ISSN 1831-0990

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 10 2013

DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN: ÄR DE SÄRSKILDA STÖD SOM AVSES I ARTIKEL 68 I RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 73/2009 VÄL UTFORMADE OCH GENOMFÖRDA?

SV

Särskild rapport nr 10 // 2013

DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN: ÄR DE SÄRSKILDA STÖD SOM AVSES I ARTIKEL 68 I RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 73/2009 VÄL UTFORMADE OCH GENOMFÖRDA?

(enligt artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Särskild rapport nr 10 // 2013

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

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2013

ISBN 978-92-9241-399-6
doi:10.2865/34519

© Europeiska unionen, 2013
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLL

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I–VII SAMMANFATTNING

1–6 INLEDNING

7–12 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

13–76 IAKTTAGELSER

13–28 BRISTER I BESTÄMMELSERNA OM GENOMFÖRANDET AV SÄRSKILDA STÖD ENLIGT ARTIKEL 68 PÅVERKAR SAMSTÄMMIGHETEN MED DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKENS ALLMÄNNA PRINCIPER

14–19 SÄRSKILDA STÖD ENLIGT ARTIKEL 68 ÄR DELVIS ETT UNDANTAG FRÅN DEN ALLMÄNNA FRIKOPPLADE INRIKTNINGEN I SYSTEMEN FÖR DIREKTSTÖD

20–26 MEDLEMSSTATERNA HAR STORT HANDLINGSUTRYMME MEDAN KOMMISSIONEN HAR BEGRÄNSAD KONTROLL

27–28 FRAMTIDEN FÖR DE SÄRSKILDA STÖDEN EFTER 2013: RISK FÖR BRISTANDE SAMSTÄMMIGHET MED DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN KVARSTÅR

29–53 OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT ÅTGÄRDER ENLIGT ARTIKEL 68 ÄR NÖDVÄNDIGA ELLER RELEVANTA

31–35 OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR BEHOV I ETT ANTAL FALL

36–49 OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT ÅTGÄRDERNA ÄR VÄL AVPASSADE

50–53 OTILLRÄCKLIGA VERKTYG FÖR ATT UTVÄRDERA ÅTGÄRDERNAS ÄNDAMÅLSENLIGHET

54–76 OLÄMPLIGA ELLER OTILLRÄCKLIGA KONTROLLER AV DE GENOMFÖRDA ÅTGÄRDERNA I MEDLEMSSTATERNA

55–63 BRISTER I DE ADMINISTRATIVA KONTROLL- OCH FÖRVALTNINGSSYSTEMEN

64–69 BRISTER I KONTROLLERNA PÅ PLATS

70–76 FÖRVALTNING OCH KONTROLL KRÄVER STORA ARBETSINSATSER

77–81 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I — ANSLAG FÖR ARTIKEL 68 FÖR 2010–2013, PER MEDLEMSSTAT OCH VERKSAMHET (FÖRUTOM FÖRE DETTA ARTIKEL 69-ÅTGÄRDER)

BILAGA II — SAMMANFATTNING AV UTVALDA ÅTGÄRDER I BESÖKTA MEDLEMSSTATER

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Administrativa kontroller/kontroller på plats: I avdelning III i kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009[1] fastställs de allmänna principerna för kontroller som är tillämpliga på alla direkta stödåtgärder. Framför allt ska samtliga stödansökningar omfattas av administrativa kontroller, i kombination med kontroller på plats som baserar sig på stickprovsurval. Ur artikel 29 i förordningen: "När det gäller de åtgärder som ingår i det särskilda stödet och för vilka det är tekniskt möjligt att göra administrativa kontroller ska samtliga ansökningar kontrolleras."

AEM/MAET: Åtgärden miljövänligt jordbruk/Åtgärden miljövänligt jordbruk i ett avgränsat geografiskt område (Frankrike).

Det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS): IACS definieras i kapitel 4 i avdelning II i rådets förordning (EG) nr 73/2009[2] och vidareutvecklas i förordning (EG) nr 1122/2009. Det omfattar en elektronisk databas över gårdar och stödansökningar, ett identifieringssystem för jordbruksskiften (LPIS) och ett system för identifiering och registrering av djur (AIRS) samt föreskriver en rad administrativa kontroller och kontroller på plats.

Dödvikt : Dödvikt blir resultatet när en åtgärd används för att stödja mottagare som skulle ha gjort samma val även utan stöd. I sådana fall ger det utbetalade stödet ingen effekt. Den utgiftsandel som genererar dödvikt är således per definition inte ändamålsenlig, eftersom den inte bidrar till de fastslagna målen.

Första pelaren/andra pelaren: Med reformen Agenda 2000 etablerades den gemensamma jordbrukspolitikens två huvudpelare. Första pelaren (Europeiska garantifonden för jordbruket – EGFJ) omfattar marknadsåtgärder och inkomststöd i form av direktbetalningar. Andra pelaren (Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling – EJFLU) medfinansierar åtgärder för landsbygdsutveckling på områden som miljövänligt jordbruk, främjande av kvalitativa livsmedel, högre tekniska standarder och djurskydd.

GJP: Den gemensamma jordbrukspolitiken.

Kopplat/frikopplat direktstöd: Fram till 2003 beviljades jordbruksstödet inom första pelaren till stor del i form av direktstöd kopplat till en viss produktion av jordbruksprodukter ("kopplat direktstöd"). Stöd av detta slag var i huvudsak ett "arealstöd" per hektar, ett stöd per typ av gröda eller ett "boskapsstöd" per stödberättigande djur. Efter reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 "frikopplades" de flesta stödåtgärder inom första pelaren, vilket betyder att de inte längre är knutna till stödmottagarens produktion.

Systemet med samlat gårdsstöd (SPS): Systemet med samlat gårdsstöd har tillämpats sedan GJP-reformen 2003 i de medlemsstater som anslöt sig till Europeiska unionen före 2004. I de nyare medlemsstaterna tillämpas en förenklad övergångsversion, det så kallade systemet för enhetlig arealersättning.

---

[1] Kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2.12.2009, s. 65).

[2] Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 31.1.2009, s. 16).

SAMMANFATTNING

I.
När systemet med samlat gårdsstöd (SPS) infördes 2003 fick medlemsstaterna fritt välja att behålla upp till 10 % av det nationella taket för "särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter". Detta särskilda stöd utvidgades senare med artikel 68 i förordning (EG) nr 73/2009, vilket innebar att stöd kunde beviljas för fler syften.

II.
Tjugofyra medlemsstater beslutade att utnyttja artikel 68 genom ett lapptäcke av 113 extremt varierande åtgärder. Den totala budgeten för perioden 2010–2013 är 6,4 miljarder euro. Även om varje åtgärd styrs av egna regler grundas de flesta på de klassiska mekanismerna för kopplat direktstöd[3].

III.
Revisionen inriktades på utformningen av de särskilda stöd som avses i artikel 68 och hur det genomfördes 2010 och 2011 (former för administration och kontroll), framför allt om det på ett tillfredsställande sätt kan visas att de särskilda stöden är relevanta och överensstämmande med den gemensamma jordbrukspolitiken i stort samt att de kontrolleras korrekt. Granskningen genomfördes vid kommissionens avdelningar och i de fyra medlemsstater som svarar för ungefär 70 % av den budget som har anslagits för de relevanta åtgärderna.

[3] Se ***ordförklaringar*** för betydelsen av kopplat/frikopplat direktstöd och systemet för samlat gårdsstöd.

SAMMANFATTNING

IV.
Systemet med samlat gårdsstöd (SPS) grundades på principerna om att frikoppla direktstödet från produktionen och att förenkla betalningssystemet ("samlat gårdsstöd"). Som ett undantag tillåter artikel 68 medlemsstaterna att behålla kopplat direktstöd "i klart definierade fall". Revisionsrätten kom dock fram till att kommissionen hade begränsad kontroll över dessa falls berättigande och att medlemsstaterna hade stor frihet att införa kopplat direktstöd. Detta ledde till att artikel 68-bestämmelserna inte alltid tillämpades helt i enlighet med de allmänna principer om frikoppling och förenkling som nu är vägledande för den gemensamma jordbrukspolitiken.

V.
Revisionsrätten kom också fram till att det i medlemsstaterna saknas tillräckliga bevis för att åtgärder som införts enligt artikel 68 är nödvändiga eller relevanta med avseende på behovet av dem, utformningens ändamålsenlighet och omfattningen av de stöd som gjorts tillgängliga. Otillräckliga mål och indikatorer förhindrar framtida bedömning av åtgärderna.

VI.
Slutligen pekade revisionsrätten på brister i de administrations- och kontrollsystem som upprättats för att se till att befintliga åtgärder genomförs på rätt sätt. Sådana brister konstaterades ibland trots att arbetsbelastningen redan är hög när det gäller administration och kontroll. Den delen kan emellertid behöva stärkas ytterligare om förordningens krav ska kunna uppfyllas.

VII.
För den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 innebär kommissionens förslag, som nu är under behandling, att särskilda stöd får behållas i form av kopplat stöd, men att det saknas tydligt definierade gränser. Revisionsrätten lämnar därför följande rekommendationer:

a) Särskilda stöd för vissa jordbruksverksamheter bör baseras på strikt tolkning av bestämmelserna i artikel 68. Beslut om att bevilja sådana kopplade stöd bör motiveras på lämpligt sätt för kommissionen, som ska utöva kontrollen.

   — För att kunna ta sitt yttersta ansvar inom systemet för delad förvaltning bör kommissionen spela en aktivare roll när de kriterier som reglerar genomförandet av åtgärderna fastställs.

   — Medlemsstaterna bör vara skyldiga att visa att varje särskild stödåtgärd som de planerar att införa är nödvändig (med avseende på behovet och mervärdet av det undantagsmässiga tillvägagångssättet) och relevant (med avseende på genomförandeformer, tilldelningskriterier och stödnivåer) och att den uppfyller kriterierna om sund ekonomisk förvaltning.

b) Med tanke på att de möjliga åtgärderna kan se så olika ut bör ett lämpligt kontrollsystem införas så att det blir lättare att utvärdera dem i ett senare skede.

c) När en åtgärd väl har införts bör medlemsstaterna utforma lämpliga och heltäckande administrations- och kontrollsystem för att se till att kraven i förordningen kan uppfyllas. För att undvika att en enskild stödåtgärd av begränsad omfattning genererar oproportionerliga kostnader bör kontrollkraven vägas in redan när åtgärden utformas (att den ska vara enkel att genomföra, att kriterierna ska kunna kontrolleras osv.) eller möjligen redan inför beslutet om en viss åtgärd ska införas eller inte.

INLEDNING

1. När systemet för samlat gårdsstöd (direktstödet till jordbrukare frikopplas från produktionen)[4] infördes 2003 fick medlemsstaterna friheten att fortsätta att ge vissa produktionsknutna stöd till jordbrukare. Enligt artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003)[5] hade medlemsstaterna rätt att avsätta upp till 10 % av sina nationella tak för "särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter".

2. Detta särskilda stöd utvidgades senare med artikel 68 i förordning (EG) nr 73/2009 (perioden 2010–2013). Med artikel 68 utökades antalet syften för vilka stöd kunde beviljas (se ***tabell 1)***.

3. Detaljerade tillämpningsföreskrifter för de stöd som föreskrivs i artikel 68 finns framför allt i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009[6] (artiklarna 37–49) och förordning (EG) nr 1122/2009 (artiklarna 29 och 46). Förvaltnings- och kontrollsystemen för de olika slags stöd som beviljas enligt artikel 68 är i stort sett baserade på det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS).

[4] Se ***ordförklaringar***.

[5] Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 21.10.2003, s. 1).

[6] Kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 316, 2.12.2009, s. 1).

TABELL 1

MÅL ELLER VERKSAMHETER SOM BERÄTTIGAR TILL SÄRSKILDA STÖD ENLIGT ARTIKEL 68

Skydda eller förbättra miljön	68.1 a i
Kvaliteten på jordbruksprodukter	68.1 a ii
Saluföringen av jordbruksprodukter	68.1 a iii
Djursskyddsnormer	68.1 a iv
Fördelar för ett miljövänligt jordbruk	68.1 a v
Klara av särskilda olägenheter i ekonomiskt eller miljömässigt känsliga områden eller inom ekonomiskt sårbara typer av jordbruk	68.1 b
Säkerställa att jordbruksmark inte överges	68.1 c
Skörde-, djur- och växtförsäkringar	68.1 d
Gemensamma jordbruksfonder mot djur- och växtsjukdomar och miljöolyckor	68.1 e

4. Tjugofyra medlemsstater har utnyttjat artikel 68 genom ett lapptäcke av 113 åtgärder som skiljer sig väsentligt åt, både till sin karaktär och när det gäller anslagna budgetmedel.

5. För perioden 2010–2013 anslogs totalt 6,4 miljarder euro från EU-budgeten till artikel 68 (se ***bilaga I***). Följande diagram visar den finansiella fördelningen per medlemsstat (***diagram 1***) och per typ av åtgärd (***diagram 2***).

6. Den form av stöd (kopplat/frikopplat) som används till de olika åtgärderna enligt artikel 68.1, såsom de anges i EU-budgeten, presenteras i ***tabell 2***.

