miljø- og klimamæssige fordele. Andelen af direkte betalinger (30 % plus eventuelle sanktioner på op til 7,5 % af de direkte betalinger) fungerer som et effektivt afskrækkende middel. Takket være den betydelige andel af direkte betalinger og disse betalingers obligatoriske karakter gennemføres forgrønningspraksis af næsten alle landbrugere, der er omfattet af forgrønningsforpligtelser, hvilket sikrer bred anvendelse af denne praksis.

VI. Kommissionen tager i sin forståelse af dødvægt ikke kun hensyn til de ændringer, som forgrønningen medfører for landbrugernes praksis, men også til bevarelsen af eksisterende praksisformer og områder (f.eks. brakjord, beskyttelse af markhegn, bræmmer osv.), der er til gavn for miljøet og klimaet, og så meget desto mere fordi eksterne faktorer øger den nuværende tendens i retning af intensivning og specialisering af produktionen. Kommissionens synspunkt er, at hvis vi også tager hensyn til denne virkning af forgrønningen, er den dødvægt, som Revisionsretten nævner, mere begrænset. De muligheder for at forbedre den fælles landbrugspolitik's miljømæssige resultater, som forgrønningsforanstaltninger indebærer, skal også findes i det område, der er omfattet af forgrønningsforpligtelser, hvor landbrugerne skal holde øje med disse ændringer eller bevarelsen af eksisterende miljøvenlige praksis.

VIII.

Første punkt: Selv om Kommissionen accepterer den første anbefaling rent indholdsmæssigt, kan den ikke på dette stadium give konkrete tilsagn i forbindelse med lovforslag for perioden efter 2020 og den planlagte gennemførelsesdato. Imidlertid er der allerede påbegyndt arbejde med at videreudvikle interventionslogikken for den fælles landbrugspolitik's miljø- og klimarelaterede instrumenter, herunder forgrønning.

Andet punkt: Kommissionen accepterer første punktum i den anden anbefaling og er allerede i gang med at gennemgå og gøre status over gennemførelsen af den nuværende fælles landbrugspolitik på baggrund af Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende den fælles landbrugspolitik efter 2020.

I den sammenhæng har Kommissionen allerede udgivet to rapporter om gennemførelsen af forgrønnelsestiltag i henholdsvis 2016 og 2017.

Kommissionen accepterer indholdet af resten af den anden anbefaling, men er på dette tidspunkt ikke i stand til at give konkrete tilsagn vedrørende lovgivningsforslag for perioden efter 2020 og den planlagte gennemførelsesdato.

BEMÆRKNINGER

Kommissionens fælles svar på punkt 16 a) og b) og boks 2:

Formålet med forgrønning er at forbedre de miljømæssige resultater af den fælles landbrugspolitik. Dette skal opnås med tre krav, der dækker miljø- og klimamål for biodiversitet (især med miljømæssige fokusområder), kulstofbinding (primært med beskyttelse af permanente græsarealer) og jord (hovedsagelig med afgrødediversificering). Forgrønning skal naturligvis kun bidrage til at forbedre situationen vedrørende disse miljø- og klimaudfordringer. Med hensyn til at sammenholde forgrønnelsesresultater med dens formål er en relevant indikator det areal, der er dækket af mindst én forgrønnelsesforpligtelse, og målet er at øge dette område. Som Revisionsretten understreger, er det i sagens natur vanskeligt at opstille mål for og måle det specifikke bidrag fra forgrønning til hver miljø- og klimaudfordring, eftersom der er så mange eksterne og interne faktorer i spil.

Boks 2 – Biodiversitet og jord: Manglende klarhed over, hvor vi er og hvor vi gerne vil være

Jord

Kommissionens meddelelse "Temastrategi for jordbundsbeskyttelse" er fortsat de mest omfattende EU-rammer for de forskellige former for jordforringelse. Der er siden 2006 gjort store fremskridt gennem de ikkelovgivningsmæssige søjler, bl.a. fordi jordbundsbeskyttelse nu er integreret i EU's politikker, navnlig i den fælles landbrugspolitik. Eftersom der ikke er nogen EU-lovgivning om jord (forslaget til rammedirektiv om jordbundsbeskyttelse (COM(2006) 231) blev trukket tilbage efter otte år på grund af et blokerende mindretal i Rådet), er der stadig ikke fastsat specifikke mål for jord på EU-niveau. Der er truffet adskillige foranstaltninger på EU-niveau, såsom oprettelse af en europæisk ekspertgruppe om jordbundsbeskyttelse, for at gennemføre tilsagnene i EU's syvende miljøhandlingsprogram og drøfte et eventuelt nyt initiativ vedrørende jord på EU-niveau. Ifølge en nyligt offentliggjort opgørelse over jordbundspolitik på EU- og medlemsstatsplan¹ er jordbundsbeskyttelse stadig spredt ud over mange politiske instrumenter.

