

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

---

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

### **Revisionsretten**

2000/C 353/01

Særberetning nr. 14/2000 om en grønnere fælles landbrugspolitik, med Kommissionens svar .....

1

## I

(Meddelelser)

## REVISIONSRET TEN

## SÆRBERETNING Nr. 14/2000

## om en grønnere fælles landbrugspolitik, med Kommissionens svar

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

(2000/C 353/01)

## INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ.....		2
INDLEDNING .....	1-9	4
DE FÆLLES MARKEDSORDNINGERS INDVIRKNING PÅ MILJØET EFTER 1992 .....	10-31	7
Markafgrøder .....	10-16	7
Jordudtagning .....	17-18	8
Husdyr .....	19-26	10
De fælles markedsordninger, der ikke var omfattet af Mac Sharry-reformen .....	27-31	12
LEDSAGEFORANSTALTNINGERNES INDVIRKNING PÅ MILJØET.....	32-89	13
Planlægning .....	37-70	14
Kommissionens planlægning.....	37-50	14
Medlemsstaternes planlægning .....	51-70	18
Gennemførelse og kontrol .....	71-81	26
Kommissionens gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne .....	71-72	26
Medlemsstaternes gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne.....	73-81	26
Opfølgning.....	82-89	31
Kommissionens opfølgning.....	86-88	32
Medlemsstaternes opfølgning .....	89	32
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER.....	90-102	32
Bilag I og II .....		35
<b>Kommissionens svar</b> .....		41

**RESUMÉ**

Intensivering af landbrugsproduktionen, som dels den høje støtte, der ydes i henhold til den fælles landbrugspolitik, dels de landbrugsøkonomiske udviklingstendenser har tilskyndet til, har medført miljøproblemer, som giver anledning til bekymring. Den nyligt offentliggjorte rapport fra Det Europæiske Miljøagentur om »Europas miljø ved århundredeskiftet« indeholder en indgående analyse af de miljøsikkerhedsproblemer, bestemte landbrugsmetoder har forvoldt. I denne beretning beskriver Retten en række områder, hvor der i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 og de deraf følgende ændringer af de fælles markedsordninger for markafgrøder og husdyr ikke blev taget nok hensyn til miljøet. Endvidere behandles en række af de problemer, der har været med at nå de miljømæssige fordele, som de nye ledsageforanstaltninger (Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget og Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92 om skovbrugsforanstaltninger) skulle medføre.

Som et led i reformen blev de institutionelle priser for markafgrøder sænket med det politiske mål at gavne miljøet ved at gøre intensiv produktion mindre attraktiv (jf. punkt 10-16). Andre faktorer, nemlig hektarstøtten, som giver landbrugerne kompensation for indkomstab som følge af prisfald, nedskrivningen af en række nationale valutaers værdi i forhold til ecuen og de høje priser på verdensmarkedet i årene efter reformen gjorde imidlertid, at foranstaltningen ikke fik den tilsigtede effekt.

I husdyrsektoren (jf. punkt 19-26) blev der med reformen indført en præmie pr. dyr, og der blev lagt lofter over, hvor mange dyr der højst måtte være på bedriften, men målet, som var at ekstensivere produktionen, blev ikke nået. Landbrugerne ansøgte kun om støtte til det antal dyr, der var støtteberettigede, men blev ved med at holde så mange dyr, de ønskede. Hertil kommer, at de lavere foderpriser som følge af lavere kornpriser har tilskyndet til intensivt husdyrproduktion på stald. I forbindelse med reformen blev der heller ikke taget fat på de alvorlige problemer med nitratforurening fra animalsk affald i områder med intensivt svine- og fjerkræopdræt. Problemerne forværres af, at medlemsstaterne ikke har gennemført Fællesskabets nitratdirektiv på tilfredsstillende måde.

Efter reformen kan Fællesskabet fortsat yde støtte til forskellige former for landbrugsproduktion, som har negative bivirkninger for miljøet, f.eks. produktion af tobak, sukkerroer, mælk, vin, frugt og grøntsager, spindhør og kunsttørret foder (jf. punkt 27-30).

Ledsageforanstaltningerne til de ændringer af de fælles markedsordninger, der blev indført med reformen i 1992, omfattede en foranstaltning til fremme af miljøvenligt landbrug, som havde til formål at give landbrugerne kompensation for brug af miljøvenlige, men bekostelige landbrugsteknikker. De omfattede også en foranstaltning til fremme af skovrejsning, som skulle give landbrugerne kompensation for de dermed forbundne udgifter og for tab af landbrugsindtægter som følge af træplantningen på deres agerjord. Med disse foranstaltninger blev der fastsat helt klare miljømål for den fælles landbrugspolitik, nemlig at nedbringe forureningen fra landbruget, at fremme en miljøvenlig ekstensivering af landbruget, at bidrage til naturplejeforanstaltninger, der er forenelige med miljøbevægelsen, og at bekæmpe drivhuseffekten.

Hverken Fællesskabet eller medlemsstaterne har imidlertid målrettet fællesskabsmidlerne, så de anvendes til opfyldelse af de fastsatte miljømål (jf. punkt 37-69). Procedurerne for godkendelse af programmerne og programforvaltningen har i nogle tilfælde været mangelfuld, fordi Kommissionen ikke har afsat nok personale til disse funktioner. En af konsekvenserne var, at der ikke blev afsat midler til de områder, hvor landbruget har skabt de største problemer, og/eller hvor landbrugsmiljøforanstaltningerne ville have størst virkning. Der gik fire år, før der blev vedtaget gennemførelsesbestemmelser til forordningen om miljøvenligt landbrug, og der er slet ikke vedtaget sådanne bestemmelser til forordningen om skovbrugsforanstaltningerne.

Nogle af programmerne har haft mindre effekt end forventet, fordi de ikke var hensigtsmæssigt udformet. I nogle tilfælde er støttesatserne for lave til, at landbrugerne tilskyndes til at anvende miljøvenlige landbrugsteknikker, og i andre tilfælde har landbrugerne fået støtte, der langt har oversteget de faktiske omkostninger, fordi støttesatserne er baseret på landbrugernes gennemsnitlige omkostninger ved at opfylde programmernes krav (jf. punkt 54-60). Der bør kun ydes støtte, når landbrugeren pålægges byrder, der overstiger de i nitratdirektivet angivne niveauer og går ud over, hvad godt landmandskab kræver. Fordi medlemsstaterne ikke har

gennemført nitratdirektivet fuldt ud, og fordi de fleste europæiske lande ikke har en »kodeks for godt landmandskab«, er der risiko for, at de landbrugsmiljøforanstaltninger, der gennemføres lokalt, i vidt omfang ikke er forenelige med det i EF-traktaten fastlagte princip om, at »forureneren betaler«. Det vil sige, at de europæiske skatteydere dækker en række udgifter, som landbrugerne rettelig skulle have betalt. De forskellige fællesskabsordninger, som indvirker på landbrugets miljøindsats, koordineres heller ikke godt nok (jf. punkt 61-70).

Det er særligt arbejdskrævende både for administrationen på fællesskabsniveau og i medlemsstaterne at gennemføre og kontrollere programmet for miljøvenligt landbrug (jf. punkt 71-81). Kontrolproblemerne skyldes svagheder ved koordineringen af foranstaltningerne og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), og at der ikke er taget fat på de specifikke kontrolrisici, de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og skovbrugsforanstaltningerne er forbundet med. Det er f.eks. meget vanskeligt at kontrollere, om landbrugerne holder sig inden for de fastsatte grænser for gødningsforbruget — i de fleste programmer er det et af støttekriterierne.

Der er ikke opstillet kvantitative mål for evalueringen (jf. punkt 82-89), og hverken på fællesskabsniveau eller i medlemsstaterne er der udarbejdet basisundersøgelser om miljøets tilstand forud for programmet. Det gør det vanskeligt på basis af harmoniserede målelige kriterier at kontrollere, hvor langt man er nået siden programmernes start, og om miljømålene er nået.

Retten konstaterer under konklusionerne og anbefalingerne (jf. punkt 90-102), at det endnu ikke er lykkedes for Fællesskabet at gøre landbruget væsentligt »grønnere«. Med de seneste ændringer af den fælles landbrugspolitik i forbindelse med Agenda 2000 vil miljøet fortsat blive prioriteret højt i landbrugspolitikken. De frivillige regler om, at støtten kan gøres betinget af, at en række miljøkrav overholdes, burde efter Rettens mening være obligatoriske overalt i EU.

Medlemsstaterne bør udforme, gennemføre, kontrollere, overvåge og evaluere programmerne bedre. Kommissionens programgodkendelsesprocedurer og opfølgning på stedet bør forbedres. Kommissionen bør sørge for, at der ansættes tilstrækkeligt personale med de rigtige kvalifikationer til at løse disse opgaver. Alle miljøforanstaltninger, der indvirker på landbruget, bør gennemgås omhyggeligt, så man sikrer sig, at de forskellige fællesskabsinitiativer koordineres bedre. EU-støtten bør målrettes bedre og i højere grad gives til områder med høj miljøprioritet og til bekæmpelse af skadelige produktionsmetoder.

## INDLEDNING

1. I Rom-traktatens artikel 33 (tidligere artikel 39, stk. 1, litra a) <sup>(1)</sup>, er det fastsat, at den fælles landbrugspolitik har til formål at sikre »... den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften«. Beskæftigelsen i landbruget er imidlertid faldet, og produktionsmetoderne blevet mere intensive, på grund af stigende arbejdsomkostninger og stigende priser på jord som følge af urbaniseringen. Frem til 1980'erne forstærkedes denne udvikling af høj prisstøtte og andre produktionsrelaterede støtteforanstaltninger, som har tilskyndet landbrugerne stærkt til mekanisering og til rigelig anvendelse af landbrugskemikalier (nitrat- og fosfatgødning, ukrudts-, insekt- og svampebekæmpelsesmidler). Ganske vist brødføder under 5 % af EU's befolkning i dag resten, men prisen har været, at intensivt landbrug er koncentreret i områder med komparative fordele (f.eks. frugtbar jord, gunstige klimatiske forhold, kort afstand til rå- og hjælpemidler og til markederne), og at tendensen går i retning af, at producenterne ophører med landbrug på marginale jorder og/eller i fjerntlig

gende områder. Begge disse udviklingstendenser giver anledning til bekymring for miljøet.

2. Koncentrationen og intensivering af landbruget har ført til en situation, hvor gennemsnitsforbruget af kvælstofgødning udgør 34 tons pr. kvadratmile i Tyskland og Det Forenede Kongerige mod 7,6 tons i USA <sup>(2)</sup> (jf. tabel 1). Forbruget faldt dog betydeligt i perioden 1988-1992. Omfattende anvendelse af kunstgødning eller animalsk gødning medfører, at jorden optager store mængder nitrat. Den naturlige nedbør og det øgede brug af kunstvandring medfører, at disse nitrater siver ud i overfladevandet og ned i grundvandet og forårsager eutrofiering til skade for vandets fauna og flora. En koncentration af nitrat i grundvandet over den grænse på 50 ml pr. liter, som er fastsat i Fællesskabets drikkevandsdirektiv, betyder, at sådant vand ikke bør anvendes som drikkevand, fordi højere niveauer kan være sundhedsskadelige. Vandforurening er et alvorligt miljøproblem, navnlig i områder med knaphed på vand.

Tabel 1

**Forbruget af kunstgødning**  
(Kvælstof, fosfat og kaligødning, 1988-1997)

(1 000 t)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien/Luxembourg	416	412	396	373	347	326	320	315	325	297
Danmark	610	632	642	607	543	496	476	442	437	396
Forbundsrepublikken Tyskland (fra 1991 inkl. det tidligere Østtyskland)	3 108	2 972	3 073	3 120	2 906	2 758	2 789	2 862	2 814	2 733
Grækenland	628	668	686	668	638	575	530	540	539	485
Spanien	2 057	2 073	2 014	1 929	1 726	1 742	1 917	1 868	1 867	1 816
Frankrig	5 909	6 052	5 893	5 623	5 047	4 571	4 661	4 813	4 841	4 369
Irland	680	698	699	682	669	688	730	747	756	761
Italien	2 198	1 952	1 879	1 964	1 952	1 911	1 896	1 887	1 883	1 884
Nederlandene	641	617	573	560	550	532	530	517	508	496
Østrig	328	315	305	300	282	264	258	247	253	234
Portugal	289	284	276	265	246	245	249	253	253	243
Finland	498	494	479	387	339	346	365	364	325	312
Sverige	391	372	345	297	286	321	326	318	302	307
Det Forenede Kongerige	2 450	2 476	2 453	2 274	2 088	2 043	2 153	2 242	2 193	2 096
EU-15	20 203	20 017	19 713	19 048	17 618	16 815	17 200	17 414	17 298	16 385

Kilde: Eurostat New Cronos database; statistikker om landbrugsinput.

<sup>(1)</sup> Artikel 31, stk. 1, litra a), i den oprindelige traktat. Artikel 33 i Rom-traktaten, som ændret ved Amsterdam-traktaten.

<sup>(2)</sup> Agra Europe: »Agriculture and the Environment: Development of EU Agri-Environment Policy«, udarbejdet af B. Gardner, EPA Associates, Bruxelles, 1999, s. 24.

3. Intensive dyrkningsmetoder og anvendelse af tungt maskinel mv. i visse områder har bevirket, at indholdet af organiske stoffer og værdifulde sporstoffer i jorden har været faldende, i nogle tilfælde i et sådant omfang, at der er risiko for, at denne proces ikke kan stoppes. Ifølge Det Europæiske Miljøagentur (EEA) er der udbredt bekymring for, at niveauerne falder til under, hvad der kræves, for at jorden fortsat kan være frugtbar og sund, om end der ikke er sikker dokumentation for, hvornår der er tale om kritiske niveauer<sup>(1)</sup>. Jordkvaliteten forringes yderligere af stigende kunstvanding, som forårsager jorderosion. Desuden absorberer landbrugsprodukter selv giftige stoffer, navnlig fra pesticider, men også fra gødningsstoffer. Det kan udgøre en fare for menneskers sundhed og for dyrelivet. Det er værd at bemærke, at der stadig kan findes spor af DDT i naturen, i animalske produkter og i mennesker, selv om brugen af dette sprøjtemiddel nu har været forbudt i 30 år.

4. Landbrugs- og miljøpolitik henhører i henhold til traktaten om Den Europæiske Union under Fællesskabets kompetence. Det er fastsat i traktaten, at miljøhensyn skal integreres i Fællesskabets øvrige politikker. I 1992 blev de traktatfæstede krav omsat til specifikke mål i Fællesskabets femte handlingsprogram på miljøområdet »Mod en bæredygtig udvikling«. Handlingsprogrammet indeholder en detaljeret analyse af de udfordringer, EU står over for på miljøområdet, og er navnlig rettet mod fem målområder inden for Fællesskabets politik, hvoraf det ene er landbrug. Det traktatfæstede krav om, at miljøhensyn skal integreres i alle Fællesskabets aktiviteter, var en meget stor udfordring for de ansvarlige for udformningen af den fælles landbrugspolitik, som traditionelt har lagt hovedvægten på landbrugspolitikens økonomiske mål. Det gøres imidlertid klart i det femte miljøhandlingsprogram, at »forsøg på at fremme den økonomiske udvikling nødvendigvis vil komme til kort, hvis miljødimensionen ikke medtages som en integrerende komponent. ... Jordkloden kræver visse former for »investeringer», så vi kan bevare den som et sundt økosystem og sikre bæredygtig og økonomisk vækst på lang sigt«<sup>(2)</sup>.

5. Det femte miljøhandlingsprogram indeholder en fuldstændig liste over skader forvoldt af moderne landbrugsmetoder, og det konkluderes, at landbrugsmetoderne i mange af Fællesskabets regioner har medført »overdreven udnyttelse og nedbrydelse af de naturressourcer, som landbruget i sidste ende selv afhænger af: jord, vand og luft ... I betragtning af alle disse omstændigheder er det ikke blot ønskeligt ud fra en økologisk synsvinkel, men også sund fornuft ud fra en landbrugsmæssig og økonomisk synsvinkel, at søge at nå frem til en mere bæredygtig ligevægt mellem landbrugsaktiviteterne og naturressourcerne.«<sup>(3)</sup> For at opnå en sådan ligevægt blev der i det femte miljøhandlingsprogram fastlagt en række mellem- og langsigtede mål for Fællesskabets poli-

tik. Det blev ligeledes fastlagt, hvem der skulle gennemføre disse mål og hvordan (jf. bilag I). Det femte miljøhandlingsprogram er derfor egnet som grundlag for en vurdering af Fællesskabets resultater siden programmets vedtagelse.

6. I den periode, hvor det femte miljøhandlingsprogram blev udarbejdet, blev der samtidig gennemført en omfattende reform af den fælles landbrugspolitik under ledelse af EU's daværende landbrugskommissær, Ray Mac Sharry. Med denne reform, der primært blev iværksat på grund af overproduktionen og en stigende udgiftsbyrde, forventede man sammen med nitratdirektivene af 1991 at få afhjulpet nogle af de miljøproblemer, der var opstået som følge af en for vidtgående intensivisering af landbrugsproduktionen. Med reformen blev der foretaget to væsentlige ændringer i den fælles landbrugspolitik af betydning for miljøet. For det første blev prisstøtten under de fælles markedsordninger for markafgrøder og husdyravl sænket. For det andet blev der indført nye miljøorienterede ledsageforanstaltninger.

7. Ved den senere reform af landbrugspolitikken inden for rammerne af Agenda 2000 er der foretaget yderligere ændringer, som også tager sigte på at prioritere miljøet højt i landbrugspolitikken. Det Europæiske Råd konkluderede følgende på sit møde i Berlin den 24.-25. marts 1999 »Indholdet af denne reform vil sikre, at landbruget er multifunktionelt, bæredygtigt, konkurrencedygtigt og jævnt fordelt på hele det europæiske område, herunder også i regioner med særlige vanskeligheder, i stand til at bevare landskabet, opretholde naturområderne og yde et væsentligt bidrag til landdistrikternes levedygtighed samt imødegå forbrugernes ønsker og krav med hensyn til levnedsmiddelkvalitet og -sikkerhed, miljøbeskyttelse og dyrevelfærd«<sup>(4)</sup>. EEA har udtalt, at Agenda 2000-reformerne giver forventning om yderligere fremskridt på dette område. EEA mener, at internationaliseringsprocessen i landbruget går i den rigtige retning, om end langsomt, fordi den miljøskadelige støtte er blevet nedsat, og der er indført nye økonomiske instrumenter<sup>(5)</sup>. Agenturet har dog også udtalt, at landbrugssektoren præges af en lang række markedsskævheder, som tilskynder til anvendelse af skadelige landbrugsmetoder. Ifølge EEA er integrationen endnu ikke så langt fremme, at den virkelig har stor effekt på miljøet<sup>(6)</sup> (jf. bilag II, som indeholder uddrag af Miljøagenturets situationsrapport om det europæiske miljø).

8. Denne beretning er en analyse af den miljømæssige betydning af de ændringer i de fælles markedsordninger, der blev gennemført ved 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik (jf. punkt 10-31). Desuden behandles de problemer, der har været med til at nå

<sup>(1)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Europe's Environment: the Second Assessment«, København, 1998, s. 242.

<sup>(2)</sup> Rådes resolution (93/C 138/01) (EFT C 138 af 17.5.1993, s. 96).

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 15 og 37.

<sup>(4)</sup> Formandens konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Berlin den 24.-25. marts 1999, Bulletin for Den Europæiske Union af 27.3.1999, punkt 1.11.20.

<sup>(5)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the EU at the turn of the century«, København, 1999, s. 407.

<sup>(6)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the EU at the turn of the century«, København, 1999, s. 406 og 407.

de miljømæssige fordele, som »ledsageforanstaltningerne« skulle medføre (punkt 32-89). I forbindelse med revisionen, som blev gennemført med bistand fra eksperter udefra, har Retten gennemgået medlemsstaternes programmer og evalueringer, litteratur om forskning på dette område, rapporter udarbejdet af Det Europæiske Miljøagentur (EEA), Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og Kommissionen, og undersøgelser gennemført af eksterne miljøeksperter på Kommissionens vegne. Revisionen bygger endvidere på resultaterne af Rettens egne tidligere efterprøvelser af, om den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, og af tidligere DAS-revisioner. Der blev aflagt en række revisionsbesøg i Kommissionen, Det Europæiske Miljøagentur og OECD samt i Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Portugal, Østrig og Finland for at undersøge gennemførelsen af ledsageforanstaltningerne på stedet og krydskontrollere oplysninger indhentet fra andre kilder. Retten har endvidere taget resultaterne af revisioner gennemført i samme periode af nationale revisionsorganer i Dan-

mark, Sverige, Finland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige i betragtning.

9. Tabel 2 er en oversigt over EUGFL, Garantisektionens udgifter. Det fremgår heraf, at budgetandelen til miljøorienterede ledsageforanstaltninger er støt stigende, både i absolutte og relative tal. Fem år efter reformen af den fælles landbrugspolitik og vedtagelsen af det femte miljøhandlingsprogram tegner ledsageforanstaltningerne sig for 4,5 % af Garantisektionens samlede udgifter, trods medlemsstaternes forpligtelse til at medfinansiere op til 50 % af de samlede udgifter. Endvidere vedrører en del af de EU-midler, der udbetales i forbindelse med de vigtigste fælles markedsordninger, strukturfondene og andre fællesskabsinitiativer, ligeledes miljøaspekter ved landbruget, men da den del, der går til miljøvenligt landbrug, ikke klassificeres som sådan i Kommissionens forskellige interne regnskabssystemer, kan det ikke opgøres, hvor store beløb der er tale om.

Tabel 2  
Oversigt over EUGFL's udgifter 1993-1997, efter sektor <sup>(1)</sup>

Sektor eller foranstaltning	1993 <sup>(2)</sup>	1994 <sup>(2)</sup>	1995	1996	1997 <sup>(2)</sup>
Markafgrøder	10 610,7	12 652,3	15 017,3	16 372,3	17 414,0
Sukker	2 188,6	2 061,5	1 831,0	1 711,3	1 607,8
Olivenolie	2 468,1	1 819,5	812,5	2 007,7	2 196,0
Tørret foder og bælgplanter	532,0	378,4	342,0	365,2	367,4
Spindplanter og silkeorme	860,6	863,5	876,1	831,6	906,9
Frugt og grøntsager	1 663,9	1 556,8	1 833,4	1 589,3	1 569,0
Vin	1 509,6	1 176,2	857,5	782,2	1 030,1
Tobak	1 165,1	1 057,4	993,0	1 025,6	998,0
Andre vegetabiliske produkter	259,5	287,1	395,6	294,9	274,4
Mejeriprodukter	5 211,3	4 248,8	4 028,7	3 582,0	3 101,2
Oksekød	3 986,3	3 466,6	4 021,1	6 687,0	6 580,4
Fåre- og gedekød	1 800,4	1 279,8	1 780,9	1 321,2	1 424,9
Svinekød	200,9	416,3	143,3	124,4	478,8
Æg og fjerkrækød	290,9	239,6	200,5	138,7	78,7
Andre foranstaltninger vedrørende animalske produkter	134,8	117,3	114,7	116,1	94,4
Fiskeri	32,4	35,5	39,4	34,1	33,5
Andre foranstaltninger <sup>(3)</sup>	1 838,5	1 557,2	1 727,6	1 614,7	1 305,3
Miljø- og skovbrugsforanstaltninger i landbruget	221,7	321,3	633,9	1 632,2	1 829,9
Miljø- og skovbrugsforanstaltninger i landbruget	0,6 %	1,0 %	1,8 %	4,2 %	4,5 %
Landbrugsudgifter i alt	34 975,3	33 582,4	35 648,5	40 230,4	41 290,7
Regnskabsafslutning for tidligere regnskabsår	- 384,8	- 612,0	- 1146,7	- 1122,7	- 867,6
EUGFL, Garantisektionen i alt	34 590,5	32 983,1	34 501,8	39 107,7	40 423,1

<sup>(1)</sup> Udgifterne er baseret på medlemsstaternes udgiftsannoncer indsendt i forbindelse med forskudsordningen, og de er opført pr. regnskabsår i henhold til finansforordningens artikel 100. Udgifterne er konteret i perioden 16. oktober til 15. oktober det følgende år.

<sup>(2)</sup> Eksklusive udgifter afholdt over bevillinger fremført fra det foregående regnskabsår.

<sup>(3)</sup> Inklusive udgifterne til »fortidsponsering« (Rådets forordning (EØF) nr. 2079/92) og ledsageforanstaltninger, »tidligere ordning«, bortset fra 1993.

Kilde: EUGFL-finansberetninger 1993-1997.

## DE FÆLLES MARKEDSORDNINGERS INDVIRKNING PÅ MILJØET EFTER 1992

### Markafgrøder

10. Artikel 10, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 fastsætter følgende: »Medlemsstaterne tager de fornødne skridt til at minde ansøgerne om, at det er nødvendigt at overholde den eksisterende miljølovgivning«. Kommissionen har imidlertid ikke fulgt op på dette område og sikret sig, at medlemsstaterne har truffet sådanne skridt. Italien har i praksis ikke truffet nogen foranstaltninger, og Belgien og Portugal har ikke informeret Retten om, hvordan dette krav i fællesskabslovgivningen er opfyldt.

11. For markafgrøder betød reformen, at de institutionelle priser blev reduceret, og at der blev indført arealbaserede direkte betalinger. Formålet var at gavne miljøet ved at gøre intensiv produktion med anvendelse af store mængder landbrugskemikalier, som foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik havde til-

skyndet til, mindre attraktiv <sup>(1)</sup>. Andre faktorer opvejede imidlertid effekten af disse foranstaltninger. Nedsættelsen af de institutionelle priser fik ikke den forventede effekt på priserne i det indre marked, fordi verdensmarkedspriserne på korn mod forventning steg. I nogle medlemsstater fik de grønne ecu-omregningskurser fastsat inden for rammerne af det agromonetære system priserne til at stige yderligere. Som følge heraf oplevede landbrugerne i Grækenland, Spanien, Italien og Det Forenede Kongerige en betydelig stigning i de reelle priser i perioden 1992-1995 — stigninger i priserne på importerede rå- og hjælpestoffer ikke taget i betragtning (jf. tabel 3). Fællesskabet undlod at træffe modforholdsregler over for denne udvikling, og det betød, at reformen ikke fik vedvarende eller mærkbar effekt på bedrifternes forbrug af kunstgødning. Kommissionen har således siden udtalt, at det fremgår af en nærmere undersøgelse af tallene, at forbruget af kvælstofgødning, målt i såvel mængde som anvendelsesgrad (kg pr. ha), faldt i perioden 1985-1995 i EU-15, men at det største fald målt i anvendelsesgrad fandt sted i perioden 1989-1992 <sup>(2)</sup>. Siden da har den anvendte mængde ligget på et temmelig konstant niveau (jf. tabel 1). EEA har endog påvist i sin rapport, at anvendelsen af kvælstofgødning har været stigende siden 1992 <sup>(3)</sup>.

Tabel 3

### Udviklingen i markedspriserne for markafgrøder i udvalgte medlemsstater, 1992-1995

Nedenstående tabel viser, at markedspriserne for markafgrøder steg i perioden 1992-1995 i nogle medlemsstater.

De anførte tal er markedsverdier pr. ton udtrykt i de nationale valutaer i Grækenland (drakmer), Spanien (pesetas), Irland (irske pund), Italien (lire) og Det Forenede Kongerige (pund sterling).

I nogle tilfælde steg markedspriserne også efter 1995. F.eks. steg prisen på byg i Grækenland til 52 680 GRD i 1996 og 52 970 GRD i 1997.

		1992	1993	1994	1995	Stigning (%) 1992-1995
Byg	Grækenland	41 370	42 430	42 510	49 740	20
	Spanien	22 430	22 080	22 050	24 820	11
	Irland	108	101	90	112	4
	Italien	282 000	310 000	307 000	342 000	21
	Det Forenede Kongerige	117	121	114	120	3
Blød hvede	Grækenland	42 490	43 880	46 710	53 000	25
	Spanien	26 750	26 770	26 870	28 320	6
	Irland	109	109	92	115	6
	Italien	308 000	336 000	315 000	354 000	15
Hård hvede	Grækenland	47 010	43 330	38 860	52 460	12
	Spanien	28 600	21 270	25 820	29 280	2
	Italien	379 000	398 000	317 000	380 000	0
Rug	Grækenland	39 620	39 000	38 100	42 210	7
	Spanien	23 920	22 850	22 730	24 180	1
	Italien	267 000	295 000	280 000	300 000	12
	Det Forenede Kongerige	118	114	106	106	-10
Havre	Grækenland	47 710	50 000	70 490	57 110	20
	Spanien	23 330	23 650	22 210	26 010	11
	Irland	110	110	83	99	-10
	Italien	355 000	390 000	360 000	390 000	10
	Det Forenede Kongerige	118	129	106	101	-14
Majs	Grækenland	43 220	44 120	40 740	52 890	22
	Spanien	26 130	29 070	26 870	27 930	7
	Italien	305 000	318 000	304 000	360 000	18

Kilde: Data fra Eurostat.

<sup>(1)</sup> Europa-Kommissionen, KOM(91) 258 af 11.7.1991, s. 15.

<sup>(2)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Nitrogen in Agriculture«, s. 3.

<sup>(3)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the EU at the turn of the century«, København, 1999, s. 57.



12. Det samlede pesticidforbrug i EU faldt støt indtil 1995, men øgedes så igen i 1996. Der, hvor man lokalt faktisk har opnået betydelige reduktioner, skyldes det i mange tilfælde medlemsstaternes egne initiativer. Et eksempel på et sådant initiativ er pesticidhandlingsplanen, som Danmark indførte i 1987, og som navnlig gik ud på at oplære landbrugerne i korrekt anvendelse af pesticider<sup>(1)</sup>. Der gennemføres lignende programmer i Finland, Nederlandene og Sverige. Disse medlemsstater har yderligere indført en pesticidafgift, hvilket har ført til en betydelig nedgang i pesticidforbruget.

13. Fordi der blev udbetalt højere godtgørelser for kunstvandet agerjord end for jord, der ikke blev kunstvandet, blev landbrugerne så at sige tilskyndet til at bruge vand. De kunstvandede arealer i EU er i 1990'erne vokset med 123 000 ha pr. år<sup>(2)</sup>. EEA har udtalt, at landbruget er den største vandforbruger i det sydlige Europa og det i stadig stigende grad<sup>(3)</sup>. Agenturet har videre anført, at den samlede vandindvinding i EU gennemsnitligt udgør 21 % af de vedvarende vandressourcer, og at dette er et bæredygtigt niveau. Mange steder i Sydeuropa er landbrugets vandforbrug imidlertid uholdbart stort. I visse områder i Spanien er kunstvandning og forvaltningen af vandressourcerne således en af de største trusler mod naturens bevarelse<sup>(4)</sup>. Endvidere ledsages kunstvandning ofte af intensivisering, dvs. øget anvendelse af gødning og pesticider<sup>(5)</sup>. Der udbetales højere godtgørelser for majs end for andre kornsorter, og det ansporer til, at der i stedet for korn produceres majs, hvilket ofte er mere belastende for miljøet, da majs kræver mere vand og en større mængde landbrugskemikalier end korn. Majs dyrkes hovedsagelig i Sydeuropa, hvor vandressourcerne er knappe og problemerne med nitratforurening vokser, om end de endnu ikke er så store som gennemsnitligt i EU.

14. Som et led i reformen blev der også indført høje støttesatser for solsikker og hård hvede, og det har tilskyndet til øget dyrkning af disse afgrøder. Dyrkning af solsikker giver imidlertid problemer med udvaskning af nitrater, fordi jorden ligger bar en stor del af året — 250 dage, hvor gennemsnittet for andre afgrøder er på 144 dage<sup>(6)</sup>. Den høje støtte, der udbetales for dyrkning af hård

hvede, og den fortsatte udvidelse af de arealer, der ligger til grund for støtten, har resulteret i, at sjældne tørre buskstepper i Spanien er gået tabt til skade for dyrelivet<sup>(7)</sup>.