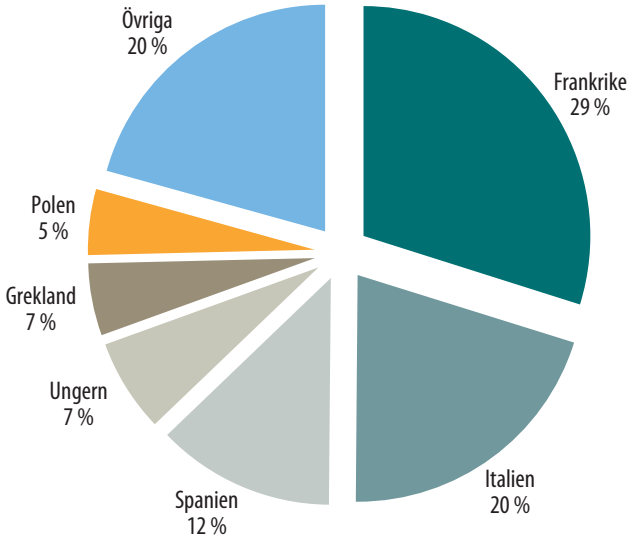
TABELL 2

FORM AV STÖD (KOPPLAT/FRIKOPPLAT) SOM ANVÄNDS FÖR DE OLIKA ÅTGÄRDERNA ENLIGT ARTIKEL 68.1

	Kopplat direktstöd	Frikopplat direktstöd
Skydda eller förbättra miljön (68.1 a i)	√	
Kvaliteten på jordbruksprodukter (68.1 a ii)	√	
Saluföringen av jordbruksprodukter (68.1 a iii)	√	
Djurskyddsnormer (68.1 a iv)	√	
Fördelar för ett miljövänligt jordbruk (68.1 a v)		√
Särskilda olägenheter och ekonomiskt sårbara typer av jordbruk (68.1 b)	√	
Säkerställa att jordbruksmark inte överges (68.1 c)		√
Skörde-, djur- och växtförsäkringar (68.1 d)		√
Gemensamma fonder (68.1 e) (försäkringar)	√	

DIAGRAM 1

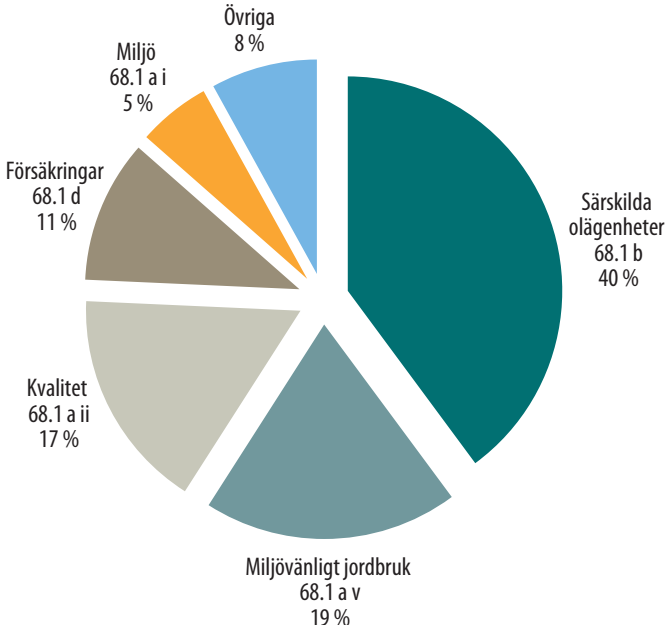
FÖRDELNING AV BUDGETERADE MEDEL FÖR PERIODEN 2010–2013 PER MEDLEMSSTAT



Källa: Europeiska kommissionens budgetprognoser.

DIAGRAM 2

FÖRDELNING AV BUDGETERADE MEDEL FÖR PERIODEN 2010–2013 PER TYP AV ÅTGÄRD



Källa: Europeiska kommissionens budgetprognoser.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

7. Revisionen fokuserade på införandet av de stöd som föreskrivs i artikel 68 och hur de genomfördes under 2010 och 2011 (former för förvaltning och kontroll). För att kunna besvara revisionens grundfråga om huruvida det stöd som beviljats var väl utformat och genomfört ställdes följande tre delfrågor:

a) Har de särskilda stödåtgärdernas tillämpningsföreskrifter utformats på ett sådant sätt att de stämmer överens med den allmänna inriktningen inom den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare?

b) Finns det tillräckliga bevis för att åtgärderna enligt artikel 68 är nödvändiga och relevanta?

c) Tillämpas de här stöden i kombination med ett tillfredsställande kontrollsystem?

8. Revisionen genomfördes vid kommissionens avdelningar och i Grekland, Spanien (Aragonien, Galicien och Kastilien-La Mancha), Frankrike och Italien (Emilia Romagna och Lazio). Dessa medlemsstater står för 68 % av budgetanslaget för 2010–2013 och 73 % av de budgeterade utgifterna för de två första åren.

9. Arbetet inriktades på ett urval av 13 åtgärder (se de korta beskrivningarna i ***bilaga II***):

- Stöd för durumvete (Grekland – 68.1 a ii).
- Stöd för får/getter i mindre gynnade områden (Grekland – 68.1 b).
- Nya stödrättigheter till samlat gårdsstöd i mindre gynnade områden eller bergsområden (Grekland – 68.1 c).
- Bidrag för växelbruk på icke konstbevattnad mark (Spanien – 68.1 a v).
- Stöd till mejerisektorn i mindre gynnade områden (Spanien – 68.1 b).
- Stöd för fårkött/getkött (Spanien – 68.1 b).
- Kompletterande stöd för proteingrödor (Frankrike – 68.1 a i).
- Stöd för att bevara det ekologiska jordbruket (Frankrike – 68.1 a v).

- Stöd för får/getter (Frankrike – 68.1 b).
- Skördeförsäkring (Frankrike – 68.1 d).
- Växelbruk (Italien – 68.1 a v).
- Förbättra kvaliteten på jordbruksprodukter i nötkreaturssektorn (Italien – 68.1 a ii).
- Försäkringar (Italien – 68.1 d).

10. För perioden 2010–2013 hade 2 686 miljoner euro anslagits för dessa 13 åtgärder, vilket utgör drygt 40 % av den totala budgeten för artikel 68 (50 % under de första två åren).

11. Granskningsmetoden bestod av utvärdering av arbetet inför de gällande förordningarna[7]. För de utvalda åtgärderna omfattade granskningen följande:

a) Genomgång av åtgärdernas utformning (till exempel behov, kriterier för stödberättigande och stödbelopp) och av den dokumentation som utgjorde underlag för de val som gjordes.

b) Analys av förvaltnings- och kontrollsystemen.

c) Granskning av regelefterlevnad, som utfördes av ett slumpmässigt urval av cirka tio mottagares dokumentsamlingar per åtgärd. De flesta av stödmottagarna i fråga hade redan besökts av nationella myndigheter för kontroller på plats.

d) Kontroller på plats av några av de dokumentsamlingar som nämns ovan och, om nödvändigt, hos annan part som ansågs relevant i samband med den här åtgärden[8].

12. Sammanlagt granskade revisorerna handlingar i 141 dokumentsamlingar (ansökningar, kontroller och betalningar för 2010 och 2011)[9] och gjorde 29 besök på plats.

[7] Inklusive en analys av de bedömningar som fanns att tillgå om den tidigare tillämpningen av artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 eller andra motsvarande åtgärder.

[8] Ett försäkringsbolag i Frankrike och *Consorzi di Difesa* i Italien (ett slags producentorganisation som agerar som mellanhand).

[9] Några av de stödmottagare som valdes ut för 2010 förnyade inte sina ansökningar 2011. För ett antal mottagare var dokumentsamlingarna för 2011 ännu inte tillgängliga vid tidpunkten för revisionen.

IAKTTAGELSER

BRISTER I BESTÄMMELSERNA OM GENOMFÖRANDET AV SÄRSKILDA STÖD ENLIGT ARTIKEL 68 PÅVERKAR SAMSTÄMMIGHETEN MED DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKENS ALLMÄNNA PRINCIPER

13. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) 2003 byggde på principerna att frikoppla direktstödet från produktionen och att förenkla betalningssystemet. Som ett undantag ger artikel 68 medlemsstaterna friheten att behålla särskilda stöd i "klart definierade fall". Vid revisionen bedömde revisionsrätten om sådana undantag följer de allmänna principer om frikoppling och förenkling som nu är vägledande för den gemensamma jordbrukspolitiken.

SÄRSKILDA STÖD ENLIGT ARTIKEL 68 ÄR DELVIS ETT UNDANTAG FRÅN DEN ALLMÄNNA FRIKOPPLADE INRIKTNINGEN I SYSTEMEN FÖR DIREKTSTÖD

14. De flesta åtgärder[10] som får införas enligt artikel 68 är jämförbara med (eller i viss mån exakt identiska med) andra tidigare system[11]. Artikel 68 i förordning (EG) nr 73/2009 (och dess föregångare artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003) är därför framför allt den rättsliga grund som krävs för att se till att de befintliga åtgärderna får finnas kvar, särskilt de kopplade stöd som funnits sedan länge.

15. De kopplade boskapsstöd som granskades är således jämförbara med de direkta stödåtgärderna för djur, såsom bidrag för am- och dikor och tackor och getter[12], som de har kompletterat eller förstärkt[13]. De flesta åtgärder för arealstöd som har införts är i första hand en fortsättning på stödåtgärder som redan fanns inom landsbygdsutveckling eller tidigare existerande system för kopplade stöd[14], som rådet redan hade beslutat att frikoppla.

16. Frikoppling var dock ledordet för 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, en inriktning som bekräftades i samband med hälsokontrollen 2008[15].

[10] Endast riskhanteringsåtgärderna (leden d och e) var nya jämfört med de redan befintliga stödformerna.

[11] Alla åtgärder för miljövänligt jordbruk inom andra pelaren har mycket större belopp (för 2007-2013 anslogs 22,2 miljarder euro för åtgärd 214). För mer i detta ämne, se revisionsrättens särskilda rapport nr 7/2011 "Utformas och förvaltas stöden för miljövänligt jordbruk väl?" (http://eca.europa.eu). Stöd för ekologiskt jordbruk i Frankrike enligt artikel 68 är till exempel identiskt med de stöd som redan fanns inom åtgärd 214 för landsbygdsutveckling.

[12] Se revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2012 *Direktstöd för am- och dikor och tackor och getter inom ramen för partiellt genomförande av systemet med samlat gårdsstöd* (http://eca.europa.eu).

[13] Spanien hade till exempel valt att frikoppla de befintliga stöden för får och getter, men återinförde direkt en jämförbar åtgärd för att ge stöd för fårkött/getkött enligt artikel 68.

[14] Det franska stöd för proteingrödor som infördes enligt artikel 68 kallades till exempel "kompletterande" eftersom det under 2010 och 2011 fogades till en motsvarande befintlig åtgärd som behölls fram till 2011.

[15] Ur skäl 2 i förordning (EG) nr 73/2009: "Framför allt bör frikopplingen av direktstödet utvidgas och systemet med samlat gårdsstöd förenklas." Avsikten var att de medlemsstater som till en början valde att behålla en viss andel av produktionsstödet inom systemet med samlat gårdsstöd (SPS) skulle dra tillbaka detta före 2013. De särskilda stödsystem som fortfarande var kopplade skulle dessutom avvecklas successivt och införlivas med SPS (med stödet för am- och dikor och tackor och getter som det mest slående undantaget, vilket medlemsstaterna får behålla som kopplade system).

17. Vad artikel 68 (och före den, artikel 69, dess "föregångare") föreskriver är därför ett antal undantag till målet att utvidga och förenkla frikopplingen. Genom att behålla och till och med skapa nya former av kopplat stöd avviker artikeln från första pelarens allmänna inriktning. I förordningen anges därför att undantagen ska tillämpas restriktivt i "klart definierade fall"[16]. Syftet med denna artikel är följaktligen inte att upprätthålla någon form av delvis koppling eller att införa "återkoppling", utan endast att möjliggöra skräddarsydda lösningar på en handfull specifika problem.

18. Redan i en utvärdering från 2010 av hur marknaden påverkats av den delvisa frikopplingen konstaterades att artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 hade missbrukats med syftet att behålla en form av delvis koppling[17]. Sedan dess har risken ökat på grund av det stora antalet möjliga åtgärder som erbjuds enligt artikel 68 i förordning (EG) nr 73/2009 som ger ännu större möjligheter att införa särskilt stöd än vad artikel 69 gjorde.

19. Svaret på frågan om huruvida de särskilda stöden ligger i linje med rådets allmänna ambition för första pelaren beror därför på hur begreppet "klart definierade fall" tolkas vid beviljandet av särskilt stöd och hur denna avgränsning verifieras.

MEDLEMSSTATERNA HAR STORT HANDLINGSUTRYMME MEDAN KOMMISSIONEN HAR BEGRÄNSAD KONTROLL

20. Förordningarna om särskilt stöd är inte tillräckliga som regelverk för att garantera att denna typ av stöd endast ges i "klart definierade fall". Förordningarna ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme att utforma sina åtgärder.

21. Formellt krävs kommissionens godkännande bara i samband med åtgärder för miljövänligt jordbruk enligt punkt 1 a v. För alla andra typer av åtgärder får kommissionen inte vidta rättsligt bindande åtgärder och medlemsstaternas enda skyldighet är att anmäla sina beslut till kommissionen.

[16] Skäl 35 i förordning (EG) nr 73/2009, som har följande lydelse: "Medlemsstaterna bör tillåtas använda […] för att bevilja särskilt stöd i klart definierade fall. [...]. För att kunna fullgöra gemenskapens internationella åtaganden bör de medel som skulle kunna användas för kopplade stödåtgärder begränsas till en lämplig nivå […]."

[17] Agrosynergie, *Utvärdering av marknadseffekterna av delvis frikoppling*, oktober 2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_sv.pdf): "[...] genomförandet i de flesta undersökta fall har påverkat karaktären hos artikel 69, som i medlemsstaterna uppfattas som en slags delvis frikoppling som svar på införandet av frikopplingen."

22. I förordningarna anges vidare mycket få begränsningar för de åtgärder som får införas. De få bestämmelser som finns gäller endast för en kategori åtgärder, men det är inte alltid tydligt varför de inte också bör gälla andra. Eftersom det inte alltid finns en klar skillnad mellan olika typer av åtgärder kan medlemsstaterna därför, beroende på det uttalade målet, kringgå de få regler som finns genom att använda en klassificering i stället för en annan (se ***ruta 1***).

23. Kommissionen har trots detta granskat de anmälda åtgärderna för att se till att varje medlemsstat tillhandahåller en viss mängd standardiserad information. Under den processen har det förekommit täta utbyten, vilket ibland har lett till justeringar av de ursprungligen föreslagna åtgärdern

RUTA 1

ETT EXEMPEL PÅ OTYDLIG SKILLNAD MELLAN OLIKA SLAGS ÅTGÄRDER OCH HUR MEDLEMSSTATERNA KAN UTNYTTJA DETTA FÖR ATT KRINGGÅ DE FÅ REGLER SOM FINNS

Det finns ingen tydlig skillnad mellan åtgärder som ska införas enligt punkt 1 a i (miljö) och punkt 1 a v (miljövänligt jordbruk). Det franska stödet för proteingrödor infördes till exempel enligt punkt 1 a i, medan relativt likartade åtgärder till stöd för växelbruk[18] infördes i Spanien och Italien enligt punkt 1 a v för ganska likartade syften. Se även exemplet i punkt 26.

Dessa val hade direkt inverkan på vilka bestämmelser som skulle tillämpas:

— Åtgärder för att ”skydda och förbättra miljön” villkoras av ”icke försumbara och mätbara […] fördelar”[19] (ett kriterium som inte tillämpas på åtgärder för ”miljövänligt jordbruk”).

— Samtidigt måste stöd för ”miljövänligt jordbruk” godkännas av kommissionen på förhand samt begränsas till att ”täcka faktiska extrakostnader och faktiskt inkomstbortfall så att […] målet kan uppnås” (restriktioner som inte gäller övriga kategorier, däribland åtgärder för att skydda och förbättra miljön).