19. Se Kommissionens svar til punkt 16 a) og b) og boks 2 samt Kommissionens svar til punkt 20.

b) Indvirkningerne skal observeres over flere år og er resultatet af den kombinerede virkning af en række faktorer, herunder den forventede indvirkning af bl.a. miljømæssige fokusområder.

20. Selv om den præcise kvantificering af de forventede miljømæssige fordele ikke var fastsat i konsekvensanalysen, blev målene for hvert af kravene til forgrønning fastlagt på det tidspunkt, hvor Kommissionen vedtog forslaget. Formålet med det miljømæssige fokusområde var primært at styrke biodiversiteten, med beskyttelsen af permanente græsarealer primært at sikre kulstofbinding og med afgrødediversificeringen (svarende til den oprindeligt planlagte omdrift) primært at bevare jordens kvalitet. For visse former for praksis blev målene understøttet af eksisterende videnskabelig litteratur, navnlig for afgrødediversificering og permanente græsarealer. De efterfølgende drøftelser handlede især om, hvad der ønskedes opnået med forgrønningen, om end der dog ikke blev sat tal på.

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

Kommissionens fælles svar på punkt 23 og 24:

Forgrønning er en afkoblet indkomststøtte, der belønner landbrugerne for levering af offentlige goder på miljø- og klimaområdet. I denne henseende adskiller forgrønning, der er en standardiseret betaling, sig fra mere målrettede og ambitiøse foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug og klimabeskyttelse, hvor der ydes kompensation for omkostninger og indkomstab i forhold til basiskravene. Støtten til et grønnere landbrug, som er standardiseret for at skabe en mere enkel administration, skal ikke afspejle hverken landbrugernes omkostninger eller værdien af de forventede grundlæggende miljø- og klimamæssige fordele. Andelen af direkte betalinger (30 % plus eventuelle sanktioner på op til 7,5 % af de direkte betalinger) fungerer som et effektivt afskrækkende middel. Takket være de direkte betalingers betydelige andel og denne betalings obligatoriske karakter gennemfører næsten alle landbrugere, der er omfattet af forgrønningsforpligtelser, forgrønningspraksis, hvilket sikrer en bred anvendelse heraf.

25. Da forgrønning sammen med andre politiske instrumenter bidrager til at nå visse generelle miljømæssige mål, såsom forbedring af jordens organiske materiale, beskyttelse af landskaber eller vandkvalitet, ville det være meget vanskeligt at isolere den specifikke økonomiske værdi af de forventede miljø- og klimamæssige fordele ved forgrønning i forhold til disse generelle mål.

e) Se Kommissionens svar på punkt 16.

Kommissionens fælles svar på punkt 29 til 31:

For så vidt angår ændringer af praksis mener Kommissionen, at antallet af berørte omfattede bedrifter er den bedste indikator for virkningerne af indførelsen af forgrønning. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at forgrønning medførte ændringer for 13 % af bedrifterne, for så vidt angår afgrødediversificering, og for 37 % af bedrifterne, for så vidt angår miljømæssige fokusområder². Det er vanskeligt at vurdere de miljømæssige følger af disse ændringer i henseende til områder, da der ikke kun forventes positive resultater på den bestemte andel af jord, hvor ændringen sker, men også i et større område. Disse indvirkninger afhænger af de konkrete miljø- og klimavenlige former for landbrugspraksis.

Se også Kommissionens svar på punkt 34.

Kommissionens fælles svar på punkt 32 og 33:

Kommissionen finder, at den andel af området, der er omfattet af mindst én forgrønningsforpligtelse, er en relevant indikator for, i hvilket omfang forgrønning kan forbedre den fælles landbrugspolitikens miljømæssige resultater. Den afspejler det område, hvor alle forgrønningskrav finder anvendelse som supplement til og i synergi med andre foranstaltninger såsom god landbrugs- og miljømæssig stand og miljø- og klimamæssige landbrugsforanstaltninger. Forgrønnings endelige indvirkning på miljø og klima afhænger naturligvis også af ambitionsniveauet for de krav, der gælder for disse områder (f.eks. en forøgelse af det miljømæssige fokusområde fra 5 til 7 %), men det kvantitative aspekt, dvs. det pågældende område, er centralt for det endelige resultat. I 2016 dækkede bedrifter, der er omfattet af en eller flere forgrønningsforpligtelser, 77 % af det samlede landbrugsareal. Der bruges også andre indikatorer for mere specifikke forgrønningsforpligtelser til at overvåge forgrønning, f.eks. procentdelen af miljømæssige fokusområder på agerjord (baseret på miljømæssige fokusområder anmeldt af landbrugerne). Disse indikatorer er indgående analyseret i alle tilgængelige rapporter om