15. Det var desuden fastsat, at der kun skulle udbetales støtte for jord, som også før reformen normalt havde været anvendt til dyrkning af markafgrøder. Denne bestemmelse havde til formål både at lægge loft over Fællesskabets udgifter og at beskytte miljømæssigt værdifulde ekstensive græsningsarealer mod at blive inddraget til dyrkning af markafgrøder. Mange græsarealer er imidlertid blevet klassificeret som berettigede til støtte for markafgrøder, fordi de traditionelt har været anvendt til dyrkning af markafgrøder i et mangeårigt vekseldriftssystem. I Sverige viser en officiel vurdering, at indførelsen af støtte for markafgrøder i højere grad har begunstiget dyrkning af korn end græs, hvilket har haft negative konsekvenser for miljøet<sup>(8)</sup>. Lignende følger er observeret i Spanien. Inddragning af græsningsarealer til dyrkning af markafgrøder har generelt negative konsekvenser for miljøet, fordi der anvendes større mængder pesticider ved dyrkning af korn, og fordi dyrkning af korn forårsager større udvaskning af planternæringsstoffer end dyrkning af græs.

16. Den nye støtteordning indvirker bl.a. negativt på miljøet, fordi den begunstiger regioner med højt udbytte frem for regioner, hvor udbyttet er lavt. De høje høstudbytter, der blev opnået før reformen, var en følge af bestemte intensive landbrugsmetoder, som i det femte miljøhandlingsprogram nu formelt er klassificeret som ikke-bæredygtige. De ugunstigt stillede regioner med lavt udbytte har derimod ofte stor miljømæssig værdi på grund af det ekstensive landbrug, som skaber større biodiversitet, end der ville være, hvis jorden blev længere dyrket. I disse regioner betyder den lave arealbetingede støtte, at landbruget fortsat vil have svært ved at overleve på lang sigt. Dette truer de miljøgavnige virkninger af visse driftssystemer i områder, hvor marginalisering af landbrugsarealer eller ophør med landbrug udgør et problem. I Campania (Italien) varierer støtten for markafgrøder f.eks. mellem 446 ECU pr. hektar i det frugtbare Napoli Pianura-område og 88 ECU pr. hektar i det meget lidt frugtbare Salerno Montagna Interna-område (1995/96).

### Jordudtagning

17. Med reformen blev der stillet krav om, at producenterne af markafgrøder skulle tage en andel af deres jord ud af produktion. Jordudtagning har stor miljømæssig værdi<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jf. navnlig A.J. Oskam, R. Vijftigschild og C. Graveland: »Additional EU Policy Instruments for Plant Protection Products«, Wageningen Pers Wageningen, 1998.

<sup>(2)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Water and agriculture: contribution to an analysis of a critical but difficult relationship«, s. 4.

<sup>(3)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the Eu at the turn of the century«, København, 1999, s. 407.

<sup>(4)</sup> BirdLife International: »Economic Appraisal and EU funds«, Sandy, Bedfordshire (Det Forenede Kongerige), 1994, s. 3.

<sup>(5)</sup> G. Tucker: »Priorities for bird conservation in Europe: the importance of the farmed landscape«, citeret i »Farming and birds in Europe«, 1997, s. 105.

<sup>(6)</sup> Institut Français de l'Environnement »Indicateurs sur les relations entre agriculture et environnement au niveau national«, Paris, 1996, s. 2.

<sup>(7)</sup> Undersøgelse af F. Suárez og J. Oñate, 1994, citeret i Tucker: »Farming and birds in Europe«, 1997, s. 102.

<sup>(8)</sup> Det svenske jordbrugsverket: »Proposals for a programme for monitoring and evaluating the environmental effects of the Common Agricultural Policy«, 1997, s. 15. Vedrørende Spanien: se Tucker, s. 102.

<sup>(9)</sup> Jf. navnlig: Institute of Terrestrial Ecology: »Managing set-aside land for wildlife«, Huntingdon, 1993. Omvendt kan jordudtagning medføre miljørisici; OECD-rapporten »The environmental effects of agricultural land diversion schemes«, Paris, 1997.

18. Rådets forordning (EØF) nr. 2293/92 fastsætter, at medlemsstaterne »træffer egnede foranstaltninger, så der under hensyntagen til de udtagne arealers særlige beskaffenhed sikres beskyttelse af miljøet«<sup>(1)</sup>. Kommissionen burde have sikret sig, at denne bestemmelse gennemføres af medlemsstaterne. Det er imidlertid kun nogle af medlemsstaterne, der har indset den miljømæssige værdi af jordudtagning (jf. tabel 4). Danmark har f.eks. indført detaljerede og omfattende bestemmelser om pleje af udtagne arealer, mens Frankrig endnu ikke har beskæftiget sig noget videre

med miljøspørgsmål<sup>(2)</sup>. Udvaskning af nitrater er f.eks. ofte et problem, hvis jorden ikke dyrkes, men til trods herfor havde landbrugerne i Frankrig i henhold til den oprindelige bestemmelse tilladelse til at lade udtagne arealer ligge bar, og selv efter, at bestemmelsen er blevet ændret, skal der først være sået et plantedække pr. 1. maj, selv om nitratudvaskningen er værst i vintermånederne. I Spanien skal landbrugerne regelmæssigt pløje eller sprøjte de udtagne arealer, hvilket bidrager til erosion og pesticidforurening.

Tabel 4

#### Medlemsstaternes fastsættelse og håndhævelse af bestemmelser om pleje af udtagne arealer

	Er der fastsat bestemmelser om pleje af udtagne arealer? (forordning (EF) nr. 762/94 — artikel 3, stk. 3)	Hvor mange gange er der anvendt sanktioner for manglende overholdelse af bestemmelserne/hvilket beløb andrager disse sanktioner? (1994-1998)
Belgien	Intet svar fra medlemsstaten	Vides ikke
Danmark	Ja	27 gange/11 000 ECU
Tyskland	Ja	Aldrig/0
Grækenland	Ja	Tal foreligger ikke
Spanien	Ja	Tal foreligger ikke
Frankrig	Ja	Tal foreligger ikke
Irland	Ja	4 gange/4 522 ECU i 1997
Italien	Ja	Tal foreligger ikke
Luxembourg	Ja	4 gange/27 684 ECU
Nederlandene	Ja	»Et par« gange/11 000 ECU
Østrig	Ja	Tal foreligger ikke
Portugal	Intet svar fra medlemsstaten	Vides ikke
Finland	Ja	42 gange/7 357 ECU
Sverige	Ja	98 gange/71 000 ECU
Det Forenede Kongerige	Ja	233 gange/81 215 ECU

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

<sup>(1)</sup> Artikel 3, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2293/92 (EFT L 221 af 6.8.1992, s. 19).

<sup>(2)</sup> D.J. Ansell og S.A. Vincent: »An evaluation of set-aside management in the European Union with special reference to Denmark, France, Germany and the UK«, Centre for Agriculture Strategy, University of Reading, 1994, s. 79.

## Husdyr

19. I oksekødssektoren havde reformen til formål at tilskynde til ekstensiv produktion ved hjælp af højere præmier samtidig med, at der blev fastsat lofter for antallet af dyr på den enkelte bedrift<sup>(1)</sup>. Ved at begrænse antallet af dyr pr. hektar<sup>(2)</sup>, som er grundlaget for udbetalingen af præmien, havde Fællesskabet til hensigt både at lægge loft over udgifterne og at bekæmpe »den stigende tendens til at intensivere oksekødsproduktionen«<sup>(3)</sup>. Landbrugeren modtager støtte pr. dyr op til en maksimal belægningsgrad på 2 storkreaturer pr. hektar. Når belægningsgraden er mindre end 1,4 storkreatur pr. hektar, udbetales der en supplerende »ekstensiveringspræmie«.

20. I praksis tillader Fællesskabets bestemmelser imidlertid landbrugerne at holde så mange dyr, de ønsker, forudsat at de kun ansøger om støtte til det antal dyr, der er støtteberettigede. Producentorganisationerne bemærkede hurtigt denne svaghed. En af disse organisationer gav sine medlemmer følgende råd: Hvis belægningsgraden kun lige overstiger 1,4 storkreaturer pr. hektar, kan det måske betale sig, at man lader være med at ansøge om støtte for nogle få dyr, så man opfylder betingelserne for at modtage den supplerende støtte for resten af dyrene<sup>(4)</sup>.

21. For små producenter gælder følgende bestemmelse, fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92: »En producent fritages dog for anvendelse af belægningsgraden, hvis det antal dyr på bedriften, der skal tages i betragtning ved bestemmelse af belægningsgraden, ikke overstiger 15 storkreaturer«<sup>(5)</sup>. Denne indrømmelse svækker foranstaltningens virkning. I Portugal er f.eks. 90 % af bedrifterne fritaget<sup>(6)</sup>. Selv om Rådets hensigt med denne indrømmelse var, at den skulle gavne de små producenter, gør Kommissionens bestemmelser det muligt for store og intensive bedrifter at drage fordel af den<sup>(7)</sup>. Enhver producent, uanset størrelse, kan få udbetalt præmie for de første 15 storkreaturer, også selv om producenten ikke har græsnings- eller foderarealer.

22. Lofterne over belægningsgraden har derfor generelt haft begrænset reel virkning. En undersøgelse foretaget i Det Forenede Kongerige viser f.eks., at kun 20 % af de adspurgte oksekødspro-

ducenter overvejede at ændre praksis som reaktion på disse bestemmelser<sup>(8)</sup>. Bestemmelserne om belægningsgrad har desuden i nogle tilfælde haft negative konsekvenser for miljøet. I Ebro-dalen i Aragon (Spanien), hvor opfedningsgårdene er koncentreret, og hvor belægningsgraden klart overstiger 2 storkreaturer pr. hektar, har producenterne alligevel fået udbetalt oksekødspræmier, fordi de har lejet græsningsarealer i de nærliggende Pyrenæer. Miljøet har lidt skade derved, ikke blot på grund af den fortsatte intensivisering af produktionen i Ebro-dalen, men også fordi bjerggræssange i praksis er blevet opgivet<sup>(9)</sup>.

23. I fåre- og gedesektoren førte vedtagelsen af den fælles markedsordning i 1980 til en væsentlig stigning i antallet af dyr — fra 81 millioner i 1970 til 113 millioner i EU-12 i 1990. I 1991 blev de enkelte landbrugerers kvoter begrænset, og det har stabiliseret fåre- og gedebestandene i EU, men på et niveau, som i nogle områder ikke er bæredygtigt<sup>(10)</sup>. Konsekvensen er overgræsning, dvs. at vegetationen rykkes op med rode og ødelægges med deraf følgende erosion og mindre biodiversitet. Overgræsning er stadig et problem nogle steder i Grækenland, Irland og Det Forenede Kongerige<sup>(11)</sup>.

24. Bestemmelserne i de fælles markedsordninger for både okse- og fåre- og gedekød giver medlemsstaterne hjemmel til at anvende regler, der gør støtten »miljøbetings«, dvs. til at pålægge landbrugerne sådanne begrænsninger, som er nødvendige for at beskytte miljøet, og som er relevante for den pågældende fælles markedsordning, og til at tilbageholde fællesskabsstøtten til landbrugere, der ikke retter sig efter sådanne foranstaltninger. Disse foranstaltninger har imidlertid ikke haft større virkning<sup>(12)</sup>. Indtil nu har kun Grækenland og Det Forenede Kongerige truffet sådanne foranstaltninger (jf. tabel 5 og 6).

<sup>(1)</sup> Europa-Kommissionen KOM(91) 258, s. 27.

<sup>(2)</sup> Betragtningerne til Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 (EFT L 215 af 30.7.1992, s. 49).

<sup>(3)</sup> Europa-Kommissionen anfører i et arbejdsdokument, at der med et bestemt tal for besætningstæthed er sat loft over, hvor mange dyr der berettiger til præmie. Denne ordning skal tilskynde til ekstensivt opdræt inden for oksekødssektoren. »CAP Working Notes: Agriculture and Environment«, 1997, s. 22.

<sup>(4)</sup> Den pågældende organisation var National Farmers' Union (Det Forenede Kongerige), gengivet i M. Winter: »Rural politics: policies for agriculture, forestry and the environment«, London, 1996, s. 255.

<sup>(5)</sup> Artikel 4g, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92.

<sup>(6)</sup> J.C. Caldes: kapitlet om Portugal i F. Brouwer og P. Lowe (udg.): »CAP and the Rural Environment in Transition«, Wageningen, 1998, s. 285-301.

<sup>(7)</sup> Kommissionens arbejdsdokument PDW/601.

<sup>(8)</sup> M. Winter og Gaskell: »The effects of the 1992 reform of the CAP on the countryside of Great Britain«, 1997.

<sup>(9)</sup> C. Varela-Ortega og J. M. Sumpsi: kapitlet om Spanien i »CAP and the Rural Environment in Transition«, Wageningen, 1998, s. 201-239.

<sup>(10)</sup> V. Clements, Macaulay Land Use Institute: »Sheep Economy: Rethinking the subsidy system«, »Reforestation Scotland«, nr. 15, 1996, s. 27.

<sup>(11)</sup> I Irland er der nu omfattende beviser på, at overgræsning har forårsaget væsentlige skader på store bakke- og bjergområder som følge af den dramatiske stigning i antallet af får siden 1980. Disse områder er blevet ødelagt af erosion og omfattende tab af vegetation, der har medført, at den for områderne karakteristiske fauna og flora er forsvundet, hvilket også har haft skadelige følger for vandkvaliteten, fiskeriet og turismen, jf. B. Kearney, G. Boyle og J. Walsh: »Final Report on Evaluation of the Compensatory Allowances Scheme in Ireland«, Dublin, 1995, s. 109.

<sup>(12)</sup> Med hensyn til oksekød artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 3611/93 (EFT L 328 af 29.12.1993, s. 7) og med hensyn til fårekød og gedekød artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 233/94 (EFT L 30 af 3.2.1994, s. 9).

Tabel 5

**Miljøregler i forbindelse med den fælles markedsordning for oksekød**

	Har de nationale myndigheder indført miljøregler? (forordning (EF) nr. 3611/93 — artikel 1, stk. 3)	Hvor ofte er der anvendt sanktioner for manglende overholdelse af de fastsatte miljøregler/hvilket beløb andrager disse sanktioner?
Belgien	Intet svar fra medlemsstaten	Vides ikke
Danmark	Nej	Ikke relevant
Tyskland	Nej	Ikke relevant
Grækenland	Nej	Ikke relevant
Spanien	Nej	Ikke relevant
Frankrig	Nej	Ikke relevant
Irland	Nej	Ikke relevant
Italien	Nej	Ikke relevant
Luxembourg	Nej	Ikke relevant
Nederlandene	Nej	Ikke relevant
Østrig	Nej	Ikke relevant
Portugal	Intet svar fra medlemsstaten	Vides ikke
Finland	Nej	Ikke relevant
Sverige	Nej	Ikke relevant
Det Forenede Kongerige	Ja	10-15 gange/værdi ukendt

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

Tabel 6

**Miljøregler i forbindelse med den fælles markedsordning for fåre- og gedekød**

	Har de nationale myndigheder indført miljøregler? (forordning (EF) nr. 233/94 — artikel 1, stk. 3)	Hvor ofte er der anvendt sanktioner for manglende overholdelse af de fastsatte miljøregler/hvilket beløb andrager disse sanktioner?
Belgien	Intet svar fra medlemsstaten	Ikke relevant
Danmark	Nej	Ikke relevant
Tyskland	Nej	Ikke relevant
Grækenland	Ja	14 gange/41 517 ECU
Spanien	Nej	Ikke relevant
Frankrig	Nej	Ikke relevant
Irland	Nej; forventes indført mod slutningen af 1999	Ikke relevant
Italien	Nej	Ikke relevant
Luxembourg	Nej	Ikke relevant
Nederlandene	Nej	Ikke relevant
Østrig	Nej	Ikke relevant
Portugal	Intet svar fra medlemsstaten	Ikke relevant
Finland	Nej	Ikke relevant
Sverige	Nej	Ikke relevant
Det Forenede Kongerige	Ja	10-15 gange/værdi ukendt

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

25. De høje fællesskabsstøttesatser for majs, som har tilskyndet til dyrkning af fodermais, og faldende foderpriser på grund af de lavere kornpriser siden 1992 har betydet, at intensivt husdyrproduktion på stald er blevet mere fordelagtigt end opfodning på græsningsarealer. Kommissionen og Eurostat, De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, har erkendt, at en række elementer i 1992-reformen har haft negativ indvirkning på miljøet. Som et godt eksempel herpå nævnes udvidelsen af kornstøtten til også at omfatte majs til ensilering. Ifølge Kommissionen og Eurostat indebærer denne ændring en yderligere komparativ fordel for intensivt kvægopdræt, navnlig opdræt af malkekøer, på bekostning af ekstsivt husdyrproduktion (1).

26. En væsentlig svaghed ved Fællesskabets politik efter reformen af den fælles landbrugspolitik er desuden, at der ikke er gjort noget for at få løst de alvorlige miljøproblemer, som intensiv husdyrproduktion i Europa forårsager. Ifølge nogle beregninger kan en moderne (forholdsvis lille) bedrift på 40 ha med en malkekvægsbesætning på 50 køer og en sobesætning på 50 være årsag til en forureningsbelastning, der svarer til den, som en landsby på 1 000 indbyggere medfører (2). Fællesskabets skatteydere dækker omkostningerne forbundet med eksportrestitutionsordningen (eksportstøtte), som i sin nuværende form indirekte tilskynder til intensivt staldopdræt af svin i store stalde med tusinder af dyr (3). Disse produktionsmetoder kan give alvorlige problemer med nitratforurening fra animalsk affald (4) og kan få graverende konsekvenser for dyrenes sundhed. Muligheden for effektiv sygdomskontrol vil sandsynligvis blive mindre, hvis ikke der bliver taget fat på dette problem (5). Denne form for forurening er især et problem i Nederlandene, Belgien, Frankrig (Bretagne), Tyskland (Nordrhein-Westfalen) og Italien (Lombardiet) (6).

### **De fælles markedsordninger, der ikke var omfattet af Mac Sharry-reformen**

27. Flere af de fælles markedsordninger, der ikke var omfattet af Mac Sharry-reformen, er blevet ændret i de senere år, men ændringerne fremtidige indvirkning på miljøet vil afhænge af, om de gennemføres hurtigt og i deres fulde omfang i medlemsstaterne, og af, om de håndhæves nøje. Tobaksproduktionen, der er kon-

centreret i Sydeuropa, belaster miljøet, fordi den kræver store mængder pesticider og gødning. Hverken i forbindelse med mælkeordningen, hvor den intensive produktion i væsentlig grad bidrager til nitratforurening og forurening fra andet landbrugsaffald, eller sukkerordningen, hvor produktionen af sukkerroer kræver store mængder vand og ukrudtsbekæmpelsesmidler, er der taget hensyn til miljøet. Der anvendes store mængder pesticider i områder med intensiv dyrkning af gartneriprodukter og i nogle vindyrkningsområder (7). Retten har tidligere gjort opmærksom på tilfælde, hvor grundvandet er blevet forurenede af store mængder frugt, som var tilbagekøbt fra markedet med fællesskabsstøtte og gravet ned med henblik på destruktion (8).

28. Selv ved de seneste ændringer i nogle af de fælles markedsordninger er der ikke taget nok hensyn til miljøet. F.eks. er den støtte, som Fællesskabet yder til rydning af vinmarker — en foranstaltning, der tager sigte på at bekæmpe overskudsproduktionen af vin — kun betinget af opfyldelsen af miljøkrav, hvis medlemsstaten har ønsket dette. Manglende fastsættelse af sådanne regler må betragtes som en væsentlig svaghed, fordi rydning gør jordbunden mere sårbar over for erosion. I Grækenland ligger 80 % af de ryddede vinmarker i traditionelle vindyrkningsområder på Kreta og Peloponnes, der som følge af rydningen ligger udyrkede hen og ødelægges af erosion og hærages af brande (9). Rydning har haft negative konsekvenser i Spanien og Italien (Sicilien), hvor der siden 1992 er ryddet over 15 000 hektar vinmarker, hvilket har kostet Fællesskabet 111 millioner ECU.

29. Den fælles markedsordning for spindhør er helt klart årsag til lokale miljøskaader. I henhold til ordningen udbetales der støtte på hektarbasis, men til forskel fra støtten for markafgrøder udbetales fællesskabsstøtten også, selv om jorden ikke tidligere har været anvendt til dyrkning af spindhør. Landbrugere kan derfor også opfylde støttebetingelserne ved at så spindhør på arealer, der er af landbrugsmæssigt ringe, men miljømæssigt stor værdi, som f.eks. enge og ekstensive græsgange. Udelukkelsen af spindhør fra ordningen for støtte til markafgrøder er reelt en tilskyndelse til at dyrke hør på hidtil uopdyrkede arealer. I Det Forenede Kongerige er flere områder, der er officielt registreret som områder af særlig videnskabelig interesse, blevet enten beskadiget eller ødelagt af landbrugere, der har dyrket spindhør på dem.

30. Ordningen til støtte for produktion af tørret foder, som endnu ikke er blevet ændret, er måske det bedste eksempel på, at miljøhensyn kun i begrænset omfang er blevet integreret i dele af

(1) Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »A dynamic European agricultural and agri-foodstuffs sector«, s. 5.

(2) Royal Commission on Environmental Pollution (Det Forenede Kongerige): »Agriculture and Pollution«, 7th Report, Command Paper 7644, HMSO, London, 1979, citeret i Agra Europe: »Agriculture and the Environment: Development of European Union Agri-Environment Policy«, udarbejdet af B. Gardner, EPA Associates, Bruxelles, 1999, s. 2.

(3) I 1998 beløb eksportrestitutionerne sig til i alt 70 millioner ECU (kilde: GD VI).

(4) Europa-Kommissionen: »Beretning om gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling — Mod en bæredygtig udvikling«, KOM(95) 624 endelig udg., s. 35.

(5) Resultatet af en undersøgelse finansieret af Kommissionen, omtalt i »Agra Europe«, af 7.8.1998, London, s. EP/5.

(6) Ibid.

(7) Jf. Brouwer, Terluin og Godeschal: »Pesticides in the EC«, 1994, s. 15-16.

(8) Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1994 (EFT C 303 af 14.11.1995), punkt 2.118-120.

(9) Louloudis og Beopoulous: »Agriculture, environment and the European Common Market«, Nea Ecologia, 1995, i D. Papaicannou: »Environment and Agriculture: Assessment of the Environmental Impact of the CAP in southern European Member States«, Athen, 1996, s. 29 (ikke offentliggjort).

den fælles landbrugspolitik. Ordningen omfatter to støttesatser, nemlig en lav sats for foder, der tørres naturligt i solen, og en høj sats for kunsttørret foder til udligning af ekstra brændstofomkostninger. Sådanne tilskud til energiforbrug er uforenelige med Fællesskabets energipolitik<sup>(1)</sup>. At der anvendes to forskellige støttesatser har haft stor indvirkning på fodertørringsprocessen. Da Spanien tiltrådte Fællesskabet i 1986, blev der kun kunsttørret 61 000 tons foder om året. I 1996/97 blev 1 414 000 tons foder tørret på denne måde, fordi producenterne fandt den højere støttesats mere fordelagtig. I Spanien alene tegner denne ordning sig for et årligt energiforbrug, det kunne dække elektricitetsbehovet for en by på størrelse med Alicante (285 000 indbyggere). Der kræves mere end 200 000 hektar skov til at absorbere den ekstra kuldioxid, der produceres ved denne tørringsproces.

31. Det konkluderes i en rapport<sup>(2)</sup>, at selv om det hyppigt påstås, at den fælles landbrugspolitik er blevet »reformeret«, hviler det europæiske landbrug i hele sin opbygning stadig på et fundament af høje priser og høj støtte, som direkte tilskynder til den størst mulige produktion. Det fastslås endvidere i rapporten, at der kun i begrænset udstrækning blev taget miljøhensyn i betragtning i 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik, og at nedsættelsen af priserne på en række vigtige produkter ifølge Europa-Kommissionen skal have mindsket landbrugets pres på miljøet. Man havde ifølge rapporten specielt regnet med, at nedsættelsen ville resultere i mindre intensiv anvendelse af pesticider og næringsstoffer inden for planteproduktsektoren og begrænsning af emissionerne (metan, ammoniak, nitrater) fra især den animalske produktion. Det konstateredes i rapporten, at prisnedsættelserne i praksis ikke havde ret meget betydning.

#### LEDSAGEFORANSTALTNINGERNES INDVIRKNING PÅ MILJØET

32. Med ledsageforanstaltningerne — dvs. Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92, (EØF) nr. 2079/92 og (EØF) nr. 2080/92 af 30. juni 1992 — indførtes der støtte til henholdsvis »miljøvenlige produktionsmetoder«, »førtidspensionering i landbruget« og »skovrejsning på landbrugsarealer«<sup>(3)</sup>. I praksis har foranstaltningen »førtidspensionering« kun haft ubetydelig indvirkning på miljøet. Medlemsstaterne kan i henhold til artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2079/92 oprette »naturreservater« på jord, der ikke længere anvendes til landbrugsmæssige formål, men til dato har kun Irland benyttet sig af denne mulighed og henlagt i alt 54 hektar til naturformål. Den årlige udgift på EU-budgettet til denne foranstaltning er på 54 000 ECU. Foranstaltningen »førtidspensionering« vil ikke blive analyseret nærmere i denne beretning, fordi den har haft meget begrænset effekt på miljøet.

33. Målene for forordning (EØF) nr. 2078/92, som almindeligvis kaldes »landbrugsmiljø«-forordningen, er: at gennemføre ledsageforanstaltninger til de ændringer, der vedtages inden for rammerne af de fælles markedsordninger; at bidrage til opfyldelse af målene for Fællesskabets politik på landbrugs- og miljøområdet; og at bidrage til at sikre landbrugerne en rimelig indkomst. Målene for »skovrejsningsforordningen« (EØF) nr. 2080/92 er: at gennemføre ledsageforanstaltninger til de ændringer, der vedtages inden for rammerne af de fælles markedsordninger; at bidrage til forbedring af skovressourcerne på længere sigt; at bidrage til naturplejeformer, der er mere forenelige med miljølige vægten; og at bekæmpe drivhuseffekten og absorbere kuldioxid<sup>(4)</sup>.

34. Inden for EUGFL, Garantisektionen var disse foranstaltninger en nyskabelse, for i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet som fastlagt i Maastricht-traktaten fik medlemsstaterne tillagt en væsentlig rolle i såvel udviklingen som gennemførelsen af Fællesskabets politik. I henhold til »landbrugsmiljøforordningen« skal medlemsstaterne udarbejde konkrete programforslag, som er skræddersyede til deres specifikke landbrugs- og miljøforhold. Disse forslag forelægges derefter Kommissionen til gennemgang og eventuel godkendelse i form af en beslutning. Et kontor i Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug gennemgår programmerne, og andre generaldirektorater, herunder Generaldirektoratet for Miljø og Generaldirektoratet for Finanskontrol, konsulteres også under godkendelsesprocessen. Derpå sættes de under afstemning i »STAR-Udvalget«<sup>(5)</sup>, inden de formelt godkendes af kommissæren for landbrug. Landbrugerne kan deltage i ordningen ved at indgå femårskontrakter med de nationale myndigheder. Disse kontrakter dækker hele bedriften eller en del af den, og landbrugerne forpligter sig til at indføre de i kontrakten fastsatte produktionsmetoder. Udarbejdelsen og gennemførelsen af programmerne påhviler i det store og hele medlemsstaterne, men det er stadig Kommissionen, som i overensstemmelse med Fællesskabets finansforordning har det endelige ansvar for, at Fællesskabets midler forvaltes forsvarligt.

35. Støtten ydes i form af præmier enten pr. hektar eller pr. stor kreatur. Den har til formål at yde landbrugerne kompensation for de yderligere omkostninger, som de pådrager sig ved at deltage i programmerne, og/eller for tabt udbytte. De nationale myndigheder forvalter og kontrollerer programmet. Udgifterne til støtteordningen finansieres af Fællesskabet og medlemsstaterne i fællesskab med henholdsvis 75/25 % i EU's tilbagestående regioner (mål 1-regioner) og 50/50 % i mere velstående regioner. Pr. oktober 1998 var der godkendt 158 programmer for miljøvenligt landbrug og på basis heraf indgået kontrakter om ca. 23 millioner ha, svarende til 17 % af EU's samlede landbrugsareal. Det mål for deltagelse i programmerne, som er fastsat i femte miljøhandlingsprogram — nemlig at 15 % af Europas landbrugsjord skal være omfattet af miljøvenlige landbrugsforanstaltninger senest i år 2000 — er derfor blevet nået før det fastsatte tidspunkt. En høj deltagelsesgrad betyder imidlertid ikke, at et program er en succes, den er kun et første skridt på vejen. Den er ikke i sig selv en garanti

<sup>(1)</sup> Jf. det femte miljøhandlingsprogram, s. 33.

<sup>(2)</sup> Agra Europe: »Agriculture and the Environment Development of European Union Agri-Environment Policy«, udarbejdet af B. Gardner, EPA Associates, Bruxelles, 1999, s. 24 og 49.

<sup>(3)</sup> EFT L 215 af 30.7.1992, henholdsvis s. 85, 91 og 96.

<sup>(4)</sup> Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2078/92. Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2080/92.

<sup>(5)</sup> Et organ bestående af repræsentanter for medlemsstaterne med en repræsentant for Kommissionen som formand.

for, at foranstaltningerne har væsentlig indvirkning på miljøet. Selv hvis der drives »bæredygtigt« landbrug på hver syvende hektar, vil femte miljøhandlingsprogramts øvrige mål ikke kunne nås, hvis de resterende seks hektar dyrkes ved hjælp af ikke-bæredygtige landbrugsmetoder.

36. Skovbrugspolitik som sådan henhører under medlemsstaternes kompetence. Skovrejsning på landbrugsarealer henhører imidlertid under Fællesskabets beføjelser, og »skovrejsningsforordningen« fungerer på samme måde som landbrugsmiljøforordningen. Fællesskabet medfinansierer udgifterne til plantning af træer, til pleje af de tilplantede arealer i de første fem år, og til den præmie, som i en periode på 20 år udbetales til landbrugerne som kompensation for de indkomsttab, de måtte have lidt som følge af skovrejsning på landbrugsarealer. Der er i dag 43 programmer under gennemførelse i EU. 700 000 ha er blevet tilplantet med skov som led i disse programmer.

### **Planlægning**

#### **Kommissionens planlægning**

37. Når ressourcerne er knappe, er det af allerstørste betydning, at de målrettes, så de kan anvendes med størst mulig effekt. Kommissionen analyserede imidlertid ikke indgående på EU-plan, hvor

og hvordan EU-midlerne til miljøforanstaltninger i landbruget bedst kunne anvendes for at få størst mulig miljømæssig effekt. Det samme gælder skovbrugsforanstaltningerne. Den afgørende faktor for udnyttelsen af EU-midlerne har således været, om medlemsstaterne var villige til at yde medfinansiering. EU-udgifterne har været relativt høje i regioner, hvor miljøhensyn har høj prioritet, og hvor der er lokale midler til rådighed. EU-udgifterne har derimod været lave i fattigere regioner, og/eller hvor miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og skovbrugsforanstaltninger anses for at have mindre betydning.

38. Dette førte til en meget skæv fordeling af EU-midlerne, jf. tabel 7 og 8. Når man f.eks. sammenligner henholdsvis Østrig og Grækenland eller Tyskland og Spanien, fremgår det, at landene i begge tilfælde har omtrent det samme landbrugsareal, men at der er meget stor forskel på, hvor meget de modtager til miljøprogrammer. Spanien og Grækenland har veldokumenterede og presserende problemer, såsom vandforurening, overgræsning og jorderosion, men der går langt større beløb til Tyskland og Østrig — overvejende til foranstaltninger, som gennemføres i stor målestok, og som ikke kræver store ændringer i de etablerede produktionsmetoder. Østrig vedtog en miljøbeskyttelseslovgivning længe inden tiltrædelsen af EU i 1995. Landets gødningsforbrug var lavere end gennemsnittet i EU-12, og besætningstætheden i den animalske produktion på 0,7 storkreatur pr. hektar var kun knap halvt så stor som gennemsnittet i EU-12 på 1,3 storkreaturer pr. hektar. Østrig tegner sig kun for 2 % af Europas landbrugsareal, men har absorberet 21 % af de samlede EU-midler til landbrugsmiljøforanstaltninger.