[18] Som förklaras i ***bilaga II*** innefattar den spanska åtgärden i själva verket inga krav på växelbruk, utan är i stället utformad som ett arealstöd som framför allt medför krav på en viss andel oljeväxter och proteingrödor.

[19] I det nämnda fallet kunde det dock inte visas att det villkoret hade uppfyllts.

24. Kommissionen saknar likväl rättsligt mandat för en bredare roll och det är inte alltid som granskningen och utbytena ger resultat. Detaljnivån i de beslut som medlemsstaterna delger kommissionen varierar betydligt och i vissa fall har revisionen i det aktuella landet avslöjat viktiga bestämmelser som inte fanns i beskrivningen till kommissionen. Revisionen visade slutligen tydligt att kommissionen har begränsade möjligheter att kontrollera medlemsstaternas val och utformning av åtgärder.

25. När kommissionen granskade åtgärder (andra än miljövänligt jordbruk) som anmälts av vissa medlemsstater[20] fick den därför inte svar på sina frågor. Eftersom kommissionen inte hade de nödvändiga befogenheterna tvingades den lägga ned dessa ärenden utan att ha kunnat bedöma om åtgärden i fråga var laglig. Dokumenten var markerade med slutsatsen att granskningen av anmälan skulle läggas ned och att det inte skulle anses vara helt eller tydligt bevisat huruvida den anmälda åtgärden var laglig.

26. I en annan medlemsstat[21] omformulerades en åtgärd så att den skulle sorteras till punkt 1 a i, efter det att kommissionen inte hade godkänt den som en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk (punkt 1 a v).

FRAMTIDEN FÖR DE SÄRSKILDA STÖDEN EFTER 2013: RISK FÖR BRISTANDE SAMSTÄMMIGHET MED DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN KVARSTÅR

27. I sitt förslag för den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 har kommissionen föreslagit[22] att möjligheten att bevilja särskilt stöd i form av kopplat stöd ska finnas kvar. Revisionsrätten yttrade sig om förslaget i april 2012[23]. Med hänsyn tagen till de ändringsförslag som nu diskuteras[24] skulle kommissionens förslag innebära följande huvudsakliga förändringar:

a) Listan i artikel 68 över berörda produkter skulle bli längre.

b) Den tillgängliga budgeten skulle fastställas till 8 % av taket, med möjlighet att i undantagsfall gå upp till 13 %.

[20] Irland och Portugal.

[21] Danmark.

[22] Artiklarna 38–41 i KOM(2011) 625 slutlig, 12.10.2011.

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

[24] B7-0079/2013, Förslag till Europaparlamentets beslut om inledande av och mandat för interinstitutionella förhandlingar om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken (COM(2011) 625 – C7-0336/2011 – COM(2012) 552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(COD) – 2013/2528(RSP)). (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//SV)

c) Kopplat stöd skulle beviljas

i) ”sektorer eller regioner i en medlemsstat där vissa typer av odling eller specifika jordbrukssektorer genomgår vissa svårigheter och är särskilt viktiga av ekonomiska och/eller sociala och/eller miljömässiga skäl”,

ii) “i den utsträckning det är nödvändigt att skapa ett incitament för att upprätthålla nuvarande produktionsnivåer i de berörda regionerna”.

28. Eftersom förteckningen över produkter skulle bli längre och budgettaket för särskilda stöd höjas – och eftersom stödvillkoren beror på hur man i framtiden tolkar de mycket vaga begrepp som används (“svårigheter”, “särskilt viktiga av ekonomiska och/eller sociala och/eller miljömässiga skäl”) – kan resultatet mycket väl bli att de flesta av dagens kopplade stödåtgärder kommer att behållas.

OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT ÅTGÄRDER ENLIGT ARTIKEL 68 ÄR NÖDVÄNDIGA ELLER RELEVANTA

29. Med tanke på de begränsade kraven på medlemsstaterna kontrollerade revisionsrätten huruvida det finns tillräckliga underlag och verktyg som visar att de åtgärder som införts enligt artikel 68 är nödvändiga eller väl anpassade.

30. Revisionsrätten kontrollerade om det på förhand tillhandahållits bevis för att stödet behövs samt för att stödets utformning och omfattning är relevant, och om kontrollsystemen gjorde det möjligt att kontrollera åtgärdernas ändamålsenlighet i efterhand.

OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR BEHOV I ETT ANTAL FALL

31. Revisionen avslöjade att det i ett antal fall saknades bevis[25] för att det särskilda stödet behövdes, bortsett från kvalitativa argument av allmän karaktär. Den visade också att de granskade dokumenten inte tillräckligt motiverade centrala aspekter av åtgärderna[26]. Det var dessutom omöjligt att hitta underlag för skälen till besluten om budgetanslag, både när det gäller fördelningen mellan de olika genomförda åtgärderna och i förhållande till andra behov för vilka särskild stöd inte hade beviljats.

32. I en medlemsstat (Grekland) saknades till exempel dokumentation som specifikt kunde styrka någon av åtgärderna.

33. I ett annat fall (Spanien) motiverades arealstöd med behovet av att motverka den nya trenden att välja ensidig odling av spannmål, samtidigt som dokumenten inte tillräckligt kunde visa på en sådan trend i de områden som åtgärden avsåg. Ingen av de två medlemsstater som riktade stödet för miljövänligt jordbruk till särskilda regioner hade statistik som kunde visa att de val som gjorts var relevanta.

34. I Frankrike syftar ett stöd till att minska storleken på djurbesättningar, men detta kunde bara styrkas när det gäller dilamm (ingen minskning när det gäller tackor av mjölkras och ingen statistik när det gäller getter). Den åtgärd som infördes gäller emellertid hela får-/getsektorn.

35. När det gäller åtgärden för att bevara det ekologiska jordbruket (Frankrike) kom revisionsrätten fram till att det saknades statistik eller studier som styrkte risken för att ekologiska jordbrukare skulle återgå till konventionellt jordbruk. Behovet av att stödja ekologiskt jordbruk var därför inte belagt på ett riktigt sätt.

[25] Tre av 13 åtgärder.

[26] Sex av tio åtgärder, se exempel i punkterna nedan.

OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT ÅTGÄRDERNA ÄR VÄL AVPASSADE

OTILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT KOPPLAT STÖD ÄR LÄMPLIGT

36. Särskilda stöd beviljas till stor del i form av kopplat stöd[27], trots att det saknas avgörande bevis för att kopplat stöd är det lämpligaste sättet att nå de uppsatta målen. När det gäller åtminstone några av målen (till exempel kvalitetsförbättringar, saluföring av jordbruksprodukter, djurskydd osv.), finns det andra former av stöd än kopplat stöd – exempelvis medfinansiering av investeringar eller marknadsföring av kvalitetsprodukter – som bättre stämmer överens med den gemensamma jordbrukspolitikens mål och som borde ha övervägts när åtgärderna utformades.

37. Bristen på övertygande bevis för att kopplat stöd är den lämpligaste stödformen har redan påtalats vid flera tillfällen när kopplade djurbidrag[28] har diskuterats. Risken för att kopplade stöd inte är samstämmiga med målet om konkurrenskraft togs också upp i 2010 års utvärdering av marknadseffekterna av delvis frikoppling när det gäller stöd enligt artikel 69.

38. De genomförda åtgärdernas detaljerade kriterier är inte heller direkt motiverade av behoven eller de uppsatta målen. Även om artikel 68 tillåter riktade stöd är de flesta befintliga stöden dessutom varken tillräckligt avgränsade eller riktade.

39. Åtgärderna enligt punkt 1 a i och 1 a v grundar sig exempelvis på miljömål. Relevansen är därmed beroende av om det finns ett klart etablerat samband mellan de subventionerade verksamheterna och dessa miljömål. För de granskade åtgärderna var detta orsakssamband en bakomliggande hypotes som saknade specifika bevis[29].

[27] Enligt klassificeringen i den allmänna budgeten står kopplat stöd enligt artikel 68 för 66 % av alla utgifter (73 % av de genomförda åtgärderna 2010). Några åtgärder enligt punkt 1 a v är också utformade som kopplat stöd, medan åtgärder enligt punkt 1 e lika väl skulle kunna klassificeras som frikopplade.

[28] "Vi undrar dock om det är lämpligt att använda [...] ett instrument inom jordbrukspolitikens första pelare, för att nå ett mål som närmare hör ihop med landsbygdsutvecklingspolitiken. Vi anser – och detta stämmer överens med de grundläggande principerna för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken – att dessa återstående kopplade stöd bör införlivas i systemet med samlat gårdsstöd och att instrumenten i den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare ska stödja den lokala jordbruksekonomin." (Agrosynergie, *Utvärdering av marknadseffekterna av delvis frikoppling*).
"Revisionsrätten fann inga avgörande bevis för att de granskade systemen [direktstöd för am- och dikor och tackor och getter] generellt sett är ett ändamålsenligare verktyg än det frikopplade stödet, tillsammans med andra EU-åtgärder och nationellt finansierade åtgärder, för att upprätthålla produktion och därmed understödja näringsverksamheten i regioner med få ekonomiska alternativ och ge miljövinster." (Särskild rapport nr 11/2012)

[29] Detta vidareutvecklas i den särskilda rapporten nr 7/2011: "[…] särskilda kvantifierade bevis [användes endast] i ett fåtal fall till utformningen och förvaltningen av delåtgärder för miljövänligt jordbruk. […]. När det gäller 24 % av de granskade kontrakten rapporterade medlemsstaterna att orsakssambandet mellan jordbruksmetoderna och de förväntade miljövinsterna inte hade påvisats." "[…] förvaltningsbesluten […] och betalningarna inriktades inte på några specifika miljöproblem."

40. De grekiska stödåtgärderna för mindre gynnade områden (får/getter och nya stödrättigheter till samlat gårdsstöd) utformades på grundval av en gammal definition av mindre gynnade områden som täckte in ca 80 % av landets brukbara jordbruksmark. Bortsett från det faktum att denna brist på avgränsning urholkar de tillgängliga medlen är det inte säkert att alla områden som tidigare ansågs som mindre gynnade fortfarande är det[30].

41. Stödet beviljades slutligen utan några kriterier för att förändra eller förbättra tidigare praxis[31]. När det gäller de granskade åtgärderna gynnas därför en stor andel av stödmottagarna av en dödviktseffekt i form av ett stöd som i bästa fall upprätthåller en befintlig verksamhet. Samtidigt som det här arrangemanget stämmer överens med villkoren för bibehållande av produktion när det gäller åtgärder enligt artikel 68.1 b[32] är det när det gäller de åtgärder där man inriktade sig på en förbättring i sig ineffektivt och otillräckligt om syftet är att förändra den befintliga situationen[33].

42. Åtgärden för växelbruk (Italien, Spanien) är – även om de nationella myndigheterna inriktade sig på vissa regioner eller områden – tillgänglig för alla jordbrukare i dessa områden oavsett vad de har gjort tidigare. Som en illustration av detta kan nämnas att en italiensk stödmottagare som besöktes inom ramen för revisionen berättade att han inte hade ändrat sina växelbruksmetoder.

43. I Grekland är bättre kvalitet det uttalade målet för stödet för durumvete. Stödet är därför förknippat med vissa villkor (certifierat utsäde, AGRO 2-produktionsmetod), men det finns inget villkor som föreskriver att den odlade grödan eller produktionsmetoden måste ha förändrats i förhållande till den tidigare verksamheten.

44. I Frankrike ersatte artikel 68 en motsvarande nationell försäkringsåtgärd, vilket nästan fördubblade bidragsandelen. Data visar att den branta ökningen av stödet från 2010 hade mycket små effekter, eftersom andelen försäkrad mark och antalet avtal endast ökade obetydligt. Att stödet nästan fördubblades resulterade således i stort sett i dödvikt i form av redan befintliga avtal och mark som redan var försäkrad.

[30] Se revisionsrättens särskilda rapport nr 4/2003 om landsbygdens utveckling: stöd till mindre gynnade områden (EUT C 151, 27.6.2003): "Kommissionen har inte tillräckligt underlag för att fastställa att klassificeringen av mindre gynnade områden är giltig […]. Det kan leda till en klassificering som inte längre har någon grund, [...] och därmed till att stöd fördelas felaktigt." Kommissionen utarbetade senare ett förslag för perioden 2014–2020 (KOM(2009) 161 slutlig av den 21 april 2009), men det är fortfarande under diskussion.

[31] Av alla granskade åtgärder var det enda undantaget det franska bidraget för nya foderbaljväxtproducerande områden. Dess totala årliga budget var dock endast 1 miljon euro.

[32] "Det stöd som avses i punkt 1 b får endast beviljas i den omfattning som är nödvändig för att skapa ett incitament för att bibehålla nuvarande produktionsnivå."

[33] Till exempel när det gäller "att förbättra kvaliteten på jordbruksprodukter" (artikel 68.1 a ii) och "att förbättra saluföringen av jordbruksprodukter" (artikel 68.1 a iii).

OTILLRÄCKLIG MOTIVERING TILL VALDA STÖDNIVÅER

45. Förordningen innehåller endast ett krav på att de valda stödnivåerna till viss del ska motiveras när det gäller åtgärder för ett miljövänligt jordbruk, för vilka ett tak har fastställts[34]. Utöver svårigheten att fastställa denna gräns på ett tillförlitligt sätt, som revisionen belyser, beaktas inte risken att stödet kan bli så litet att det inte blir ändamålsenligt[35]. För andra åtgärder innehåller förordningen inga specifika krav på att valda nivåer ska motiveras.

46. Att lägga stöden på en lämplig nivå (varken för hög eller för låg) är emellertid centralt för sund ekonomisk förvaltning.

47. I de flesta fallen[36] saknades dokumentation som gjorde det möjligt att förstå de val som gjorts eller utvärdera deras förmodade ändamålsenlighet. Stödnivåerna grundades tvärtom inte på en studie, inte ens en summarisk sådan, som skulle kunna berättiga nivåernas relevans. Nivåerna fastställdes i stället genom en enkel fördelning av budgetanslaget (i sig ett resultat av politiska förhandlingar) mellan de förmodade stödmottagarna.

48. Ett exempel är att beloppen inte dokumenterades över huvud taget för två av de tre granskade åtgärderna för får/getter (Grekland och Frankrike). Beroende på medlemsstat varierade stödet från 3 till 24 euro per djur, men det fanns ingen information som rationellt förklarade skillnaden i storlek eller den förmodade skillnaden i effekter.

