



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.12.2021
COM(2021) 815 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om gennemførelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme, herunder
vurdering af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik 2014-2020**

{SWD(2021) 387 final}

1. INDLEDNING

Denne rapport opsummerer resultaterne af den fælles landbrugspolitik for 2014-2020. Eftersom den falder sammen med godkendelsen af den fælles landbrugspolitik for 2023-2027¹, vil denne rapport underbygge vurderingen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik. Den vil også indgå i debatten om den fremtidige politiske udvikling, herunder om de udfordringer og ambitioner, der følger af den [grønne pagt](#). Den supplerer rapporten for 2018 om den fælles overvågnings- og evalueringsramme ([COM/2018/790 final](#)).

Rapporten, der understøttes af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med fakta og tal, er baseret på en række indikatorer, evaluering og erfaringer vedrørende den fælles overvågnings- og evalueringsramme.

2. GENNEMFØRELSEN AF DEN FÆLLES OVERVÅGNINGS- OG EVALUERINGSRAMME

1.1. Indikatorer

Indikatorerne anvendes til at overvåge gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik på EU- og medlemsstatsplan. De understøtter vurderingen af ansvarlighed og effektivitet i forbindelse med EU's udgifter og understøtter evalueringer. Den fælles overvågnings- og evalueringsramme omfatter mere end 200 indikatorer og ca. 900 delindikatorer.

Siden 2018 har Europa-Kommissionen offentliggjort resultattavler over tematiske og kontekstbaserede indikatorer på sin Agri-food Data Portal [Indikatorer for landbrugspolitikken](#), med dynamiske visuelle referencer og adgang til de underliggende data.

Dette omfatter data om output og resultater i den årlige rapportering om gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik (indsamlet af medlemsstaterne) og data til overvågning af den sammenhæng, hvori den fælles landbrugspolitik fungerer, ved hjælp af statistikker (hovedsagelig fra Eurostat). Hyppigheden af data varierer afhængigt af kilden.

1.2. Evalueringer

Evalueringerne er det vigtigste redskab til at vurdere politikken håndgribelige resultater og virkninger². De tilvejebringer dokumentation for beslutningstagning og styrker gennemsigtighed, læring og ansvarlighed. Fra 2014 til 2020 foretog Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter mere end 20 [tematiske evalueringer af forskellige aspekter af den fælles landbrugspolitik](#). Evalueringerne byggede på det forberedende arbejde (støtteundersøgelser), der er udført af uafhængige eksterne kontrahenter, og indsigt fra høringer af forskellige interessenter.

Medlemsstaternes foreløbige evalueringer af deres programmer for udvikling af landdistrikterne for 2014-2020 indeholdt også omfattende oplysninger til denne rapport.

¹ Se forordningen om strategiske planer ([forordning \(EU\) 2021/2115](#)) og den horisontale forordning ([forordning \(EU\) 2021/2116](#)).

² Se [Bedre regulering: hvorfor og hvordan?](#)

Deres efterfølgende evalueringer, der skal foretages i 2026, vil give input til den løbende vurdering af den fælles landbrugspolitik performance.

1.3. Erfaringer fra den fælles overvågnings- og evalueringsramme

Fra 2014 blev den fælles overvågnings- og evalueringsramme for første gang udvidet ud over udviklingen af landdistrikterne til at omfatte hele politikken. Dette fremhævede adskillige styrker:

- indikatorer sikrer generelt omfattende dækning af forskellige politikområder
- der blev udviklet nye indikatorer (f.eks. om geografiske betegnelser) på baggrund af en løbende behovsvurdering
- datakvaliteten er blevet bedre som følge af øget automatisering og interoperabilitet, rettidig formidling og nye resultattavler, herunder søge- og downloadfunktioner.

Der var imidlertid også visse mangler i rammen, som ikke alle er knyttet til den fælles landbrugspolitik:

- effektindikatorerne om biodiversitet (f.eks. indekset for fugle i landmiljøet) og vand (f.eks. abstraktion) var ufuldstændige og af ringe kvalitet som følge af manglende retsgrundlag for dataindsamling eller afhængighed af frivillige undersøgelser
- vanskeligheder med at anvende de eksisterende indikatorer til at kvantificere virkningen af den fælles landbrugspolitik på modvirkning af og tilpasning til klimaændringer
- lav hyppighed: for nogle indikatorer foreligger der kun data hvert fjerde til sjette år, og der er forskelle mellem indsamling og offentliggørelse
- lav geografisk detaljeringsgrad for visse indikatorer
- utilstrækkeligt strukturerede og detaljerede oplysninger om medlemsstaternes gennemførelsesvalg, krydsoverensstemmelse (udnyttelse pr. hektar ikke tilgængelig), miljøpraksis og LEADER.