Tabel 7

## Udgifter til miljøforanstaltninger i landbruget (1993-1997)

Medlemsstat	Udnyttet landbrugsareal 1995 (1 000 ha)	Udnyttet landbrugsareal (% af det samlede EU-landbrugsareal)	Mio. ECU					Udgifter 1996-1997 (Mio Ecu)	Udgifter i alt 1993-1997 (Mio Ecu)	Udgifter i % af de samlede EU-udgifter 1993-1997	Udgifter i % af de samlede EU-udgifter 1996-1997	Støtte til miljø- venligt landbrug (ECU/ha) 1993-1997
			1993	1994	1995	1996	1997					
Belgien	1 337	1	0	0	0	2	1	3	3	0	0	2
Danmark	2 727	2	0	2	3	6	5	11	16	0	0	6
Tyskland	17 157	13	37	123	223	232	263	495	877	23	17	51
Grækenland	3 465	3	0	0	0	2	9	10	10	0	0	3
Spanien	25 230	20	8	14	16	33	39	72	110	3	2	4
Frankrig	28 267	22	67	73	106	119	148	267	513	14	9	18
Irland	4 325	3	0	0	19	43	98	141	160	4	5	37
Italien	14 685	11	0	0	54	42	369	410	464	12	14	32
Luxembourg	127	0	0	0	0	0	4	4	4	0	0	33
Nederlandene	1 999	2	1	1	4	8	12	20	26	1	1	13
Portugal	3 925	3	0	12	39	40	49	89	140	4	3	36
Det Forenede Kongerige	16 449	13	10	7	20	26	37	63	100	3	2	6
EU-12	119 694	93	123	231	485	550	1 034	1 584	2 422	65	55	20
Østrig	3 425	3	0	0	0	541	260	801	801	21	28	234
Finland	2 192	2	0	0	0	257	135	391	391	10	13	179
Sverige	3 060	2	0	0	0	43	83	126	126	3	4	41
EU-3	8 677	7	0	0	0	841	477	1 318	1 318	35	45	152
EU-15	128 370	100	123	231	485	1 391	1 511	2 902	3 740	100	100	29

Kilde: EUGFL-finansberetninger, 1993-1997.



Tabel 8

## EUGFL-udgifter til skovbrugsforanstaltninger (1993-1997)

Medlemsstat	1993	1994	1995	1996	1997	I alt	(%)
Belgien	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Danmark	—	2,4	2,0	2,1	3,1	9,6	1,2
Tyskland	—	19,8	15,7	18,0	13,3	66,8	8,4
Grækenland	—	5,8	8,6	11,3	14,0	39,7	5,0
Spanien	—	14,8	60,8	88,8	157,5	321,9	40,3
Frankrig	—	0,2	1,3	2,5	3,4	7,5	0,9
Irland	—	29,9	31,0	33,3	33,9	128,1	16,0
Italien	—	0,0	9,8	25,9	35,2	70,9	8,9
Luxembourg	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nederlandene	—	0,4	2,7	2,8	1,6	7,5	0,9
Portugal	—	2,0	12,4	26,1	31,5	72,0	9,0
Det Forenede Kongerige	—	15,0	3,0	21,1	14,9	54,1	6,8
EU-12	—	90,3	147,3	231,9	308,4	778,1	97,3
Østrig	—	0,0	2,1	3,7	4,1	9,9	1,2
Finland	—	0,0	0,0	5,4	6,2	11,6	1,5
Sverige	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EU-3	0,0	0,0	2,1	9,1	10,3	21,5	2,7
EU-15	0,2	90,3	149,4	241,0	318,7	799,6	100,0

Kilde: 27. finansberetning om EUGFL.

39. Hovedsigtet med Fællesskabets udgifter til miljøvenlige landbrugsforanstaltninger er således nu ikke at forbedre intensive metoder, der skader miljøet, men at bevare allerede eksisterende metoder. Dette er ganske vist i henhold til landbrugsmiljøforordningen en lovlig og formelt korrekt måde at anvende midlerne på, men støtten til de eksisterende metoder vil kun give valuta for pengene, hvis det kan påvises, at alternativet til sådan støtte er, at disse metoder ikke længere anvendes, dvs. at landbrugsdriften indstilles eller intensiveres. Kommissionen har imidlertid godkendt programmer uden forinden at anmode medlemsstaterne om at forelægge fyldestgørende bevis for sådanne risici.

40. I femte miljøhandlingsprogram blev der lagt meget stor vægt på bekæmpelsen af skader som følge af intensive landbrugsmetoder, og derfor kan fordeling af støtten på grundlag af medlemsstaternes evne og/eller vilje til at yde medfinansiering, og ikke en objektiv behovsvurdering, ikke give effektive resultater. Kommissionen har siden (i forbindelse med sit krav om bedre evaluering af landbrugsmiljøprogrammerne) erkendt, at der bør gøres en mere effektiv indsats for at få opfyldt målet om, at landbrugsmiljøprogrammerne skal gennemføres overalt i EU, hvor der er behov<sup>(1)</sup>. Subsidiaritetsprincippet, som er et integrerende element i Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 og (EØF) nr. 2080/92, bør

ikke hindre Kommissionen i at forbedre samordningen af medlemsstaternes og Kommissionens indsats på grundlag af den prioritering for landbrugsmiljø- og skovrejsningsforanstaltningerne, som er fastlagt på europæisk plan.

41. Kommissionen har fastslået, at »blot fem medlemsstater tegner sig for 86 % af udgifterne. Programmernes udnyttelsesgrad er generelt lav i højproduktive og intensive landbrugsområder. Biodiversiteten kan blive sat under stigende pres i disse områder«<sup>(2)</sup>. Den nye forordning om udvikling af landdistrikterne (Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999) indeholder mere præcise retningslinjer for, hvornår sådanne programmer er berettigede, og for fastlæggelse af strategier for løsning af de miljøproblemer, som landbruget har medført<sup>(3)</sup>.

42. Det er ikke kun geografisk, at aktionerne ikke har været målrettet godt nok. Der er ikke truffet effektive foranstaltninger til løsning af det store miljøproblem, der skyldes landbrugets luftforurening. Landbruget tegner sig for 9 % af de samlede drivhusgasemissioner i Europa. Det er hovedkilden til emissionerne af metan (48 %) og kvælstofforilte (52 %) i EU<sup>(4)</sup>. Det tegner sig endvidere for 95 % af ammoniakemissionerne i EU, som bidrager til

<sup>(1)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Impact of agri-environment measures«, s. 8.

<sup>(2)</sup> Europa-Kommissionen: KOM(1999) 22 endelig udg. af 27.1.1999, s. 16.

<sup>(3)</sup> EFT L 160 af 26.6.1999, s. 80.

<sup>(4)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Agriculture and climate change«, s. 1-2.

forsuringen <sup>(1)</sup>. I femte miljøhandlingsprogram opstilles der mål for nedbringelsen af denne forurening, men der er endnu ikke truffet konkrete fællesskabsforanstaltninger til gennemførelse af disse mål. Kommissionen har tidligere påpeget, at man er klar over, at landbruget bidrager til luftforureningen, men at man ikke har fastlagt en særlig, miljøvenlig landbrugsstrategi til at modvirke denne forurening <sup>(2)</sup>.

43. Hvis Kommissionen havde givet medlemsstaterne detaljerede retningslinjer for, hvordan de skulle udforme programmerne, havde man kunnet korrigere en del af de negative konsekvenser af, at Kommissionen ikke havde analyseret EU's vigtigste miljøbehov, inden den lancerede ledsageforanstaltningerne. Fordi Kommissionen ikke betonedede betydningen af miljøaspektet i skovrejsningspolitikken, har en række medlemsstater kunnet forelægge programmer, som i for høj grad bygger på erhvervsmæssige hensyn.

44. Man havde også til dels kunnet korrigere de negative konsekvenser af, at miljøhensyn ikke var blevet prioriteret højt nok, hvis Kommissionen havde gjort godkendelsen af programmerne betinget af, at de medførte specifikke og væsentlige miljøfordele. I Kommissionens evalueringsrapport om de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger erkendes denne svaghed. Det fastslås heri, at der i mange programmer var behov for en mere præcis målbeskrivelse <sup>(3)</sup>. I stedet godkendte Kommissionen i begyndelsen landbrugsprogrammer, hvori miljøet ikke var prioriteret højt nok. Et eksempel herpå er den franske »prime à l'herbe«-foranstaltning <sup>(4)</sup>, som Kommissionen godkendte i 1993, selv om de ansvarlige tjenestegrene havde taget forbehold, fordi der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for, at ordningen var berettiget <sup>(5)</sup>. Nogle af manglerne ved foranstaltningen blev dog afhjulpet ved en ændring af programmet i 1998. Et andet eksempel er det finske skovrejsningsprogram. Selv om det ikke fremgik klart, hvordan programmet kunne være til fordel for miljøet, blev det ikke desto mindre godkendt på betingelse af, at de nationale myndigheder redegjorde for disse fordele. De nationale myndigheder har ikke opfyldt dette krav, men Kommissionen har ikke truffet yderligere foranstaltninger i den anledning.

45. En af årsagerne til ovennævnte svagheder, som også har gjort tilsynet med og kontrollen af foranstaltningerne mindre effektivt, er, at kontoret med ansvar for miljøvenligt landbrug ikke har nok tilstrækkeligt kvalificeret personale. Kommissionen har ikke afsat nok personale til dette område. Problemerne blev forværret af, at

antallet af programmer, der skulle forvaltes, var langt højere end forventet, og at programmernes mål, de administrative mekanismer, finansierede produktionsmetoder og omkostninger var meget forskellige. For eksempel dækker visse medlemsstaters programmer hele medlemsstatens område (f.eks. Sverige), mens andre dækker administrative områder (f.eks. Italien) eller topografiske områder såsom floddale (f.eks. Det Forenede Kongerige). Kommissionen burde have forudset, at der ville blive iværksat mange og meget forskelligartede programmer. Med vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 2078/92 har Rådet nemlig indført et yderst fleksibelt politisk instrument, som giver medlemsstaterne meget stor frihed til at udarbejde programmer, der kan tilpasses til de særlige strukturer, systemer og miljømæssige betingelser på nationalt, regionalt og lokalt niveau i de enkelte medlemsstater.

46. Både i forordning (EØF) nr. 2078/92 og (EØF) nr. 2080/92 fastsættes det, at Kommissionen vedtager gennemførelsesbestemmelser til landbrugsmiljø- og skovrejsningsforordningen. Der blev vedtaget bestemmelser om, hvordan Kommissionen udarbejder budgetoverslag, men Kommissionen opstillede ikke med det samme detaljerede regler for, hvordan medlemsstaterne skulle udforme og gennemføre programmerne og kontrollere og evaluere dem. Gennemførelsesbestemmelserne til landbrugsmiljøforordningen blev først vedtaget fire år efter, at Rådets grundforordning var trådt i kraft. På det tidspunkt var de fleste af medlemsstaternes programmer allerede godkendt, og gennemførelsen var påbegyndt <sup>(6)</sup>.

47. Kommissionen har endnu ikke vedtaget gennemførelsesbestemmelser til skovrejsningsforordningen. Det skal nævnes, at Kommissionen har udarbejdet detaljerede bestemmelser, som dog ikke har retskraft. Der kan konstateres manglende konsekvens i gennemførelsen af Fællesskabets politik, som skyldes, at Kommissionen ikke har fulgt samme strategi ved de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og ved skovrejsningsforanstaltningerne. F.eks. skal medlemsstaterne i forbindelse med landbrugsmiljøforanstaltningerne fremlægge detaljeret dokumentation til underbygning af de foreslåede programstøttesatser; disse satser skal derpå godkendes af Kommissionen. De nationale myndigheder skal derimod ikke fremlægge sådanne oplysninger i forbindelse med skovbrugsforanstaltninger. Kommissionen godkender maksimumsstøttesatser, og inden for disse kan medlemsstaterne selv fastsætte støttesatser, som ikke skal godkendes af Kommissionen.

48. Kommissionen undervurderede den arbejdsbyrde, ledsageforanstaltningerne ville påføre dens eget personale. Ved tildelingen af personale til det kontor, der er ansvarligt for landbrugsmiljøforordningen, antog man, at de fleste medlemsstater kun ville indsende ét programforslag til godkendelse. I realiteten foreslog de fleste medlemsstater flere områdeprogrammer tillige med »horisontale« foranstaltninger, som dækkede hele medlemsstatens område. Mange af disse forslag til programmer blev ændret for at tage hensyn til Kommissionens bemærkninger, og nogle blev forkastet som uegnede til at blive medfinansieret af Fællesskabet. Et forslag fra Belgien om at begrænse nitratforureningen ved at yde landbrugerne kompensation for at mindske forbruget af gødning blev f.eks. afvist, fordi medlemsstaten ikke havde gennemført

<sup>(1)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Agriculture and acidification«, s. 2.

<sup>(2)</sup> Europa-Kommissionen: KOM(1999) 22 endelig udg. af 27.1.1999, s. 13.

<sup>(3)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 9.

<sup>(4)</sup> Den vigtigste foranstaltning i Frankrig, »prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs«, som absorberer mere end 75 % af udgifterne til miljøvenligt landbrug i denne medlemsstat.

<sup>(5)</sup> Skrivelse af 13. maj 1993 fra GD XI (Miljø) til GD VI (Landbrug).

<sup>(6)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 746/96 (EFT L 102 af 25.4.1996, s. 19).

nitratdirektivet. Ved udgangen af 1998 havde Kommissionen godkendt i alt 158 programmer og mere end 270 programændringer, hvilket svarer til mere end 2 500 særskilte, ofte komplekse, foranstaltninger.

49. Hertil kommer, at Kommissionen ikke ændrede kontorets bemanding, da det blev klart, at den havde undervurderet arbejdsbyrden. I 1998 forvaltedes udgifter på over 1 500 millioner ECU pr. år af et personale svarende til kun 4,75 fuldtidsansatte tjenestemænd i lønklasse A. Underbemandingsproblemet er blevet forværret ved, at ledige stillinger ikke er blevet besat med det samme, og at der har været stor personaleudskiftning. Af de 12 personer, som var ansat på kontoret i oktober 1994 (og som ikke alene beskæftigede sig med landbrugsmiljøforanstaltninger, men også med flere andre foranstaltninger), var kun én tilbage i juni 1996, og størsteparten af afløserne er siden selv blevet udskiftet. Selv stillingen som kontorchef var ledig fra september 1997 til maj 1998. Endvidere er der ikke ansat nok personale i lønklasse C og B, og det betyder, at de ansatte i lønklasse A må bruge tid på sekretærarbejde.

50. Der er også »kvalitative« svagheder. Kun en af tjenestemændene i kontoret er uddannet agronom, og ingen er specialiserede i miljøspørgsmål. Den sidste ansættelsesprocedure for agronomer

gennemførtes for over 12 år siden, og kontoret har ikke mulighed for at ansætte miljøeksperter. Først i 1997 fik kontoret formelt tildelt midler til konsulentbistand, og den eneste relevante videreuddannelse, som kontorets personale har deltaget i inden for de seneste fem år, har været to halvdagskurser i analyseteknikker. Gennemførelsen af den nye forordning om udvikling af landdistrikterne indebærer yderligere en væsentlig forøgelse af Kommissionens opgaver. Kommissionen bør beregne præcist, hvor store ressourcer det kræver at klare denne nye arbejdsmængde.

### Medlemsstaternes planlægning

51. Tildelingen af midler på fællesskabsniveau skete ikke ud fra miljømæssige hensyn, og det samme har i høj grad været tilfældet på nationalt og regionalt plan i medlemsstaterne. Kommissionen har selv konstateret, at programmerne til fremme af miljøvenligt landbrug faktisk har haft meget lidt effekt på de intensivt dyrkede områder<sup>(1)</sup>. Generelt målrettes midlerne hverken mod de områder, hvor miljøproblemerne er størst, eller mod de landbrugsmetoder, som er mest ødelæggende for miljøet. Det giver problemer i Tyskland, Frankrig, Italien, Finland, Portugal, Østrig, Sverige og Det Forenede Kongerige (jf. indrammet tekst 1).

<sup>(1)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 125.

### Indrammet tekst 1

Miljøministeriet i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen, som tegner sig for 9 % af Tysklands landbrugsareal, erkender, at der som følge af intensive produktionsmetoder i landbruget er et presserende behov for miljømæssige foranstaltninger i delstaten, som imidlertid kun får 0,7 % af EU's støtte til miljøforanstaltninger i landbruget i Tyskland. I Sachsen har intensivt landbrug resulteret i nitratforurening og jorderosion, men der er ikke truffet ret mange foranstaltninger i den mest forurenende sektor i denne delstats landbrug, nemlig de store, intensive husdyrbrug, som blev oprettet under den tidligere Tyske Demokratiske Republik. I Bayern konstaterede Rettens revisorer, at kun få af de landbrugere, der deltog i Kulap-programmet, havde ændret deres metoder for at kunne opfylde støtteberettigelseskriterierne. De øvrige fik støtte for at drive ekstensivt og miljøvenligt landbrug, hvilket de allerede gjorde (støtten blev med andre ord ydet uden nogen form for modydelse). Støtten var kun berettiget, hvis der var risiko for, at landbrugene ikke fortsat ville anvende sådanne produktionsmetoder (dvs. at der var risiko for enten en intensivisering af produktionen, eller at de helt ville ophøre med at drive landbrug). Hovedparten af de reviderede landbrugere erklærede imidlertid, at de ville fortsætte med at anvende sådanne metoder, selv om der ikke længere blev ydet støtte. Endvidere fremgik det af den officielle bayerske evaluering, at hovedparten af de landbrugere, der deltog i nogle af foranstaltningerne, allerede anvendte sådanne metoder, og at der kun var meget lille forskel på de deltagende og ikke-deltagende landbrugeres miljømæssige resultater. I Baden-Württemberg (Tyskland) bidrager Meka-programmet ikke effektivt til at få løst alvorlige lokale miljøproblemer, der skyldes intensive produktionsmetoder, f.eks. pesticid- og gødningsforurening i Kaiserstuhl, Kraichgau og syd for Stuttgart.

I Frankrig blev midlerne fordelt mellem regionerne udelukkende på grundlag af landbrugsmæssige kriterier, dvs. antal landbrugere og hektar i de enkelte regioner, uden hensyntagen til miljøproblemer eller risici. Som følge heraf blev områder med presserende miljøbehov, som Bretagne, hvor der er kraftig nitratforurening på grund af intensivt svineopdræt, ikke prioriteret højt nok.

I Italien blev miljøaspekter oprindeligt prioriteret højt ved fordelingen af midlerne mellem regionerne, men denne fremgangsmåde er senere blevet opgivet til fordel for en fremgangsmåde baseret på efterspørgsel, dvs. at de regioner, der havde brugt flest midler et år, blev tildelt mest det følgende år.

På Sicilien fordeles støtten jævnt over hele øen, selv om det i det regionale program er anført, hvilke områder der miljømæssigt har den højeste prioritet. De primære miljøproblemer i landbruget er jorderosion og den måde, vandressourcerne forvaltes på, men i programmet tages der ikke direkte fat på disse problemer. I stedet tilskyndes der til økologisk produktion, som der ikke er et marked for, og til mindre brug af landbrugskemikalier.

I Finland er de største forureningsproblemer i landbruget ifølge programmet koncentreret i den sydvestlige del af landet, men kun 20 % af de samlede udgifter vedrører denne region. Hertil kommer, at programmet under bestemte omstændigheder giver landbrugene mulighed for at anvende mere gødning end økonomisk optimalt.

I Portugal er et af de største nationale problemer forøgelsen af saltindholdet i grundvandsreserverne. Havvandet trænger ind, fordi der pumpes for meget grundvand op til brug i landbruget. Dette problem behandles ikke i programmet. Endvidere er kun landbrugere med mindre end 50 ha og/eller 50 storkreaturenheder berettigede til landbrugsmiljøstøtte. Derved halveres det areal, som kunne være omfattet af ordningen, og det forringer programmets miljømæssige potentiale.

I Spanien blev den nationale foranstaltning til bekæmpelse af jorderosion — det ene af Spaniens to største miljøproblemer i landbruget — ikke iværksat de første to år, programmet løb, fordi der ikke var afsat nationale midler til medfinansiering af foranstaltningen.

I Østrig blev midlerne fordelt mellem de forskellige provinser, men de nationale myndigheder kunne ikke forelægge Retten dokumentation til begrundelse for denne fordeling. Endvidere konstaterede Rettens revisorer, at der blev ydet landbrugsmiljøstøtte til bedrifter med en belægningsgrad, der var for høj til, at der kunne være tale om en væsentlig økologisk fordel i form af større biodiversitet, dvs. flere vilde planter og et mere varieret dyreliv på græsningsarealerne. Den høje belægningsgrad, som var tilladt ifølge programmet, tilskyndede faktisk producenter, der hidtil havde drevet ekstensivt landbrug, til at intensivere deres produktion for at udnytte støttemulighederne fuldt ud. De miljøvenlige landbrugsforanstaltninger har således kun reduceret den østrigske kvægbestand meget lidt (0,1 %). Hertil kommer, at kun et begrænset antal landbrugere var nødt til at ændre deres sædvanlige metoder for at leve op til programmets støttekriterium.

I Sverige konkluderede Riksrevisionsverket i sin beretning, at støttens miljøeffekt var langt mindre, end den kunne have været, hvis der for eksempel havde været fokuseret mere på Skåne eller Halland, hvor der er omfattende problemer med nedsvivning af kvælstof.

I Det Forenede Kongerige påpegede det nationale revisionsorgan, at det ville være bedre at målrette støtten inden for de områder, der er omfattet af programmet, og at opprioritere støtte til miljøvenlige dyrkningsmetoder.

52. I forvaltningen af skovbrugsforanstaltningerne er miljøet heller ikke prioriteret særlig højt. I en rapport fra EEA hedder det om disse foranstaltninger, at der i mange tilfælde er plantet hurtigt voksende arter, også eksotiske, ofte på bekostning af levesteder med en høj biodiversitet <sup>(1)</sup>. Det hedder i en irsk undersøgelse, at træplantning almindeligvis opfattes som gavnlig for miljøet. Det konstateres i samme undersøgelse, at i Irland, hvor der hovedsagelig plantes skov i erhvervsmæssigt øjemed, og hvor sådanne

skove for 80 %'s vedkommende består af ikke-hjemmehørende nåletræer, giver de eksterne omkostninger ved skovrejsningen (som bæres af andre end skovejeren) og især skovbrugets potentielle skadevirkninger for landskabet, vandressourcerne og dyrelivet anledning til stor bekymring <sup>(2)</sup>. Også i Spanien, Østrig, Tyskland, Portugal og Italien har man underprioriteret de miljømæssige behov (jf. indrammet tekst 2).

#### Indrammet tekst 2

I Spanien er bekæmpelse af jorderosion og ørkendannelse angivet som de primære mål i det nationale program til fremme af miljøvenligt landbrug, men i henhold til kriterierne for fordeling af midlerne på regionalt og lokalt plan prioriteres landbrugsmæssige og kommercielle faktorer højere end miljø.

Rettsens revisorer fandt hos en støttemodtager bevis for, at myndighederne ikke prioriterer miljøbehovene i landbruget tilstrækkeligt højt. De ansatte på miljøkontoret havde anbefalet blandet beplantning med to forskellige egetræssorter (95 % »Quercus rotundifolia« og kun 5 % »Quercus suber«), men myndighederne havde godkendt beplantning med 100 % »Quercus suber«.

I Østrig er det fastsat i det af Kommissionen godkendte program, at 70 % af den samlede støtte til »skovrejsning«, nemlig 37 millioner ECU af et budget for 1995-97 på 53 millioner ECU <sup>(3)</sup>, i realiteten skal dække anlæggelse af skovveje. Selv om medlemsstatens myndigheder har forsvaret anlæggelsen af skovveje med, at det giver mulighed for bedre skovpleje og for miljøvenlig fældning og fjernelse af træer, anvendes en meget stor andel af budgettet til skovbrugsforanstaltninger til dette projekt. Desuden har EEA påpeget, at anlæggelse af selv små, uafalterede arbejdsveje kan føre til fragmentering af levesteder og lette adgangen til områder, som tidligere var afsidesliggende, hvilket på lang sigt kan få følger for økosystemernes integritet <sup>(4)</sup>.

I Tyskland (Bayern) konstaterede Rettsens revisorer, at anlæggelse af skovveje havde gjort højalpne skovområder, som tidligere var afsidesliggende, mere tilgængelige.

I Portugal havde nogle af de støttemodtagere, Rettsens revisorer besøgte, ryddet hugstmodne træer for at blive berettigede til støtte til ny beplantning. Det medførte jorderosion — et problem, som blev forværret af, at der blev rodet for meget op i jorden, da de nye træer blev plantet.

I Italien er kun 0,001 % af Emilia-Romagna-regionens landbrugsareal blevet beplantet med skov, og de træsorter, der er anvendt, er i højere grad valgt ud fra deres kommercielle end deres miljømæssige værdi.

53. I nogle tilfælde er det et spørgsmål, om miljømålene kan opfyldes med de midler, der er fastsat i programmerne. I Castilla-La Mancha (Spanien), hvor programmet har til formål at mindske vandforbruget, var der allerede før indførelsen af skovbrugsforanstaltningerne vedtaget en national lov om begrænsning af vandforbruget, hvorefter større bedrifter ikke havde ret til så meget vand pr. hektar som mindre bedrifter. I programmet til fremme af miljøvenligt landbrug blev det gennemsnitlige regionale vandforbrug pr. hektar før iværksættelsen af programmet fastsat som grundlag for beregningen af den individuelle reduktion af vand-

forbruget. Landbrugerne får kompensation, hvis de forpligter sig til at bruge 50, 70 eller 100 % mindre vand end det gennemsnitlige regionale forbrug pr. hektar før iværksættelsen af programmet. Derudover fritages de for at skulle overholde de begrænsninger af vandforbruget, som er fastsat i den nationale lovgivning.

<sup>(1)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 286.

<sup>(2)</sup> Jf. P. Clinch, Environmental Institute — University College Dublin: »Irish Forestry Policy: A Cost Benefit Analysis«, i Irish Banking Review, forår 1998, s. 35-36.

<sup>(3)</sup> Kommissionens dokument nr. 3634 af 18.1.1995, punkt 3. Tallene er, udtrykt i 1 000 ECU, henholdsvis 36 882 og 53 141.

<sup>(4)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Europe's Environment: The Second Assessment«, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1998, s. 148.

54. Et sådant program er attraktivt for de landbrugere, hvis vandforbrug og/eller vandrettigheder allerede ligger under det regionale gennemsnit. Disse landbrugere kan få støtte under ordningen med en reduktion på enten 50, 70 eller 100 %, også selv om de reducerer deres faktiske vandforbrug med mindre end henholdsvis 50, 70 eller 100 %. Landbrugere, hvis vandforbrug eller vandrettigheder tidligere lå under 50 eller 70 % af det regionale gennemsnit, kan endog forøge deres faktiske vandforbrug og alligevel modtage støtte. Ordningen er også attraktiv for landbrugere, som slet ikke råder over vand eller vandrettigheder. I en lokal undersøgelse i Castilla-La Mancha påvistes den groteske situation, at hovedparten af de 570 landbrug, som fik miljøstøtte for at undlade at kunstvande, slet ikke havde mulighed for at kunstvande. Omvendt er ordningen til fremme af miljøvenligt landbrug ikke tiltrækkende for mindre landbrugere, som allerede har omfattende vandrettigheder og et tilsvarende stort vandforbrug, fordi støtten ikke er så stor, at den giver dem kompensation for udbyttetabet.

55. Retten konstaterede også et andet problem i Castilla-La Mancha. Der udbetales støtte for udtagne arealer, selv om betingelserne i programmerne vedrørende jordudtagning ikke er mere byrdefulde end dem, der allerede gælder for ordningen for markafgrøder. Det følger af artikel 10, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 746/96, at det under sådanne omstændigheder er regelstridigt at udbetale støtte til miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. I betragtning af, at udtagne arealer udgør ca. 30 % af de af programmerne omfattede arealer, er der her tale om betydeligt spild af fællesskabsmidlerne. En grundigere undersøgelse af programdokumentationen inden godkendelsen kunne have hindret dette problem i at opstå.

56. Programmernes effektivitet afhænger også af, om støttesatserne er beregnet korrekt. I forordning (EØF) nr. 2078/92 fastsættes det, at der kan ydes miljøstøtte som kompensation til landbrugere for indkomsttab, som skyldes, at de har påtaget sig en række specifikke forpligtelser i forbindelse med deres landbrugsproduktion. Hvis støttesatserne sættes for lavt, vil kun få landbrugere deltage, og programmerne vil kun få begrænset effekt på miljøet. Hvis støttesatserne sættes for højt, vil omkostningerne forbundet med programmerne være højere end nødvendigt.

57. Rettens revisorer konstaterede store afvigelser mellem støttesatserne fastsat på grundlag af de gennemsnitlige deltagelsesomkostninger i de enkelte områder og de faktiske omkostninger forbundet med at deltage. Det fremgik af en officiel evaluering i Finland, at de finske landbrugeres bruttoomkostninger i 1997 i forbindelse med deltagelse i programmet beløb sig til i alt 773 millioner FIM (110 millioner ECU), mens den udbetalte støtte androg i alt 1 372 millioner FIM (195 millioner ECU), dvs. at den oversteg de finske landbrugeres samlede omkostninger ved at deltage med næsten 600 millioner FIM (85 millioner ECU) <sup>(1)</sup>. For perioden 1995-1997 anslår Retten afvigelsen mellem de beregnede samlede omkostninger for de finske landbrugere og den samlede udbetalte støtte til 422 millioner ECU. I Sverige konkluderede Riksrevisionsverket, at der under foranstaltningen vedrørende helårig sædskiftegræsmarksdrift blev udbetalt støtte til fremme af miljøvenligt landbrug efter en sats, der oversteg de svenske landbrugeres faktiske omkostninger ved at deltage betydeligt <sup>(2)</sup>. Det Forenede Kongeriges overordnede revisionsorgan, National Audit Office, konstaterede, at der i forbindelse med nogle foranstaltninger anvendtes støttesatser, som var højere end landbrugernes gennemsnitlige omkostninger ved at deltage, men at der ved de fleste foranstaltninger var fastsat lavere satser end landbrugernes gennemsnitlige omkostninger. Der blev konstateret lignende problemer i Tyskland, Østrig, Portugal og Spanien (jf. indrammet tekst 3).

### Indrammet tekst 3

I Tyskland fremgik det af en officiel evaluering af det nationale program, at støttesatserne var for lave til at give landbrugerne kompensation for omlægningsomkostningerne. I Baden-Württemberg (Tyskland) konkluderede den officielle evaluering af Meka-programmet, at støttesatserne var for høje i forbindelse med visse foranstaltninger, f.eks. støtte til beskyttelse af græsarealer.

I Østrig forelå der ikke tal, der viste, at den støttesats, der var anvendt ved foranstaltningen »Elementarföderung«, var berettiget. Sådanne tal fandtes derimod for alle andre foranstaltninger i det nationale program. De nationale myndigheder erkendte efterfølgende, at støttesatsen var for høj, og satte den ned. Støttesatserne for flere andre foranstaltninger, f.eks. støtten til vekseldrift og ophør med majsproduktion, er i henhold til den foreliggende dokumentation for høje. Støtten til foranstaltninger til bekæmpelse af erosion dækker derimod ikke landbrugernes indkomsttab.

I Portugal dækker den støtte, landbrugerne får, mindre end tre fjerdedele af deres faktiske omkostninger.

I Spanien konstaterede Rettens revisorer, at myndighederne havde forhøjet støttesatserne. Der forelå ikke dokumentation, som viste, at forhøjelsen var berettiget.

<sup>(1)</sup> Det finske landbrugsministerium: »Final Report of the follow-up group«, rapport nr. 1998/5, Helsinki 1998, s. 73.