49. När det gäller en åtgärd för växelbruk (Italien) – som var ett av de fall där man hade gjort en behovsanalys för att avgöra den nödvändiga omfattningen av stödet – var den nivå som slutligen fastställdes lägre än vad man hade beräknat från början.

[34] "[…] endast för att täcka faktiska extrakostnader och faktiskt inkomstbortfall så att det aktuella målet kan uppnås" (artikel 68.2 a i).

[35] Se även den särskilda rapporten nr 7/2011: "Revisionsrätten konstaterade dock betydande problem när det gällde stödbeloppen, från brister i beräkningen av dem till avsaknad av differentiering utifrån regionala eller lokala förhållanden för området."

[36] Åtta av elva åtgärder; när det gäller åtgärder för försäkring har stödnivån fastställts till den maximala andel (65 %) som förordningen tillåter.

OTILLRÄCKLIGA VERKTYG FÖR ATT UTVÄRDERA ÅTGÄRDERNAS ÄNDAMÅLSENLIGHET

50. Enligt budgetförordningen[37] ska specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål (Smart) fastställas för budgetens alla verksamhetsområden. Att dessa mål uppnås ska också kontrolleras genom resultatindikatorer för varje verksamhet. Enligt allmänt accepterade standarder för sund ekonomisk förvaltning bör resultatindikatorerna dessutom vara relevanta, godkända, trovärdiga, enkla och stabila (Racer).

51. Eftersom artikel 68 bara är en budgetram som utformats för att fylla olika behov och upppnå olika mål går det inte att fastställa SMART-mål och resultatindikatorer enligt Racer för artikel 68 med tanke på de många och olikartade åtgärder som faller under den.

52. Revisionsrätten har kommit fram till att bristen på lämplig systematisk övervakning (att sätta upp mål i enlighet med Smart och övervaka med hjälp av Racer-indikatorer) försvårar möjligheten att utvärdera resultaten av flertalet av de åtgärder som granskas, på många olika nivåer (se ***ruta 2***)[38].

53. I det här sammanhanget noterar revisionsrätten att det 2016/2017 enligt den fleråriga planen från generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling ska göras en utvärdering av åtgärderna enligt artikel 68,. Som förklarats ovan kommer en sådan utvärdering att vara relevant endast om övervakningen är lämplig, dvs. om målen är specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna (Smart) och resultatindikatorerna relevanta, godkända, trovärdiga, enkla och stabila (Racer).

[37] Artikel 27.3 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EUT L 248, 16.9.2002, s. 1).

[38] När det gäller åtgärder för miljövänligt jordbruk konstaterade revisionsrätten i den särskilda rapporten nr 7/2011 "att de mål som medlemsstaterna satte upp var många och inte tillräckligt specifika för att man skulle kunna bedöma om de hade uppnåtts eller inte. […]. Det fanns dock betydande problem med förvaltningsinformationens relevans och tillförlitlighet. Framför allt fanns det mycket knapphändig information om miljövinsterna med stödet för miljövänligt jordbruk." När det gäller kopplade djurbidrag konstaterade revisionsrätten i den särskilda rapporten nr 11/2012 följande: "Det finns också brister i kommissionens och medlemsstaternas övervakning av centrala nyckelindikatorer och bedömning av systemens slutliga sociala och miljömässiga effekter […]."

RUTA 2

EXEMPEL PÅ BRISTER NÄR DET GÄLLER MÅL OCH INDIKATORER

Exempel på mål som inte följer Smart

— **Stöd för durumvete**: ”Syftet med denna åtgärd är att förbättra kvaliteten på durumvete och därmed trygga produktionen av högkvalitativt mjöl för pastatillverkning […].”

— **Stöd för får/getter**: ”Att stödja får- och getköttets roll när det gäller att bromsa befolkningsminskningen på landsbygden, strukturera regionerna och bevara den biologiska mångfalden.”

— **Växelbruk**: ”Att öka andelen ekologiska substanser i marken, eftersom den upprepade djupbearbetning som karakteriserar ensidig odling leder till att organiska ämnen bryts ned […], vilket minskar jordens bördighet och innebär att stora mängder koldioxid släpps ut i atmosfären […]. Minska markerosionen […]. Bevara den biologiska mångfalden.”

Exempel på när indikatorer saknas eller är otillräckliga

— **Underhållsstöd för ekologiskt jordbruk**: I det beslut som anmäldes till kommissionen meddelade Frankrike att den indikator som använts för denna åtgärd var antalet hektar som odlas för ekologisk produktion. Men även om relevansen av en sådan indikator godtas inom den franska planen för ekologiskt jordbruk 2012 är den inte tillräckligt specifik med avseende på de faktiska målen med denna åtgärd (risk för återgång till traditionellt jordbruk), eftersom de bara utgör en liten del av planen.

— **Nya stödrättigheter till samlat gårdsstöd i mindre gynnade områden eller bergsområden**: Ingen indikator uppgavs för bedömningen av åtgärdens effekt.

— **Stöd för proteingrödor/bidrag till växelbruk**: Den enda faktor som finns att tillgå för dessa åtgärder är det antal hektar som utgör underlaget för ansökan om stöd och/eller utbetalning av stöd. Denna faktor ökar proportionellt med utgifterna, dock utan att ge information om åtgärdernas faktiska effekter när det gäller de uttalade slutmålen (till exempel krav på insatsvaror, jordens bördighet/erosion).

OLÄMPLIGA ELLER OTILLRÄCKLIGA KONTROLLER AV DE GENOMFÖRDA ÅTGÄRDERNA I MEDLEMSSTATERNA

54. Alla medlemsstater har slagit fast en rad specifika stödkriterier för varje åtgärd, enligt den allmänna rättsliga ram som fastställs i förordning (EG) nr 73/2009 och förordning (EG) nr 1120/2009. Inom det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS, utvecklat i förordning (EG) nr 1122/2009), finns kontrollstandarder, framför allt administrativa kontroller och kontroller på plats, vars syfte är att se till att både de allmänna och särskilda reglerna följs. En effektiv kontroll av stöd enligt artikel 68 förutsätter således att IACS verkligen fungerar (se punkt 3). Men eftersom IACS redan är föremål för regelbundna kontroller från revisionsrättens sida[39] har granskningen inte inriktats på ett uttalande om det systemet. Nedan utvecklas endast de aspekter som särskilt avser artikel 68-åtgärder.

BRISTER I DE ADMINISTRATIVA KONTROLL- OCH FÖRVALTNINGSSYSTEMEN

55. Revisionsrättens granskning avslöjade olika brister i de administrativa kontroll- och förvaltningssystemen:

56. I Frankrike och Italien kunde de nationella myndigheterna inte visa upp förfaranden som ska avvärja risken för dubbelfinansiering i förhållande till andra system. Svagheter i revisionskedjan gjorde det dessutom omöjligt att på nytt verifiera vissa automatiska administrativa kontroller. De dokument som fanns att tillgå i vissa av de granskade ärendena gav slutligen inte tillräckligt stöd för utförda utbetalningar och kunde inte förklara konstaterade avvikelser, såsom onormala utbetalningsdatum.

57. Även om stöd för foderbaljväxter (Frankrike) är förbehållet nya områden som tidigare odlats med spannmål, oljeväxter och proteingrödor[40] saknades det en bestämmelse om administrativa kontroller av att detta villkor uppfylls, och dokument granskades inte heller systematiskt i samband med kontroller på plats. De fel som påträffades i det avseendet, i kombination med att formuläret för stödansökan inte var tillräckligt tydligt, pekar på en hög andel oupptäckta fel inom denna delåtgärd.

[39] Punkt 3.15 i årsrapporten för budgetåret 2011 (EUT C 344, 12.11.2012).

[40] COP (*Cereals, oilseeds and protein crops*).

58. Ett av stöden för får (Frankrike) utbetalas på villkor att en viss produktivitet uppnås. Ändå görs inga administrativa kontroller av det villkoret, vilket därför endast verifieras i samband med kontroller på plats. I ett fall hade stöd för getter beviljats för två år med stöd av ett grunddokument som visade att stödmottagaren inte uppfyllda de nödvändiga villkoren.

59. I en av de spanska regionerna innebar en felaktig tolkning av stödet för mejerisektorn att stödmottagarna inte hade fått bidrag för ett antal djur som berättigade till stöd. Ett fel i utformningen av förvaltningssystemet resulterade samtidigt i att ett kompletterande stöd, beräknat utifrån markareal, betalades ut enligt ett kriterium som strider mot den nationella åtgärdens villkor även om den övergripande ekonomiska effekten var begränsad.

60. I samband med granskningen av ett urval stödmottagare framkom dessutom fel i den databas som användes för att beräkna bidrag till boskapssektorn (Italien).

61. I det specifika fallet med åtgärder för bidrag till försäkringar förlitar sig det franska kontrollsystemet i hög grad på försäkringsbolagens data och kontroller. Den metoden, som motiveras av försäkringsbolagens direkta ekonomiska intresse av att kontrollera avtalsuppgifter som ligger till grund för beräkningen av stödet[41] möjliggör en i huvudsak automatiserad form av centraliserad kontroll. Den har i synnerhet gjort det möjligt att minska antalet kontroller på plats avsevärt.

62. Något motsvarande system som bygger på försäkringsbolagens data har däremot inte införts i Italien. Resultatet blir en större administrativ arbetsbelastning, men det framkom också flera allvarliga funktionsbrister under revisionen, till exempel att det utgår stöd för försäkringspremier motsvarande försäkrade värden som uppges av stödmottagaren utan hänvisning till faktisk tidigare produktion eller någon annan form av berättigande. Eftersom stödet betalades ut innan mottagaren hade betalat försäkringspremien fick man dessutom kräva tillbaka pengar i den del fall.

[41] I specifika fall där grunden för stödberäkning skiljer sig från villkoren i stödmottagarens försäkringsavtal kan det här systemet visa sig vara mindre ändamålsenligt. Det konstaterades dock att den kvarstående risken var mycket liten även i det särskilda scenariot.

63. De befintliga förfarandena för att ge försäkringsstöd i Frankrike skapar inte förutsättningar för att kontrollera försäkringsbolagens marginaler och därför inte för att kontrollera stödets ekonomiska effekter för slutmottagaren (vilket är en central aspekt i utvärderingen av sannolika långsiktiga effekter). När den försäkringsgrupp som står för ca 80 % av de subventionerade avtalen höjde sina premier 2010 fick den själv en ansenlig del av den subventionering som är tillåten inom ramen för stöd enligt artikel 68.

BRISTER I KONTROLLERNA PÅ PLATS

64. Revisionsrättens granskning visade att kontroller på plats som utförs av nationella myndigheter har flera olika brister:

65. De nationella myndigheterna i Grekland genomförde under 2010 bara hälften av de kontroller på plats för åtgärden får/getter som ska utföras enligt förordningen. Ungefär tre fjärdedelar av dessa kontroller uppfyllde dessutom inte kraven, eftersom de inte hade genomförts under den obligatoriska djurhållningsperioden[42].

66. I Italien uppfylldes inte kravet på minsta antalet kontroller på plats när det gäller stöd för försäkringar (framför allt för att det inte hade gjorts några kontroller över huvud taget i en av de granskade regionerna). Och när de föreskrivna kontrollerna hade genomförts var det inte försäkringsbolagen eller de slutliga stödmottagarna som hade kontrollerats, utan producentsammanslutningar som agerar som mellanhänder. Vidare ingår veterinärinspektioner i den statistik för mejerisektorn som tillhandahölls för att visa att skyldigheten fullgörs, men kontrollerna i samband med dessa inspektioner var varken tydligt definierade eller analyserade. För åtgärden för växelbruk gick det avslutningsvis inte att få fram den information som krävs för att kontrollera det minsta antalet kontroller på plats.

67. I två medlemsstater (Spanien och Italien) kom det fram att några kontroller på plats av arealbidrag hade gjorts för sent för att möjliggöra ett antal centrala kontroller av åtgärden för växelbruk. I ett av de två fallen konstaterades också att några kontroller hade gjorts på grundval av gamla satellitbilder, samtidigt som det fanns nyare bilder.

[42] En annan besökt medlemsstat kringgick detta krav genom att inte ange en obligatorisk djurhållningsperiod när den utformade sina djurbidrag. Kravet att genomföra alla eller en del kontroller under den perioden kunde därför inte tillämpas.

68. Brister konstaterades (i Grekland och Spanien) när det gäller granskning av dokument i samband med kontroller på plats av djurbidrag och när det gäller de avdrag som ska göras när viktiga underlag saknas[43].

69. Slutligen konstaterades (i Frankrike) att när en kontroll på plats uppdagar ett strukturellt problem som tyder på att stödmottagaren inte haft rätt till stöd under tidigare år, så finns det inget förfarande för att utvidga kontrollens omfattning i syfte att försöka identifiera och få tillbaka hela det belopp som betalats ut på felaktiga grunder.

FÖRVALTNING OCH KONTROLL KRÄVER STORA ARBETSINSATSER

70. Särskilda åtgärder fordrar en viss arbetsinsats i form av förvaltning (för att bygga upp särskilt avpassade system) och kontroll (antalet kontroller, hur de måste utföras och vad som ska kontrolleras) som måste beaktas från början.

71. Under 2011 konstaterade kommissionen efter sin internrevision att artikel 68 innebar risker och att man på förhand behöver försäkra sig om att de åtgärder som införs verkligen kan kontrolleras[44].

72. Den typ av problem som identifierades i fallet med delåtgärden för nya foderbaljväxter (punkt 57) och stödet för mejerisektorn (punkt 59) illustrerar riskerna med att ge en felaktig utformning åt ett specifikt system för åtgärder som försetts med en mindre budget (särskilt när de är tänkta att vara provisoriska). När det gäller stödet för durumvete (Grekland) hade systematiska administrativa kontroller däremot införts[45], vilket innebär stor arbetsbelastning för både den nationella förvaltningen och stödmottagarna, även om sådana kontroller betraktas som effektivare.

[43] När det gäller framför allt djurbidrag har de många revisioner som genomförts av enheterna för avslutande av räkenskaperna vid generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling lett fram till slutsatser som på följande punkter i stort sett påminner om revisionsrättens slutsatser: a) antalet kontroller på plats samt tidsplanen för dessa (Grekland, Italien, Litauen, Rumänien och Storbritannien), b) otillräckliga kontroller på plats av dokumentation (Bulgarien, Grekland, Spanien och Polen), c) bristfällig registrering av specifika kontroller som gjorts under kontrollerna på plats (Bulgarien, Spanien och Litauen), d) brister i uppdateringen av djurdatabaser (Grekland, Italien, Litauen, Polen och Rumänien). Trots att kommissionen redan har gjort insatser konstaterades att en mer systematisk användning av de tillgängliga uppgifterna kunde ha fäst uppmärksamheten på andra brister i medlemsstaternas kontrollsystem.

