

DEN EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

Særberetning nr. 8

2008

# ER KRYDSOVERENSSTEM- MELSESORDNINGEN EFFEKTIV?



DA





Særberetning nr. 8 // 2008

# ER KRYDSOVERENSSTEM- MELSESORDNINGEN EFFEKTIV?

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
L – 1615 Luxembourg

Tlf. (352) 4398 45410  
Fax (352) 4398 46430  
E-post : [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
internet : <http://www.eca.europa.eu>

## Særberetning nr. 8 // 2008

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

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2009

ISBN 978-92-9207-113-4

DOI 10.2865/30878

© De Europæiske Fællesskaber, 2009

Eftertryk tilladt med kildeangivelse

*Printed in Belgium*

# INDHOLD

## Punkt

### TERMER OG FORKORTELSER

#### I-IV RESUMÉ

#### 1-8 INDLEDNING

#### 1-6 KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

#### 7-8 RETSGRUNDLAG FOR OG GENNEMFØRELSE AF KRYDSOVERENSSTEMMELSE

#### 9-11 REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG

#### 9-11 REVISIONEN HAVDE TIL FORMÅL AT VURDERE KRYDSOVERENSSTEMMELSENS EFFEKTIVITET

### 12-84 BEMÆRKNINGER

#### 12-21 MÅL OG ANVENDELSESOMRÅDE FOR KRYDSOVERENSSTEMMELSE

12-15 MÅLENE ER IKKE OPSTILLET SOM »SMART«- MÅL

16-18 RÆKKEVIDDEN AF KRYDSOVERENSSTEMMELSEN ER IKKE DEFINERET GODT

19-21 DER KAN KUN FORVENTES BEGRÆNSEDE RESULTATER PÅ BEDRIFTSPLAN

#### 22-44 ANVENDELSE AF RETSGRUNDLAGET

22-23 MEDLEMSSTATERNES IMPLEMENTEREDE KUN KRAVENE OG NORMERNE DELVIST

24-28 LANDBRUGERNE SKAL OVERHOLDE MANGE OG KOMPLICEREDE LOVGIVNINGSBESTEMTE FORVALTNINGSKRAV

29-37 RETSGRUNDLAGET FOR GLM ER BEGRÆNSET

38-44 KOMMISSIONEN BURDE HAVE LAVET MERE DÆKKENDE VEJLEDNINGER OG GENNEMFØRT

MERE DÆKKENDE KONTROL FOR SÅ VIDT ANGÅR KRAV OG NORMER

#### 45-58 KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER

47-51 VISSE CENTRALE ELEMENTER I KONTROL- OG SANKTIONSSYSTEMERNE FOR ORDNINGEN FOR UDVIKLING

AF LANDDISTRIKTER ER BLEVET SVÆKKET VED INDFØRELSEN AF KRYDSOVERENSSTEMMELSESDRIFTSORDNINGEN

52-58 KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG MILJØVENLIGE LANDBRUGSFORANSTALTNINGER ER IKKE ALTID KLART ADSKILT

#### 59-75 KONTROL- OG SANKTIONSSYSTEMERNE

59-66 KONTROLSYSTEMET GIVER IKKE TILSTRÆKKELIG SIKKERHED FOR, AT LANDBRUGERNE OVERHOLDER KRAVENE

67-75 SANKTIONSSYSTEMET ER SVAGT OG FØRER KUN TIL BEGRÆNSEDE NEDSÆTTELSER AF DE DIREKTE BETALINGER

#### 76-84 OVERVÅGNING OG RAPPORTERING

76-80 PÅ NOGLE OMRÅDER ER DATAENE IKKE PÅLIDELIGE OG KONTROL- OG OVERENSSTEMMELSESSATSERNE OVERVURDEREDE

81-84 KOMMISSIONENS OVERVÅGNING AF RESULTATERNE VAR MANGELFULD

### 85-90 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

### KOMMISSIONENS SVAR



# TERMER OG FORKORTELSER

**Direkte betaling:** en betaling ydet direkte til landbrugerne under en af de i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 anførte støtteordninger

**EU:** Den Europæiske Union

**GLM:** God landbrugs- og miljømæssig stand. GLM henviser til en række normer, der er fastsat af medlemsstaterne på områderne jordbevaring og minimumsvedligeholdelse af jorden (på grundlag af definitionen i bilag IV til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003), samt forpligtelser i forbindelse med permanente græsarealer

**Permanente græsarealer:** i forbindelse med krydsoverensstemmelse defineres permanente græsarealer som arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, og som holdes uden for bedriftens omdrift i mindst fem år. Det er et element i GLM

## Retsgrundlag:

**Rådets forordning:** Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270 af 21.10.2003, s. 1)

**Kommissionens forordning:** Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 141 af 30.4.2004, s. 18)

Lovgivning vedtaget af medlemsstaterne inden for rammerne af ovennævnte bestemmelser

**SMART:** Specifikke – Målbare – Accepterede – Relevante – Tidsbestemte

**SMR:** Lovgivningsbestemte forvaltningskrav. Disse krav er fastsat i bestemte artikler i 19 direktiver og forordninger (opført på en liste i bilag III til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003) på følgende områder: miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd.

# RESUME

## I.

Krydsoverensstemmelsesordningen, der er en meget vigtig del af den fælles landbrugspolitik, har eksisteret siden 2005 og forbinder de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik med overholdelsen af visse regler på miljø-, sundheds- og dyrevelfærdsområdet.

## II.

På grundlag af resultaterne af en revision af effektiviteten af krydsoverensstemmelsesordningen har Retten konkluderet, at:

- målene for og rækkevidden af krydsoverensstemmelsesordningen ikke er defineret godt nok, og det derfor er uklart, hvad der er formålet med krydsoverensstemmelse
- retsgrundlaget giver betydelige vanskeligheder, navnlig fordi det er for kompliceret
- krydsoverensstemmelsesordningen og ordningen for udvikling af landdistrikter passer ikke sammen
- medlemsstaterne levede ikke op til deres ansvar om at implementere effektive kontrol- og sanktionssystemer. Kontrolsystemet giver derfor ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at landbrugerne overholder bestemmelserne
- data fra medlemsstaterne om kontroller og overtrædelser er ikke pålidelige, og Kommissionens resultatmåling fungerede ikke godt nok.

## III.

På kort sigt kan krydsoverensstemmelsesordningen forbedres ved, at følgende anbefalinger følges:

Fællesskabslovgiver bør eventuelt overveje:

- om nogle elementer i ordningen for udvikling af landdistrikter, f.eks. Kommissionens godkendelse af normer og medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte normer, der kan kontrolleres, også burde finde anvendelse under krydsoverensstemmelsesordningen

## RESUME

- at revidere de principper, der ligger til grund for sanktionssystemet, således at betalingerne nedsættes proportionelt med eller afhængig af, hvor alvorlig den pågældende landbrugers manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne var.
- implementere effektive kontrol- og sanktionssystemer, der giver tilstrækkelig sikkerhed for, at landbrugerne opfylder alle betingelser og overholder alle retsregler
- indberette fuldstændige og pålidelige data rettidigt.

### Kommissionen bør:

- udvikle de mål, der er fastsat i Rådets forordning, og beskrive dem udførligt for at formulere dem som »SMART«-mål og indplacere dem i et logisk hierarki
- harmonisere ordningerne for krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikter, navnlig ved at genindføre de bestemmelser om udvikling af landdistrikter, der blev svækket ved indførelsen af krydsoverensstemmelse
- trække en klar linje mellem krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug for at sikre, at der kun ydes støtte til udvikling af landdistrikter, hvis landbrugeren opfylder forpligtelser, der går ud over de krav og normer, der skal opfyldes under krydsoverensstemmelse
- ændre kontrolsystemet, således at mindst 1 % af de bedrifter, der skal opfylde hver enkelt forpligtelse, kontrolleres
- indføre de elementer, der er centrale for et godt resultatmålingssystem, navnlig ved at fastsætte relevante indikatorer og udgangsniveauer (baseline levels)
- undersøge og analysere de data, medlemsstaterne har indberettet, nærmere og stille større krav til kvaliteten af disse data

### Medlemsstaterne bør:

- fastsætte et fuldstændigt sæt krav og normer, der kan kontrolleres, og som kan anvendes på bedriftsplan

### IV.

Hvis man skal opnå de potentielle positive virkninger på langt sigt, skal ordningen forbedres betydeligt, navnlig ved at man følger følgende anbefalinger:

### Kommissionen bør:

- forenkle retsgrundlaget, navnlig ved at bygge det op omkring de væsentligste elementer i landbrugsaktiviteten, hvor der ønskes forbedringer, ved at angive, hvilke resultater der forventes og ved at opstille kravene og normerne i prioriteringsrækkefølge.
- basere de resultater, der skal opnås, på behovsvurderinger og særlige undersøgelser
- vurdere kvaliteten af de krav og normer, medlemsstaterne har defineret.

### Medlemsstaterne bør:

- forpligtes til at fastsætte de præcise forpligtelser, der hidrører fra lovgivningen i givet fald under hensyntagen til de specifikke karakteristikker på området og landbrugspraksis.

# INDLEDNING

## KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

1. Indtil 2005 hang betalingerne under den fælles landbrugspolitik sammen med landbrugsproduktionen, og denne sammenkobling blev anset for at forvride markeder og for at have negative konsekvenser for landskab og miljø, f.eks. kunne det medføre vandforurening på grund af øget brug af pesticider og gødning og forringe biodiversiteten. Reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2003, der trådte i kraft i januar 2005, skal gøre noget ved disse problemer navnlig ved at bryde forbindelsen mellem landbrugsstøtten og landbrugsproduktionen (»afkobling«).
2. Rådet<sup>1</sup> indførte krydsoverensstemmelse som et element i den fælles landbrugspolitik. Krydsoverensstemmelse forbinder de fleste betalinger under den fælles landbrugspolitik med overholdelsen af bestemte regler på områderne miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd samt med bevarelsen af alle landbrugsarealer (især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål) i god landbrugs- og miljømæssig stand. Disse regler er fastsat i lovgivningsbestemte forvaltningskrav (SMR) og normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM). Hvis en landbruger ikke overholder kravene og normerne, kan den betaling, han modtager, nedsættes, og i ekstreme tilfælde bortfalde. Dertil kommer, at han også kan få pålagt sanktioner i medfør af de pågældende direktiver eller forordninger.

<sup>1</sup> Jf. Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (jf. henvisningen i »Termer og forkortelser«).

TABEL 1

### LOVGIVNINGSBESTEMTE FORVALTNINGSKRAV (SMR), DER SKAL OVERHOLDES VED KRYDSOVERENSSTEMMELSE

Regeltype	Henvisning til Rådets forordning	Gældende fra	Politikområde	Udvalgte artikler fra følgende fællesskabslovgivning (jf. bilag III i Rådets forordning)
SMR	Artikel 4	2005	Miljø	Fugledirektivet
				Grundvandsdirektivet
				Slamdirektivet
				Nitratdirektivet
				Naturtypedirektivet
	Bilag III	2006	Folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed	2 direktiver og 2 forordninger om identifikation og registrering af dyr
				Direktivet om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler
				Direktivet om forbud mod anvendelse af visse stoffer i husdyrbrug
				Forordning om foderstof- og fødevarerlovgivningen
				3 direktiver og 1 forordning om forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse dyresygdomme
2007	Dyrevelfærd	3 direktiver om dyrebeskyttelse		

3. I en tidligere beretning<sup>2</sup> erkendte Retten vigtigheden af princippet om, at betalinger under den fælles landbrugspolitik skal kobles sammen med overholdelsen af visse bestemmelser på områderne miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd.
4. Normerne for GLM gælder i alle medlemsstater fra 1. januar 2005<sup>3</sup>, mens indførelsen af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i krydsoverensstemmelsesordningen, dvs. muligheden for at nedsætte betalingerne under den fælles landbrugspolitik, indføres gradvist. De medlemsstater, der anvender enkeltbetalingsordningen (EU-15 samt Malta og Slovenien), skal indføre de lovgivningsbestemte forvaltningskrav mellem 2005 og 2007 afhængig af det pågældende politikområde (miljø, sundhed og dyrevelfærd). Tidsplanen for gennemførelsen af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i de øvrige medlemsstater strækker sig fra mellem 2009 og 2011 for EU-10 (minus Malta og Slovenien) til mellem 2012 og 2014 for Bulgariens og Rumæniens vedkommende.
5. **Tablet 1 og 2** giver et overblik over de bestemmelser, der skal overholdes i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

<sup>2</sup> Særberetning nr. 14/2000 om en grønnere fælles landbrugspolitik (EFT C 353 af 8.12.2000).

<sup>3</sup> Og i Bulgarien og Rumænien fra deres tiltrædelse i januar 2007.

TABEL 2

## GLM-BESTEMMELSER, DER SKAL OVERHOLDES VED KRYDISOVERENSSTEMMELSE

Regeltype	Henvisning til Rådets forordning	Gældende fra	Tema (problem) i bilag IV og permanente græsarealer	Normer i bilag IV og forpligtelser i forbindelse med permanente græsarealer
GLM	Artikel 5, stk. 1	2005	Jorderosion	Minimumsjorddække Minimumsarealforvaltning Bevarelse af terrasser
	Bilag IV		Jordens indhold af organiske stoffer	Normer for vekseldrift, hvis relevant Forvaltning af stubmarker
			Jordens struktur	Passende anvendelse af maskiner
			Minimumsniveau for vedligeholdelse	Minimumsbelægningsgrader for dyr Beskyttelse af permanente græsarealer Bevarelse af landskabstræk Undgåelse af, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord Pleje af olivenplantager i god vegetativ stand
Artikel 5, stk. 2	2005	Permanente græsarealer	Arealer, der var permanente græsarealer på en bestemt dato, forbliver permanente græsarealer.	

6. Krydsoverensstemmelse indebærer ikke udbetaling af budgetmidler i sig selv. Derimod krediteres 75 % af nedsættelserne af de direkte støttebetalinger EU-budgettet. Det drejer sig ganske vist ikke om store beløb (ca. 10 millioner euro i 2005), men reglerne om krydsoverensstemmelse finder anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af en væsentlig del af EU-budgettet (ca. 40 milliarder euro) og gælder for ca. 5 millioner landbrugere.

## RETSGRUNDLAG FOR OG GENNEMFØRELSE AF KRYDSOVERENSSTEMMELSE

7. Retsgrundlaget for krydsoverensstemmelse er en kombination af fire typer dokumenter:
  - a) SMR og GLM i bilagene til Rådets forordning
  - b) kommissionsforordningen om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (jf. »Termer og forkortelser«)
  - c) yderligere retningslinjer, som Kommissionen har udstedt til medlemsstaterne, og
  - d) national lovgivning, hvor de generelle forpligtelser er tilpasset forholdene i den enkelte medlemsstat.
8. Medlemsstaterne er hovedansvarlige for gennemførelsen af krydsoverensstemmelse. For det første skal de omsætte SMR og GLM-normer til operationelle krav og normer, som landbrugerne skal overholde, og for det andet skal de indføre et kontrolsystem, hvor en stikprøve af landbrugere kontrolleres med henblik på at få afsløret manglende overholdelse af bestemmelserne. Kommissionen er ansvarlig for at sikre, at medlemsstaterne varetager deres opgaver i overensstemmelse med retsakterne, og for at overvåge anvendelsen af krydsoverensstemmelse.

# REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG

## REVISIONEN HAVDE TIL FORMÅL AT VURDERE KRYDSOVERENSSTEMMELSENS EFFEKTIVITET

- 9.** Formålet med Rettens revision var at finde ud af, om krydsoverensstemmelsesordningen er effektiv, ved at analysere indførelsen af ordningen og de første år, hvor den er blevet gennemført af Kommissionen og medlemsstaterne. Mere præcist var formålet at besvare følgende spørgsmål:
  - Er målene for og rækkevidden af krydsoverensstemmelsen defineret godt, og kan der forventes resultater på bedriftsplan?
  - Kan retsreglerne for krydsoverensstemmelse implementeres effektivt?
  - Er krydsoverensstemmelsesordningen og politikken for udvikling af landdistrikter tilpasset hinanden?
  - Er kontrol- og sanktionssystemerne effektive?
  - Er der passende rapportering og overvågning?
  
- 10.** Revisionsarbejdet blev gennemført centralt i Kommissionen og i en stikprøve på syv medlemsstater: Finland, Frankrig, Grækenland, Nederlandene, Polen, Portugal og Slovenien. Revision på stedet blev gennemført mellem september og november 2007.
  
- 11.** Retten indsamlede og undersøgte revisionsbeskrivelser gennem interviews og analyser af dokumenter og data. En række bedrifter i hver medlemsstat blev besøgt, og gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen blev undersøgt på bedriftsplan sammen med landbrugerne og de inspektører, der skulle gennemføre kontrol på stedet.

# BEMÆRKNINGER

## MÅL OG ANVENDELSESOMRÅDE FOR KRYDSOVERENSSTEMMELSE

### MÅLENE ER IKKE OPSTILLET SOM »SMART«- MÅL

- 12.** De overordnede mål er fastsat i Rådets forordning. De er ikke formuleret i den dispositive del, men i betragtningerne til forordningen:
- a) »Fuldstændig udbetaling af den direkte støtte bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. Disse regler bør tjene til i de fælles markedsordninger at inkorporere basisnormer for miljø, fødevarerikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, landbrugernes arbejdssikkerhed og god landbrugs- og miljømæssig stand« (anden betragtning).
  - b) »For at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket og sikre, at de bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand, bør der fastlægges normer, uanset om der er et grundlag herfor i medlemsstaternes bestemmelser« (tredje betragtning).
  - c) »Da permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning, bør der indføres foranstaltninger for at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer og undgå en massiv omlægning til agerjord« (fjerde betragtning).
- 13.** Som det fremgår af ovennævnte citat, er de mål, Rådet har fastsat, temmelig generelle, hvilket passer til ordlyden i lovgivning på højere niveau. Men målene blev ikke yderligere uddybet og beskrevet i den dispositive del af Rådets forordning og heller ikke i bilagene. Bilag III er en liste over lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der i virkeligheden består af en række artikler i allerede eksisterende forordninger og direktiver, der ikke blev udfærdiget inden for rammerne af krydsoverensstemmelsesordningen. Tilsvarende er der i bilag IV en liste over meget generelle »problemer« og »normer«, der har til formål at definere betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, men som heller ikke kan anvendes direkte på bedriftsplan. Med få undtagelser (f.eks. kravene i medfør af forordningen om foderstof- og fødevarelovgivningen, jf. **tabel 1**) er disse bestemmelser ikke blevet gjort klarere eller defineret mere præcist af Kommissionen eller medlemsstaterne. Dette retsgrundlag har i sidste ende bevirket, at de mål, der skal opfyldes gennem krydsoverensstemmelse, ikke er opstillet som »SMART«-mål. Ifølge principperne for forsvarlig finansiel forvaltning (artikel 27, stk. 3, i Rådets finansforordning henviser specifikt hertil) skal navnlig politikmål opstilles som specifikke, målbare, accepterede, relevante og tidsbestemte målsætninger (forkortet »SMART«), og de skal indplaceres i et hierarki, der går fra overordnede mål til umiddelbare, specifikke og operationelle mål. Princippet om, at der skal opstilles resultatindikatorer og udgangsniveauer (baseline levels), er heller ikke overholdt. Uden »SMART«-mål, resultatindikatorer og udgangsniveauer kan målopfyldelsen ikke overvåges præcist (jf. punkt 81-84).