<sup>(2)</sup> Riksrevisionsverket: »Jordbrukets miljöstöd — minskning av kväveläckage och bevarande av biologisk mångfald«, Stockholm, 1998, s. 9-11.

58. Satserne kan også være forkerte, hvis det område, programmet for miljøvenligt landbrug dækker, ikke er homogent med hensyn til miljø og natur, jf. artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2078/92. Hvis områderne ikke er homogene, vil støttesatser baseret på det gennemsnitlige ikke opnåede udbytte give betydelig overkompensation til landbrugere i områder med lave udbytter og underkompensere landbrugere i områder med høje udbytter. Retten har konstateret, at mange af de områder, programmerne dækker, hverken er landbrugs- eller miljømæssigt homogene. I Baden-Württemberg (Tyskland) dækker programmet for »Markentlastungs- og Kulturlandschaftsausgleich« (Meka) f.eks.

hele regionen. Regionen strækker sig imidlertid fra de intensivt dyrkede marker i den frugtbare Rhindal til de ekstensive subalpine græsningsarealer i Schwarzwald. I områder med dårlig landbrugsjord deltager landbrugere i programmet for at få en ekstra indkomst, mens det i områder med god landbrugsjord kun er miljøbevidste landmænd, der deltager. Der er således større deltagelse i Meka-programmet i regionens ekstensivt dyrkede områder, og mindre i forurenede, intensivt dyrkede områder. Retten konstaterede lignende problemer i Frankrig (i forbindelse med den generelle foranstaltning »prime à l'herbe«) og Bayern (jf. indrammet tekst 4).

#### Indrammet tekst 4

I Frankrig er præmien i forbindelse med den nationale »prime à l'herbe«-foranstaltning for lav til at forhindre, at dårlige græsarealer bliver nedlagt, og i områder med gode græsningsarealer er præmien blot en supplerende indkomst for landbrugere. Generaldirektoratet for Miljø gjorde allerede under programgodkendelsesproceduren opmærksom på disse konsekvenser.

I Bayern (Tyskland) varierer jordkvaliteten meget (forpagtningsafgiften varierer fra 206 til 874 DEM pr. hektar). Deltagelsen er høj i fattige områder, men lav i rige områder, som ofte er de mest intensivt dyrkede, og som ofte har de alvorligste miljøproblemer.

59. Kommissionen er klar over problemet. Den har i et arbejdsdokument<sup>(1)</sup> påpeget, at evalueringer og undersøgelser har vist, at det kan medføre uoverensstemmelser mellem programmerne inden for samme medlemsstat, hvis et programområde svarer til en administrativ region. Den anfører som eksempel herpå den måde, hvorpå foranstaltningerne til begrænsning af anvendelsen af kemikalier er blevet gennemført i de regionale programmer i Italien. Det hedder videre i arbejdsdokumentet, at en række undersøgelser har vist, at den anvendelse af en generel sats har gjort foranstaltningerne mindre effektive — overkompensation i områder, hvor foranstaltningerne kræver en mindre indsats fra landbrugers side, og underkompensation i mere indbringende områder, med en tilsvarende lavere deltagelse.

ikke taget skridt til at få dem afhjulpet. På regionalt plan konstaterede Retten i Extremadura (Spanien), at de godkendte støttesatser ikke svarede til landbrugernes faktiske omkostninger. F.eks. fik en landbruger udbetalt 185 ESP pr. kulturplante, selv om planterne havde kostet ham mindre end 60 ESP pr. stk.

60. Lignende forhold gør sig gældende i forbindelse med skovbrugsforanstaltningerne. I Spanien blev de officielle støttesatser for godtgørelse af tilplantningsudgifter, udgifter til de tilplantede arealers pleje og ikke opnået landbrugsindkomst beregnet af et rådgivende videnskabeligt udvalg. Der forelå imidlertid intet referat fra udvalgets forhandlinger og heller ingen dokumentation, så Retten kunne undersøge det grundlag, støttesatserne var beregnet på. Det har derfor ikke været praktisk muligt at efterprøve, om støttesatserne er rigtigt beregnet. I Portugal kunne der ikke forelægges dokumentation for, at beplantningsomkostningerne pr. hektar steg i takt med bedriftens størrelse. Kommissionen har konstateret tilsvarende problemer i Italien og Frankrig, men har

61. På planlægningsstadiet skal programmerne koordineres med andre relevante fællesskabsinitiativer, og omvendt, for at sikre en samlet indsats på miljøområdet og for at undgå overlapning og spild. Strukturfondene yder støtte til miljøinvesteringer på landbrugsbedrifter, og Life- og Leader-programmerne støtter lokale miljøprojekter på landet. Kommissionen har selv bemærket<sup>(2)</sup>, at undersøgelser af konkrete tilfælde har vist, at samordningen mellem ledsageforanstaltningerne indbyrdes og mellem ledsageforanstaltningerne og politikkerne vedrørende udviklingen af landdistrikterne er mangelfuld. Retten konstaterede mange tilfælde, hvor koordineringen ikke fungerede godt nok i praksis.

62. I Spanien ydes der for eksempel skovrejsningsstøtte til omlægning af landbrugsarealer til skov, samtidig med, at der over strukturfondene ydes støtte til skovplantning på ikke-landbrugsarealer. De nationale myndigheder har imidlertid ikke defineret tilstrækkelig præcist, hvad der forstås ved »landbrugsarealer«. Den valgte

<sup>(1)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«, Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 89 og 92

<sup>(2)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 117.

definition, nemlig arealer, der anvendes til produktion, som giver en landbruger en indkomst, er ikke anvendelig, for selv den dårligste jord (som er berettiget til strukturfondsstøtte til genbeplantning med skov) kan udnyttes til græsning et par dage om året. De to fællesskabsprogrammer kan derfor meget nemt komme til at overlape hinanden med deraf følgende risiko for, at der udbetales støtte to gange. Det samme problem gør sig gældende i Portugal.

63. De forskellige programmer for miljøvenligt landbrug koordineres heller ikke godt nok i de enkelte medlemsstater eller medlemsstaterne imellem. I Bayern gennemfører landbrugsministeriet og miljøministeriet hvert sit program, henholdsvis »Kulturlandschaftsprogramm (Kulap)« og »Vertragsnaturschutzprogramm (VNP)«. Programmerne tager sigte på de samme problemer i de samme områder og konkurrerer i nogle tilfælde med hinanden (f.eks. foranstaltningerne til støtte for miljøvenligt vindyrkning).

Efter Rettens revision har de bayerske myndigheder efter anmodning fra Kommissionen nu harmoniseret procedurerne for at sikre indbyrdes overensstemmelse mellem foranstaltningerne til fremme af miljøvenligt landbrug.

64. I Italien er der samme miljøproblemer i hele Po-flodens afvandingsområde, men hver enkelt af de administrative regioner, floden flyder igennem, har udviklet sit eget program. Tilsvarende støtter både Luxembourg og Tyskland miljøvenlig vinproduktion på hver sin side af Moselfloden, men selv om miljøforholdene er ens, er programmerne forskellige.

65. Tilsvarende gør sig gældende for økologisk produktion. Nogle medlemsstater støtter kun omlægning fra konventionelle til økologiske metoder, mens andre lande også giver støtte til økologiske metoder efter omlægningen (jf. indrammet tekst 5).

#### Indrammet tekst 5

Medlemsstaterne anvender forskellige kriterier for udbetaling af miljøstøtte til fremme af økologisk planteavl. I Frankrig, Grækenland, Portugal og Det Forenede Kongerige ydes der kun miljøstøtte i forbindelse med omlægning fra konventionel til økologisk produktion. I disse medlemsstater ydes der ikke støtte til landbrugere, der allerede har økologisk produktion. Østrig, Finland, Italien og Tyskland yder derimod både støtte til landbrugere, der fortsætter med økologisk produktion, og til omlægning til økologisk produktion. Det betyder, at de landbrugere i Grækenland, Frankrig, Portugal og Det Forenede Kongerige, der allerede har økologisk produktion, stilles ringere end landbrugerne i de andre medlemsstater. Denne situation kan fordreje den interne konkurrence i Fællesskabet.

66. Foranstaltningerne til fremme af miljøvenligt landbrug og skovbrugsforanstaltningerne koordineres heller ikke godt nok. Et eksempel på dette kan ses i den subalpine region med blandede græsnings-/skovarealer i Bayern, hvor man med skovrejsningsstøtte har tilplantet økologisk værdifulde græsarealer til ekstensiv

græsning, som var berettigede til miljøstøtte. Det er ødelæggende for biodiversiteten at plante træer i et sådant landskab for at »udfylde« hullerne i skoven. Eksempler på praksis i Frankrig, Portugal, Finland og Østrig er beskrevet nedenfor (jf. indrammet tekst 6).

#### Indrammet tekst 6

I Frankrig viste Rettens revision af den lokale foranstaltning for Millevaches i Limousin, at det var planlagt, at græsarealer på højsletten, der var berettigede til miljøstøtte, skulle tilplantes med skovrejsningsstøtte.

I Portugal er der ikke ret mange landbrugere i bjergområderne, der deltager i foranstaltningerne til fremme af miljøvenligt landbrug, fordi skovrejsningsstøtten økonomisk set er meget mere fordelagtig.

I Finland er man meget i tvivl om, hvorvidt det er miljømæssigt hensigtsmæssigt at beplante landbrugsarealer med skov. Miljøministeriet mener ikke, at landbrugsarealer skal beplantes med skov, men at man skal fortsætte med at prioritere åbne dyrkede arealer for at maksimere biodiversiteten.

Det samme gælder i Østrig, hvor der er et stort skovareal og derfor ikke behov for at plante skov på landbrugsarealer.



67. Hertil kommer, at ordningerne til fremme af miljøvenligt landbrug og skovrejsning ikke koordineres godt nok med støt-teordningen for markafgrøder. EEA har påpeget, at foranstaltningerne til fremme af miljøvenligt landbrug konkurrerer med den almindelige produktionsstøtte (såsom majspræmien) <sup>(1)</sup>. I Sverige

konstaterede Riksrevisionsverket, at der er fare for, at den højere støtte til dyrkning af markafgrøder vil blive valgt frem for miljøstøtten til sædskiftegræsmarksdrift <sup>(2)</sup>. Der blev konstateret lignende problemer i Portugal og Spanien (jf. indrammet tekst 7).

#### Indrammet tekst 7

I Portugal har nogle af miljøforanstaltningerne i landbruget til formål at afhjælpe de ødelæggende virkninger af den fælles landbrugspolitik. Der ydes støtte til bevaring af lokale frugtsorter, som ellers efterhånden ville blive erstattet af nye sorter med højere udbytter, og som den fælles markedsordning for frugt og grøntsager gør det mere fordelagtigt at dyrke, men som kræver mere intensiv brug af landbrugskemikalier. Der ydes også støtte til ekstensivt husdyrhold, som er truet på grund af de høje husdyrpræmier, der ydes i henhold til 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik. Andre miljøforanstaltninger i landbruget, som har til formål at bevare midlertidige græs- og græsningsarealer, må konkurrere med den højere markafgrødestøtte, som kan ydes for arealerne.

I Spanien ydes støtten til fremme af miljøvenligt landbrug til landbrugere, der reducerer vandforbruget, men under ordningen for støtte til markafgrøder er støttesatsen for kunstvandet jord højere end for jord, der ikke kunstvandes, og det tilskynder landbrugerne til at kunstvande. Som følge heraf er satsen for støtten til fremme af miljøvenligt landbrug blevet forhøjet for at gøre programmet mere tiltrækkende for landbrugere, der dyrker agerjord.

Kommissionen har i Agenda 2000-forslagene understreget, at den omfattende støtte, der stadig ydes via priser og afgrødespecifikke betalinger (f.eks. majs til ensilering og hør), måske får landbrugerne til at vige tilbage for at indføre mere ekstensive produktionsmetoder eller afgive jord til miljøformål (KOM(97) 2000 endelig udg., s. 24).

68. Bestemmelserne om jordudtagning anvendes ikke ens, selv om det ikke er berettiget. I Det Forenede Kongerige skal landbrugerne så og vedligeholde et plantedække på arealer, der er taget ud af drift, for at være berettigede til jordudtagningsstøtte under ordningen for markafgrøder, mens myndighederne i Sachsen tillader, at der oven i jordudtagningsstøtten kan ydes støtte til miljøvenligt landbrug, hvis der sås og opretholdes et plantedække på de arealer, der er taget ud af drift.

69. Støtten til miljøvenligt landbrug koordineres tilsyneladende ikke med Fællesskabets ordning for beskyttelse af miljøet. For at bekæmpe nitratforureningen anvendes en betydelig del af støtten for eksempel til kompensation til landbrugere, der nedsætter gødningsforbruget. Der verserer i dag sager mod 12 medlemsstater ved EF-Domstolen for manglende og/eller ukorrekt gennemførelse af Fællesskabets nitratdirektiv (B, D, EL, E, F, IRL, I, L, NL, A, P og UK). I henhold til direktivet skal landbrugerne begrænse

deres gødningsforbrug uden kompensation. I en nylig undersøgelse nåede man frem til den konklusion, at skønsmæssigt 5-6 % af den europæiske befolkning nu forsynes med drikkevand, som indeholder mere nitrat end det af EU tilladte maksimumindhold på 50 mg pr. liter, og at 25 % af befolkningen bruger vand med et større nitratindhold end det optimale på 25 mg pr. liter <sup>(3)</sup>. En af Rettens tidligere særberetninger omhandler den mangelfulde gennemførelse af nitratdirektivet <sup>(4)</sup>, som ingen af medlemsstaterne har gennemført fuldt ud (jf. tabel 9). Medlemsstaternes gennemførelse af de landskabsrelaterede naturbeskyttelsesdirektiver om vilde fugle og levesteder har også givet anledning til problemer. EEA har konkluderet, at EU's naturbeskyttelsesforanstaltninger og den fælles landbrugspolitik endnu ikke er kædet godt nok sammen <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 306.

<sup>(2)</sup> Riksrevisionsverkets rapport, op. cit., s. 9-11.

<sup>(3)</sup> Agra Europe: »Agriculture and the Environment Development of European Union Agri-Environment Policy«, udarbejdet af B. Gardner, EPA Associates, Bruxelles, 1999, s. 3.

<sup>(4)</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 3/98 (EFT C 191 af 18.6.1998).

<sup>(5)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 303.

Tabel 9

## Medlemsstaternes gennemførelse af nitratdirektivet

Opfyldelse af konkrete krav i nitratdirektivet: a) tilfredsstillende b) gennemført inden for den fastsatte tidsfrist			B		DK		D		EL		E		F		IRL		I		L		NL		A		P		FIN		S		UK			
			a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
Bestemmelse	Artikel i direktivet	Fastsat gennemførelsesfrist																																
Gennemførelse i national ret	12	20.12.1993 <sup>(1)</sup>	NEJ	G	JA	JA	JA	G	JA	G	JA	JA	JA	JA	NEJ	G	NEJ	G	JA	G	JA	G	NEJ	NEJ	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G		
Overvågning	5, stk. 6 <sup>(2)</sup> , eller 6	20.12.1993 <sup>(1)</sup>	NEJ	G	JA	—	JA	—	NEJ	G	JA	G	JA	JA	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	—	JA	—	JA	—	JA	G	JA	—	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ		
Udpegelse af sårbare områder	3	20.12.1993 <sup>(1)</sup>	NEJ	NEJ	JA	JA	JA	G	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	NEJ	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	NEJ	NEJ		
Udarbejdelse af kodeks for godt landmandskab	4	20.12.1993 <sup>(1)</sup>	NEJ	G	JA	JA	JA	G	JA	G	NEJ	NEJ	JA	G	JA	G	JA	G	NEJ	G	JA	G	JA	G	JA	JA	JA	JA	G	JA	G	JA	G	
Udarbejdelse af det første fireårsprogram	5	20.12.1995 <sup>(1)</sup>	NEJ	NEJ	JA	G	NEJ	G	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	G	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	NEJ	G	NEJ	NEJ	NEJ	G	NEJ	G	NEJ	G	NEJ	NEJ		
Forelæggelse af en sammenfattende rapport for Kommissionen	10	20.6.1996 <sup>(1)</sup>	NEJ	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	JA	NEJ	G	NEJ	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	G	JA	NEJ	JA	NEJ
Er listen over udpegede områder taget op til revision?	3	21.12.1997 <sup>(1)</sup>	NEJ	NEJ	—	—	—	—	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Start på det år, hvor der højst må anvendes 210 kg N pr. ha	5	20.12.1998 <sup>(1)</sup>	NEJ	NEJ	JA	JA	JA	JA	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	JA	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	JA	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	
Har medlemsstaten hidtil gjort nok for at undgå formel overtrædelsesprocedure?	EF-traktatens artikel 226		NEJ		JA		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		NEJ		JA		JA		NEJ			

<sup>(1)</sup> Gennemførelsesfristen for Østrig, Finland og Sverige var 1.1.1995.<sup>(2)</sup> I artikel 5, stk. 6, andet led, er ikke fastsat en bestemt gennemførelsesfrist for overvågningen.

— = Ikke relevant for den pågældende medlemsstat.

G = Gennemført, men ikke til tiden.

Kilde: Europa-Kommissionen, reference 28.6.99/XI/008234.

70. Hertil kommer, at EU's og medlemsstaternes landbrugs- og miljøpolitik ikke stemmer overens. EEA har påpeget, at nogle medlemsstater, navnlig i den sydlige del af Europa, subsidierer landbrugernes vandforbrug, samtidig med, at der anvendes EU-midler til at betale landbrugerne for at bruge mindre vand. EEA mener, at støtten til kunstvanding i landbruget i det sydlige Europa nok er den støtte, der på nationalt plan har den mest åbenlyse indvirkning på miljøet. Ifølge EEA er de kommuner, der leverer vand til landbrugsbedrifterne på Po-sletten i Italien, forpligtet til at fastsætte priser, som dækker omkostningerne, men i praksis meddeles der mange fritagelser. I Spanien er indvinding til landbrugsformål pålagt en afgift, som ikke har relation til vandforbruget, men til jordarealet, og de inkasserede afgifter dækker ikke forsyningsomkostningerne. I andre lande kan støtten have form af afgiftsfritagelse. Sådan er det i Portugal, hvor vand til kunstvanding er fritaget for en ny afgift, der blev indført i 1995, og i Nederlandene, hvor landbrugerne er fritaget for afgiften på indvinding af grundvand (1).

### Gennemførelse og kontrol

#### Kommissionens gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne

71. Den måde, nogle af de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger gennemføres på, kan være uforenelig med traktatens princip om, at forureneren betaler (2). Ifølge dette princip er det forureneren, der skal betale for at undgå eller udbedre miljøskader, der skyldes enhver form for erhvervs-mæssig virksomhed, hvorimod det i forbindelse med miljøforanstaltningerne i landbruget bliver skatteborgerne, der kommer til at betale de miljømæssige omkostninger, der er forbundet med erhvervet. Den politik, der følges til fremme af miljøvenligt landbrug, er kun i overensstemmelse med »forureneren betaler-princippet«, hvis landbrugerne betales for at overholde miljøkrav, der er strengere end dem, der gælder for »godt landmandskab«. I de fleste lande i Europa findes der ingen standarder for, hvad der er normal praksis — f.eks. »en kodeks for godt landmandskab« — eller de er utilstrækkelige. Derfor er det i praksis ofte umuligt for Kommissionen at sikre, at EU-støtten i realiteten bidrager til at gøre landbruget mere miljøvenligt, og ikke blot giver landbrugerne en højere indkomst.

72. Kommissionen foretager ikke regelmæssigt kontrol i medlemsstaterne for at efterprøve de oplysninger eller analyser, medlemsstaterne vedlægger til underbygning af deres programudkast. De ansatte i kontoret for landbrugsmiljøforanstaltninger eller kontoret for skovbrugsforanstaltninger aflægger heller ikke regelmæssigt besøg på stedet for at kontrollere, at programmerne i praksis giver resultater på miljøområdet, som står i rimeligt forhold til omkostningerne. Kommissionens inspektører foretager ganske vist besøg på stedet for at kontrollere, at de afholdte betalinger er lovlige og formelt rigtige, men de har ikke til opgave at evaluere landbrugsmiljø- og skovbrugsforanstaltningernes effek-

tivitet på miljøområdet. Programmerne forvaltes i dag direkte fra Bruxelles, og derfor kan de ikke kontrolleres effektivt og konkret. Det er bekymrende, at Kommissionen ikke gør en mere aktiv indsats på dette område, for den er udmærket klar over, at Rettens kritik er velbegrunderet. Kommissionen har nemlig påpeget i sin egen evalueringsrapport, at det giver åbenbare kontrolproblemer, at foranstaltningerne er så forskellige (3).

#### Medlemsstaternes gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne

73. Politikken for et miljøvenligt landbrug kræver en stor indsats fra medlemsstaternes administrationer. I medlemsstaterne skal det være agronomer og miljøeksperter, der beskriver miljøproblemerne i landbruget og fremsætter forslag til, hvordan de kan løses i praksis. Der skal afsættes medarbejdere til at udarbejde detaljerede programmer på grundlag af eksperternes teoretiske betragtninger. Der er brug for inspektører til at kontrollere, at modtagerne opfylder betingelserne, og endelig er der brug for uddannet personale til at føre tilsyn med programmerne og evaluere deres effekt.

74. Det nationale revisionsorgan i Det Forenede Kongerige, National Audit Office (NAO), har beregnet, at de administrative omkostninger er meget høje i forhold til den støtte, der ydes til landbrugerne (4). NAO konstaterede, at omkostningerne forbundet med det største program for miljøvenligt landbrug i Det Forenede Kongerige under første etape af gennemførelsen i 1995-1996 beløb sig til 13 millioner ECU, eller 46 % af den udbetalte støtte til landbrugerne (jf. figur 1). Støtteordningen er kompleks, og administrationen af den omfatter mange forskellige processer. Det koster i alt 8 millioner ECU om året at forvalte ordningen, og miljøovervågning og -forskning koster 5 millioner ECU (jf. figur 2). Hvis der er så store omkostninger forbundet med en effektiv forvaltning og kontrol af programmerne, koster gennemførelsen af programmerne for miljøvenligt landbrug samlet medlemsstaterne 700 millioner ECU om året. I en anden udførlig undersøgelse af de nationale administrationers arbejde nåede man endog frem til, at de samlede udgifter til den direkte gennemførelse på EU-plan af forordning (EØF) nr. 2078/92 (eksklusive udgifter til miljøovervågning) må have beløbet sig til mellem 1 000 og 2 000 millioner ECU i perioden 1992-1996 (5). Trods så store omkostninger er der ifølge EEA (6) i mange regioner ikke tilstrækkelig administrativ kapacitet og erfaring til at håndtere denne nye politik.

(3) Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1999, s. 8.

(4) Beretning udarbejdet af the Comptroller and Auditor General: »Protecting Environmentally Sensitive Areas«, HC 120 session 1997-98, London, 23.7.1997.

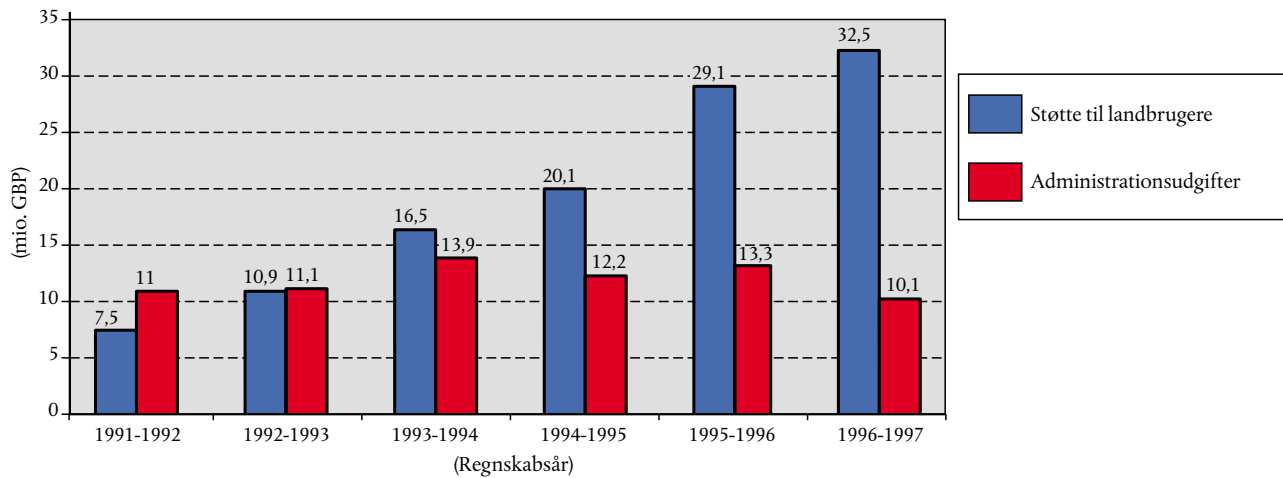
(5) K. Falconer og M. Whitby, Research Report of the Centre for Rural Economy: »Transaction and Administrative Costs in Countryside Stewardship Policies«, University of Newcastle upon Tyne, 1999.

(6) Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union of the turn of the century«, København, 1999, s. 306.

(1) Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 409.

(2) EF-traktatens artikel 174 (tidligere 130 R), stk. 2.

Figur 1

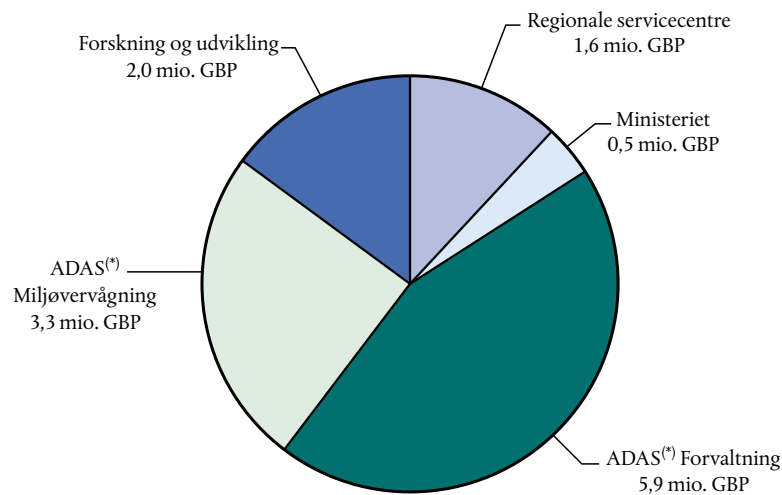
**Ordningen for miljømæssigt følsomme områder — udbetalt støtte og administrationsudgifter 1991-1992 til 1996-1997**


NB:

- 1) Indtil 1993-1994 omfatter udgifterne ikke udgifter til forskningsprogrammer, som ikke kan identificeres særskilt.
- 2) Tallene for 1996-1997 er anslåede tal og omfatter nogle udgifter til forskning og udvikling i forbindelse med ordningen »Countryside Stewardship».
- 3) Der forelå ingen oplysninger om administrationsudgifterne for 1991-1992, men de antoges at ligge på samme niveau som udgifterne for 1992-1993.

Kilde: »Protecting Environmentally Sensitive Areas«, rapport udarbejdet af National Audit Office, Det Forenede Kongerige, s. 33.

Figur 2

**Administrationsudgifter til ordningen for miljømæssigt følsomme områder 1995-1996**


(\*) ADAS: »Agricultural Development and Advisory Service« (Landbrugsministeriets Udviklings- og Rådgivningstjeneste for Landbruget).

Kilde: »Protecting Environmentally Sensitive Areas«, rapport udarbejdet af National Audit Office, Det Forenede Kongerige, s. 34.

75. I Tyskland, Portugal, Det Forenede Kongerige, Østrig, Spanien, Frankrig, Finland og Sverige konstaterede Retten, at der var store problemer med at gennemføre foranstaltningerne. Det med-

fører, at kun få landbrugere deltager, og at miljøeffekten følgelig er lav (jf. indrammet tekst 8).

#### Indrammet tekst 8

I Kulap-programmet i Bayern (Tyskland) er deltagelsen i nogle af foranstaltningerne så lav, at miljøeffekten er minimal. Det gælder f.eks. ordningen med braklægning i 20 år, som kun dækker lidt over 100 ha. Der er tilsvarende problemer i forbindelse med nogle af foranstaltningerne i Baden-Württembergs Meka-program. I Sachsen er 85 % af landbrugsjorden truet af erosion, men kun 30 % af jorden er omfattet af foranstaltningerne til bekæmpelse af erosion. I de mest sårbare områder er deltagelsen i den vigtigste foranstaltning til dækning af tilsåede jordstykker til bekæmpelse af erosion («Mulchsaat») helt nede på 3 %.

I Portugal havde foranstaltningerne til bekæmpelse af intensivt landbrug og til omstilling af agerjord til græsarealer ingen indvirkning på miljøet, eftersom de ikke blev anvendt.

I Det Forenede Kongerige konstaterede NAO, at deltagelsen var væsentligt lavere end planlagt i nogle regioner. I Cotswold Hills var f.eks. kun 1 600 ha agerjord blevet omstillet til græsarealer, men målet var 6 000 ha. Ifølge »The Public Accounts Committee« (revisionsudvalget i Underhuset) ville ordningens effekt have været meget større, hvis ministeriet havde gjort mere for at udbrede kendskabet til ordningen.

I Østrig konstaterede Rettens revisorer, at landbrugerne var forvirrede over ordningen, og at fejlprocenten i støtteansøgningerne var høj. Det skyldtes, at der var mange foranstaltninger at vælge imellem, og at nogle af dem kunne kumuleres med andre, hvorimod andre kun kunne anvendes alene.

I Spanien konstaterede Revisionsretten, at det nationale bidrag både til miljøforanstaltningerne i landbruget og til skovbrugsforanstaltningerne blev udbetalt for sent til modtagerne. Denne praksis er ikke i overensstemmelse med bestemmelserne. Den skadede programmets troværdighed og har betydet, at færre deltager i det.

Kompleks administration er også et problem i Frankrig, hvor administrationen og kontrollen er lagt ud til et stort antal organisationer.

I Finland syntes landbrugerne, at ansøgningsprocedurerne var så komplekse, at de var nødt til at have eksperthjælp til at udfylde ansøgningerne.

I Sverige konstaterede Riksrevisionsverket, at der var landbrugere, som afholdt sig fra at deltage i det svenske program for miljøvenligt landbrug på grund af den administrative byrde, det medførte.

76. Det EU-støttede integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), der er indført i alle medlemsstater, og som dækker de fleste udgifter under EUGFL, Garantisektionen, er et vigtigt redskab for medlemsstaterne, når de skal kontrollere, at modtagerne opfylder EUGFL, Garantisektionens betingelser. Under revisionen i Portugal, Tyskland, Østrig, Italien og Frankrig blev der konstateret svagheder i kontrollen af miljøforanstaltningerne i landbruget og af skovbrugsforanstaltningerne. Disse svagheder skyldtes, at kontrollen af disse foranstaltninger ikke var på niveau med IFKS-

standarderne (jf. indrammet tekst 9). I Sachsen er f.eks. mange af de officielle kort, der anvendes til kontrol af støtteansøgningerne, over 75 år gamle, og de er derfor ikke nøjagtige — dette problem findes i alle områder i det tidligere DDR. Kommissionen har selv anført i et arbejdsdokument <sup>(1)</sup>, at der i én medlemsstat ikke blev foretaget kontrolbesøg på de enkelte bedrifter før i 1995, og at der i flere medlemsstater ikke blev foretaget krydskontrol — eller kun begrænset krydskontrol — af oplysningerne i IFKS.

<sup>(1)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 111.

**Indrammet tekst 9**

I Portugal var det integrerede system endnu ikke fuldt udbygget på tidspunktet for Rettens revision i januar 1998. I den nordlige del af landet var der ingen matrikel, og det gjorde problemet endnu større. Under revisionsbesøg på 16 landbrug konstaterede revisorerne unøjagtigheder i de fleste af støtteansøgningerne. En sammenligning af ansøgningerne om støtte til markafgrøder, olivenolie og vin viste, at der var blevet udbetalt for høje beløb i forbindelse med miljøforanstaltningerne i landbruget eller andre ordninger.