Evalueringerne var baseret på en velfunderet og stringent metodologisk tilgang, herunder kvantitative og kvalitative analyser. Medlemsstaterne var nødt til at lære, hvordan de kunne tilvejebringe dokumentation for at gøre politikken mere resultatorienteret. Ikke desto mindre var der kun kvantificerede mål for udgifterne til udvikling af landdistrikterne. De fleste evalueringer kunne ikke at kvantificere den fælles landbrugspolitik bidrag til effektindikatorer på grund af databegrænsninger, tidsforskydningen før virkningerne viste sig, eksterne faktorer og vanskeligheden ved at fastslå årsagssammenhængen.

3. VURDERING AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK I PERIODEN 2014-2020

1.4. Bæredygtig fødevareproduktion

Landbrugsindkomst

Mellem 2013 og 2019 steg den gennemsnitlige EU-faktorindkomst³ pr. arbejdstager med 15 % i faste priser. Denne stigning skyldtes hovedsagelig store stigninger i arbejdsproduktiviteten, hovedsagelig som følge af en udstrømning af arbejdskraft fra landbrugssektoren.

Den fælles landbrugspolitik har som helhed bidraget til at støtte og stabilisere landbrugsindkomsten. Markedsforanstaltningerne har bidraget til at begrænse volatiliteten i priserne på hjemmemarkedet for de fleste landbrugsprodukter og lettet genopretningen af priserne i sektorer, der er ramt af en markedskrise. Siden 2014 har volatiliteten i priserne i EU været lavere end priserne på alle produkter på det internationale marked (undtagen smør og skummetmælkspulver i de senere år). Direkte indkomststøtte — som tegner sig for ca. 25 % af EU-faktorindkomsten (2014-2018) og når ud til flere end 6 mio. støttemodtagere (2019) — satte landbrugerne bedre i stand til at håndtere faldet i indtægter som følge af fald i landbrugspriserne.

Risikostyringsværktøjer kan hjælpe landbrugerne med at afbøde disse indkomststab, men den fælles landbrugspolitik har spillet en mindre rolle med hensyn til at tilskynde landbrugerne til at anvende disse værktøjer.

Fordeling af støtte fra den fælles landbrugspolitik

20 % af modtagerne af landbrugsstøtte får 80 % af de direkte betalinger, hvilket har rejst spørgsmål om rimeligheden af fordelingen af direkte betalinger. Dette forhold afspejler imidlertid i det væsentlige fordelingen (og i nogle medlemsstater koncentrationen) af ejerskab af landbrugsjord: de fleste store støttemodtagere er familiebedrifter på mellem 20 og 100 hektar og modtager over 7 500 EUR. Omkring halvdelen af alle støttemodtagere er meget små bedrifter med under 5 hektar.

Den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 resulterede i en betydelig omfordeling af direkte betalinger til mindre landbrugere og til områder med naturbetingede begrænsninger. Mellem 2017 og 2019 steg betalingerne pr. hektar til landbrugere i den mindste kategori (produktion under 8 000 EUR af standardoutput) med 18 % i forhold til mellem 2011 og 2013.

Direkte betalinger og støtte til udvikling af landdistrikterne udgør tæt ved 50 % af landbrugernes indkomst i bjergområder, og finansieringen af den fælles landbrugspolitik bidrager til at gøre bedrifterne levedygtige i de mest afsidesliggende landdistrikter. Det høje niveau for den samlede indkomststøtte i bjergområder kompenserer imidlertid ikke fuldt ud for indkomstgabet til ikke-bjergområder.

En analyse af indkomst og fordeling af direkte betalinger efter indtægt viser, at der er plads til forbedringer med hensyn til at målrette støtten mod dem, der har mest brug for den. I visse

³ Landbrugets faktorindkomst ([Eurostat](#)) måler indtægter fra landbrugsaktiviteter, der kan anvendes til godtgørelse af egne og forpagtede produktionsfaktorer: arbejdskraft, jord og kapital.

tilfælde har politikken haft en alt for begrænset effekt, når det gælder om at mindske forskellene mellem regionerne i en medlemsstat, og på den gradvise nedsættelse af betalingerne og på loftet over størrelsen af betalingerne pr. bedrift. De direkte betalinger, som mindre bedrifter modtager, ligger fortsat under eller kun omkring den nationale gennemsnitsindkomst i en række medlemsstater. Desuden er der intet, der tyder på, at de nuværende bestemmelser om støtte til aktive landbrugere har været effektive.