[44] Efter revisionen drogs slutsatsen att förordningen inte anger hur kommissionen ska kunna se hur möjligheten att verifiera och kontrollera utformas och att inga riktlinjer har utfärdats. Kommissionen förstod att det var ett medvetet val att lämna så stor handlingsfrihet som möjligt åt medlemsstaterna, men i avsaknad av tydlig vägledning kan ändamålsenliga kontroller inte utföras. Det kan dessutom vara svårt att bedöma om kontrollerna har utförts enligt avsikterna. Slutsatsen var därför att det borde utredas hur man på ett bättre sätt kan trygga möjligheten att kontrollera och verifiera förslag till åtgärder enligt artikel 68, till exempel genom att anpassa innehållet i gällande lagstiftning eller den som kommer att gälla efter 2013, alternativt genom att utfärda kompletterande riktlinjer.

[45] Automatisk stödbegränsning i enlighet med andelen utsäde per hektar, med systematisk kontroll av utsädesfakturor och utsädesmärken för alla de fler än 65 000 sökande.

73. Kvantitativt sett kräver de bevarade kopplade stöden många kontroller på plats. Det är extremt dyrt för medlemsstaterna, även om kostnaden sällan utvärderas. Artikel 68 ligger bakom fler än 1,43 miljoner stödansökningar i alla medlemsstater[46]. Även om regelkraven i vissa fall inte uppfylldes genomfördes 110 000 kontroller på plats av dessa åtgärder under 2011.

74. Det skulle visserligen krävas vissa kontroller även om det inte fanns särskilda stöd (verifiering av systemet med det samlade gårdsstödet, veterinärkontroller osv.) men en stor del av dagens kontrollinsatser är direkt kopplade till det systemet.

75. Kvalitativt sett illustrerar iakttagelsen att vissa arealkontroller inte utfördes vid rätt tidpunkt med hänsyn till de kontroller som kopplade stöd kräver (punkt 67) att särskilda stöd skapar svårigheter jämfört med samlade stöd och att dessa svårigheter inte alltid uppmärksammas tillräckligt.

76. De olika kontrollbrister som konstaterats, till exempel otillräcklig kontroll av dokument i samband med kontroller på plats av djurbidrag, visar dessutom att många sådana kontroller nu behöver förbättras för att bli ändamålsenliga. Det skulle innebära extrakostnader eller merarbete (se ***ruta 3***).

[46] Eftersom mottagarna kan ansöka om fler än ett stöd är det totala antalet mottagare inte direkt tillgängligt.

RUTA 3

JÄMFÖRELSE AV STÖDNIVÅ OCH TILLHÖRANDE KOSTNADER: DET GREKISKA STÖDET FÖR FÅR/GETTER

Det grundläggande stödbeloppet är endast 3 euro per djur. De som tar emot stöd enligt denna åtgärd får i genomsnitt omkring 550 euro.

Med närmare 2 600 kontroller på plats genomförda under 2010 uppfyllde Grekland långt ifrån de aktuella kraven i förordningen (krav på 4 800 kontroller). Se punkt 65.

Brister upptäcktes när det gäller granskning av dokument i samband med sådana kontroller. Det konstaterades framför allt att vissa dokument inte existerade, även om de i teorin måste verifieras för att kontrollerna ska vara giltiga. Stödmottagaren förklarade varför han inte hade några veterinärintyg som styrkte att djuren hade dött med att kostnaden för dem var helt oproportionerlig i förhållande till det beviljade stödet..

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

77. Revisionsrättens granskning har avslöjat att utformningen och genomförandet av stödåtgärderna enligt artikel 68 har olika brister som bör åtgärdas inom ramen för den nya gemensamma jordbrukspolitiken.

78. Systemet med samlat gårdsstöd (SPS), som infördes 2003, grundades på principerna om att frikoppla direktbetalningarna från produktionen och förenkla betalningssystemet ("samlat gårdsstöd"). Artikel 68 tillåter medlemsstaterna att i undantagsfall behålla kopplat direktstöd "i klart definierade fall". Revisionsrättens granskning visade emellertid att kommissionen har begränsad kontroll över huruvida sådana undantag är berättigade och att medlemsstaterna har ett stort mått av handlingsfrihet att införa kopplat direktstöd. Resultatet är att bestämmelserna i artikel 68 inte tillämpas helt i enlighet med de allmänna principer om frikoppling och förenkling som nu är vägledande för den gemensamma jordbrukspolitiken (se punkterna 14–26).

79. Revisionsrätten kom också fram till att det saknas tillräckliga bevis i medlemsstaterna för att åtgärder som införts enligt artikel 68 är nödvändiga eller relevanta med avseende på behovet av dem, utformningens ändamålsenlighet och omfattningen av de tillgängliga stöden (se punkterna 31–49). Otillräckliga mål och indikatorer förhindrar en framtida utvärdering av åtgärderna (se punkterna 50–53).

80. Revisionsrätten framhöll slutligen brister i de administrations- och kontrollsystem som upprättats för att se till att befintliga åtgärder genomförs på ett riktigt sätt. Detta gällde även förvaltningssystemen, de administrativa kontrollerna och kontrollerna på plats (se punkterna 55–69). Ibland konstaterades sådana brister trots att förvaltnings- och kontrollarbetet redan är betungande, men det kan alltså bli nödvändigt att utöka detta ytterligare om kraven i förordningarna ska uppfyllas (se punkterna 70–76).

81. Det förslag från kommissionen som nu diskuteras inför antagandet av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 innebär att särskilda stöd får behållas i form av kopplade betalningar, men saknar en tillräcklig definition av exakta gränser (se punkterna 27 och 28)[47]. I det avseendet har revisionsrätten följande huvudsakliga rekommendationer:

[47] Se även revisionsrättens yttrande nr 1/2012.

REKOMMENDATION 1

Särskilda stöd för vissa jordbruksverksamheter bör baseras på en strikt tolkning av bestämmelserna i artikel 68 och beviljandet av sådana kopplade stöd bör motiveras på lämpligt sätt till kommissionen, som ska utöva kontrollen.

a) För att kunna ta sitt yttersta ansvar inom systemet för delad förvaltning bör kommissionen spela en aktivare roll när de kriterier som reglerar genomförandet av åtgärderna fastställs.

b) Medlemsstaterna ska kunna visa att varje särskild stödåtgärd som de avser att införa är nödvändig (när det gäller behovet och mervärdet av en strategi baserad på undantag) och relevant (när det gäller tillämpningsföreskrifter, tilldelningskriterier och stödnivåer), och att den uppfyller kriterierna om sund ekonomisk förvaltning.

REKOMMENDATION 2

Med tanke på att de möjliga åtgärderna kan se så olika ut bör ett lämpligt kontrollsystem (med hjälp av relevanta indikatorer som kan mätas mot en fastslagen utgångspunkt och tillräckligt specifika mål) införas så att det blir lättare att utvärdera dem i ett senare skede.

REKOMMENDATION 3

När åtgärder väl har införts bör medlemsstaterna etablera passande och heltäckande förvaltnings- och kontrollsystem för att se till att alla krav i förordningen kan uppfyllas.

För att undvika att ett enskilt stöd av begränsad omfattning genererar oproportionerliga kostnader bör kravet på övervakning och kontroll beaktas redan när åtgärden utformas (enkel tillämpning, möjlighet att kontrollera kriterierna osv.), och även vid tidpunkten för beslutet om att införa en viss åtgärd eller inte.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Ioannis SARMAS som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 september 2013.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

BILAGA I

ANSLAG FÖR ARTIKEL 68 FÖR 2010–2013, PER MEDLEMSSTAT OCH VERKSAMHET (FÖRUTOM FÖRE DETTA ARTIKEL 69-ÅTGÄRDER)

(miljoner euro)

	Skydda eller förbättra miljön 68.1 a i	Kvalitet 68.1 a ii	Saluföring 68.1 a iii	Djurskydds-normer 68.1 a iv	Fördelar för ett miljövänligt jordbruk 68.1 a v	Särskilda olägenheter i ekonomiskt sårbara typer av jordbruk 68.1 b	Säkerställa att jord-bruksmark inte överges 68.1 c	Försäk-ringar 68.1 d	Gemensamma fonder 68.1 e	TOTALT	
Frankrike	176	50			424	790		350	84	**1 874**	29 %
Italien		601			396			280		**1 277**	20 %
Spanien		126			270	402				**798**	12 %
Grekland		152				160	120			**432**	7 %
Ungern						185	218	15		**417**	7 %
Polen	82	58				155				**295**	5 %
Finland	27	3				167				**196**	3 %
Portugal	8	35			53	37				**133**	2 %
Rumänien		14				118				**133**	2 %
Tjeckien	4	19				104				**127**	2 %
Nederländerna	27			55		8		32		**122**	2 %
Danmark	18				65	26				**109**	2 %
Irland	4					96				**100**	2 %
Bulgarien		15				73				**88**	1 %
Storbritannien						60				**60**	1 %
Österrike						52				**52**	1 %
Slovenien						29	20			**50**	1 %
Slovakien						45				**45**	1 %
Litauen						36				**36**	1 %
Belgien		4			8	18				**30**	0 %
Lettland		1				20				**21**	0 %
Sverige		6	1							**7**	0 %
Estland						5				**5**	0 %
Tyskland						4				**4**	0 %
TOTALT	**344**	**1 085**	**1**	**55**	**1 216**	**2 589**	**358**	**677**	**84**	**6 409**	**100 %**

Källa: Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling.
Anm.: På grund av avrundning kan summan av delsiffrorna avvika från totalsumman.

SAMMANFATTNING AV UTVALDA ÅTGÄRDER I BESÖKTA MEDLEMSSTATER

GREKLAND

Stöd för durumvete (infört enligt artikel 68.1 a ii)

Allmän beskrivning: Arealstöd per hektar för produktion av durumvete som uppfyller vissa kvalitetskrav.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Vissa certifierade sorter av durumveteutsäde används.
- En minsta mängd utsäde per hektar används (80 kg/ha 2010, 100 kg/ha 2011).
- Tar inte emot stöd från en likartad åtgärd för landsbygdsutveckling (132).

Stödbelopp *(euro per hektar)*

	Ungefärlig beräkning[1]	Faktiskt stöd
2010	90 euro/ha	69 euro/ha
2011		80 euro/ha

[1] Den här åtgärden infördes på grundval av en ungefärlig beräkning som gjorts enligt den tillgängliga budgeten och prognoser om antalet mottagare. Eftersom budgeten är en fast högsta summa kan det stöd som faktiskt betalas ut variera beroende på hur många som slutligen tar emot stödet.

Stöd för får/getter i mindre gynnade områden (artikel 68.1 b)

Allmän beskrivning: Kopplat stöd för får och getter beviljat för hjordar som finns i eller som vandrar till mindre gynnade områden eller bergsområden. Utöver ett grundläggande stöd ges ett tillägg för djur av en ”inhemsk ras”, och ett högre belopp betalas för vandrande hjordar.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Tackor och hongetter som är mer en ett år gamla den 31 december.
- Obligatorisk djurhållningsperiod 15 maj–31 december.
- Håller minst 50 stödberättigande hondjur (får eller getter).
- Grundläggande stöd: vara etablerad i ett mindre gynnat område eller ett bergsområde.
- Tillägg för djur av en "inhemsk ras": hondjur som tillhör en särskild art som är inhemsk i Grekland och som finns i ett avelsregister (tillägget för djur av en "inhemsk ras" djur kan inte kombineras med bidraget för vandrande djur).
- Stöd för vandrande djur: om mer än 90 % av djuren under minst 90 dagar vandrar från ett område som inte är mindre gynnat till ett mindre gynnat område.

Stödbelopp *(euro per djur som ger rätt till stöd)*

Grundläggande stöd	3 euro/stödberättigande hondjur
Tillägg för inhemsk ras	2 euro/stödberättigande hondjur
Bidrag för vandrande djur	4 euro/stödberättigande hondjur

I praktiken består ungefär 95 % av betalningarna av grundläggande stöd.

Nya stödrättigheter till samlat gårdsstöd i mindre gynnade områden eller bergsområden (artikel 68.1 c)

Allmän beskrivning: Tilldelning av högst fyra kompletterande stödrättigheter till samlat gårdsstöd för gårdar i mindre gynnade områden eller bergsområden som omfattas av programmet för landsbygdsutveckling 2007–2013.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Etablerad i ett område som klassificeras som mindre gynnat eller bergigt.
- Har minst 1 hektar mark som berättigar till stöd men omfattas inte av stödrättigheter till samlat gårdsstöd.
- Med hänsyn till den begränsade budgeten beviljades stöd i praktiken till ett mindre antal sökande, baserat på ett poängsystem som prioriterade nya och/eller mindre gårdar.

Stödbelopp: Nya stödrättigheter till samlat gårdsstöd uppgår till 300 euro per hektar.

SPANIEN

Bidrag för växelbruk på icke konstbevattnad mark (artikel 68.1 a v)

Allmän beskrivning: Detta är ett arealstöd per hektar som är tillgängligt för deklarerad mark (upp till 100 hektar) som har en viss andel jordbruksgrödor som alternativ till spannmål och uttag av träda. Tvärtemot namnet innebär den här åtgärden inte direkta krav på växelbruk.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Stödmottagaren måste under 2007 ha varit förtecknad som odlare av jordbruksgrödor med rätt att ta mark ur bruk eller göra arealuttag för träda.
- Lotterna med jordbruksgrödor måste finnas i ett område som inte är konstbevattnat och enligt klassifikationen ge en avkastning på mindre än 2 ton per hektar.
- Minst 20 % av odlingen ska vara andra grödor än spannmål (oljeväxter, proteingrödor och baljväxter som finns förtecknade i den nationella lagstiftningen). Andelen på 10–25 % arealuttag ska respekteras, beroende på område.
- Tillägg 1: minst 25 % av odlingen måste vara andra grödor än spannmål.
- Tillägg 2: minst 25 % av odlingen måste vara baljväxter.

Stödbelopp *(euro per hektar)*

Grundläggande stöd	60 euro/ha
Tillägg 1	20 euro/ha
Tillägg 2	20 euro/ha

Stöd för mejerisektorn i mindre gynnade områden (artikel 68.1 b)

Allmän beskrivning: Kopplat direktstöd för mjölkkor i mindre gynnade områden. Betalningen begränsas till 100 djur per gård. Kompletterande stöd beviljas jordbrukare med en minimiandel foderarealer.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Gård med mjölkkvoter och försäljning etablerad i ett område klassificerat som bergigt, avfolkat eller med särskilda begränsningar.
- Mjölkkor som är mer än 24 månader gamla, som ägs och är korrekt identifierade den 30 april (ingen obligatorisk djurhållningsperiod).
- Kompletterande markarealkomponent: minst 0,4 hektar foderareal per stödberättigande ko.

