

Særberetning

Anvendelse af nye billedteknologier til monitorering under den fælles landbrugspolitik: Der er generelt gjort konstante fremskridt, som dog har været langsommere inden for klima- og miljøovervågning



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VIII
Indledning	01-19
Den fælles landbrugspolitik	01-03
Anvendelse af satellitbilleder til kontrol af arealstøtte	04-10
Anvendelse af Copernicus Sentineldata til overvågning af arealstøtte	11-14
Forventede fordele ved den nye monitoreringstilgang	15-19
Revisionens omfang og revisionsmetoden	20-22
Bemærkninger	23-76
Kommissionen har støttet anvendelsen af nye teknologier	23-44
Den retlige ramme for kontrol i form af monitorering er blevet klarere	24-30
Kommissionen har fremmet og støttet den nye tilgang	31
Kommissionen har søgt efter løsninger for at reducere antallet af parceller, der kræver opfølgning	32-37
De EU-finansierede cloudbaserede tjenester blev brugt til efterprøvning frem for til operationel overvågning	38-40
Resultaterne af forskningsprojekter er endnu ikke udnyttet	41-44
Nogle medlemsstater traf foranstaltninger til at anvende de nye teknologier til direkte betalinger	45-58
15 betalingsorganer gjorde selektiv brug af kontrol i form af monitorering i 2019	46-50
Betalingsorganerne anvender også nye billedteknologier i andet arbejde end kontrol i form af monitorering	51-54
Hindringer, som hæmmer udbredelsen af nye teknologier	55-58
Langsommere fremskridt hen imod at løfte udfordringen med at anvende nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav	59-76
Kommissionens støtte til monitoreringstilgangen har prioriteret direkte betalingsordninger	63-67

Betalingsorganerne anvender endnu ikke monitoreringstilgangen til krydsoverensstemmelseskontrol og ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug under udvikling af landdistrikter 68-72

Kommissionen kræver ikke, at medlemsstaterne anvender nye teknologier til direkte monitorering af de miljømæssige og klimamæssige virkninger af landbruget efter 2020 73-76

Konklusioner og anbefalinger 77-84

Akronymer og forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidslinje

Resumé

I Den fælles landbrugspolitik har længe anvendt satellitbilleder eller luftfotos til at kontrollere arealbaseret støtte, som i dag tegner sig for næsten 80 % af den EU-støtte, der ydes til landbruget og udvikling af landdistrikter. Disse billeder har normalt en meget høj rumlig opløsning, men før 2017 var de ikke tilgængelige med tilstrækkelig frekvens til at gøre det muligt at verificere aktiviteter på landbrugsarealer i løbet af året (f.eks. høst).

II Siden marts 2017 har de EU-ejede Copernicus Sentinelsatellitter 1 og 2 leveret hyppige, frit tilgængelige billeder i høj opløsning, som kan blive banebrydende på området jordobservationsteknologi til monitorering af landbrugsaktiviteter. Da billederne tages ofte, gør automatiseret behandling af tidsseriedata i løbet af vækstsæsonen det muligt at identificere afgrøder og monitorere visse former for landbrugspraksis på de enkelte parceller (som f.eks. jordbearbejdning, slåning) uden menneskelig indgriben. Betalingsorganerne har siden 2018 kunnet anvende Copernicus Sentineldata i stedet for traditionel kontrol baseret på markinspektioner.

III Ifølge Kommissionen og interessenter i den fælles landbrugspolitik har Copernicus Sentineldata og andre teknologier til monitorering af arealstøtte betydelige potentielle fordele for landbrugere, myndigheder og miljøet. I vores revision undersøgte vi, om Kommissionen effektivt tilskyndede til udbredt anvendelse af disse nye teknologier, og om medlemsstaterne havde truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til at anvende dem. Vi så på satellitdata fra Copernicus Sentinel, billeder taget af droner og geotagede billeder. En vurdering af de fremskridt, der er gjort med hensyn til anvendelsen af nye billedteknologier, er særlig relevant nu, eftersom resultaterne af vores revision vil kunne anvendes i den fælles landbrugspolitik efter 2020.

IV Vi konstaterede, at både Kommissionen og nogle medlemsstater har truffet foranstaltninger til at udnytte de nye teknologiers potentielle fordele. Kommissionen fremmede anvendelsen af nye teknologier via mange konferencer og workshops og ydede bilateral støtte til mange betalingsorganer. 15 ud af 66 betalingsorganer anvendte Copernicus Sentineldata i 2019 til at kontrollere støtteansøgninger vedrørende visse ordninger og nogle grupper af støttemodtagere ("kontrol i form af monitorering"). Vores revision viste, at mange betalingsorganer er af den opfattelse, at der er hindringer for en mere udbredt anvendelse af de nye teknologier.

V Kommissionen har forsøgt at fjerne eller mindske nogle af disse hindringer, men betalingsorganerne forventer yderligere vejledning fra Kommissionen for at kunne træffe de rigtige beslutninger og reducere risikoen for finansielle korrektioner i fremtiden.

VI Overgangen til kontrol i form af monitorering kræver betydelige ændringer af IT-systemerne, specifikke ressourcer og ekspertise. Kommissionen har taget initiativer til at lette adgangen til Sentineldata og digitale cloudbehandlingstjenester, men betalingsorganernes anvendelse af disse til operationelle formål er fortsat lav.

VII For så vidt angår ordningerne for udvikling af landdistrikter og krydsoverensstemmelse konstaterede vi begrænset anvendelse af nye teknologier til både overholdelses- og performanceovervågning af klima- og miljøkrav. Vi konkluderer også, at det sæt af performanceindikatorer, der på nuværende tidspunkt foreslås for den fælles landbrugspolitik efter 2020, i det store hele ikke er udformet til direkte overvågning med Sentineldata.

VIII Vi anbefaler, at Kommissionen giver medlemsstaterne incitamenter til at anvende kontrol i form af monitorering i den fælles landbrugspolitik efter 2020 som et vigtigt kontrolsystem. Desuden anbefaler vi, at Kommissionen gør bedre brug af nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav.

Indledning

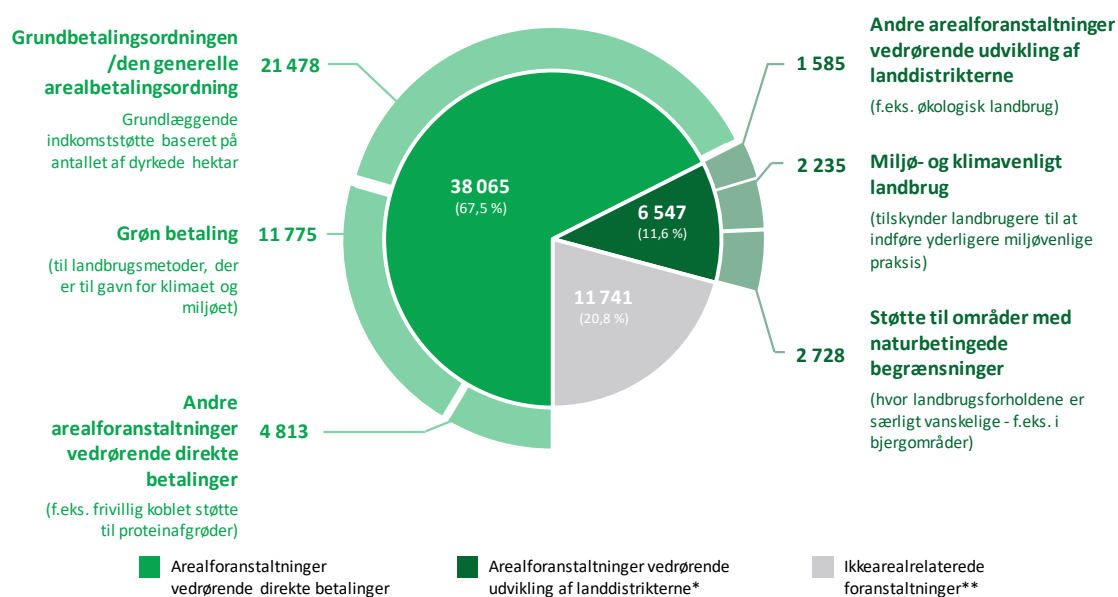
Den fælles landbrugspolitik

01 Både Kommissionen og medlemsstaterne er involveret i forvaltningen af den fælles landbrugspolitik. Betalingsorganerne i medlemsstaterne er ansvarlige for at forvalte støtteansøgninger, foretage kontrol af ansøgere, afholde betalinger og overvåge anvendelsen af midlerne. Kommissionen fastsætter en stor del af rammen for udgifterne, kontrollerer og overvåger betalingsorganernes arbejde og er fortsat ansvarlig for anvendelsen af EU-midler. Den fælles landbrugspolitik omfatter tre former for støtte:

- **direkte betalinger** med henblik på at yde indkomststøtte til landbrugere
- **markedsforanstaltninger** med henblik på at håndtere vanskelige markedsforhold såsom pludselige prisfald
- **foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne** med nationale og regionale programmer til at håndtere de særlige behov og udfordringer, som landdistrikterne står over for.

02 *Figur 1* viser, at fire femtedele af den fælles landbrugspolitik's udgifter går til arealbaserede ordninger under direkte betalinger eller foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. Betalingsorganerne behandler årligt udbetalinger af arealbaseret støtte til landbrugere baseret på antallet af dyrkede hektar og landbrugernes overholdelse af specifikke støtteberettigelsesregler.

Figur 1 - Centrale støtteordninger under den fælles landbrugspolitik og deres udgifter (millioner euro) i 2018



* Nogle af de overvejede arealforanstaltninger kan indeholde ikkearealrelaterede komponenter, som imidlertid ikke udgør størstedelen af støtteordningen.

** Ikkearealrelaterede foranstaltninger omfatter bl.a. markedsforanstaltninger, investeringer i udvikling af landdistrikter og frivillig koblet støtte til dyr.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra AGREX og Kommissionen.

03 Det beløb, som landbrugerne modtager, kan nedsættes, hvis det under en kontrol konstateres, at de ikke har overholdt reglerne for fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed, klima og miljø, beskyttelse af vandressourcer, dyrevelfærd og god stand for deres landbrugsjord¹. Disse betingede forbindelser kaldes "krydsoverensstemmelse"².

Anvendelse af satellitbilleder til kontrol af arealstøtte

04 Den fælles landbrugspolitik har længe anvendt luftfotos og satellitbilleder til at kontrollere dele af den arealbaserede støtte. Reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 gjorde det muligt at anvende satellitbilleder i stedet for markinspektioner (jf. punkt 07). Med 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik blev medlemsstaterne pålagt at oprette et elektronisk geografisk informationssystem til identifikation af alle

¹ For 2014-2020 er reglerne om krydsoverensstemmelseskrav defineret i artikel 93 i og bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik.

² Flere oplysninger om krydsoverensstemmelse kan findes i vores [særberetning nr. 26/2016](#): Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling.

landbrugsparcer. Reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013 gjorde det obligatorisk at anvende dette system til identifikation af landbrugsparcer sammen med en geospatial støtteansøgning, som blev indført gradvist fra 2015 med henblik på at styrke kontrol af støtteansøgninger.

05 Systemet til identifikation af landbrugsparcer er baseret på luftfotos og satellitbilleder, som er korrigeret for geometrisk forvrængning ("ortokorrigerede"). Betalingsorganerne anvender systemet til identifikation af landbrugsparcer til krydskontrol af alle ansøgninger om arealstøtte for at kontrollere, at de kun udbetaler arealstøtte til støtteberettigede landbrugsarealer og kun én gang til et bestemt landbrugsareal. Ortobilleder i systemet til identifikation af landbrugsparcer har en meget høj rumlig opløsning (for det meste 25-50 cm pr. pixel - jf. *billede 1*) og ajourføres generelt hvert tredje år.

Billede 1 - Ortokorrigeret luftfoto i et system til identifikation af landbrugsparcer



© MAPA - Ministeriet for landbrug, fiskeri og fødevarer, Spanien.

06 Systemet til identifikation af landbrugsparceller er hjørnестenen i betalingsorganernes integrerede forvaltnings- og kontrolsystemer (IFKS) for arealbaserede støtteordninger. Vores [særberetning nr. 25/2016 om markidentifikationssystemet](#) konstaterede, at der var plads til forbedring, men den anerkendte også de foranstaltninger, som Kommissionen og betalingsorganerne havde truffet for at gøre det mere pålideligt³. Billeder i systemet til identifikation af landbrugsparceller ajourføres med lav hyppighed, og derfor kan betalingsorganerne ikke bruge dem til at kontrollere aktiviteter, der finder sted på landbrugsparcellen i løbet af året (plantning, høst, slåning osv.). Betalingsorganerne har for at kontrollere landbrugernes erklæringer og overholdelse af støtteberettigelsesreglerne været nødt til at foretage markinspektioner for en stikprøve på ca. 5 % af landbrugerne (jf. [billede 2](#)).

Billede 2 - Markinspektion



Kilde: Revisionsretten.

07 Markinspektioner er tids- og omkostningskrævende og giver et øjebliksbillede af forholdene på marken. Kommissionen har siden 1992 udviklet en alternativ tilgang til inspektion af landbrugsparceller ved hjælp af satellitbilleder fra kommercielle udbydere (f.eks. SPOT, WorldView, PlanetScope), som tages på forskellige tidspunkter i løbet af året, den såkaldte "**kontrol ved telemåling**" (jf. [billede 3](#)). Ifølge Europa-Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC) udføres 80 % af markinspektionerne i EU

³ Jf. også vores årsberetning for 2018, punkt 7.16-7.18.

nu med anvendelse af telemåling. Hvis betalingsorganet ikke kan drage en konklusion på grundlag af disse billeder, foretager en inspektør et "hurtigt besøg på stedet" til de pågældende parceller. Selv om kontrol ved hjælp af telemåling er mindre omkostningskrævende⁴, kræver den stadig menneskelig indgriben i form af operatører, som fortolker satellitbilleder i meget høj opløsning ved anvendelse af computerstøttet fotofortolkning.

Billede 3 - Satellitbilleder anvendt til kontrol ved telemåling



WorldView-2

Billede med meget høj opløsning
taget den 15. april 2016

SPOT6

Billede med ekstrem høj opløsning
taget den 21. juni 2016

SPOT6

Billede med ekstrem høj opløsning
taget den 26. august 2016

Kilde: JRC.

08 Indførelsen af den geospatiale støtteansøgning (jf. punkt **04**) gør det muligt for landbrugere at indgive støtteansøgninger og betalingsanmodninger elektronisk sammen med geolokaliseringen af de landbrugsparceller, de har anmeldt. Derfor kæder betalingsorganernes IT-systemer nu geospatiale oplysninger sammen med landbrugsparceller.

09 Siden juni 2015 har de EU-ejede Sentinelsatellitter 1 og 2 (jf. **figur 2**), der blev lanceret under EU's infrastruktur for monitorering af jorden fra rummet, Copernicusprogrammet, leveret frit tilgængelige billeder i høj opløsning. Ifølge Den Europæiske Rumorganisation (ESA), som Kommissionen og eksperterne hørte, kan

⁴ GD AGRI og ECORYS, "Analysis of administrative burden arising from the CAP", 2018, p. 99.

disse blive banebrydende på området jordovervågningsteknologi til monitorering under den fælles landbrugspolitik, fordi:

- o de tilbyder høj rumlig opløsning og siden marts 2017 en høj frekvens - et nyt billede med en rumlig opløsning på 10 meter pr. pixel er tilgængeligt hver 5. dag sammenlignet med en rumlig opløsning på 30 meter hver 16. dag for Landsat, det amerikanske satellitjordobservationsprogram
- o de producerer sammenlignelige data over lang tid med en høj kalibreringskvalitet
- o Kommissionen har påtaget sig fortsat at levere disse billeder på lang sigt.

Figur 2 - Copernicus Sentinellerne 1 og 2



Sentinel 1-missionen består af to radarsatellitter (1A og 1B) i polært kredsløb, som sender et mikrobølgesignal til jorden og måler det signal, som kastes tilbage. Signalet hindres ikke af tilstedeværelsen af fysiske skyer.