Nogle gange har dårlige arbejdsvilkår for sæsonarbejdere i landbruget ført til opfordringer om at gøre landbrugsstøtten betinget af, at lovgivningen om arbejdsvilkår overholdes. Selv om forskellen mellem landbrugsindkomsten og gennemsnitslønnen i hele økonomien er indsnævret, er den stadig betydelig. Dette underminerer landbrugets tiltrækningskraft som erhverv og hæmmer generationsskiftet.

Konkurrenceevne og produktivitet

Den fælles landbrugspolitik bidrog fortsat væsentligt til fødevarer sikkerhed ved at opnå produktivitetstgevinster og modstandsdygtighed på handelsmarkederne.

Den samlede faktorproduktivitet for EU's landbrug steg med 6 % fra 2013 til 2019 (EU-27). Den fælles landbrugspolitik støttede betydelige stigninger i arbejdsproduktiviteten (+ 24 % fra 2013 til 2020). Ved at øge den relative mængde kapital, der er til rådighed for bedrifterne, og dermed øge deres konkurrenceevne, havde støtten til landbrugsinvesteringer en indirekte positiv indvirkning på landbrugsindkomsterne.

Der blev gennem den fælles landbrugspolitik også ydet støtte til forbedring af forsyningskæden, hvor antallet af anerkendte producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer var 7 % højere i 2020 end i 2016, og andelen af den frugt- og grøntsagsproduktion, der er afsat af disse organisationer, steg med 2,3 procentpoint mellem 2014 og 2019 (til 45,6 %).

EU tegnede sig for 18 % af den globale eksport af landbrugsfødevarer i 2019. Eksterne faktorer (herunder det russiske importforbud mod produkter fra EU) svækkede i en vis grad EU's konkurrencemæssige stilling inden for landbrugssektoren i de fleste år fra 2014 til 2020, men EU's handel med fødevarer udviste stor modstandsdygtighed. Siden 2018 har EU's konkurrencemæssige stilling forbedret sig lidt, hvilket har bidraget med ét procentpoint til EU's andel af verdens samlede eksport.

EU's eksport består hovedsagelig af produkter med høj merværdi, hvilket understøttes af den garanterede kvalitet og omdømmet for produkter, der er certificeret gennem EU's kvalitetsordninger. Dette giver producenterne en klar økonomisk fordel med hensyn til afsætning og øget salg. Støtten til programmer for salg fremstød var en effektiv måde til at skabe mere opmærksomhed omkring og synliggøre produkter fra EU, navnlig på markeder med det største vækstpotentiale. Sektorpolitikkerne har også været en effektiv måde til at fremme konkurrenceevnen, idet EU's vinpolitik spiller en afgørende rolle med hensyn til at flytte sektorens fokus fra kvantitet til konkurrenceevne og kvalitet.

Fair konkurrence og åbenhed

EU-markedet åbnede i stigende grad op mellem 2014 og 2020. Importen af landbrugsfødevarer steg, og EU-markedet var fortsat den største importør fra mindre udviklede lande.

Handelsnormer har haft succes med at skabe lige vilkår for producenter af landbrugsprodukter.

Statsstøttereglerne for landbrugssektoren har bidraget til at sikre, at de positive virkninger af statsstøtte til støttemodtagerne og frem for alt på de berørte offentlige politikker opvejer de negative virkninger for konkurrencen og samhandelen. Virkningerne af frivillig koblet støtte på landbrugernes beslutninger og landbrugsproduktion har med få, begrænsede undtagelser ikke ført til konkurrenceforvridning.

Kvalitet og mærkning

Den fælles landbrugspolitik har bidraget til at forsyne EU-markedet med standardiserede og garanterede kvalitetsprodukter, hvorved forbrugerne får værdi for pengene. Den anslåede samlede salgsværdi for produkter, der var registreret under en ordning for geografiske betegnelser eller garanterede traditionelle specialiteter, beløb sig til 77 mia. EUR i EU-28 i 2017, hvilket svarer til 7 % af det samlede salg af føde- og drikkevarer.

Foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik har været effektive med hensyn til at give forbrugerne brugbare og gennemsigtige oplysninger om kvalitet og økologisk mærkning og om oprindelsen af landbrugsprodukter. Der er dog plads til forbedring i forhold til at forbedre forbrugernes forståelse af EU's mærkningsregler og kvalitetsordninger og til at bringe handelsnormerne mere i overensstemmelse med udviklingen i offentlighedens bekymringer omkring sundhed, ernæring, miljø og klima.