- 14.** For at illustrere den situation, der beskrives ovenfor, kan man se på målet om at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket. Kommissionen gav ingen præcis definition af nedlæggelse af landbrugsjorder og forklarede ikke, hvilke problemer (miljømæssige og/eller sociale) der skal tages fat på, og heller ikke, hvordan krydsoverensstemmelsesordningen blandt de forskellige andre disponible politikinstrumenter kunne bidrage til opfyldelsen af dette mål. Kommissionen indsamlede ikke data for at overvåge de forskellige former for nedlæggelse af jorder, f.eks. jord, der overhovedet ikke bruges, eller jord, der halvt om halvt er opgivet som landbrugsjord. Da der ikke findes mere præcise definitioner eller er indsamlet relevante data, er det ikke muligt at finde ud af, om målet om at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket, er nået.
- 15.** I den forbindelse fremgik det af revisionen, at der var fastsat nogle forpligtelser på bedriftsplan, der var relevante for den enkelte medlemsstat og det pågældende politikområde, men også at disse forpligtelser i mange tilfælde kun var formelle og ikke kunne forventes at give de ønskede resultater. **Tekstboks 1** nedenfor giver eksempler på begge situationer.

#### EFFEKTEN AF KRYDSOVERENSSTEMMELSE PÅ BEDRIFTSPLAN

Med hensyn til målet om at inkorporere basisnormer for miljø i de fælles markedsordninger henvises der i Rådets forordning til fem direktiver (jf. **tabel 1**), for hvilke medlemsstaterne skal fastsætte operationelle krav, som landbrugerne skal overholde. På bedriftsplan konstateredes der følgende ved revisionen:

- I Slovenien er det for de fleste landbrugeres vedkommende kun kravet om, at landbrugerne ikke er blevet dømt for overtrædelse af bestemte retsregler, der kontrolleres i forbindelse med de to direktiver, der har til formål at beskytte fugle og bevare naturtyper. Der er ingen krav for så vidt angår landbrugspraksis, der kan skade fugle eller naturtyper.
- I Frankrig er det eneste krav, der kontrolleres i forbindelse med det direktiv, der går ud på at beskytte jorden, når der spredes slam, kravet om, at der er indgået en kontrakt med slamleverandøren, og at kontrakten indeholder visse formelle bestemmelser. Der stilles ikke krav til slammets indhold (f.eks. mængden af tungmetaller) eller til jordkvaliteten.
- I Nederlandene besluttede det inspektionsorgan, der var ansvarligt for at kontrollere overholdelsen af kravene til krydsoverensstemmelse i henhold til direktivet om beskyttelse af grundvandet mod forurening, at det ikke var nødvendigt at aflægge besøg på en bedrift, og den begrundede det med, at »bedriften var forbundet til et kloaksystem«. Landbrugspraksis, der kan medføre forurening, blev ikke kontrolleret.

## RÆKKEVIDDEN AF KRYDSOVERENSSTEMMELSEN ER IKKE DEFINERET GODT

- 16.** Rådets fastlæggelse af rækkevidden af krydsoverensstemmelsen blev ikke underbygget af relevante undersøgelser eller andre former for dokumentation fra Kommissionen, hvori man vurderede, hvilke foranstaltninger der skulle træffes og de potentielle vanskeligheder. Kommissionen kunne således ikke give revisorerne en dokumenteret begrundelse for, hvorfor visse lovgivningsbestemte forvaltningskrav og GLM-normer var taget med i krydsoverensstemmelsen, mens andre ikke var det. De oprindelige forslag fra Kommissionen omfattede f.eks. en GLM-norm, der gik ud på at sikre balancen mellem kunstvanding, afvanding og gendannelse af grundvandsbestanden. Denne norm blev ikke taget med, selv om den vedrørte et af de væsentligste miljøproblemer i de fleste medlemsstater. Endvidere var visse centrale emner, som f.eks. luftforurening, end ikke medtaget i de oprindelige forslag.
- 17.** Med hensyn til rækkevidden af GLM, hedder det i Rådets forordning, at medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Men en væsentlig del af landbrugsjorden er ikke underlagt GLM-regler, f.eks. små olivenproducenter i Grækenland, gartnere (der i nogle områder er blandt de største forurenere) i Nederlandene og parceller i Østrig, som slovenske landbrugere, der bor i Slovenien, dyrker, og omvendt. I ingen af disse tilfælde havde landbrugerne modtaget direkte

Med hensyn til målet om at sikre, at landbrugsarealer bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand er temaerne anført i Rådets forordning (jf. **tabel 2**), og der stilles krav om, at medlemsstaterne definerer operationelle normer, som landbrugerne skal overholde. Det konstateredes dog ved revisionen, at selv om Polen og Nederlandene havde defineret nogle nationale normer, kunne disse normer ikke betragtes som tilstrækkelige til at bevare alle landbrugsarealer i god landbrugs- og miljømæssig stand, da de enten havde for kort rækkevidde eller var for begrænsede.

Med hensyn til målet om at undgå en massiv omlægning af permanente græsarealer til agerjord vedtog Kommissionen en række foranstaltninger i sin forordning. Men det konstateredes ved revisionen, at i Portugal f.eks. var over halvdelen af de permanente græsarealer, der var registreret af Eurostat, ikke omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen (jf. punkt 36). Og for så vidt angår de arealer, der er omfattet af ordningen (47 %), stilles der ikke krav til landbrugerne i forbindelse med dette mål. I Rådets forordning nævnes den »positive miljøvirkning« ved at bevare permanente græsarealer, men hverken Kommissionen eller de portugisiske myndigheder havde defineret indikatorer til måling af en sådan virkning. Det samme blev konstateret i de øvrige reviderede medlemsstater.

betalinger, og landbrugsarealet var ikke blevet kontrolleret inden for rammerne af krydsoverensstemmelsesordningen.

- 18.** Endvidere er rækkevidden af rammerne uklar på grund af uløste uoverensstemmelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne. For eksempel består rammerne for GLM i bilaget til Rådets forordning af fire »problemer« (tre vedrørende bevarelse af jorden og et vedrørende vedligeholdelse), der er udmøntet i 11 normer. Kommissionen mener, at medlemsstaterne bør definere standarder for gennemførelsen af alle 11 normer med undtagelse af de normer, der ikke er relevante for den enkelte medlemsstat. I Frankrig og Portugal mener man til gengæld, at det kun er nødvendigt at definere normer, der vedrører de fire »problemer«, der er nævnt i rammerne. Med hensyn til de lovgivningsbestemte forvaltningskrav fremgik det af revisionen, at det præcise omfang af forordningen om foderstof- og fødevarerlovgivningen (jf. **tabel 1**) stadig ikke var klart. For eksempel er de portugisiske myndigheder og Kommissionen ikke enige om, hvilke forordninger om hygiejne krydsoverensstemmelseskontrollen skal omfatte. Kommissionen anførte i et arbejdsdokument<sup>4</sup>, at tre forordninger om foderstof- og fødevarerlovgivningen, ud over den forordning, der er omhandlet i bilag III til Rådets forordning, var en del af krydsoverensstemmelsen. Men Portugal mener ikke, at der er retsgrundlag for at supplere de krav, der er opført på listen i bilag III.

<sup>4</sup> Kommissionens arbejdsdokument »Guidance document of the Commission services on the hygiene provisions relevant for cross compliance«, DS/2006/16-final, maj 2006.

Til gengæld konstateredes det også i et mindre antal tilfælde, at nogle af de forpligtelser, der var pålagt landbrugerne under krydsoverensstemmelsesordningen, var udformet til at medføre positive resultater på miljøområdet.

- Det fremgik af undersøgelser, at de franske normer for god landbrugs- og miljømæssig stand, der kræver, at landbrugerne skal have en 5-10 meter bred stribe ugødet jord, der fungerer som en stødpude langs vandløb, er en god måde at forebygge vandforurening på.
- Formålet med normerne for vekseldrift i Grækenland er at forbedre jordens indhold af organiske stoffer ved at kræve, at landbrugerne dyrker bælgplanter og inkorporerer disse i jorden på 20 % af de opdyrkede jorder på deres bedrift hvert år.
- De detaljerede og stramme krav til anvendelsen af animalske gødningsstoffer, som Nederlandene har indført, er en af de vigtigste faktorer, der har bidraget til en væsentlig nedsættelse af emissionerne af drivhusgasser fra landbruget.

## DER KAN KUN FORVENTES BEGRÆNSEDE RESULTATER PÅ BEDRIFTSPLAN

- 19.** Målet for Rådets forordning er »at inkorporere basisnormer i de fælles markedsordninger«. Men de lovgivningsbestemte forvaltningskrav og i mange tilfælde også normerne for GLM er afledt af allerede eksisterende lovgivning, der i nogle tilfælde er indført for lang tid siden. For eksempel bygger de lovgivningsbestemte forvaltningskrav på miljøområdet på fem retsakter (jf. **tabel 1**), der trådte i kraft i 1979, 1980, 1986, 1991 og 1992. For så vidt angår de tilfælde, hvor der i den nationale lovgivning er fastsat højere normer, har Kommissionen gjort det klart i et arbejdsdokument<sup>5</sup>, at krydsoverensstemmelsen skal baseres på de lavere EU-normer.
- 20.** På bedriftsplan fandtes næsten alle de forpligtelser, der blev indført med krydsoverensstemmelsesordningen, således allerede i eksisterende almindelig praksis. For eksempel skulle ca. 75 % af de landbrugere, der modtog direkte betalinger i Portugal, ikke opfylde nogen krydsoverensstemmelseskrav for at overholde de lovgivningsbestemte forvaltningskrav på miljøområdet. Deres landbrugspraksis blev således ikke påvirket. Generelt konstateredes det ved revisionen, at der normalt ikke blev stillet krav til landbrugerne i de reviderede medlemsstater, om at de skulle ændre deres eksisterende praksis.
- 21.** For eksempel var det kun én af de besøgte medlemsstater (Grækenland), der definerede specifik landbrugspraksis for at beskytte kolonier af vild fauna på landbrugsparceller, f.eks. ved at stille krav vedrørende slåning og græsning. I Frankrig konstaterede det nationale miljøinstitut, at en reduceret dybde ved jordbearbejdning var en ændring i landbrugspraksis, der kunne forbedre jordstrukturen. Men de franske myndigheder medtog ikke denne norm under krydsoverensstemmelsen. Et rådgivende organ i Nederlandene, der omfattede miljøorganisationer og repræsentanter for landbrugssektoren, foreslog en norm for vekseldrift. Denne GLM-norm blev ikke taget med under krydsoverensstemmelse, da Nederlandene traf det politiske valg kun at medtage normer, der byggede på den gældende nationale lovgivning.

<sup>5</sup> Kommissionens arbejdsdokument »Concerning the statutory management requirements to be respected under cross-compliance as from 2007 – List of cases where Community law sets minimum requirements and where the Member States may set higher, more demanding, standards in national law«; AGR 022361, 8. maj 2005.

## ANVENDELSE AF RETSGRUNDLAGET

### MEDLEMSSTATERNE IMPLEMENTEREDE KUN KRAVENE OG NORMERNE DELVIST

- 22.** I henhold til forordningerne er medlemsstaterne hovedansvarlige for at fastsætte de mere detaljerede krav, landbrugerne skal opfylde. Det er i overensstemmelse med behovet for, at generelle regler tilpasses den specifikke situation i en lang række forskellige landbrugsområder. Det fremgik dog af Rettens revision, at ingen af de besøgte medlemsstater udmøntede alle elementer i rammen i operationelle krav på bedriftsplan. De nationale myndigheder definerede ikke altid sådanne krav eller normer, og når de gjorde det, gjorde de det ikke altid fuldstændigt, og de medtog ikke altid opfyldelsen af dem i krydsoverensstemmelseskontrollerne. I mange tilfælde blev der ikke udført kontrol, eller kontrollen var ufuldstændig, og det var også tilfældet for kontroller på centrale områder (miljø, fødevarer sikkerhed). Årsagerne hertil analyseres i resten af denne del.
- 23.** I tekstboksen gives der nogle eksempler på krav og normer, der ikke eller kun delvist var implementeret.

#### TEKSTBOKS 2

#### EKSEMPLER PÅ MANGLENDE ELLER UFULDSTÆNDIGE KRAV ELLER NORMER

Portugal implementerede ikke kravene til fødevarer- og fodersikkerhed på bedriftsplan. Endvidere blev der ikke fastsat krav vedrørende grundvandsdirektivet. Der er her tale om to meget vigtige områder. I Finland blev flere krav fra nitratdirektivet nedfældet i vejledninger, der blev udsendt til landbrugerne, men der var intet bevis for, at opfyldelsen af disse krav blev kontrolleret på stedet. Disse krav, f.eks. forbud mod spredning af gødning under 5 meter fra vandløb, er centrale for forebyggelsen af nitratvandforurening.

Nogle medlemsstater definerede slet ingen GLM-norm for vekseldrift. Den norm, der er defineret i Nederlandene (en afgrøde til plantedække mellem den 31. maj og den 31. august på udtagne landbrugsarealer), er utilstrækkelig. Den anvendes kun i meget begrænset omfang (kun for 0,1 % af landbrugsarealet) og kan ikke anses for at være en norm for vekseldrift, da den ikke vedrører dyrkning af forskellige afgrødetyper på samme sted på forskellige på hinanden følgende årstider. Ifølge normen i Slovenien skal der ske en rotation hvert tredje år på 50 % af bedriftens landbrugsareal. Ved revisionen fandt Retten ikke ud af, hvorfor forpligtelsen kun vedrørte 50 % af landbrugsarealet.

## LANDBRUGERNE SKAL OVERHOLDE MANGE OG KOMPLICERED LOVGIVNINGSBESTEMTE FORVALTNINGSKRAV

- 24.** Blandt de 19 forordninger og direktiver, der udgør rammerne for de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, er der 14 rådsdirektiver. I direktiverne er det fastsat, hvilke resultater der skal nås, men det er op til de nationale myndigheder at vælge form og metoder. Medlemsstaterne skal derfor gennemføre direktiverne i national ret. Kommissionen fandt, at denne gennemførelse i national ret ikke altid var fuldstændig, og når den anlagde søgsmål fik den medhold af Domstolen<sup>6</sup>. Det var bl.a. tilfældet i forbindelse med de tre miljødirektiver, hvori det kræves, at der skal udpeges særlige gennemførelsesområder og defineres foranstaltninger til beskyttelse af disse områder (fugle-, nitrat- og naturtypedirektiverne, jf. **tabel 1**).
- 25.** Utilstrækkelig gennemførelse i national ret betyder, at visse krav ikke eller kun delvist er medtaget i den nationale lovgivning, og de potentielle effekter af krydsoverensstemmelsen er reduceret. Dertil kommer, at der er uberettigede forskelle i de krav, der stilles til landbrugere, der står over for samme miljøproblem. Det medfører ulige behandling af landbrugere i de forskellige medlemsstater. Og det kan også medføre ulige behandling i en og samme medlemsstat, når der stilles forskellige krav i områder, der har samme miljøproblemer.
- 26.** Retsgrundlaget for de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er fastsat i Rådets forordning, består af 48 artikler, og i de fleste af disse artikler henvises der til andre bestemmelser (artikler, bilag, lister) i samme eller andre retsakter. Disse andre bestemmelser bliver således også en del af krydsoverensstemmelsesreglerne, da de er nødvendige for, at de 48 udvalgte artikler kan anvendes. Dertil kommer, at der i de bestemmelser, som der henvises til, også henvises til samme eller andre retsakter, der igen henviser til yderligere retsakter.
- 27.** Det er op til medlemsstaterne at identificere de krav, der skal kontrolleres. Det medfører lange lister med krav, f.eks. henviser den tjekliste for 2007, som de nederlandske inspektører anvendte ved besøg på stedet, til 172 forskellige regler, hvis opfyldelse skal kontrolleres.

<sup>6</sup> Jf. f.eks. sag C-334/04, Domstolens dom (Anden Afdeling) af 25. oktober 2007, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik, traktatbrud – fugledirektivet.

- 28.** Sagen kompliceres yderligere af, at nogle SMR ikke specifikt vedrører landbrugsaktiviteter, f.eks. reglerne for jagt og for transport af levende dyr til marked. Nogle artikler i fugle- og naturtypedirektiverne, f.eks. forbud mod at slå beskyttede dyrearter ihjel, gælder for alle borgere og vedrører ikke specifikt landbrugspraksis. I nogle medlemsstater blev grundvandsdirektivet (jf. **tabel 1**) gennemført i national lovgivning med henblik på at bekæmpe forureningen fra industrielle aktiviteter snarere end landbrugsaktiviteter. Det giver problemer, når sådanne krav omsættes til betingelser, der skal opfyldes i forbindelse med landbrugsaktiviteter.

## RETSGRUNDLAGET FOR GLM ER BEGRÆNSET

### Normerne defineret af medlemsstaterne

- 29.** Retsgrundlaget for GLM er mere direkte forbundet med landbrugspraksis. Det betyder, at der ikke er de problemer, som der er i forbindelse med de lovgivningsbestemte forvaltningskrav. Men der konstateredes andre problemer med GLM ved revisionen.
- 30.** Første del af retsgrundlaget for GLM er fastsat i artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning, hvor der henvises til bilag IV til forordningen. Dette bilag består af en tabel, der angiver fire »problemer« (temaer) og 11 dermed forbundne normer. Disse fire temaer (og de dermed forbundne normer) har begrænset rækkevidde, da de kun vedrører jord og minimumsniveau for vedligeholdelse, mens andre centrale temaer, f.eks. vandanvendelse, ikke er medtaget.
- 31.** I juli 2007 skrev Kommissionen til medlemsstaterne, at landbrugere, der er underlagt krydsoverensstemmelsesbestemmelserne, ikke kan straffes for ikke at opfylde forpligtelser i forbindelse med »problemer« eller normer, der ikke er medtaget i bilag IV. Det kan være normer, der kan have en positiv virkning, f.eks. den norm, Frankrig indførte for kunstvanding, og den portugisiske norm for fornyelse af græsarealer ved brænding.
- 32.** Det, at det er forbudt at fastsætte yderligere normer, samtidig med at der kun er omtalt et begrænset antal »problemer« (temaer), medfører, at rækkevidden for GLM er begrænset. Endvidere er det ikke altid muligt at gøre noget ved de problemer, der er omfattet af et af de fire temaer. F.eks. er jordens struktur et af de fire »problemer« i tabellen. Men hvis jordens struktur tager skade på grund af kvæg, hvilket f.eks. er et problem i Polen, kan der ikke gøres noget ved det gennem krydsoverensstemmelsesordningen, fordi de normer, der er anført i bilag IV, kun vedrører skader, der skyldes anvendelse af maskiner.