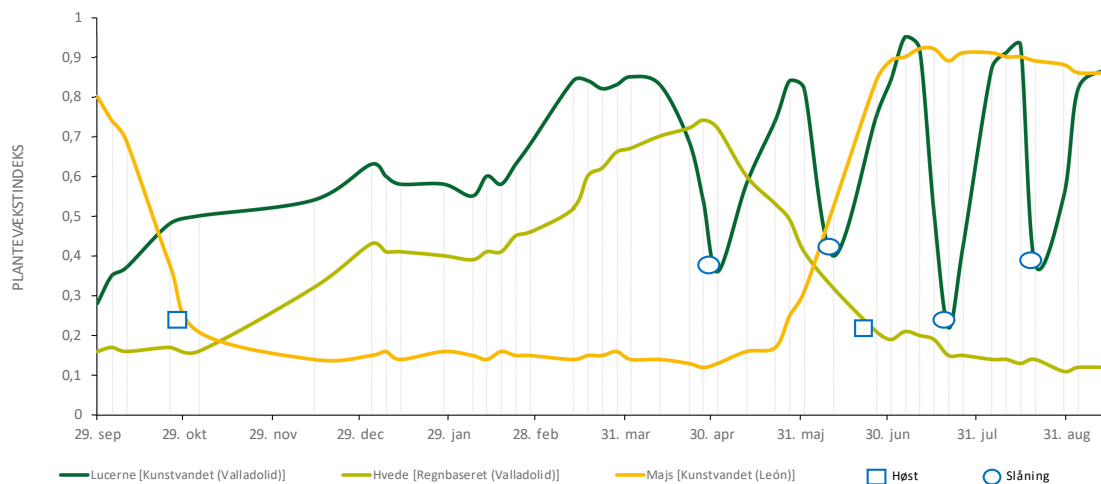


Sentinel 2-missionen består af to satellitter i polært kredsløb (2A og 2B), som måler det synlige og infrarøde lys, som reflekteres fra jorden i 13 forskellige bølgelængder.

© ESA/ATG medialab.

10 Da Sentinel 1- og 2-billederne tages ofte, gør automatiseret behandling af tidsseriedata i løbet af vækstsæsonen det muligt at identificere afgrøder og monitorere visse former for landbrugspraksis på enkelte parceller (som f.eks. jordbearbejdning, høst, slåning). **Figur 3** viser, hvordan afgrøderne kan identificeres ved hjælp af tidsserier fra Sentineldata. Dette gør det muligt at overvåge hele populationen af støttemodtagere i stedet for at fokusere på kontrol af en stikprøve af landbrugere.

Figur 3 - Eksempel på en tidsprofil for oplysninger opnået via Sentinel, der viser ændringer i plantedækket for forskellige afgrøder



Kilde: Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

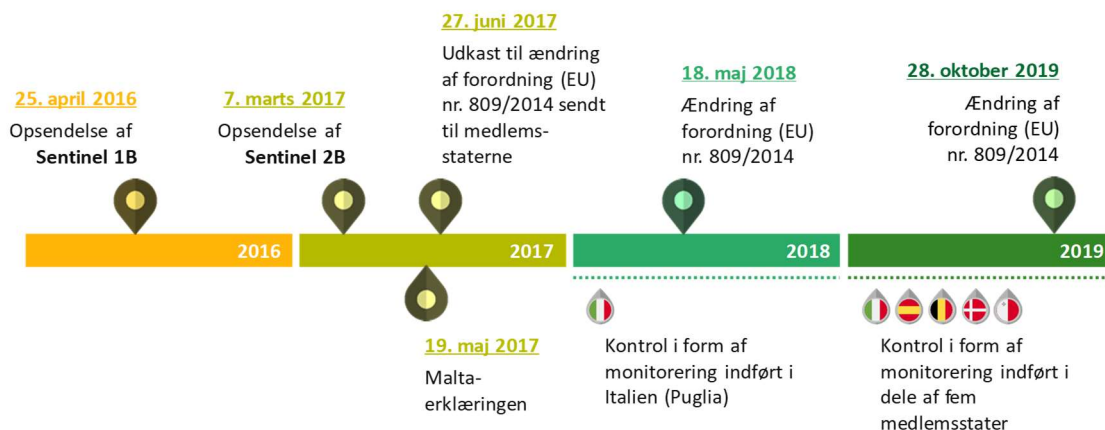
Anvendelse af Copernicus Sentineldata til overvågning af arealstøtte

11 I maj 2017 underskrev EU's betalingsorganer et uformelt memorandum, "Maltaerklæringen", hvori de opfordrede Kommissionen til at anvende nye teknologier til forenkling af IFKS I juni 2017 foreslog Kommissionen lovgivningsmæssige ændringer, der gav medlemsstaterne mulighed for at anvende en ny tilgang kaldet "**kontrol i form af monitorering**" fra og med 2018⁵. Denne tilgang anvender automatiserede processer baseret på Copernicus Sentineldata. De ændrede regler giver også mulighed for anvendelse af andre nye teknologier, såsom droner og geotagede fotografier eller data indhentet via andre satellitter, som yderligere bevis med hensyn til overensstemmelseskontrol under den fælles landbrugspolitik.

12 I 2018 begyndte det første betalingsagentur i Italien at anvende den nye tilgang til sine kontroller i en provins (Foggia, Puglia). I 2019 anvendte 15 betalingsorganer (i Belgien, Danmark, Italien, Malta og Spanien) kontrol i form af monitorering i forbindelse med nogle af deres ordninger. **Figur 4** viser vigtige datoer for indførelsen af kontrol i form af monitorering.

⁵ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/746 af 18. maj 2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 for så vidt angår ændringer af enkeltansøgninger og betalingsanmodninger og kontrol.

Figur 4 - Tidslinje over vigtige begivenheder, der førte til indførelse af kontrol i form af monitorering med anvendelse af Copernicus Sentineldata



Kilde: Revisionsretten.

13 Kontrol i form af monitorering kombinerer Copernicus Sentinel 1- og 2-data, der indhentes hver femte dag, med de oplysninger, som landbrugerne giver i deres ansøgninger. Via maskinindlæring eller andre algoritmer, som egner sig til behandling af store datamængder, opnår agenturerne oplysninger om afgrødetyper og landbrugsaktivitet på alle anmeldte parceller/landbrugsbedrifter for hver enkelt støtteordning. Betalingsorganerne vurderer derefter parcellerne/bedrifterne ved hjælp af et system med farvede flag for hver enkelt parcel/bedrift (jf. [billede 4](#)).

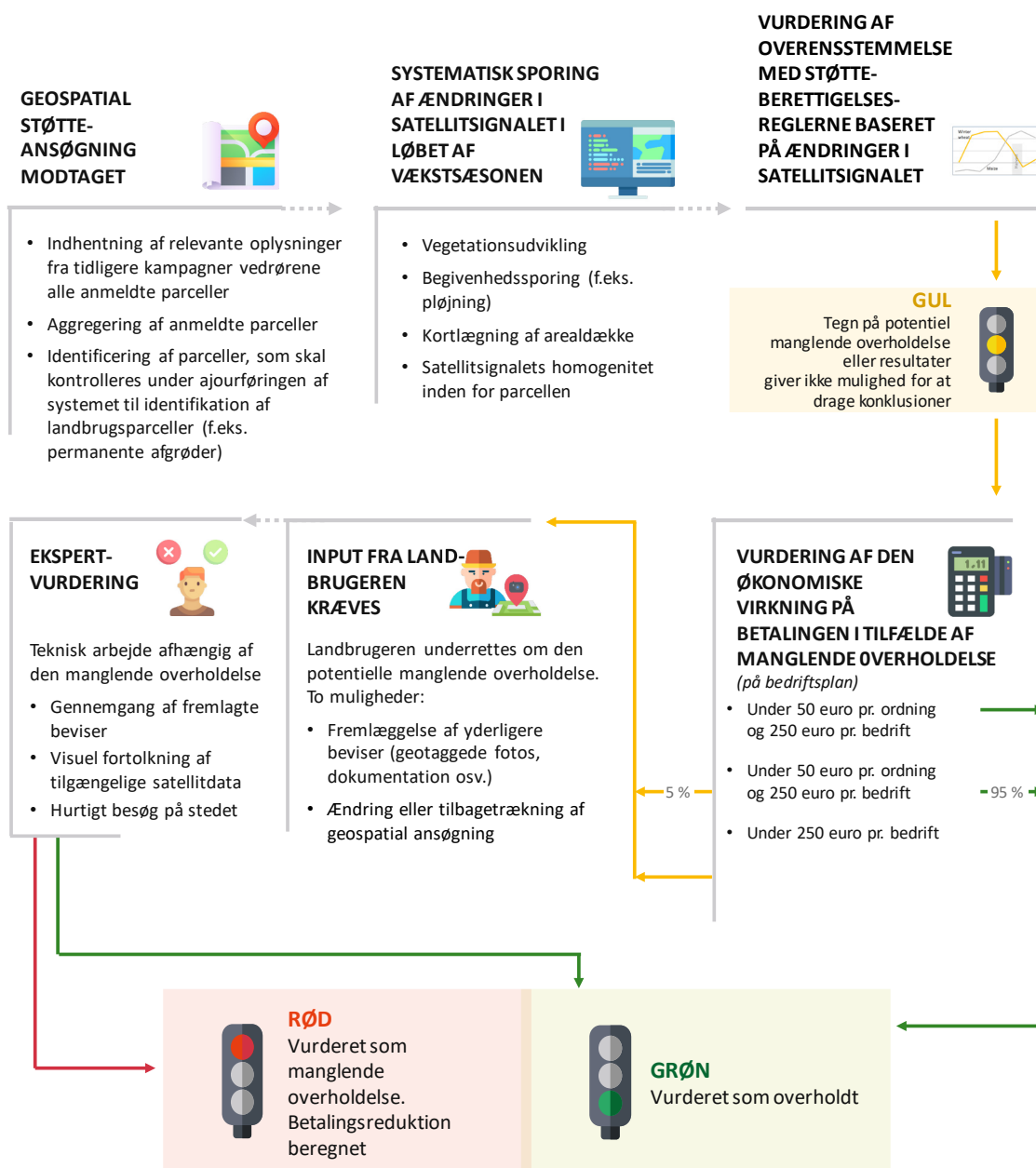
Billede 4 - Simulering af et muligt udfald af parcelvurdering



Kilde: JRC's simulering.

14 Betalingsorganerne vurderer aktiviteten på parcellerne/bedrifterne i løbet af året under hensyntagen til de seneste tilgængelige Sentineldata og oplysningerne fra landbrugerne. F.eks. vil en parcel med græsarealer blive tildelt et gult flag, indtil Sentineldataene viser, at den er blevet slået inden for den lovbestemte frist, hvorefter dens flagstatus ændres til grøn. Sentineldata er på grund af deres rumlige opløsning ikke egnede til at måle en parcels areal. Betalingsorganerne måler således parcellens areal i systemet til identifikation af landbrugsparceller, som anvender billeder med en højere rumlig opløsning. Betalingsorganets system til identifikation af landbrugsparceller skal derfor være af god kvalitet, både med hensyn til nøjagtigheden af det støtteberettigede areal, der er registreret, og hvor hyppigt det ajourføres, inden der kan foretages kontrol i form af monitorering. [Figur 5](#) viser et eksempel på, hvordan kontrollen i form af monitorering fungerer.

Figur 5 - Forenklet eksempel på gennemførelse af kontrol i form af monitorering



* 5 % af parcellerne udtaget til opfølgning De resterende 95 % vurderet som overholdt og markeret med gult for det følgende ansøgningsår.

Kilde: Revisionsretten baseret på betalingsorganet Castilla y León, Spanien.

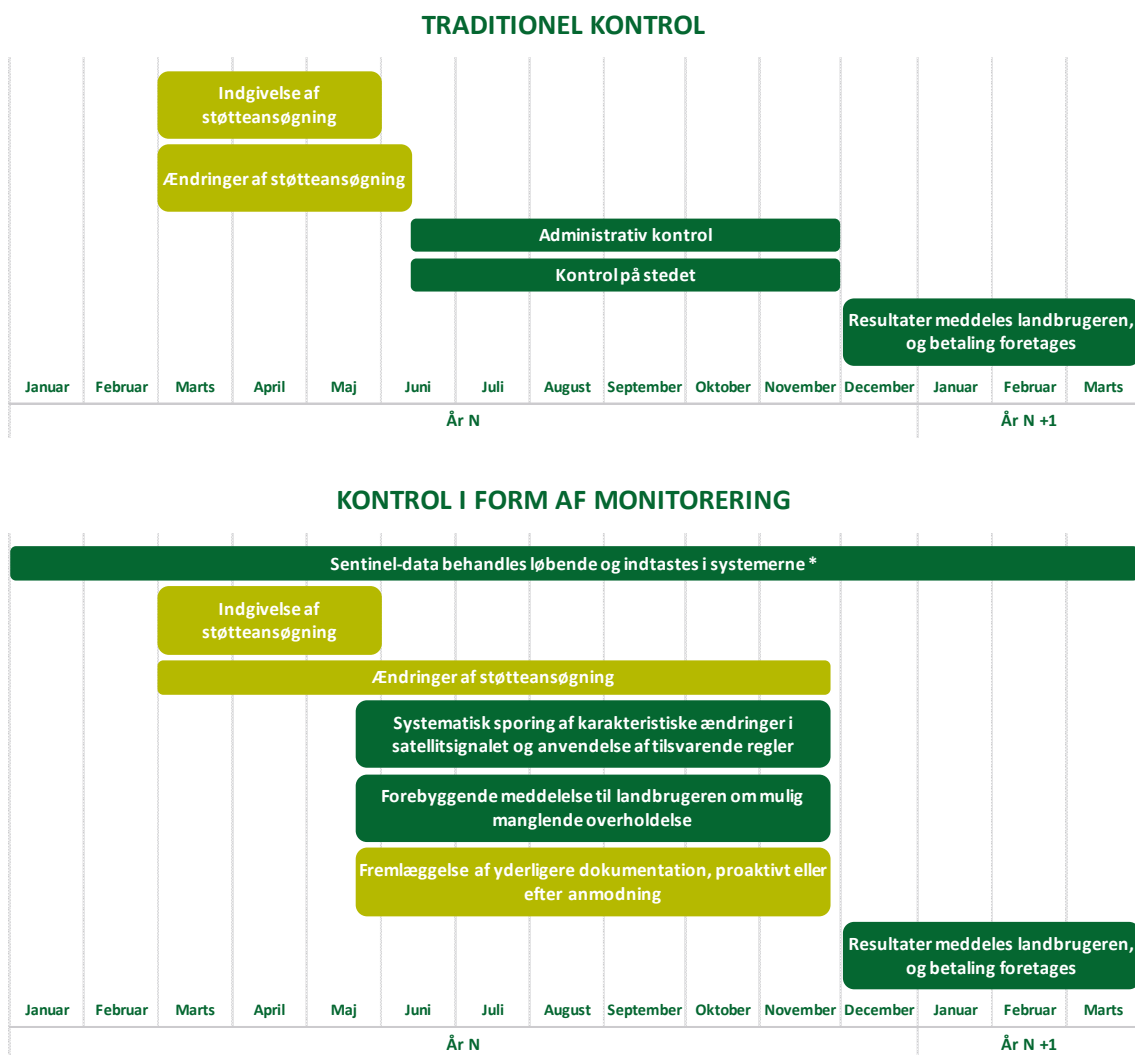
Forventede fordele ved den nye monitoreringstilgang

15 Kommissionen, betalingsorganerne, relevante interessenter og eksperter er enige om, at monitoreringstilgangen med anvendelse af Copernicus Sentineldata er en væsentlig ændring i forvaltningen og kontrollen af den fælles landbrugspolitik.

Øget overholdelse ved at hjælpe landbrugerne med at opfylde kravene

16 Det traditionelle system med støtteansøgninger og -kontrol er et sekventielt system, hvorimod kontrol i form af monitorering er et interaktivt system. Kontrol i form af monitorering kan når som helst tage hensyn til nye oplysninger i vækstsæsonen (f.eks. nyligt indhentede Sentineldata, geotagede fotos eller andre dokumenter, som landbrugeren har sendt), og den giver derfor landbrugerne flere muligheder for at korrigere deres betalingsanmodninger, før de er færdiggøres (jf. [figur 6](#)). Betalingsorganerne kan også sende advarsler til landbrugerne og give dem mulighed for at træffe korrigerende foranstaltninger (f.eks. slåning af en mark). Monitoreringstilgangen kan derfor forhindre, at der opstår manglende overholdelse, frem for at sanktionere landbrugerne efterfølgende.