I Østrig er den officielle registrering af landbrugsjord på skråninger endnu ikke afsluttet, og de skråningsgrader, som landbrugerne angiver i deres støtteansøgninger, og som er en af betingelserne for at modtage støtte til miljøvenligt landbrug, kan derfor ikke kontrolleres.

I Italien blev der ikke fulgt ordentligt op på de unøjagtigheder, der var konstateret under IFKS-kontrollen, og der blev ikke altid anvendt sanktioner, som der skal i henhold til fællesskabsreglerne. Resultaterne af inspektionerne blev ikke registreret, så det var ikke muligt at anvende risikoanalyse ved udvælgelsen af en stikprøve til kontrol — fællesskabsreglerne foreskriver imidlertid risikoanalyse.

I Frankrig var de marker, landbrugerne fik udbetalt miljøstøtte til, ikke registreret i samme computer som marker, der var omfattet af ordningen med støtte til markafgrøder. Det var derfor umuligt via edb at krydskontrollere disse marker og marker omfattet af støtten til markafgrøder.

77. Der er også konstateret andre kontrolproblemer. De fleste programmer omfatter en foranstaltning, der går ud på at kompensere landbrugerne for at anvende mindre gødning (jf. indrammet tekst 10). Det er imidlertid umuligt at kontrollere, at betingelserne for at få udbetalt støtte er opfyldt. Det overordnede finske revisionsorgan har således fastslået, at det med de nuværende kontrolmetoder er vanskeligt at kontrollere, at bestemte betingelser i programmet er opfyldt. Det anses for særlig vanskeligt at føre

tilsyn med gødningsstofforbruget. Det fremgår af lignende undersøgelser, at det praktisk talt er umuligt at kontrollere, hvor meget gødning der anvendes<sup>(1)</sup>. Undersøgelser på stedet, udtagning af jordbundsprøver og gennemgang af bedrifternes data er, hvis disse kontroller foretages omhyggeligt, egnede kontrolmetoder, men ingen af dem er helt pålidelige. Kommissionens egne revisorer kender dette problem, men Kommissionen godkender fortsat sådanne foranstaltninger.

<sup>(1)</sup> Finlands overordnede revisionsorgan: »Audit report on the administration and control of environmental support of agriculture«, Helsinki, 18.6.1999, uddrag på engelsk, s. 3.

### Indrammet tekst 10

I henhold til den franske præmieordning »prime à l'herbe« må landbrugerne højst anvende 70 kg gødning/ha på deres græsarealer, men der blev ikke regelmæssigt foretaget jordbunds- og vandanalyser. De nationale myndigheder anser det for umuligt i praksis at kontrollere, om modtageren overholder denne bestemmelse. Kontrollen består derfor ofte i, at landbrugeren bliver spurgt om, hvor meget gødning han har brugt. Hvis svaret viser, at forbruget ikke overskrider det loft, der er fastsat i ordningen, udbetales støtten.

Rheinland-Pfalz (Tyskland) har iværksat et »Steillagenprogramm« (vindyrkning på stejle skråninger). Her er det modtagerne selv, der vælger de steder, hvor der skal udtages jordprøver. De udtager også selv stikprøverne og indsender dem til de officielle laboratorier, der skal kontrollere, at der ikke er anvendt for meget gødning.

I Sachsen (Tyskland) skulle der i princippet foretages jordbundsundersøgelser i forbindelse med hver enkelt »indgående inspektion«, men i praksis konstaterede revisorerne under den stedlige revision, at der det pågældende sted kun havde været én sådan inspektion, siden ordningen blev indført, og at der ikke var foretaget nogen jordbundsundersøgelse.

I forbindelse med Bayerns VNP-program (Tyskland) blev der ikke udført jordbundsundersøgelser i praksis, selv om det i princippet blev anbefalet.

I forbindelse med Bayerns Kulap-program bemærkede officielle vurderingsmænd, at det i visse tilfælde var vanskeligt for inspektørerne at kontrollere, om modtagerne opfyldte betingelserne.

I Baden-Württemberg (Tyskland) gennemgik man ikke bedrifternes data for at kompensere for, at der ikke regelmæssigt blev foretaget jordbundsundersøgelser, og for at underbygge resultaterne fra den stedlige kontrol med dokumenterede data.

I Det Forenede Kongerige rejste Kommissionens inspektører tvivl om gødningskontrollens værdi. Man undersøger kun græsarealernes karakteristika (f.eks. græssernes farve og art). Der foretages ingen analyser af jordbund eller græs (Europa-Kommissionen, GD VI.A.I.3, »Mission Report on "accompanying measures" in the UK«, 19.11.1998, punkt 7.2). Undersøgelser på stedet suppleres med kontrol af de gødningsjournaler, som deltagerne i ordningen er forpligtet til at opbevare.

78. Nogle medlemsstater (f.eks. Danmark) har konstateret, at den mest effektive måde at bekæmpe nitratforureningen på er at planlægge og kontrollere gødsningen på den enkelte drift. Dette indebærer, at de nationale myndigheder og den enkelte landbruger bliver enige om en driftsplan, hvori det fastlægges, hvor meget kvælstof der kan anvendes på hver mark og hvornår. Derved forebygger man både miljøforurening og sikrer landbrugeren en rentabel produktion. Det er hensigtsmæssigt at anlægge en markorienteret strategi, fordi agerjordens evne til at holde på kvælstoffet afhænger af de særlige forhold, der gør sig gældende på den enkelte mark, f.eks. jordens sammensætning, den aktuelle afgrødes evne til at optage kvælstof, hvilke afgrøder der er blevet dyrket på marken, markens hældningsgrad og afstanden til vandløb. En sådan gødsningsplanlægning er administrativt krævende for såvel medlemsstatens myndigheder som landbrugerne, men man har konstateret, at den er en praktisk gennemførlig og effektiv måde at bekæmpe nitratforureningen på.

79. Nogle kontrolproblemer synes kun at vedrøre bestemte programmer, men de er symptomatiske for de nationale myndigheders vanskeligheder med at udvikle systemer, der kan anvendes til at kontrollere, om de krav, der stilles i forbindelse med programmerne for miljøvenligt landbrug, overholdes. I Castilla-La Mancha bruger myndighederne teoretiske landøkonomiske tabeller, når de kontrollerer vandforbruget. I tabellerne er det normale vandforbrug for hver enkelt type afgrøde angivet (jf. punkt 54-55). Myndighederne tillader endda, at landbrugerne angiver et lavere vand-

forbrug end det, der er anført i de teoretiske landøkonomiske tabeller, hvilket berettiger dem til ekstra miljøstøtte. Selv om der i programmet stilles krav om, at landbrugeren i sådanne tilfælde skal installere en flowmåler for at kunne bevise, at han opfylder betingelserne, blev dette krav ikke overholdt overalt i de første år efter iværksættelsen af programmet. Der er risiko for, at en landbruger bruger mere vand end anført i disse tabeller, hvis han ønsker at øge udbyttet. På grund af sådanne mangler ved kontrollen har Kommissionen i forbindelse med regnskabsafslutningen fastsat en finansiell korrektion for Spaniens vedkommende vedrørende dette program.

80. Lignende »særlige« kontrolproblemer blev konstateret i Finland, hvor 80 % af »inspektionerne« består i undersøgelse af satellitfotografier. Manglende overholdelse af en række kriterier for at få udbetalt støtte til miljøvenligt landbrug, f.eks. pesticidforbruget, kan imidlertid ikke afsløres med denne metode. Det finske overordnede revisionsorgan har konstateret væsentlige mangler i de administrative kontrolprocedurer. Det anfører som eksempel, at der i 1998 var ca. 77 000 landbrug — for ca. 3 000 var der ikke fastlagt miljøforvaltningsprogrammer og for næsten 5 000 ingen driftsplaner. Revisionsorganet påpeger endvidere, at der ikke var foretaget de nødvendige administrative kontroller for at få sikkerhed for, at landbrugerne opfyldte støttebetingelserne, inden støtten blev udbetalt. Det overordnede revisionsorgan fastslår også, at inspektionshyppigheden svinger meget fra region til

region, og at ikke alle regioner anvender lige strenge sanktioner over for landbrugere, der ikke har opfyldt betingelserne <sup>(1)</sup>.

81. Retten konstaterede også kontrolproblemer i forbindelse med skovbrugsforanstaltningerne. I Finland skal der i henhold til programmet foretages et inspektionsbesøg, inden skovrejsningen godkendes, men for nogle af modtagernes vedkommende forelå der ikke bevis for, at der var aflagt besøg. I et skovcenter svarede ingen af de projekter, modtagerne havde gennemført, til de projekter, myndighederne havde godkendt. I et tilfælde konstaterede Retten, at et areal, der var blevet godkendt til beplantning med løvtræer, i virkeligheden udelukkende var beplantet med nåltræer. I Extremadura (Spanien) havde en støttemodtager fået udbetalt et beløb til anlæggelse af 25 km skovveje. Han anlagde imidlertid kun 17 km og forbedrede yderligere 3 km. Myndighederne undlod i samme sag at trække arealer, der ikke kunne komme i betragtning — herunder en flod — fra det areal, for hvilket der var ansøgt om støtte. Ved tildelingen af støtte som kompensation for ikke opnået landbrugsindkomst var græsningsarealer forkert klassificeret som værdifulde »græsningsarealer beplantet med skov/markafgrøder«. Revisorerne konstaterede, at der ikke forelå dokumentation for, at ansøgningerne var blevet kontrolleret inden udbetalingen, eller for, hvordan inspektørerne i praksis havde kontrolleret, at betingelserne var opfyldt. Kommissionens inspektører konstaterede lignende problemer i Castilla-León og Castilla-La Mancha i 1997-1998. Der blev også konstateret kontrolproblemer i Italien (Emilia-Romagna) og Østrig.

## Opfølgning

82. Ifølge artikel 2 i finansforordningen vedrørende det almindelige budget skal Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne sikre sig, at Fællesskabets udgifter afholdes inden for rammerne af programmer med specifikke mål, og at resultaterne vurderes i forhold til fastsatte mål. Men som tidligere nævnt er evalueringen helt fra begyndelsen blevet vanskeliggjort af, at hverken Fællesskabet eller medlemsstaterne har udformet programmerne og fastsat målene på grundlag af en basisundersøgelse af miljøets tilstand. EEA har for nylig konstateret <sup>(2)</sup>, at sammenhænge mellem landbruget som den væsentlige drivkraft og presset på miljøet er både forskelligartede og sammensatte. Ifølge EEA foreligger der på europæisk plan kun forholdsvis få data, som kan give et objektivt billede af, hvordan presset på miljøet i landdistrikterne ændres, og at selv om EU og OECD arbejder på at udvikle indikatorer for landbrugets indvirkning på miljøet, anvendes sådanne indikatorer endnu ikke systematisk.

83. Der er ikke fastlagt miljøindikatorer til måling af programmernes effekt, og det har vanskeliggjort evalueringsarbejdet yderligere. Kommissionen og medlemsstaterne har klart erkendt dette problem. I sin rapport om medlemsstaternes evalueringer anfører

Kommissionen <sup>(3)</sup>, at man ikke er nået ret meget længere med arbejdet med at få fastlagt indikatorer, der kan anvendes til evaluering af programmerne for miljøvenligt landbrug. Kommissionen konkluderer, at et evalueringsprogram kun kan give gode resultater, hvis der forinden er valgt indikatorer, der kan anvendes til overvågning af miljøeffekten. Ifølge Kommissionen skal indikatorerne være relevante for programmet og dets anvendelsesområde. Der kan kun vælges anvendelige indikatorer, hvis programmålene er specifikke og klart formuleret. Hvis målene er upræcist formuleret, kan det ifølge Kommissionen blive meget vanskeligt at overvåge effekten.

84. Hvis det fremover skal sikres, at miljøforanstaltningerne inden for landbrugspolitikken giver resultater i rimeligt forhold til de dermed forbundne udgifter, er det af afgørende betydning, at der fastlægges egnede indikatorer. Professor Stefan Tangermann konkluderer i en rapport, han har udarbejdet for Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg, at skal man løse alle disse problemer, skal der fastlægges indikatorer for: ressourcebeskyttelsen af jord, vand og luft; for naturlige og kvasinaturlige levesteders udstrækning og sundhedstilstand; for biodiversiteten både på arealer, hvor der drives landbrug, og i markskel og på arealer, der støder op til landbrugsarealer; for landskabskarakteristika og landskabsforandringer; og for historiske karakteristika og karakteristika, der er forbundet med kulturarven <sup>(4)</sup>. Der er i dag store huller i vor viden om, hvordan landbruget indvirker på miljøet. F.eks. er det i dag umuligt at vurdere, i hvor stort omfang en lang række potentielt sundhedsskadelige pesticidrester er til stede i miljøet, fordi der ikke er foretaget ordentlige analyser <sup>(5)</sup>.

85. I Det Forenede Kongerige konkluderede Underhusets »Public Accounts Committee« på grundlag af dokumentation forelagt af det overordnede nationale revisionsorgan, at det var forbløffet over, at ministeriet ti år efter indførelsen af ordningen endnu ikke havde opstillet passende målbare mål, ud fra hvilke man kunne vurdere, om ordningen var en succes <sup>(6)</sup>. Riksrevisionsverket i Sverige har udtalt, at det kun i meget begrænset omfang er muligt at evaluere, om støtten til miljøvenligt landbrug medvirker til at beskytte biodiversiteten. Ifølge Riksrevisionsverket har regeringen

<sup>(3)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 33-34.

<sup>(4)</sup> Europa-Parlamentet: »The purpose and methodology of evaluation in regard to EU agricultural expenditure«, PE 168.019, BUDG 102-EN, s. 64.

<sup>(5)</sup> Eurostat og Europa-Kommissionen: »Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture«, juli 1999, kapitlet »Water and agriculture: contribution to an analysis of a critical but difficult relationship«, s. 7.

<sup>(6)</sup> 39. beretning fra Underhusets Public Accounts Committee: »Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: Protecting Environmentally Sensitive Areas«, punkt 2. Det Forenede Kongeriges program vedrørende miljømæssigt følsomme områder blev iværksat inden for rammerne af Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 (EFT L 93 af 30.3.1985, s. 1), som gav mulighed for begrænset EF-medfinansiering af nationale foranstaltninger til fremme af miljøvenligt landbrug inden for rammerne af EUGFL, Udviklingssektionen.

<sup>(1)</sup> Ibid., s. 2.

<sup>(2)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 58.



dermed i mange tilfælde ikke de grundlæggende data, der er nødvendige, når den skal vælge mellem de forskellige miljøforanstaltninger i landbruget <sup>(1)</sup>. EEA har betegnet det som en svaghed ved gennemførelsen af politikken til fremme af miljøvenligt landbrug, at der ikke blev foretaget nogen samlet evaluering eller kontrol af resultaterne <sup>(2)</sup>. Det var dog ikke overalt, der manglede grundlæggende data, f.eks. byggede det bayerske miljøministeriums VNP-program på en god basisundersøgelse.

### Kommissionens opfølgning

86. I medfør af grundforordningerne for både miljøvenligt landbrug og skovrejsning skal Kommissionen tre år efter vedtagelsen af forordningerne forelægge Rådet og Europa-Parlamentet en redegørelse for gennemførelsen af foranstaltningerne <sup>(3)</sup>. Denne redegørelse blev forelagt ved udgangen af 1997 <sup>(4)</sup>. Ingen af de forelagte gennemførelsesrapporter er imidlertid en evaluering.

87. Kommissionen har selv undersøgt effekten af politikken for miljøvenligt landbrug og også udarbejdet en rapport om medlemsstaternes evalueringer. Kommissionens egen undersøgelse omfattede programmerne for miljøvenligt landbrug i en lang række medlemsstater. I denne evaluering, som en gruppe eksterne sagkyndige konsulenter har foretaget for Kommissionen, påpeges mange af de samme mangler, som Retten gør opmærksom på i denne beretning. Retten finder det positivt, at der efterhånden er skabt en »evalueringskultur« i Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med programmerne til fremme af miljøvenligt landbrug.

88. Skovbrugsforanstaltningernes indvirkning på miljøet er til gengæld ikke blevet analyseret tilstrækkeligt på fællesskabsniveau. Selv om træer plantet i 1990'erne først bliver til skov om flere årtier, er det nødvendigt at foretage en evaluering på nuværende tidspunkt for at kontrollere, at ordningen anvendes efter hensigten, og at der plantes træer på de steder, hvor der miljømæssigt er størst behov for det. Uden en evaluering er der risiko for, at ineffektive foranstaltninger, som f.eks. at der plantes nye træer, der senere viser sig ikke at kunne tilpasse sig de lokale forhold, ikke identificeres eller korrigeres, og at EU-midlerne derfor ikke får størst mulig miljøeffekt.

### Medlemsstaternes opfølgning

89. Effekten af programmerne for miljøvenligt landbrug er ikke blevet analyseret lige indgående i alle medlemsstater. I Tyskland

har tre regioner f.eks. foretaget imponerende evalueringsundersøgelser, men 22 programmer er endnu ikke blevet evalueret. I Italien har tre regioner endnu ikke foretaget evalueringer af den miljømæssige effekt. I nogle medlemsstater er evalueringen ikke god nok. I evalueringen af programmets effekt i Spanien (Castilla-La Mancha) er der f.eks. også medtaget andre faktorer, der kan påvirke vandniveauet, f.eks. variationer i den årlige nedbør. Medlemsstatens og Kommissionens påstand om, at det er programmets fortjeneste, at grundvandsniveauerne er steget, underbygges ikke af empiriske beviser. Der foreligger empiriske data for nedbøren, men de benyttes ikke. Faktisk ophørte en femårig tørkeperiode i Spanien i 1996, og dét er sandsynligvis årsagen til stigningen i grundvandsniveauerne. Endvidere har Kommissionen bemærket, at der i Luxembourg og i flere regioner i andre medlemsstater tilsyneladende er lagt alt for lidt vægt på evaluering <sup>(5)</sup>. Medlemsstaterne har ikke evalueret miljøaspekterne ved skovrejsning på landbrugsarealer.

### KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

90. I landbrugspolitikken vil der fremover i stadig større grad blive taget hensyn til miljøet. I »Agenda 2000: Et udvidet og styrket EU«, der udstikker hovedretningslinjerne for landbrugspolitikken, fastslår Kommissionen »Integrering af miljømål i den fælles landbrugspolitik og udfyldelse af den rolle, landbrugere kan og bør spille med hensyn til forvaltning af naturressourcerne og bevarelse af landskabet, er også et stadigt vigtigere mål for den fælles landbrugspolitik... I de kommende år vil miljøvenlige landbrugsforanstaltninger komme til at spille en stor rolle, når det gælder fremme af en bæredygtig udvikling af landdistrikterne og opfyldelse af samfundets stadigt større ønske om miljøfaciliteter. De foranstaltninger, der tager sigte på at bevare og øge miljøets kvalitet, vil blive styrket og udvidet« <sup>(6)</sup>. I budgetoverslaget for Agenda 2000 anføres der hvert år et beløb på 2 800 millioner ECU til ledsageforanstaltningerne <sup>(7)</sup>.

91. Det kan godt være, at Fællesskabet med 1992-reformen har gjort den fælles landbrugspolitik grønnere, men det er ikke sikkert, at landbruget er blevet grønnere. Som det klart fremgår af Det Europæiske Miljøagenturs vurdering af miljøets tilstand i landdistrikterne (jf. punkt 7), er forventningerne om de miljøgevinster, som 1992-reformen af de fælles markedsordninger skulle føre til, endnu ikke blevet indfriet i væsentlig grad. Arealstøtten til markafgrøder ansøger fortsat landbrugerne til at anvende produktionsmetoder og dyrke afgrøder, der skader miljøet (jf.

<sup>(1)</sup> Riksrevisionsverket, op. cit., s. 9-11.

<sup>(2)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, København, 1999, s. 306.

<sup>(3)</sup> Artikel 10 i forordning (EØF) nr. 2078/92 for så vidt angår programmerne for miljøvenligt landbrug. Artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2080/92 for så vidt angår skovbrugsforanstaltninger.

<sup>(4)</sup> For så vidt angår programmerne for miljøvenligt landbrug: Europa-Kommissionen: KOM(97) 620 endelig udg. af 4.12.1997. For så vidt angår skovbrugsforanstaltningerne: Europa-Kommissionen: KOM(97) 630 endelig udg. af 28.11.1997.

<sup>(5)</sup> Europa-Kommissionen (GD VI.F.II.1): »State of application of Regulation (EEC) no 2078/92; Evaluation of Agri-environment Programmes«. Arbejdsdokument VI/7655/98, 25.11.1998, s. 106.

<sup>(6)</sup> Europa-Kommissionen »Agenda 2000: Et udvidet og styrket EU«, KOM(97) 2000 endelig udg., bind I, af 15.7.1997, s. 27 og 33.

<sup>(7)</sup> Europa-Kommissionen, KOM(97) 2000 endelig udg. af 15.7.1997, s. 75.

punkt 10-16). Der ydes forholdsmæssigt højere støtte til kunstvandet landbrugsjord og majs og dermed støtte til et større vandforbrug og en mere intensiv anvendelse af landbrugskemikalier. Og i forbindelse med reformen er de opdyrkede arealer blevet udvidet på bekostning af græsningsarealer og til skade for dyrelivet. Jordudtagning har stor potentiel værdi for miljøet, men denne mulighed er heller ikke blevet udnyttet fuldt ud (jf. punkt 17-18).

92. I forbindelse med reformen blev der ikke taget effektivt fat på de forureningsproblemer, der skyldes intensivt husdyrproduktion (jf. punkt 19-26). For at fremme ekstensivt kvægopdræt blev der lagt loft over antallet af dyr på de enkelte bedrifter, men målet blev ikke nået, fordi reglerne blev anvendt på en sådan måde, at landbrugerne kunne holde så mange dyr, de ville, og så kun ansøge om støtte for det støtteberettigede antal (jf. punkt 19-22). De lofter, der blev lagt over antallet af får og geder på de enkelte bedrifter, har ikke medvirket til en effektiv løsning af problemet med overgræsning, fordi lofterne mange steder var fastsat på et niveau, som ikke var bæredygtigt (jf. punkt 23). Den største svaghed ved reformen er, at der overhovedet ikke er taget fat på problemet med nitratforurening forårsaget af intensivt svine- og fjerkræproduktion (jf. punkt 26). I mange områder i Europa er der fortsat store problemer på grund af nitratforurening, fordi medlemsstaterne ikke har gennemført Fællesskabets nitratdirektiv på en tilfredsstillende måde. Hertil kommer, at der i de fælles markedsordninger, der ikke var omfattet af Mac Sharry-reformen, ikke tages tilstrækkeligt hensyn til miljøet. Disse markedsordninger finansierer fortsat miljøskadelige foranstaltninger (jf. punkt 27-30).

93. De miljøvenlige landbrugsforanstaltninger har haft en vis positiv effekt på miljøet. Navnlige tilskynder de landbrugere til at fortsætte med ekstensivt landbrug og til at lade være med at opgive at dyrke jorden eller gå over til intensiv dyrkning. Men miljøforanstaltningerne i landbruget har kun i meget begrænset omfang medvirket til at omstille intensivt landbrug til ekstensivt landbrug. Dette utilfredsstillende resultat skyldes navnlig, at Kommissionen og medlemsstaterne ikke har målrettet ressourcerne godt nok, og at procedurerne for udformning, godkendelse og evaluering af programmerne har været behæftet med mangler. Fordelingen af midlerne afhænger navnlig af regeringernes og de regionale myndigheders prioritering og af deres evne til at yde nationale bidrag (jf. punkt 37). Det har medført, at der er blevet udbetalt store støtteleb i nogle lande og regioner med mindre presserende miljøproblemer, mens presserende miljøbehov ikke er blevet dækket i lande, der ikke har iværksat omfattende programmer (jf. punkt 38). Endvidere har det vist sig, at gennemførelsen af programmerne har medført meget store udgifter til administration og kontrol (jf. punkt 72-73).

94. Under skovbrugsforanstaltningerne er der i mange tilfælde ydet støtte til tilplantning med arter, der kan betale sig, men som indvirker negativt på miljøet, navnlig på biodiversiteten og på landskabet (jf. punkt 43). Endvidere er en meget stor del af skovrejsningsstøtten i nogle lande blevet anvendt til finansiering af skovveje, selv om disse veje på lang sigt kan have negative følger for økosystemerne (jf. punkt 52). Som for miljøforanstaltningerne i landbruget gælder det for skovbrugsforanstaltningerne, at ressourcerne ikke er blevet fordelt på grundlag af en hensigtsmæssig prioritering af behovene på miljøområdet.

95. Indførelsen af miljøforanstaltninger i landbruget og skovbrugsforanstaltninger har forværret de allerede eksisterende problemer med manglende koordinering af de mange fællesskabsprogrammer, der indvirker på miljøet i landdistrikterne. Retten har tidligere påpeget dette forhold (jf. punkt 61-69) <sup>(1)</sup>.

96. For at rette op på denne situation bør de frivillige regler, som i øjeblikket gælder inden for visse fælles markedsordninger, og hvorefter fællesskabsstøtten ydes på betingelse af, at en række miljøkrav overholdes, udbygges og gøres obligatoriske i hele EU. De myndigheder, der er ansvarlige for miljøanliggender på europæisk og nationalt plan, bør gøre en aktiv indsats for at få identificeret ødelæggende landbrugsmetoder og sårbare områder og for at få fastlagt en samlet politik for, hvordan der skal tages fat på disse trusler mod miljøet. Der bør f.eks. kun udbetales støtte til mark-afgrøder, hvis landbrugerne overholder såvel EU-forskrifterne som medlemsstaternes egne miljølove, f.eks. bestemmelserne om kontrol af pesticider og nitratdirektivet. Støtte til husdyrproduktion bør være betinget af, at landbrugerne i realiteten overholder de fastsatte lofter for belægningsgraden samt EU's og medlemsstaternes egen veterinærlovgivning og bestemmelser om dyrevelfærd og miljøbeskyttelse.

97. Kommissionen bør også foretage en grundig gennemgang af alle de miljøforanstaltninger, der indvirker på landbruget, og sikre sig, at de koordineres godt nok og er konsekvente og omfatter alle miljøaspekter.

98. Gennemførelsen af disse foranstaltninger kræver et stort budget og er teknisk meget kompliceret. Derfor bør bemandingen af det kontor, der har ansvaret for miljøforanstaltningerne i landbruget, styrkes. En sådan personaleudvidelse er blevet endnu mere påkrævet efter vedtagelsen af Agenda 2000-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne, som har øget arbejdsmængden i Kommissionen betydeligt. Det er yderst vigtigt, at det personale i Kommissionen, der forvalter og kontrollerer disse udgifter, får større basisviden om og forståelse for, hvordan de forskellige miljøforanstaltninger i landbruget indvirker på hinanden. Det kan ske ved, at der ansættes personale med de relevante kvalifikationer, ved videreuddannelse og/eller ved konsulentbistand (jf. punkt 48-50).

99. Der bør gøres en aktiv indsats for at få EU-støtten målrettet til de områder og aktiviteter, hvor der kan opnås de bedste miljøresultater i forhold til indsatsen. Kommissionen bør derfor føre en mere aktiv politik, der kan sikre, at EU-midlerne anvendes til at nå højtprioriterede miljømål fastsat på europæisk plan.

100. Programgodkendelsesprocedurerne skal forbedres, så det bliver helt klart, at sigtet med programmerne er gennemførelse af målelige miljøforbedringer. Godkendelsen af programmet for Castilla-La Mancha bør tages op til fornyet vurdering. Kommissionen bør kontrollere på stedet, at programmerne er udformet

<sup>(1)</sup> Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1996, punkt 8.54b.

på et forsvarligt grundlag (dvs. at de foreslåede støttesatser præcist afspejler de faktiske data på stedet), og at foranstaltningerne gennemføres i overensstemmelse med de godkendte programmer.

101. For at løse kontrolproblemet i forbindelse med foranstaltninger til begrænsning af kvælstofgødningsforbruget bør sådanne foranstaltninger kun indføres, hvis medlemsstaterne indfører gødskningsplanlægning på bedriftsplan og sørger for rådgivning af landbrugerne. Hvis medlemsstaterne i fremtiden ansøger om

godkendelse af programmer, som ikke omfatter en sådan gødskningsplanlægning og kontrol på bedriftsplan, bør Kommissionen afvise dem som mangelfulde (fordi de ikke giver grundlag for forsvarlig økonomisk forvaltning af fællesskabsmidlerne).

102. Medlemsstaterne bør også generelt fortsætte med at udbygge de systemer, som skal sikre, at programmerne udformes hensigtsmæssigt, som skal kontrollere, at støttemodtagerne overholder de i programmerne fastsatte betingelser, og som skal overvåge og evaluere programmernes effekt.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 6. juli 2000.

*På Revisionsrettens vegne*

Jan O. KARLSSON

*Formand*

---

## BILAG I

## Uddrag af femte handlingsprogram på miljøområdet — Politiske mål for landbrug og skovbrug, mål indtil 2000, handling, tidshorisont og aktører

Mål	Mål indtil 2000	Handling	Tidshorisont	Aktører
Bevarelse af de grundlæggende naturlige processer, der er nødvendige for et bæredygtigt landbrug, især ved beskyttelse af vand, jord og de genetiske ressourcer	Status quo eller mindskelse af grundvandetets nitratindhold Formindsket forekomst af overfladevand, som har et nitratindhold over 50 mg/l, eller som medfører eutrofiering af søer og hav Stabilisering eller forøgelse af koncentrationen af organisk materiale i jordbunden	Streng håndhævelse af nitratdirektivet	1994-	MS + Landbrug
		Opstilling af regionale emissionsstandarder for nye husdyrbedrifter (NH <sub>3</sub> ) og ensilagebeholdere	Igangværende	MS + LM
		Program for reduktion af fosfatanvendelsen	1995	EF + MS
		Tildeling af belønninger og tilskud for fuld overholdelse af miljøloven	1995-	EF + MS + LM + Landbrug
Nedgang i anvendelsen af kemikalier til det niveau, hvor ingen af disse processer påvirkes  Ligevægt mellem anvendelsen af næringsstoffer og jordbundens og planternes absorptionskapacitet	Betydelig nedgang i pesticidanvendelsen pr. dyrket arealenhed og landbrugernes overgang til integrerede skadedyrsbekæmpelsesmetoder, i hvert fald i alle bevarelsesværdige naturområder	— Registrering af salg og anvendelse af pesticider	Igangværende	EF + MS + Landbrug
		— Kontrol med salg og anvendelse af pesticider	1995	EF + MS + Landbrug
		— Fremme af »integreret skadedyrs- og ukrudtsbekæmpelse« (navnlig ved uddannelse) og fremme af økologisk landbrug	1992-	EF + MS + Landbrug
Miljøforvaltning af landbrugsområder med henblik på bevarelse af artsmangfoldighed og naturlige levesteder og forebyggelse af risikoen for opståen af naturkatastrofer og lignende ødelæggelser (f.eks. erosion, laviner) og brande	15 % af landbrugsområder under naturforvaltningskontrakter	Programmer for landbrugs/miljøområder med belønninger, der medfinansieres af EUGFL	1992-	MS + EF
		Beskyttelse af alle truede husdyracer	Igangværende	MS
	Forvaltningsplaner for alle truede områder i det åbne land	Revurdering af vilkår for tilladelser for kunstvanding og af statsstøtte til dræning	1995	MS + EF
		Uddannelse af landbrugere, fremme af udvekslingsbesøg mellem områder med sammenlignelige miljøforhold	1992-	EF + MS + LM
Forøgelse af skovareal og forbedring af skovkvalitet, så skovene kan opfylde alle deres funktioner	Øget skovrejsning, også på landbrugsjord	Skovrejsning og genplantning af eksisterende skov, skov med vægt på de mest miljøvenlige metoder (langsomtvoksende træer, blandet skov)	Igangværende	EF + MS + LM + Skovejere
	Bedre beskyttelse (sundhed og skovbrande)	Større indsats for brandbeskyttelse og -bekæmpelse	idem	idem

Kilde: EFT C 138 af 17.5.1993, s. 38.