### Forpligtelser i forbindelse med permanente græsarealer

- 33.** Anden del af GLM-retsgrundlaget findes i artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning, der fastsætter, at arealer, der var permanente græsarealer på en bestemt dato, skal forblive permanente græsarealer. Det er tilladt at fravige denne regel, men kun under behørigt begrundede omstændigheder, og på betingelse af at medlemsstaten træffer forholdsregler til at hindre en betydelig nedgang i de samlede permanente græsarealer.
- 34.** I Kommissionens forordning får alle medlemsstater tilladelse til at fravige denne regel. Da Kommissionen gav en generel dispensation, følte den sig ikke tvunget til at påberåbe sig »behørigt begrundede omstændigheder« og krævede det heller ikke af medlemsstaterne. I samme forordning anførte Kommissionen, at nedgangen ville være »betydelig«, hvis den var over 10 % af en referenceandel, og at en så betydelig nedgang ikke var tilladt. Kommissionen kunne imidlertid ikke henvise til undersøgelser eller andre relevante dokumenter, der kunne begrunde, at 10 % var det rigtige niveau, når man skulle forebygge en negativ indvirkning på miljøet.
- 35.** Formålet med referenceandelen er at fastsætte et benchmark. Men denne referenceandel er beregnet på en sådan måde (kort forklaret er den det permanente græsareal divideret med det samlede landbrugsareal), at det ikke får nogen indvirkning på den, hvis det permanente græsareal reduceres samtidig med landbrugsarealet. Imidlertid har sådanne samtidige formindskelser, der skyldes omlægning af hele områder til andre former for arealanvendelse (f.eks. urbanisering af landområder), været en væsentlig årsag (ca. 50 %) til formindskelser i den seneste tid.
- 36.** Medlemsstaterne havde problemer med beregningen af referenceandelen, som er defineret i Kommissionens forordning, og de nødvendige data var ikke altid disponible. Derfor kunne nogle medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Portugal) fastsætte referenceandelen på et urealistisk lavt niveau. Det fremgår af data fra Eurostat, at andelen af permanente græsarealer (i forhold til det samlede landbrugsareal) er meget højere end den referenceandel, de to medlemsstater har fastsat. Ved revisionen konstateredes det, at en 10 % formindskelse i forhold til referenceandelen ville svare til en formindskelse på ca. 30 % af det faktiske permanente græsareal. Slovenien kunne ikke anvende Kommissionens definition af referenceandel, da areal- og parcelsystemerne var blevet ændret. Det konstateredes ved revisionen, at det ikke var muligt at afstemme referenceandelen med de underliggende data.

- 37.** I Rådets forordning sammenkobles målet om at bevare permanente græsarealer med den positive indvirkning på miljøet, der er forbundet hermed. De foranstaltninger, Kommissionen har vedtaget, beskytter imidlertid ikke kvaliteten af de permanente græsarealer. Visse typer permanente græsarealer, navnlig artsrige naturlige græsarealer, er nemlig vigtigere for miljøet end andre. Med det nuværende system er det muligt at formindske sådanne permanente græsarealer med høj naturmæssig værdi og kompensere herfor ved at øge græsarealerne med en lavere miljøkvalitet. Da der ikke foreligger data om de permanente græsarealers miljøkvalitet, er det ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang det er foregået.

<sup>7</sup> De lovgivningsbestemte forvaltningskrav gjaldt ikke i Polen, da revisionen fandt sted.

#### KOMMISSIONEN BURDE HAVE LAVET MERE DÆKKENDE VEJLEDNINGER OG GENNEMFØRT MERE DÆKKENDE KONTROL FOR SÅ VIDT ANGÅR KRAV OG NORMER

- 38.** Et af Kommissionens vigtigste initiativer er, at den har udarbejdet vejledninger til hjælp for medlemsstaterne, når de skal gennemføre krydsoverensstemmelsesordningen. Men ingen af disse dokumenter vedrører GLM-normerne, og de har begrænset rækkevidde og praktisk relevans for de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, da de ikke vejleder medlemsstaterne i, hvordan man definerer de operationelle forpligtelser, som landbrugerne skal opfylde.
- 39.** Kommissionen har f.eks. udarbejdet en vejledning om de lovgivningsbestemte forvaltningskrav på miljøområdet for at gøre det muligt at fastsætte et brugbart sæt relevante normer, der kan kontrolleres. Men dette dokument indeholder blot de relevante retsakter, og den eneste vejledning, der gives, går ud på, at medlemsstaterne skal fastsætte obligatoriske normer på bedriftsplan for hver enkelt af disse artikler. Der gives ingen nærmere oplysninger om de forskellige former for landbrugspraksis og de dermed forbundne kontrolpunkter eller eksempler herpå, selv om det er nødvendigt for at få et operationelt retsgrundlag. Det fremgik af revisionen i medlemsstaterne, at der for nogle miljødirektiver, navnlig om fugle og naturtyper, kun var fastsat generelle krav i retsakterne (dvs. krav, der ikke specifikt vedrørte landbrugsaktiviteter).
- 40.** Kravene i forordningen om foderstof- og fødevarerlovgevingen (jf. **tabel 1**) gjaldt under krydsoverensstemmelsesordningen fra januar 2006. Kommissionen udsendte en vejledning i maj 2006 for at definere den præcise rækkevidde af visse bestemmelser i foderstof- og fødevarerlovgevingen. Vejledningen blev udsendt for sent, og de fleste medlemsstater havde allerede planlagt deres krydsoverensstemmelseskontrol eller var begyndt at gennemføre den. Retten konstaterede således ved revisionen, at fem af de seks medlemsstater<sup>7</sup> ikke havde gennemført kontrollen i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for 2006.

- 41.** For så vidt angår de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, er medlemsstaterne ikke kun ansvarlige for at fastsætte de krav, der skal opfyldes på bedriftsplan, men også for at kontrollere, at landbrugerne overholder alle elementer i retsgrundlaget for disse krav. Kontrollen af de lovgivningsbestemte forvaltningskravs fuldstændighed og kvalitet er således en central kontrol til sikring af, at de implementeres i overensstemmelse med bestemmelserne. Med andre ord skal Kommissionen sikre sig, at medlemsstaterne har defineret passende kontrolpunkter for alle retsakter i rammen. Kommissionen kontrollerede ikke, om og hvor det var tilfældet.
- 42.** Retten kontrollerede fuldstændigheden og kvaliteten for en stikprøve af krav. Det viste væsentlige mangler (manglende krav, krav med begrænset rækkevidde eller anvendelsesområde, kontroller, der ikke var blevet udført) (jf. punkt 22 og 23) i alle de reviderede medlemsstater<sup>8</sup>, navnlig på miljøområdet. Da Kommissionen ikke systematisk registrerer sådanne tilfælde, kunne den ikke træffe foranstaltninger til at afhjælpe disse mangler.
- 43.** Med hensyn til GLM kontrollerede Kommissionen, om medlemsstaterne havde fastsat normer. Men først i juli 2007 begyndte den at reagere systematisk, hvis en medlemsstat uberettiget havde undladt at fastsætte normer. Det medførte vanskeligheder, når der skulle godkendes programmer for udvikling af landdistrikter. I nogle tilfælde var Kommissionen ude for, at medlemsstaterne foreslog miljøvenlige landbrugsforanstaltninger for at afhjælpe miljøproblemer, der skulle have været behandlet inden for rammerne af GLM, hvorefter den bad dem om at definere passende GLM-normer. Men hvis medlemsstaterne ikke foreslog en foranstaltning vedrørende miljøvenligt landbrug, foretog Kommissionen sig intet, og det medførte, at der stadig manglede normer på dette område.
- 44.** Kommissionen kontrollerede ikke, om normerne forhindrede nedlæggelse af jorder og sikrede, at landbrugsjorden blev holdt i god landbrugs- og miljømæssig stand. Bestemmelsen om, at der i normerne skal tages hensyn til regionernes særlige karakteristika (artikel 5, stk.1, i Rådets forordning), blev heller ikke kontrolleret. Ved revisionen konstateredes der problemer med kvaliteten af GLM-normerne i alle de besøgte medlemsstater. Kommissionen registrerer og behandler ikke systematisk sådanne tilfælde.

<sup>8</sup> De lovgivningsbestemte forvaltningskrav gjaldt ikke i Polen, da revisionen fandt sted.

## KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER

- 45.** Ifølge finansieringsplanerne skulle ca. en fjerdedel af udgifterne til den fælles landbrugspolitik i perioden 2007-2013 gå til udvikling af landdistrikter. I Rådets forordning om udvikling af landdistrikterne<sup>9</sup> er det fastsat, at fra januar 2007 skal bestemmelserne om krydsoverensstemmelse gælde for 8 af de 42 foranstaltninger i denne forordning. Disse otte areal- eller dyrerelaterede foranstaltninger, herunder den finansielt vigtigste, miljøvenligt landbrug, tegner sig for ca. 40 % af udgifterne til udvikling af landdistrikterne.

<sup>9</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

- 46.** Det fremgik af revisionen, at krydsoverensstemmelsesordningen reelt ville gælde i forbindelse med en tredjedel af udgifterne til udvikling af landdistrikter i perioden. Det skyldes en forglemmelse i gennemførelsen af krydsoverensstemmelsesordningen. Miljøvenlige landbrugsforanstaltninger gennemføres nemlig normalt inden for rammerne af femårskontrakter med landbrugerne. Men det konstateredes ved revisionen, at krydsoverensstemmelsesordningen i de fleste af de reviderede medlemsstater ikke ville gælde for de udgifter fra 2007 og senere år, der byggede på kontrakter indgået inden januar 2007. Disse kontrakter var indgået for en ny femårsperiode, og derfor vil gennemførelsen heraf gå ind i den nye finansieringsperiode, men det stod ikke i kontrakterne, at reglerne om krydsoverensstemmelse også ville være gældende fra januar 2007.

### VISSE CENTRALE ELEMENTER I KONTROL- OG SANKTIONSSYSTEMERNE FOR ORDNINGEN FOR UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER ER BLEVET SVÆKKET VED INDFØRELSEN AF KRYDSOVERENSSTEMMELSESORDNINGEN

- 47.** Inden krydsoverensstemmelsesordningen blev indført i forbindelse med støtten til udvikling af landdistrikter, skulle landbrugere, der modtog støtte fra de to finansielt største foranstaltninger (miljøvenligt landbrug og godtgørelser til ugunstigt stillede områder), som minimum opfylde kravene til »normal god landbrugspraksis« på hele bedriften. Det var defineret som de normer, som en fornuftig landbruger ville følge i det pågældende område, herunder overholdelse af de gældende miljø- og dyrevelfærdskrav. Medlemsstaterne skulle fastsætte normer, der kunne kontrolleres, i deres planer for udvikling af landdistrikterne, som indgik i Kommissionens godkendelsesprocedure. God landbrugspraksis var et kriterium for støtteberettigelse til de to foranstaltninger, og det blev kontrolleret på mindst 5 % af bedrifterne.

- 48.** En sammenligning af normer for normal god landbrugspraksis med krav og normer under krydsoverensstemmelse viste, at i de fleste af de reviderede medlemsstater gjaldt mange vigtige forpligtelser ikke længere. Det medførte en væsentlig svækkelse, navnlig i Polen, hvor de lovgivningsbestemte forvaltningskrav endnu ikke gjaldt. Fra januar 2007 skal opfyldelsen af de krav, som der fandtes under udvikling af landdistrikter med hensyn til habitatbeskyttelse, forebyggelse af vandforurening osv., ikke længere kontrolleres under krydsoverensstemmelse. Denne situation bliver ikke anderledes, før de lovgivningsbestemte forvaltningskrav træder i kraft i Polen, dvs. mellem 2009 og 2011.
- 49.** Indførelsen af krydsoverensstemmelse har svækket følgende bestemmelser om udvikling af landdistrikterne:
- a) reglen om, at medlemsstaterne skal fastsætte normer, der kan kontrolleres, findes ikke længere
  - b) Kommissionen godkender ikke længere de normer, der fastsættes på medlemsstatsniveau
  - c) overholdelse af krydsoverensstemmelseskrav er ikke længere et kriterium for støtteberettigelse
  - d) god landbrugspraksis kontrolleres på 5 % af bedrifterne, og krav og normer vedrørende krydsoverensstemmelse kontrolleres på 1 % af bedrifterne
  - e) nogle vigtige betingelser i det gamle system vedrørende god landbrugspraksis er ikke længere gældende
  - f) sanktionerne er normalt mildere, selv ved overtrædelse af samme bestemmelse.
- 50.** Som anført tidligere (jf. punkt 46) vedtog de fleste af de reviderede medlemsstater at beholde de gamle regler for løbende udgifter i forbindelse med de kontrakter vedrørende miljøvenligt landbrug, der var indgået før 2007. Krydsoverensstemmelsesreglerne gælder for udgifter, der vedrører kontrakter indgået siden 2007, og derfor findes der to kontrolsystemer på samme tid. Da systemerne (kontrolsatser, krav osv.) er forskellige, giver det medlemsstaternes myndigheder yderligere administrationsarbejde.

- 51.** Endvidere medfører det, at to landbrugere, der er omfattet af samme ordning for miljøvenligt landbrug, skal opfylde forskellige betingelser alt efter, om de indgik kontrakten før eller efter 1. januar 2007. Følgelig vil en landbruger blive straffet for ikke at opfylde en forpligtelse, mens en anden ikke vil blive straffet, da han ikke er forpligtet til at opfylde den samme forpligtelse. Denne situation vil først blive ændret i 2011, når de femårskontrakter, der blev indgået i 2006, udløber.

#### **KRYDSOVERENSSTEMMELSE OG MILJØVENLIGE LANDBRUGSFORANSTALTNINGER ER IKKE ALTID KLART ADSKILT**

- 52.** Det er vigtigt, at der sondres klart mellem ordningen for miljøvenligt landbrug og krydsoverensstemmelse. For det første skal man med denne sondring sikre sig, at landbrugerne ikke betales under ordningen for miljøvenligt landbrug for at opfylde krav, som de skal opfylde i henhold til bestemmelserne om krydsoverensstemmelse. For det andet finder krydsoverensstemmelse anvendelse for alle landbrugere, der modtager direkte betalinger, mens forpligtelser i forbindelse med miljøvenligt landbrug er frivillige. Krydsoverensstemmelseskrav og -normer er nødvendige for, at man kan fastsætte et rimeligt minimumsniveau.
- 53.** For så vidt angår krydsoverensstemmelse, har medlemsstaterne en del frihed til at definere de forpligtelser, landbrugerne skal opfylde, navnlig i forbindelse med GLM-normer. Når kravene om krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug gælder for samme område (landskabslementer, biodiversitet osv.), afhænger niveauet af miljøvenlige forpligtelser, og følgelig effekterne heraf, af niveauet af krydsoverensstemmelsesforpligtelser.
- 54.** I alle de reviderede medlemsstater konstateredes det ved revisionen, at nogle krav under ordningerne for miljøvenligt landbrug også kunne have været medtaget under krydsoverensstemmelse, hvilket ville have medført en formindskelse af betalingerne til miljøvenligt landbrug. I Portugal er der f.eks. ordninger for miljøvenligt landbrug for bevarelse af terrasser og for vekseldrift, mens de normer, der skal opfyldes på dette område under krydsoverensstemmelsesordningen, ikke anvendes. Når disse normer medtages under krydsoverensstemmelse, vil de beløb, der skal betales under ordningen for miljøvenligt landbrug, blive reduceret, fordi landbrugerne kun modtager godtgørelse for at opfylde supplerende krav.

- 55.** I Grækenland er hovedsigtet med ordningen for miljøvenligt landbrug vedrørende ekstensivering af husdyrbrug at reducere belægningsgraden for græsarealer. Der er også fastsat grænser for bestandens tæthed under krydsoverensstemmelse i GLM-normerne for beskyttelse af permanente græsarealer. De græske myndigheder kunne ikke redegøre for, om den miljøvenlige landbrugsforanstaltning var striksere end krydsoverensstemmelsesnormen.
- 56.** Medlemsstaterne har truffet forskellige valg, og derfor kan landbrugerne modtage betaling for at opfylde visse krav i en medlemsstat, mens de skal opfylde samme krav uden godtgørelse i en anden medlemsstat. For eksempel skal landbrugere i Nederlandene så en efterafgrøde<sup>10</sup> efter majshøsten som fastsat i nitratdirektivet. På den anden side af grænsen, i Belgien, får landbrugerne penge for samme praksis, da den henhører under en ordning for miljøvenligt landbrug i Flandern.
- 57.** Bufferbræmmer er et eksempel på overlapning mellem miljøvenligt landbrug og krydsoverensstemmelse. På bræmmer, der grænser op til landbrugsarealer, er visse landbrugspraksis forbudt. Uopdyrkede bræmmer langs vandløb forebygger f.eks. jorderosion, der er et af de fire »problemer« under GLM. Forbuddet mod at sprede husdyrgødning og mod at bruge plantebeskyttelsesmidler på bufferbræmmer gør det muligt at begrænse vandforureningen og fremmer biodiversiteten. Disse temaer hører ind under krydsoverensstemmelsesordningen. Derfor indførte flere medlemsstater bufferbræmmer under denne ordning, men ikke alle, da medlemsstaterne ikke specifikt var forpligtede hertil. Nogle medlemsstater vedtog at medtage bufferbræmmer i ordningen for miljøvenligt landbrug.
- 58.** I tekstboksen nedenfor beskrives de forskellige valg, som nogle af de reviderede medlemsstater traf, med hensyn til bufferbræmmer. Disse valg påvirker udbetalingerne til miljøvenligt landbrug og den forventede indvirkning på miljøet.

<sup>10</sup> Efterafgrøder er afgrøder, der sås for at undgå, at mineraler (f.eks. nitrater) udvaskes af jorden.

## KONTROL- OG SANKTIONSSYSTEMERNE

### KONTROLSYSTEMET GIVER IKKE TILSTRÆKKELIG SIKKERHED FOR, AT LANDBRUGERNE OVERHOLDER KRAVENE

- 59.** Som nævnt tidligere gennemførte medlemsstaterne kun kravene og normerne delvist (jf. punkt 22 og 23). Derfor blev overholdelsen af kravene ikke tjekket ved krydsoverensstemmelseskontrol, som de burde have været i henhold til bestemmelserne. Denne svaghed konstateredes navnlig på områderne miljø og fødevarer sikkerhed. I Finland blev over 30 lovgivningsbestemte forvaltningskrav (15 vedrørende miljødirektiverne og 15 vedrørende forordningen om foderstof- og fødevarerlovgivning<sup>11</sup>) f.eks. ikke kontrolleret under krydsoverensstemmelsesordningen.
- 60.** Normalt besøges bedrifterne kun én gang ved krydsoverensstemmelseskontrol, men kontrollen planlægges ikke efter, hvornår det bedst kan kontrolleres, at krav og normer bliver opfyldt. Krydsoverensstemmelseskontrollen er koncentreret i en begrænset periode af året, typisk i sommermånederne. Men opfyldelsen af mange lovgivningsbestemte forvaltningskrav og GLM-normer på miljøområdet kan ikke kontrolleres i denne periode, da de afhænger af landbrugspraksis, der foregår på andre tidspunkter af året (plovning, spredning af husdyrgødning, slåning af græsarealer). Antallet af kontroller, der reelt udføres, af opfyldelsen af disse krav, var derfor lavt, og i nogle tilfælde var der slet ingen kontrol.