Figur 6 - Traditionel kontrol sammenlignet med kontrol i form af monitorering



Alle landbrugere dækkes, den administrative byrde reduceres og omkostningseffektiviteten forbedres

17 Under den traditionelle tilgang med anvendelse af kontrol på stedet udtager betalingsorganerne små stikprøver af landbrugere, som skal kontrolleres. Hvis et besøg på stedet gennemføres hos en landbruger i stikprøven, kontrollerer en inspektør parcelarealet og de dyrkede afgrøder mod de oplysninger, som landbrugeren har indgivet i støtteansøgningen.

18 Under den nye tilgang er alle landbrugsparcer i en region underlagt den samme monitoreringsproces. Kontrolbesøg på stedet gennemføres kun, hvis udfaldet af monitoreringsprocessen er utilstrækkeligt, og den potentielle finansielle virkning af manglende overholdelse overstiger en vis tærskel. Hvis dette fører til færre besøg på stedet, mindsker det byrden for landbrugeren og omkostningerne for betalingsorganet. Ifølge en nylig undersøgelse⁶ kan automatisering, digitalisering og nye teknologier til forvaltning og kontrol bidrage til at mindske omkostningerne i forbindelse med forvaltning af den fælles landbrugspolitik. Hvis brugen af satellitter medfører, at besøg på stedet rettes mod de landbrug, som med størst sandsynlig ikke overholder reglerne, vil dette forbedre deres effektivitet.

Forbedring af oplysninger til bedriftsforvaltningen

19 Tilgangen med kontrol i form af monitorering genererer data, der er nyttige for intelligent landbrug (anvendelse af moderne teknologi til at øge kvantiteten og kvaliteten af landbrugsprodukter), hvilket kan give landbrugere økonomiske fordele. Satellitbilleder kan f.eks. give oplysninger om jordens indhold af kvælstof eller om tørkestress, der kan optimere anvendelsen af gødning eller kunstvanding, nedbringe omkostningerne for landbrugeren og mindske landbrugsaktivitetens negative miljøvirkninger. Ved at give adgang til deres data (systemet til identifikation af landbrugsparcer, Sentinel og andre satellitbilleder, oplysninger om miljøkrav) har betalingsorganerne mulighed for at yde en service til deres landbrugere, hvilket mangedobler fordelene ved de nye teknologier.

⁶ GD AGRI og ECORYS, "[Analysis of administrative burden arising from the CAP](#)", 2018, s.153 og 155.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

20 I vores revision undersøgte vi, om Kommissionen og medlemsstaterne har taget tilstrækkelige skridt til at udnytte de nye billedteknologiers potentielle fordele i forbindelse med monitorering under den fælles landbrugspolitik. Vi vurderede især, om Kommissionen effektivt tilskyndede til udbredt anvendelse af de nye teknologier, og om medlemsstaterne havde truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til at anvende dem. Vores hensigt var også at identificere eksempler på god praksis for anvendelse af nye teknologier til monitorering under den fælles landbrugspolitik samt at kaste lys over hindringer for en større udbredelse af disse. En vurdering af de fremskridt, der er gjort med hensyn til anvendelsen af nye billedteknologier, er særlig relevant nu, eftersom resultaterne af vores revision vil kunne anvendes i den fælles landbrugspolitik efter 2020. Den øgede anvendelse af nye teknologier til monitorering under den fælles landbrugspolitik kan påvirke den revisionsmetode, som nationale og europæiske revisionsorganer vil anvende i fremtiden.

21 De nye billedteknologier, der indgår i vores revision, er satellitdata fra Copernicus Sentinel, billeder taget af droner og geotagede billeder. Vores revision omfattede ikke brugen af Copernicus Sentineldata til ansøgninger vedrørende intelligent landbrug, høstprognoser eller områder uden for den fælles landbrugspolitik.

22 Vi indhentede vores bevis fra:

- dokumentgennemgange og samtaler med personale fra fire af Kommissionens generaldirektorater (GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, GD for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er, Det Fælles Forskningscenter og GD Miljø), Det Europæiske Miljøagentur (EEA) og Forvaltningsorganet for Forskning
- besøg i fire betalingsorganer, der gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019 beliggende i Belgien, Danmark, Italien og Spanien
- en spørgeundersøgelse blandt 66 betalingsorganer, der forvalter arealrelaterede foranstaltninger i 27 medlemsstater (vi udelukkede Det Forenede Kongerige, da det havde indledt artikel 50-proceduren med henblik på at forlade EU). I spørgeundersøgelsen blev der stillet spørgsmål om brugen af nye billedteknologier, fremskridt hen imod gennemførelse af kontrol i form af monitorering og identificerede udfordringer i forbindelse med forberedelsen af

den fælles landbrugspolitik efter 2020. Vi modtog svar fra 59 betalingsorganer (en svarprocent på 89 %).

- o et besøg i Den Europæiske Rumorganisation og et ekspertpanelmøde med deltagelse af repræsentanter for betalingsorganerne, forskningsmiljøet, erhvervslivet og EEA
- o en analyse af medlemsstaternes resultater af krydsoverensstemmelseskontrollerne i 2015-2017.

Bemærkninger

Kommissionen har støttet anvendelsen af nye teknologier

23 Kommissionen har vurderet, at de nye billeddannelsesteknologier giver betydelige fordele med hensyn til at forbedre effektiviteten af monitoreringen under den fælles landbrugspolitik (jf. punkt **15-19**). Vi undersøgte, om Kommissionen har taget tilstrækkelige skridt til at realisere disse fordele ved:

- at indføre ændringer af lovgivning og retningslinjer, der gør det muligt at anvende nye teknologier til kontrol af støtteansøgninger
- at yde rettidig støtte til betalingsorganerne og fremme brugen af nye teknologier
- at identificere eksempler på god praksis og løsninger på de udfordringer, som betalingsorganerne står over for
- at lette betalingsorganernes adgang til Copernicus Sentineldata
- at indlede og finansiere forskningsprojekter, som har potentiale til at øge anvendelsen af nye teknologier til monitorering under den fælles landbrugspolitik.

Den retlige ramme for kontrol i form af monitorering er blevet klarere

24 Ifølge resultaterne af vores spørgeundersøgelse mener omkring to femtedele af betalingsorganerne, at den oprindelige lovgivning, som blev vedtaget i maj 2018 (jf. punkt **11**), ikke gjorde det muligt at finde pragmatiske løsninger til gennemførelse af kontrol i form af monitorering. Kommissionen erkendte, at der var behov for yderligere præcisering og ændrede de retlige rammer for ansøgningsåret 2019⁷.

25 Vores spørgeundersøgelse viste, at en vigtig hindring for 52 ud af 59 betalingsorganer er **usikkerhed omkring Kommissionens procedure for efterprøvende regnskabsafslutning** inden for rammerne af den nye tilgang. I forbindelse med traditionel kontrol findes der detaljerede regler for, hvordan kontrol på stedet eller

⁷ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1804 af 28. oktober 2019 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 for så vidt angår ændringer af støtteansøgninger eller betalingsanmodninger, kontroller i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og kontrolsystemet i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

telemålingskontrol skal udføres, men der er ingen sådanne regler for kontrol i form af monitorering. Det bekymrer således betalingsorganerne, at Kommissionen på et senere tidspunkt kan sætte spørgsmålstejn ved deres tilgang og de beslutninger, de har truffet, og anvende finansielle korrektioner.

26 Kommissionen forstod denne bekymring og traf foranstaltninger til at præcisere, hvordan kontrol i form af monitorering vil blive revideret i fremtiden ved:

- at vurdere alle meddelelser om kontrol i form af monitorering på grundlag af et sæt juridiske og tekniske elementer⁸
- at underrette betalingsorganerne om resultaterne af disse vurderinger
- at sende et brev til alle de betalingsorganer, der gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019, hvori den giver udtryk for, at den er parat til at afholde drøftelser og finde en løsning, hvis der opstår vigtige spørgsmål.

27 Nogle af de betalingsorganer, vi besøgte i forbindelse med vores revision, forventede, at Kommissionen godkendte deres metode til kontrol i form af monitorering. Betalingsorganerne har drøftet en række tekniske aspekter med JRC's eksperter, men Kommissionen har ikke godkendt metoderne og har ikke planer om at gøre det.

28 Kommissionen beskriver i sine tekniske retningslinjer⁹ nogle grundlæggende regler for kontrol af, om systemet fortolkede Sentineldataene korrekt ved at sammenligne det med forholdene på marken. For at vurdere pålideligheden af det automatiserede system til vurdering af parcellerne har Kommissionen fastsat to indledende tærskler, som betalingsorganernes systemer ikke må overstige:

- 5 % fejlagtige røde fejl, som forekommer, når det vurderes, at en landbruger med en korrekt støtteansøgning ikke overholder kravene. Denne fejl har kun en ringe indvirkning på EU-budgettet, idet landbrugeren sandsynligvis vil gøre indsigelse.
- 10-20 % fejlagtige grønne fejl, der forekommer, når en landbruger, der helt eller delvis ikke opfylder kravene, betales, uden at systemet opdager denne manglende overholdelse. Denne type fejl kan medføre overbetaling og dermed have en klar

⁸ Fastsat i artikel 40a og 40b i forordning (EU) nr. 809/2014 og i JRC's "[Technical guidance on the decision to go for substitution of OTSC by monitoring](#)", 2018, s. 3-8.

⁹ JRC, "[Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019](#)", 2018, s. 16.

indvirkning på EU-budgettet. Kommissionen regner med at kunne sænke denne tærskel, efterhånden som systemerne blive bedre.

29 De tekniske retningslinjer indeholder ikke oplysninger om visse centrale elementer i kvalitetskontrolordningerne (mindste antal stikprøver til efterprøvelse, udvælgelseskriterier, rapporteringskrav). En solid ramme for kvalitetsvurdering kan give værdifulde oplysninger til de betalingsorganer, der anvender systemet med kontrol i form af monitorering, og samtidig reducere risikoen for finansielle korrektioner. I 2010 oprettede Kommissionen en sådan ramme for kvalitetsvurdering for systemet til identifikation af landbrugsparcer, som kræver, at medlemsstaterne hvert år efterprøver dets kvalitet og træffer afhjælpende foranstaltninger, hvor dette er nødvendigt. Vi konstaterede svagheder i kvalitetsrammerne for systemet til identifikation af landbrugsparcer i vores særberetning nr. 25/2016¹⁰, men vi erkendte også, at det bidrager til at forbedre kvaliteten af systemet til identifikation af landbrugsparcer.

30 Et problem, som Kommissionens lovgivningsmæssige ændringer ikke har løst fuldt ud, er **kompleksiteten af visse krav i arealstøtteordningerne**. Kravene er en kombination af EU-regler og nationale regler og er udformet på et tidspunkt, hvor Copernicus og andre teknologier ikke var tilgængelige. De kan være meget komplekse for så vidt angår visse støtteforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik, såsom grønne betalinger, der omfatter direkte betalinger til landbrugere, der indfører eller opretholder landbrugspraksis, som bidrager til at opfylde miljø- og klimamål. Disse kan ikke altid overvåges på afstand, hvilket betyder, at betalingsorganerne fortsat er nødt til at foretage traditionelle markinspektioner (jf. [tabel 1](#)). Indførelsen af den fælles landbrugspolitik efter 2020 giver mulighed for at revurdere fordelene ved og nødvendigheden af nogle af disse krav.

¹⁰ Revisionsretten, særberetning nr. 25/2016: "Markidentifikationssystemet: et nyttigt redskab til fastlæggelse af et landbrugsareals støtteberettigelse, men forvaltningen af det kan blive endnu bedre", punkt 65-72.

Tabel 1 - Eksempler på grønne krav, og hvorvidt de kan monitoreres på afstand med Sentineldata

Kan monitoreres	Kan ikke monitoreres
Forekomst af en efterafgrøde	Forekomst af to plantearter i efterafgrøden
Forekomst af kvælstofbindende afgrøder	Landskabslementer (rækker af træer, hække, damme, kanaler) under 20 m brede
Brakmark	

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens dokumenter og drøftelser.

Kommissionen har fremmet og støttet den nye tilgang

31 Vores undersøgelse viser, at to tredjedele af betalingsorganerne mener, at Kommissionen har ydet tilstrækkelig støtte til, at de kan gennemføre kontrol i form af monitorering. En femtedel af betalingsorganerne anså ikke Kommissionens støtte for at være tilstrækkelig, men de gav ikke en gyldig begrundelse for denne erklæring. De resterende respondenter var neutrale. Vi konstaterede, at Kommissionen var aktiv med hensyn til at fremme og støtte kontrol i form af monitorering på forskellige måder:

- Siden maj 2017 har den organiseret mere end 15 konferencer, workshops, ekspertgruppemøder og seminarer, hvor kontrol i form af monitorering eksplicit var på dagsordenen.
- Fra januar 2018 til august 2019 har den afholdt bilaterale møder med betalingsorganer, som er interesserede i at gennemføre kontrol i form af monitorering i 15 medlemsstater.
- Den har besvaret spørgsmål fra medlemsstaterne og stillet et enkelt dokument med spørgsmål og svar om den nye monitoreringstilgang til rådighed.

Kommissionen har søgt efter løsninger for at reducere antallet af parceller, der kræver opfølgning

32 Næsten ni tiendedele af de betalingsorganer, der svarede på vores spørgeundersøgelse, mente, at risikoen for, at der er for mange parceller med gult flag, er en vigtig eller en meget vigtig ulempe. Hvis den fuldt automatiserede del af systemet genererer et stort antal parceller, for hvilke oplysningerne ikke giver

mulighed for at drage konklusioner, fra hele gruppen af ansøgere, kan betalingsorganets arbejdsbyrde være større, end hvis det anvendte traditionel kontrol på stedet for en lille stikprøve af ansøgere. Det kan være nødvendigt at følge op på parceller markeret med gult flag i forbindelse med kontrol i form af monitorering (efter at have taget de tærskler for finansiel virkning, som er beskrevet i punkt 35, i betragtning) via:

- 1) visuel kontrol af de tilgængelige billeder af denne parcel
- 2) anmodning om og kontrol af yderligere oplysninger fra landbrugeren

og i tilfælde, hvor ovenstående ikke gør det muligt at drage konklusioner,

- 3) markinspektion.

33 Små parceller tildeles ofte gule flag, hovedsagelig på grund af utilstrækkelig rumlig opløsning fra Sentinel (utilstrækkeligt antal pixels, der helt falder inden for parcellgrænserne). Betalingsorganerne har forskellige definitioner af små parceller, fra 0,2 ha til 1 ha. De kan være mange og medføre et stort arbejde for betalingsorganet, også selv om de normalt kun udgør en lille del af det samlede landbrugsareal, som betalingsorganet dækker. **Tabel 2** viser andelen af små parceller med gult flag ud af alle parceller for de tre betalingsorganer, vi besøgte.

Tabel 2 - Andel af små parceller med gult flag (< 0,5 ha) ud af alle parceller for de tre betalingsorganer, som anvender kontrol i form af monitorering

Betalingsorgan	Andel af små parceller (antal)	Andel af små parceller (areal)
Belgien (Flandern)	1,9 %	0,2 %
Danmark	5,7 %	0,3 %
Spanien (Castilla y León)	1,0 %	0,1 %

Kilde: Betalingsorganer i Belgien (Flandern), Danmark og Spanien (Castilla y León).

34 Kommissionen har foreslået, at små parceller håndteres på følgende måde:

- Tilstødende små landbrugsparceller i samme bedrift med samme anmeldte arealanvendelse aggregeres i et enkelt "interesselement". Betalingsorganet i Castilla y León (Spanien) anvender denne fremgangsmåde.

- Opfølgning på små parceller, for hvilke oplysningerne ikke er tilstrækkelige, når systemet til identifikation af landbrugsparceller ajourføres, i stedet for at aflægge besøg på stedet. Kommissionen tillader kun denne mulighed, når der tages luftfotos for hele landet hvert år. Danmark har benyttet sig af denne mulighed.
- Indhentning af satellitdata med meget høj opløsning for at levere bedre oplysninger om små parceller med henblik på at gøre besøg på stedet unødvendige. JRC har for nylig indgået en kontrakt med en udbyder af sådanne data for at afprøve denne fremgangsmåde for 2019. I henhold til denne kontrakt kan de betalingsorganer, der gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019, indhente tidsserier for små parceller fra satellitbilleder i høj opløsning (4 m pixelstørrelse). Oplysningerne vil dog være tilgængelige for sent til, at betalingsorganerne kan anvende dem effektivt i opfølgingsproceduren i 2019.

