



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

62. årgang

1. februar 2019

Indhold

III Forberedende retsakter

REVISIONSRETEN

2019/C 41/01

Udtalelse nr. 7/2018 (artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF) om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020 (COM(2018) 392, 393 og 394 final) 1

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 7/2018

(artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF)

om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020

(COM(2018) 392, 393 og 394 final)

(2019/C 41/01)

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
OVERORDNEDE KONKLUSIONER	1-12	3
INDLEDNING	13-25	5
Baggrund for forslaget	15	5
Retsgrundlag, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet	16-18	6
Resultater af efterfølgende evalueringer, høringer af interesserede parter og konsekvensanalyser	19-23	7
Virkninger for budgettet	24	8
Andre forhold	25	8
VURDERING AF FORSLAGET	26-96	9
Vurdering af behovene i forbindelse med den fælles landbrugspolitik	27-32	9
Vurdering af målene for den fælles landbrugspolitik	33-41	11
Vurdering af inputtene i den fælles landbrugspolitik	42-49	14
Vurdering af processerne i den fælles landbrugspolitik	50-67	16
Sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik input, output, resultater og effekt	68-80	20
Vurdering af ansvarligheden i den fælles landbrugspolitik	81-96	24
BILAG I — SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER TIL DE FORESLÅEDE INDIKATORER		32
BILAG II — SAMMENKÆDNING AF MÅLSÆTNINGER, INTERVENTIONER OG INDIKATORER		48

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 38-44, artikel 287, stk. 4, andet afsnit, artikel 317, artikel 318 og artikel 322,

under henvisning til Kommissionens meddelelse »Fremtiden for fødevarer og landbrug«⁽¹⁾,

under henvisning til Kommissionens forslag til forordning om støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik⁽²⁾ (»forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik«),

under henvisning til Kommissionens forslag til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik⁽³⁾ (»den horisontale forordning«),

under henvisning til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 251/2014, (EU) nr. 228/2013 og (EU) nr. 229/2013⁽⁴⁾ (»ændringsforordningen«),

under henvisning til Kommissionens forslag til forordning om fælles bestemmelser⁽⁵⁾ (»forordningen om fælles bestemmelser«),

under henvisning til Revisionsrettens årsberetninger og særberetninger og Revisionsrettens briefingpapirer om fremtiden for EU's finanser⁽⁶⁾, om Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027⁽⁷⁾ og om den fælles landbrugspolitikens fremtid⁽⁸⁾,

under henvisning til Kommissionens anmodning af 1. juni 2018 og Europa-Parlamentets anmodning af 11. juni 2018 om en udtalelse om ovennævnte forslag —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Fremtiden for fødevarer og landbrug.

⁽²⁾ COM(2018) 392: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, (EU) nr. 1151/2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer, (EU) nr. 251/2014 om definition, beskrivelse, præsentation, mærkning og beskyttelse af geografiske betegnelser for aromatiserede vinprodukter, (EU) nr. 228/2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i Unionens fjernområder og (EU) nr. 229/2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for de mindre øer i Det Ægæiske Hav.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa.

⁽⁶⁾ Den Europæiske Revisionsrets briefingpapir »Future of EU finances: reforming how the EU budget operates« (februar 2018).

⁽⁷⁾ Den Europæiske Revisionsrets briefingpapir »The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework« (juli 2018).

⁽⁸⁾ Den Europæiske Revisionsrets briefingpapir »Den fælles landbrugspolitikens fremtid« (marts 2018).

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

1. Da Kommissionen offentliggjorde sit forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020, understregede den, at »en moderniseret fælles landbrugspolitik skal øge sin europæiske merværdi ved at øge ambitionerne på miljø- og klimaområdet og ved at leve op til borgernes forventninger til deres sundhed såvel som til miljøet og klimaet«. Kommissionens konsekvensanalyse, som ledsager forslagene, indeholder planlægning frem til 2030. Kommissionens mere langsigtede vision for EU's landbrug (under hensyntagen til de langsigtede tendenser inden for teknologiske, klimamæssige, samfundsmæssige og demografiske ændringer osv.) fremgår imidlertid ikke tydeligt. De vigtigste ændringer i den fælles landbrugspolitik, som er fremsat i forslagene, er angivet i **tekstboks 1**.

Tekstboks 1 — Vigtigste ændringer fremsat i forslagene

Der er mange ligheder mellem de foreslåede politiske løsningsmodeller og den nuværende fælles landbrugspolitik, men følgende vigtige ændringer bør fremhæves:

- én strategisk plan pr. medlemsstat, som dækker alle udgifter til den fælles landbrugspolitik (direkte betalinger, udvikling af landdistrikterne og markedsforanstaltninger)
- et forsøg på at gå i retning af et performancebaseret system
- et forsøg på at omdefinere udgifters støtteberettigelse (rapporterede output og en ny definition af lovlighed og formel rigtighed)
- ændringer i kontrolsystemerne (en ændret rolle for certificeringsorganerne).