<sup>11</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

### EKSEMPLER PÅ FORSKELLIGE ANVENDELSER AF BUFFERBRÆMMER

I Finland kræves der i GLM-normen for jorderosion en bræmme på 0,6 meter. Der udbetales støtte under ordningen for miljøvenligt landbrug for bredere bræmmer (på mindst 1 meter).

I Frankrig må landbrugerne ikke sprede gødning på en bræmme på 5-10 meter langs vandløb i henhold til GLM-normen for jorderosion. Der ydes støtte til bredere bufferbræmmer under ordningerne for miljøvenligt landbrug.

I Nederlandene er det ikke tilladt at sprede gødning på bufferbræmmer langs overfladevand i medfør af en bestemmelse, der er indført på grundlag af nitratdirektivet. Bræmmerne skal være 0,25 – 9 meter brede afhængig af afgrøden og den metode, der anvendes til spredning af plantebeskyttelsesmidler. Der ydes ikke støtte til bufferbræmmer under ordningerne for miljøvenligt landbrug.

I Polen blev der ikke stillet krydsoverensstemmelseskrav om bufferbræmmer, men landbrugerne kunne få støtte til bufferbræmmer under en ordning for miljøvenligt landbrug.

I Slovenien blev der ikke stillet krydsoverensstemmelseskrav til landbrugerne om bufferbræmmer, og der var heller ingen bestemmelser om bufferbræmmer i forbindelse med landbrugsarealer eller græsarealer under ordningerne for miljøvenligt landbrug.

- 61.** I alle de besøgte medlemsstater fandt man ved revisionen også eksempler på krav på områderne miljø og fødevarer sikkerhed, hvis opfyldelse det var vanskeligt at kontrollere, og hvor der ikke fandtes klare instrukser til inspektørerne. Det drejer sig om krav, der f.eks. går ud på, »at man skal undgå at bruge tunge maskiner på våd jord«, »at fødevarer skal være sikre«, »at landbrugsinstallationer skal være i god stand«, eller »at det er forbudt at anvende plantebeskyttelsesmidler under blomstring, hvis der er bier på marken«. Det er vanskeligt at kontrollere, at sådanne betingelser er opfyldt, navnlig når de forskellige begreber ikke er defineret, og når der ikke foreligger klare instrukser om, hvad der er en manglende opfyldelse af betingelserne.
- 62.** De problemer, der beskrives ovenfor, findes dog ikke på alle krydsoverensstemmelsesområder. Det kan kontrolleres på et hvilket som helst tidspunkt af året, om dyr er identificeret og registreret korrekt, og de kontroller, der vedrører dette område, er defineret klarere (f.eks. at alle dyr skal have øremærker, og at alle dyr på bedriften skal være opført i bedriftens register).
- 63.** De tidligere omtalte svagheder – at der ofte kun blev gennemført meget begrænset kontrol på bedriftsplan (jf. punkt 39, 59 og 60) – vedrørte navnlig fugle- og naturtypedirektiverne. I Finland blev der kun foretaget kontrol på bedrifter, hvor man vidste, at der var beskyttede dyrearter, og kontrollen af mange af de krav, der skulle opfyldes, gik i praksis blot ud på, at man ved opmålingen af parceller så på, om »noget så forkert ud«. I Frankrig og Nederlandene aflægges der ikke besøg på parceller som led i krydsoverensstemmelseskontrollen i forbindelse med fugle- og naturtypedirektiverne, end ikke når parcellerne ligger i Natura 2000-områder. Det er imidlertid meget vigtigt, at der er fastsat krav og foretages kontrol i disse områder for at beskytte fugle og naturtyper.
- 64.** På grund af det begrænsede antal kontroller, der blev gennemført i forbindelse med disse to direktiver, og det begrænsede omfang af disse kontroller, blev der kun konstateret meget få overtrædelser i 2005 og 2006<sup>12</sup>. I Finland, Frankrig, Grækenland og Slovenien blev der f.eks. ikke konstateret en eneste overtrædelse af fugledirektivet ved 11 633 krydsoverensstemmelseskontroller og heller ikke af naturtypedirektivet ved 14 896 kontroller.

<sup>12</sup>Data for 2007 var endnu ikke disponible, da revisionen fandt sted.

- 65.** Revisionen gik ud på at sammenholde antallet af krydsoverensstemmelseskontroller og resultaterne heraf med antallet og resultaterne af andre kontroller. Når der forelå sådanne oplysninger, fremgik det, at der ved sammenlignelige kontroller, der ikke vedrørte krydsoverensstemmelse, blev konstateret procentvis væsentligt flere tilfælde, hvor kravene ikke var blevet opfyldt. I Nederlandene blev der ikke konstateret tilfælde af manglende opfyldelse af miljødirektiverne i 2006. Uden for krydsoverensstemmelseskontrolstikprøven blev der konstateret relativt mange tilfælde, hvor kravene ikke var blevet opfyldt (f.eks. 101 tilfælde for nitratdirektivet). De nederlandske myndigheder kunne ikke forklare hvorfor. I Finland blev ikke alle tilfælde af manglende overholdelse af krav indberettet i krydsoverensstemmelsesstatistikkerne, men i 2006 blev der ved kontrol af mælkehygiejne konstateret 920 overtrædelser af reglerne, hvilket vedrørte 48 % af de kontrollerede landbrugsbedrifter. Det er et krav i forordningerne, at manglende overholdelse af de lovbestemte forvaltningskrav skal medføre sanktioner under krydsoverensstemmelsesordningen og rapporteres til Kommissionen. I stikprøven var procentsatsen af manglende overholdelse af krav, der blev indberettet til Kommissionen, imidlertid kun 6 %.
- 66.** Overholdelsen af nogle krav var det lettere at kontrollere, og så konstateredes der en højere hyppighed af manglende overholdelse. Det var generelt tilfældet for krav vedrørende identifikation og registrering af dyr. I særtilfælde blev der ved kontroller konstateret høj hyppighed af manglende overholdelse, nemlig i Slovenien, der gennemførte administrative kontroller for at undersøge, om bedrifterne overskred nitratgrænserne ved anvendelse af husdyrgødning, og i Grækenland i forbindelse med vekseldrift.

#### **SANKTIONSSYSTEMET ER SVAGT OG FØRER KUN TIL BEGRÆNSEDE NEDSÆTTELSER AF DE DIREKTE BETALINGER**

- 67.** I Rådets forordning hedder det, at hvis basisnormerne ikke overholdes, »bør medlemsstaterne helt eller delvis inddrage den direkte støtte på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier«. Forordningens artikel 7 indeholder bestemmelser om sådanne nedsættelser, der beregnes som en procentdel af den modtagne støtte. Det forbinder nedsættelser under krydsoverensstemmelsesordningen med historiske betalinger under den fælles landbrugspolitik, fordi disse historiske betalinger danner grundlag for den modtagne støtte. Nedsættelser af den direkte støtte er således ikke baseret på omkostningerne ved at opfylde betingelserne og heller ikke på følgerne af den manglende overholdelse. Under det nuværende system vil store forurenere, der kun modtager små beløb i direkte støtte, få en lille nedsættelse, mens små forurenere, der modtager store beløb, vil få større nedsættelser.

- 68.** I Kommissionens forordning er nedsættelsen generelt fastsat til 3 % af støtten<sup>13</sup>. Medlemsstaterne kan vedtage ikke at anvende nogen nedsættelse eller at nedsætte procentsatsen til 1 % eller forhøje den til højst 5 %.
- 69.** I mange tilfælde er det dyrere at overholde kravene end at få nedsat betalingerne med den højeste procentsats på 5 %, og dermed har nedsættelserne ingen afskrækkende virkning. I Nederlandene går et krydsoverensstemmelseskrav fra nitratdirektivet ud på, at opbevaringsanlæg for husdyrgødning skal have en kapacitet, der er tilstrækkelig til, at de kan opbevare den husdyrgødning, der produceres i perioden september–februar. En mælkeproducent, Retten besøgte, vurderede, at det ville koste 20-30 000 euro at bygge et opbevaringsanlæg, der opfyldte de tekniske krav. Manglende overholdelse af kravene medfører en nedsættelse på bare 1 %, og den gennemsnitlige nedsættelse i Nederlandene var 100 euro.
- 70.** I Rådets forordning er der fastsat højere nedsættelsessatser ved gentagen manglende overholdelse. Det burde gøre systemet mere afskrækkende, men data viser, at det endnu ikke er tilfældet. I Finland blev over halvdelen af de 104 bedrifter, der blev straffet for manglende overholdelse i 2005, f.eks. straffet igen i 2006.
- 71.** I henhold til Rådets forordning skal nedsættelsesprocenten, der kan være på 1 til 5 %, gradueres efter, hvor alvorlig, omfattende og varig den konstaterede manglende overholdelse er. Men de reviderede medlemsstater havde generelt ikke defineret disse termer tilstrækkelig præcist. Derfor afhang sanktionerne hverken af omfanget eller af konsekvenserne af den manglende overholdelse, og der blev anvendt en fast procentsats, typisk 1 %. For eksempel fik en landbruger i Portugal, der ikke havde overholdt identifikationsreglerne for 209 dyr, samme sanktion (1 %) som en landbruger, der ikke havde overholdt disse regler for blot et enkelt dyr. I Polen kan en landbruger, der mange gange har overtrådt bestemmelserne, endda undertiden få pålagt lavere sanktioner end en landbruger, der har overtrådt bestemmelserne færre gange.
- 72.** Det fremgik af revisionen, at der var flere forskellige årsager til, at konstaterede tilfælde af manglende overholdelse ikke medførte nogen nedsættelse af betalingen. I nogle medlemsstater får landbrugerne mulighed for at udbedre forholdene, eller der findes et advarselssystem. Samordningen mellem de forskellige kontrolorganer fungerede ikke altid ordentligt, hvilket resulterede i, at konstaterede tilfælde af manglende overholdelse ikke blev rapporteret til det organ, der skulle pålægge sanktionerne. Der er krav, hvis manglende overholdelse medfører en »sanktion« på 0 %. Polen anvendte f.eks. ingen sanktioner, hvis det berørte landbrugsareal var på
- <sup>13</sup> Der anvendes højere satser ved gentagen manglende overholdelse (jf. punkt 70) og for de tilfælde af manglende overholdelse, som medlemsstaterne anser for forsættelige (jf. punkt 75).

under 0,1 hektar. I Finland blev en sanktion fastsat til 0 %, selv om der var konstateret et tilfælde af manglende overholdelse af bestemmelserne vedrørende grundvand med den begrundelse, at landbrugeren ikke var til stede, da hans kontrahent anvendte de forbudte produkter.

- 73.** De fleste sanktioner var derfor lave, både i relativ og absolut forstand, også når den manglende overholdelse vedrørte vigtige krav, f.eks. vedrørende miljø eller folkesundhed. I tekstboksen nedenfor gives nogle eksempler herpå.
- 74.** Siden 1. januar 2008 har Rådets forordning givet medlemsstaterne mulighed for ikke at anvende en nedsættelse eller udelukkelse ved beløb på 100 euro eller derunder. Det vil måske reducere den administrative byrde, men det vil også nedsætte antallet af sanktioner væsentligt, også for manglende opfyldelse af centrale krav. I Nederlandene er den gennemsnitlige sanktion f.eks. 100 euro. I Finland var 65 % af sanktionerne på under 100 euro, mens det i Polen var hele 94 % af sanktionerne, der beløb sig til under 100 euro.

#### EKSEMPLER PÅ LAVE SANKTIONER FOR MANGLENDE OVERHOLDELSE AF VIGTIGE KRAV

I Finland var 35,5 % af sanktionerne i 2006 på 0 %. Et af de krav, der »sanktioneres« med 0 %, er anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, der har været forbudt siden december 2003.

I Frankrig anvendes der en beregningsmetode, der medfører en reduktion af sanktionerne i forbindelse med miljødirektiverne. Alvorlige brud på nitratdirektivet, f.eks. en overskridelse af loftet på 170 kg nitrat pr. hektar, spredning af husdyrgødning i forbudte perioder eller anvendelse af et opbevaringsanlæg med utilstrækkelig kapacitet, medførte i praksis, at betalingerne blev nedsat med 1 %.

I Nederlandene konstateredes det ved almindelig kontrol (der ikke vedrørte krydsoverensstemmelsesordningen), at en landbruger brugte illegale væksthormoner. Ifølge den nederlandske lov om gennemførelse af krydsoverensstemmelse førte det til en krydsoverensstemmelsessanktion på 1 %, dvs. 94,04 euro.

En landbruger i Slovenien havde ikke opfyldt kravene om identifikation og registrering af dyr, og det medførte at støtten blev nedsat med 1 %, dvs. 0,97 euro. En anden landbruger i Slovenien havde overtrådt bestemmelser fra tre retsakter: nitratdirektivet, forordningen om identifikation og registrering af dyr og forordningen om foderstof- og fødevarerlovgivningen. Der blev anvendt en sanktion på 3 %, der beløb sig til 15,26 euro.

- 75.** Medlemsstaternes forskellige fortolkning af visse elementer i sanktionsystemet fører til, at landbrugerne ikke behandles ens for samme overtrædelse. I Nederlandene medfører manglende øremærker for mindre end 10 grise eller 5 kreaturer f.eks. en advarsel, mens der i Grækenland udstedes sanktioner, selv når der kun mangler ét øremærke. De forskellige beregningsmetoder, som medlemsstaterne anvender i tilfælde af mange brud på regler, kan medføre, at en landbruger i en medlemsstat sanktioneres dobbelt så hårdt som en landbruger i en anden medlemsstat. Forsætlig manglende overholdelse defineres forskelligt i de forskellige medlemsstater. Nogle medlemsstater betragter brugen af ulovlige stoffer f.eks. hormoner i husdyrbrug som uagtsomhed, der medfører en nedsættelse på højst 5 %. I andre medlemsstater anses det for at være en forsætlig manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskrav, der medfører en nedsættelse på 20 %.

## OVERVÅGNING OG RAPPORTERING

### PÅ NOGLE OMRÅDER ER DATAENE IKKE PÅLIDELIGE OG KONTROL- OG OVERENSSTEMMESSATSERNE OVERVURDEREDE

- 76.** I henhold til Kommissionens forordning skal medlemsstaterne indberette antallet af kontroller af krydsoverensstemmelsen og resultatet af kontrollerne, areal og andelen af permanente græsarealer og grundelementer i kontrolsystemet.
- 77.** Ved revisionen konstateredes det, at data vedrørende forskellige år, ikke altid kunne sammenlignes over tid, og at det følgelig ikke var muligt at opdage ændrede tendenser. Det kan bl.a. skyldes ændring af lovgivningen. Den nederlandske lovgivning til gennemførelse af nitratdirektivet blev f.eks. grundigt gennemarbejdet i 2006, så antallet af tilfælde af manglende overholdelse før og efter ændringen ikke kan sammenlignes. En anden årsag kan være, at der er sket store ændringer i størrelsen og sammensætningen af populationen. I Grækenland blev den population, som den årlige stikprøve med henblik på krydsoverensstemmelseskontrol blev udtaget af, mere end fordoblet mellem 2005 og 2006.

- 78.** Det rapporteringsformat, Kommissionen har fastsat, er ikke tilstrækkeligt præcist. Det er uklart hvordan visse elementer skal rapporteres, f.eks. advarsler eller tilfælde af manglende overholdelse, hvor der endnu ikke er fastsat sanktioner, da landbrugerne har klaget. Landbrugere, der undlader at overholde flere krav, indberettes på samme måde, som landbrugere med kun et tilfælde af manglende overholdelse. Det angives heller ikke, hvilken slags manglende overholdelse der er tale om. Manglende overholdelse af en formalitet, f.eks. at der mangler et dokument, indberettes på samme måde som en betydelig manglende overholdelse, f.eks. brug af forbudte hormoner. På grund af disse begrænsninger er det vanskeligt at sammenligne medlemsstaternes data og at samle dem på en meningsfuld måde. I henhold til Kommissionens forordning skal bedrifterne udvælges til kontrol af overholdelsen af krydsoverensstemmelsesforpligtelser på grundlag af en risikoanalyse. Det er vanskeligt at vurdere, om de tilfælde af manglende overholdelse, der er konstateret i en stikprøve af bedrifter udvalgt på grundlag af en risikoanalyse, er repræsentative for alle bedrifter i en medlemsstat. De anvendte risikofaktorer ændres med tiden og er ikke de samme i de forskellige medlemsstater. Det er en komplicerende faktor, der gør det endnu vanskeligere at konstatere ændringer i tendenser og samle data.
- 79.** Ved revisionen konstateredes det, at de data, medlemsstaterne indberettede, var behæftet med væsentlige svagheder. I tekstboksen nedenfor gives nogle eksempler på ufuldstændig og unøjagtig rapportering, der påvirkede kvaliteten af de data, der blev indberettet til Kommissionen.

## TEKSTBOKS 5

### EKSEMPLER PÅ UFULDSTÆNDIG OG UNØJAGTIG RAPPORTERING<sup>14</sup>

Ved revisionen konstateredes det, at data, som Finland havde indberettet til Kommissionen, var ufuldstændige og uoverensstemmende. For eksempel var den procentsats for manglende overholdelse, der blev indberettet til Kommissionen i forbindelse med GLM, 14 %, mens en revision af de underliggende data viste, at den i virkeligheden var næsten det dobbelte (27 %). De finske myndigheder kunne ikke redegøre for disse forhold.

Frankrig indberettede til Kommissionen, at fem GLM-normer var blevet kontrolleret på 4 277 bedrifter. I dette tal var medtaget bedrifter, hvor normerne ikke gjaldt. Det faktiske tal, dvs. antallet af kontroller på bedrifter, hvor den pågældende norm gjaldt, var meget lavere, f.eks. 1 339 for GLM-normen vedrørende kunstvanding.

De kontrolrapporter, der anvendtes i Grækenland, har ikke en rubrik, hvor man kan angive, at kravene ikke gælder. Hvis de ikke gjaldt, rapporteredes det, at landbrugeren havde overholdt kravene. Grækenland indberettede f.eks. til Kommissionen, at 4 784 bedrifter var blevet kontrolleret og opfyldte betingelserne i slamdirektivet. Kontrol- og overensstemmelsesattesterne blev i dette tilfælde angivet for højt, da ingen af bedrifterne i virkeligheden anvendte slam.

Nederlandene indberettede, at der ikke var konstateret tilfælde af manglende overholdelse af forordningen om foderstof- og fødevarerlovgivningen, da man kontrollerede 658 bedrifter. I dette tal var der ikke taget højde for, at en lang række krav, f.eks. til mælkehygiejne, ikke var blevet kontrolleret.

<sup>14</sup> Eksemplerne bygger på de seneste data, der var disponible, da revisionen fandt sted, dvs. data for 2006, undtagen for Grækenland, hvor de seneste data vedrørte 2005.