35 Disse muligheder bidrager til at reducere antallet af parceller, der er markeret med gult flag. For så vidt angår de parceller, der fortsat er markeret med gult flag, har Kommissionen defineret beløbsgrænser i sine tekniske retningslinjer¹¹ og dokumentet med spørgsmål og svar med tilsvarende opfølgende foranstaltninger.

- Hvis virkningen af alle de parceller, der er markeret med gult flag, forventes at være lav på støtteudbetalingen (under 50 euro på ordningsniveau), er opfølgning ikke nødvendig.
- Hvis virkningen forventes at være mellemstor (over 50 euro på ordningsniveau og under 250 euro på modtagerniveau), bør der følges op med en stikprøve på 5 % af de parceller, der er markeret med gult flag.
- Hvis virkningen forventes at være høj (over 250 euro på modtagerniveau), kræves det, at der følges op på alle sådanne modtagere.

36 Lavere grænser indebærer en højere grad af sikkerhed, men fører også til mere opfølgende kontrol og dermed højere kontrolomkostninger. Kommissionen foretog en analyse af beløbsgrænserne i den eksisterende lovgivning om den fælles landbrugspolitik og konsulterede data vedrørende omkostningerne ved besøg på stedet for at definere tærsklen på 250 euro, men det gjorde den ikke for beløbsgrænsen på 50 euro.

¹¹ JRC, "Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019", 2018, s. 18.

37 Visse **landbrugsaktiviteter** er vanskelige at monitorere med Sentinelsatellitter, såsom ekstensiv græsning på græsarealer eller dyrkning af afgrøder i drivhuse, og det er manglende landbrugsaktiviteter også (f.eks. nedlæggelse af landbrugsjord). I nogle medlemsstater kan dette også føre til et stort antal parceller med gult flag. Som en mulig løsning til at detektere nogle af disse aktiviteter tillod Kommissionen anvendelse af geotaggede fotos som supplerende dokumentation. [Det Europæiske GNSS-Agentur](#) har i 2019 været i gang med at udvikle en smartphoneapplikation til geotaggede fotos. Betalingsorganerne i Danmark og Italien samarbejder med private virksomheder om at udvikle særlige applikationer. De betalingsorganer, vi besøgte, brugte dog endnu ikke geotaggede fotos i ansøgningsåret 2019 (kun til pilotafprøvning i Italien).

De EU-finansierede cloudbaserede tjenester blev brugt til efterprøvning frem for til operationel overvågning

38 Copernicus er verdens største leverandør af satellitdata og producerer i øjeblikket 12 terabytes om dagen. For at lette og standardisere adgangen til disse data har Europa-Kommissionen finansieret indførelsen af fem digitale cloudbaserede platforme, der giver central adgang til Copernicusdata og -information samt til forarbejdningværktøjer. Disse platforme kaldes data- og informationsadgangstjenester (DIAS). Fire af dem tilbyder tjenesteydelser af relevans for landbruget i 2019¹². De skal opfylde forskellige tekniske krav og levere Copernicusdata gratis, men de kan opkræve betaling for ekstra tjenester (f.eks. databehandling, lagring af data og kombination af Copernicusdata med andre datasæt)¹³.

39 DIAS-udbydernes tjenester blev tilgængelige i løbet af 2018. I efteråret 2018 besluttede Kommissionen at støtte betalingsorganernes gennemførelse af tilgangen med kontrol i form af monitorering ved at støtte deres individuelle adgang til en af de fire DIAS-platforme for 2019. Støtten beløb sig til 120 000 euro pr. DIAS-udbyder til dækning af tre faser: Kommissionens tekniske beredskabsevaluering af DIAS-udbydere, onboarding af betalingsorganerne hos en af udbyderne, betalingsorganernes operationelle anvendelse af DIAS i 2019. Selv om alle de betalingsorganer, vi besøgte, havde fundet det nyttigt gratis at teste en DIAS-platform, anvendte de fleste af dem deres eksisterende infrastruktur eller kontrakter som primære behandlingsløsninger til

¹² CREODIAS, MUNDI, ONDA og SOBLOO.

¹³ Revisionsretten har indledt en revision vedrørende Kommissionens bestræbelser på at fremme udbredelsen af de tjenester, som EU's vigtigste rumprogrammer Copernicus og Galileo tilbyder. Denne revision omfatter også DIAS.

kontrol i form af monitorering i 2019. Merværdien af Kommissionens udgifter på 480 000 euro er derfor ikke dokumenteret endnu.

40 Ifølge vores spørgeundersøgelse fra juni 2019 agter de fleste betalingsorganer ikke at skifte til en DIAS-plattform i den nærmeste fremtid. Vores drøftelser med betalingsorganerne og ekspertpanelet mellem april og september 2019 fremhævede følgende usikkerhedsmomenter, som forsinkede skiftet til DIAS-udbydere.

- Omkostningerne ved DIAS-tjenesteydelser nu og i fremtiden. På grund af de tekniske aspekter og pay-per-use-forretningsmodellerne ved de fleste betalingsorganer ikke, hvor meget det ville koste dem at foretage kontrol i form af monitorering på DIAS-plattformene i deres land eller region.
- Med fire DIAS-udbydere til rådighed, som hver især har en forskellig teknologi og struktur, er det vanskeligt for betalingsorganerne at træffe beslutninger. Kommissionen hævder at have en løsning, når det kommer til at overføre data fra en DIAS-plattform til en anden, men betalingsorganerne er endnu ikke bekendt med den. Dette kompliceres yderligere af usikkerheden omkring servicekontinuiteten for nogle af eller alle DIAS-udbydere, efter at deres kontrakter er udløbet.

Resultaterne af forskningsprojekter er endnu ikke udnyttet

41 Kommissionen har under sit forsknings- og innovationsprogram [Horisont 2020](#) bevilget 94 millioner euro til en række forskningsprojekter med sigte på at monitorere landbruget ved hjælp af Copernicus Sentineldata¹⁴. Blandt disse projekter identificerede vi tre, som bidrog direkte til den igangværende udvikling med hensyn til monitorering under den fælles landbrugspolitik¹⁵. Hertil kommer et nøgleprojekt, som startede i juni 2019, "New IACS Vision in Action" (NIVA). EU-midlerne til projektet forventes at beløbe sig til næsten 10 millioner euro. Det sigter mod at modernisere det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, som betalingsorganerne anvender, ved at gøre effektiv brug af digitale løsninger og e-værktøjer med henblik på at mindske den administrative byrde og forbedre miljøresultaterne.

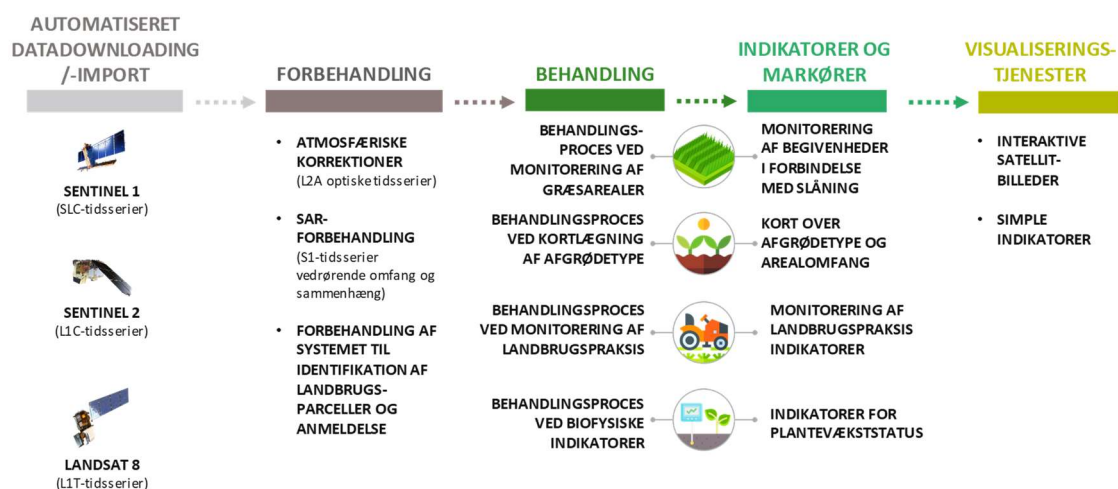
¹⁴ Beløbet henviser til EU's samlede planlagte bidrag til 34 forskningsprojekter. Europa-Kommissionens CORDIS-database, konsulteret i februar 2019.

¹⁵ [RECAP](#) (2016-2018), [SensAgri](#) (2016-2019) og [EO4AGRI](#) (2018-2020) for et samlet EU-bidrag på 6,7 millioner euro.

42 ESA finansierede et projekt, som undersøger, hvordan Copernicus Sentinels kan anvendes til at modernisere og forenkle den fælles landbrugspolitik. I juli 2017 påbegyndte et konsortium bestående af fem virksomheder, der arbejder sammen med betalingsorganer i seks medlemsstater¹⁶, et projekt kaldet Sen4CAP. Formålet med dette projekt er at levere algoritmer, produkter, arbejdsgange og eksempler på god praksis for udarbejdelse af satellitbaserede markører og oplysninger, der er relevante for monitorering under den fælles landbrugspolitik.

43 En foreløbig version af sen4CAP-behandlingsystemet (jf. figur 7) blev tilgængeligt i maj 2019 og en endelig version er planlagt til begyndelsen af 2020. Betalingsorganerne kan således anvende Sen4CAP-produkterne som basis for udviklingen af deres egne systemer til kontrol i form af monitorering, men de er nødt til at tilpasse algoritmerne til de lokale forhold. For eksempel fungerer Sen4CAP-markørerne for høstarbejde godt i de nordeuropæiske lande, mens det er nødvendigt at tilpasse dem til de særlige forhold i de sydeuropæiske lande, hvor den naturlige tørring af afgrøder kan forveksles med høst.

Figur 7 - Oversigt over processen i Sen4CAP



© Sen4CAP, tilpasset af Revisionsretten.

44 Eftersom de fleste forskningsprojekter er i gang, kunne de betalingsorganer, der gennemførte monitoreringstilgangen i 2019, kun delvis drage fordel af deres resultater.

¹⁶ Tjekkiet, Italien (5 regioner), Litauen, Nederlandene, Rumænien og Spanien (Castilla y León). Frankrig har siden april 2019 været involveret i projektet (1 region, 1 departement).

Nogle medlemsstater traf foranstaltninger til at anvende de nye teknologier til direkte betalinger

45 Vi forventede, at medlemsstaterne ville tage passende skridt til at anvende nye billedteknologier til monitorering under den fælles landbrugspolitik. Derfor har vi undersøgt om betalingsorganerne:

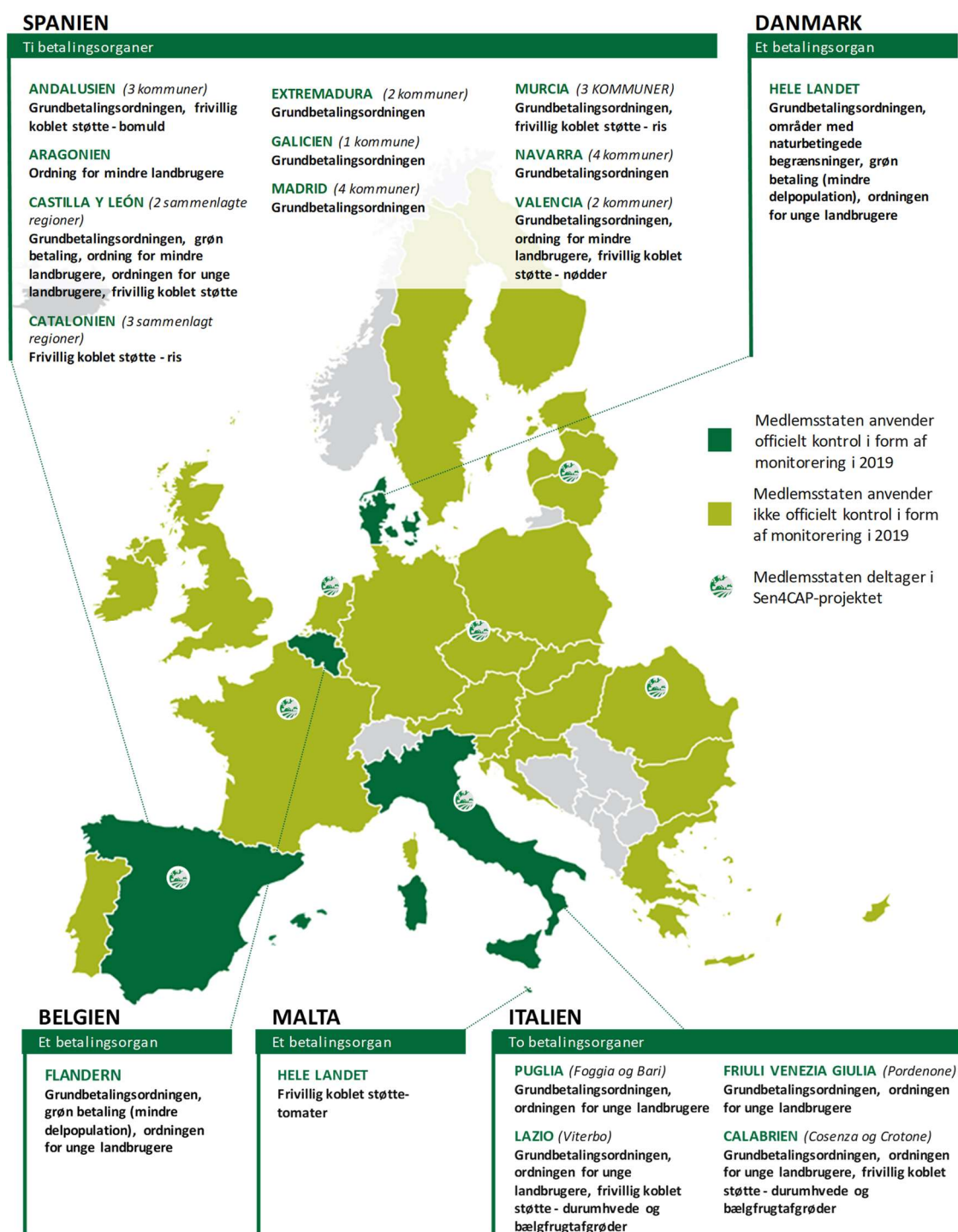
- gennemførte kontrol i form af monitorering i ansøgningsåret 2019
- anvendte Copernicus Sentineldata systematisk til at kontrollere nogle af støtteansøgningerne
- anvendte geotagede fotos eller droner
- deltog i EU-projekter eller ESA-finansierede forskningsprojekter vedrørende anvendelsen af de nye teknologier
- gennemførte pilotprojekter for at teste anvendelsen af de nye teknologier.

15 betalingsorganer gjorde selektiv brug af kontrol i form af monitorering i 2019

46 Som det fremgår af [figur 8](#) har 15 ud af 66 betalingsorganer i fem medlemsstater for ansøgningsåret 2019 gennemført kontrol af hele det område eller en del af det område, som de er ansvarlige for, vedrørende alle eller nogle af støtteordningerne.

[Figur 8](#) viser også syv medlemsstater, der deltager i SEN4-projektet.