## BILAG II

**Miljøproblemer forårsaget af produktionsmetoderne i landbruget, uddrag af Det Europæiske Miljøagenturs rapport »Europas miljø ved århundredskiftet« fra 1999****GENERELLE BEMÆRKNINGER**

1. »I mange områder i EU anvendes der i dag intensive og stordriftsbaserede produktionsmetoder i landbruget. De har omfattet, og omfatter fortsat, udstrakt brug af kunstgødning (hovedsagelig kvælstof og fosfat) og af plantebeskyttelsesprodukter såsom midler til bekæmpelse af ukrudt, insekter og svampe. Afgrøderne optager ikke alle disse stoffer. En del af gødningen bidrager til eutrofiering af jorden og vandet, mens jorden, grundvandet, overfladevandet og luften forurenes af pesticider. Også husdyr forårsager eutrofiering, bidrager til forureningen og afgiver drivhusgasser. Desuden bidrager landbruget i nogle områder til ødelæggelse af jordbunden, erosion og forøgelse af saltholdigheden« <sup>(1)</sup>.
2. »På såvel EU- som medlemsstatsplan findes der omfattende støtteprogrammer, der påvirker markeder, som har betydning for miljøet [herunder bl.a. markedet for landbrugsvarer]. Denne støtte har undertiden skadelige følger for miljøet, fordi den tilskynder til overproduktion eller uforholdsmæssigt stort forbrug af skadevoldende rå- og hjælpestoffer (f.eks. gødning og pesticider). Støtten er generelt faldende, men landbrugsstøtten inden for rammerne af [bl.a.] den fælles landbrugspolitik er fortsat høj og kan indebære betydelige miljøskader« <sup>(2)</sup>.
3. »Sammenhænge mellem landbruget som den væsentlige drivkraft og presset på miljøet er både forskelligartede og sammensatte. På europæisk plan foreligger der kun forholdsvis få data, som kan give et objektivt billede af, hvordan presset på miljøet i landdistrikterne ændres. Såvel EU som OECD arbejder på at fastsætte indikatorer for landbrugets indvirkning på miljøet, men sådanne indikatorer anvendes endnu ikke systematisk« <sup>(3)</sup>.
4. »Det er stadig almindeligt, at der ydes støtte med potentielle skadevirkninger (såsom en betydelig del af prisstøtten)« <sup>(4)</sup>.

**BIODIVERSITET**

5. »Europas fauna er alvorligt truet, og situationen bliver stadig alvorligere. De væsentligste årsager er: ophør med traditionelle former for udnyttelse af agerjorden — det alene er skyld i, at over 40 % af Europas fuglearter er i tilbagegang — uhensigtsmæssigt skovbrug, udvikling af infrastrukturer, vandindvinding og forurening« <sup>(5)</sup>.
6. »Selv om man er begyndt at integrere naturbeskyttelsehensyn i sektorpolitikkerne, forventer man, at biodiversiteten fortsat vil blive påvirket negativt af en række faktorer intensivering inden for landbruget, ophør med landbrug, plantning af skove af en enkelt træart og indførelse af eksotiske arter (samt muligvis genetisk modificerede organismer). Polariseringen af landbruget (hen mod enten intensivering eller ophør) i områder med ekstensivt landbrug resulterer i, at de økologiske vilkår for naturens bevarelse bliver dårligere. Inden for både landbrug og skovbrug er der i vidt omfang sket en udveksling mellem dyrket og naturlig arvemasse. Ifølge oplysninger fra forskellige lande om genetisk modificerede organismer kan gener fra afgrøder overføres til naturlige bestande af beslægtede vilde planter, hvilket allerede er forekommet. En sådan overførsel er imidlertid også blevet observeret i forbindelse med raps (*Brassica*) og kål, som kan bryde igennem artsbarrieren og vandre til andre arter, såsom hvid sennep (*Sinapsis alba*) og kiddike (*Raphanus raphanistrum*)« <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Det Europæiske Miljøagentur: »Environment in the European Union at the turn of the century«, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1999, s. 56. (o.a.: Teksten foreligger ikke på dansk. Sidehenvvisningerne er til den engelske udgave).

<sup>(2)</sup> Ibid., s. 403.

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 29 og 58.

<sup>(4)</sup> Ibid., s. 397.

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 347.

<sup>(6)</sup> Ibid., s. 285.

**LANDSKABET**

7. »Landskaberne undergår omfattende ændringer som følge af seks væsentlige udviklingstendenser, hvoraf nr. 1 og 2 er intensivering af landbruget i områder, hvor man hele tiden søger at øge landbrugets produktivitet, og hvor landbrugsjendommene bliver større og mere mekaniserede, samt genbeplantningen med skov eller braklægningen af landbrugsarealer, hvor man gradvis ophører med landbrug«<sup>(1)</sup>.

8. »Traditionelle landbrugsformer kræver faglig kunnen. Der skal betydelig faglig kunnen til at styre græsningssystemer og vedligeholde stengærd og levende hegn. Den traditionelle landbrugsdrifts tilbagegang og udviklingen hen imod mekanisering og mere intensive produktionssystemer kombineret med nedgangen i antallet af beskæftigede inden for landbruget påvirker, at mange sådanne »kulturelle« landskabstræk går tabt«<sup>(2)</sup>.

**VANDRESSOURCERNE**

9. »Belastningen af vandressourcerne skyldes aktiviteterne inden for to sektorer, som der i femte miljøhandlingsprogram lægges særlig vægt på, nemlig landbruget og industrien. Der er kun sket få fremskridt inden for landbrugssektoren. Belastningen af vandet skader ferskvandsressourcerne såvel kvantitativt (overudnyttelse af vandførende lag, udtørring af floder osv.) som kvalitativt (eutrofiering, forurening med organiske stoffer, indtrængen af saltvand osv.). Denne forringelse kan medføre sundhedsproblemer og skade økosystemerne«<sup>(3)</sup>.

10. »I de seneste tiår har landbrugets vandforbrug generelt været stigende, fordi der forbruges mere og mere vand til kunstvanding<sup>(4)</sup>. Vandforbruget (først og fremmest evapotranspiration) i EU skønnes at udgøre 77 km<sup>3</sup> pr. år, eller ca. 32 % af den samlede indvinding. Heraf tegner landbruget sig for 80 % (hovedsagelig vand til kunstvanding)«<sup>(5)</sup>.

11. »I de kommende årtier bliver vandressourcerne omkring Middelhavsbækkenet, som er under stigende pres, til et væsentligt udviklings- og sikkerhedsproblem. Over 13 lande ventes i 2025 at indvinde over 50 % af deres vedvarende vandressourcer, og seks lande ventes at indvinde mere end 100 %<sup>(6)</sup>. I Middelhavslandene skyldes overudnyttelsen almindeligvis for stor indvinding til kunstvanding. Den produktivitetsforøgelse og de nye produktionsmetoder, som dette medfører, kan føre til en uholdbar samfundsøkonomisk udviklingscyklus i kunstvandede områder. For at tilfredsstille den øgede efterspørgsel fra befolkningen og landbruget trækkes der på supplerende ressourcer, hvorved det allerede skrøbelige miljø påføres yderligere skader, fordi grundvandsstanden falder, og ørkendannelsesprocessen i nogle tilfælde fremskyndes. Det skønnes, at omkring 50 % af de vigtigste vådområder i Europa må betegnes som »truede« på grund af overudnyttelse af grundvandet<sup>(7)</sup>. På et tidspunkt i perioden 1990-1995 [hvor der var en omfattende tørke] blev der indført restriktioner i vandforsyningen til husholdningerne. 25 % af den spanske befolkning, navnlig i den sydlige del af landet, var omfattet af denne bestemmelse«<sup>(8)</sup>.

12. »Landbruget bidrager også til belastningen med fosfor. Den diffuse fosforbelastning fra landbruget er i visse lande ganske betydelig. I Det Forenede Kongerige er landbrugets bidrag f.eks. helt oppe på 43 %, i Tyskland 46 % og i Danmark 38 %«<sup>(9)</sup>.

13. »En væsentlig del af de sundhedsfarer, vi udsættes for, hænger direkte sammen med vandkvaliteten. Vandforureningen er generelt blevet mindre i EU, men visse steder giver kvalitetsproblemer og navnlig nitratforurening af grundvandsressourcer fortsat anledning til bekymring. Det er meget vanskeligt at foretage en samlet vurdering på europæisk plan af drikkevandskvaliteten og af de dermed forbundne helbredsrisici, fordi der findes meget lidt egnet materiale, der kan sammenlignes«<sup>(10)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ibid., s. 345.

<sup>(2)</sup> Ibid., s. 344.

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 155.

<sup>(4)</sup> Ibid., s. 161.

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 159.

<sup>(6)</sup> Ibid., s. 161.

<sup>(7)</sup> Ibid., s. 162.

<sup>(8)</sup> Ibid., s. 163.

<sup>(9)</sup> Ibid., s. 165 og 166.

<sup>(10)</sup> Ibid., s. 267.

14. »Gennemførelsen af direktiv 91/414/EØF [fællesskabsdirektivet om bekæmpelse af pesticidforurening] er skredet ekstremt langsomt frem — syv år efter vedtagelsen har man kun fuldført undersøgelserne af ét af ca. 800 aktive stoffer«<sup>(1)</sup>.

15. »Landbruget er den vigtigste kilde til kvælstofbelastningen af vandområderne. Højt kvælstof-input i vandområder kan medføre væsentlige økologiske forandringer<sup>(2)</sup>. Trods den dokumenterede nedgang i kunstgødningsforbruget, i antallet af husdyr og i produktionen af husdyrgødning tilfører europæisk landbrug stadig jorden meget mere kvælstof, end afgrøderne har brug for. Når dette kvælstof udvaskes af jorden og tilføres et vandområde, kan det forårsage problemer<sup>(3)</sup>. Diffuse kvælstofkilder, såsom nitratudledning fra landbruget, kan faktisk ikke kontrolleres effektivt. Størsteparten af medlemsstaterne har ikke gennemført nitratrektivet tilfredsstillende<sup>(4)</sup>. Siden 1980 er der stort set ikke sket ændringer i nitratkoncentrationerne i EU's floder, og det bidrager til eutrofieringen af vandene ved kysterne. Landbruget tegner sig stadig for et højt næringsstof-input. I kystområderne ligger overudnyttelsen af grundvandet og forøgelsen af dets saltholdighed fortsat på et kritisk niveau<sup>(5)</sup>. Tallene for den mængde kvælstof-input, der ikke optages, varierer meget fra det ene EU-land til det andet. I bestemte områder i Belgien, Danmark, Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige er disse tal høje. Ifølge nogle beregninger giver husdyrgødning mere end 170 kg N pr. hektar — en tærskel fastsat i nitratrektivet for områder, som er defineret som sårbar over for nitratudvaskning — på 13 % af bedrifterne i EU-12 (dvs. næsten en million bedrifter), varierende fra 63 % i Nederlandene til under 10 % i Frankrig, Irland og Italien<sup>(6)</sup>. Situationen var alvorligst i områder med intensivt husdyrbrug og dyrkning af planteafgrøder (f.eks. Bretagne, Paris-bækkenet og Rhônedalen)<sup>(7)</sup>.

## JORDRESSOURCERNE

16. »Intensivt industrilandbrug belaster landbrugsjorden, der udgør ca. 40 % af EU's samlede jordressourcer, alvorligt (og i stadigt stigende grad). De væsentligste konsekvenser er, at jorden bliver mere udsat for vind- og vanderosion som følge af landbrugsmetoderne (langvarig blotlæggelse af pløjede arealer, tab af organisk stof, dyrkning af stejle skrånninger osv.); at græsdekke går tabt, og at jorden eroderer som følge af overgræsning; at jorden bliver mindre frugtbar som følge af dybpløjning, fjernelse af planterester, monokultur og ophør med blandet drift med både planteavl og animalsk produktion; at jorden komprimeres, fordi der anvendes tunge maskiner, med øget vandafstrømning til følge. Oprindeligt var områder med frugtbar jord mest ramt af disse problemer, men de har bredt sig til resten af Europa i takt med, at industrilandbrug er blevet indført i områder med mindre frugtbar og mere sårbar jord, såsom Middelhavsområdet«<sup>(8)</sup>.

17. »Landbruget medfører forsurende emissioner (ammoniak), og udviklingen inden for husdyrbruget vil i løbet af det kommende tiår gøre denne sektor til en af de største bidragsydere til forureningen«<sup>(9)</sup>.

18. »Den diffuse forurening er særlig fremtrædende i områder med intensivt landbrug. Hverken på europæisk eller medlemsstatsplan er der fastlagt egnede jordbeskyttelsesstrategier og jordovervågningsmetoder«<sup>(10)</sup>.

19. »Erosion er en af de væsentligste årsager til forringelse af jorden, og erosionens virkninger bliver stadig mere udtalte. Samtlige europæiske lande er berørt i større eller mindre omfang. 12 % af det europæiske landareal, hovedsagelig i landdistrikterne, er ramt af vanderosion, mens 4 % er ramt af vinderosion<sup>(11)</sup>. De vigtigste årsager er uholdbare landbrugsmetoder og overgræsning. Tabet af plantenæringsstoffer og organiske stoffer gennem eroderede sedimenter mindsker jordens frugtbarhed og produktivitet. Dette fører til en ond cirkel, hvor landbrugerne øger gødsningen for at kompensere for den lave frugtbarhed. Der er en tendens til, at eroderet jord vil erodere yderligere, processen forstærkes altså. Denne proces, hvor tilførte næringsstoffer går tabt, medfører kolossale omkostninger for landbrugerne. For Østrigs vedkommende har man beregnet tabet af organisk stof i landbrugsjorden som følge af erosion til over 150 000 tons pr. år og tabet af næringsstoffer, såsom kvælstof og fosfor, til over henholdsvis 15 000 og 8 000 tons pr. år<sup>(12)</sup>. I dele af Middelhavsområdet har erosionen nået et punkt, hvor jorden ikke længere kan gendannes, og nogle steder er jorderosionen praktisk taget ophørt på grund af

<sup>(1)</sup> Ibid., s. 156.

<sup>(2)</sup> Ibid., s. 164.

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 165.

<sup>(4)</sup> Ibid., s. 178.

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 24.

<sup>(6)</sup> Ibid., s. 57.

<sup>(7)</sup> Ibid., s. 176.

<sup>(8)</sup> Ibid., s. 186 og 187.

<sup>(9)</sup> Ibid., s. 31.

<sup>(10)</sup> Ibid., s. 183.

<sup>(11)</sup> Ibid., s. 346.

<sup>(12)</sup> Ibid., s. 188.

mangel på jord. Jord dannes meget langsomt, og et jordtab på over 1 ton pr. hektar pr. år kan derfor betragtes som uopretteligt inden for en tidshorisont på 50-100 år. Under storme, som måske forekommer én gang hvert eller hvert andet år, er der regelmæssigt målt tab i EU på 30-40 tons om året, og i ekstreme tilfælde tab på 100 tons pr. hektar. I Spanien er jordtabene store, på landbrugsarealerne toppede de med gennemsnitligt 28 tons pr. hektar pr. år i perioden 1990-1995. Det samlede berørte areal svarede til 18 % af det samlede landareal i 1995. Ifølge beregningerne er tabene høje i Østrig, hvor der inden for et areal svarende til ca. 8 % af det samlede landareal har været et årligt tab på gennemsnitligt over 9 tons pr. hektar landbrugsareal. I EU's Middelhavslande er der alvorlige jorderosionsproblemer, som kan nå det yderste stadium og føre til ørkendannelse. Med de aktuelle erosionsgrader kan udviklingen i betydelige områder ved Middelhavet og i Alperne inden for 50-75 år nå det punkt, hvor der er tale om endegyldig fysisk nedbrydning uden mulighed for genoprettelse. En række mindre områder har allerede nået dette punkt<sup>(1)</sup>.

20. »Inden for femte miljøhandlingsprogramms vide rammer er der ikke indført EU-lovgivning, som direkte tager sigte på at beskytte jordbunden«<sup>(2)</sup>.

21. »Moderne intensive landbrugsmetoder med specialisering i enten planteavl eller animalsk produktion har medført, at indholdet af organiske stoffer i jorden er faldet i nogle landområder, fordi den traditionelle cyklus af organiske stoffer og næringsstoffer, som kendetegner blandede driftssystemer, er brudt«<sup>(3)</sup>.

### FORANSTALTNINGERNE TIL FREMME AF MILJØVENLIGT LANDBRUG

22. »Landbrugsmiljøordningerne er væsentlige, fordi de er med til at sikre, at naturmæssigt værdifulde landbrugsmiljøer bevares, til at sikre større genetisk mangfoldighed og til at beskytte landbrugets økosystemer. Men de er også behæftet med en række svagheder: de skal konkurrere med den almindelige produktionsstøtte; der er ikke tilstrækkelig administrativ kapacitet; budgettet er begrænset (det udgjorde i 1997 kun 3,7 % af den fælles landbrugspolitik's samlede budget eller, hvis medlemsstaternes bidrag medregnes, 5 %; i nogle lande har det været vanskeligt at få det nationale medfinansieringsbidrag op på 25 %); ordningerne inden for rammerne af forordning (EØF) nr. 2078/92 overlever kun i kraft af supplerende foranstaltninger for landbrugerne (f.eks. Leader-programmerne); der var ikke sikkerhed for, at udbetalingerne ville fortsætte i fremtiden; der blev ikke foretaget en samlet evaluering eller kontrol af resultaterne«<sup>(4)</sup>.

23. »I en nyligt gennemført undersøgelse nåede man frem til, at foranstaltningerne til fremme af miljøvenligt landbrug måske kunne udskyde den negative udvikling på visse områder og afhjælpe visse skader, men det er »højest usandsynligt«, at de produktionsorienterede systemer kan lægges om, og at andre landbrugsforanstaltninger ikke vil fokusere på miljømæssige gevinster«<sup>(5)</sup>.

### SKOVREJSNINGSFORANSTALTNINGERNE

24. »Medlemsstaterne har gennemført de skovrejsningsprogrammer, som er blevet iværksat inden for rammerne af Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92, på forskellig måde. Fire EU-lande (Spanien, Det Forenede Kongerige, Irland og Portugal), der har gjort en aktiv indsats, tegner sig for over 80 % af det samlede areal, som er blevet tilplantet med skov inden for rammerne af forordningen. I mange tilfælde er der plantet hurtigt voksende arter, også eksotiske arter, og ofte på bekostning af levesteder med en høj biodiversitet«<sup>(6)</sup>.

25. »I EU vil der som led i skovrejsningsforanstaltningerne blive rejst 700 000 ha ny skov, og 300 000 ha skov vil blive forbedret. Ved gennemførelsen af foranstaltningerne ser man imidlertid ofte ikke på, hvilke træarter der vælges, og hvilken effekt tilplantningen har på jorden, vandet, landskabet og biodiversiteten. Foranstaltningerne har derfor ikke altid gavn til miljøet. I en nyligt gennemført undersøgelse anførtes det, at der ikke er taget de miljømæssige hensyn, der foreskrives i områdeplanerne for skovrejsning, bl.a., at der skal vælges træer, som er tilpasset de lokale forhold, og at dette må forventes at få følger for jorden, vandet og biotoperne«<sup>(7)</sup>.

26. »I Irland og Spanien har man med erhvervsmæssige formål for øje eller som led i forvaltningen af afvandingsområderne bestræbt sig på at få udvidet skovdækket så hurtigt som muligt. Det har i mange tilfælde ført til konflikter på grund af den effekt, det har haft på landskabet, at åbent land eller hedelandskaber er gået tabt, og at der er plantet monokulturer eller nåletræer«<sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ibid., s. 189.

<sup>(2)</sup> Ibid., s. 197.

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 346.

<sup>(4)</sup> Ibid., s. 306.

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 392.

<sup>(6)</sup> Ibid., s. 286.

<sup>(7)</sup> Ibid., s. 393.

<sup>(8)</sup> Ibid., s. 345.



**FREMTIDSUDSIGTERNE**

27. »Selv om der som led i reformerne af den fælles landbrugspolitik er truffet en række foranstaltninger til gavn for miljøet, kan udviklingen gå i retning af en polarisering af landbruget med en kombination af intensivt landbrug og marginalisering af landbrugsarealer; begge vil påvirke miljøet«<sup>(1)</sup>.
28. »Der ydes stadig omfattende landbrugsstøtte, som medfører miljøskader — endnu et eksempel på, at man ikke har indregnet miljøomkostningerne i markedspriserne [en af målsætningerne for femte miljøhandlingsprogram]«<sup>(2)</sup>.
29. »Det er muligt, at Agenda 2000-foranstaltningerne fører til, at de landbrugere, der producerer kornafgrøder, reducerer forbruget af visse rå- og hjælpestoffer, såsom plantebeskyttelsesprodukter og kunstgødning, inden for oksekødsproduktionen. Udsigterne til fortsat polarisering mellem intensivering og marginalisering må vække bekymring«<sup>(3)</sup>.
30. »Det antages, at situationen med hensyn til belastningen af og effekten på biodiversiteten i år 2010 vil være som følger: Eutrofiering vil fortsat være en alvorlig belastning. Intensiveringen af landbruget kan forventes at fortsætte i stor målestok i lavlandet, navnlig i lavlandet ved Atlanterhavet. I adskillige regioner forventes intensiv landbrugsdrift at være et lokalt fænomen. I de nordlige lande vil intensiveringen af skovbruget og skovrejsningen fortsætte. Ophør med landbrug har først og fremmest betydning for græsarealernes økosystemer og vil formentlig overvejende berøre de sydlige regioner og føre til jorderosion og øget risiko for brande. Ophør med landbrug og marginalisering vil også finde sted i de kontinentale og subkontinentale mellembjerge<sup>(4)</sup>. Selv foranstaltninger til etablering af beskyttede områder eller til fremme af miljøvenlig landbrugsproduktion kan ikke forhindre, at miljøet påvirkes, hvis der er tale om små landområder«<sup>(5)</sup>.
31. »Resultaterne af 1999-reformen af den fælles landbrugspolitik ventes at få både positive og negative følger for biodiversiteten, men de fulde følgevirkninger kan endnu ikke forudses«<sup>(6)</sup>.
32. »Mulighederne er der for at integrere miljøhensyn i politikken til udvikling af landdistrikterne — navnlig politikken til fremme af miljøvenligt landbrug — det kan gøres konkret eller inden for rammer, der gør det muligt at klarlægge de konkrete virkninger af ændringerne i den førte politik. Et væsentligt skridt i denne retning er Agenda 2000. Som et led i Agenda 2000 indføres der nemlig som den fælles landbrugspolitik anden søjle foranstaltninger til gavn for landdistrikterne, bl.a. foranstaltninger til fremme af miljøvenligt landbrug og investeringer i miljømæssigt forsvarlige produktionsmetoder«<sup>(7)</sup>.
33. »Da det er meget begrænset, hvad der findes af data om de nuværende foranstaltninger, bør man også sørge for at få etableret egnede mekanismer til måling af effekten af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne og til fremme af miljøvenligt landbrug«<sup>(8)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ibid., s. 31.

<sup>(2)</sup> Ibid., s. 32.

<sup>(3)</sup> Ibid., s. 58.

<sup>(4)</sup> Ibid., s. 294.

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 295 og 296.

<sup>(6)</sup> Ibid., s. 306.

<sup>(7)</sup> Ibid., s. 352.

<sup>(8)</sup> Ibid., s. 353.

## KOMMISSIONENS SVAR

### RESUME

Med »En grønnere fælles landbrugspolitik« har Revisionsretten taget fat på et stort og meget komplekst emne. Kommissionen hilser beretningen velkommen og mener, at den indeholder mange konklusioner, bemærkninger og anbefalinger, der udgør et konstruktivt bidrag til debatten om landbrugets og særlig den fælles landbrugspolitik instrumenters miljøvirkninger. Kommissionen påskønner især Rettens vurdering af det komplekse samspil mellem landbrug og miljø, herunder landbrugets betydning for miljøet i de europæiske landdistrikter, som gør det til noget særligt i forhold til andre erhvervssektorer.

Kommissionen har selv erkendt mange af de af Retten påpegede ufuldkommenheder i politikken og indført betydelige ændringer med den nylige Agenda 2000-reform af den fælles landbrugspolitik. På den måde støtter Rettens beretning principielt de foranstaltninger og aktioner, der indgår i den nye reform, som bygger videre på den linje, der blev lagt med 1992-reformen, og således inddrager stadig flere miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik. Støttepriserne nedsættes yderligere, der rettes op på den første reforms svagheder, og den nye forordning om udvikling af landdistrikterne giver en mere sammenhængende tilgang til udfordringerne i disse, herunder miljøudfordringerne.

Der vil dog uundgåeligt i en så vidtspændende beretning som beretningen om »En grønnere fælles landbrugspolitik« være punkter, hvor Kommissionen finder Rettens bemærkninger for strenge, om end relevante, eller hvor Kommissionen er uenig med Retten og modsiger den. Det er f.eks. Rettens opfattelse, at Kommissionen (og medlemsstaterne) har undladt at målrette budgetmidlerne til miljøvenligt landbrug, så de sættes specifikt ind mod Europas mest presserende miljøproblemer i forbindelse med landbruget, såsom nitratforurening, for stor vandindvinding osv. Men efter Kommissionens opfattelse indebærer betaling for afhjælpning af mange af de alvorligste miljøproblemer fare for, at princippet om, at forurenere betaler, tilsidesættes — og det er et princip, som også Retten tilslutter sig.

### *Reform af markedsordningerne*

Nedsættelsen af støttepriserne for korn, der faktisk startede i 1988 med stabiliseringssystemet, førte til en ekstensivering af produktionen. Med lavere priser for produktet falder det økonomisk optimale niveau for anvendelse af input. Et af formålene med omlægningen fra prisstøtte til direkte betalinger var netop at modvirke en intensivering af produktionen af markafgrøder.

De institutionelle priser er generelt basisniveauet for markedspriserne i EU. Men der er år, hvor andre faktorer har stor indflydelse på markedspriserne. I nogle år midt i halvfemserne holdt et stærkt verdensmarked de interne markedspriser et godt stykke over de institutionelle priser. Siden da er verdensmarkedspriserne imidlertid igen faldet, og EU-landbrugerne står over for en mærkbar nedgang i de interne markedspriser.

For husdyrsektorens vedkommende var en af 1992-reformens betydelige miljøsvagheder, som Retten påpeger, at de maksimale belægningsgrader for ydelse af præmier i praksis ikke var fuldt ud effektive. Under den nye fælles markedsordning for oksekød, forordning (EF) nr. 1254/1999, der blev vedtaget som led i Agenda 2000, er det fastsat, at beregningen af belægningsgraden for ekstensiveringspræmiens vedkommende skal baseres på alle græssende dyr på bedriften. Det er en af de betydelige miljøforbedringer, der er indført med Agenda 2000.

Miljøproblemerne i svine- og fjerkræproduktionen i nogle af EU's regioner bør løses inden for rammerne af nitratdirektivet snarere end inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Desværre har 12 medlemsstater ikke gennemført nitratdirektivet fuldt ud. Kommissionen forfølger denne sag over for de pågældende medlemsstater ved Domstolen. Den fælles landbrugspolitik kan ikke løse problemer, der skyldes manglende gennemførelse af nøglelovgivning på miljøområdet.

I sektorerne uden for 1992-reformen er der siden indført en række ændringer med gavnlige virkninger for miljøet. F.eks. blev der i 1996 for frugt og grøntsager gennemført en reform, hvor der blev taget hensyn til miljøet, bl.a. ved strengere regler for tilbagekøb. Som led i Agenda 2000 vil der i mælkesektoren blive indført

nye direkte præmier fra 2005: en præmie pr. ton mælk inden for mælkekvoten og en arealpræmie for græsarealer uden for omdrift. Samtidig vil mælkestøtteprisen blive nedsat med 15 %. Disse foranstaltninger fremmer klart en ekstensivering af produktionen.

#### *Foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug*

På Europa-Parlamentets anmodning fremlagde Kommissionens tjenestegrene i 1998 et omfattende dokument om evaluering af programmerne for miljøvenligt landbrug (Kommissionens arbejdsdokument 7655/98, »Anvendelse af forordning (EØF) nr. 2078/92 — evaluering af programmer for miljøvenligt landbrug«). I dette dokument beskrives de vigtigste resultater og mangler i forbindelse med gennemførelsen af programmerne på grundlag af oplysninger fra 150 rapporter fra medlemsstaterne og talrige fællesskabsfinansierede undersøgelser under FAIR-programmet og dets forgængere. Kommissionen bemærker, at Retten visse steder har citeret dette dokument.

Forordningen om miljøvenligt landbrug var, som Retten anfører, en ny og nyskabende foranstaltning, der blev indført med 1992-reformen for at tilskynde landbrugerne til at anvende metoder, der rækker ud over de obligatoriske krav og normal god landbrugspraksis. Den vigtigste retlige nyskabelse lå i den decentraliserede tilgang til gennemførelsen af en fællesskabsforpligtelse. Medlemsstaterne skulle gennemføre foranstaltningerne på hele deres eget område ud fra deres egne behov. Det var Rådets beslutning, og ingen medlemsstat eller region havde beføjelser til at ændre betingelserne for denne grundlæggende forpligtelse ud fra subsidiaritetsprincippet.

Programmerne blev godkendt udelukkende ud fra kriterierne i forordning (EØF) nr. 2078/92, der ikke omfattede sikring af en ligelig geografisk fordeling af udgifterne. Det er imidlertid vigtigt for Kommissionen at anføre, at intet program nogensinde blev afvist på grund af manglende ressourcer, men at programmer blev afvist på grund af uforenelighed med forordning (EØF) nr. 2078/92, f.eks. fordi de ikke ville resultere i miljøforanstaltninger ud over de obligatoriske krav og normal god landbrugspraksis.

Den nye forordning om udvikling af landdistrikterne, forordning (EF) nr. 1257/1999, der blev udarbejdet ud fra Kommissionens erfaringer og de af Europa-Parlamentet tilkendegivne synspunkter, er mere præcis med hensyn til begrundelsen for programmerne og imødekommer dermed hovedparten af Rettens kritikpunkter. Medlemsstaterne skal nu fastlægge en strategi til løsning af deres miljøproblemer. De vil blive anmodet om at give et fuldstændigt billede af deres miljøbehov og -potentiale, herunder på områder omfattet af nationale foranstaltninger eller fællesskabsforanstaltninger uden for ordningen for miljøvenligt landbrug. Den nye samlede tilgang vil give Kommissionen mulighed for at påvirke tildelingen af midler inden for programmerne.

Trods de konstaterede problemer har foranstaltningerne vedrørende miljøvenligt landbrug grundlæggende set været en succes. Der er for en ud af hver syv landbrugere indgået kontrakter om miljøvenligt landbrug, der dækker næsten 20 % af den europæiske landbrugsjord. Det er et meget betydeligt skridt hen imod bæredygtighed. Det femte miljøhandlingsprogram's mål om 15 % af landbrugsjorden i år 2000 er dermed overskredet.

Kommissionen tager Rettens bemærkninger om kontrolproblemerne til efterretning. Men når Kommissionens revisioner har afsløret mangelfuld praksis, er de kompetente myndigheder altid blevet anmodet om at tage afhjælpende skridt (f.eks. at kræve øget kontrol i tilfælde af høje uregelmæssighedsprocenter osv.). Der følges også op på mangler under regnskabsafslutningsproceduren. Gennemførelsesforordningen, (EF) nr. 746/96, gav et meget vigtigt kontrolredskab ved at kræve et omfattende administrativt tilsyn, herunder i alle relevante tilfælde krydskontrol med oplysningerne fra det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der også var et nyt redskab, som blev indført samtidig med landbrugsmiljøforanstaltningerne.

Angående spørgsmålet om personale i Kommissionens tjenestegrene skal det bemærkes, at Kommissionen i 1999 foretog en reorganisation af de direktorater i GD Landbrug, der beskæftiger sig med udvikling af landdistrikter, og i den forbindelse oprettede en koordineringsenhed for at sikre en sammenhængende programgodkendelsesprocedure.

Med hensyn til Rettens bemærkning om, at det endnu ikke er lykkedes for Fællesskabet at gøre sin landbrugs politik »grønnere«, må Kommissionen understrege, at det er dens faste overbevisning, at Fællesskabet er på rette

vej, og at der allerede kan påvises positive resultater. F.eks. viser tabel 2 i Rettens beretning en betydelig nedgang i gødningsforbruget i Fællesskabet inden for de sidste ti år.