- 80.** Som det fremgår af eksemplerne ovenfor, er kontrol- og overensstemmelses-satserne i virkeligheden lavere end indberettet til Kommissionen. Derfor kan de statistikker, Kommissionen har modtaget, ikke bruges til at drage konklusioner om, hvorvidt landbrugerne har fulgt reglerne. Denne vanskelighed illustreres af en bemærkning i en betænkning fra Europa-Parlamentets Udvalg om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter: »når man ser på tallene i Kommissionens beretning, er det klart, at de fleste kontrollerede landbrugsbedrifter overholder de fastsatte normer ...«<sup>15</sup>. Ved revisionen konstaterede Retten, at Kommissionens data vedrørende krydsoverensstemmelse ikke kan bruges til at underbygge denne påstand.

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets dokument 2007/0177(CNS); udkast til betænkning om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 af 21.9.2007.

<sup>16</sup> Ex Ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes, Generaldirektoratet for Budget, december 2001, s. 22. Indikatorer defineres som oplysninger, der hjælper med til at overvåge fremskridt og rapportere om mål.

#### KOMMISSIONENS OVERVÅGNING AF RESULTATERNE VAR MANGELFULD

- 81.** Et princip for forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i finansforordningens artikel 27, stk. 3, går ud på, at målopfyldelsen overvåges ved hjælp af resultatindikatorer. Kommissionen mente derfor, at fastsættelsen af klare mål og indikatorer<sup>16</sup> var det første krav til et overvågningsystem af god kvalitet. Men der er ikke fastsat sådanne indikatorer, og det har hindret overvågning af krydsoverensstemmelsen lige fra begyndelsen.

I Slovenien gjaldt tre ud af fire krav i fugle- og levesteddirektiverne kun for parceller i Natura 2000-områder. Kun 34 (5 %) af de 620 bedrifter, der var medtaget i stikprøven til krydsoverensstemmelseskontrol, havde parceller i Natura 2000-områder. Kontrolsatsen for Natura 2000-krav var tyve gange lavere end den sats, der blev meddelt Kommissionen.

Da Polen indberettede antallet af tilfælde af manglende overholdelse til Kommissionen, var de 678 bedrifter, hvor der var konstateret tilfælde af manglende overholdelse, og hvor hele anmodningen om støtte var blevet afvist, ikke medtaget. Baseret på de korrekte tal var den manglende overholdelse af satserne væsentligt højere.

Portugal har for flere SMR defineret en tolerancemargen, under hvilken der ikke anvendes sanktioner. Manglende overholdelse under tolerancemargenen rapporteres ikke til Kommissionen. Der var også fastsat tolerancemargener for krav under TSE-forordningen<sup>17</sup>. Hvis de manglende dokumenter og certifikater vedrører under 10 % af dyrene, eller mindre end to dyr for små bedrifter, indberettes den manglende overholdelse ikke.

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 af 22. maj 2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatis (EFT L 147 af 31.5.2001, s. 1).

- 82.** Med hensyn til indikatorer gør de årlige oplysninger fra medlemsstaterne det muligt for Kommissionen at kontrollere visse elementer i kontrol- og sanktionssystemerne. Men Kommissionen har ikke defineret resultatindikatorer med henblik på at overvåge gennemførelsen af de mål, der er fastsat i Rådets forordning (jf. punkt 12). Der er for eksempel ingen resultatindikatorer for overholdelse af regler i forbindelse med landbrugsjord, nedlæggelse af landbrugsjorder, eller for, om jorden er bevaret i god landbrugs- og miljømæssig stand.
- 83.** Der foreligger ikke oplysninger om udgangsniveauer i form af systematiske data, der beskriver, hvordan forholdene var, før krydsoverensstemmelsesordningen trådte i kraft (f.eks. fra 2003 og 2004). Kommissionen og medlemsstaterne brugte ikke den tid, der var til rådighed, efter at Rådets forordning om krydsoverensstemmelse blev vedtaget i september 2003, til at indsamle oplysninger om udgangsniveauer med henblik på overvågning og evaluering, f.eks. antal kontroller og antal overtrædelser. På grund af problemer med data og rapportering (jf. punkt 77 og 78) findes der stadig intet pålideligt udgangsniveau.
- 84.** Kommissionen definerer overvågning som en fortsat proces, der går ud på at undersøge leveringen af programresultater, og finder, at brugen af indikatorer altid skal suppleres med en analyse af kvalitative faktorer og en fortolkning af de producerede data<sup>18</sup>. Ved revisionen konstateredes det, at der ikke fandtes en sådan fortsat proces eller analyse og fortolkning af krydsoverensstemmelsesdata. Da der mangler klare mål og overvågningsdata, er det vanskeligt at gennemføre evalueringer. Regnskabspligten og ansvarligheden for resultater og effekter er derfor problematisk<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ex Ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes, Generaldirektoratet for Budget, december 2001, s. 14.

<sup>19</sup> Jf. Kommissionens meddelelse om evaluering fra juli 2000 (punkt 2.3.1): »...reliable ex post evaluation, and hence accountability for results and impacts, is largely dependent on the quality of the preparation of the intervention at its outset«. I Generaldirektoratet for Budgets »practical guide for the Commission services on Evaluating EU activities« (juli 2004) hedder det (s. 71): »The fixing of objectives when an intervention is being designed is an essential aid to evaluation since they are an integral part of assessing an intervention directly with regard to the issues of relevance and effectiveness.«

# KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

**85.** Retten anser krydsoverensstemmelse for at være en meget vigtig del af den fælles landbrugspolitik. Når krydsoverensstemmelsesreglerne anvendes korrekt, kan de få EU-landbrugere, der modtager betalinger under den fælles landbrugspolitik, til at overholde reglerne vedørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. For at gøre ordningen effektiv er det nødvendigt at oversætte de relevante regler til krav, der kan kontrolleres på bedriftsplan. Ved revisionen konstaterede Retten, at det endnu ikke var tilfældet. Målene for og rækkevidden af krydsoverensstemmelsesordningen er nemlig ikke defineret godt nok, og det er derfor uklart, hvad der er formålet med krydsoverensstemmelse. Særlig er ikke alle de overordnede mål, som Rådet har fastsat, endnu blevet omsat i passende operationelle krav og normer, der skal anvendes på bedriftsplan. Retten anbefaler, at:

- Kommissionen udvikler de mål, der er fastsat i Rådets forordning, og beskriver dem udførligt for at formulere dem som SMART-mål og indplacere dem i et logisk hierarki
- medlemsstaterne fastsætter et fuldstændigt sæt krav og normer, der kan kontrolleres, og som skal anvendes på bedriftsplan.

**86.** Grundlaget for krydsoverensstemmelse giver væsentlige vanskeligheder, navnlig fordi det er kompliceret. For at krydsoverensstemmelse kan få sine potentielle positive effekter anbefaler Retten, at:

- Kommissionen forenkler grundlaget, navnlig ved at opbygge det omkring de væsentligste elementer i landbrugsaktiviteten, hvor der ønskes forbedringer, ved at angive, hvilke resultater der forventes, og ved at opstille kravene og normerne i en prioriteringsrækkefølge
- de specifikke resultater, der skal opnås, bygger på behovsvurderinger og specifikke undersøgelser
- det kræves af medlemsstaterne, at de fastsætter de præcise forpligtelser, der hidrører fra lovgivningen i givet fald under hensyntagen til de specifikke karakteristika på området og landbrugspraksis
- Kommissionen vurderer kvaliteten af de krav og normer, medlemsstaterne har defineret.

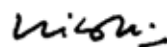
**87.** Krydsoverensstemmelsesordningen og ordningen for udvikling af landdistrikter passer ikke godt sammen. Retten anbefaler, at:

- Kommissionen harmoniserer ordningerne for krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikter, navnlig ved at genindføre de bestemmelser om udvikling af landdistrikter, der er blevet svækket ved indførelsen af krydsoverensstemmelse
- Fællesskabslovgiver overvejer, om nogle elementer i ordningen for udvikling af landdistrikter, f.eks. Kommissionens godkendelse af normer og medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte normer, der kan kontrolleres, også burde finde anvendelse under krydsoverensstemmelsesordningen
- Kommissionen trækker en klar linje mellem krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug for at sikre, at der kun ydes støtte til udvikling af landdistrikter, hvis landbrugeren opfylder forpligtelser, der går ud over de krav og normer, der skal opfyldes under krydsoverensstemmelse.

- 88.** Medlemsstaterne levede ikke op til deres ansvar om at implementere effektive kontrol- og sanktionssystemer. Kontrolsystemet giver derfor ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at landbrugerne overholder bestemmelserne. Sanktionssystemet er heller ikke effektivt, da de underliggende principper ikke er sunde. Retten anbefaler, at:
- medlemsstaterne implementerer effektive kontrol- og sanktionssystemer, der giver tilstrækkelig sikkerhed for, at landbrugerne opfylder bestemmelserne
  - Kommissionen ændrer kontrolsystemet, således at mindst 1 % af de bedrifter, der skal opfylde hver enkelt forpligtelse, kontrolleres
  - Fællesskabslovgiver overvejer at revidere de principper, der ligger til grund for sanktionssystemet, således at betalingerne kan nedsættes proportionelt med eller afhængig af, hvor alvorlig den pågældende landbrugers manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne er.
- 89.** Overvågningen og rapporteringen fungerede ikke godt nok, da nogle af de elementer, der er centrale for et overvågningssystem, mangler, og da medlemsstaterne har indberettet upålidelige data til Kommissionen. Retten anbefaler, at:
- Kommissionen indfører de elementer, der er centrale for et godt resultatmålingssystem, navnlig ved at definere relevante indikatorer og udgangsniveauer
  - medlemsstaterne indberetter fuldstændige og pålidelige data rettidigt
  - Kommissionen analyserer de data, medlemsstaterne har indberettet, nærmere og stiller større krav til kvaliteten af disse data.
- 90.** Generelt konkluderer Retten, at krydsoverensstemmelsesordningen som den for øjeblikket forvaltes af Kommissionen og gennemføres af medlemsstaterne, endnu ikke er effektiv. Det er stadig nødvendigt, at alle involverede parter gør en væsentlig indsats, for at den kan nå sit fulde potentiale. Efter Rettens opfattelse burde gennemførelsen af ovennævnte anbefalinger kunne bidrage til at opnå de potentielle fordele, der forventes af krydsoverensstemmelsesordningen, da den er en meget vigtig del af den fælles landbrugspolitik.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 6. november 2008.

*På Revisionsrettens vegne*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Formand*



# KOMMISSIONENS SVAR

## RESUME

### II.

#### Første led

Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er klare. De betalinger, landbrugeren modtager i henhold til den fælles landbrugspolitik, nedsættes, hvis de grundlæggende normer for miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes.

Krydsoverensstemmelsens rækkevidde er veldefineret på EU-plan. Der er tale om regler, der er relevante for landbrugsaktiviteter. De fleste af reglerne hidrører fra gældende direktiver og forordninger.

#### Andet led

Kommissionen har i sin beretning fra 2007<sup>1</sup> foreslået forbedringer af de retlige rammer, som er blevet godkendt af medlemsstaterne. Kommissionen vil fortsat indføre forbedringer, hvor det er nødvendigt.

Retsgrundlaget består af 19 forordninger og direktiver, som har været gældende i årevis, uafhængigt af krydsoverensstemmelse. Derfor er kompleksiteten ikke en følge af indførelsen af krydsoverensstemmelse.

#### Tredje led

Krydsoverensstemmelsesordningen er defineret i lovgivningen, og for at sikre overensstemmelse anvendes den på ensartet vis i forbindelse med EGFL og ordningen for udvikling af landdistrikter. Den udgør et fælles og klart grundlag for medlemsstaterne og gør det muligt at foretage sammenligninger.

<sup>1</sup> KOM(2007) 147.

Der er ikke nogen konflikt mellem krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikter. Krydsoverensstemmelse repræsenterer skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet. Således supplerer krydsoverensstemmelse og miljøvenlige og dyrevenlige tiltag hinanden uden nogen overlapninger.

#### Fjerde led

Hvis der er svagheder i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af kontrolsystemet, vil de finansielle risici blive afsløret gennem Kommissionens revisionsaktivitet, og der foretages finansielle korrektioner, hvor det er nødvendigt.

Hvad angår nedsættelsesordningen i forbindelse med krydsoverensstemmelse, er det medlemsstaternes ansvar at anvende den korrekt, og svagheder, der konstateres i denne henseende, bliver også fulgt op af Kommissionen som led i dens revisionsaktivitet.

#### Femte led

Kommissionen undersøger i øjeblikket overvågningsaspektet. Med hensyn til analyse af data har Kommissionen gjort en betydelig indsats for at undersøge de statistiske oplysninger om krydsoverensstemmelse. Tilfælde af manglende eller uoverensstemmende data følges op. Ukorrekt anvendelse af krydsoverensstemmelsesreglerne følges op under proceduren for regnskabsafslutning (om muligt ved skrivebordskontrol) som supplement til programmet for kontrolbesøg.

### III.

#### Første led

Der bør udvises en betydelig fleksibilitet over for medlemsstaterne for at gøre det muligt for dem at tilpasse forpligtelserne til de særlige karakteristika ved de pågældende områder. Kommissionen har ikke til hensigt at godkende nationale normer inden for krydsoverensstemmelsesordningen. I øvrigt sikrer Kommissionen gennem sine overvågnings- og revisionsaktiviteter, at medlemsstaterne i et vist omfang yder landbrugerne lige vilkår.

Desuden er politikken for udvikling af landdistrikter baseret på programmeringsperioder, og det er de nationale programmer, der godkendes, ikke individuelle normer. Derfor er sammenligningen med krydsoverensstemmelse ikke nødvendigvis relevant.

Princippet om, at medlemsstaterne skal fastsætte kontrollerbare normer ligger allerede til grund for lovgivningen om krydsoverensstemmelse.

#### Andet led

Princippet om, at eventuelle nedsættelser skal være proportionale med eller afhængige af, hvor alvorlig den manglende overholdelse er, er allerede indbygget i den nuværende lovgivning om krydsoverensstemmelse. Kommissionen ser ikke nogen grund til at ændre reglerne på nuværende tidspunkt.

#### Tredje led

Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er »SMART-mål«. De generelle mål for krydsoverensstemmelse er fastsat i Rådets forordning. Kommissionen har yderligere uddybet sin holdning til målene for krydsoverensstemmelse i sin beretning fra 2007<sup>2</sup>, som blev positivt modtaget af Rådet<sup>3</sup>. Der blev så tidligt som i 2007 foretaget en evaluering<sup>4</sup>. Den eksterne evaluator identificerede klart de operationelle, specifikke og generelle mål for krydsoverensstemmelse og et sæt indikatorer for vurdering af dens bidrag til opfyldelsen af disse mål. Kommissionen mener, at dette beviser, at målene for krydsoverensstemmelse er »smarte« og logisk sammenhængende.

#### Fjerde led

Indførelsen af krydsoverensstemmelse har gjort det muligt at harmonisere kravene på EU-plan og at bringe reglerne i overensstemmelse med EGFL og dermed opnå betydelige fordele.

Kommissionen mener, at der i forbindelse med krydsoverensstemmelse anvendes vigtige krav vedrørende god landbrugspraksis.

<sup>2</sup> KOM(2007) 147. I beretningen fastslås de generelle formål for krydsoverensstemmelse som følger: »(1) at bidrage til udviklingen af et bæredygtigt landbrug [...] ved, at landbrugerne overholder de regler, der vedrører de pågældende aspekter af krydsoverensstemmelse og (2) at skabe større overensstemmelse mellem den fælles landbrugspolitik og samfundets forventninger [da] der er stadig større enighed om, at der ikke mere bør ydes landbrugsbetalinger til landbrugere, som ikke opfylder grundreglerne for vigtige områder af den offentlige politik.«

<sup>3</sup> Rådets konklusioner dok. 10682/07.

<sup>4</sup> Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.

**Femte led**

Der bør ikke være nogen overlapning mellem krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug. Dette er blevet kontrolleret under processen for godkendelse af programmerne for udvikling af landdistrikter. Medlemsstaterne skulle bevise, at de miljøvenlige foranstaltninger gik ud over de basisnormer, der var fastsat i artikel 39, stk. 3, i forordning 1698/2005.

Krydsoverensstemmelse og miljøvenlige tiltag supplerer således hinanden uden nogen overlapninger. Med andre ord repræsenterer krydsoverensstemmelse skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (i overensstemmelse med princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet.

Lovgiver foretog det bevidste valg at give medlemsstaterne en vis skønsmargen med hensyn til både fastsættelsen af obligatoriske krav og udformningen af miljøvenlige foranstaltninger. Dette skøn giver medlemsstaterne mulighed for at tage højde for nationale og regionale særpræg.

**Sjette led**

Det grundlæggende princip er, at mindst 1 % af de landbrugere, der modtager betalinger under den fælles landbrugspolitik, skal gøres til genstand for krydsoverensstemmelse hvert år. I overensstemmelse med princippet om risikoanalyse har medlemsstaterne anmodet om en fleksibilitetsmargen for at kunne fokusere kontrollen på de mere risikofyldte forpligtelser, dog uden at overse de øvrige forpligtelser. Kommissionen efterkom dette ønske og vedtog derfor nye regler i 2007, som gav mulighed for denne fleksibilitet.

**Syvende led**

Kommissionen undersøger i øjeblikket overvågningsaspektet.

**Ottende led**

Med hensyn til dataanalyse har Kommissionen gjort en betydelig indsats for at undersøge de statistiske oplysninger om krydsoverensstemmelse. Tilfælde af manglende eller uoverensstemmende data følges op. Ukorrekt anvendelse af krydsoverensstemmelsesreglerne følges op under proceduren for regnskabsafslutning (om muligt ved skrivebordskontrol) som supplement til programmet for kontrolbesøg.

Kommissionen har også øget de menneskelige ressourcer inden for dette område.

**Niende led**

Princippet om, at medlemsstaterne skal fastsætte kontrollerbare normer, ligger allerede til grund for lovgivningen om krydsoverensstemmelse.

**Tiende led**

Kommissionen sikrer gennem sine overvågnings- og revisionsaktiviteter, at medlemsstaterne yder landbrugerne et vist minimum af lige vilkår.

**Elvte led**

Kommissionen følger op, hvis der er tale om manglende eller uoverensstemmende data.

**IV.****Første led**

Forenkling af retsgrundlaget er altid en prioritet for Kommissionen. Derfor bør retsgrundlaget være så enkelt som muligt og fokuseret på de elementer i landbrugsaktiviteten, hvor der ønskes forbedringer. Dette er grunden til, at lovgiver bevidst har valgt at benytte den mest relevante del af den nuværende EU-lovgivning og via krydsoverensstemmelse etablere en forbindelse til betalinger under den fælles landbrugspolitik.

**Andet led**

Det forslag om at ændre krydsoverensstemmelsens rækkevidde, som blev fremført under »sundhedstjekket«, er baseret på en fuldstændig konsekvensanalyse.