Figur 8 - Anvendelse af kontrol i form af monitorering og deltagelse i Sen4CAP-projektet i 2019

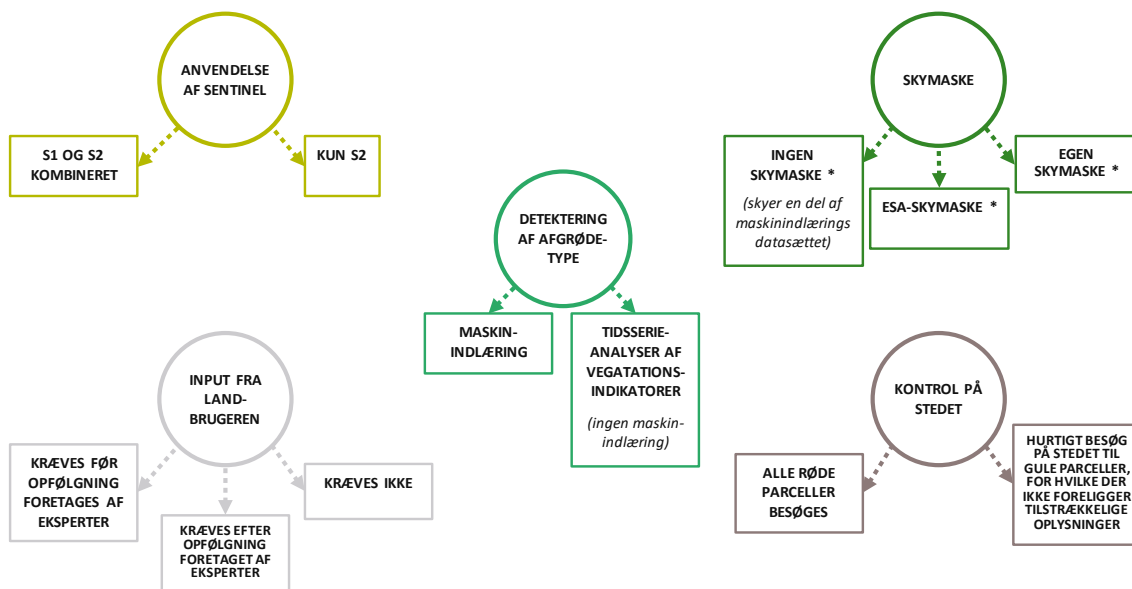


Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger fra Kommissionen og besøgte medlemsstater.

47 Under hensyntagen til de tekniske retningslinjer, som JRC har udarbejdet, har disse 15 betalingsorganer udviklet forskellige metoder til monitorering af kravene i de forskellige støtteordninger, der gælder i deres regioner (jf. [figur 9](#) og [tekstboks 1](#)).

Afgrødetyper, landbrugspraksis og agroklimatiske forhold er vigtige faktorer, der kommer i betragtning.

Figur 9 - Forskellige tilgange til kontrol i form af monitorering



* Skymaskering henviser til processen med at udelukke skyer og skygger fra skyer fra satellitdata.

Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger modtaget under besøg til medlemsstaterne

Tekstboks 1

Eksempler på metodologier og anvendelse af Sentineldata til kontrol i form af overvågning i 2019

I Belgien (Flandern) monitorerer betalingsorganet støtteberettigelseskravene i forbindelse med tre ordninger. I forbindelse med disse ordninger skal landbrugerne vise, at deres jord anvendes til en form for landbrugsaktivitet.

En kunstig intelligens-algoritme, der er udformet ved hjælp af tidsserier for Sentinel 1- og 2-billeder (kombineret med oplysningerne i landbrugernes erklæringer), forudsiger sandsynligheden for, at hver parcel hører ind under en af fem klasser (agerjord, græsarealer, bælgfrugtafgrøder, brakmark og ikkestøtteberettigede marker). Parceller, hvor resultatet af algoritmen ikke matcher landbrugers erklæring, markeres med et rødt flag og følges op med et besøg på stedet. Når resultatet af algoritmen er inkonklusivt (gult flag), følges der op på parcellerne på skærmen og om nødvendigt med et besøg på stedet. I 2019 er permanente afgrøder udelukket fra denne proces, da de kontrolleres ved hjælp af en opdatering af systemet til identifikation af landbrugsparceller.

I Spanien (Castilla y León) overvåger betalingsorganet kravene i ni ordninger. For de grundlæggende ordninger er det tilstrækkeligt at kontrollere, om arealerne anvendes som agerjord, græsarealer eller til permanente afgrøder. Mere præcis identifikation af afgrøder er nødvendig i forbindelse med grøn støtte og frivillig koblet støtte.

Betalingsorganet udfører således en klassificering (26 klasser af afgrøder og 9 klasser af ikkeafgrøder) ved hjælp af en maskinindlæringsalgoritme, der er trænet i landbrugernes anmeldelser af klasser af afgrøder, og som anvender andre datakilder til at identificere klasser af ikkeafgrøder. Klassificeringen udføres med tidsserier af Sentinel 2-billeder (sammen med klimadata og oplysninger om højde, aspekt og hældning). Der er også udviklet andre typer af markører, f.eks. vedrørende afgrødetype, eller til at detektere visse begivenheder (f.eks. forberedelse af arealer til dyrkning af afgrøder). Alle parceller, for hvilke oplysningerne ikke er tilstrækkelige, eller parceller med mulig manglende overholdelse er markeret med gult flag. Der følges op på parceller over en vis beløbsgrænse på kontoret (jf. [figur 5](#)), og hvis oplysningerne om dem stadig ikke er tilstrækkelige, aflægges der besøg på stedet.

48 Selv om radardata fra Sentinel-1 ikke forringes af tilstedeværelsen af **skydække**, anvendes de mindre hyppigt af betalingsorganerne, fordi de er vanskeligere at behandle og fortolke. Nogle betalingsorganer (Belgien-Flandern og Danmark) har imidlertid med held integreret dem i deres maskinindlæringsalgoritmer, mens andre bruger dem til at detektere græsslåning (Italien).

49 *Tabel 3* viser, at for så vidt angår den vigtigste arealstøtteordning (grundbetalingsordningen) nåede de fire betalingsorganer, vi besøgte, frem til forskellige andele af gule og røde parceller til eventuel yderligere opfølgning. Forskellene mellem andelen af parceller med rødt/gult flag skyldes hovedsagelig størrelsen af de dyrkede parceller, typen af de monitorerede marker/aktiviteter (slåningsaktivitet er lettere at detektere end græsning), og de anvendte metoder (f.eks. antallet og nøjagtigheden af markørerne). Ikke desto mindre er den maksimale andel af parceller, der kræver markinspektion, på 1 % for disse betalingsorganer.

Tabel 3 - Oversigt over de første resultater af 2019-kontrollen i form af monitorering i forbindelse med grundbetalingsordningen (fra betalingsorganerne den 7.1.2020)

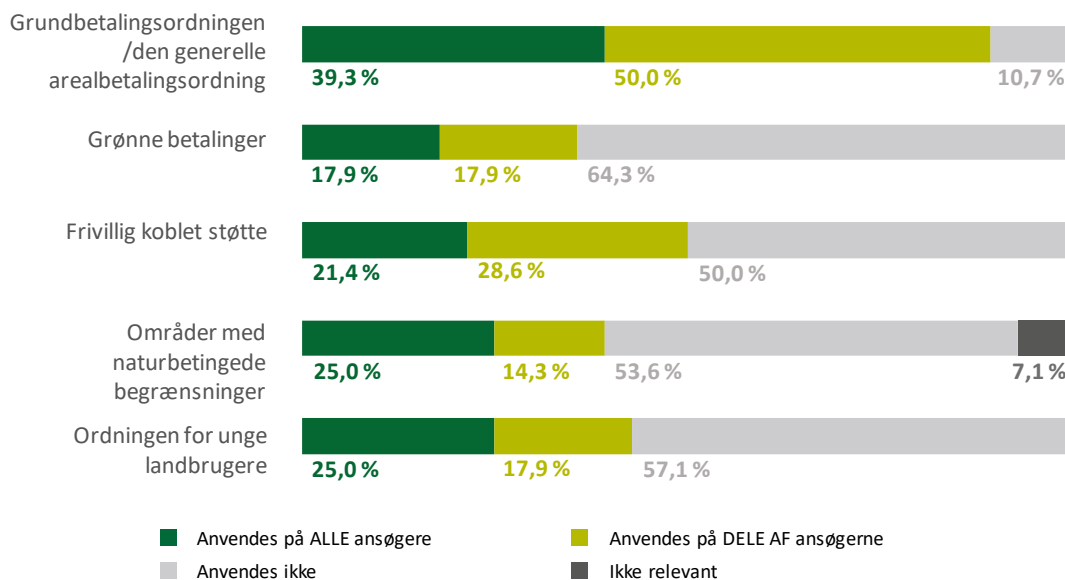
Land (region)	Samlet areal af monitorerede parceller (ha)	Samlet antal monitorerede parceller	Parceller med rødt/gult flag efter automatiseret behandling	Parceller med rødt/gult flag-opfølgning på kontoret	Parceller med rødt/gult flag kontrolleret på marken
Belgien (Flandern)	599 545	397 568	3,5 %	1,5 %	1,0 %
Danmark	2 537 188	506 717	11,2 %	11,1 %	0,1 %
Italien (6 monitorerede provinser)	1 104 491	718 692	3,3 %	1,0 %	Ukendt
Spanien (Castilla y León)	329 029	128 479	2,9 %	1,9 %	0,2 %

Kilde: Betalingsorganer i Belgien (Flandern), Danmark, Italien (AGEA) og Spanien (Castilla y León)

50 Vores undersøgelse viser, at yderligere 13 betalingsorganer i otte medlemsstater har til hensigt at indlede kontroller i form af monitorering i 2020. Dette betyder, at 28 betalingsorganer i 13 medlemsstater i 2020 vil kunne gennemføre kontrol i form af monitorering i forbindelse med visse støtteordninger og en del af det område, som de er ansvarlige for (jf. *figur 10*). For at være klar til gennemførelse i 2020 har 11 af de 13 betalingsorganer investeret i IT-infrastruktur og gennemført pilotprojekter. Otte betalingsorganer har også forbedret kvaliteten af deres system til identifikation af

landbrugsparcer og foretaget ændringer af organisatoriske processer. Seks af dem har allerede rådført sig med landbrugsorganisationer.

Figur 10 - 28 betalingsorganers planlagte anvendelse af kontrol i form af monitorering i 2020 efter ordning og anvendelsesområde

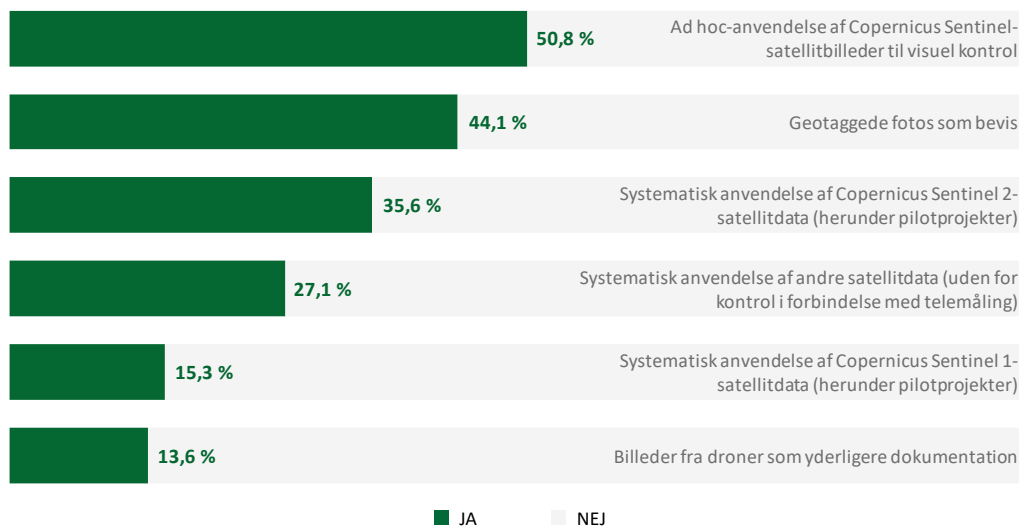


Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

Betalingsorganerne anvender også nye billedteknologier i andet arbejde end kontrol i form af monitorering

51 Mange betalingsorganer, selv dem, der ikke anvender kontrol i form af monitorering, anvender nye billedteknologier til andre aspekter af deres arbejde (jf. [figur 11](#)).

Figur 11 - Betalingsorganers anvendelse af billedteknologi til overensstemmelseskontrol af arealstøtte under den fælles landbrugspolitik frem til juni 2019



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

52 Ad hoc-anvendelse af Sentinelbilleder til visuel kontrol og geotagede fotos er mest udbredt. Næsten halvdelen af betalingsorganerne anvender geotagede fotos, som normalt snarere tages af deres inspektører end af landbrugere.

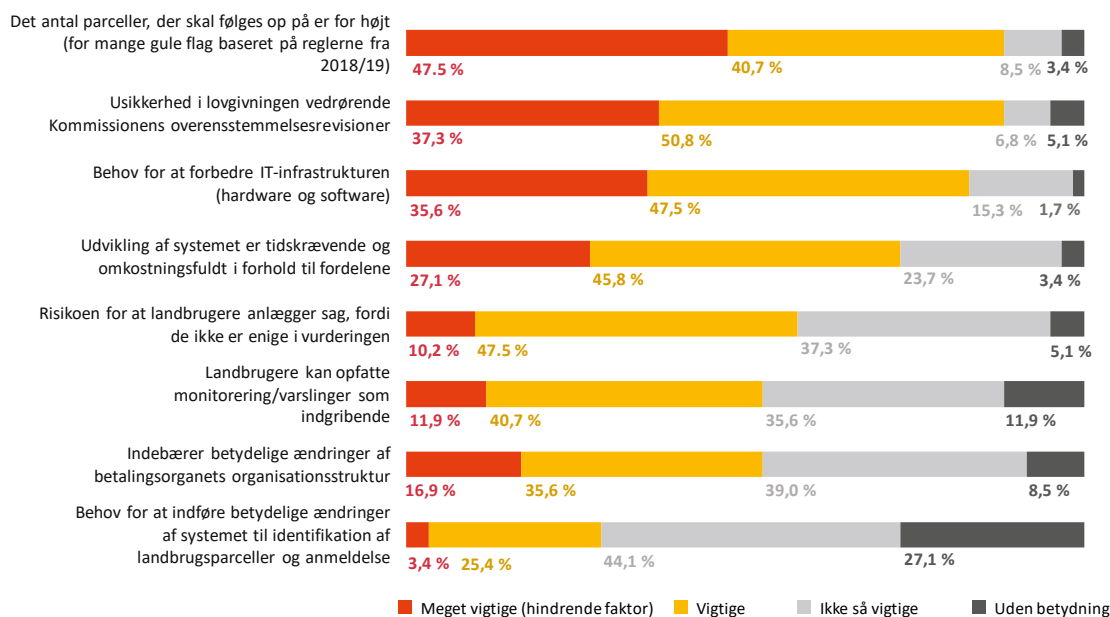
53 Foruden de 15 betalingsorganer, der gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019, svarede 12 betalingsorganer, at de anvendte Copernicus Sentineldata eller andre satellitdata til kontrol af støtteansøgninger. Visse betalingsorganer har også været involveret i vigtige forskningsprojekter som Sen4CAP (jf. punkt 42), Sentinels Synergy for Agriculture ([SensAgri](#)), Reinforcing CAP ([RECAP](#)) eller Earth Observation for Agriculture ([EO4AGRI](#)).

54 Vores undersøgelsesresultater viste, at otte ud af 59 betalingsorganer havde anvendt droner. I Danmark anvender betalingsorganets inspektører droner til at kontrollere svært tilgængelige områder, hvilket mindsker de sundheds- og sikkerhedsmæssige risici, samt den tid, der er nødvendig til kontrol. Betalingsorganerne nævner ofte begrænset autonomi og lovgivningsmæssige begrænsninger som begrundelse for ikke at gøre større brug af droner.

Hindringer, som hæmmer udbredelsen af nye teknologier

55 Vores undersøgelse identificerede en række hindringer, som forsinker betalingsorganernes udførelse af kontrol i form af monitorering (jf. [figur 12](#)).

Figur 12 - Hindringer, som hæmmer betalingsorganernes anvendelse af kontrol i form af monitorering



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

56 Kommissionens indsats kan fjerne eller mindske nogle af disse hindringer (jf. punkt [29](#) og punkt [34-40](#)), mens andre skal takles af betalingsorganerne. Disse omfatter udvikling af IT-infrastruktur, tilpasning af interne processer og ændring af organisationsstrukturen til støtte for en effektiv brug af kontrol i form af monitorering.