Stödbelopp *(euro per djur som ger rätt till stöd)*

		Ungefärliga belopp	Faktiska belopp	
			2010	2011
Grundläggande stöd – berg och områden med särskilda begränsningar	Första 40 Nästa 60	60 48	59,15 47,32	59,41 47,52
Grundläggande stöd – avfolkade områden	Första 40 Nästa 60	49 40	48,57 38,56	47,85 38,28
Kompletterande markarealkomponent	Första 40 Nästa 60	55 44	38,88 27,22	38,55 26,98

Stöd för fårkött/getkött (artikel 68.1 b)

Allmän beskrivning: Kopplat stöd för tackor och hongetter beviljas köttproducenter som deltar i kollektiva verksamheter (till exempel infrastruktur, saluföring och utbildning).

Huvudvillkor för stödberättigande

- Tackor och hongetter **som inte producerar mjölk** och som är mer än ett år gamla (eller som redan har lammat eller fått killingar) och som ägs den 1 januari (ingen obligatorisk djurhållningsperiod).
- Tillhör en producentsammanslutning som uppfyller vissa kriterier (till exempel infrastruktur, saluföring, utbildning), representerar minst 5 000 avelsdjur och avser att behålla 90 % av denna hjord i tre år.

Stödbelopp *(euro per djur som ger rätt till stöd)*

	Ungefärlig beräkning	Faktiskt stöd
2010	4,30 euro	5,03 euro
2011		4,58 euro

FRANKRIKE

Kompletterande stöd för proteingrödor (artikel 68.1 a i)

Allmän beskrivning: Stöd per hektar för att uppmuntra jordbruksverksamhet med en stor andel proteingrödor, som anses ge stora miljöfördelar. En annan form av stöd introducerades senare för nya arealer med foderbaljväxter som inte framgick av de planeringsdokument som ursprungligen skickades till kommissionen.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Produktion/sorter som ger rätt till stöd: proteingrödor (ärtor, åkerbönor, sötlupiner) och foderbaljväxter (lusern, klöver, esparsett).
- Odlingsvillkor: så före 31 maj; odla och vårda grödorna på ett normalt sätt. Proteingrödor ska skördas efter mjölkmognaden.
- Specifika kriterier för foderbaljväxter: plantera på en lott där det såddes spannmål, oljeväxter och proteingrödor under föregående år. Stöd får inte ha utgått enligt åtgärden miljövänligt jordbruk i ett avgränsat geografiskt område (MAET).

Stödbelopp *(euro per hektar)*

	Proteingrödor		Baljväxter	
	Beräknat	Faktiskt	Beräknat	Faktiskt
2010	150 euro/ha	100 euro/ha	–	13,5 euro/ha
2011	125 euro/ha	140 euro/ha	–	16 euro/ha
2012	100 euro/ha	i.u.	–	i.u.

Stöd för proteingrödor beskrivs som ”kompletterande” eftersom de belopp som visas ovan under 2010 och 2011 utbetalades vid sidan av ett belopp på 56 euro per hektar inom ramen för en befintlig kopplad åtgärd som inte avvecklades förrän 2012.

Delåtgärden ”foderbaljväxter” svarar för endast 1 miljon euro av de 40 miljoner euro som budgeteras för åtgärden proteingrödor under 2010 och 2011.

Stöd för att bevara det ekologiska jordbruket (artikel 68.1 a v)

Allmän beskrivning: Arealstöd för att stödja ekologiska jordbrukare genom att kompensera dem för extrakostnader och underskott som inte täcks helt av marknadspriser.

Sedan skördeåret 2011 har det funnits en andra åtgärd ”Omställning till ekologiskt jordbruk” (***inte utvald inom ramen för denna revision***). Det är också en form av arealstöd, och för mark som ställs om är beloppet högre.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Uppfylla specifikationerna för ekologiskt jordbruk för varje jordlott som utgör underlag för en stödansökan (det är inte ett krav att alla lotter används för ekologiskt jordbruk).
- Stöd får inte ha utgått enligt en åtgärd för miljövänligt jordbruk.

Stödbelopp *(euro per hektar)*

Grönsaksodling och trädodling	590 euro/ha
Grönsaker och vin samt parfymväxter, aromatiska växter och medicinalväxter	150 euro/ha
Årliga grödor (spannmål osv.)	100 euro/ha
Gräsmarker och kastanjelundar	80 euro/ha
Ljunghedar, sommarbeten och rastgårdar	25 euro/ha (från 2011)

Stöd för får/getter (artikel 68.1 b)

Allmän beskrivning: Kopplade bidrag för tackor eller hongetter (kött eller mjölk). Utöver det grundläggande stödet finns det ett tillägg för får på grundval av saluföringskriterier och för getter på grundval av hälsokriterier.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Tackor och hongetter som är mer än ett år gamla (eller som redan har lammat eller fått killingar) i slutet av den obligatoriska djurhållningsperioden (kan på vissa villkor ersättas med lamm/killingar (hondjur) under den obligatoriska djurhållningsperioden, upp till högst 20 % av den totala deklarerade hjorden).
- Obligatorisk djurhållningsperiod på 100 dagar från den 1 februari.
- Minst 50 stödberättigande tackor eller 25 stödberättigande hongetter (i fallet med getter är stödet begränsat till 400 djur).
- För får ska den minsta produktivitetsgraden (antalet lamm födda i förhållande till antalet befintliga tackor) ha uppfyllts år *n* -1.
- Tillägg för får: uppfödare som är medlemmar av en kommersiell producentorganisation eller har ingått saluföringsavtal.
- Tillägg för getter: uppfödare som har undertecknat vägledningen om god praxis i hälsofrågor eller den gemensamma koden.

Stödbelopp *(euro per djur som ger rätt till stöd)*

	Ungefärlig beräkning	Faktiskt stöd 2010	Faktiskt stöd 2011
Får			
grundläggande stöd	21,00	20,58	20,76
tillägg	–	3,00	3,00
Getter			
grundläggande stöd	13,00	8,93	8,75
tillägg	–	3,00	3,00

Skördeförsäkring (artikel 68.1 d)

Allmän beskrivning: Ekonomiskt bidrag till betalning av skördeförsäkringspremier som täcker ekonomiska förluster i händelse av ogynnsamma väderförhållanden.

Huvudvillkor för stödberättigande

- Åtgärden begränsas till skördeförsäkringspremier (växter).
- Huvudvillkoren anges i artikel 70 i förordning (EG) nr 73/2009 och artikel 47 i förordning (EG) nr 1120/2009.

Stödbelopp: 65 % av premiens stödberättigande del, vilket är det högsta tillåtna enligt EU:s lagstiftning.

ITALIEN

Växelbruk (artikel 68.1 a v)

Allmän beskrivning: Arealstöd beviljas jordbrukare som bedriver växelbruk vartannat år på samma lott, genom att växla mellan spannmål och protein eller jordförbättrande oljegrödor.

Stödkriterier

- Stödberättigade regioner: Abruzzerna, Basilicata, Kalabrien, Kampanien, Lazio, Marche, Molise, Apulien, Sardinien, Sicilien, Toskana och Umbrien.
- Stödberättigande sorter: baljväxter och spannmål enligt definitionerna i nationell lagstiftning.
- För att ge rätt till stöd måste arealerna omfatta minst 500 m^2.
- Det växelbruk som bedrivs vartannat år måste ha följande cykler:

Växelbruk första tvåårsperioden		Växelbruk andra tvåårsperioden		Rätt till stöd
år 1	år 2	år 3	år 4	
spannmål	baljväxter	spannmål	baljväxter	Ja
spannmål	baljväxter	baljväxter	spannmål	Ja
baljväxter	spannmål	baljväxter	spannmål	Ja
baljväxter	spannmål	spannmål	baljväxter	Nej

Stödbelopp *(euro per hektar)*

	Maxbelopp	Faktiska belopp	Antal hektar för vilka stöd sökts	Antal hektar för vilka stöd får utbetalas
2010	100 euro/ha	100 euro/ha	902 490	888 877
2011	100 euro/ha	*92 euro/ha*[1]	i.u.	i.u.

[1] I början av 2012 var beloppet fortfarande preliminärt; fastställt på grundval av en förväntad ökning av antalet sökande.

Förbättra kvaliteten på jordbruksprodukter i nötkreaturssektorn (artikel 68.1 a ii)

Allmän beskrivning: Direktstöd per djur beviljat för kalvar till am- och dikor som tillhör en köttras eller en ras för båda ändamålen (kött och mjölk). Åtgärden innefattar ett extra slaktbidrag för boskap som föds upp enligt kvalitetsmärkningsprotokoll eller på gårdar som deltar i ett erkänt system för skyddad ursprungsbeteckning (SUB) eller skyddad geografisk beteckning (SGB).

Stödkriterier:

- Kalvarna måste antingen vara födda av am- och dikor som tillhör specifika raser som anges i avelsregistret eller am- och dikor som tillhör raser för båda ändamålen men som endast används för köttet och som finns registrerade i det nationella avelsregistret.

- För att få slaktbidraget måste jordbrukare ha fött upp djuren enligt en godkänd frivillig kod eller delta i ett system för märkning av kvalitetskött som godkänts av ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruks-politik[1]. Slaktade djur måste vara mellan 12 och 24 månader gamla och ha fötts upp av stödmottagaren i minst sju månader.

Stödbelopp *(euro per djur som ger rätt till stöd)*

		Budget (tusental euro)	Högsta ungefärligt belopp (euro/djur)	Slutgiltigt belopp (euro/djur)
Kalvar till am- och dikor	Primipara[1] köttdjur som finns i avelsregistret	24 000	200	172,30
	Multipara köttdjur som finns i avelsregistret		150	129,23
	Blandraser som finns i avelsregistret		60	55,93
Kalvar av köttras	Uppfyller frivilliga märkningsspecifikationer	27 250	50	42,63
	Certifierad SUB/SGB enligt rådets förordning (EG) nr 510/2006[2]		90	76,73

[1] Primipara kor har kalvat en gång; multipara kor har kalvat minst två gånger.

[2] Rådets förordning (EG) nr 510/2006 av den 20 mars 2006 om skydd av geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel (EUT L 93, 31.3.2006, s. 12).

[1] MIPAAF.

Försäkringar (artikel 68.1 d)

Allmän beskrivning: Bidrag för skördeförsäkringspremier betalas för att täcka väderrisker (hagel, hård vind, häftiga regn osv.) eller djur- eller växtsjukdomar om förlusterna överstiger 30 % av årsproduktionen.

Stödkriterier

- Försäkringsavtal som gäller i högst ett kalenderår och som ingås med ett auktoriserat försäkringsbolag (detta görs vanligen genom producentsammanslutningarna (*Consorzi di Difesa*)).
- Försäkring av all produktion av en specifik produkt på en eller flera lotter i samma kommun.
- Det försäkrade värdet av varje produkt får inte överstiga de referenspriser som offentliggörs varje år i ministeriets nationella försäkringsplan.
- Stödet beräknas som det lägre av den betalade försäkringspremien och den nominella försäkringskostnad som beräknas av ISMEA[2] på grundval av de förluster som gjorts i samma kommuner under de föregående fem eller sex åren.

Stödbelopp: 65 % av premiens stödberättigande del, vilket är det högsta tillåtna enligt EU:s lagstiftning.

Fram till 2010 gav en nationell åtgärd ett motsvarande stöd med ett bidragsbelopp på upp till 80 %.

[2] ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* – Institutet för tjänster för jordbruks- och livsmedelsmarknaden) är ett offentligt organ som ansvarar för statistik, undersökningar och analyser i jordbrukssektorn.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

I.
Även om artikel 68 innebär att stöd kan beviljas för fler syften upp till en gräns på 10 %, innebär den även strängare begränsning för kopplade stöd (högst 3,5 % av medlemsstaternas nationella tak).

IV.
Kommissionen anser inte att genomförandet av systemet med särskilt stöd som innehåller en möjlighet att bevilja kopplat stöd strider mot direktstödsystemets allmänna inriktning mot frikoppling, eftersom denna möjlighet är begränsad (3,5 % av det nationella taket) och förenlig med WTO:s regler.

V.
Lagstiftaren ansåg att medlemsstaterna skulle bära hela ansvaret för att identifiera vilka typer av jordbruk eller vilka jordbrukssektorer som ska omfattas av stödåtgärder enligt artikel 68. De ansågs vara bäst lämpade att identifiera vilka regioner eller sektorer på deras territorium som har det svårt och att fastställa prioriteringar för olika behov av riktat stöd.

I kommissionens förslag till gemensam jordbrukspolitik efter 2013 finns planer på att inrätta en gemensam övervaknings- och utvärderingsram i samarbete med medlemsstaterna. Syftet är att mäta resultatet av den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegripet åtgärder inom första och andra pelaren.

VI.
Som revisionsrätten konstaterade i sin fotnot 44 har kommissionen redan identifierat flera brister i samband med avslutandet av räkenskaperna. Vissa av bristerna avser ett mycket begränsat antal stödmottagare och tyder inte på några generella brister i systemet.

KOMMISSIONENS SVAR

VII.
Kommissionens förslag till gemensam jordbrukspolitik efter 2013 innehåller en rad begränsningar för frivilligt kopplat stöd: en förteckning över stödberättigande sektorer och produktioner, fastställda kvantitativa gränser, en begränsad procentuell andel av medlemsstatens nationella tak för direktstöd, krav på kommissionens godkännande över en viss sådan procentuell nivå och villkor för beviljandet av stödet (som kommer att specificeras genom delegerade akter).

VII. a)
Inom den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 måste medlemsstaterna informera kommissionen om vilka regioner stödet avser, vilka typer av jordbruk eller sektorer man valt samt vilken stödnivå som beviljas. I samband med detta kommer de att beskriva varför de planerar att bevilja det kopplade stödet och vilka effekter detta väntas få.

Om det beslut som medlemsstaten fattar medför tillämpning av undantaget från den grundläggande procentsatsen för det nationella taket, måste medlemsstaten lämna en detaljerad beskrivning av situationen i den aktuella regionen och av de utmärkande egenskaper hos jordbrukstyperna eller de specifika sektorerna som motiverar högre stöd. Om medlemsstatens beslut ska godkännas av kommissionen måste medlemsstaten kunna visa att specifika hinder föreligger, till exempel bristen på alternativ eller behovet av stabil leverans till den lokala bearbetningsindustrin.