### Tredje led

Kommissionen vurderer uafhængigt af krydsoverensstemmelsen de SMR-krav, som er fastsat af medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af den specifikke lovgivning inden for det pågældende område (miljø, sundhed osv.). Denne vurdering foretages på grundlag af de nationale gennemførelsesbestemmelser, som medlemsstaterne har meddelt. For så vidt angår GLM-normer, foretager Kommissionen en regelmæssig vurdering, hvor den dog tager hensyn til den manøvremargin, som lovgiver har indrømmet medlemsstaterne. Når det gælder krydsoverensstemmelse, kontrolleres den praktiske gennemførelse af de nationale bestemmelser vedrørende gennemførelse af krav og normer i forbindelse med revisionsprogrammet. Konstaterede mangler ved medlemsstaternes overholdelse af deres lovbestemte forpligtelser følges op med anvendelse af de procedurer, der står til rådighed for Kommissionen (regnskabsafslutning og overtrædelsesprocedure).

### Fjerde led

Medlemsstaterne er i henhold til den gældende lovgivning forpligtet til at fastsætte præcise krav på bedriftsniveau sammen med de tilsvarende ordninger for nedsættelse af betalinger og til systematisk at give landbrugerne meddelelse herom.

## INDLEDNING

### 8.

SMR burde have være »oversat« til operationelle krav på bedriftsniveau i forbindelse med den normale gennemførelse af direktiver og forordninger, og ikke i forbindelse med krydsoverensstemmelse. Da dette ikke var tilfældet, har krydsoverensstemmelse spillet en igangsættende rolle for fastsættelsen af forpligtelser på bedriftsniveau.

## BEMÆRKNINGER

### 13.

Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er »SMART- mål«. De generelle mål for krydsoverensstemmelse er fastsat i Rådets forordning. Kommissionen har yderligere uddybet sin holdning til målene for krydsoverensstemmelse i sin beretning fra 2007<sup>5</sup>, som blev positivt modtaget af Rådet<sup>6</sup>. Der blev så tidligt som i 2007 foretaget en evaluering<sup>7</sup>. Den eksterne evaluator identificerede klart de operationelle, specifikke og generelle mål for krydsoverensstemmelse og et sæt indikatorer for vurdering af dens bidrag til opfyldelsen af disse mål. Kommissionen mener, at dette beviser, at målene for krydsoverensstemmelse er »smarte« og logisk sammenhængende.

Der foreligger desuden oplysninger om kontrolbesøg og betalingsnedsættelse. De blev af den eksterne evaluator betraget som nyttige præstationsindikatorer til vurdering af krydsoverensstemmelsens resultater i forhold til dens mål.

Kommissionen mener ikke, at listen over GLM-normer og SMR gør målene for krydsoverensstemmelse mindre SMART-orienterede.

<sup>5</sup> KOM(2007) 147. I beretningen fastslås de generelle formål for krydsoverensstemmelse som følger: »(1) at bidrage til udviklingen af et bæredygtigt landbrug [...] ved, at landbrugerne overholder de regler, der vedrører de pågældende aspekter af krydsoverensstemmelse og (2) at skabe større overensstemmelse mellem den fælles landbrugspolitik og samfundets forventninger [da] der er stadig større enighed om, at der ikke mere bør ydes landbrugsbetalinger til landbrugere, som ikke opfylder grundreglerne for vigtige områder af den offentlige politik.«

<sup>6</sup> Rådets konklusioner dok. 10682/07.

<sup>7</sup> Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.

**14.**

Med 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik indførtes afkoblingen mellem indkomststøtte og produktion. I denne sammenhæng blev der indført GLM-normer bl.a. for at imødegå en risiko i forbindelse med afkobling, f.eks. at landbrugsjord, der er omfattet af forordning 1782/2003, ikke længere ville blive dyrket eller ikke længere vedligeholdt. Desuden tager krydsoverensstemmelse ikke sigte på at erstatte andre foranstaltninger som f.eks. udvikling af landdistrikter.

**15.**

Medlemsstaterne skal fastsætte de forpligtelser, der er nødvendige for at kunne gennemføre den specifikke lovgivning, hvoraf en del henhører under krydsoverensstemmelsens anvendelsesområde. Den omstændighed, at medlemsstaterne undertiden har defineret vage forpligtelser i forbindelse med denne lovgivning, medfører ikke, at målene for krydsoverensstemmelse ikke er forsvarlige. Svagheder ved medlemsstaternes gennemførelse følges op i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning, jf. nedenstående.

**Teksboks 1 – Effekten****af krydsoverensstemmelse på bedriftsplan**

- Svaghederne ved gennemførelsen af disse to direktiver i Slovenien følges op i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning.
- Gennemførelsen af krydsoverensstemmelse i Frankrig er omfattet af igangværende afslutningsprocedurer, i fortsættelse af de to revisioner, Kommissionen gennemførte i 2005 og 2006.
- Gennemførelsen af krydsoverensstemmelse i Nederlandene er omfattet af løbende afslutningsprocedurer, i fortsættelse af den revision, Kommissionen gennemførte i 2007.

Den ovenfor nævnte revision i Nederlandene samt den revision, som Kommissionen gennemførte i Polen i 2007, afslørede svagheder med hensyn til definitionen af GLM-normer, som nu følges op under de igangværende afslutningsprocedurer.

Kommissionens revision i 2008 afslørede problemer i forbindelse med beregningen af de permanente græsningsarealer i Portugal. Problemerne er omfattet af regnskabsafslutningsproceduren, og dette aspekt indgår regelmæssigt i Kommissionens revisioner. Dog tillades det i lovgivningen<sup>8</sup>, at landbrugerne ikke opfylder specifikke krav, så længe den permanente andel ikke falder i væsentlig grad.

**16.**

Målene for krydsoverensstemmelse medfører ikke, at alle aspekter af de pågældende politikker (miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd, god landbrugs- og miljømæssig stand) skal inddrages under krydsoverensstemmelsens anvendelsesområde. Det er kun »basisnormerne« (jf. anden betragtning i Rådets forordning nr. 1782/2003), der indgår, dvs. Ikke alle de berørte politikker og ikke samtlige forpligtelser i forbindelse med bestemte dele af politikkerne. Listen over disse basisnormer fremkom gennem vedtagelsen af bilag III og IV til Rådets forordning. Kommissionens forslag var oprindeligt baseret på de vigtigste dele af lovgivningen om landbrugsaktiviteter inden for det pågældende område. De videre drøftelser i Rådet vedrørte en vurdering af disse lovteksters relevans for krydsoverensstemmelsen. Kommissionen er af den opfattelse, at hovedelementerne i de pågældende politikker afspejles i den endelige liste, som opfylder den generelle målsætning i Rådets forordning om at »bidrage« til udviklingen af et bæredygtigt landbrug.

Kommissionen er imidlertid enig med Retten i, at retsgrundlaget kan udvikles, som tilfældet er med ethvert andet instrument, hvis en vurdering af de forskellige politiske valgmuligheder viser, at dette vil være den bedste løsning. I forbindelse med helbredstjek har Kommissionen foreslået, at der indføres krav vedrørende vand og landskabstræk.

<sup>8</sup> Artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004.

**17.**

Krydsoverensstemmelse vedrører ifølge sin natur kun landbrugere, der modtager betalinger under den fælles landbrugspolitik. Hvis der ikke er tale om betaling, er det naturligvis ikke muligt at foretage nogen nedsættelse via krydsoverensstemmelse. Hvis GLM-normerne skulle gælde for alle landbrugsarealer, ville det betyde, at GLM skulle adskilles fra krydsoverensstemmelse, og at der skulle udformes et generelt retsgrundlag, herunder en specifik sanktionsordning, som var uafhængig af krydsoverensstemmelsen (som for SMR's vedkommende).

Desuden er formålet med krydsoverensstemmelse kun at »bidrage« til udviklingen af et bæredygtigt landbrug, og ikke at imødegå alle miljømæssige problemer.

**18.**

Kommissionen mener, at den lovgivningsmæssige situation er klar, og dette er meddelt medlemsstaterne ved flere lejligheder, bl.a. når det gælder GLM-normerne og forordningen om foderstof- og fødevarerlovgivningen. Den omstændighed, at visse medlemsstater er uenige, betyder ikke, at anvendelsesområdet er uklart.

**20.**

Det var et bevidst politisk valg, at krydsoverensstemmelse skulle dække den eksisterende lovgivning. Formålet var at skabe et klart grundlag bestående af basisnormer. Disse forbedres regelmæssigt for at tage højde for de seneste udviklinger, eftersom bestemmelserne om krydsoverensstemmelse fastslår, at det er den seneste version af retsakterne, der er gældende. Krydsoverensstemmelse er blot ét instrument blandt flere. Politikken for udvikling af landdistrikter er velegnet til at skræddersy foranstaltninger rettet mod aspekter, som ikke er dækket af krydsoverensstemmelse, og til at tilskynde til en mere hensigtsmæssig landbrugspraksis, som går ud over de basisnormer, som krydsoverensstemmelsen bygger på.

Hvad angår Portugal, blev det under Kommissionens kontrolbesøg (i 2006 og 2008) konstateret, at det anvendte kontrolsystem ikke var i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. De konstaterede forhold følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

**21.**

Kommissionen kontrollerer, at gennemførelsen af GLM-normerne er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Det kræves ikke, at den systematisk skal undersøge alle alternative muligheder for gennemførelse af disse normer.

**22.**

Kommissionen er klar over, at der er visse svagheder i forbindelse med medlemsstaternes definition af krav og normer. Alle konstaterede mangler ved medlemsstaternes overholdelse af deres lovbestemte forpligtelser følges op med anvendelse af de procedurer, der står til rådighed for Kommissionen (regnskabsafslutning, overtrædelsesprocedure mv.). Risikoen i forbindelse med midler under den fælles landbrugspolitik dækkes gennem eventuelle finansielle korrektioner, jf. nedenstående.

**Tekstboks 2 – Eksempler på manglende eller fuldstændige krav eller normer**

Det ovenfor nævnte kontrolbesøg i Portugal omfattede disse svagheder.

Det nævnte problem i Finland var genstand for en revision, der blev gennemført i oktober 2008.

Kommissionen undersøger ved sine revisioner, om bilag IV (problemer og normer) i Rådets forordning nr. 1782/2003 er fuldt ud gennemført og kontrolleret.

**25.**

De 19 forordninger og direktiver, der udgør retsgrundlaget for SMR, har eksisteret i årevis uafhængigt af krydsoverensstemmelse. Kommissionen er klar over, at medlemsstaterne ikke gennemfører disse retsakter på en ensartet måde, og de træffer de nødvendige foranstaltninger til imødegåelse heraf. Komplexiteten er imidlertid ikke en følge af indførelsen af krydsoverensstemmelse.

**26.**

De forskellige retsakter er anført i bilag III. Det var et bevidst valg, at bilag III kun skulle henvises til gældende fællesskabslovgivning, og at disse retsakter skulle finde anvendelse, og for så vidt angår direktiver, således som de er gennemført i medlemsstaterne. Det har ikke været hensigten at indføre nye krav, som skulle være forskellige fra de forpligtelser, der er gældende på bedriftsplan som følge af gennemførelsen af fællesskabsretsakterne<sup>9</sup>.

**28.**

Kommissionen er enig med Retten, og den revision af de nuværende bilag III-bestemmelser, der er foretaget som forberedelse til helbredstjekket, har ført til den konklusion, at visse forpligtelser ikke er relevante for krydsoverensstemmelse. Det drejer sig bl.a. om bestemmelser vedrørende jagt og forbud mod at slå beskyttede dyrearter ihjel. Kommissionen har derfor i forbindelse med helbredstjekket foreslået, at disse bestemmelser fjernes fra krydsoverensstemmelsens anvendelsesområde.

**30.**

Formålet med krydsoverensstemmelse, herunder GLM-normerne, var ikke at imødegå alle miljøproblemer. Den er kun et supplement til andre instrumenter. Anvendelsesområdet for GLM-rammen, som blev fastslået i 2003, er ikke begrænset til, men snarere målrettet mod at imødegå de problemer, der blev konstateret som relevante på daværende tidspunkt. Kommissionen udarbejdede et forslag til ændringer under helbredstjek-forløbet med henblik på at indføre krav vedrørende vand og landskabstræk.

**32.**

Sættet af problemer og normer under GLM-rammen bør defineres på EU-niveau for at sikre et minimum af lige vilkår for landbrugere fra forskellige områder eller i forskellige medlemsstater. Det betyder, at listen er lukket og begrænset. Medlemsstaterne har imidlertid en bred manøvreremargen med hensyn til at fastsætte nationale bestemmelser til imødegåelse af deres lokale behov inden for den nuværende retlige ramme. F.eks. kan skader på jorden forårsaget af kvæg allerede nu reguleres på grundlag af den nuværende retlige ramme.

**34.**

Formålet med forvaltningssystemet for permanente græsarealer (fjerde betragtning i Rådets forordning) er at undgå en »massiv« omlægning til agerjord, således at der tillades en vis udvikling i andelen af permanente græsarealer i forhold til det samlede agerjordareal. Denne hensigt afspejles i gennemførelsesbestemmelserne, og den af lovgiver indrømmede margen er udnyttet til at fastsætte den maksimale variation til 10 %, idet denne sats anses for passende af Kommissionen og medlemsstaterne.

**35.**

Omfanget af de bevarede permanente græsarealer skal ses i forhold til det samlede landbrugsareal, hvilket er grunden til, at der beregnes en andel. Det er den eneste måde, hvorpå man kan tage højde for udviklingen i landbrugsjord på medlemsstatsplan eller regionalt plan.

<sup>9</sup> Artikel 4, stk. 2, i forordning 1782/2003.

**36.**

Beregningen af referenceandelen af permanente græsarealer er baseret på de forskellige data i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) med henblik på at undgå »lejlighedsbetingede virkninger«. Kommissionen er klar over, at visse medlemsstater havde vanskeligheder med at overholde deres forpligtelser med hensyn til at beregne referenceandelen for permanente græsningsarealer. Kommissionen vil, hvor det er nødvendigt, overveje en opfølgning.

Eurostat's data er baseret på forskellige definitioner og tidsrammer, som til en vis grad kan forklare forskellene.

**37.**

Formålet med forvaltningsordningen for permanente græsarealer er at »undgå en massiv omlægning« af disse arealer (fjerde betragtning i Rådets forordning). Lovgiver har derfor defineret ordningen som rent kvantitativ og ikke kvalitativ. Imidlertid er de permanente græsarealers kvalitet omfattet af andre krydsoverensstemmelselementer gennem krav i den nationale lovgivning til gennemførelse af habitatdirektivet (udpegelse af Natura 2000-områder) eller gennem anvendelse af GLM-normerne for beskyttelse af permanente græsarealer.

**38.**

Kommissionen anser det for meget nyttigt at anvende vejledninger til at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre krydsoverensstemmelse. De fleste af vejledningerne blev udsendt på medlemsstaternes anmodning, og medlemsstaterne har ofte givet udtryk for deres interesse i denne form for information. Hvad angår SMR, så følger disse af en lovgivning, der ofte har været gældende i årevis, og der bør ikke være nogen overlapning eller modsigelse mellem den retspraksis, der er tidligere er opbygget, for så vidt angår disse retsakter og eventuelle vejledninger vedrørende krydsoverensstemmelse. Imidlertid har Kommissionen belyst en række relevante spørgsmål i denne henseende, f.eks. at de krav, der skal indgå i krydsoverensstemmelse vedrørende gennemførelse af den generelle fødevarelovgivning, kun vedrører den primære produktion. Dette blev positivt modtaget af medlemsstaterne. Med hensyn til GLM-normerne er der ikke modtaget anmodninger fra medlemsstaterne om mere vejledning.

**39.**

Kommissionen udsendte en vejledning efter anmodning fra medlemsstaterne om de retlige spørgsmål, der opstår vedrørende den praksis, landbrugerne pålægges at anvende, og om kontrolpunkter. På baggrund af de mange forskellige situationer i EU har den eneste mulighed for at give medlemsstaterne vejledning været at dele erfaringer. Dette blev muligt gennem afholdelsen af en række workshops og møder i ekspertgrupper, hvilket blev positivt modtaget af medlemsstaterne. Kommissionen er klar over, at de miljødirektiver, der omfatter fugle og habitater, ikke altid gennemføres fuldstændigt på bedriftsniveau. De konstaterede tilfælde følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

**40.**

Kommissionen meddelte, at den havde til hensigt at udarbejde en vejledning om visse af fødevarer- og foderbestemmelserne allerede på mødet mellem landbrugsministrene i februar 2006. Kommissionens tjenestegrene forelagde udkastet til vejledningen for medlemsstaterne i marts 2006, således at de kunne tage højde for det i forbindelse med deres kontrolprogram for samme år. Dokumentet blev derefter færdiggjort i maj 2006, efter at der var taget hensyn til medlemsstaternes anmodninger. Dokumentet tager udelukkende sigte på at give vejledning, og medlemsstaterne skal overholde deres forpligtelser i henhold til lovgivningen uafhængigt af vejledningen, herunder kontrol af hygiejnebestemmelserne under den generelle fødevarerlovgivning.

Det blev imidlertid konstateret, at medlemsstaterne rent faktisk foretog kontroller, der ikke var i overensstemmelse med de krav, der følger af forordningen om foder- og fødevarerlovgivning. Desuden var der en række medlemsstater, som overhovedet ikke foretog kontrol i relation til denne forordning. De konstaterede tilfælde følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

**41.**

Kommissionen sikrer, at der foregår en løbende overvågning af den specifikke lovgivning, der udgøres af SMR, og en opfølgning, hvis medlemsstaterne ikke overholder den. Under krydsoverensstemmelsesordningen bliver kravene og de tilsvarende kontrolpunkter desuden effektivt kontrolleret som led i Kommissionens revisionsaktivitet. Enhver mangel i denne henseende følges op under regnskabsafslutningsproceduren, herunder med anvendelse af eventuelle finansielle korrektioner på medlemsstaterne.

**42.**

Kontrolbesøgene besluttet på grundlag af en central risikoanalyse i overensstemmelse med internationalt accepterede revisionsstandarder. Derfor bliver samtlige krav i samtlige medlemsstater ikke kontrolleret hvert år på stedet, og det kan forekomme, at manglende gennemførelse af krydsoverensstemmelse ikke opdages med det samme. Imidlertid er den finansielle risiko i forbindelse med landbrugsmidlerne dækket af muligheden for at anvende finansielle korrektioner over for medlemsstaterne. Disse finansielle korrektioner anvendes, så længe manglerne ikke er blevet udbedret af de berørte medlemsstater.