² Se figur 5.

forgrønnelse, nemlig Kommissionens arbejdsdokument fra 2016 og rapporten til Rådet og Europa-Parlamentet om miljømæssige fokusområder.

Desuden er formålet med forgrønnelsesforpligtelser ikke nødvendigvis at ændre landbrugspraksis (se Kommissionens svar til punkt 34).

34. Kommissionen tager i sin forståelse af dødvægt ikke kun hensyn til de ændringer, som forgrønnelsen medfører for landbrugernes praksis, men også til bevarelsen af eksisterende miljøvenlige praksisformer og områder, især i tilfælde hvor eksterne faktorer øger tendensen til at intensivere produktionen (f.eks. til at reducere omfanget af permanente græsarealer og braklagte arealer). Af forenklingshensyn medfører kravet om miljømæssige fokusområder f.eks. ikke nødvendigvis, at der indføres nye funktioner eller oprettes nye miljømæssige fokusområder på hver bedrift, hvis disse allerede findes på det påkrævede niveau. Forgrønnelse beskytter og fremmer imidlertid disse funktioner og arealer, således at man undgår, at de ødelægges som følge af intensivering. Hvis der var taget hensyn hertil, ville den dødvægtseffekt, som Revisionsretten anfører, være mere begrænset.

39. Økologiske landbrugere, der betragtes som "grønne pr. definition", leverer offentlige goder, som går videre end dem, der skabes ved hjælp af forgrønnelse. Små landbrugere er fritaget for forgrønnelsesforpligtelser på grund af behovet for forenkling og af hensyn til omkostningseffektivitet. Imidlertid er det kun et begrænset område, der er berørt af ordningen for små landbrugere (7 % af arealet med direkte betalinger).

45. Beskyttelse af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer er først og fremmest rettet mod Natura 2000, der omfatter de mest værdifulde arealer set i relation til biodiversitet.

46. Mens det overordnede mål for beskyttelse af permanente græsarealer er at bevare kulstoflagrene, er formålet med at beskytte den særlige kategori af miljømæssigt sårbare permanente græsarealer at bevare biodiversiteten og bidrage til at skabe en god bevaringsstatus, jf. direktiv 92/43/EØF, græslandsnaturtyper efter bilag I, arter efter bilag II, der er afhængige af forvaltning af græsarealer, samt fuglearter, der er beskyttet af direktiv 2009/147/EF i særligt beskyttede områder, som indeholder græsarealer. Der er helt klart en tæt forbindelse til nogle af bestemmelserne i fugle- og habitatdirektiverne. På grundlag af den nuværende lovgivning bør en bedre målretning derfor i første omgang vedrøre biodiversitet.

48. Kvælstofbindende afgrøder og græsefterafgrøder er bestemt vigtige miljømæssige fokusområder, men braklagt jord, som er ikke-produktive områder, er den næststørste type miljømæssige fokusområder og udgjorde 38 % af arealet i 2015. Da braklagt jord er til gavn for miljøet og klimaet, hvis de relevante krav er fastsat, vil omfanget af denne type miljømæssige fokusområder sandsynligvis øge merværdien af miljømæssige fokusområder.

50. Kommissionen mener, at den seneste ændring af den delegerede retsakt³, der præciserer forvaltningspraksis som f.eks. forbud mod brug af pesticider på produktive miljøfokusområder, eller den større afklaring af minimumsperioden for så vidt angår plantedække, er et vigtigt skridt i retning af at forbedre biodiversiteten i disse områder. På de pågældende arealer vil disse ændringer sandsynligvis i høj grad forbedre forvaltningskravene til miljøfokusområder.

54. Kommissionen overvåger aktivt medlemsstaternes gennemførelse af forgrønnelse og følger op på ukorrekt gennemførelse af EU-reglerne. Imidlertid er der grænser for Kommissionens

³ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155 af 15. februar 2017 om ændring af delegeret forordning (EU) nr. 639/2014 (EUT L 167 af 30.6.2017, s. 1).

vurderingskapacitet, da den ikke er i stand til i detaljer at validere, om disse valg er miljømæssigt relevante under specifikke nationale eller lokale forhold.