Ved opsummeringen af denne beretning må Kommissionen konstatere to ting. For det første, at Agenda 2000-reformen har bragt de instrumenter på plads, der skal til for at opnå en integration af miljøet. Denne konklusion går så vidt som til at antyde, at på det lovgivningsmæssige plan er integrationen af miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik ved at blive en realitet. Landbruget har her været forud for integrationsplanerne i andre sektorer — hvilket ikke bør overraske i betragtning af det symbiotiske forhold mellem landbrugsaktiviteterne og landskabet i landdistrikterne. Den anden hovedkonklusion er, at det er vigtigt at udvikle og målrette landbrugsmiljøprogrammerne og -foranstaltningerne sådan, at de giver reelle og kvantificerede miljøfordele.

## INDLEDNING

1-9. Med »En grønnere fælles landbrugspolitik« har Revisionsretten taget fat på et stort og meget komplekst emne. Retten har i denne beretning ikke blot beskæftiget sig med alle den fælles landbrugspolitik ordninger og ledsageforanstaltninger — årlige udgifter på ca. 40 mia. EUR — men også det komplekse samspil mellem landbruget og miljøet i landdistrikterne.

Kommissionen hilser beretningen velkommen og mener, at den indeholder mange konklusioner, bemærkninger og anbefalinger, der udgør et konstruktivt bidrag til debatten om landbrugets og særlig den fælles landbrugspolitik instrumenters miljøvirkninger. Kommissionen påskønner især Rettens vurdering af det komplekse samspil mellem landbrug og miljø, herunder landbrugets betydning for miljøet i de europæiske landdistrikter.

Kommissionen tager imod og accepterer en del af den til tider stærke kritik af fællesskabspolitikens resultater med hensyn til miljøintegration som følge af 1992-reformen. Retten koncentrerer sig i sine bemærkninger om en række nøgleelementer, såsom krydsoverensstemmelse, tilpasning af *alle* fælles markedsordninger for at forbedre miljøvirkningerne og behovet for en opstramning af gennemførelsen af landbrugsmiljøprogrammer.

Kommissionen havde selv erkendt disse politiske behov og taget dem i betragtning i den nylige Agenda 2000-reform af den fælles landbrugspolitik. På den måde støtter Rettens beretning principielt de foranstaltninger og aktioner, der indgår i den nye reform.

Agenda 2000 bygger videre på den linje, der blev lagt med 1992-reformen, og inddrager således stadig flere miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik. Prisstøtten reduceres yderligere, der rettes op på de erkendte svagheder i den første reform, og med den nye forordning om udvikling af landdistrikterne har Fællesskabet fået en mere sammenhængende tilgang til udfordringerne i disse, herunder miljøudfordringerne.

Det skal imidlertid understreges, at den fælles landbrugspolitik kan ikke løse problemer, der skyldes, at nøglelovgivningen på miljøområdet, såsom nitratedirektivet, ikke anvendes.

Retten ser det femte miljøhandlingsprogram som et pejlemærke. Kommissionen skal bemærke, at det femte miljøhandlingsprogrammes eneste kvantificerede mål for landbruget var, at 15 % af arealet skulle omfattes af kontrakter om miljøvenligt landbrug. Det mål er mere end nået, eftersom der inden 1998 var underskrevet kontrakter for næsten 20 % af det samlede landbrugsareal i EU.

## DE FÆLLES MARKEDSORDNINGERS INDVIRKNING PÅ MILJØET EFTER 1992

### Markafgrøder

10. Den nye forordning, (EF) nr. 1259/1999 (artikel 3), fastsætter mere præcise bestemmelser om medlemsstaternes forpligtelser til at håndhæve nødvendige miljøforanstaltninger. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af forordningen.

11-12. Nedsættelsen af støttepriserne for korn, der faktisk startede i 1988 med stabiliseringssystemet, har ført til en ekstensivering af produktionen. Med lavere priser for produktet sænkes det økonomisk optimale inputniveau. Et af formålene med omlægningen fra prisstøtte til direkte betalinger var netop at modvirke en intensivering af produktionen af markafgrøder.

De institutionelle priser er generelt basisniveauet for markedspriserne i EU. Men der er år, hvor andre faktorer har stor indflydelse på markedspriserne. Det gjaldt korn nogle år i midten af halvfemserne, hvor et stærkt verdensmarked holdt de interne markedspriser et godt stykke over de institutionelle priser. Det er derfor ikke overraskende, at faldet i forbruget af gødning og landbrugskemikalier aftog i disse år.

Siden da er verdensmarkedspriserne imidlertid igen faldet, og EU's landbrugere står over for en mærkbar nedgang i de interne markedspriser.

13-14. Basisarealerne og præmierne pr. ha er baseret på historiske tal for udbytte og arealanvendelse. Da reformens princip var at godtgøre landbrugeren indkomsttabet som følge af prisnedsættelsen, var det kun rimeligt, at godtgørelsen for vandede arealer var højere end for ikke vandede, da tabet også var større som følge af det højere udbytte pr. ha. Det skal også bemærkes, at nogle steder i Sydeuropa er landbrug i vidt omfang kun muligt i kraft af vanding. Præmiedifferentieringen blev opretholdt i Agenda 2000.

Basisarealerne har holdt sig uændret, siden de blev fastlagt. Selv om præmiedifferentieringen afspejler forskelle i udbyttepotentialet, forpligter den ikke landbrugerne til at fortsætte eller indføre vanding. Derfor skulle indføring af direkte støtte ikke medføre noget initiativ til at øge overrislingen.

Det forhold, at godtgørelserne ikke har været ens for alle produkter, kan have haft en vis indflydelse på landbrugernes beslutninger om anvendelsen af arealerne, selv om der ikke generelt har været en stigning i produktionen af majs i Sydeuropa. Med Agenda 2000 bliver betalingerne pr. ton ens for alle kornsorter og oliefrø, og dermed neutraliseres den virkning, de differentierede betalinger eventuelt har haft.

Den høje præmie for hård hvede er uundgåeligt et incitament for denne produktion. Produktionen var dog tidligere begrænset til individuelle støtteberettigede arealer, og nu til de maksimale garantiarealer for hver af de pågældende medlemsstater.

15. Kommissionen er enig i, at der trods de klare regler om markafgrøders støtteberettigelse har været problemer i praksis. Det kan ikke udelukkes, at der ved fastlæggelsen af basisarealet blev medtaget nogle arealer, der tidligere var blevet anvendt på anden måde, f.eks. græsarealer, der havde været så længe i omdrift, at de ikke ville opfylde referenceperiodekriteriet. Et andet eksempel er græsarealer, der i den offentlige matrikel er klassificeret som »agerjord«, så det i praksis er næsten umuligt at bevise, at de ikke er støtteberettigede. Den kritik, at reformen ansporede til ændringer i arealanvendelsen, holder imidlertid kun i etableringsfasen, for når først markfortegnelsen er oprettet, giver direkte betalinger intet incitament til yderligere ændringer i arealanvendelsen. Ifølge de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, har disse problemer ikke gjort sig gældende i noget større omfang og ikke haft markant indflydelse på fastlæggelsen af de støtteberettigede arealer.

16. Som anført i svaret vedrørende punkt 13-14 blev præmierne for markafgrøder indført for at give landbrugerne kompensation for indkomsttabet som følge af nedsættelsen af støttepriserne.

Landbrugernes beslutning om mængden af input er normalt baseret på input-output-prisforholdet, dvs. prisen på gødning, land-

brugskemikalier osv. på den ene side og prisen på det endelige produkt (korn) på den anden side. Godtgørelsen er et fast element og influerer derfor ikke på landbrugernes beslutning om input.

En af de vigtigste grunde til, at der blev indført direkte betalinger, var netop at mindske det incitament til intensivning af produktionen, som høje priser var.

Bortset herfra er det vigtigt at bemærke, at en intensiv produktion ikke nødvendigvis skader miljøet. En intensiv produktion kan være bæredygtig for både markafgrøder og husdyr. Det er navnlig tilfældet, når en bedre miljøeffektivitet (emission pr. produceret enhed) overkompenserer et større inputforbrugs miljøvirkninger.

### Jordudtagning

17. Jordudtagning blev først og fremmest indført som en foranstaltning til kontrol af produktionen, selv om den også kan have positive miljøvirkninger, hvis den forvaltes rigtigt.

18. Se svaret vedrørende punkt 10.

### Husdyr

19-21. Den af Retten påpegede svaghed er blevet afhjulpet i Agenda 2000. I den nye fælles markedsordning for oksekød, forordning (EF) nr. 1254/1999, fastsættes det, at for ekstensiveringspræmiens vedkommende skal beregningen af belægningsgraden baseres på alle græssende dyr på en bedrift. Det er en af de betydelige miljøforbedringer, der er indført med Agenda 2000.

Virkningen af begrænsningerne vedrørende belægningsgraden er naturligvis meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Det Forenede Kongerige er et land med store foderarealer, og mange landbrugere befinder sig allerede inden for de belægningsgrader, der anses for at være i forordningen.

I andre medlemsstater har anvendelsen af loftet på 2 SK/ha haft klare virkninger til ugunst for intensive husdyrbrug. Hovedsagelig som følge af belægningsfaktoren ligger antallet af præmier i flere medlemsstater langt under det regionale loft for den særlige præmie og de potentielle ammekopræmieretigheder. Det gælder bl.a. i Italien, Nederlandene, Belgien og Danmark.

Disse foranstaltningers indvirkning på de intensive husdyrbrugs-systemer blev af Rådet for Den Europæiske Union skønnet store nok til, at det i november 1996 anmodede Kommissionen om at finde passende løsninger på den særlige situation i de regioner, der traditionelt er afhængige af intensiv produktion.

For Spaniens vedkommende er Kommissionen blevet klar over den af Retten nævnte utiladelige praksis, og den har anmodet de spanske myndigheder om at træffe de fornødne foranstaltninger.

20. Den maksimale belægningsgrad er en miljøforanstaltning, der skal fremme et bæredygtigt forhold mellem foderarealet og kvægproduktionen. Det er særlig vigtigt for store bedrifter med mange kreaturer. Undtagelsen for mindre landbrugere blev indført af sociale og administrative grunde. I nogle lande, såsom Portugal, baserer ret mange landbrugere deres eksistens på en lille kvægproduktion. Den ville ofte ikke gøre det muligt for dem at tjene til livets ophold, hvis de skulle overholde den maksimale belægningsgrad. Derfor er undtagelsen videreført i Agenda 2000.

22. Kommissionen erkender, at overgræsning er blevet et problem i nogle områder. Der foretages nu en evalueringsundersøgelse af den fælles markedsordning for fårekød, herunder en undersøgelse af dens miljøvirkninger. Kommissionen vil drage sine konklusioner, når undersøgelsen er afsluttet, hvilket den forventes at være i foråret 2000.

23. Miljøbetingelsen er fastsat som en mulighed for medlemsstaten i forordning (EØF) nr. 805/68, ændret ved forordning (EF) nr. 3611/93. Med Agenda 2000 blev der taget yderligere et skridt, eftersom der nu er en tilsvarende, men obligatorisk bestemmelse i Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 om ordningerne for direkte støtte.

24. De forbedringer, der med Agenda 2000 er indført i eksten-siveringsbetalingsordningen, drejer sig ikke blot om, at der tages hensyn til alt tilstedeværende kvæg (se punkt 20), men også om de foderarealer, der tages i betragtning. Afgrøderne i bilag I til forordning (EF) nr. 1251/1999 (støtte til producenter af visse markafgrøder) vil ikke længere blive betragtet som »foderarealer« for eksten-siveringsbetalingens vedkommende. Desuden skal de foderarealer, der tages hensyn til, bestå af mindst 50 % græsarealer.

26. En lavere prisstøtte for markafgrøder medfører normalt en eksten-sivering i denne sektor som anført i svaret vedrørende punkt 16. Lavere kornpriser kan imidlertid have den modsatte virkning i husdyrsektoren, hvor korn er et af de vigtigste input. Lavere inputpriser vil forbedre et intensivt produktionssystem relative konkurrenceevne. Det viser, at en nedsættelse eller ophævelse af prisstøtten ikke i alle tilfælde resulterer i positive miljøvirkninger.

Som anført i svaret vedrørende indledningen må miljøproblemerne i forbindelse med svine- og fjerkræproduktionen overvejende løses via nitratdirektivet.

### ***De fælles markedsordninger, der ikke var omfattet af MacSharry-reformen***

27-28. Med reformen af frugt- og grøntsagssektoren gælder der nu strengere regler for bortskaffelse af frugt efter tilbagekøb. Ifølge forordning (EF) nr. 2200/96 skal medlemsstaterne opstille nationale rammer for miljøaspekterne i forbindelse med driftsprogrammer og tilbagekøb, og producentorganisationerne skal meddele de nationale myndigheder, hvilke foranstaltninger der træffes til at sikre en miljømæssigt forsvarlig praksis i forbindelse med tilbagekøb.

Med reformen af mælkesektoren vil der fra 2005 blive indført nye direkte præmier: en præmie pr. ton mælk inden for mælkekvoten og en arealpræmie for græsarealer uden for omdrift. Samtidig vil mælkestøtteprisen blive nedsat med 15 %. Disse foranstaltninger fremmer klart en eksten-sivering af produktionen.

Tobaksproduktion er måske ikke den mest miljøvenlige form for landbrug. I forordning (EF) nr. 2848/98 fastsættes det dog i artikel 40, at der kan ydes en særlig støtte til miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Det må også tages i betragtning, at denne sektor yder et vigtigt økonomisk bidrag til landbrugere og lokalsamfund, ofte i yderregioner i EU.

29. Kommissionen har for nylig fremlagt et forslag til reform af den fælles markedsordning for hør og hamp. De to afgrøder vil komme til at indgå i den generelle støtteordning for markafgrøder med samme støtteniveau som korn fra og med 2002/03. Forslaget omfatter også en yderligere støtte til forarbejdning af spindhør og spindhamp. De seneste års betydelige overproduktion af hør i forhold til markedsefterspørgslen skulle ophøre med indførelsen af nationale garantimængder. Det skal bemærkes, at hør og hamp kan være gavnlige for miljøet, da de ikke kræver mange gødningsstoffer og pesticider.

30. Sektoren tørret foder blev indført i 1970'erne, da Fællesskabet efter den amerikanske sojaembargo besluttede at fremme sin egen produktion af kvalitetsproteiner. Rådet vedtog en reform af sektoren i 1995.

Budgetudgifterne er blevet reduceret betydeligt, og der er navnlig lagt loft over dem med et fast budgetrammebeløb. I 1999 nedsattes støtten pr. ton for første gang efter overskridelsen af den maksimale garantimængde for Fællesskabet.

Kommissionen vil i sin stadige vurdering af de forskellige støt-teordninger og deres respektive økonomiske, landbrugsmæssige, sociale og miljømæssige fordele tage hensyn til Rettens bemærkninger og træffe beslutning om, hvorvidt der er grund til at foreslå Rådet en ny reform af sektoren eller eventuelt ophævelse af ordningen.

31. I bemærkningerne skelnes der ikke mellem virkningerne af pristilskud og direkte støtte, selv om økonomerne generelt er enige om, at der er betydelig forskel mellem disses virkninger. Hvor pristilskud fremmer intensivering, er direkte støtte en fast del af landbrugerens indkomst, som ikke påvirker beslutningen om anvendelsen af inputtet. Selv hvor direkte støtte investeres i maskiner, påvirker ændringer i udgifterne til maskiner ikke udgifterne til inputtet i landbruget, hvorfor heller ikke intensiteten af inputtet påvirkes. Miljøagenturets 2. evalueringsrapport for 1999 siger på side 407, at der er bevis på, at emissionerne fra landbruget er reduceret. På side 33 i samme rapport siges det oven i købet, at der opstår et mere favorabelt billede af landbrugets forbedrede økoeffektivitet, hvis man sætter emissionerne i forhold til den samlede produktion. Endvidere skal Kommissionen understrege, at reformens betydning klart fremgår af, at garantipriserne i løbet af otte år er reduceret med i alt 45 % for korn og 40 % for oksekød.

#### LEDSAGEFORANSTALTNINGERNES INDVIRKNING PÅ MILJØET

I 1998 fremlagde Kommissionens tjenestegrene, dvs. GD Landbrug, et arbejdsdokument om evalueringen af programmer for miljøvenligt landbrug<sup>(1)</sup> (i det følgende kaldet »1998-arbejdsdokumentet«). Dette omfattende dokument på over 200 sider blev offentliggjort (også på Internettet) på Europa-Parlamentets anmodning og indeholder en fuldstændig analyse af Kommissionens synspunkter vedrørende resultaterne af og manglerne ved gennemførelsen af landbrugsmiljøforanstaltningerne på grundlag af over 150 rapporter fra medlemsstaterne. Kommissionen bemærker, at Retten nogle steder har citeret dette dokument, og dette svar indeholder yderligere henvisninger til det.

I punkt 8 anfører Retten, at den i sin undersøgelse fokuserede på vanskeligheder i gennemførelsen, og dette svar drejer sig uundgåeligt specielt om disse aspekter. En mere afbalanceret analyse af de negative og positive virkninger af programmerne for miljøvenligt landbrug findes i 1998-arbejdsdokumentet.

34. Subsidiaritet kom ind i fællesskabspolitikken med Maastricht-traktatens artikel 2, der fastsætter, at princippet anvendes som defineret i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (Rom-traktaten). Sidstnævnte artikel begrænser anvendelsen af subsidiaritetsprincippet til beslutningsprocessen uden for områder, hvor Fællesskabet har enekompetence. Den fælles landbrugspolitik, som ledsageforanstaltningerne og særlig foranstaltningen vedrørende miljøvenligt landbrug udgør en integrerende del af, er et område, hvor Fællesskabet har enekompetence. Efter traktatens bestemmelser finder subsidiaritetsprincippet således ikke anvendelse. Det er dog korrekt, når Retten påpeger, at det forvaltningssystem, der blev indført med ledsageforanstaltningerne, var nyskabende. Nyskabelsen bestod i, at der blev indført en decentral tilgang til implementeringen af en fællesskabsforpligtelse. For landbrugsmiljøforordningens vedkommende skulle medlemsstaterne gennemføre foranstaltningerne på hele deres område på baggrund af deres behov. Det var Rådets beslutning, og ingen medlemsstat eller region havde beføjelser til at ændre betingelserne for denne grundlæggende forpligtelse ud fra subsidiaritetsprincippet.

35. Det skal understreges, at den af Retten nævnte forpligtelse ifølge miljøhandlingsprogrammet til at lade 15 % af EU's landbrugsareal blive omfattet af kontrakter om miljøvenligt landbrug er den eneste forpligtelse, der udelukkende kan henføres til den fælles landbrugspolitik — og den eneste, der er fuldt ud opfyldt. Retten anfører, at dækningsgraden alene ikke er nogen garanti for en betydelig virkning, hvilket Kommissionen også påpegede i 1998-arbejdsdokumentets punkt 18.3.

#### Planlægning

##### Kommissionens planlægning

Under garantiordningen blev der kun afsat penge til budgettet for programmer, der var godkendt. Godkendelsen af programmer skete udelukkende på grundlag af kriterierne i forordning (EØF) nr. 2078/92, og de omfattede ikke, at der skulle sikres en ligelig geografisk fordeling af udgifterne. Kommissionen kan kategorisk sige, at intet program nogensinde blev afvist på grund af manglende ressourcer, men at der var programmer, der blev afvist på grund af uforenelighed med forordning (EØF) nr. 2078/92. Sammenholdt med budgetmyndighedens ambitioner kom programmerne for miljøvenligt landbrug i mange år faktisk og skuffende ikke på højde med udgiftsoverslagene. Spørgsmålet om budgethensyn og medlemsstaternes indflydelse på programmernes omfang blev drøftet mere indgående i 1998-arbejdsdokumentets punkt 18.1.3.

37-38. Kommissionen må understrege, at disse foranstaltninger i vidt omfang hører under medlemsstaternes kompetence efter den decentral programforvaltningsordning, der er fastlagt i retsakterne. Desuden medfinansieres disse foranstaltninger af Fællesskabet, hvilket uundgåeligt betyder, at tildelingen af fællesskabsmidler i vidt omfang vil afhænge af medlemsstaternes og de regionale prioriteter og miljøambitioner.

<sup>(1)</sup> »Evaluation of agri-environment programmes«, GD Landbrug, arbejdsdokument VI/7655/98.

I de nævnte tilfælde, hvor medlemsstaterne har haft uforholdsmæssigt lave udgifter (Spanien og Grækenland), bestræbte Kommissionen sig på at fremme programvedtagelsen begge steder. Der er imidlertid mange gyldige grunde til en langsom programudvikling, herunder forvaltnings- og kontrolkapacitet. For de nye medlemsstaters vedkommende var der i forvejen faktorer, der var medvirkende til en udbredt gennemførelse: tidligere erfaring; miljøbevidsthed hos landbrugerne og offentligheden, politisk prioritering og øvede konsulenttjenester.

39. Kommissionen understreger de begrænsninger, der ligger i at målrette midlerne mod at forbedre miljøskadelig intensiv praksis, når dette er i modstrid med princippet om, at forureneren betaler. Dels ud fra erfaringerne med gennemførelsen af ordningen for miljøvenligt landbrug er det Kommissionens synspunkt, at landbrugerne ikke under programmerne for miljøvenligt landbrug skal betales for at leve op til en standard svarende til »normal god landbrugspraksis«. Det omfatter mindst overholdelse af lovgivningens forskrifter og de normer, en »fornuftig landbruger« ville følge i den pågældende region. Denne standard ligger ikke fast og vil ændre sig med tiden, og der er heller ikke i alle regioner for alle sektorer udviklet kodekser for god landbrugspraksis. Kommissionen mener, at »normal god praksis« er det eneste solide og sammenhængende grundlag for udvikling af programmer for miljøvenligt landbrug, og den har anvendt denne »basisnorm« i kapitlet om miljøvenligt landbrug i forordningen om udvikling af landdistrikterne.

41. Kommissionen erkender, at gennemførelsen var for lille i nogle af medlemsstaterne.

42. Hovedårsagen til, at der ikke blev udviklet noget program specielt rettet mod emissioner af drivhusgasser, er, at den mest indlysende foranstaltning ville være at standse ineffektiv ekstensiv græsning til fordel for effektive intensive systemer. Drivhusgase-emissionerne pr. produceret enhed (kød, mælk) er indtil 50 % højere med et ekstensivt system end med et intensivt system. I programmerne for miljøvenligt landbrug er der overvejende satset på at bevare ekstensive systemer og forebygge de skader, der kunne opstå ved nedlæggelse af driften, og i det mindste ikke fremme en intensivering af husdyrholdet trods de mindre emissioner. Der bør imidlertid lægges større vægt på egnede foranstaltninger i forbindelse med luftforurening.

43. Kommissionen bestrider, at der ikke var nogen analyse af EU's vigtigste miljøbehov: de forskellige miljøhandlingsprogrammer, navnlig det femte, udfylder denne rolle. Kommissionen erkender, at behovene ikke blev analyseret tilstrækkeligt til at fastslå, hvilken rolle programmerne for miljøvenligt landbrug skulle spille (se tillige 1998-arbejdsdokumentets kapitel 18). For at sikre overensstemmelse med princippet om, at forbrugeren betaler, må nogle af Europas mest presserende miljøproblemer, såsom nitratforurening, der skyldes, at de anvendte landbrugsmetoder ikke er i overensstemmelse med god landbrugspraksis, snarere søges løst

ved, at der indføres obligatoriske miljørestriktioner (som f.eks. de, der er indholdt i Fællesskabets nitratdirektiv), end frivillige programmer for miljøvenligt landbrug.

46. Kommissionen accepterer Rettens bemærkning, men landbrugsmiljøinstrumentets nyskabende karakter betød, at mange af de vanskeligheder, der blev taget højde for i Kommissionens gennemførelsesforordning (forordning (EF) nr. 746/96), først kunne identificeres et par år efter iværksættelsen. De igangværende programmer blev tilpasset efter dens bestemmelser. Kommissionen kan med en vis sikkerhed sige, at dens bestemmelser stort set var fyldestgørende, da hovedparten af de problemer, der blev taget i betragtning i forordning (EF) nr. 746/96, helt blev løst ved den. Kommissionen har i høj grad støttet sig til denne forordning ved vedtagelsen af gennemførelsesforordningen om udvikling af landdistrikterne — hvilket skete inden programmernes iværksættelse.

48-50. Retten påpeger problemet med for lidt personale i Kommissionens tjenestegrene, hvilket desværre ikke kun gælder det politikområde, denne beretning omhandler. Som følge af denne generelle situation var det ikke muligt at rekruttere mere personale til landbrugsmiljø- og skovrejsningsenhederne. Trods dette er det dog Kommissionens opfattelse, at der var blevet udført et kompetent arbejde i forbindelse med programgodkendelsen, og at det har bidraget til en generelt tilfredsstillende, om end ikke perfekt, gennemførelse af de to forordninger.

Kommissionen er enig i Rettens bemærkninger om kravet til personalet. Den skal dog i den forbindelse understrege bidraget fra de udstationerede nationale eksperter, hvoraf mange havde kvalifikationer på miljø- og agronomiområdet.

Kommissionen foretog i 1999 en omorganisering af de direktorer i GD Landbrug, der beskæftiger sig med udvikling af landdistrikter, hvilket også omfattede oprettelse af en koordineringsenhed, der skal sikre en sammenhængende programgodkendelsesprocedure. Som Retten anfører, giver de nye programmer Kommissionens tjenestegrene en meget betydelig arbejdsbyrde.

Problemet med forsinket besættelse af ledige stillinger vil blive løst ved den generelle omstrukturering af Kommissionens tjenestegrene, som Kommissionen har igangsat.

### Medlemsstaternes planlægning

51. Angående målretningen af programmerne må Kommissionen understrege, at foranstaltningerne for miljøvenligt landbrug ofte ikke egner sig til at få noget gjort ved de aktiviteter, der er »mest ødelæggende for miljøet« — da landbrugeren ofte bør bære omkostningerne ved at standse ødelæggelsen efter »forureneren betaler«-princippet.



Svar på indrammet tekst 1

## TYSKLAND

### *Nordrhein-Westfalen*

I Tyskland er det delstaterne, der er ansvarlige for miljøpolitikken, herunder for landbruget. Ud over forordning (EØF) nr. 2078/92 er der andre midler til at opnå miljøgevinster i landdistrikterne.

Den ringe opslugning af EU-midler, Revisionsretten konstaterede i denne delstat i forhold til regionens samlede landbrugsareal, afspejler denne omstændighed og måske også regionens egne finansielle ressourcer. Den hang på intet tidspunkt sammen med, at andre regioner fik flere EU-midler.

### *Sachsen*

Sachsens landbrugsmiljøprogram omfatter en specifik foranstaltning vedrørende kvælstofinputtet, der indebærer en 20 % frivillig nedsættelse af forbruget af N-gødning. De første evalueringer af denne foranstaltning viste, at der kan konstateres et betydeligt fald i jordens nitratkoncentrationer. Et deraf følgende (tilsvarende) betydeligt fald i vandets nitratkoncentrationer kunne endnu ikke påvises. Det kan først ske på lang sigt, f.eks. om 10–15 år. Det område, der var omfattet af denne særlige foranstaltning, var på næsten 140 000 ha i 1996/97 og ville blive øget.

De af Revisionsretten omtalte økologiske problemer (erosion) søgtes løst ved foranstaltninger under forordning (EØF) nr. 2078/92-programmet (f.eks. såning under dækningsmateriale) og foranstaltninger uden for dette program. Anvendelse af »den rigtige støtteordning« for miljøproblemer sorterer hovedsagelig under medlemsstaten. Kommissionen ville være forsigtig med at påtvinge sit eget synspunkt om en korrekt fortolkning af prioriteringen ved anvendelsen af støtteordninger i Sachsen eller enhver anden region.

### *Bayern*

Artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2078/92 giver medlemsstaterne mulighed for at iværksætte foranstaltninger, der kan »omfatte støtte til landbrugere, der opretholder en allerede indført ekstensiv produktionsmetode«. Spørgsmålet om, hvorvidt landbrugerne faktisk ville fortsætte med miljøgavnlig landbrugspraksis, hvis de ikke modtog finansiel støtte, må besvares i følgende sammenhæng:

- 1) Hvor repræsentative er disse udsagn?
- 2) I hvor høj grad gælder disse udsagn set over en lang periode (f.eks. bæredygtigt landbrug)?

Bayerns program har for nylig skærpet kravene til miljøgavnlig landbrugspraksis i forbindelse med basispræmien. Det resulterede i, at 30 000 landbrugere forlod foranstaltningerne.

Desuden øgede Kulap A, som ændret i slutningen af 1997, antallet af mere målrettede foranstaltninger, og der blev følgelig afsat et betydeligt beløb til mere målrettede foranstaltninger.

### *Baden-Württemberg*

Forordningen tillader udtrykkeligt horisontale programmer omfattende en eller flere af de mulige foranstaltninger såvel som zoneprogrammer. Faktisk omfatter Meka-programmet foruden de horisontale foranstaltninger mange målrettede foranstaltninger, der fokuserer på én biotoptype eller afgrænsede områder.

## FRANKRIG

Selv om det synes ønskeligt, at midlerne fordeles mellem regionerne efter miljøprioriteter, må det bemærkes, at forordning (EØF) nr. 2078/92 ikke fastsætter en obligatorisk fordelingsnøgle. Kommissionen er imidlertid enig i, at tanken om, at fordelingsmetoderne fastlægges i medlemsstaterne, kan bidrage til at sikre en mere effektiv brug af EU-midlerne.

Desuden kunne en miljøsammenligning mellem forskellige regioner undertiden vanskeliggøres af deres meget forskellige situationer. Man kan f.eks. ikke sammenligne de velkendte miljømæssige konsekvenser af intensivt svinehold i Bretagne med braklægningen af flere tusind ha i Auvergne.

Endelig skyldes nogle af miljøvanskelighederne til dels, at de obligatoriske krav ikke overholdes godt nok. Dette problem bør ikke løses ved, at der afsættes flere penge til landbrugsmiljøforanstaltninger. I ovennævnte eksempel med svineproduktionen i Bretagne bør landbrugsmiljøforanstaltninger ikke kompensere for den utilstrækkelige gennemførelse af nitratdirektivet i denne region.

#### ITALIEN

Landbrugsmiljøprogrammerne har fået forskelligt omfang, ikke mindst på grund af deres nyskabende karakter og kompleksiteten i administrationen af dem: det klassiske mønster for innovation (tidlige igangsættere, foregangsflertal) eller indlæringskurven blev fulgt i Italien. Desuden var de oprindelige overslag fra regionerne ikke altid nøjagtige. I nogle tilfælde viste præmieniveauet sig også utilstrækkeligt, særlig for arealer med højtydende intensivt landbrug.

Den nye fordeling af midlerne tillod de regioner, hvor der i praksis var størst interesse for landbrugsmiljøprogrammer, at finansiere udgifter, der oversteg de oprindelige budgetoverslag. Hvis miljømålene i den henseende måske ikke var hovedsagen, tillod denne »fleksibilitetsbestemmelse« en større opsugning der, hvor de foreslåede foranstaltninger havde gode muligheder for succes, og bidrog under alle omstændigheder til en øget udbredelse af miljøvenlige produktionsmetoder.

Hvad specielt Sicilien angår mener Kommissionens tjenestegrene, at økologisk landbrug og integreret produktion faktisk bidrager til afhjælpning af erosionsproblemet i kraft af deres positive miljøvirkninger.

Erosionsfænomenet, der skyldes en kombination af flere faktorer (både menneskeskabt erosion og særlige forhold i området — topografi, vegetationstype, nedbør osv.), forværres af uhensigtsmæssig arealanvendelse, såsom intensivt landbrug, overgræsning og afskovning. Økologiske landbrugsmetoder forbedrer jordens fysiske og kemiske egenskaber ved at øge indholdet af organiske stoffer, kationbytningskapaciteten og vandtilbageholdelseskapaciteten: de bidrager derfor på forskellige måder til formindskelse af erosionen.