**43.**

Kommissionen har nøje fulgt medlemsstaternes gennemførelse af GLM-normerne. Medlemsstaterne fik tilsendt et spørgeskema efter opstartfasen, dvs. allerede i juni 2006. Når der er konstateret manglende normeruden begrundelse, er disse blevet drøftet bilateralt med medlemsstaterne i det første halvår af 2007, hvis de blev betragtet som grundlag for for landbrugsforanstaltningerne. Dette giver ikke nogen vanskeligheder, og det er en normal fremgangsmåde i forbindelse med godkendelsen af programmer for udvikling af landdistrikter at drøfte både basisnormerne og de tiltag, der går ud over basisnormerne, og som finansieres med midler til miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. Der blev ved den lejlighed gjort betydelige fremskridt med hensyn til de definerede GLM-normers antal og kvalitet. Efterfølgende meddelte Kommissionen i juli 2007 medlemsstaterne sin vurdering af den GLM-situation, der forelå som et resultat af godkendelsen af programmerne for udvikling af landdistrikter. Normer, der uden begrundelse stadig ikke er gennemført, følges op af Kommissionen med de til rådighed stående retlige midler. I løbet af hele perioden kontrollerede Kommissionen også gennem sin revisionsaktivitet gennemførelsen på stedet af GLM-normerne, og tilfælde af manglende GLM-normer eller kontrolbrister følges op i forbindelse med regnskabsafslutningen. Derfor mener Kommissionen, at den har truffet alle de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af sit retlige ansvar, og det vil den fortsat gøre.

**44.**

De GLM-normer, der var fastsat af medlemsstaterne, blev kontrolleret af Kommissionen for at sikre, at disse nationale normer gennemfører en norm, der er opført under EU's GLM-normer. Imidlertid har medlemsstaterne, i kraft af selve retsgrundlaget, en stor fleksibilitet i forbindelse med definitionen af deres nationale standarder og tilpasningen af dem til de særlige omstændigheder i de forskellige regioner. Kommissionen ville ikke være i stand til sag for sag at vurdere hver national norm på grund af normernes høje detaljeniveau og de mange forskellige lokale betingelser. Dette er grunden til, at lovgiver ikke har forudset nogen godkendelse af de nationale bestemmelser.

**46.**

Som Retten påpeger, indgås forpligtelser vedrørende miljøvenlige landbrugsforanstaltninger normalt for fem år, medens den seneste programmeringsperiode var syv år. Kommissionen havde ikke nogen retlige muligheder for at forhindre medlemsstaterne i at indgå nye femårige forpligtelser vedrørende miljøvenlige landbrugsforanstaltninger under den gamle ordning, som da blev udvidet til at gælde i den nuværende programmeringsperiode.

Kommissionen har imidlertid prøvet at afhjælpe situationen ved at tilskynde medlemsstaterne først ved at give dem mulighed for at tillade, at gamle forpligtelser konverteres til nye<sup>10</sup>, og dernæst ved at give mulighed for at forlænge de eksisterende forpligtelser til udgangen af den sidste programmeringsperiode<sup>11</sup>. Det var dog ikke alle medlemsstater, der valgte at benytte sig af disse muligheder.

Desuden bør modtagernes berettigede forventninger imødekommes.

<sup>10</sup> Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1360/2005.

<sup>11</sup> Artikel 11 i forordning (EF) nr. 1320/2006 (overgangsforordning).

**47.**

Krydsoverensstemmelse er defineret i lovgivningen, og den anvendes inden for både EGFL og udvikling af landdistrikter, og udgør således en fælles og klar basis for medlemsstaterne.

Krydsoverensstemmelse er desuden en del af grundlaget for forpligtelserne vedrørende miljøvenligt landbrug.

**48.**

Mange vigtige krav vedrørende normal god landbrugspraksis er indført gennem krydsoverensstemmelse<sup>12</sup>, og en række andre krav finder stadig anvendelse i national lovgivning uden for krydsoverensstemmelse.

Hvad angår Polen, havde de gamle medlemsstater en treårig overgangsperiode for SMR i 2005-2007 for så vidt angår direkte betalinger. Tilsvarende har de nye medlemsstater, som anvender den generelle arealbetalingsordning<sup>13</sup>, en indfasningsperiode fra 2009 til 2011, og Bulgarien og Rumænien fra 2012 til 2014. Da krydsoverensstemmelse inden for udvikling af landdistrikter er tilpasset EGFL, finder en tilsvarende overgangsperiode anvendelse.

**49. a)**

Kravene om, at medlemsstaterne skal fastsætte separate kontrollerbare normer<sup>14</sup>, er blevet forældede, fordi de nu indgår i fællesskabslovgivningen vedrørende krydsoverensstemmelse.

Det fastslås dog stadig, at medlemsstaterne skal sikre, at foranstaltningerne vedrørende udvikling af landdistrikter er kontrollerbare<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Hvis de krav inden for god landbrugspraksis, som blev indført i 1999, sammenlignes ved krydsoverensstemmelse, ses det, at direktiverne om nitrater, fugle og habitater og grundvand er forblevet krav så vel som spørgsmål vedrørende dyrevelfærd og brug af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler.

<sup>13</sup> Generel arealbetalingsordning.

<sup>14</sup> Forordning (EF) nr. 817/2004, artikel 35, stk. 1, andet afsnit, der omhandler kontrollerbare normer.

<sup>15</sup> Jf. artikel 48, stk. 1, i forordning 1974/2006 og artikel 5 i forordning 1975/2006.

**49. b)**

Da krydsoverensstemmelsesnormerne nu er fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003<sup>16</sup>, er det ikke længere nødvendigt med nogen separat godkendelsesprocedure.

Medlemsstaterne skal nu bekræfte, at krydsoverensstemmelseskravene inden for udvikling af landdistrikter svarer til dem, der anvendes i forbindelse med direkte betalinger.

**49. c)**

For så vidt angår forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug og dyrevelfærd, er krydsoverensstemmelse en del af basisnormerne. Fuld betaling i forbindelse med miljøvenligt landbrug forudsætter overholdelse af krydsoverensstemmelsesbetingelserne<sup>17</sup>.

**49. d)**

For at sikre konsekvens er kontrolsatsen for krydsoverensstemmelse inden for udvikling af landdistrikter tilpasset kontrolsatsen for EGFL. Denne tilpasning og bestemmelserne i et klart retsgrundlag har øget ordningens gennemsigtighed og betingelsernes verificerbarhed.

Når betingelserne er en del af basisnormerne, er de stadig undergivet en kontrolsats på 5 %. Desuden er det nu et højere antal foranstaltninger inden for udvikling af landdistrikter, der er undergivet disse betingelser<sup>18</sup>.

**49. e)**

Mange vigtige betingelser for god landbrugspraksis er indført gennem krydsoverensstemmelse<sup>19</sup>, og en række andre krav finder stadig anvendelse i national lovgivning uden for krydsoverensstemmelse.

<sup>16</sup> Jf. 3. led i punkt 5.2 i bilag II til forordning (EF) nr. 1974/2006.

<sup>17</sup> Vedrørende krydsoverensstemmelse inden for miljøvenligt landbrug og minimumskrav for anvendelse af gødnings- og plantebeskyttelsesmidler og andre lovgivningsbestemte krav, der er fastsat i national lovgivning og identificeret i programmet, se forordning (EF) nr. 1698/2005, artikel 39, stk. 3.

<sup>18</sup> Jf. artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

<sup>19</sup> Hvis de krav inden for god landbrugspraksis, som blev indført i 1999, sammenlignes ved krydsoverensstemmelse, ses det, at direktiverne om nitrater, fugle og habitater og grundvand er forblevet krav så vel som spørgsmål vedrørende dyrevelfærd og brug af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler.

**49. f)**

For at sikre konsekvens er satserne for nedsættelser og udelukkelse tilpasset satserne inden for EGFL.

Selv om der eventuelt kan være tale om lavere nedsættelsesprocenter, vedrører nedsættelserne og udelukkelse nu både EGFL og udvikling af landdistrikter og også et større antal foranstaltninger inden for udvikling af landdistrikter<sup>20</sup>.

**50.**

Kommissionen har tilskyndet medlemsstaterne til at afhjælpe situationen, først ved at give dem mulighed for at tillade, at gamle forpligtelser konverteres til nye, og dernæst ved at give mulighed for at forlænge de eksisterende forpligtelser til udgangen af den sidste programmeringsperiode.

Det var dog ikke alle medlemsstater, der valgte at anvende disse foranstaltninger. I disse tilfælde er det stadig reglerne for støtteberettigelse fra den gamle programmeringsperiode, der finder anvendelse, hvilket medfører anvendelse af forskellige kontrolsystemer.

Desuden bør modtagernes berettigede forventninger imødekommes.

**51.**

Den situation, der beskrives af Retten, er midlertidig på grund af ændringer i lovgivningen.

**52.**

Den klare sondring foretages i lovgivningen: krydsoverensstemmelse er en del af basisnormerne for miljøvenligt landbrug<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Jf. artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

<sup>21</sup> Jf. artikel 39, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

**53.**

Da de miljømæssige omstændigheder er forskellige i regionerne og i medlemsstaterne, og da deres respektive miljømæssige behov er forskellige, er det berettiget, at GLM-normerne også er forskellige. Princippet om, at medlemsstaterne skal afspejle nationale forskelle i landbrug og miljø i deres basisnormer, er tidligere blevet anvendt i forbindelse med normal god landbrugspraksis, og det finder nu anvendelse i forbindelse med krydsoverensstemmelse.

Desuden har det meste af den obligatoriske lovgivning, der udgør SMR under krydsoverensstemmelse, form af direktiver, som giver en fortolkningsmargen, og som gennemføres af medlemsstater, der tager højde for deres respektive situationer.

Endelig må foranstaltninger inden for miljøvenligt landbrug gennemføres på forskellige måder for at tage højde for geografisk bestemte behov samt agronomiske og miljømæssige omstændigheder.

Disse tre faktorer berettiger tilsammen, at afgrænsningerne mellem krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug kan være forskellige.

**54.**

Krydsoverensstemmelse og foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug supplerer således hinanden uden nogen overlappinger. Med andre ord repræsenterer krydsoverensstemmelse skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (i overensstemmelse med princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet.

I henhold til programmet for udvikling af landdistrikter for det kontinentale Portugal skulle disse to normer medtages i beskrivelsen af krydsoverensstemmelse under forhandlingerne om programmet. Under et kontrolbesøg konstaterede Kommissionen, at disse normer var defineret, men endnu ikke offentliggjort i begyndelsen af 2008. Dette følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

**55.**

Ekstensiveringsordningen i Grækenland er baseret på en nedsættelse af belægningsgraden. Den maksimale grænse for bestandens tæthed er i GLM-normerne fastsat til 3 stor kreaturer pr. ha<sup>22</sup>, og støtten til miljøvenligt landbrug udbetales kun, når nedsættelsen af bestandens tæthed er på mindst 20 %. Den miljøvenlige foranstaltning er således mere vidtgående end GLM-normerne.

**56.**

Forholdene i Nederlandene og i Flandern er ikke sammenlignelige.

Det nederlandske krav om en efterafgrøde efter majshøsten i nitratfølsomme områder gælder kun for sandjord og sandet lerjord og ikke for andre jordtyper.

»Plantedække«-foranstaltningen blev implementeret i Flandern i løbet af den seneste programmeringsperiode og videreføres ikke i den nye programmeringsperiode, da hele det flamske territorium er blevet nitratfølsomt område.

**57.**

Der er ikke nogen overlapning mellem miljøvenligt landbrug og krydsoverensstemmelse, eftersom de supplerer hinanden. Med andre ord repræsenterer krydsoverensstemmelse skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (i overensstemmelse med princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet.

Kommissionen har ikke noget retsgrundlag for at tage stilling til, om det er nødvendigt at medtage bufferbræmmer ved gennemførelsen af GLM-normerne. Lovgiver foretog det bevidste valg at give medlemsstaterne en vis skønsmargin med hensyn til både definitionen af obligatoriske krav og udformningen af miljøvenlige foranstaltninger. Dette skøn giver medlemsstaterne mulighed for at tage højde for nationale og regionale særpræg.

<sup>22</sup> Bestandens tæthed udtrykkes som antal husdyr divideret med hektarer (ha).

### **Tekstboks 3 – Eksempler på forskellig anvendelse af bufferbræmmer**

Minimumbredden af bufferbræmmer er ikke fastsat på fællesskabsniveau, og sådanne bræmmer indgår end ikke som et element i GLM-normerne.

Lovgiver foretog det bevidste valg at give medlemsstaterne en vis skønsmargen med hensyn til både definitionen af obligatoriske krav og udformningen af miljøvenlige foranstaltninger. Dette skøn giver medlemsstaterne mulighed for at tage højde for nationale og regionale særpræg.

**59.** Kommissionen sikrer, at der foregår en løbende overvågning af den specifikke lovgivning, der udgøres af SMR, og en opfølgning, hvis medlemsstaterne ikke overholder den. Under krydsoverensstemmelsesordningen bliver det som led i Kommissionens revisionsaktivitet kontrolleret, at der findes tilstrækkelige krav og tilsvarende kontrolpunkter. Enhver mangel i denne henseende følges op under regnskabsafslutningsproceduren, herunder med anvendelse af eventuelle finansielle korrektioner på medlemsstaterne.

Der vil i slutningen af 2008 blive aflagt et kontrolbesøg i Finland, hvor det finske kontrolsystems effektivitet vil blive kontrolleret.

**60.** Kommissionen reviderede i 2007 forvaltnings- og kontrolreglerne for krydsoverensstemmelse for at tage højde for medlemsstaternes erfaringer med gennemførelsen. På dette grundlag blev der fremsat forslag til forbedringer i Kommissionens rapport, som blev udsendt i 2007, og disse blev udmøntet i lovforslag i slutningen af samme år. Ændringerne omfatter en specificering af den tidsmæssige tilrettelæggelse af kontrollen af de forskellige krav på bedriftsniveau. Princippet er, at kontrollens tidsmæssige placering bør være optimal i forhold til kravene, men kontrolordningen bør ikke se bort fra nogen krav. Dette princip imødekommer Rettens kritik.

**61.**

I sine drøftelser med medlemsstaterne understreger Kommissionen regelmæssigt betydningen af at fastsætte forpligtelser på bedriftsniveau, som er forståelige for landbrugeren, udelukkende hans ansvar, gennemførlige og kontrollerbare.

**63.**

Gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne indgår i Kommissionens revision, og svagheder i denne forbindelse følges op gennem proceduren for regnskabsafslutning.

**64.**

Kommissionen konstaterede under sine kontrolbesøg, at den kontrol, der blev foretaget i Grækenland og Frankrig vedrørende fugle- og habitatdirektiverne, ikke var i overensstemmelse med lovgivningen. De konstaterede forhold følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

**65.**

I princippet bør kontrolsystemet vedrørende krydsoverensstemmelse være baseret på de kontrolsystemer, der anvendes inden for de forskellige specifikke politikker. Ifølge dette princip bør overtrædelser, der konstateres ved kontrol gennemført under de specifikke lovgivninger, også føre til nedsættelse under krydsoverensstemmelsen, hvis den pågældende landbruger modtager betaling under den fælles landbrugspolitik.

Ved et kontrolbesøg, som Kommissionen aflagde i Nederlandene, blev det konstateret, at de kompetente kontrolmyndigheder for SMR 2 og (en del af) SMR 4, i modstrid med lovgivningen, ikke gennemførte alle deres obligatoriske kontroller i forbindelse med krydsoverensstemmelse i 2006. Desuden blev resultaterne fra andre kontroller, som disse kompetente myndigheder havde gennemført, ikke taget i betragtning, og der blev, igen i modstrid med lovgivningen, ikke foretaget nedsættelser under krydsoverensstemmelsesordningen. De konstaterede forhold følges op i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

Der vil i slutningen af 2008 blive aflagt et kontrolbesøg i Finland, hvor det etablerede kontrolsystems effektivitet vil blive kontrolleret.

**67.**

Nedsættelserne under krydsoverensstemmelsesordningen er hverken baseret på udgifterne ved overholdelse eller på de finansielle konsekvenser af manglende overholdelse. Der er tale om en anden tankegang, som er i overensstemmelse med krydsoverensstemmelsens målsætninger. Krydsoverensstemmelse er forbindelsen mellem de betalinger under den fælles landbrugspolitik, som en landbruger modtager, og overholdelsen af en række basale krav. Denne forbindelse kommer konkret til udtryk gennem muligheden for en nedsættelse af de betalinger, landbrugeren modtager, og denne nedsættelse bør stå i forhold til, hvor alvorlig overtrædelsen er. Nedsættelsen udtrykkes derfor som en procent, der er proportional med overtrædelsens omfang. Det nedsatte beløb, i absolutte tal, kan derfor være lavt, hvis landbrugeren modtager en lav betaling, også selv om der er tale om alvorlige overtrædelser.

**69.**

Ved fastsættelsen af nedsættelsernes størrelse bør medlemsstaterne tage hensyn til omfanget, alvoren og varigheden af den manglende overholdelse og til en eventuel gentagelse af den manglende overholdelse de følgende år. Der anvendes en multiplikationsfaktor på nedsættelsessatsen i tilfælde af gentagen manglende overholdelse. Nedsættelsen kan derfor stige i de følgende år, uden at det er nødvendigt at gentage beregningen. Desuden vil landbrugeren af forvaltningssystemet blive identificeret som en højrisikofaktor, hvilket medfører en højere sandsynlighed for at blive kontrolleret. Dette vil også have en afskrækkende virkning.

**70.**

Gentagelsesfaktoren finder anvendelse hvert år efter konstateringen af den manglende overholdelse, hvis denne ikke er afhjulpet. Efter et antal gentagelser anses den manglende overholdelse for at være forsætlig, og nedsættelsen øges indtil fuldstændig udelukkelse fra støtteordningen i et eller flere kalenderår, hvilket sikrer den nødvendige afskrækkende virkning.

**71.**

De nedsættelsesmønstre, der anvendes af medlemsstaterne, kontrolleres som led i Kommissionens revisionsaktivitet. Eventuelle svagheder i forbindelse med de lovbestemte forpligtelser følges op under proceduren for regnskabsafslutning, og risici vedrørende midlerne under den fælles landbrugspolitik dækkes gennem finansielle korrektioner.

**72.**

I 2007-rapporten blev der foreslået en række forbedringer, herunder at give medlemsstaterne tilladelse til at fastslå, hvornår der var tale om så små tilfælde af manglende overholdelse, at der ikke skulle anvendes nedsættelser. Denne undtagelse indrømmes dog kun med visse begrænsninger, og tilfældene skal følges op de følgende år. Der var også tale om andre præciseringer, bl.a. vedrørende kommunikationen og rapporteringen mellem de organer, der er involveret i kontrollen. Hvis en medlemsstat ikke anvender dette nye retsgrundlag korrekt, foretages der finansielle korrektioner, når det konstateres, at der er en risiko for midlerne under den fælles landbrugspolitik.

**Tekstboks 4 – Eksempler på lave sanktioner for manglende overholdelse af vigtige krav**

Beregningsmetoden for nedsættelser indgår systematisk i Kommissionens revisioner og følges op under proceduren for regnskabsafslutning.

**74.**

Anvendelsen af nedsættelser på under 100 EUR kræver en tung administration og har ikke nogen reel afskrækkende virkning. I 2007-rapporten blev det derfor foreslået ikke at anvende sådanne nedsættelser, dog med visse begrænsninger og en forpligtelse til at følge op på overtrædelsen de næste år, selv om anvendelsen af denne regel ville kunne udelukke et betydeligt antal landbrugere fra at få nedsættelser, men kun i forbindelse med den første overtrædelse. I tilfælde af gentagen manglende overholdelse skulle denne regel ikke gælde, og landbrugeren ville få en større nedsættelse, med en reel afskrækkende virkning.