VII. a) Första strecksatsen
I enlighet med den politiska kompromissen (preliminär överenskommelse med medlagstiftarna) i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2013 har kommissionen behörighet att fastställa villkor för beviljandet av stöd genom delegerade akter.

Kommissionens mål är att kraftigt förenkla det nuvarande särskilda stödet eftersom endast en av de nio åtgärder som nämns i artikel 68 avser frivilligt kopplat stöd. Det innebär att även om listan över stödberättigande sektorer omfattar fler sektorer än tidigare, så har de många och varierande syftena för stödet nu begränsats till en kategori (dvs. den ekonomiska sårbarheten hos vissa typer av jordbruk). Kommissionen anser att detta kommer att minska risken för överlappning och ackumulering av stöd.

VII. Andra strecksatsen
Kommissionen kommer att fastställa villkor för beviljandet av stöd i enlighet med de befogenheter som kommissionen har tilldelats genom delegerade akter.

I regel måste medlemsstaterna informera kommissionen om vilka regioner stödet avser, vilka typer av jordbruk eller sektorer man valt samt vilken stödnivå som beviljas. I samband med detta kommer de att beskriva varför de planerar att bevilja det kopplade stödet och vilka effekter detta väntas få.

Om det beslut som medlemsstaten fattar medför tillämpning av undantaget från den grundläggande procentsatsen för det nationella taket, måste medlemsstaten lämna en detaljerad beskrivning av situationen i den aktuella regionen och av de utmärkande egenskaper hos jordbrukstyperna eller de specifika sektorerna som motiverar ett högre stöd. Om medlemsstatens beslut ska godkännas av kommissionen måste medlemsstaten kunna visa att det finns särskilda behov, till exempel bristen på alternativ eller behovet av stabil leverans till den lokala bearbetningsindustrin.

KOMMISSIONENS SVAR

VII. b)
De genomförandebestämmelser som kommissionen ska anta kommer att innebära skyldighet för medlemsstaterna att regelbundet informera om åtgärdernas faktiska genomförande. Denna skyldighet är nödvändig för att kommissionen ska kunna uppfylla sin egen skyldighet att regelbundet rapportera till WTO, eftersom kopplat stöd anses utgöra ett undantag från de globala frikopplade direktstödsystemen.

Det kommer att krävas viss minimiinformation om antalet inlämnade ansökningar inom varje typ av stödåtgärd, om faktiskt utbetalade belopp och om antalet stödmottagare per region, sektor och/eller typ av jordbruk i varje medlemsstat.

Denna information kommer att göra det möjligt för kommissionen att följa systemets faktiska genomförande för alla stödåtgärder som genomförs, oavsett sektor, och se att de fastställda budgettaken iakttas.

Mer allmänt kom man vid den politiska kompromissen överens om att inrätta en gemensam övervaknings- och utvärderingsram i samarbete med medlemsstaterna. Syftet är att mäta resultatet av den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegripet åtgärder inom första och andra pelaren.

VII. c)
Medlemsstaterna ansvarar för att besluta och utforma de stödåtgärder som ska genomföras och måste se till att dessa åtgärder kan verifieras och kontrolleras. De ska därför ta hänsyn till de kostnader för förvaltning och kontroll som är förenade med genomförandet av kopplade stödåtgärder och behovet av att upprätta tillfälliga kontrollsystem.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

15.
Det finns kopplade boskapsstöd enligt artikel 68.1 b som omfattar en begränsad lista över sektorer, bland annat nöt- och kalvkötts-, samt får- och getköttssektorerna, för sårbara typer av jordbruk. Detta stöd införs inte automatiskt eftersom de medlemsstater som beslutar att införa sådant stöd måste identifiera ett behov och rikta in sig på sårbara typer av jordbruk i dessa sektorer. Inom denna ram finns det ingenting som hindrar att en medlemsstat fortsätter att genomföra den stödåtgärd som anses vara lämplig för det fastställda målet.

Gemensamt svar på punkterna 16 och 17
Medlemsstaternas möjlighet att bevilja kopplat stöd strider inte mot den allmänna inriktningen mot frikoppling i 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom den är begränsad till högst 3,5 % av deras nationella tak för direktstöd.

18.
Risken för ökad användning av den delvisa frikopplingen har minskat, eftersom de villkor som fastställs för särskilt stöd enligt artiklarna 68–72 i förordning (EG) nr 73/2009 är restriktivare än de som tillämpades enligt den tidigare artikel 69, och miljöåtgärderna inom jordbruket ska godkännas av kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR

19.
Utrymmet för skönsmässig bedömning när det gäller begreppet ”klart definierade fall” som avses i skäl 35 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 begränsas genom artiklarna 68, 70, 71 och 72 i förordningen samt artiklarna 37–49 i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 och i förordning (EG) nr 1122/2009 i fråga om dess verifiering.

Gemensamt svar på punkterna 20 och 21
Kommissionen påpekar att medlemsstaterna är skyldiga att meddela kommissionen om beslutet att genomföra särskilda stödåtgärder. På grundval av detta fastställer kommissionen det årliga budgettaket. Vid sidan om kommissionens godkännande av miljöåtgärder inom jordbruket gör kommissionen även en bedömning av alla åtgärder som meddelats för att upptäcka eventuella större problem i fråga om efterlevnaden av den tillämpliga rättsliga ramen.

22.
Se svaret på ruta 1.

Ruta 1
Kommissionen anser att det finns en tydlig skillnad mellan stödåtgärderna för ”miljö” och ”miljövänligt jordbruk”[1]. Åtgärderna för ”miljövänligt jordbruk” omfattas av särskilda krav och ett tak på 10 % av medlemsstaternas nationella tak. De ska också godkännas av kommissionen. Dessa krav liknar de krav som tillämpas på motsvarande miljöåtgärder inom jordbruket inom landsbygdsutvecklingsprogrammen. Åtgärderna för ”miljö” ger medlemsstaterna mer flexibilitet, eftersom de inte omfattas av samma krav samtidigt som de har ett mer begränsat tak[2].

[1] I enlighet med artikel 68.1 a i och 68.1 a v i förordning (EG) nr 73/2009 samt artiklarna 40 och 44 i förordning (EG) nr 1120/2009 och bilaga IV till denna.

[2] 3,5 % av medlemsstaternas nationella tak enligt artikel 69.4 i förordning (EG) nr 73/2009.

24.
Åtta av nio typer av åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

Anmälningarna sker i enlighet med bilaga IV till förordning (EG) nr 1120/2009, vilket innebär att de inte innehåller alla detaljer om åtgärderna. I regel är de nationella genomförandebestämmelserna mer detaljerade än den information som delges kommissionen. Detta har konstaterats vid kommissionens granskningar i medlemsstaterna i samband med avslutandet av räkenskaperna.

26.
Danmark anmälde ursprungligen den aktuella åtgärden enligt artikel 68.1 a v i förordning (EG) nr 73/2009 om ersättning för åtaganden om miljövänligt jordbruk. Vid bedömningen av åtgärden visade det sig dock att den planerade åtgärden i själva verket var en investering som syftade till att plantera energigrödor och inte någon miljöåtgärd inom jordbruket. Till följd av detta omformulerade Danmark åtgärden för att göra den förenlig med artikel 68.1 a i.

27. a)
Kommissionens mål är att kraftigt förenkla det nuvarande särskilda stödet eftersom endast en av de nio åtgärder som nämns i artikel 68 avser frivilligt kopplat stöd. Det innebär att även om listan över stödberättigande sektorer omfattar fler sektorer än tidigare, så har de många och varierande syftena för stödet nu begränsats till en kategori (dvs. den ekonomiska sårbarheten hos vissa typer av jordbruk). Kommissionen anser att detta kommer att minska risken för överlappning och ackumulering av stöd.

KOMMISSIONENS SVAR

27. c) i)
Med förbehåll för de villkor som fastställs av kommissionen bär medlemsstaterna hela ansvaret för att identifiera vilka typer av jordbruk eller vilka jordbrukssektorer som genomgår vissa svårigheter och som bör stödjas. De anses vara bäst lämpade att identifiera vilka regioner eller sektorer på deras territorium som har det svårt och att fastställa prioriteringar för olika behov av riktat stöd, även med hänsyn till regionernas specialisering.

27. c) ii)
Dessutom ska stöd beviljas inom fastställda kvantitativa gränser och baseras på vissa områden, en viss avkastning eller ett visst antal djur.

28.
Begreppet "svårigheter" kommer att preciseras genom delegerade akter.

Det faktum att de flesta av dagens kopplade stödåtgärder kommer att behållas kan inte kritiseras principiellt så länge de anses vara lämpliga för att uppnå ett visst mål som fastställs av medlemsstaten.

Gemensamt svar på punkterna 31 och 32
Medlemsstaterna avgör själva om det fastställda målet bäst uppnås med kopplat eller frikopplat stöd. De ska meddela kommissionen vilka åtgärder de planerar att genomföra och särskilt beskriva det behov som de identifierar på sitt territorium och skälen för att bevilja stödet.

Dessa åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

33.
I Spanien finns det ingen officiell statistik som specifikt avser trenden att odla spannmål, oljeväxter, proteingrödor och baljväxter i områden där åtgärden tillämpas (områden med en spannmålsproduktion som understiger 2 ton/hektar). Trots det är åtgärden i sig, som syftar till att främja andra grödor än spannmål, med respekt för ett visst arealuttag, positiv för miljön eftersom den bidrar till hållbar förvaltning av naturresurser (vatten och jord).

34.
Dessa åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

35.
Eftersom ekologiskt jordbruk är mindre lönsamt och tekniskt mer krävande återgår vissa aktörer till konventionellt jordbruk (till exempel minskade den certifierade ekologiska odlingen med 1 % under 2005/2006 – från 504 536 hektar till 499 589 hektar – och med 0,5 % under 2006/2007 – från 499 589 hektar till 497 314 hektar). Siffrorna kan tyckas låga men risken är högst påtaglig, särskilt mot bakgrund av trenden med stigande priser på jordbruksprodukter. Samtidigt har åtgärderna både för att ställa om till och för att bevara ekologiskt jordbruk varit mycket lyckade. Från och med 2008 började åtgärden för att bevara det ekologiska jordbruket få riktigt genomslag. Under 2008/2009 ökade den areal som omfattades av certifierad ekologisk odling med 4,7 %, medan den areal som höll på att ställas om till ekologiskt jordbruk ökade med 86,2 %. Det innebär dock inte att risken för återgång till konventionellt jordbruk har försvunnit.

Gemensamt svar på punkterna 36 och 37 (inklusive fotnot 27)
Medlemsstaterna väljer, baserat på sin analys av behovet av särskilt stöd, ut de åtgärder inom systemet som är bäst lämpade för att uppnå det fastställda målet och för att bevilja en lämplig stödnivå med hänsyn till de olika lagstadgade gränser som gäller för varje typ av åtgärd samt kopplat eller frikopplat stöd (taket på 3,5 % eller 10 %). Medlemsstaterna bedömer själva vilken typ av stöd som är bäst lämpad för att tillgodose det identifierade behovet och det fastställda målet.

KOMMISSIONENS SVAR

38.
I ett antal fall har kommissionen inom ramen för sin bedömning av åtgärderna bett medlemsstaterna att förbättra och precisera riktningen av stödet.

39.
För åtgärder enligt artikel 68.1 a i är det medlemsstaten som ansvarar för att identifiera behov, fastställa mål och utforma åtgärden i enlighet med detta. För åtgärder enligt artikel 68.1 a v har medlemsstaten samma ansvar men kommissionen ska också göra en bedömning, till exempel av orsakssambandet mellan stöd och mål, innan stödet kan godkännas.

40.
Dessa åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

41.
Det är bara åtgärder enligt artikel 68.1 a ii, iii, iv och v som specifikt avser ett mål om att öka eller minska en viss faktor, dvs. ”förändra den befintliga situationen” som revisionsrätten nämner. Kommissionen påminner om principen inom EU-lagstiftningen om att särskilt stöd inte får utgöra kompensation för att uppfylla obligatoriska krav. Mer specifikt ska åtgärder för att höja nivån på djurskyddet gå längre än de minimikrav som följer av tillämplig EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning. Ett liknande villkor gäller för miljöåtgärder inom jordbruket. När det gäller kvalitet ska jordbrukaren ansluta sig till befintliga EU-system eller nationella system som medlemsstaterna väljer eller fastställer. Marknadsföringskraven fastställs i EU-lagstiftningen om information och säljfrämjande åtgärder. Kommissionen har vid förhandskontroller av medlemsstaternas anmälningar inte stött på fall där stöd har beviljats utan någon hänvisning till en förändring av den befintliga situationen. För att kunna mäta denna förändring kräver kommissionen att medlemsstaterna ska fastställa lämpliga referensscenarier för den stödåtgärd som ska genomföras.

42.
När det gäller den italienska växelbruksåtgärden har kommissionen begärt att de normala jordbruksmetoderna i de berörda regionerna analyseras innan åtgärden godkänns. Till följd av denna analys ändrades det ursprungliga italienska förslaget på ett treårigt växelbruk till ett tvåårigt.

Den åtgärd som Spanien föreslagit bidrar till att bevara vissa traditionella kulturella sedvänjor som är bra för miljön. Utan stödet i den föreslagna miljöåtgärden inom jordbruket finns det risk att dessa kulturella sedvänjor överges. Det skulle innebära att jordbrukare skulle bedriva en ensidig odling av spannmålsgrödor, vilket är mindre miljövänligt.

43.
När det gäller avsaknaden av villkor som föreskriver att den odlade grödan eller produktionsmetoden måste ha förändrats i förhållande till den tidigare verksamheten påpekar kommissionen att detta inte nödvändigtvis är en brist utan kan följa av kraven i det kvalitetssystem som fastställs som stödberättigande av medlemsstaten.

Gemensamt svar på punkterna 45 och 46
Lagstiftaren har överlåtit åt medlemsstaterna att fastställa stödnivån eftersom de anses ha bäst förutsättningar att avgöra vilken stödnivå som är lämplig för att tillgodose det identifierade behovet och det fastställda målet. Den stödnivå som medlemsstaterna beräknar och anger i anmälan är preliminär.

KOMMISSIONENS SVAR

Gemensamt svar på punkterna 47 och 48
Dessa åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

49.
I det italienska fallet har beräkningarna ändrats till följd av kommissionens bedömning.

Kommissionens beslut baserades på de ändringar av åtgärden som Italien anmält och som innebar att de certifierade beräkningarna av merkostnader och förlorad inkomst uppgick till 101 respektive 100 euro för de två italienska makroregioner för vilka åtgärden föreslagits.