Kommissionens tjenestegrene har taget Rettens betragtninger om de utilstrækkelige afsætningsmuligheder for økologiske landbrugsprodukter til efterretning. Det er et alvorligt problem, som Kommissionen har taget fat på i et STAR-arbejdsdokument om økologiforanstaltningen. Løsningen ligger i at fjerne hindringerne for afsætning af produkterne, og i den henseende vil den integrerede tilgang, der fremmes med den nye forordning om udvikling af landdistrikterne, bidrage til at tage udfordringen op. Når man læser Rettens bemærkninger, kan man imidlertid tro, at den manglende garanti for afsætning underminerer landbrugsmiljøforanstaltningens værdi. Kommissionens tjenestegrene deler ikke dette synspunkt og ønsker at påpege, at forordning (EØF) nr. 2078/92 faktisk giver mulighed for indførelse og opretholdelse af økologisk landbrug på grund af dets positive miljøvirkninger og ikke på grund af produkternes bestemmelse.

#### FINLAND

Miljøproblemerne i Finland i forbindelse med landbruget findes i det sydlige Finland, men også i høj grad langs kysterne og i de indre vandløb og søer overalt i Finland. De såkaldte A- og B-områder (det sydlige Finland) fik ca. 60 % af Gaepstøtten (generel støtteforanstaltning) og dækker ca. 50 % af markarealerne omfattet af kontrakter om miljøvenligt landbrug.

Den bemærkning, at det finske program giver landbrugerne lov til at anvende mere gødning end, hvad der er økonomisk optimalt, er ikke korrekt.

#### PORTUGAL

Kommissionen godkendte i 1998 en ændring af det portugisiske landbrugsmiljøprogram, der havde til formål at fjerne maksimumsgrænserne for antallet af ha og storkreaturer.

#### ØSTRIG

Det østrigske program omfatter faktisk foranstaltninger, der er begrænset til nogle regioner alene. Det er individuelle foranstaltninger for specifikke områder/arealer, som ikke involverer eller kræver betydelige midler. Det kan derfor være vanskeligt at spore deres regionale fordeling. Østrig indsender hvert år en rapport om den faktiske udgiftsfordeling for foranstaltninger og delstater.

Selv om det datagrundlag, Revisionsretten baserer sig på, når den siger, at de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger kun har reduceret den østrigske kvægbestand meget lidt (0,1 %), er ukendt, kan følgende anføres:

- Biodiversiteten i form af flere vilde planter og et mere varieret dyreliv påvirkes ikke blot af husdyrbelægningsgraden, men også og måske endnu mere af mindsket brug af gødning og pesticider samt af den fastsatte periode for husdyrholdet, hvilket alt sammen indgår i det østrigske Opul-program.
- Den krævede belægningsgrad på 2 SK/ha er en lav belægningsgrad, der tilgodeser biodiversiteten. At overholde denne lave belægningsgrad er allerede en opfyldelse af kravene i forordning (EØF) nr. 2078/92.

#### SVERIGE

Flere af foranstaltningerne i det svenske program er allerede specielt rettet mod de dele af landet, hvor der er særlige miljøproblemer. Ud fra, hvad der er konstateret og anbefalet i evalueringsrapporter, har Sverige jævnlige ændret sit program. I den sidste rapport blev der fremsat anbefalinger på linje med Rettens bemærkninger, og det er sandsynligt, at Sverige i det nye program vil foreslå dispositioner med henblik på en yderligere målretning af foranstaltningerne.

## 52. Svar på tekst i indramning 2

#### ØSTRIG

Den høje procent for anlæggelse af skovveje i det østrigske skovbrugsprogram må ses i lyset af de særlige problemer for de østrigske alpeskove.

Østrig har ca. 4 mio. ha skov (46,8 % af det samlede areal), hovedsagelig i højtliggende bjergområder. Disse skove har en vigtig beskyttelsesfunktion i forbindelse med erosion, laviner og vandregulering. Hovedproblemet i disse områder er, at det ofte drejer sig om overmodne bestande af nåletræer uden et naturligt regenerationspotentiale. Det vigtigste mål er derfor at gennemføre regenerationsforanstaltninger for at etablere blandede bestande af ulige alder, der sikrer en større økologisk stabilitet og samtidig større biodiversitet.

Sådanne skovbrugsinterventioner er kun mulige med en vis skovvejsinfrastruktur, særlig hvis der anvendes miljøvenlig skovbrugspraksis (f.eks. fældning af enkelttræer). Skovbrugsprogrammet bidrog dermed til at skabe et solidt grundlag for miljøvenligt skovbrug i disse regioner.

Kommissionen forstår den citerede tekst fra miljøagenturet om vejes miljøvirkninger som gældende for normale offentlige veje og ikke skovserviceveje. Kommissionen tror, at en smal, uasfalteret servicevej i en skov har en meget begrænset virkning på dyrelivet.

#### BAYERN

Anlæggelsen af skovveje tegner sig kun for 5 % af det EUGFL-støttede budget. Det er ikke relevant at kritisere skovvejes miljøvirkninger, særlig i bjergområder, hvor de spiller en meget vigtig rolle i beskyttelsen mod erosion og laviner. Det må også påpeges, at ikke én hektar skov i Bayern blev berørt uden godkendelse fra miljømyndighederne, der har set omhyggeligt på skovbrugsforanstaltningernes virkninger for miljøet.

#### ITALIEN

Som for de andre medlemsstaters vedkommende tager det italienske program sigte på at fremme skovenes økonomiske, sociale og miljømæssige funktioner og begrænser sig ikke til et af disse aspekter.

53-55. Kommissionen og Revisionsretten har mange gange udvekslet synspunkter om landbrugsmiljøprogrammet i Castilla-La Mancha. De respektive vurderinger af dets virkninger for vandforbruget er dog stadig forskellige.

Kommissionen vil gerne påpege, at dette program førte til en formindskelse af forbruget af vand til vanding, hvilket bl.a. ses af forbedringen af grundvandsniveauet.

Angående landbrugernes forpligtelser under denne landbrugsmiljøordning må det også påpeges, at de er mere vidtgående, end hvad der kræves i forordningen om markafgrøder med hensyn til miljøbetingelserne for jordudtagning, der kun omfatter en simpel forvaltning af arealerne.

Kommissionen er imidlertid enig med Retten i, at nogle landbrugere, som i andre støtteordninger, måske får en større kompen-

sation end andre i betragtning af de forskelle i vandforbrugsniveauet, der findes mellem bedrifterne. Selv om en for forsigtig tilgang kunne medføre en uforholdsmæssigt lavere deltagelse i det spanske program, vil Kommissionen forsøge at forbedre kontrollens kvalitet i den nye programmeringsperiode (2000-2006).

56-57. Vedrørende støttesatser, der anføres at være fastsat forkert (for højt og for lavt), har Kommissionen fundet mangler i de af Retten anførte dokumenter, der kan tyde på, at samtlige faktorer ikke er taget i betragtning. Et af de konstaterede problemer er, at det antages, at landbrugeren uden støtten ville have haft en økonomisk statisk situation. Dette spørgsmål drøftes nærmere i 1998-arbejdsdokumentets punkt 19.4.1. I det svenske eksempel er vurderingen af overbetalingen for sædskiftegræsmarksdriften i strid med de nationale revisionsmyndigheders udsagn, jf. punkt 67, om, at betalingen er utilstrækkelig til at dække indkomsttabet.

Svar på indrammet tekst 3

#### TYSKLAND

Det er vanskeligt at fastsætte en passende støttesats for omlægning baseret på indkomsttab, yderligere udgifter samt et nødvendigt incitament, der højst kan udgøre 20 %. Desuden påvirkes landbrugernes interesse for denne foranstaltning også i høj grad af de fremtidige økonomiske udsigter for omlægningens vedkommende.

#### ØSTRIG

Med hensyn til præmieniveauet for Elementarförderung fremlagde Østrig begrundelser for indtægtstab, yderligere udgifter og et nødvendigt incitament (højst 20 %). Præmieniveauet er blevet justeret med den nylige tilpasning af programmet. Især er muligheden for at kombinere forskellige foranstaltninger blevet begrænset.

Det er ikke muligt at tilslutte sig Rettens kritik vedrørende satserne for vekseldrift og ophør med majsproduktion.

Evalueringsrapporten omtalte en mangel på erosionsforebyggende foranstaltninger, hvilket Østrig vil tage hensyn til i den videre udvikling af programmet.

#### PORTUGAL

I tråd med Rettens bemærkning blev det portugisiske program ændret for at ajourføre støtteniveauerne på grundlag af en evalueringsrapport. Hertil anvendte Portugal en ny beregningsmetode (nye tekniske og økonomiske indikatorer) og ophævede begrænsningerne pr. bedrift.

58-60. Ved fastsættelsen af betalingsniveauerne beregner de, der forvalter programmet, forpligtelsernes nettovirkning for indkomsten for en landbruger, som foranstaltningen retter sig mod. Der anvendes gennemsnit i alle programmer, og beregningerne foretages på grundlag af normal praksis. I betragtning af miljøforpligtelsernes karakter vil udgifterne til opfyldelse af dem variere over en vis skala. Den kan være ret stor, hvis foranstaltningen dækker forskellige landskaber eller dyrkningssystemer.

Betalingerne fastsættes med regionale gennemsnit. Ifølge den økonomiske teori ville den effektive præmie svare til omkostningerne

for den »marginale leverandør« — den leverandør med de højeste opfyldelsesomkostninger, hvis deltagelse ønskes. Leverandører med lavere opfyldelsesomkostninger end præmieniveauet vil have en fordel og få, hvad der kaldes »producentrente«.

Kommissionen er generelt glad for bemærkningerne om målretning af foranstaltningerne. Målretning drøftedes indgående i 1998-arbejdsdokumentets kapitel 18. Konklusionerne omfatter Kommissionens synspunkt om, at der ikke bør være almindelig adgang til alle foranstaltninger uanset de lokale forhold.

Vedrørende skovrejsningsomkostningerne må det huskes, at forordningen kun fastlægger støtteberettigede maksimumsbeløb og giver medlemsstaterne en vis frihed ved fastsættelse af støtteniveauet. Beløbene er baseret på de faktiske omkostninger, der kan variere betydeligt fra region til region efter de socioøkonomiske og økologiske karakteristika. Kommissionen har, i tråd med forordningen, taget hensyn til de forskellige situationer ved godkendelsen af programmerne og sikret, at forordningen blev overholdt. Den højere præmie for mere skovrejsning i nogle programmer (som i Portugal) ydes, når modtagerne går sammen i en gruppe med henblik på skovrejsning i et større område.

61-67. Som Retten bemærker, er manglende koordinering mellem programmerne ikke enestående for miljøvenligt landbrug. Dette spørgsmål drøftedes indgående i 1998-arbejdsdokumentets kapitel 23. Faktisk tog Kommissionen højde for spørgsmålet om overlappende programmer i gennemførelsesforordningen i 1996, da det var blevet klart, at der var et problem. I en (dengang) nyskabende bestemmelse fastsatte gennemførelsesforordningen princippet om, at dobbeltfinansiering under miljøvenligt landbrug og et andet program ikke var tilladt. Indtil da formodedes det, at dette opnåedes ved uafhængig anvendelse af hvert potentielt overlappende program. Bestemmelserne om udvikling af landdistrikterne for så vidt angår sammenhæng og konsekvens bygger på denne retsforordning og er blevet et centralt punkt i programmeringen af udviklingen af landdistrikterne. En anden bestemmelse, der indgik i gennemførelsesforordningen, skulle sikre høring af miljømyndighederne, en proces, hvorved manglende konsekvens skulle kunne påvises på et tidligt stadium.

68. Sachsens program for miljøvenligt landbrug er blevet revideret. Det nye program godkendtes af Kommissionen den 18. december 1998, og den af Retten nævnte foranstaltning anvendes ikke længere.

69. Programmerne for miljøvenligt landbrug er blevet koordineret med nitratdirektivet, og betalinger til afhjælpning af alvorlig nitratforurening har ikke været tilladt under disse programmer. Betalingerne for nedsat anvendelse af nitratgødning skal tjene til at forpligte landbrugeren til at gå længere end til god landbrugspraksis — hvilket ville omfatte ethvert tvungent eller anbefalet niveau som led i foranstaltninger til gennemførelse af nitratdirektivet. Koordineringsproblemerne er blevet alvorligt forværret som følge af den manglende gennemførelse af dette direktiv. I forbindelse med direktiverne om vilde fugle og disses levesteder har foranstaltninger til fremme af miljøvenligt landbrug bidraget til gennemførelsen, men på grund af princippet om frivillighed kan der gennem sådanne foranstaltninger ikke ydes støtte til obligatoriske foranstaltninger.

70. Kommissionen har i øjeblikket en undersøgelse i gang af problemerne vedrørende anvendelsen af vand, og rapporten herom forventes at foreligge i 2000. Den kan muligvis give Kommissionen en nærmere rettesnor for, hvorledes de komplekse spørgsmål vedrørende vandmængden skal gribes an.

### **Gennemførelse og kontrol**

#### **Kommissionens gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne**

71. (Se også bemærkning vedrørende punkt 37).

Det er Kommissionens opfattelse, at miljøvenligt landbrug kun egner sig til at omfatte frivillige foranstaltninger. Det er således ikke berettiget under miljøvenligt landbrug at anvende store beløb til afhjælpning af de alvorligste miljøproblemer — der bør løses ved tvungne regler eller kobling mellem støtte og miljøkrav. Kommissionen er enig i, at der ofte mangler kodekser for god landbrugspraksis, men den vil gerne understrege, at der alligevel godt kan være god praksis i en region, der ikke har en sådan kodeks. Ved godkendelsen af programmerne drejede Kommissionens undersøgelse sig overvejende om de agronomiske data — baseret på niveauet »normal god praksis« — der lå til grund for beregningen af betalingerne.

72. Kommissionen havde ikke ressourcer til at foretage forudgående kontrolbesøg før programmernes godkendelse, men der er senere udført kontrol af miljø- og skovbrugskontorerne samt af regnskabsafslutningsafdelingen. I den forbindelse skal det også nævnes, at der under regnskabsafslutningsafdelingen i 1997 blev oprettet et team med speciale i ledsageforanstaltninger.

Kommissionen skal understrege forskellen mellem kontrol og evaluering. Evaluering kan ikke sammenlignes med kontrol eller revision. Det er desuden almindelig anerkendt, at der først kan foretages en evaluering, når man er sikker på, at der i forvejen er udført en korrekt kontrol.

#### **Medlemsstaternes gennemførelse og kontrol af foranstaltningerne**

73-75. Kommissionen er enig med Retten i, at politikken for miljøvenligt landbrug pålægger medlemsstaterne en stor administrations- og kontrolbyrde.

Det har flere årsager. For det første resulterer de regionale/lokale landbrugs- og miljøforhold sammen med offentlighedens opfattelse af landbrugsmiljøproblemerne i meget forskellige programmer. Programmernes foranstaltninger kan være generelle og således omfatte alle berettigede bedrifter, eller de kan være specifikke og målrettede. Sidst, men ikke mindst, drejer det sig om foranstaltninger af nyskabende karakter, ofte med komplicerede ordninger.

De generelle konklusioner, der kan udledes af rapporten fra det nationale revisionsorgan i Det Forenede Kongerige, er, at udgifterne i starten er høje. Det skal ligeledes bemærkes, at denne rapport vedrørte startfasen, hvor den administrative byrde ikke kunne undgå at være stor.

Administrationskapaciteten er også nærmere omtalt i 1998-arbejdsdokumentets kapitel 18.

76. Kravet om IFKS-kontrol af foranstaltningerne vedrørende miljøvenligt landbrug blev indført ved gennemførelsesforordningen, og der er gjort betydelige fremskridt. Kapitel 21 i 1998-arbejdsdokumentet indeholder yderligere bemærkninger om kontrol.

Det skal også bemærkes, at Agenda 2000 fuldt ud indbygger det integrerede forvaltnings- og kontrolsystems principper i alle foranstaltninger til støtte for udviklingen af landdistrikterne.

Svar på indrammet tekst 9

#### PORTUGAL

De portugisiske myndigheders vanskeligheder med at få landbrugsmiljøforanstaltningerne ind i det integrerede kontrol- og forvaltningssystem har længe været regnskabsafslutningsafdelingen bekendt. De skyldes teknikker i de databaser og filer, der anvendes af de to organer, der er ansvarlige for forvaltningen af det integrerede system (INGA) og ledsageforanstaltningerne (IFADAP). Der er foreslået finansielle korrektioner indtil udgangen af produktionsåret 1997. Som følge af anbefalingerne fra kontoret for regnskabsafslutning har de portugisiske myndigheder truffet de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af situationen fra og med produktionsåret 1998.

#### ØSTRIG

Bjergmatriklen er under udarbejdelse og forventes færdig i 2000. I øjeblikket kontrolleres gradienterne ved hjælp af et klinometer ved besøg på stedet.

#### ITALIEN

Den manglende meddelelse af IFKS-kontrolresultater for miljøforanstaltninger opdagedes også af Kommissionen, og der er nu en regnskabsafslutningsprocedure i gang for sagen.

#### FRANKRIG

Fra og med 1998 er *prime à l'herbe*-foranstaltningen forvaltet inden for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem. Manglerne før det tidspunkt behandles ved en regnskabsafslutningsprocedure.

77. Svar på indrammet tekst 10

#### FRANKRIG

Disse mangler blev fastslået af Kommissionen og afhjulpet ved fornyelsen af programmet i 1998.

#### RHEINLAND-PFALZ

Så vidt Kommissionen forstår, tages jordbundsprøven i Rheinland hovedsagelig for at fastslå det optimale gødskningsniveau på bedriften og ikke for at kontrollere formindskelsen af gødskningsniveauet. Kravet om, at landbrugeren skal tage prøven, er en integrerende del af ansvarliggørelsen af landbrugeren.

#### DET FORENEDE KONGERIGE

Den korte erklæring i rapporten fra Kommissionens inspektører bør modificeres, da ikke alene græsarealernes udseende tages i betragtning. Det omfattende videnskabelige overvågnings- og evalueringsprogram for ordningen for nitratfølsomme områder bygger på:

- overvågning af nitrattab (udtagning af prøver af dræningsvand)
- måling af niveauerne for atmosfærisk nitrogenaflejring og -emission
- udtagning af græsprøver for at få videnskabelige oplysninger om effekten for jordens frugtbarhed.

78. Kommissionen skal for det første bemærke, at det danske kvælstofregnskabssystem er integreret i det danske program for miljøvenligt landbrug som et godt eksempel på sammenhæng, og for det andet, at systemet er særdeles kompliceret at anvende. Costbenefitforholdet berettiger måske ikke en sådan fremgangsmåde i en region uden de N-udledningsproblemer, der gør sig gældende for landbrugerne nogle steder i Danmark.

80. Satellitfotografiers utilstrækkelighed til at kontrollere, om forpligtelserne bliver overholdt, blev påpeget i 1998-arbejdsdokumentets kapitel 21.

De af Retten nævnte kontrolmangler har Kommissionen også opdaget, og der er anvendt finansielle korrektioner under regnskabsafslutningsproceduren for Spanien og Finland.

Retten nævner, at der i forbindelse med skovrejsningsforanstaltningen i Finland var nogle modtagere, som ikke blev kontrolleret. Under et kommissionsbesøg i 1998 viste gennemgangen af inspektionsstatistikker, som de finske myndigheder fremlagde for 1997, at inspektionsprocenten for de enkelte foranstaltninger lå på fra 7,2 til 27,3 %. I mangel af strengere regler i forordningen betragtedes dette niveau som acceptabelt. I de andre finske tilfælde, der vedrørte ændringerne i skovrejsningsplanerne, kan Kommissionen tilslutte sig Rettens kritik af dokumentationen og andre administrative procedurer, dog med den bemærkning, at manglerne muligvis ikke er alvorlige nok til at berettige en finansiell korrektion.

Også Kommissionen betragtede kvaliteten af oplysningerne i inspektionsrapporterne i Østrig som problematisk, og dette er blevet meddelt medlemsstaten. Sagen blev imidlertid ikke anset for alvorlig nok til at berettige en finansiell korrektion.

Der er derimod bebudet finansielle korrektioner for Spanien og Italien som følge af manglerne i deres forvaltnings- og kontrolsystem.

### **Opfølgning**

82-85. Problemerne med udvælgelse af indikatorer undervurderes let. Spørgsmålet drøftes nærmere i kapitel 10 i 1998-arbejdsdokumentet. Ved at gentage kritikken af Det Forenede Kongerige og Sverige har Retten valgt to af de medlemsstater, der er allerlængst fremme med udviklingen af indikatorer for miljøvenligt landbrug. Det peger snarere på, hvor vanskelig opgaven er, end på indsatsens utilstrækkelighed. Den store fare er, som understreges i 1998-arbejdsdokumentet, at der vælges forenklede indikatorer, der ikke tager højde for stedets særpræg — som måske omfatter det meste af miljøværdien.

### **Kommissionens opfølgning**

86-87. Evalueringsindsatsen er drøftet mere indgående i 1998-arbejdsdokumentets kapitel 19.

88. En fuldstændig evaluering af skovbrugsforanstaltningerne, som er mere vidtrækkende end den allerede fremlagte gennemførelsesrapport, er under forberedelse.

### **Medlemsstaternes opfølgning**

89. Kommissionen er enig med Retten i, at analyserne af programmerne har været blandede. Generelt er de fremlagte evalueringresultater dog fyldestgørende og afspejler udmærket den strategi, der er fastlagt i gennemførelsesforordningens artikel 16 for at gøre medlemsstaterne mere ansvarlige i den henseende. I mange regioner og i nogle af medlemsstaterne synes indsatsen dog at have været mindre. I andre medlemsstater befinder evalueringen sig endnu i en tidlig fase, og der forventes ingen resultater før i 2000. Den nye forordning om udvikling af landdistrikterne fastsætter, at medlemsstaternes efterfølgende evaluering kan medfinansieres.

I Tyskland er der ud over de imponerende evalueringsundersøgelser, som Retten nævner, evalueringer i gang i alle delstater.

Efter Rettens revision har de fleste af regionerne i Italien udarbejdet og fremsendt deres første evalueringsrapporter til Kommissionen.

### **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

90. Med 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik blev der taget et vigtigt skridt til at integrere miljøhensyn i denne politik. Lavere støttepriser kombineret med indførelsen af direkte støtte var klart et incitament til mindre intensive produktionsmetoder. Et andet betydeligt skridt var foranstaltningerne vedrørende miljøvenligt landbrug, der fremmer en praksis, som rækker ud over de obligatoriske krav og normal god landbrugspraksis.

Agenda 2000 går endnu videre i den retning. Støttepriserne ned sættes yderligere, og den nye forordning om udvikling af landdistrikterne giver Fællesskabet en mere sammenhængende tilgang til udfordringerne for landdistrikterne, herunder miljøudfordringerne.

91. Med hensyn til en »grønnere« fælles landbrugspolitik er det Kommissionens faste overbevisning, at Fællesskabet er på rette vej, og at der allerede kan ses positive resultater. Det underbygges af, hvad Det Europæiske Miljøagentur (EEA) er nået frem til, når

det i sin sidste rapport konkluderer, at integrationen af miljøet i den fælles landbrugspolitik »går i den rigtige retning«, og at »Agenda 2000-reformerne tegner til at befordre de nuværende fremskridt på dette område yderligere« (EEA: »Environment in the European Union at the turn of the Century« — Environment Assessment Report (EAR) nr. 2, København 1999; s. 407). EEA-prognosen forudsiger desuden en forbedring af miljøvirkningerne for gødnings vedkommende (EEA, 2. EAR, s. 33).

For markafgrødernes vedkommende er betalingerne ikke i sig selv miljøforanstaltninger, men økonomiske foranstaltninger, der har til formål at yde landbrugerne kompensation for lavere priser. De er et nødvendigt led i reformen, der mærkbart øger incitamenterne til en mere ekstensiv landbrugspraksis. Den højere godtgørelse pr. ha for kunstvandet landbrugsjord skyldes det højere udbytte og dermed større tab som følge af de nedsatte støttepriser. Det var derfor korrekt og rimeligt at fastsætte en højere godtgørelse for kunstvandet landbrugsjord. Tilsvarende er godtgørelserne i regioner med et højt udbytte højere end i regioner med et lavere gennemsnitsudbytte.

Godtgørelserne er baseret på historiske data. For landbrugeren bliver arealstøtten derfor et fast indkomstelement, der ikke influerer på hans beslutninger om input som gødning og landbrugskemikalier. Kun prisforholdet mellem input og det endelige produkt (korn) påvirker disse beslutninger. Derfor er overgangen til lavere støttepriser med en kompensation i form af direkte støtte et betydeligt skridt hen imod en mindre intensiv landbrugspraksis for markafgrøders vedkommende.

Hvad angår mulige intensificeringsvirkninger af højere præmier for overrislet jord skal Kommissionen understrege, at, når først basisarealerne er blevet fastlagt, er de forblevet faste. Men da basisarealerne ikke alle har været overrislet på det tidspunkt, da betalingerne blev indført, kunne disses indførelse have tilskyndet til at øge overrislingen.

Agenda 2000 har bragt støtten for majs på linje med støtten for korn og dermed fjernet ethvert særligt incitament til at dyrke majs.

Jordudtagning er først og fremmest en foranstaltning til at styre produktionen, selv om den kan have positive miljøvirkninger.

92. I den nye fælles markedsordning for oksekød, forordning (EF) nr. 1254/1999, fastsættes det for ekstensiveringspræmiens vedkommende, at der ved beregningen af belægningsgraden skal tages hensyn til alt kvæg på bedriften. Dermed fjernes den af Retten påpegede svaghed. Dette er en af de betydelige miljøforbedringer, der er indført med Agenda 2000.

Kommissionen erkender, at overgræsning er blevet et problem i fåre- og gedesektoren. Der foretages nu en evalueringsundersøgelse af sektoren, herunder miljøaspekterne. Når den er afsluttet, vil Kommissionen drage de fornødne konklusioner om, hvilke foranstaltninger der er behov for.

Miljøproblemerne i svine- og fjerkræproduktionen i visse regioner bør løses inden for rammerne af nitratdirektivet snarere end inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. De fælles markedsordninger for svin og fjerkræ er meget markedsorienterede og omfatter ikke foranstaltninger som direkte støtte, hvor der kunne anvendes krydsoverensstemmelse. Det virkelige problem er, at 12 medlemsstater ikke har gennemført nitratdirektivet fuldt ud. Kommissionen forfølger sagen over for de pågældende medlemsstater via Domstolen. Den fælles landbrugspolitik kan ikke løse problemer, der skyldes manglende gennemførelse af en nøglelovgivning på miljøområdet.

I sektorerne uden for 1992-reformen er der siden indført en række ændringer, der har gavnlige virkninger for miljøet. F.eks. kom frugt- og grøntsagssektoren ved reformen i 1996 til at omfatte miljøhensyn, bl.a. ved strengere regler for tilbagekøb. Den nylige reform af vinsektoren giver mulighed for at gøre rydning af vinstokke betinget af miljøforanstaltninger.

93. Med hensyn til manglerne i gennemførelsen af landbrugs-miljøforanstaltningerne som helhed gives der i den uafhængige evaluering, Kommissionen har fået foretaget, følgende vurdering:

»... det er ikke overraskende, at gennemførelsen [af programmerne vedrørende miljøvenligt landbrug] ikke er forløbet helt problemfrit og er blevet mærkbart forsinket i flere af medlemsstaterne. Forordningens nyskabende karakter og de forholdsvis store krav, den stiller til de administrative ressourcer i mange regioner, bør tages i betragtning, når man ser på nogle af de skuffende aspekter af gennemførelsen. Forordningen bør opfattes som en forsøgsforanstaltning, der kan tilpasses og forbedres med tiden«.

Kommissionen maner til forsigtighed med hensyn til Rettens udtalelse om, at foranstaltningerne inden for miljøvenligt landbrug bør rettes mod »presserende miljøbehov«. Nøglen til miljøvenligt landbrug er forpligtelsens frivillige karakter. Hvis det presserende behov kan imødekommes med en frivillig foranstaltning, såsom bevarelse af biodiversiteten ved bevarelse af lavintensive græsningsystemer, tilslutter Kommissionen sig fuldt ud Rettens holdning.

For at sikre overensstemmelse med princippet om, at forbrugeren betaler, må nogle af Europas mest presserende miljøproblemer, såsom nitratforurening, der skyldes, at de anvendte landbrugsmetoder ikke er i overensstemmelse med god landbrugspraksis, snarere søges løst ved, at der indføres obligatoriske miljørestriktioner (som f.eks. de, der er indholdt i Fællesskabets nitratdirektiv), end frivillige programmer for miljøvenligt landbrug.

Men det er korrekt, at forordning (EØF) nr. 2078/92 havde mangler. Derfor er den nye forordning om udvikling af landdistrikterne, (EF) nr. 1257/1999, mere nøjagtig vedrørende begrundelsen for



programmerne. Medlemsstaterne skal opbygge en strategi til løsning af deres miljøproblemer. De vil blive anmodet om at fremlægge et fuldstændigt billede af deres miljøbehov og -potentiale, herunder for områder, der tages fat på ved nationale foranstaltninger eller fællesskabsforanstaltninger uden for landbrugsmiljøordningen. Med denne nye samlede tilgang vil Kommissionen mere effektivt kunne påvirke tildelingen af midler inden for programmerne.

Foranstaltningerne vedrørende miljøvenligt landbrug er meget detaljerede og omfattende, og derfor bliver administrationsomkostningerne betydelige, særlig i starten af gennemførelsen.

94. Det bør erindres, at det er vigtigt, at der tages hensyn til, at skoven på en gang har økologiske, økonomiske og sociale funktioner.

At en art har kommerciel betydning, indebærer ikke, at den ikke har betydning for miljøet.

Kommissionens forstår den citerede tekst fra miljøagenturet om vejes miljøvirkninger som gældende for normale offentlige veje og ikke skovserviceveje. Kommissionen tror, at en smal, uasfalteret servicevej i en skov har meget begrænset virkning på dyrelivet.

95. Kommissionen understreger, at der i gennemførelsesforordningen vedrørende miljøvenligt landbrug blev gjort en nyskabende lovgivningsindsats for at sikre sammenhæng mellem foranstaltningerne.

96. Det skal bemærkes, at den nye forordning, (EF) nr. 1259/1999 (artikel 3), fastsætter medlemsstaternes forpligtelser til at håndhæve de nødvendige miljøforanstaltninger inden for alle sektorer omfattet af en fælles markedsordning. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af forordningen.

97. Kommissionens program for evalueringer af politikken omfatter miljøaspekter.

98. Kommissionen foretog i 1999 en omorganisering af de direktorater i GD Landbrug, der beskæftiger sig med udvikling af landdistrikter, og oprettede i den forbindelse en koordineringsenhed, der skal sikre en sammenhængende programgodkendelsesprocedure.

99. Kommissionen er ikke enig i spørgsmålet om fastlæggelse af prioriteter på europæisk plan. Under landbrugsmiljøordningen skulle gennemførelsesmyndigheden fastlægge prioriteterne ud fra behovene (inden for foranstaltningernes anvendelsesområde ifølge forordningen). Det kan omfatte europæiske mål, men fastlagt i national eller regional sammenhæng.

100. Den nye programmeringsperiode vil give Kommissionen mulighed for at forbedre kvaliteten af kontrollen af anvendelsen af vand i Castilla-La Mancha.

101. Rettens forslag om kvælstofbegrænsende foranstaltninger er på sin plads. I den nye forordning om udvikling af landdistrikterne medtog Rådet en miljøvenlig landbrugsforanstaltning vedrørende »bedriftsplanlægning«, der tager sigte på at støtte indførelsen af aktioner af denne art. I gennemførelsesbestemmelserne har Kommissionen desuden fastsat, at der kun skal ydes støtte til kvælstofreducerende foranstaltninger, hvis reduktionen kan måles. Kommissionen påpeger imidlertid, at hvis alle kvælstofreducerende foranstaltninger uden denne type planlægning tidligere var blevet afvist, ville det have medført en endnu større udgiftsubalance mellem medlemsstaterne, jf. kritikken i punkt 38, end den nuværende.

102. Kommissionen er enig i, at der er behov for en forbedret evaluering.