**75.**

Kommissionen har arrangeret en række møder i ekspertgrupperne om krydsoverensstemmelse og en række workshops med det formål at drøfte, sammenligne og tillade benchmarking af beregningen af nedsættelser. Hvis medlemsstaterne imidlertid ikke fastsætter nedsættelsen på et tilstrækkeligt niveau, betragtes det som manglende overholdelse af lovgivningen, og de konstaterede tilfælde følges op under proceduren for regnskabsafslutning.

**77.**

De data, der meddeles af medlemsstaterne, afspejler situationen i løbet af det pågældende år. Det er klart, at hvis situationen ændrer sig, f.eks. på grund af en ændring i lovgivningen eller medtagelse af nye landbrugere i krydsoverensstemmelsesordningen, vil tallene udvikle sig det følgende år, men det anfægter ikke dataenes sammenlignelighed.

**78.**

Kommissionen forbedrer formatet til meddelelse af statistiske oplysninger hvert år, og den er rede til at fortsætte hermed med den begrænsning, at den administrative byrde på medlemsstatsplan skal være rimelig. De statistiske oplysninger behandles af Kommissionens tjenestegrene, som om nødvendigt foretager skrivebordsrevision på dette grundlag. Desuden anvendes statistikkerne ved forberedelsen af kontrolbesøgene. Det kan dog ikke forventes, at de årlige statistikker skal give et detaljeret overblik og en mængdemæssig angivelse af alle former for manglende overholdelse, som måtte forekomme i de enkelte medlemsstater. Hvad angår de udvalgte bedrífers repræsentativitet, fik Kommissionen i forordning 796/2004 indført en forpligtelse til at medtage både en risikobestemt del og en vilkårlig del i stikprøven, hvilket skulle sikre, at prøven var repræsentativ. Det er dog stadig nødvendigt, at hovedparten af stikprøven er risikobaseret for at sikre størst mulig effektivitet.

Rådets forordning sonderer ikke mellem manglende overholdelse af en formalitet og væsentlige mangler, som omtalt af Retten. Nedsættelsens omfang afhænger af det konstaterede forholds alvor, omfang, varighed og eventuelle gentagelse.

**Tekstboks 5 – Eksempler på ufuldstændig og unøjagtig rapportering<sup>23</sup>**

Samtlige nævnte forhold vil blive gennemgået af Kommissionen med henblik på at forbedre statistikkerne for den kommende periode.

Generelt skal medlemsstaterne ved alle kontrolbesøg forsyne Kommissionen med data vedrørende alle de kontroller, der er foretaget af medlemsstaten (bl.a.: anvendt kontroltype, kontrol af krav/normniveau, anvendt(e) nedsættelse(r)). Disse data undersøges, og det kontrolleres, om de svarer til de forelagte statistikker. Medlemsstaterne skal redegøre for alle forskelle, og statistikkerne skal eventuelt tilpasses.

**80.**

De første krydsoverensstemmelsesstatistikker vedrørte ansøgningsåret 2005. Kommissionen mener, at antallet af anvendte nedsættelser giver et nyttigt overblik over, i hvor høj grad landbrugerne i EU har overholdt deres forpligtelser.

I denne henseende blev der allerede indført en betydelig forbedring fra ansøgningsåret 2007: statistikkerne gør det nu muligt at beregne fejlraten udtrykt i monetær værdi (procent for krydsoverensstemmelsesrelaterede nedsættelser i forhold til betalinger foretaget til den ved krydsoverensstemmelse kontrollerede population), for hver medlemsstats vedkommende.

**81.**

Der blev så tidligt som i 2007 foretaget en evaluering<sup>24</sup>. I denne forbindelse blev de foreliggende data om kontrolbesøg og støttenedsættelser betragtet som nyttige, når det gælder overvågning af fremskridt og rapportering af resultater i forhold til målsætningerne for krydsoverensstemmelse.

<sup>23</sup> Eksemplerne bygger på de seneste data, der var disponible, da revisionen fandt sted, dvs. data for 2006, undtagen for Grækenland, hvor de seneste data vedrørte 2005.

<sup>24</sup> Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.

**82.**

Der foreligger oplysninger om kontrolbesøg og betalingsnedsættelse. Disse blev betragtet som nyttige indikatorer til måling af gennemførelsen af krydsoverensstemmelsens målsætninger ved den eksterne evaluering, der blev gennemført i 2007<sup>25</sup>.

**83.**

Krydsoverensstemmelse blev indført i 2005. Der foreligger derfor ikke nogen oplysninger om krydsoverensstemmelse fra før dette tidspunkt. F.eks. blev der ikke foretaget kontrol inden for rammerne af IACS af de krav, der er omfattet af krydsoverensstemmelse. Oplysninger om antallet af kontroller og antallet af overtrædelser foreligger først fra 2005, og dette år repræsenterer udgangsniveauet. Kommissionen mener, at de oplysninger, der er meddelt af medlemsstaterne, er et pålideligt grundlag; de muliggør en sammenligning mellem medlemsstaterne og over tid.

**84.**

Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er klare. Der blev foretaget en ekstern evaluering af krydsoverensstemmelse i 2007<sup>26</sup>, som også omfattede fastsættelse af operationelle, specifikke og generelle målsætninger. I denne forbindelse blev de tilgængelige kontroldata anset for at være nyttige indikatorer til måling af resultaterne af krydsevaluering i forhold til de fastsatte målsætninger.

<sup>25</sup> Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.

<sup>26</sup> »Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.«

## KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

**85.**

Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er klare: at få EU's landbrugere til at overholde de normer, der er fastsat i lovgivningen. De betalinger, landbrugeren modtager i henhold til den fælles landbrugspolitik, nedsættes, hvis de grundlæggende normer for miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes.

Kommissionen mener også, at krydsoverensstemmelsens rækkevidde er veldefineret på EU-plan. Den består af det relevante sæt af retsakter inden for de områder, der er omfattet, og af et sæt af normer for god landbrugs- og miljømæssig stand samt bevarelse af omfanget af permanente græsarealer.

- Kommissionen mener, at målene for krydsoverensstemmelse er »SMART«-mål. De generelle mål for krydsoverensstemmelse er fastsat i Rådets forordning. Kommissionen har yderligere uddybet sin holdning til målene for krydsoverensstemmelse i sin beretning fra 2007<sup>27</sup>. Denne beretning blev positivt modtaget af Rådet<sup>28</sup>. Der blev så tidligt som i 2007 foretaget en evaluering<sup>29</sup>. Den eksterne evaluatore identificerede klart de operationelle, specifikke og generelle mål for krydsoverensstemmelse og et sæt indikatorer for vurdering af dens bidrag til opfyldelsen af disse mål. Kommissionen mener, at dette er beviser for, at målene for krydsoverensstemmelse er »smarte« og logisk sammenhængende.
- Princippet om, at medlemsstaterne skal fastsætte kontrollerbare normer, ligger allerede til grund for lovgivningen om krydsoverensstemmelse.

<sup>27</sup> KOM(2007) 147. I beretningen fastslås de generelle formål for krydsoverensstemmelse som følger: »(1) at bidrage til udviklingen af et bæredygtigt landbrug [...] ved, at landbrugerne overholder de regler, der vedrører de pågældende aspekter af krydsoverensstemmelse og (2) at skabe større overensstemmelse mellem den fælles landbrugspolitik og samfundets forventninger [da] der er stadig større enighed om, at der ikke mere bør ydes landbrugsbetalinger til landbrugere, som ikke opfylder grundreglerne for vigtige områder af den offentlige politik.«

<sup>28</sup> Rådets konklusioner dok. 10682/07.

<sup>29</sup> Evaluering af anvendelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003.

**86.**

Kommissionen har i sin beretning fra 2007<sup>30</sup> foreslået forbedringer af de retlige rammer, som er blevet godkendt af medlemsstaterne. Kommissionen vil fortsat indføre forbedringer, hvor det er nødvendigt.

Retsgrundlaget består imidlertid af 19 forordninger og direktiver, som har været gældende i årevis, uafhængigt af krydsoverensstemmelse. Derfor er kompleksiteten ikke en følge af indførelsen af krydsoverensstemmelse.

- Forenkling af retsgrundlaget er altid en prioritet for Kommissionen. Derfor bør retsgrundlaget være så enkelt som muligt og fokuseret på de elementer i landbrugsaktiviteten, hvor der ønskes forbedringer. Dette er grunden til, at lovgiver bevidst har valgt at benytte den mest relevante del af den nuværende EU-lovgivning og via krydsoverensstemmelse etablere en forbindelse til betalinger under den fælles landbrugspolitik.
- Det forslag om at ændre krydsoverensstemmelsens rækkevidde, som blev fremført under »sundhedstjekket«, er baseret på en fuldstændig konsekvensanalyse.
- Medlemsstaterne er i henhold til den gældende lovgivning forpligtet til at fastsætte præcise krav på bedriftsniveau sammen med de tilsvarende ordninger for nedsættelse af betalinger og til systematisk at give landbrugerne meddelelse herom.

<sup>30</sup> KOM(2007) 147.

- Kommissionen vurderer uafhængigt af krydsoverensstemmelsen de SMR-krav, som er fastsat af medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af den specifikke lovgivning inden for det pågældende område (miljø, sundhed osv.). Denne vurdering foretages på grundlag af de nationale gennemførelsesbestemmelser, som medlemsstaterne har meddelt. For så vidt angår GLM-normer, foretager Kommissionen en regelmæssig vurdering, hvor den dog tager hensyn til den manøvremargin, som lovgiver har indrømmet medlemsstaterne. Når det gælder krydsoverensstemmelse, kontrolleres den praktiske gennemførelse af de nationale bestemmelser vedrørende gennemførelse af krav og normer i forbindelse med revisionsprogrammet. Konstaterede mangler ved medlemsstaternes overholdelse af deres lovbestemte forpligtelser følges op med anvendelse af de procedurer, der står til rådighed for Kommissionen (regnskabsafslutning og overtrædelsesprocedure).

**87.**

Krydsoverensstemmelsesordningen er defineret i lovgivningen, og for at sikre overensstemmelse anvendes den ens i forbindelse med EGFL og ordningen for udvikling af landdistrikter. Den udgør et fælles og klart grundlag for medlemsstaterne og sikrer et sammenligningsgrundlag.

Der er ikke nogen konflikt mellem krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikter. Krydsoverensstemmelse repræsenterer skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (i overensstemmelse med princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet. Således supplerer krydsoverensstemmelse og miljøvenlige og dyrevenlige tiltag hinanden uden nogen overlapninger.

- Indførelsen af krydsoverensstemmelse har gjort det muligt at harmonisere kravene på EU-plan og at bringe reglerne i overensstemmelse med EAGF og dermed opnå betydelige fordele.

Kommissionen mener, at der i forbindelse med krydsoverensstemmelse anvendes vigtige krav vedrørende god landbrugspraksis.

- Der bør udvises en betydelig fleksibilitet over for medlemsstaterne for at gøre det muligt for dem at tilpasse forpligtelserne til de særlige karakteristika ved de pågældende områder. Kommissionen har ikke til hensigt at godkende normer inden for krydsoverensstemmelsesordningen. I øvrigt sikrer Kommissionen gennem sine overvågnings- og revisionsaktiviteter, at medlemsstaterne yder landbrugerne et vist minimum af lige vilkår.

Desuden er politikken for udvikling af landdistrikter baseret på programmeringsperioder, og det er de nationale programmer, der godkendes, ikke individuelle normer. Derfor er sammenligningen med krydsoverensstemmelse ikke nødvendigvis relevant.

Princippet om, at medlemsstaterne skal fastsætte kontrollerbare normer, ligger allerede til grund for lovgivningen om krydsoverensstemmelse.

- Der bør ikke være nogen overlapning mellem krydsoverensstemmelse og miljøvenligt landbrug. Dette er blevet undersøgt under programgodkendelsesprocessen. Medlemsstaterne skulle bevise, at de miljøvenlige foranstaltninger gik ud over de grænser, der var fastsat i artikel 39, stk. 3, i forordning 1698/2005.

Miljøvenligt landbrug og krydsoverensstemmelse supplerer således hinanden uden nogen overlapninger. Med andre ord repræsenterer krydsoverensstemmelse skillelinjen mellem sanktionering af landbrugere for ikke at opfylde obligatoriske krav (i overensstemmelse med princippet om at »forureneren betaler«) og belønning af landbrugere for frivilligt at skabe miljømæssige fordele gennem forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller forpligtelser på dyrevelfærdsområdet.

Lovgiver foretog det bevidste valg at give medlemsstaterne en vis skønsmargen med hensyn til både definitionen af obligatoriske krav og udformningen af miljøvenlige foranstaltninger. Dette skøn giver medlemsstaterne mulighed for at tage højde for nationale og regionale særpræg.

#### 88.

Hvis der er svagheder i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af kontrolsystemet, vil de finansielle risici være dækket af Kommissionens revisionsaktivitet, og der foretages finansielle korrektioner, hvor det er nødvendigt.

Hvad angår nedsættelsesordningen i forbindelse med krydsoverensstemmelse, er det medlemsstaternes ansvar at anvende den korrekt, og svagheder, der konstateres i denne henseende, bliver også fulgt op af Kommissionen under dens revisionsvirksomhed.

- Kommissionen sikrer gennem sine overvågnings- og revisionsaktiviteter, at medlemsstaterne yder landbrugerne et vist minimum af lige vilkår.
- Det grundlæggende princip er, at mindst 1 % af de landbrugere, der modtager betalinger under den fælles landbrugspolitik, skal gøres til genstand for krydsoverensstemmelse hvert år. I overensstemmelse med princippet om risikoanalyse har medlemsstaterne anmodet om en fleksibilitetsmargen for at kunne koncentrere kontrollen om de mere risikofyldte forpligtelser, dog uden at overse de øvrige forpligtelser. Kommissionen efterkom dette ønske og vedtog derefter nye regler i 2007, som gav mulighed for denne fleksibilitet.
- Princippet om, at eventuelle nedsættelser skal være proportionale med eller afhængige af, hvor alvorlig den manglende overholdelse er, er allerede indbygget i den nuværende lovgivning om krydsoverensstemmelse. Kommissionen ser ikke nogen grund til at ændre reglerne på nuværende tidspunkt.

**89.**

- Kommissionen undersøger i øjeblikket overvågningsaspektet.
- Kommissionen følger op, hvis der er tale om manglende eller uoverensstemmende data.
- Med hensyn til analyse af data har Kommissionen gjort en betydelig indsats for at undersøge de statistiske oplysninger om krydsoverensstemmelse. Tilfælde af manglende eller uoverensstemmende data følges op. Ukorrekt anvendelse af krydsoverensstemmelsesreglerne følges op under proceduren for regnskabsafslutning (om muligt ved skrivebordskontrol) som supplement til programmet for kontrolbesøg.

Kommissionen har også øget de menneskelige ressourcer inden for dette område.

**90.**

Instrumentet krydsoverensstemmelse, som blev vedtaget af Rådet og Parlamentet i 2003 og indfaset fra 2005, var noget helt nyt, og det forpligtede et antal medlemsstater til at øge og omstrukturere deres indsats med henblik på en bedre gennemførelse og kontrol af de relevante direktiver og forordninger på bedriftsniveau.

Vanskelighederne i forbindelse med gennemførelsen af krydsoverensstemmelse skyldes omstrukturering af kontrolorganerne, indførelse af kontrollerbare forpligtelser vedrørende landbrugsaktiviteter i de forskellige direktiver og forordninger samt en undertiden ufuldstændig omsætning af sådanne direktiver til national lovgivning.

Kommissionens tjenestegrene har sammen med medlemsstaterne gjort en stor indsats for at harmonisere anvendelsen på medlemsstatsniveau, og der er udarbejdet retningslinjer for at forbedre fastsættelsen af, hvilke forpligtelser der skal overholdes på bedriftsplan.

Krydsoverensstemmelse har klart bidraget til en bedre overholdelse af direktiverne og forordningerne om miljø, fødevarer, sundhed og dyrevelfærd.

Kommissionen erkender dog, at krydsoverensstemmelsens effektivitet kan forbedres yderligere, og den mener, at den bedste måde, hvorpå dette kan ske, er at fortsætte og styrke den indsats, der allerede er gjort.



Den Europæiske revisionsret

**Særberetning nr. 8/2008**

**Er krydsoverensstemmelsesordningen effektiv?**

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

2009 – 57 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-113-4

DOI 10.2865/30878



## **Hvordan får man fat i EU-publikationer?**

Publikationskontorets publikationer, som udbydes til salg, kan erhverves fra EU-boghandelen <http://bookshop.europa.eu>, hvor man kan afgive en ordre til et salgskontor efter eget valg.

En liste over Publikationskontorets verdensomspændende net af salgssteder kan desuden rekvireres pr. fax på (352) 29 29 42758

SIDEN DEN NYE FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK TRÅDTE I KRAFT I 2005 HAR DET VÆRET MULIGT AT NEDSÆTTE ENKELTBETALINGERNE TIL DE MODTAGERE, SOM IKKE HAR OVERHOLDT EN RÆKKE NORMER PÅ MILJØ-, FØDEVARESIKKERHEDS-, DYRE- OG PLANTESUNDHEDS- SAMT DYREVELFÆRDSOMRÅDET, ELLER SOM IKKE HAR OPFYLDT KRAVET OM, AT ALLE JORDER SKAL BEVARES I GOD LANDBRUGS- OG MILJØMÆSSIG STAND. REVISIONSRETEN HAR I 2008 GENNEMFØRT EN REVISION AF KRYDSOVERENSSTEMMELSESDORDNINGEN I KOMMISSIONEN OG I SYV MEDLEMSSTATER, DER REPRÆSENTERER DE MANGE FORSKELLIGE FORMER FOR EUROPÆISK LANDBRUG. I BERETNINGEN KONKLUDERER RETTEN, AT MÅLENE MED DENNE ORDNING IKKE ER FASTSAT SOM SPECIFIKKE, MÅLBARE, ACCEPTEREDE OG RELEVANTE MÅL. DERFOR ER DER STADIG MANGE FORPLIGTELSE PÅ BEDRIFTSPLAN, DER BLOT ER FORMELLE, OG SOM DERFOR KUN HAR FÅ CHANCER FOR AT FØRE TIL DE FORVENTEDE ÆNDRINGER ELLER FORBEDRINGER. GENERELT KONKLUDERER RETTEN, AT KRYDSOVERENSSTEMMELSESDORDNINGEN ER EN MEGET VIGTIG DEL AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK, MEN AT DEN SOM DEN FOR ØJEBLIKKET FORVALTES AF KOMMISSIONEN OG GENNEMFØRES AF MEDLEMSSTATERNE, ENDNU IKKE ER EFFEKTIV. RETTEN ANBEFALER, AT DE GÆLDENDE REGLER FORENKLES, PRÆCISERES OG OPSTILLES I PRIORITERINGSRÆKKEFØLGE.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



Publikationskontoret  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-113-4



9 789292 071134