52.
På det hela taget innebär det faktum att det inte finns några Racer-indikatorer inte att det inte finns någon information som kan användas för att utvärdera politiken. Även om indikatorer kan bidra till utvärderingen av politiken måste de noggrant tolkas mot bakgrund av sammanhanget. I det avseendet måste kostnader och fördelar för en detaljerad indikator noggrant bedömas, eftersom det kan finnas andra metoder (till exempel mer kvalitativa metoder eller blandade metoder) som är mer kostnadseffektiva.

Ruta 2 – Exempel på när indikatorer saknas eller är otillräckliga
Se kommissionens svar på punkt 52.

Ruta 2 – Första strecksatsen
Målet med denna åtgärd är att stödja jordbrukare som bedriver ekologiskt jordbruk genom att ersätta merkostnader och förlorad inkomst, eftersom de inte i tillräcklig utsträckning stöds av marknadspriser. Åtgärden avser i princip miljöproblem och därför är indikatorn över antalet hektar som används för ekologisk odling bäst lämpad[3].

Indikatorn är dessutom förenlig med de gemensamma indikatorerna över övervakning och utvärdering av landsbygdsutvecklingsprogrammen för 2007–2013.

[3] Det finns två typer av indikatorer inom den franska statistiken som används vid ekologiskt jordbruk: "antalet hektar som används för ekologisk odling" (vars övergångsperiod är över), och "antalet hektar som omfattas av övergångsregler".

Ruta 2 – Tredje strecksatsen
Eftersom växelbruk och proteingrödor är bra för miljön är antalet hektar som revisionsrätten hänvisar till en viktig uppgift. För att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitikens inverkan på miljön behövs det dock ytterligare uppgifter. Detta beaktas i övervaknings- och utvärderingssystemet för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013.

53.
Kommissionen fastställer utvärderingsfrågorna vid utvärderingstillfället. Övervakningen av information är en aspekt som utvärderaren kan basera sin analys på. Det finns dock även andra informationskällor och verktyg, till exempel målinriktade enkäter, undersökningar eller statistik som utvärderaren kan använda för att utvärdera politikens effekter.

55.
Som revisionsrätten konstaterade i sin fotnot 44 har kommissionen redan identifierat flera brister i samband med avslutandet av räkenskaperna. Vissa av bristerna avser ett mycket begränsat antal stödmottagare och tyder inte på några generella brister i systemet.

56.
Medlemsstaterna ska enligt lagstiftningen se till att de särskilda stödåtgärder som de genomför kan verifieras och kontrolleras.

För att minska risken för dubbelfinansiering ska medlemsstaterna se till att en jordbrukare endast får stöd för en viss verksamhet inom en åtgärd. Kommissionen anser att de franska och italienska myndigheterna har avgränsningskriterier för att undvika dubbelfinansiering genom både artikel 68 och landsbygdsutvecklingen. Till exempel avslogs över 10 % av ansökningarna för omställning till ekologiskt jordbruk i Frankrike 2011 eftersom sökandena redan mottog stöd för en landsbygdsutvecklingsåtgärd.

Kommissionen har redan konstaterat flera brister som håller på att granskas. När det till exempel gäller växelbruket i Italien kommer revisionsrättens iakttagelser att undersökas av kommissionen i en kommande granskning.

KOMMISSIONENS SVAR

57.
Kommissionen har redan identifierat denna brist och håller på att granska den (AA/2011/010/FR).

58.
Frånvaron av administrativa kontroller av att en viss produktivitet uppnås i fråga om stöd för får i Frankrike har identifierats och följs upp av kommissionen inom ramen för förfarandet för avslutande av räkenskaperna.

59.
Revisionsrättens iakttagelser om stöd till mejerisektorn i Spanien avser ett begränsat antal ansökningar i en region. Felet i förvaltningssystemets utformning när det gäller det kompletterande stödet, beräknat utifrån markareal, avsåg också ett mycket begränsat antal ansökningar.

60.
Medlemsstaten har redan vidtagit korrigerande åtgärder för de identifierade filerna.

62.
Kommissionen noterar de funktionsbrister som revisionsrätten identifierat i Italien i fråga om försäkringar. Dessa kommer att följas upp vid en kommande granskning inför avslutandet av räkenskaperna för denna åtgärd.

63.
Dessa åtgärder behöver inte godkännas av kommissionen.

64.
Kommissionen anser att man i sitt arbete i samband med avslutandet av räkenskaperna redan har beaktat de brister som revisionsrätten identifierat och de risker som dessa medför för fonderna.

Här välkomnar kommissionen revisionsrättens anmärkning i fotnot 44.

65.
Revisionsrättens iakttagelser om kontroller på plats för åtgärden får/getter i Grekland 2010 är redan föremål för kommissionens granskning. Dessutom har medlemsstaten i fråga redan vidtagit korrigerande åtgärder för kommande år.

66.
Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser och kommer att utvärdera dem vid kommande granskningar inför avslutandet av räkenskaperna.

67.
Enligt de spanska myndigheterna genomfördes kontrollerna genom fjärranalys (95 %) och genom klassiska kontrollbesök på plats (5 %). När det gäller fjärranalys tolkas bilderna fyra gånger: på hösten föregående år, i början och slutet av våren samt på sommaren. Detta kompletteras också av snabba kontroller på plats. De åtgärder som de spanska myndigheterna har vidtagit tycks minska riskerna för fonden. Kommissionen kommer dock att ta revisionsrättens anmärkningar i beaktande i samband med sitt granskningsarbete.

Revisionsrättens anmärkningar för Italien kommer att undersökas vid en kommande granskning inför avslutandet av räkenskaperna.

68.
Revisionsrättens iakttagelser om bristerna i samband med kontroller av dokument under kontroller på plats för åtgärden får/getter i Grekland är redan föremål för kommissionens granskning. När det gäller Spanien kommer kommissionen att följa upp denna iakttagelse vid granskningen inför avslutandet av räkenskaperna.

KOMMISSIONENS SVAR

69.
Kommissionen kommer att följa upp dessa iakttagelser och vidta lämpliga åtgärder.

Gemensamt svar på punkterna 70–75
Medlemsstaterna tar hänsyn till de kostnader för förvaltning och kontroll som är förenade med genomförandet av särskilda stödåtgärder och behovet av att upprätta tillfälliga kontrollsystem.

76.
Se kommissionens svar på punkterna 70–75.

Ruta 3 – Tredje stycket
De ansvariga myndigheterna kan utfärda ett administrativt certifikat utan kostnad för stödmottagarna. Den eventuella bördan faller på myndigheterna som ansvarar för att utfärda certifikaten i tid.

När det gäller revisionsrättens iakttagelser om antalet utförda kontroller på plats och bristerna i kontrollerna av dokument, se kommissionens svar på punkterna 65 och 68.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

77.
Subsidiaritetsprincipen är tillämplig på det kopplade stödsystemet i kommissionens förslag. Därför måste medlemsstaterna utforma och genomföra stödåtgärderna enligt det mål som de har fastställt.

78.
Kommissionen anser inte att genomförandet av systemet med särskilt stöd som innehåller en möjlighet att bevilja kopplat stöd strider mot direktstödsystemets allmänna inriktning mot frikoppling, eftersom denna möjlighet är begränsad (3,5 % av det nationella taket) och förenlig med WTO:s regler.

79.
Lagstiftaren ansåg att medlemsstaterna skulle bära hela ansvaret för att identifiera vilka typer av jordbruk eller vilka jordbrukssektorer som ska omfattas av stödåtgärder enligt artikel 68. De ansågs vara bäst lämpade att identifiera vilka regioner eller sektorer på deras territorium som har problem och att fastställa prioriteringar för olika behov av riktat stöd.

I kommissionens förslag till gemensam jordbrukspolitik efter 2013 finns planer på att inrätta en gemensam övervaknings- och utvärderingsram i samarbete med medlemsstaterna. Syftet är att mäta resultatet av den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegripet åtgärder inom första och andra pelaren.

80.
Som revisionsrätten konstaterade i sin fotnot 44 har kommissionen redan identifierat flera brister i samband med avslutandet av räkenskaperna. Vissa av bristerna avser ett mycket begränsat antal stödmottagare och tyder inte på några generella brister i systemet.

KOMMISSIONENS SVAR

81.
Kommissionens förslag till gemensam jordbrukspolitik efter 2013 innehåller en rad begränsningar för frivilligt kopplat stöd: en förteckning över stödberättigande sektorer och produktioner, fastställda kvantitativa gränser, en begränsad procentuell andel av medlemsstatens nationella tak för direktstöd, krav på kommissionens godkännande över en viss sådan procentuell nivå och villkor för beviljandet av stödet (som kommer att specificeras genom delegerade akter).

Rekommendation 1
Inom den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 måste medlemsstaterna informera kommissionen om vilka regioner stödet avser, vilka typer av jordbruk eller sektorer man valt samt vilken stödnivå som beviljas. I samband med detta kommer de att beskriva varför de planerar att bevilja det kopplade stödet och vilka effekter detta väntas få.

Om det beslut som medlemsstaten fattar medför tillämpning av undantaget från den grundläggande procentsatsen för det nationella taket, måste medlemsstaten lämna en detaljerad beskrivning av situationen i den aktuella regionen och av de utmärkande egenskaper hos jordbrukstyperna eller de specifika sektorerna som motiverar högre stöd. Om medlemsstatens beslut ska godkännas av kommissionen måste medlemsstaten kunna visa att specifika hinder föreligger, till exempel bristen på alternativ eller behovet av stabil leverans till den lokala bearbetningsindustrin.

Rekommendation 1 a)
I enlighet med den politiska kompromissen (preliminär överenskommelse med medlagstiftarna) i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2013 har kommissionen behörighet att fastställa villkor för beviljandet av stöd genom delegerade akter.

Kommissionens mål är att kraftigt förenkla det nuvarande särskilda stödet eftersom endast en av de nio åtgärder som nämns i artikel 68 avser frivilligt kopplat stöd. Det innebär att även om listan över stödberättigande sektorer omfattar fler sektorer än tidigare, så har de många och varierande syftena för stödet nu begränsats till en kategori (dvs. den ekonomiska sårbarheten hos vissa typer av jordbruk). Kommissionen anser att detta kommer att minska risken för överlappning och ackumulering av stöd.

Rekommendation 1 b)
Kommissionen kommer att fastställa villkor för beviljandet av stöd i enlighet med de befogenheter som kommissionen har tilldelats genom delegerade akter.

I regel måste medlemsstaterna informera kommissionen om vilka regioner stödet avser, vilka typer av jordbruk eller sektorer man valt samt vilken stödnivå som beviljas. I samband med detta kommer de att beskriva varför de planerar att bevilja det kopplade stödet och vilka effekter detta väntas få.

Om det beslut som medlemsstaten fattar medför tillämpning av undantaget från den grundläggande procentsatsen för det nationella taket, måste medlemsstaten lämna en detaljerad beskrivning av situationen i den aktuella regionen och av de utmärkande egenskaper hos jordbrukstyperna eller de specifika sektorerna som motiverar ett högre stöd. Om medlemsstatens beslut ska godkännas av kommissionen måste medlemsstaten kunna visa att det finns särskilda behov, till exempel bristen på alternativ eller behovet av stabil leverans till den lokala bearbetningsindustrin.

Rekommendation 2
De genomförandebestämmelser som kommissionen ska anta kommer att innebära en skyldighet för medlemsstaterna att regelbundet informera om åtgärdernas faktiska genomförande. Denna skyldighet är nödvändig för att kommissionen ska kunna uppfylla sin egen skyldighet att regelbundet rapportera till WTO, eftersom kopplat stöd anses utgöra ett undantag från de globala frikopplade direktstödsystemen.

Det kommer att krävas viss minimiinformation om antalet inlämnade ansökningar inom varje typ av stödåtgärd, om faktiskt utbetalade belopp och om antalet stödmottagare per region, sektor och/eller typ av jordbruk i varje medlemsstat.

KOMMISSIONENS SVAR

Denna information kommer att göra det möjligt för kommissionen att följa systemets faktiska genomförande för alla stödåtgärder som genomförs, oavsett sektor, och se att de fastställda budgettaken iakttas.

Mer allmänt kom man vid den politiska kompromissen överens om att inrätta en gemensam övervaknings- och utvärderingsram i samarbete med medlemsstaterna. Syftet är att mäta resultatet av den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegripet åtgärder inom första och andra pelaren.

Rekommendation 3

Medlemsstaterna ansvarar för att besluta och utforma de stödåtgärder som ska genomföras och måste se till att dessa åtgärder kan verifieras och kontrolleras. De ska därför ta hänsyn till de kostnader för förvaltning och kontroll som är förenade med genomförandet av kopplade stödåtgärder och behovet av att upprätta tillfälliga kontrollsystem.

Europeiska revisionsrätten

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

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2013 — 54 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-399-6
doi:10.2865/34519

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

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

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

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)

SOM ETT UNDANTAG FRÅN DE ALLMÄNNA PRINCIPERNA OM ATT FRIKOPPLA DIREKTSTÖDET FRÅN PRODUKTIONEN OCH FÖRENKLA BETALNINGSSYSTEMET FÖR JORDBRUKARE TILLÅTER ARTIKEL 68 ATT MEDLEMSSTATERNA BEHÅLLER EN DEL AV SINA NATIONELLA TAK FÖR ATT GE SÄRSKILT STÖD TILL VISSA VERKSAMHETER, FRAMFÖR ALLT GENOM KOPPLAT DIREKTSTÖD I KLART DEFINIERADE FALL.

I RAPPORTEN KONSTATERAR REVISIONSRÄTTEN ATT KOMMISSIONEN HAR LITEN KONTROLL ÖVER HURUVIDA SÅDANA UNDANTAG ÄR BERÄTTIGADE OCH ATT MEDLEMSSTATERNA HAR ETT STORT MÅTT AV HANDLINGSFRIHET ATT INFÖRA KOPPLAT DIREKTSTÖD. DET FINNS INTE TILLRÄCKLIGA BEVIS FÖR ATT ÅTGÄRDER SOM INFÖRTS ENLIGT ARTIKEL 68 ÄR NÖDVÄNDIGA ELLER RELEVANTA MED AVSEENDE PÅ BEHOVET AV DEM, UTFORMNINGENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH OMFATTNINGEN AV DE STÖD SOM GJORTS TILLGÄNGLIGA. REVISIONSRÄTTEN PEKADE OCKSÅ PÅ BRISTER I ADMINISTRATION- OCH KONTROLLSYSTEMEN, IBLAND TROTS EN REDAN HÖG ARBETSBELASTNING NÄR DET GÄLLER ADMINISTRATION OCH KONTROLL.

QJ-AB-13-010-SV-C

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Publikationsbyrån

ISBN 978-92-9241-399-6