57 Vores drøftelser med betalingsorganer og eksperter fremhævede tre centrale udfordringer:

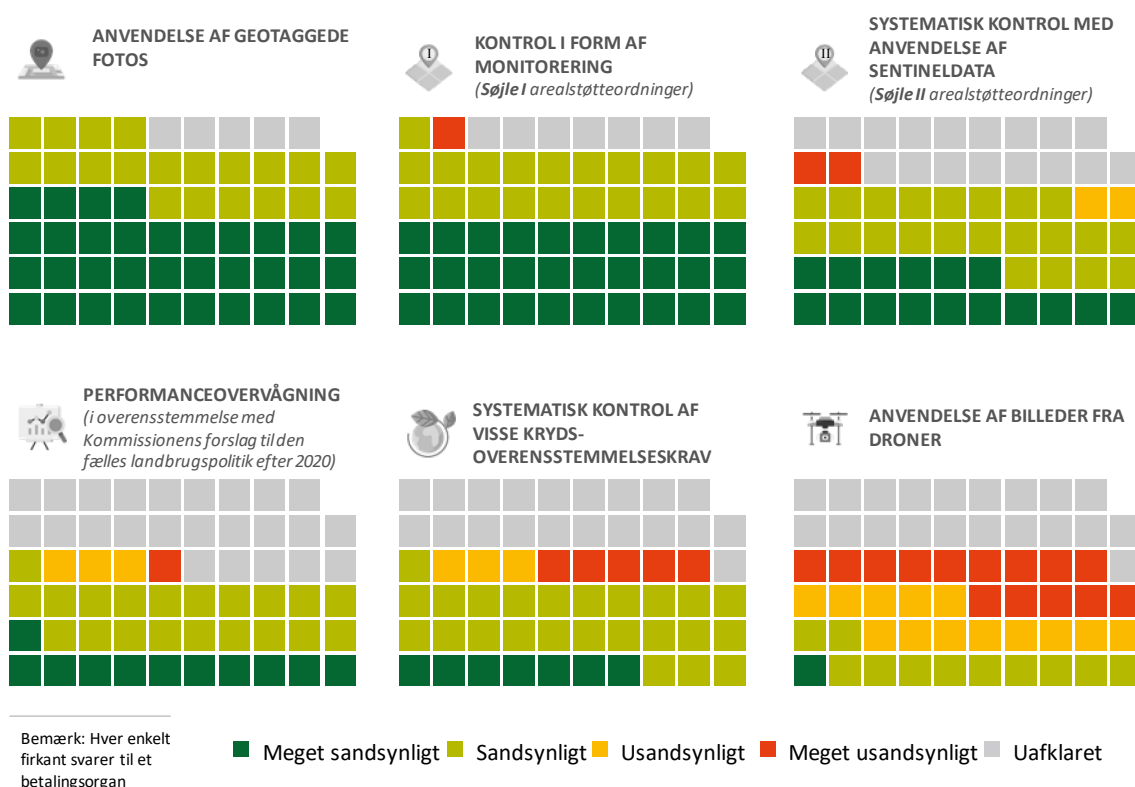
- o investering i den nye monitoreringstilgang samtidig med usikkerhed om den fælles landbrugspolitik¹⁷ efter 2020 (for hvilken Kommissionen har foreslået en ny gennemførelsesmodel og et nyt arealmonitoreringssystem, som skal oprettes af medlemsstaterne)

¹⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013. SWD(2018) 301 final.

- o udvikling af innovative IT-løsninger, f.eks. behandling af tidsserier af Sentineldata (stor datamængde) og maskinindlæringsalgoritmer (snarere end standardværktøjer til billedbehandling), hvor nogle betalingsorganer mangler relevant ekspertise)
- o opnåelse af potentielle synergier mellem agenturerne via samarbejde (enten i hele EU eller i frivillige grupper). Dette kan gøre sig gældende i forbindelse med forbehandling af Copernicus Sentineldata, arkivering eller levering af billeder med meget høj opløsning til opfølgning af små parceller (jf. punkt 34).

58 På trods af udfordringerne viser **figur 13**, at de fleste betalingsorganer har planer om at anvende nye teknologier i deres systemer efter 2020 til kontrol af støtteansøgninger, selv om de forskellige former for og den forventede anvendelse af teknologi varierer.

Figur 13 - Processer, som betalingsorganerne forventer at anvende i fremtiden til kontrol af støtteansøgninger under den fælles landbrugspolitik efter 2020



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

Langsommere fremskridt hen imod at løfte udfordringen med at anvende nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav

59 Vi forventede, at både Kommissionen og medlemsstaterne ud over at anvende nye teknologier til at gennemføre kontrol af berettigelse til direkte arealstøtte tog initiativ til at anvende disse teknologier til monitorering af visse miljø- og klimakrav, såsom forpligtelsen til at dyrke en efterafgrøde eller forbuddet mod at afbrænde stubmarker.

60 Denne teknologi vil få stor betydning i den fælles landbrugspolitik efter 2020, idet Kommissionens lovgivningsforslag indfører et obligatorisk arealmonitoreringssystem med henblik på at overvåge landbrugs-, miljø- og klimapolitikkerne.

61 Vi undersøgte, om Kommissionen havde taget passende skridt til at anvende nye billedteknologier i forbindelse med opfyldelse af krav vedrørende krydsoverensstemmelse og krav vedrørende klima- og miljøvenligt landbrug under udvikling af landdistrikter ved:

- at foreslå ændringer af lovgivningen
- at vurdere, i hvilket omfang nuværende krav kan overvåges af nye teknologier
- at identificere, udveksle og støtte eksempler på god praksis
- at vurdere, hvordan de nye teknologier kan bidrage til monitorering af klima- og miljøkrav.

62 Vi undersøgte også, om betalingsorganerne var begyndt at anvende de nye teknologier til at monitorere ordningerne vedrørende krydsoverensstemmelse og miljø- og klimavenligt landbrug, eller om de agtede at gøre det i den nærmeste fremtid.

Kommissionens støtte til monitoreringstilgangen har prioriteret direkte betalingsordninger

63 Reglerne om krydsoverensstemmelse (jf. punkt **03**) omfatter normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) af jord, der er fastsat nationalt, og lovgivningsbestemte forvaltningskrav fastsat på EU-plan¹⁸. Der findes syv GLM-normer og tre arealrelaterede lovgivningsbestemte forvaltningskrav vedrørende miljø, klimaændringer og god landbrugsmæssig stand.

64 Betalingsordningerne for miljøvenligt landbrug er forskellige i EU. De sigter mod at styrke forholdet mellem landbrug, miljø og klima ved at tilskynde landbrugere til miljøvenlig praksis. Landbrugernes deltagelse i disse foranstaltninger er frivillig.

65 Kommissionens arbejde har til dato prioriteret anvendelsen af kontrol i form af monitorering af arealbaserede direkte betalingsordninger frem for krydsoverensstemmelse og ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug under udvikling af landdistrikter. Den retlige ramme for anvendelsen af monitorering på direkte betaling og udvikling af landdistrikterne har været tilgængelig siden maj 2018 (jf. punkt **11**), og i løbet af 2019¹⁹ udarbejdede Kommissionen en retlig ramme for anvendelsen af tilgangen med kontrol i form af monitorering på krydsoverensstemmelse (jf. punkt **24**).

66 I 2019 indledte Kommissionen en gennemgang af krydsoverensstemmelseskravene med henblik på at identificere de arealbaserede krav, som kunne fjernovervåges. Kommissionen vurderede også uformelt anvendelsen af Sentineldata til at monitorere krav ifølge miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger. Medlemsstaternes myndigheder udformer ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug, og disse varierer betydeligt i og mellem medlemsstaterne, og derfor foretog Kommissionen denne uformelle analyse af en stikprøve af betalingsorganer. Den fandt, at mange krav er for komplekse til monitorering med Sentineldata alene (jf. **tabel 4**). Kommissionens oprindelige analyse af den potentielle anvendelighed af kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse viser, at mange krav under GLM kan monitoreres, men at blot

¹⁸ Den fuldstændige liste over GLM'er og lovgivningsbestemte forvaltningskrav findes i bilag II til forordning (EU) nr. 1306/2013.

¹⁹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1804 af 28. oktober 2019 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 for så vidt angår ændringer af støtteansøgninger eller betalingsanmodninger, kontroller i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og kontrolsystemet i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

én ud af de syv nuværende GLM-normer kan monitoreres fuldt ud (med begrænsede undtagelser). Ingen af de nuværende tre lovgivningsbestemte forvaltningskrav kan overvåges fuldt ud.

Tabel 4 - Anvendelsesområde for monitorering af krydsoverensstemmelseskrav og støtteberettigelsesbetingelser vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug under udvikling af landdistrikter ved hjælp af Sentineldata

Kan i øjeblikket overvåges ved hjælp af Sentinel alene	Kan i øjeblikket ikke overvåges ved hjælp af Sentinel alene
Forekomst af plantedække i visse tidsperioder	Bræmmer (< 20 m brede)
Afgrødeveksling	Forbud mod anvendelse af pesticider ved bræmmer
Bræmmer (> 20 m brede)	Forbud mod beskæring af hække og træer i fuglenes yngle-/redetid
Forbud mod afbrænding af stubmarker	Bevarelse af landskabstræk (grøfter, enkeltstående træer, traditionelle stendiger)
Bevarelse af landskabstræk (hække, træer i rækker, grupper af træer osv.) afhængig af deres størrelse/bredde	Dyrkningsfrie bæltter og blomsterbæltter af begrænset omfang
Slåning af græsarealer i en bestemt periode (f.eks. 2 uger)	Fjernelse af høballeer efter slåning
Forbud mod jordbearbejdning	Kontrol med invasive arter

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens dokumenter og drøftelser.

67 Med henblik på at udforme næste generation af Sentinelsatellitter (efter 2030) er Kommissionen ansvarlig for at indsamle brugerkrav og stille disse til rådighed for ESA. De indsamlede krav viser en efterspørgsel efter termiske data med en tilsvarende rumlig og tidsmæssig opløsning for Sentinel 2 samt større rumlig opløsning af de eksisterende systemer. På nuværende tidspunkt vil en af de kommende prioriterede opgaver, som ESA overvejer at udføre, være en termisk infrarød sensor med høj opløsning med det formål at levere observationer af jordoverfladetemperaturen med høj tidsmæssig frekvens²⁰. En sådan sensor kunne detektere vandstress i planter og dermed være nyttig i forbindelse med monitorering af kunstvanding, med sporing af

²⁰ https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions

illegal vandindvinding eller med tilpasning af vandingsmængder inden for intelligent landbrug.

Betalingsorganerne anvender endnu ikke monitoreringstilgangen til krydsoverensstemmelseskontrol og ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug under udvikling af landdistrikter

68 I 2019 gennemførte ingen af betalingsorganerne kontrol via monitoreringstilgangen i forbindelse med krydsoverensstemmelse og ordninger for miljøvenligt landbrug under udvikling af landdistrikter. De betalingsorganer, vi besøgte, planlagde ikke at udvide kontrollen i form af monitorering til ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug under udvikling af landdistrikter. For så vidt angår krydsoverensstemmelse anførte de, at de kunne monitorere nogle af kravene (f.eks. forbuddet mod afbrænding af stubmarker eller minimumsjorddække) i fremtiden. **Figur 14** viser ifølge vores undersøgelse andelen af betalingsorganer, der planlægger at anvende Copernicus Sentineldata i 2020 til monitorering af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger og visse krydsoverensstemmelseskrav.

Figur 14 - Planlagt anvendelse af Copernicus Sentineldata til systematisk kontrol af krydsoverensstemmelse og miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger fra 2020



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

69 Ifølge de betalingsorganer, vi besøgte, er årsagen til, at de ikke anvender Copernicus Sentineldata til krydsoverensstemmelseskontrol, at de ikke kan monitorere alle krydsoverensstemmelseskrav på afstand (jf. **tabel 4**), og at de alligevel skal foretage markinspektioner i forbindelse med andre krav. Dette begrænser fordelene ved at gå over til monitorering. I Danmark mente betalingsorganet, at det for at hjælpe

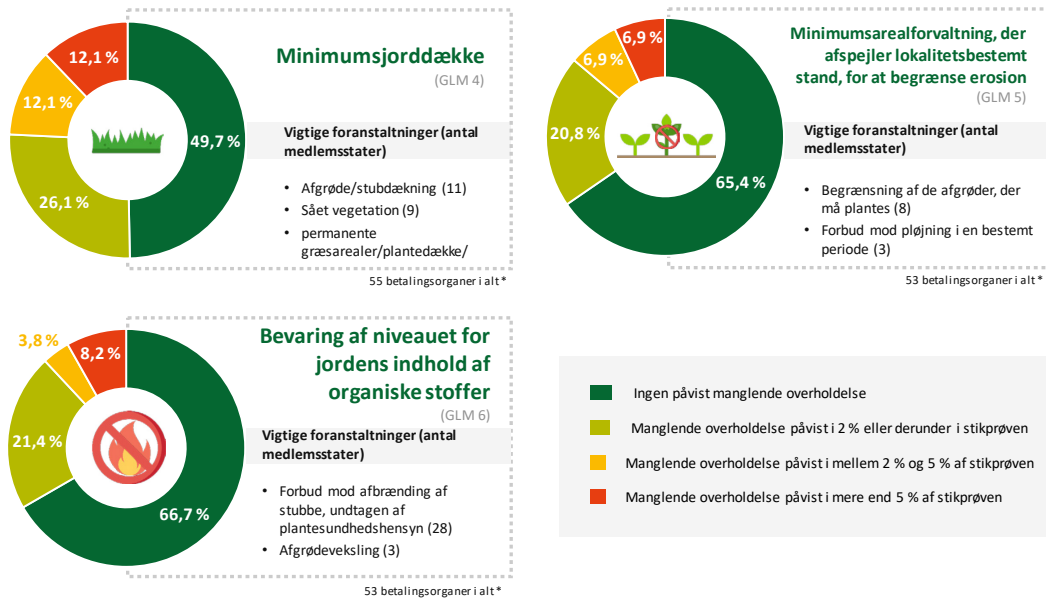
landbrugerne med at acceptere kontrol i form af monitorering i forbindelse med krydsoverensstemmelseskrav, vil være nødvendigt gradvist at indføre sanktioner.

70 Betalingsorganerne kontrollerer, i hvilken grad mindst 1 % af landbrugerne overholder krydsoverensstemmelsesreglerne (jf. punkt **03**). Hvis en landbruger har overtrådt visse krydsoverensstemmelsesregler, kan betalingsorganerne, alt efter overtrædelsens omfang, alvor og varighed, reducere støtten med mellem 1 og 5 %, medmindre der er tale om en ubetydelig overtrædelse, og landbrugeren kan afhjælpe situationen. GD AGRI's årlige aktivitetsrapport viser, at mere end 2 % af alle landbrugere i EU blev kontrolleret for ansøgningsåret 2017. En ud af fem af de kontrollerede landbrugere fik støtten reduceret som følge af overtrædelse af mindst en af krydsoverensstemmelsesreglerne. De landbrugere, der havde overtrådt krydsoverensstemmelsesreglerne, fik i gennemsnit deres støtte reduceret med 2,6 %²¹. I alt beløb disse sanktioner sig til næsten 40 millioner euro, hvilket svarer til ca. 0,07 % af udgifterne til den fælles landbrugspolitik.

71 *Figur 15* viser det treårige gennemsnitlige niveau for indberettede overtrædelser vedrørende tre centrale krydsoverensstemmelsesstandarder, som kan overvåges på afstand.

²¹ GD AGRI, årlig aktivitetsrapport for 2018, bilagene, s. 198-199.

Figur 15 - Procentdel af betalingsorganer pr. niveau af konstaterede overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene (gennemsnit for perioden 2015-2017)



Vi udelukkede de betalingsorganer, for hvilke dataene ikke var fuldstændige eller ikke var tilgængelige for alle tre år, fra det oprindelige datasæt (2015-2017)

Kilder: Kommissionens statistikker for medlemsstaternes resultater af deres krydsoverensstemmelseskontrol for 2015-2017.

72 I det sidste år, for hvilket der forelå oplysninger (2017), beregnede vi, at atten betalingsorganer ikke konstaterede nogen overtrædelser overhovedet for så vidt angår disse tre standarder, mens 15 konstaterede, at antallet af landbrugere, der overtrådte betingelserne i mindst en af disse standarder oversteg 15 %.

Kommissionen kræver ikke, at medlemsstaterne anvender nye teknologier til direkte monitorering af de miljømæssige og klimamæssige virkninger af landbruget efter 2020

73 Kommissionens forslag fra juni 2018 til den fælles landbrugspolitik efter 2020 indeholder specifikke miljø- og klimamål. Medlemsstaterne skal adressere disse mål i deres strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

74 Kommissionen foreslår en række performanceindikatorer, der skal måle fremskridt i retning af at nå målene. Nedenfor følger vores standarddefinitioner af performanceindikatorer²² (sammen med eksempler på landbrugsområdet):

- **Outputindikatorer:** måler noget, der er produceret eller opnået som led i et EU-finansieret projekt (f.eks. antal hektar, der er omfattet af et forbud mod sprøjtning med plantebeskyttelsesmidler).
- **Resultatindikatorer:** måler den umiddelbare virkning af et projekt eller program, når det er afsluttet (f.eks. andel af landbrugsarealer, der dyrkes uden plantebeskyttelsesmidler).
- **Effektindikatorer:** måler de langsigtede konsekvenser af et færdigt projekt eller program, som kan være socioøkonomiske, miljømæssige eller finansielle (f.eks. koncentration af pesticidrester i overfladevand).