1.5. Bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimapolitik

Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne

Den fælles landbrugspolitik sørger for en omfattende "grundlæggende beskyttelse" af miljøet gennem obligatorisk krydsoverensstemmelse (84 % af EU's landbrugsareal i 2019) og forgrønnelsesforpligtelser (80 %, en fremgang fra 76 % i 2015). Den fastsætter derefter mere målrettede, men frivillige forpligtelser i forbindelse med udvikling af landdistrikter (12-15 % for miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og 3-5 % for økologisk landbrug)⁴. Den fælles landbrugspolitik indkomststøtte og støtte til områder med naturbetingede ulemper bidrager til at forhindre nedlæggelse af landbrug, bremse intensiveringen og specialiseringen af landbrugssystemer og opretholde afgrødediversificering og permanente græsarealer⁵.

Alle landbrugsbedrifter modtager grundbetalinger, uanset deres grad af udnyttelse. Som følge heraf opfattes disse betalinger ofte som værende i strid med en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne. Kendsgerningerne støtter ikke altid denne opfattelse. Ved at adskille støtten fra produktionen og koble den til overholdelse af standardmiljø- og klimapolitikken er de grundlæggende betalinger ikke et incitament til at øge produktionsintensiteten. Dette

⁴ Økologisk landbrug, sammenlignet med konventionelt landbrug, resulterede i en gennemsnitlig stigning på 34 % i mængden af og rigdommen på arter og en gennemsnitlig stigning på 23,5 % i jordens indhold af organisk kulstof (kgC/ha) for dyrkede arealer.

⁵ Dette er også fremhævet i [Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020](#), der vurderede virkningerne af et kontrafaktisk scenarie "uden landbrugsstøtte" for arealudnyttelse og miljøet (blandt andet). Dette viste, at nedlæggelsen af landbrug (herunder græsarealer) ville være højere uden den fælles landbrugspolitik (med en reduktion på 6,9 % af det udnyttede landbrugsareal og 8,8 % af græsarealerne).

understøttes af niveauet for de direkte betalinger pr. hektar, som de 10 % af de mest intensive bedrifter har modtaget, og som faldt med 12 % til 451 EUR pr. hektar (mellem 2017 og 2019) sammenlignet med niveauet før reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2011 til 2013. Derimod steg direkte betalinger med 23 % for de 10 % mest ekstensive EU-landbrug, til 154 EUR pr. hektar. Med 1 900 EUR er direkte betalinger pr. arbejdstager på de mest intensive bedrifter næsten 78 % lavere end for de mest ekstensive bedrifter (7 700 EUR).

Krydsoverensstemmelsesmekanismen gør betalinger i henhold til den fælles landbrugspolitik betinget af overholdelse af grundlæggende bestemmelser, der stammer fra miljø- (og anden) EU-lovgivning og god landbrugs- og miljømæssig praksis som fastsat i den fælles landbrugspolitik. Derfor bidrager den fælles landbrugspolitik til at håndhæve gennemførelsen af gældende lovgivning, der er relevant for miljøet, med en bemærkelsesværdig undtagelse for jord, der ikke er omfattet af specifik EU-lovgivning.

Den nye forgrønnelsesordning, der blev indført ved reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013, forsøgte at løse dette problem med et yderligere incitament, idet 30 % af den direkte støtte til praksisser, der fører til bæredygtig forvaltning af naturressourcer, blev koblet sammen. "Forgrønning" har været en succes med hensyn til at forebygge yderligere miljøskader, men incitamentet til at ændre landbrugspraksis (især forpligtelsen til at diversificere afgrøder eller bevare økologiske fokusområder) var ikke relevant for alle landbrugere. Selv om forgrønnelsesordningen havde potentialet til at fremme miljø- og klimainsatsen, har de valg, som medlemsstaterne og landbrugerne har truffet, ikke fuldt ud frigjort dette potentiale.

På grund af deres skræddersyede og målrettede udformning var frivillige foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne de mest effektive til at tilskynde til bæredygtig forvaltning af naturressourcer. Gennemførelsesvalgene påvirkede i høj grad de samlede virkninger af disse foranstaltninger. Desuden var land- og skovbrugernes anvendelse heraf begrænset, navnlig på grund af komplekse støtteberettigelsesbetingelser og præmier, som er for lave til at stimulere ændringer, navnlig i visse produktive områder. Miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser støttede praksis, der begrænser tab af organisk materiale fra jorden, fremmer jordbundens biodiversitet og reducerer jordforureningen (selv om en reduceret jordbearbejdning på agerjord var begrænset til specifikke områder).