57. Kontinuitet er et af de vigtige elementer i støtten til et miljø- og klimavenligt landbrug. Gennemførelse af gode, resultatskabende ordninger for længere end én programmeringsperiode giver mulighed for bedre resultater.

Selv om det kan forventes, at indførelsen af forgrønning kan øge de miljømæssige ambitioner for foranstaltninger vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug, behøver dette ikke at slå igennem i alle tilfælde. For det første er forgrønning ikke en del af udgangspunktet for miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger. Under disse foranstaltninger skal man undgå, at der betales for aktioner, som overlapper med forgrønning (som rent faktisk kræver et højere ambitionsniveau, for at der kan foreslås en forhøjet præmie), men sådanne ulønnede aktiviteter kan stadig være en del af foranstaltningen. For det andet er det, navnlig for så vidt angår forpligtelser vedrørende afgrødediversificering, lettere at påvise indvirkningen af forgrønning, fordi diversificeringen, for at der fortsat skal kunne ydes støtte, skal være mere ambitiøs, end kravene til forgrønning tilsiger.

58. Kommissionen mener, at risikoen for overlapning mellem forgrønning og krydsoverensstemmelse og mellem forgrønning og miljøforanstaltninger under udvikling af landdistrikter behandles korrekt i henhold til gældende lovbestemmelser. I sidstnævnte tilfælde er overlapninger mellem forgrønning og forpligtelser til miljø- og klimavenligt landbrug ikke udelukket af den retlige ramme, så længe støtten til samme praksis kun ydes én gang, dvs. at dobbeltfinansiering undgås.

Kommissionens fælles svar på punkt 59 og 60:

Den risiko for overlapning mellem forgrønning og krydsoverensstemmelse, som Revisionsretten nævner, er omfattet af lovbestemmelser. De funktioner eller praksisformer, der kræves under krydsoverensstemmelse i forskellige medlemsstater, danner i stedet udgangspunkt for forgrønningspraksis som fastsat på EU-plan. F.eks. kan der være krav om efterafgrøder med én art under krydsoverensstemmelse, men de kan kun tælle som miljømæssige fokusområder, hvis der tilsættes en anden art i blandingen til efterafgrøden. Begge instrumenter fungerer derfor i en synergi, hvor krydsoverensstemmelse udgør lovbestemmelsen, og de miljømæssige fokusområder forbedrer indvirkningen på miljøet.

66. Undersøgelsen af forgrønning indgik i forenklingen af den fælles landbrugspolitik i forbindelse med Kommissionens Refit-program for 2016. Dette svarede til den forpligtelse, som Kommissionen påtog sig i sin erklæring af 2. april 2014 om efter et år at evaluere erfaringer, administrative byrder, fremme af lige vilkår og indvirkning på produktionskapaciteten på EU-plan. Kommissionens tjenestegrene offentliggjorde et arbejdsdokument i juni 2016⁴.

På grundlag af denne evaluering udviklede GD AGRI's tjenestegrene et sæt konkrete forslag til forenkling. De udgør en afbalanceret pakke, som finjusterer de nuværende regler, især for de miljømæssige fokusområder, så de bliver lettere at forstå og gennemføre for både landbrugere og forvaltninger.

Kommissionen fremsatte derfor et forslag til en delegeret retsakt (om ændring af delegeret forordning (EU) nr. 639/2014). Denne tekst blev vedtaget af både Europa-Parlamentet og Rådet og offentliggjort den 30. juni 2017⁵.

⁴ SWD(2016) 218 final af 22.6.2016.

⁵ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155.

Tretten foranstaltninger tilpasser betingelserne for forvaltning og tilskynder landbrugerne til at anmelde landskabsfunktioner og bræmmer. Som eksempler kan nævnes følgende:

- Nogle kategorier er blevet slået sammen og de dermed forbundne krav strømlinet i tilfælde, hvor visse landskabsfunktioner og bræmmer i de miljømæssige fokusområder svarer til hinanden. Derved undgår man forvirring og fejlkilder.
- Der er indført en vis fleksibilitet vedrørende de maksimale dimensioner og landskabsfunktionernes placering, hvilket navnlig vil give mulighed for en større dækning af forskellige typer miljømæssige fokusområder som hegn og markbræmmer.
- Visse betingelser blev fjernet, da det er vanskeligt at begrunde dem med henvisning til miljøfordele, som f.eks. forpligtelsen til at benytte kvælstofbindende afgrøder som enkeltkultur.