75 I tidligere beretninger²³ bemærkede vi gentagne gange, at Kommissionens resultatindikator, der måler "områder, der er omfattet af grønne metoder" kun i begrænset omfang kan anvendes til overvågning af de resultater, der opnås ved hjælp af forgrønnelsesordningen. I udtalelse nr. 7/2018²⁴ vedrørende Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 henviser vi til en række af vores revisionsberetninger, hvori vi kritiserer de nuværende fælles overvågnings- og evalueringsrammer for den fælles landbrugspolitik. I bilag I til denne udtalelse kommenterede vi de foreslåede indikatorers relevans og kvalitet. Blandt andet bemærkede vi f.eks., at indikatorer, der måler områder, som er omfattet af klimaforpligtelser, ikke tager hensyn til forskelle i deres bidrag til klimaændringer (hver hektar vægter ens). Dette betyder, at virkningerne af disse foranstaltninger kan være helt forskellige på grund af de forskellige medlemsstaters betingelser, som landbrugerne skal overholde.

²² Revisionsretten, [glossar til årsberetningen for regnskabsåret 2018](#).

²³ Revisionsrettens [årsberetning for 2018](#), punkt 7.63 og [særberetning nr. 21/2017](#): "[Forgrønning: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv](#)", punkt 26-33.

²⁴ Revisionsretten, [Udtalelse nr. 7/2018 om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020](#), punkt 72.

76 I sin vurdering af indikatorerne for den fælles landbrugspolitik efter 2020 har Kommissionen identificeret tre indikatorer (I.10, I.13 og I.20²⁵), som, sammen med andre kilder, kan baseres på Sentineldata. Den foreslår at basere mange andre på eksisterende undersøgelser/databaser, der forvaltes af medlemsstaterne (f.eks. systemet til identifikation af landbrugsparcer), Eurostat (f.eks. den statistiske undersøgelse vedrørende arealanvendelse og arealdække) og Det Europæiske Miljøagentur.

²⁵ COM(2018) 392: [Bilag I](#) til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013.

Konklusioner og anbefalinger

77 Ifølge Kommissionen og interessenter i den fælles landbrugspolitik har anvendelsen af Copernicus Sentineldata og andre billedteknologier til monitorering af arealstøtte betydelige potentielle fordele for landbrugere, myndigheder og miljøet (jf. punkt [15-19](#)). I vores revision undersøgte vi, om Kommissionen effektivt tilskyndede til udbredt anvendelse af disse nye teknologier, og om medlemsstaterne havde truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til at anvende dem (jf. punkt [20-22](#)).

78 Vi konstaterede, at Kommissionen har tilskyndet til anvendelse af nye teknologier, især til overvågning af udbetaling af direkte arealstøtte. Den retlige ramme, som tillader anvendelsen af Sentineldata til kontrol af landbrugeres ansøgninger om arealstøtte trådte i kraft i maj 2018. De lovgivningsmæssige ændringer, der blev vedtaget i oktober 2019, afklarede mange områder af den nye monitoreringstilgang, men betalingsorganerne er stadig bekymrede over de mulige udfald af Kommissionens fremtidige revisioner, da reglerne for den nye tilgang ikke er lige så detaljerede som reglerne for den traditionelle kontrol. Dette giver mulighed for innovation, og Kommissionen har givet udtryk for, at den er parat til at afholde drøftelser og finde løsninger, hvis der opstår vigtige spørgsmål, men betalingsorganerne forventer yderligere vejledning fra Kommissionen for at træffe de rigtige beslutninger og reducere risikoen for finansielle korrektioner i fremtiden. Et andet spørgsmål er kompleksiteten af de nuværende foranstaltninger vedrørende støtte under den fælles landbrugspolitik, da visse krav ikke altid kan overvåges på afstand (jf. punkt [24-30](#)).

79 De fleste af betalingsorganerne i vores undersøgelse er også bekymrede over risikoen for ikke at kunne nå frem til konklusioner om et stort antal parceller ved anvendelse af automatisering, især hvis disse skal følges op med besøg på stedet. Dette kan være tilfældet for små parceller samt for marker med visse typer aktiviteter (f.eks. ekstensiv græsning). Kommissionen har truffet foranstaltninger til at finde løsninger på disse forhold, men de skal alligevel testes i operationelle miljøer (jf. punkt [32-37](#)).

80 Et skifte fra kontrol i form af monitorering kræver betydelige ændringer af IT-systemerne, og ikke alle betalingsorganer er af den opfattelse, at de har de ressourcer og den ekspertise, der kræves for at gøre dette på nuværende tidspunkt. Kommissionen har taget initiativer til at lette adgangen til Sentineldata og digitale cloudbehandlingstjenester, men betalingsorganernes anvendelse af disse til operationelle formål er fortsat lav (jf. punkt [38-40](#)).

81 Kommissionen har iværksat og finansieret forskningsprojekter, hvoraf de fleste stadig er i gang, så resultaterne af disse bestræbelser vil først være fuldt synlige i de kommende år (jf. punkt [41-44](#)).

82 Vi konstaterede, at fem medlemsstater har truffet foranstaltninger med henblik på direkte betalinger, idet 15 af deres betalingsorganer anvendte den nye monitoreringstilgang allerede i 2019, selv om det normalt kun var for visse støtteordninger og visse grupper af landbrugere (jf. punkt [45-54](#)). Yderligere 13 betalingsorganer har til hensigt at indføre kontrol i form af monitorering i 2020, men vi konstaterede, at en række hindringer i øjeblikket hæmmer en mere udbredt anvendelse af de nye teknologier (jf. punkt [55-58](#)).

Anbefaling 1 - Fremme kontrol i form af monitorering som et vigtigt kontrolsystem for betalingsorganerne

Kommissionen bør støtte og give medlemsstaterne incitamenter til at anvende tilgangen med kontrol i form af monitorering i den fælles landbrugspolitik efter 2020 som et vigtigt kontrolsystem ved:

- 1) at opretholde **et katalog over dokumenterede eksempler på god teknisk praksis** for kontrol i form af monitorering, som betalingsorganerne kan tilpasse efter deres behov
- 2) at oprette en **kvalitetsvurderingsramme** for kontrol i form af monitorering
- 3) at tilvejebringe en platform for udveksling mellem betalingsorganerne, som sigter mod at identificere **synergier** i forbindelse med databehandling, datalagring, dataindsamling og andre relaterede tjenester, som vil kunne give gensidige fordele og besparelser.

Tidsramme: december 2021

83 Medlemsstaterne kan bruge tilgangen med kontrol i form af monitorering til at kontrollere visse krav vedrørende udvikling af landdistrikter og krydsoverensstemmelse, men de fleste af dem vil ikke gøre det før 2021. Dette skyldes arten af visse af disse krav, som ikke kan fjernovervåges, men også at betalingsorganerne kun forventer begrænsede fordele med hensyn til resultater og omkostningsbesparelser (jf. punkt [59-71](#)).

84 Arealmonitoreringssystemet kan spille en vigtig rolle i monitoreringen af den fælles landbrugspolitik's miljø- og klimamæssige resultater, men det nuværende foreslåede sæt af indikatorer for den fælles landbrugspolitik efter 2020 er i det store hele ikke udformet til direkte monitorering med Sentineldata (jf. punkt [73-76](#)).

Anbefaling 2 - Gøre bedre brug af nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav

Kommissionen bør:

- 1) identificere **hindringer**, der står i vejen for anvendelsen af nye teknologier til kontrol af krydsoverensstemmelse og krav vedrørende udvikling af landdistrikterne og **udarbejde en handlingsplan med henblik på at fjerne dem**, når dette er omkostningseffektivt
- 2) anvende og fremme brugen af oplysninger fra de nye teknologier for at give **bedre indsigt i den politiske performance** af den fælles landbrugspolitik efter 2020.

Tidsramme: december 2021

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. januar 2020.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Akronymer og forkortelser

ESA: Den Europæiske Rumorganisation

EU: Den Europæiske Union

GD AGRI: Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter

GLM: God landbrugs- og miljømæssig stand

GNSS: Globalt satellitnavigationssystem

GROW: Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er

IFKS: Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem

IT: Informationsteknologi

JRC: Det Fælles Forskningscenter

Revisionsretten: Den Europæiske Revisionsret

Sen4CAP: Sentinels for the Common Agricultural Policy

Glossar

Arealmonitoreringssystem: teknologi til systematisk observation, sporing og vurdering af landbrugsaktiviteter med anvendelse af satellitdata fra Copernicus Sentinels eller tilsvarende.

Drone: et ubemandet luftfartøj, der fjernstyres og kan tage fotografier.

Forpligtelse til at drive miljø- og klimavenligt landbrug (foranstaltning): en forpligtelse til at anvende landbrugsmetoder med miljøkrav, der er mere vidtgående end de sædvanlige. Hvis landbrugere vælger at indgå denne forpligtelse, modtager de en betaling fra EU-budgettet.

Geospatial støtteansøgning: et onlineværktøj til indgivelse af arealbaserede ansøgninger om landbrugsstøtte.

Geotagging: processen med at tilføje geografiske (og muligvis tidsmæssige) metadata - der indhentes via anordningens indbyggede globale navigationssatellitesystem - til medier, f.eks. et fotografi.

Grønne krav: indførelse af landbrugspraksis, der er til gavn for klimaet og miljøet. Udtrykket bruges også ofte om den tilhørende EU-støtteordning.

Intelligent landbrug: anvendelse af moderne teknologi til sporing, monitorering, automatisering og analyse af operationer med henblik på at øge landbrugsprodukternes mængde og kvalitet.

Kontrol i form af monitorering: et alternativ tilkontrol på stedet med systematisk observation, sporing og vurdering af støtteberettigelseskriterier og -forpligtelser med anvendelse af Copernicus Sentineldata.

Markør: en karakteristisk ændring af satellitsignalet over tid, der kan kædes sammen med en begivenhed vedrørende arealdække (f.eks. hurtig plantevækst eller forekomst af tør vegetation).

Maskinindlæring: anvendelse af kunstig intelligens, hvor computersystemerne anvender algoritmer og statistiske modeller til at forbedre deres udførelse af en bestemt opgave (f.eks. billedklassificering) uden at være programmeret med henblik herpå.

Pixel: den mindste enhed af et billede, der kan vises på et digitalt udstyr.

Procedure for efterprøvende regnskabsafslutning: den proces, hvor Kommissionen undersøger, om en medlemsstat har anvendt sine disponible landbrugsmidler korrekt og brugt sine forvaltnings- og kontrolsystemer effektivt. Hvis der foreligger en regelovertrædelse, kan processen føre til, at medlemsstaten skal tilbagebetale midler.

Rumlig opløsning: den detaljeringsgrad, som kan spores af en satellitføler eller vises i et satellitbillede, udtrykt i (centi)meter pr. pixel.

Skymaske: et filter som udelukker skykontaminerede pixels fra et satellitbillede.

Systemet til identifikation af landbrugsparcer: en database over landbrugsarealerne i en medlemsstat, som bruges i forbindelse med udbetaling af direkte støtte under den fælles landbrugspolitik og kontrol af, om landbrugernes ansøgninger er støtteberettigede.

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING
"ANVENDELSE AF NYE BILLEDETEKNOLOGIER TIL MONITORERING UNDER DEN
FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK: DER ER GENERELT GJORT KONSTANTE
FREMSKRIDT, SOM DOG HAR VÆRET LANGSOMMERE INDEN FOR KLIMA- OG
MILJØOVERVÅGNING"**

RESUMÉ

I. Kommissionen er fuldt ud indstillet på fortsat at forenkle og modernisere en af de første og mest omfattende EU-politikker, nemlig den fælles landbrugspolitik, og hilser Revisionsrettens særberetning velkommen.

Denne meget innovative tilgang til kontrol i form af monitorering er baseret på en automatiseret analyse af data fra Copernicus Sentinel-satellitter med henblik på at fastslå, om modtagerne af støtte under den fælles landbrugspolitik er berettiget hertil, og dermed erstatte ressourcekrævende inspektioner på bedriften. Der er planlagt opfølgingsmetoder ved hjælp af andre nye teknologier (såsom geotaggede fotos) i tilfælde af utilstrækkelig dokumentation i form af satellitdata. Kontrol i form af monitorering gør det muligt at give landbrugerne advarselsmeddelelser og giver dem mulighed for at træffe korrigerende foranstaltninger for at opfylde kravene til støtteberettigelse og modtage betalinger.

For at fremskynde udbredelsen af ny teknologi har Kommissionens tjenestegrene gjort en betydelig indsats for at skabe de retlige og tekniske rammer, som er nødvendige for, at medlemsstaterne kan indføre "kontrol i form af monitorering". Kommissionen tilbød vejledning og praksisorienteret uddannelse til de første, der indførte systemet, samt finansiel støtte til ibrugtagning af Copernicus' data- og informationsadgangstjenester (DIAS)

Fem medlemsstaters anvendelse af kontrol i form af monitorering i 2019 inden for rammerne af den nuværende fælles landbrugspolitik skal betragtes som en indledende fase, der vil danne grundlag for det fremtidige arealovervågningssystem (som er planlagt i henhold til den foreslåede lovgivningsmæssige ramme for den fælles landbrugspolitik efter 2020).

De seneste oplysninger fra de medlemsstater, der gennemfører kontrollen i form af monitorering, er positive og opmuntrende. I mange tilfælde har de mangler, der blev forudset inden lanceringen, vist sig ikke at give anledning til større problemer.

II. Sentinel 1A-, Sentinel 2A-, Sentinel 1B- og Sentinel 2B-satellitterne blev lanceret henholdsvis den 3. april 2014, den 25. juni 2015, den 25. april 2016 og den 7. marts 2017. Efter en indkøringsfase på nogle få måneder fra disse lanceringsdatoer har hver af Sentinelsatellitterne i driftstilstand leveret jordobservationsdata, der distribueres inden for rammerne af politikken for frit tilgængelige, fuldstændige og åbne Copernicusdata.

VII. Kommissionen betragter kontrol i form af monitorering som en meget innovativ proces, der kræver en gradvis udvidelse af anvendelsesområdet for de omfattede foranstaltninger og krav med udgangspunkt i de indhøstede erfaringer. Ændringen af gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 blev først vedtaget i oktober 2019. Dette tilvejebringer retsgrundlaget for at påbegynde gennemførelsen af kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse.

Indtil videre har seks medlemsstater gennemført pilotundersøgelser i 2019 vedrørende kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse på anden vis end ved kontrol af berettigelsen til direkte arealstøtte.

Kommissionen forventer, at medlemsstaterne yderligere vil indføre kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse og arealbaserede foranstaltninger til udvikling af landdistrikter.

VIII. Kommissionen accepterer anbefalingerne.

INDLEDNING

3. I forordning (EU) nr. 1306/2013 er der fastsat et princip om, er der gennem krydsoverensstemmelsessystemet er en forbindelse mellem landbrugernes fulde modtagelse af støtte under den fælles landbrugspolitik og overholdelsen af et sæt grundlæggende regler vedrørende de tre områder, hvor offentligheden har nogle forventninger til miljø, sundhed og dyrevelfærd.

11. Betydningen af "Maltaerklæringen" ligger også i, at der så vidt muligt vil finde et skifte sted fra kontrol til forebyggelse. Ved hjælp af nye teknologier og en konstant e-overvågning af landbrugsaktiviteter modtager betalingsorganerne oplysninger, som de kan anvende til rådgivning om og fremme af overholdelsen af reglerne om støtteberettigelse på en forebyggende og proaktiv måde i stedet for at pålægge sanktioner efterfølgende. Dette understøttende aspekt var afgørende for Kommissionens senere foranstaltninger og et af de ledende principper for ændring af den retlige ramme med henblik på at muliggøre kontrol i form af monitorering.