2. Inden for visse vigtige områder har Kommissionen ikke konstateret noget behov på grundlag af solid dokumentation. Der er ingen tvivl om, at der er brug for EU-foranstaltninger inden for miljø og klimaforandringer, men de data og argumenter, Kommissionen bruger som udgangspunkt for sin behovsvurdering af landbrugeres indkomst, er utilstrækkelige. Kommissionen fjernede den løsningsmodel, der vedrørte afvikling af den fælles landbrugspolitik, fra sin konsekvensanalyse med den begrundelse, at det ville være en tilsidesættelse af de traktatmæssige forpligtelser. Den fremlagde dog ikke solid økonomisk dokumentation for de endelige løsningsmodeller om bevarelse af traditionelle foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik: direkte betalinger, markedsforanstaltninger og udvikling af landdistrikterne. Eftersom størstedelen af den fælles landbrugspolitikens budget fortsat vil gå til finansiering af direkte betalinger til landbrugere, er det bemærkelsesværdigt, at der ikke stilles krav om, at medlemsstaterne skal indsamle pålidelige og sammenlignelige statistiske oplysninger om disponible landbrugsindkomster.

3. Trods Kommissionens ambitioner om og opfordringer til en grønnere fælles landbrugspolitik afspejler forslaget ikke et klart højere miljø- og klimamæssigt ambitionsniveau. Vi anerkender, at forslaget indeholder redskaber til at forfølge miljø- og klimamålsætningerne, men medlemsstaterne vil være ansvarlige for i deres strategiske planer under den fælles landbrugspolitik (»strategiske planer«) at prioritere, hvilke typer interventioner der skal finansieres. Det fremgår ikke tydeligt, hvordan Kommissionen vil kontrollere disse planer for at sikre, at de lever op til de miljø- og klimamæssige ambitioner. Kommissionens skøn over den fælles landbrugspolitikens bidrag til opfyldelsen af EU's miljø- og klimapolitiske målsætninger virker urealistiske.

4. I medfør af forslaget vil EU-midlerne ikke blive tildelt på grundlag af en behovsvurdering på EU-plan, og de forventede resultater og de foreslåede medfinansieringsniveauer vil ikke afspejle de forskellige niveauer for den forventede EU-merværdi. De enkelte medlemsstater vil afsætte en del af deres på forhånd fastsatte finansieringsramme til specifikke interventioner ud fra deres egen behovsvurdering (sådanne bevillinger vil fortsat være underlagt flere og betydelige restriktioner). Forslaget pålægger navnlig fortsat medlemsstaterne at anvende direkte betalinger til landbrugere baseret på det antal hektar, de ejer eller bruger. Dette instrument egner sig ikke til at adressere mange miljø- og klimarelaterede forhold, og det sikrer heller ikke den mest effektive støtte til en bæredygtig landbrugsindkomst.

5. Forslaget bevarer visse centrale aspekter, herunder de integrerede forvaltnings- og kontrolsystemer. Det reducerer den lovgivningsmæssige ramme fra fem til tre forordninger. Den kombinerede programmering af foranstaltninger, der på nuværende tidspunkt fordeles sig mellem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), i én national strategisk plan kan bidrage til at sikre sammenhæng mellem forskellige foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik. Det fremgår dog ikke klart, om den fælles landbrugspolitik generelt vil blive mere enkel, eftersom politikken vil blive mere kompleks på andre områder (f.eks. indfører forslaget en økoordination med samme målsætninger som to andre miljøinstrumenter).

6. Kommissionens vurdering af støtteberettigelsen vil være baseret på outputindikatorer og forvaltningssystemernes funktion og vil ikke omfatte regler for individuelle støttemodtagere som fastsat i de strategiske planer. »Output« er ikke klart defineret i forslaget. Det er vores opfattelse, at output i forbindelse med visse interventioner afhænger af støttemodtagernes opfyldelse af forpligtelser som fastsat i de strategiske planer.

7. Betalingsorganerne vil skulle sikre lovligheden og den formelle rigtighed af operationer, der finansieres under den fælles landbrugspolitik. Certificeringsorganerne vil skulle kontrollere, at forvaltningssystemerne, som består af forvaltningsorganer og »grundlæggende EU-krav«, fungerer korrekt. De grundlæggende EU-krav vil være defineret som reglerne i forordningen om strategiske planer og den horisontale forordning. Det er uklart, om certificeringsorganernes kontroller vil omfatte de definitioner og specifikke støtteberettigelseskriterier, der fastsættes i de strategiske planer.