Det bør understreges, at formålet med visse ændringsforslag er at forbedre politikken miljømæssige resultater og øge den generelle tillid til forgrønningen af direkte betalinger fra 2013.

Dette omfatter en minimumsvarighed for nogle funktioner, som f.eks. braklagt jord og efterafgrøder, og et generelt forbud mod brug af plantebeskyttelsesmidler på dyrkede arealer, der er udpeget som miljømæssige fokusområder. Forbuddet afspejler formålet med betalingen: Brugen af pesticider kan ikke betragtes som forenelig med bevarelse og udvikling af biodiversiteten på, hvad der kun svarer til 5 % af agerjorden.

67. Som støtte for medlemsstaternes gennemførelse af forgrønning er der siden 2015 vedtaget flere forenklingsforanstaltninger i form af forordninger eller retningslinjer. For så vidt angår miljømæssige fokusområder vedrører de vigtigste ændringer følgende:

- forenkling af de størrelsesrelaterede kriterier for visse funktioner og af muligheden for at anvende arealet (f.eks. bræmmer og udyrkede randbælter)
- den omstændighed, at landbrugeren til en vis grad kan ændre type og placering efter indgivelse af støtteansøgningen
- muligheden for, at ikke alle potentielle permanente miljømæssige fokusområder skal kortlægges i laget for miljømæssige fokusområder
- fleksibilitet med hensyn til at skelne mellem hegn eller træbevoksede bræmmer og træer i rækker samt sammenlægning af visse typer miljømæssige fokusområder
- præcisering af definitionerne (huller i hegn eller træbevoksede bræmmer)
- godkendelse af tilstødende landskabsfunktioner, der er beliggende omkring landbrugsjordlodder.

Boks 5 – Den tunge byrde forbundet med at oprette laget for miljømæssige fokusområder

I 2015, dvs. første år af gennemførelsen af forgrønning, ændrede Kommissionen retningslinjerne for laget for miljømæssige fokusområder for at præcisere, at alle miljømæssige fokusområder, der er anmeldt af landbrugere, og som er stabile over tid, skal kortlægges i laget for miljømæssige fokusområder, og ikke nødvendigvis alle potentielle miljømæssige fokusområder.

69. Se Kommissionens svar på punkt 54.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

73. Efter Kommissionens mening har forgrønning potentiale til at forbedre de miljø- og klimamæssige resultater af den fælles landbrugspolitik sammenlignet med perioden før dens indførelse. For eksempel er forpligtelsen til at have et miljømæssigt fokusområde på en procentdel af agerjorden ny. Beskyttelsen af permanente græsarealer på nationalt eller regionalt plan er blevet styrket med begrænsningen af margenen for konvertering af disse arealer. Generelt finder

forgrønnelse anvendelse på bedrifter, der repræsenterer en stor andel af landbrugsarealet (77 % i 2016). Desuden har Kommissionen i sine rapporter om forgrønnelse erkendt, at der var plads til forbedring med hensyn til gennemførelsen, og der er vedtaget en række lovgivningsmæssige ændringer for både at forenkle ordningens funktionsmåde og forbedre dens miljømæssige resultater. For eksempel er der med virkning fra 2018 indført et forbud mod anvendelse af pesticider i miljømæssige fokusområder, hvilket i høj grad forbedrer de miljømæssige resultater af forgrønnelse.

77. Forgrønnelse er en afkoblet indkomststøtte, der belønner landbrugerne for levering af offentlige goder på miljø- og klimaområdet. I denne henseende adskiller forgrønnelse, der er en standardiseret betaling, sig fra mere målrettede og ambitiøse foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug og klimabeskyttelse, hvor der ydes kompensation for omkostninger og indkomstab i forhold til basiskravene. Støtten til et grønnere landbrug, som er standardiseret for at skabe en mere enkel administration, skal ikke afspejle hverken landbrugernes omkostninger eller værdien af de forventede grundlæggende miljø- og klimamæssige fordele. Andelen af direkte betalinger (30 % plus eventuelle sanktioner på op til 7,5 % af de direkte betalinger) fungerer som et effektivt afskrækkende middel. Takket være den betydelige andel af direkte betalinger og disse betalingers obligatoriske karakter gennemføres forgrønnelsespraksis af næsten alle landbrugere, der er omfattet af forgrønnelsesforpligtelser, hvilket sikrer bred anvendelse af denne praksis.