17. En af de vigtigste grunde til at påbegynde kontrol i form af monitorering er muligheden for at forhindre sanktioner ved at orientere modtageren om potentiel manglende overholdelse og give mulighed for afhjælpende foranstaltninger. Med kontrol i form af monitorering har støttemodtagerne mulighed for at ændre støtteansøgningen på grundlag af løbende ajourførte oplysninger om aktiviteterne på bedriften og en dialog med det ansvarlige betalingsorgan. Denne mulighed er ikke tilgængelig med den klassiske kontroltilgang. Efter en klassisk markinspektion foretages der nedsættelser og pålægges sanktioner, hvis der konstateres manglende overholdelse.

19. Man kan forestille sig situationer, hvor medlemsstaterne yder tjenester, uden at det er nødvendigt at give "adgang til deres data". Dette er f.eks. planlagt i forbindelse med arealovervågningssystemet — der som et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) er et obligatorisk element i Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020.

BEMÆRKNINGER

25. Den tjenestegren, der er ansvarlig for regnskabsafslutningen, har været involveret i alle faser af kontrollen i form af monitorering. Da medlemsstaterne fremlagde deres forslag, var revisionsenheden til stede for at besvare eventuelle spørgsmål, de måtte have om den procedure, der skulle anvendes i forbindelse med overensstemmelsesrevisioner.

26. Kommissionen gav i sine skrivelser til de betalingsorganer, der gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019, ikke forhåndsgarantier, men gav snarere udtryk for, at den var rede til at afholde drøftelser og finde en løsning i tilfælde af systemiske problemer, der blev indberettet i god tid.

27. Kommissionen kan ikke acceptere kontrolmetoderne. Den fastsætter generelle mål og giver vejledning. Ikke desto mindre gav Kommissionen en vis garanti for, at de metoder, der blev anvendt til kontrol i form af monitorering, blev drøftet, sådan som det er blevet bekræftet i administrative skrivelser fra generaldirektøren med angivelse af eventuelle problemer.

28. Kommissionen bemærker, at de generelle regler i den fælles landbrugspolitik om inddrivelse af beløb finder anvendelse på transaktioner, der er omfattet af kontrol i form af monitorering. Dette betyder, at uretmæssigt udbetalte beløb skal tilbagebetales, uanset om den traditionelle metode eller metoden med kontrol i form af monitorering anvendes. Opdateringscyklussen for

markidentifikationssystemet samt de obligatoriske inddrivelsesprocedurer med tilbagevirkende kraft sikrer afsløring og opfølgning af overbetalinger.

Kommissionen meddelte fra starten, at de acceptable niveauer for fejlagtige røde og fejlagtige grønne fejl ville blive taget op igen. Ud fra de erfaringer, der blev indhøstet i 2019, og som er blevet underbygget af oplysninger fra sektoren, vil Kommissionen være i stand til at revidere værdierne for 2020.

29. Udviklingen af en ramme for kvalitetsvurdering kræver tilstrækkelig erfaring med den pågældende metode. Da den retlige ramme for kontrol i form af monitorering kun har været tilgængelig siden maj 2018, og da der kun var ét betalingsorgan, som gennemførte kontrol i form af monitorering i 2018, er det forståeligt, at der endnu ikke er blevet udarbejdet detaljerede kvalitetsvurderingsinstrukser.

30. Selv om kontrol i form af monitorering gør brug af Sentineldata til automatiseret monitorering af landbrugsaktiviteter og -betingelser, giver den også medlemsstaterne mulighed for at anvende andre nye teknologier som f.eks. geotaggede fotos til opfølgning af parceller, for hvilke der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger.

Alle de "grønne" elementer, der er anført i tabel 1, kan håndteres med geotaggede billeder i forbindelse med de tilladte opfølgninger (for parceller, hvor monitoreringen ved hjælp af Sentineldata var utilstrækkelig) inden for rammerne af tilgangen med kontrol i form af monitorering.

33. Kommissionen bemærker, at erfaringerne fra 2019 viser, at antallet af gule parceller og det ekstra arbejde for betalingsorganerne ikke var så omfattende, som medlemsstaterne havde forventet.

39. Selv om data- og informationsadgangstjenesterne (DIAS) ikke blev anvendt i driftstilstand, blev de testet effektivt af visse betalingsorganer inden for rammerne af dette initiativ. Det gav praktisk erfaring med systematisk analyse af Sentineldata i forskellige cloudmiljøer og i forbindelse med nyudviklinger. Betalingsorganerne og Kommissionen har opnået værdifulde erfaringer, og tilbagemeldingerne er positive. Nogle medlemsstater giver udtryk for, at de er rede til at deltage i denne ordning. Det skal understreges, at valget af IT-infrastruktur og det dertil knyttede udbud normalt træffes efter grundig analyse med ofte lange investeringscykluser, navnlig når medlemsstaterne allerede har investeret i egen infrastruktur.

40. DIAS er som nævnt et forholdsvis nyt initiativ, der afviger fra den traditionelle adgang til data og behøver tid til at få fodfæste. I lyset af de stadigt stigende mængder arkiverede Sentineldata skaber flytningen af Sentineldata til brugerne flaskehalse, lægger beslag på store mængder netbåndbredde og begrænser brugernes mulighed for selv at forvalte disse data og den infrastruktur, der skal behandle dem. Det moderne alternativ er at bringe brugernes algoritmer til dataene og give brugerne mulighed for at etablere deres behandlingskæde og værdiforøgende tjenester oven på datasøerne. DIAS er blevet oprettet i overensstemmelse med dette nye paradigme. Brugere kan så opbygge fællesskaber eller virksomheder oven på disse DIAS og udveksle software og viden med deres egne brugere. Som nye initiativer skal DIAS gøre deres tjenester og forretningsmodeller bedre kendt hos brugerne, og de skal gøres mere forståelige. De bevæger sig i et konkurrencepræget miljø og har frihed til at tilpasse sig til deres potentielle brugeres behov. Overgangen fra privatejet infrastruktur til offentlige cloudtjenester ændrer udbuds- og omkostningsmodellerne, og brugerne vil sandsynligvis stadig være afhængige af allerede indkøbt infrastruktur. Imidlertid er samplacering af Copernicusdata, lagring, behandlingskapacitet og software til gavn for brugerne et must i de kommende år.

46. Kommissionen ser med tilfredshed på denne meget hurtige udvikling i indførelsen af en innovativ teknologi i betragtning af det stærkt regulerede kontrolmiljø for betalinger under den fælles landbrugspolitik.

49. Kommissionen påpeger, at der ikke er noget retligt krav om, at betalingsorganer skal foretage opfølgende besøg på (røde) parceller, når det er indlysende, at de ikke opfylder kravene.

60. I artikel 68 i Kommissionens forslag til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 er det fastsat, at medlemsstaterne skal oprette og varetage driften af et arealovervågningssystem. "Arealovervågningssystem": en procedure for regelmæssig og systematisk observation, sporing og evaluering af landbrugsaktiviteterne og praksis på landbrugsarealer ved hjælp af data fra Copernicus Sentinelsatellitter eller andre data med mindst samme værdi.

61. Ændringen af gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 blev først vedtaget i oktober 2019, hvilket også giver medlemsstaterne mulighed for at foretage kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse.

Seks medlemsstater gennemførte pilotundersøgelser i 2019 vedrørende kontrol af krydsoverensstemmelse i form af monitorering på anden vis end ved kontrol af berettigelsen til direkte arealstøtte.

Kommissionen inviterer alle medlemsstaternes betalingsorganer til halvårslige workshops med henblik på at fremlægge de seneste oplysninger om anvendelsen af disse nye monitoreringsteknologier.

65. På grundlag af den tekniske kapacitet på daværende tidspunkt begyndte Kommissionens arbejde med anvendelsen af kontrol i form af monitorering for arealbaserede direkte betalingsordninger frem for krydsoverensstemmelse og ordninger for miljøvenligt landbrug under udvikling af landdistrikter, hvor mere specifikke og kvalitative krav skal tages i betragtning. I 2019 blev kontrol i form af monitorering derfor udvidet til også at omfatte krydsoverensstemmelse.

66. I tabellen over foreslåede normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) (som anført i bilag III til forslaget til forordning om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) foreslås ti fremtidige GLM-normer, hvoraf fem anses for at kunne blive omfattet af monitorering (1, 3, 7, 8 og 9) (med visse begrænsninger). Fire andre GLM-normer vil kunne monitoreres i det mindste delvist (et eller flere underkrav kan monitoreres). Den resterende norm, GLM 5, vil blive gennemført via et IT-værktøj, som vil lette automatiseret kontrol uden besøg på stedet. Denne norm kan derfor monitoreres fuldt ud (om end ikke via Sentineldata).

Med hensyn til de lovgivningsbestemte forvaltningskrav kan der være visse områdebaserede elementer, der vil kunne monitoreres, afhængigt af omfanget/arten af foranstaltningerne i nitrathandlingsprogrammet eller forvaltningsplanen i henhold til et naturdirektiv. Derfor kan disse lovgivningsbestemte forvaltningskrav i det mindste delvist monitoreres.

67. Monitorering af jordoverfladetemperaturen er en af de højtprioriterede opgaver for Copernicus, som er tilrettelagt af Kommissionen og Den Europæiske Rumorganisation (ESA). Monitorering af jordoverfladetemperaturen er blevet foreslået i forbindelse med de yderligere opgaver, der skal lanceres efter 2025. Specifikationerne for opgaven er blevet fastlagt af internationale eksperter, herunder fra Kommissionen. I betragtning af de teknologiske muligheder og de politiske brugerkrav er den planlagte rumlige opløsning på 50 meter. Der vil blive sikret fuld interoperabilitet med S2 og næste generation af S2.

68. Den nuværende teknologiske tekniske kapacitet begrænser muligheden for fuld monitorering til én GLM-norm efter de gældende regler for krydsoverensstemmelse og delvist til fire af de andre syv, hvor delkrav kan monitoreres.

Kommissionen forventer også, at monitoreringen i sidste ende vil blive udvidet til at omfatte arealbaserede foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne.

69. Kontrol i form af monitorering kan ikke verificere alle krydsoverensstemmelseskrav, f.eks. fødevarerikkerhed, identifikation af dyr og dyrevelfærd.

74. Kommissionen foreslog i sit forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 en række indikatorer på følgende grundlag:

- Outputindikatorer: har til formål at kæde udgifter sammen med output. De anvendes til den årlige performanceafstemning.
- Resultatindikatorer: anvendes til at kæde output sammen med specifikke mål, til at fastsætte mål (gennem godkendte interventioner) og til at overvåge fremskridt med gennemførelsen (performancegennemgang).
- Effektindikatorer: bidrager til at evaluere den fælles landbrugspolitik performance i forhold til specifikke mål (midtvejsevaluering og efterfølgende evaluering).

75. Vores fremtidige indikatorer for den fælles landbrugspolitik er væsentlige og relevante for måling af landbrugernes forpligtelser til at afbøde klimaændringerne. Måling af den fælles landbrugspolitik reelle bidrag til emissionsreduktioner er imidlertid for kompleks og kræves ikke af medlemsstaterne i den årlige rapport.

76. Ud over disse tre effektindikatorer, som delvist kan være baseret på Sentinel- og Copernicusdata, anmoder Kommissionen medlemsstaterne om at indføre et system for indsamling af pålidelige og nøjagtige data (output og resultater) om gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, og satellitter kan hjælpe medlemsstaterne med at gøre det.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

77. Kommissionen hilser Revisionsrettens konklusioner velkommen og vil fortsat arbejde for at fremme udbredelsen af nye teknologier både hos forvaltninger og landbrugere. Den hidtidige indsats har muliggjort de betydelige resultater, der indtil videre er opnået, nemlig at de nye teknologier vinder terræn, og den praktiske gennemførelse er godt på vej i flere medlemsstater. Der forventes yderligere fremskridt, også som følge af Kommissionens iværksættelse af foranstaltninger til opfyldelse af de anbefalinger, som Revisionsretten har foreslået i denne særberetning.

78. Ændringer i lovgivningen samt vejledning til medlemsstaterne blev udarbejdet i tæt samarbejde mellem Kommissionens politik- og revisionsekspertter. Derfor blev behovet for at sikre fleksibilitet afvejet mod at sikre mindst mulig risiko for potentielle finansielle korrektioner.

79. Resultaterne fra de medlemsstater, der faktisk gennemførte kontrol i form af monitorering i 2019, viser, at risikoen for et stort antal utilstrækkelige resultater ikke indtraf. Disse oplysninger, som Revisionsretten fremlagde i tabel 3, var først tilgængelige, efter at Revisionsretten havde gennemført sin undersøgelse (dvs. ved udgangen af ansøgningsåret 2019).

82. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at indføre den nye monitoreringstilgang ved gradvist at indfase og udvide anvendelsesområdet for foranstaltninger og grupper af omfattede landbrugere.

Resultaterne fra de medlemsstater, der gennemfører den nye monitoreringstilgang, var meget positive og bekræftede ikke de hindringer, som betalingsorganerne havde påpeget i undersøgelsen.

Anbefaling 1 — Fremme kontrol i form af monitorering som betalingsorganernes vigtigste kontrolsystem

Eftersom der i den fremtidige fælles landbrugspolitik er planlagt øget subsidiaritet til medlemsstaterne, anser Kommissionen Revisionsrettens anbefaling nr. 1 for at ligge inden for nærhedsprincipets rammer.

1) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil stille en facilitet til rådighed for medlemsstaterne med henblik på udveksling af bedste praksis og tekniske løsninger, der gennemføres af betalingsorganerne.

2) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Bestræbelserne på at fastlægge et kvalitetsvurderingssystem for kontrol i form af monitorering er i gang.

3) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Dette bør ske ved hjælp af eksisterende tjenester såsom DIAS, der udgør det digitale miljø, som gør det muligt for de relevante aktører at dele algoritmer, software, viden og data mellem deres brugere.

83. Den nuværende teknologiske tekniske kapacitet begrænser muligheden for fuld monitorering til én GLM-norm efter de gældende regler for krydsoverensstemmelse og delvist til fire af de andre syv, hvor delkrav kan monitoreres.

Retsakten giver nu medlemsstaterne mulighed for at påbegynde gennemførelsen af kontrol i form af monitorering af krydsoverensstemmelse, og mange medlemsstater befinder sig i en undersøgelsesfase, hvor de vurderer virkningerne af kontrol i form af monitorering for krydsoverensstemmelseskontrollsystemet.

84. Sentinel er egnet til direkte overvågning af visse output- og resultatindikatorer i medlemsstaterne.

Copernicus giver mulighed for monitorering af indikatorerne for den fælles landbrugspolitik.

Anbefaling 2 — Gøre bedre brug af nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav

1) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil i tæt samarbejde med medlemsstaterne identificere de vigtigste hindringer for en udvidelse af kontrol i form af monitorering og foreslå passende juridiske og tekniske løsninger.

2) Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at fremme brugen af nye teknologier til overvågning og gennemførelse af politikker, så alle aktører i landbrugssektoren kan høste fordelene ved innovation.

Revisionsholdet

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

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Gareth Roberts, attachéerne Ramona Bortnowschi og Olivier Prigent, ledende administrator Richard Hardy, opgaveansvarlig Jindrich Dolezal, viceopgaveansvarlig Els Brems samt revisorerne Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach og Pekka Ulander. Richard Moore ydede sproglig støtte.



Fra venstre til højre: Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

Tidslinje

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	27.3.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	14.11.2019
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	8.1.2020
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	24.1.2020

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i brugen.

Tilladelse til at gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten. Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at kontrollere deres politik for beskyttelse af privatlivets fred.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-4252-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/509258	QJ-AB-20-001-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-4227-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/10479	QJ-AB-20-001-DA-Q

Nye billedteknologier, såsom de EU-ejede Copernicus Sentinelsatellitter, kan blive banebrydende inden for monitorering under den fælles landbrugspolitik og ligeledes være til fordel for landbrugere og for miljøet. Vi konstaterede, at Kommissionen har tilskyndet medlemsstaternes betalingsorganer til at anvende nye teknologier, især til overvågning af udbetaling af direkte arealstøtte. I 2019 anvendte 15 betalingsorganer i fem medlemsstater Sentineldata til at kontrollere støtteansøgninger, men en række hindringer gør det på nuværende tidspunkt vanskeligt for betalingsorganerne at gøre større brug af nye teknologier. Vi anbefaler, at Kommissionen mindsker disse hindringer og gør bedre brug af nye teknologier til monitorering af miljø- og klimakrav.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

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

Tlf. +352 4398-1

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