I 2019 blev 8 % af EU's landbrugsareal anvendt til økologisk landbrug. 66 % af dette areal dyrkes med støtte fra den fælles landbrugspolitik. Økologisk landbrug har klart en gunstig effekt på biodiversitet, jord og vand, modvirkning af klimaændringer og dyrevelfærd, samtidig med at anvendelsen af kemiske pesticider og antimikrobielle stoffer reduceres.

Mange eksterne faktorer påvirker miljøet, og det tager tid, før resultaterne af foranstaltningerne kan ses. Dette gør det meget vanskeligt at vurdere nettovirkningen af den fælles landbrugspolitik i perioden 2014-2020 og dermed årsagssammenhængen mellem gennemførte foranstaltninger og resultater. Manglen på relevante indikatorer gør det vanskeligere at vurdere den fælles landbrugspolitik's samlede bidrag til biodiversitet og landskaber (selv om nedgangen i indekset for fugle i landmiljøet f.eks. aftog, er det f.eks. ikke klart, i hvilket omfang tabet af biodiversitet kan tilskrives den fælles landbrugspolitik. Den fælles landbrugspolitik har et stort potentiale til at fremme indsatser, der forbedrer jordbunds- og vandkvaliteten og reducerer anvendelsen af pesticider og gødningsstoffer på en betydelig del af EU's agerjord. Det viser politikken's betydelige bidrag til varige ændringer i landbrugernes praksis ved at fremme fangster, dækafgrøder og kvælstofbindende afgrøder.

Klimaændringer og drivhusgasemissioner

I den fælles landbrugspolitik, som omfatter perioden 2014-2020, havde medlemsstaterne kun afsat et mindre budget og givet lav prioritet til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer.

EU's drivhusgasemissioner fra landbruget er faldet med over 20 % siden 1990, men de har været stagnerende siden 2010. Selv om det fortsat er afgørende at reducere de samlede emissioner i landbruget for at opfylde EU's klimamål, er det værd at fremhæve den betydelige stigning i outputeffektiviteten (dvs. lavere emissioner pr. produceret enhed): landbrugsproduktionen er steget med 9 % siden 2010. Dette styrker sektorens modstandsdygtighed og fødevarer sikkerheden.

Den fælles landbrugspolitik gør mere for at reducere emissionerne fra forvaltet landbrugsjord, end den gør for emissioner fra husdyrbrug. Debatten om reduktion af emissioner fra husdyrbrug kan imidlertid ikke begrænses til at reducere antallet af husdyr. Drøvtyggere holdes på marginaljorder, hvilket ofte bidrager til kulstofbinding i ekstensive produktionssystemer. Forbedringer med hensyn til husdyravl skal gå hånd i hånd med et reduceret forbrug og en mere bæredygtig fodring for effektivt at reducere emissionerne fra husdyrbrug, samtidig med at risikoen for kulstoflækage mindskes (f.eks. øget import fra lande, der producerer med et højere klimaaftryk).

Analyser viser, at foranstaltninger til modvirkning af klimaændringer hovedsagelig kræver ekstensive græsningssystemer for husdyr, foderoptimering, håndtering af husdyrgødning, herunder anaerob nedbrydning, og bevarelse af kulstoflagre ved at bevare permanente græsarealer. Det vigtigste bidrag fra markafgrødesystemerne er at yde støtte til kvælstofbindende afgrøder (f.eks. økologiske fokusområder eller koblet støtte til proteinafgrøder), arealforvaltning for at beskytte og øge jordens indhold af organisk kulstof samt ændringer i N₂O-emissioner fra jord og husdyrgødning. Det er særlig vigtigt at beskytte jord med højt kulstofindhold i ekstensivt dyrkede områder, da den fælles landbrugspolitik har opnået færre reduktioner i intensive græsarealer eller agerbrugsbedrifter. Det betyder, at der er stort fokus på kulstofbinding.

Selv om meget få programmer for udvikling af landdistrikterne udtrykkeligt henviser til klimatilpasning, spiller en række foranstaltninger inden for den fælles landbrugspolitik en rolle heri. Den støtte, der ydes til afgrødediversitet og landbrugssystemer, til at investere i tilpasning til nye klimaforhold, til at begrænse jorderosion og forbedre modstandsdygtigheden over for oversvømmelser, er af stor betydning i betragtning af det stigende antal ekstreme hændelser, der påvirker landbruget.