78. Kommissionen tager i sin forståelse af dødvægt ikke kun hensyn til de ændringer i landbrugernes praksis, der følger af forgrønnelse, men også til bevarelsen af eksisterende praksisformer og områder (f.eks. brakjord, beskyttelse af markhegn, bræmmer osv.) til gavn for miljøet og klimaet, og så meget desto mere fordi eksterne faktorer øger den nuværende tendens i retning af intensivisering og specialisering af produktionen. Kommissionens synspunkt er, at hvis vi også tager hensyn til denne virkning af forgrønnelsen, er den dødvægt, som Revisionsretten nævner, mere begrænset. De muligheder for at forbedre den fælles landbrugspolitikens miljømæssige resultater, som forgrønnelsesforanstaltninger indebærer, skal også findes i det område, der er omfattet af forgrønnelsesforpligtelser, hvor landbrugerne skal holde øje med disse ændringer eller bevaring af eksisterende miljøvenlige praksis.

79. Udformningen af grønne foranstaltninger i EU-lovgivningen er baseret på en afvejning mellem de forventede miljømæssige resultater og de vanskeligheder, der pålægges landbrugere og nationale forvaltninger. I denne henseende har man foretrukket afgrødediversificering frem for sædskifte af hensyn til forvaltningen. De miljømæssigt sårbare permanente græsarealer skaber desuden en forbindelse til visse Natura 2000-krav med et biodiversitetsmål, og visse typer miljømæssige fokusområder omfatter produktive funktioner, således at man undgår en for restriktiv indvirkning på produktionskapaciteten. Efter det første år med forgrønnelse har Kommissionen på baggrund af de indhøstede erfaringer taget initiativ til de nødvendige ændringer for at forenkle og forbedre den miljømæssige gennemførelse af forgrønnelse. Dette omfatter bl.a. et forbud mod brug af pesticider på produktive typer miljømæssige fokusområder.

80. Se Kommissionens svar på punkt 54.

Anbefaling 1

Selv om Kommissionen accepterer den første anbefaling rent indholdsmæssigt, kan den ikke på dette stadium give konkrete tilsagn i forbindelse med lovforslag for perioden efter 2020 og den planlagte gennemførelsesdato. Imidlertid er der allerede påbegyndt arbejde med at videreudvikle interventionslogikken for den fælles landbrugspolitikens miljø- og klimarelaterede instrumenter, herunder forgrønnelse.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer første punktum i den anden anbefaling og er allerede i gang med at gennemgå og gøre status over gennemførelsen af den nuværende fælles landbrugspolitik på baggrund af Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende den fælles landbrugspolitik efter 2020. I den sammenhæng har Kommissionen allerede udgivet to rapporter om gennemførelsen af forgrønnelsen i henholdsvis 2016⁶ og 2017⁷.

Kommissionen accepterer indholdet af resten af den anden anbefaling, men er på dette tidspunkt ikke i stand til at give konkrete tilsagn vedrørende lovgivningsforslag for perioden efter 2020 og den planlagte gennemførelsesdato.

⁶ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om revisionen af forgrønnelsen efter et år (SWD(2016) 218 final af 22.6.2016).

⁷ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af kravet om miljømæssige fokusområder under ordningen for grønne direkte betalinger (SWD(2017) 121 final af 29.3.2017).

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	5.10.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	28.9.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	15.11.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	29.11.2017

Landbrug, navnlig intensivt landbrug, har en negativ effekt på miljøet og klimaet. Forgrønnelsesordningen - som med en direkte betaling belønner landbrugere for at anvende landbrugsmetoder, der er gavnlige for jordbundskvaliteten, kulstofbindingen og biodiversiteten - blev indført i 2015 med det mål at forbedre EU's fælles landbrugspolitik's miljø- og klimamæssige resultater. Vi konstaterede, at forgrønnelsesordningen, som den gennemføres på nuværende tidspunkt, næppe vil opfylde dette mål, hvilket hovedsagelig skyldes de beskedne krav, som generelt blot afspejler den normale landbrugspraksis. Vi anslår, at forgrønnelsesordningen kun har ført til ændringer i landbrugsmetoderne på ca. 5 % af EU's samlede landbrugsjord. Vi fremsætter en række anbefalinger til, hvordan der kan udformes mere effektive miljøinstrumenter for den fælles landbrugspolitik i perioden efter 2020.

40
1977-2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

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

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2017.

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