Generelt har medlemsstaterne imidlertid ikke fuldt ud anvendt den fælles landbrugspolitik tilpasningsredskaber (f.eks. krydsoverensstemmelse). I løbet af programmeringsperioden var procentdelen af de kunstvandede områder i hele EU, som landbrugerne omlagde til mere effektive vandingssystemer, meget begrænset. Der er også mulighed for at gøre mere for at udbrede viden og rådgive landbrugerne om teknikker og metoder til forbedring af klimaindsatsen.

Overordnet set tilvejebringer den fælles landbrugspolitik en lang række værktøjer til en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag, men medlemsstaterne udnyttede ikke alle muligheder for at forbedre landbrugets miljømæssige bæredygtighed og optrappe

klimainsatsen. Den fælles landbrugspolitik kunne have været mere effektiv med en mere strategisk tilgang, mere målrettede foranstaltninger og finansiering, og hvis støttemodtagerne havde fastsat højere ambitionsniveauer i gennemførelsen frem for at minimere ændringerne.

Alligevel gav den fælles landbrugspolitik en merværdi på EU-plan ved at hæve ambitionsniveauet og fastsætte et minimumsniveau for udgifterne for dette generelle mål.

1.6. Afbalanceret territorial udvikling

Generationsskifte

Tilbagegangen i arbejdsstyrken inden for landbruget i EU er mindsket fra -3,8 % om året mellem 2005 og 2011 til -1,4 % om året mellem 2011 og 2019. Beskæftigelsen nåede op på 9,1 mio. fuldtidsækvivalenter ved udgangen af 2019. Den aldrende landbrugsbefolkning er en af de største udfordringer, som EU's landdistrikter står over for, da kun 11 % af EU's landbrugere er under 40 år (2016).

Den fælles landbrugspolitik har lettet generationsskiftet ved at støtte arbejdspladsernes økonomiske bæredygtighed. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt alene at fjerne de vigtigste barrierer for landbruget, dvs. adgangen til jord og kapital og attraktive arbejds- og levevilkår i landdistrikterne.

Den fælles landbrugspolitik yder finansiel støtte til unge landbrugere og garantier til banker. Alligevel frigør alene adgang til kredit ikke arealer, og i nogle regioner er priserne på jord meget høje. Desuden kan den fælles landbrugspolitik indkomststøtte i nogle regioner have bremset landbrugsbedriftenes overdragelse fra generation til generation og frigørelsen af arealer, fordi den kan kompensere for utilstrækkelige nationale pensionssystemer. Andre negative faktorer — herunder socioøkonomiske faktorer og større økonomiske disincitamenter til at drive landbrug og til at leve i landdistrikterne — overskygger virkningen af den fælles landbrugspolitik.

Den fælles landbrugspolitik afsmittende virkninger på landdistrikterne

Landbrugsstøtten er hovedsagelig rettet mod landbruget, men der er tegn på de betydelige afsmittende virkninger på den bredere økonomi i landdistrikterne, navnlig fordi den øger det lokale forbrug og skaber beskæftigelse. Landbrugsfødevarersektoren tegner sig for 40 mio. job i landdistrikterne. Hertil kommer, at landbrugsstøtten til trods for den ringe andel af finansiering kan være afgørende for at forbedre infrastrukturer, tjenester og tilslutningsmulighederne, navnlig i fjerntliggende områder.

Den fælles landbrugspolitik bidrager til at bremse affolkningen og nedlæggelsen af landbrug i EU. Den spiller også en social rolle, og fordelingen af landbrugsstøtten er meget inkluderende (idet halvdelen af støttemodtagerne får mindre end 1 250 EUR om året). Landbruget og den fælles landbrugspolitik bidrager i betydelig grad til at mindske fattigdom i landdistrikterne.

1.7. Videnoverførsel og innovation

De foranstaltninger til støtte for videnudveksling, rådgivning og innovation, der blev truffet i 2014-2020 inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, havde en lav

programmeringsgrad (3,5 % af bevillingen til udvikling af landdistrikter), med efterfølgende forsinket gennemførelse (også på grund af den administrative byrde⁶) til følge og dermed lave udgifter (idet kun 23 % af de planlagte beløb var brugt efter seks år). Foranstaltningerne nåede op på ca. 10 % af bedrifterne og var effektive med hensyn til at opbygge viden, navnlig om krydsoverensstemmelse og miljømæssig bæredygtighed.

Grunduddannelsesniveaulet steg fra 12 % i 2010 til 23 % i 2016, men er stadig for lavt til at løse de udfordringer, som landmændene står over for, når de skal sikre fødevarer sikkerheden, samtidig med at de styrker miljø- og klimaindsatsen.

De samme grupper af landbrugere deltager fortsat i uddannelse, hvilket betyder, at det er vanskeligt at nå ud til det bredere samfund og vigtigt for at øge peerlæring. Landbrugsrådgivning er et vigtigt middel til at ændre landbrugspraksis, men det er fortsat vigtigt at stille kvalificerede og upartiske rådgivningstjenester til rådighed. Der er også behov for at ajourføre rådgivernes viden og færdigheder.

Det europæiske innovationspartnerskab for landbrugets produktivitet og bæredygtighed (EIP-AGRI) havde en positiv virkning takket være anvendelsen af den interaktive innovationsmodel. Dette gør bedst mulig brug af forskellige typer viden (praktisk, videnskabelig, teknisk og organisatorisk) og inddrager brugerne af projektresultaterne. Partnerskabet har resulteret i 2 085 afsluttede operationelle grupper (dvs. lokale interaktive innovationsprojekter) inden september 2021.

Der er mulighed for at anvende værktøjerne under den fælles landbrugspolitik mere strategisk, at finde flere synergier og bygge på veletablerede strukturer til udveksling af viden og rådgivning i nogle medlemsstater.

4. MOD EN RESULTATBASERET FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

1.8. Erfaringer gjort til den næste periode i den fælles landbrugspolitik, 2023-2027

I 2021 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til enighed om en ny udformning af den fælles landbrugspolitik, som trækker på mange erfaringer fra den tidligere politik i perioden 2014-2020.

Klima og biodiversitet indtager en fremtrædende plads i den nye fælles landbrugspolitik 10 specifikke mål. Et nyt fokus på fødevarer-, sundheds- og dyrevelfærdsfaktorer i forbindelse med fødevarer systemernes udfordringer. I den næste periode søger politikken at modernisere praksis ved at fremme udveksling af viden, innovation og digitalisering, hvilket understøtter alle målene for den fælles landbrugspolitik på tværs af de tre bæredygtighedsdimensioner (økonomi, miljø og sociale aspekter).

Inden for rammerne af den nye fælles landbrugspolitik skal hver medlemsstat integrere alle redskaber i en enkelt plan (den strategiske plan for den fælles landbrugspolitik) og forankre dem i dokumentationen. Den nye fælles landbrugspolitik bryder i høj grad med standardtilgangen til direkte støtte. Medlemsstaterne har større fleksibilitet til at udforme og

⁶ I programmeringsperioden blev hindringerne for offentlige udbud fjernet med omnibusforordningen ([forordning \(EU\) 2017/2393](#)).

kombinere de politiske værktøjer. For at sikre en tilstrækkelig miljø- og klimaindsats, er generationsskifte og omfordeling, som er en del af støtten på EU-plan, øremærket til disse specifikke områder.

Parlamentet og Rådet har ophævet visse begrænsninger i politikken for bæredygtig forvaltning af naturressourcer og drivhusgasemissioner for 2014-2020. Parlamentet og Rådet har styrket visse aspekter af de grundlæggende krav til landbrugsstøtte for at udfylde hullerne i forhold til beskyttelse af kulstoflagre, landskabstræk med høj diversitet og beskyttelse af jordbunden. Der er større spillerum for frivillige tiltag med miljøordninger inden for rammerne af direkte betalinger, hvilket øger det langsigtede instrument til udvikling af landdistrikterne og med mere fleksible præmier for at fremme en tilstrækkelig udbredelse. Disse ændringer skal få landbrugerne til at engagere sig i bæredygtigt landbrug i stedet for at fortælle dem hvordan. Deres værdi afhænger imidlertid af kvaliteten af de finansierede foranstaltninger. Det vil også være vigtigt at reducere den administrative byrde og forenkle procedurerne for også at kunne forbedre opsøgende arbejde og udbredelse. En tæt sammenhæng med EU-lovgivningen og en forpligtelse for medlemsstaterne til at udvise et højere ambitionsniveau i deres nationale planer, end de gjorde i den foregående periode, er supplerende garantier.

Fødevarer sikkerhed er fortsat en politisk prioritet. For at sikre, at landbrugerne er i stand til at producere fødevarer overalt i EU, er direkte støtte fortsat et relativt effektivt redskab til at støtte landbrugsindkomsterne i et markedsorienteret system. Parlamentet og Rådet har vedtaget en obligatorisk omfordeling af 10 % af medlemsstaternes direkte betalinger til mindre landbrug. Det er imidlertid fortsat frivilligt for medlemsstaterne at nedsætte og sætte loft for store dele af den direkte støtte til samme støttemodtager. Kriterierne for, hvem der kan kræve direkte betalinger, er også temmelig vide.

Under hensyntagen til evalueringerne og de øgede samfundsmæssige hensyn vil landbrugsstøtten for første gang blive knyttet til landbrugere, der overholder EU's grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder for arbejdstagere inden for landbruget.

At gøre landdistrikterne mere attraktive kræver, at denne politik integreres med de nationale politikker. Navnlig skal politikken for generationsskifte i landbruget baseres på en sådan integreret tilgang, hvortil der ydes en betydelig finansiering af den fælles landbrugspolitik.

Landbrugspolitikken skal også være en del af en større omlægning af fødevarer systemerne for at nå de mål, der blev fremmet i [fra jord til bord-strategien](#). På samme måde indeholder den [langsigtede vision for landdistrikter](#) de mange erfaringer, der er gjort med hensyn til den territoriale udvikling. Dette giver til gengæld input til den nye fælles landbrugspolitik.

De nye retlige rammer danner et solidt grundlag, men kvaliteten og gennemførelsen af de strategiske planer fra og med 2023 vil være afgørende for at omsætte målene i praksis. I Kommissionens henstillinger for 2020 redegøres for de nøgleområder, som planerne bør fokusere på, idet der tages højde for målsætningerne i strategierne for den grønne pagt. År 2022 vil være endnu en milepæl i denne proces med Kommissionens vurdering og godkendelse af disse planer.

1.9. Ny resultat-, overvågnings- og evalueringsramme

Den nye resultat- og evalueringsramme har færre indikatorer, der har en mere strømlinet tilgang på tværs af alle områder og finansieringskilder. Rammen dækker alle målsætninger med kvantificerede mål for resultatindikatorer, som giver mulighed for bedre sporing. Resultatindikatorer skaber forbindelser mellem en EU-indsats og dens formål med henblik på måle de fremskridt, der er gjort hen imod de mål, der er fastsat i den fælles landbrugspolitik strategiske plan. Dette giver en god indikation af de årlige fremskridt med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, men for at vurdere de reelle politiske virkninger anvender Kommissionen også dybdegående evalueringer.

Den nye fælles landbrugspolitik indeholder flere forbedringer med henblik på at øge den samlede datakvalitet: bedre udnyttelse af medlemsstaternes meddelelser og statistikker, nye indikatorer for biodiversitet, pesticider og dyresundhed, og et nyt satellitbaseret arealovervågningssystem for at øge pålideligheden af outputindikatorer. Der vil blive indsamlet mere detaljerede data om landbrugspraksis og bedre underliggende viden for at klarlægge årsagssammenhængen mellem mål og resultatindikatorer. Den nye fælles landbrugspolitik har til formål at begrænse byrden for landbrugere og forvaltninger ved at undersøge, hvordan dataudvekslingen kan forbedres.

For fremtidige evalueringer vil de første data om gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik for perioden 2023-2027 først foreligge i 2025. I betragtning af vanskeligheden ved at forene den politiske cyklus med den tid, der er nødvendig for at indsamle data — herunder tid til, at virkningerne af EU's indsats kan realiseres — er det vigtigt at anlægge en langsigtet tilgang til datatilgængelighed og bidrag fra evalueringer til resultatvurderingen.

5. KONKLUSIONER

Mellem 2014-2020 har foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik givet økonomisk, miljømæssig, social og politisk merværdi. Dette har navnlig omfattet:

- støtte til en rimelig levestandard for landbrugerne og imødekomme af behovene i landdistrikterne, navnlig i fjerntliggende og tyndtbefolkede områder, hvilket styrker den regionale og sociale samhørighed
- sikring af en stabil, sikker og sund fødevareforsyning
- tilvejebringelse af klar fødevareinformation til EU-forbrugerne
- forbedring af miljøbeskyttelsen og klimaindsatsen ved at hæve standarderne og tilskynde til forandring.

Den fælles landbrugspolitik skal imidlertid gøre mere for at støtte bæredygtigheden af EU's landbrug i overensstemmelse med den europæiske grønne pagt og fra jord til bord-strategien. Den skal navnlig bidrage mere til miljømålene og det højere klimaambitionsniveau som fastsat i den europæiske klimalov. Reformen af den fælles landbrugspolitik i 2021 vil bidrage væsentligt til at nå disse mere ambitiøse mål.