8. Kommissionen sigter mod en model for gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, hvor fokus flyttes fra overholdelse til performance. Vi glæder os over Kommissionens ambition om at gå i retning af en performancebaseret model. Efter vores mening indeholder forslaget imidlertid ikke de elementer, som kræves i et effektivt performancebaseret system. Fraværet af klare, specifikke og kvantitative EU-målsætninger giver anledning til usikkerhed om, hvordan Kommissionen vil vurdere medlemsstaternes strategiske planer. Det betyder også, at opfyldelsen af EU's målsætninger ikke kan måles. Den foreslåede ramme indeholder forholdsvis svage incitamenters for performance. Selv hvis målsætningerne langt fra opfyldes, vil det have meget begrænset indvirkning på EU-finansieringen. Gode resultater udløser i bedste fald en marginal »performancebonus«.

9. Følgende elementer skal navnlig være på plads:

- klare, specifikke og kvantitative EU-målsætninger, hvis opfyldelse er målbar
- foranstaltninger, der er tydeligt kædet sammen med målsætninger
- et færdigt sæt af output-, resultat- og effektindikatorer
- krav om, at medlemsstaterne skal indsamle pålidelige og sammenlignelige statistiske oplysninger om disponibel landbrugsindkomst
- gennemsigtige kriterier for vurdering af de strategiske planers indhold og kvalitet
- performancebaserede betalinger til medlemsstaterne.

10. Vi glæder os over Kommissionens forsøg på at gå i retning af en performancebaseret vurdering. En sådan performancebaseret tilgang fjerner dog ikke behovet for at kontrollere lovligheden og den formelle rigtighed. Kommissionens forslag opretholder krav som »egentlig landbruger«-reglen og brugen af direkte betalinger baseret på det antal hektar, landbrugeren ejer eller bruger, der overvåges via det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, herunder systemer til identifikation af landbrugsparceller. Det betyder, at en udbetaling til en støttemodtager kun er formelt rigtig, hvis den opfylder disse krav (selv hvis de specifikt er defineret i medlemsstaternes lovgivning på grundlag af EU-krav). I henhold til forslaget ændrer medlemsstaternes tilsynsrolle sig ikke, selv om certificeringsorganernes kontrol af lovligheden og den formelle rigtighed ikke længere er obligatorisk. Den rapportering og kontrol, som Kommissionen opnår, ændrer sig væsentligt. Ifølge forslaget vil Kommissionen hverken modtage kontrolstatistikker fra betalingsorganerne eller dokumentation for betalingerne til de enkelte landbrugere fra certificeringsorganerne.

11. Kommissionen er fortsat i sidste ende ansvarlig for gennemførelsen af budgettet ⁽⁹⁾, herunder afholdelse af betalinger i medlemsstaterne, i henhold til de regler, der er fastsat i EU-lovgivningen og de dele af de strategiske planer, der er påkrævet i henhold til forordningen. Sådan som vi forstår forslaget, svækker det Kommissionens ansvarlighed i den forbindelse.

12. Kommissionens forslag vil ikke kunne danne grundlag for en »attestationstilgang« til den revisionserklæring, som vi overvejer på nuværende tidspunkt. Hvis forslaget vedtages, vil Kommissionen ikke længere kunne måle, i hvilket omfang betalinger er foretaget i strid med reglerne. Forslaget vil også gøre det vanskeligere at anvende én enkelt revision, navnlig fordi certificeringsorganernes rolle begrænses.

⁽⁹⁾ Artikel 317-319 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

INDLEDNING

13. Den 1. juni 2018 offentliggjorde Kommissionen sit lovgivningsmæssige forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020, som består af tre forordninger ledsaget af en konsekvensanalyse⁽¹⁰⁾ og en samlet begrundelse for alle tre forordninger. Denne indledning følger begrundelsens struktur og anvender samme overskrifter.

14. I kapitlet efter indledningen vurderes forslaget. **Bilag I og II** indeholder vores bemærkninger til den performeramme, Kommissionen foreslår.

Baggrund for forslaget

15. Ifølge Kommissionens begrundelse skal »en moderniseret fælles landbrugspolitik [...] øge sin europæiske merværdi ved at øge ambitionerne på miljø- og klimaområdet og ved at leve op til borgernes forventninger til deres sundhed såvel som til miljøet og klimaet«⁽¹¹⁾. Kommissionen har fortolket målsætningerne for den fælles landbrugspolitik som fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og tilpasset dem til den aktuelle situation, og forslaget definerer ni »specifikke målsætninger« (jf. figur 1).

Figur 1

Målsætninger for den fælles landbrugspolitik



Kilde: Revisionsretten baseret på artikel 39 i TEUF og artikel 5 og 6 i forordningen om strategiske planer.

⁽¹⁰⁾ Tilgængelig på: https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_da.

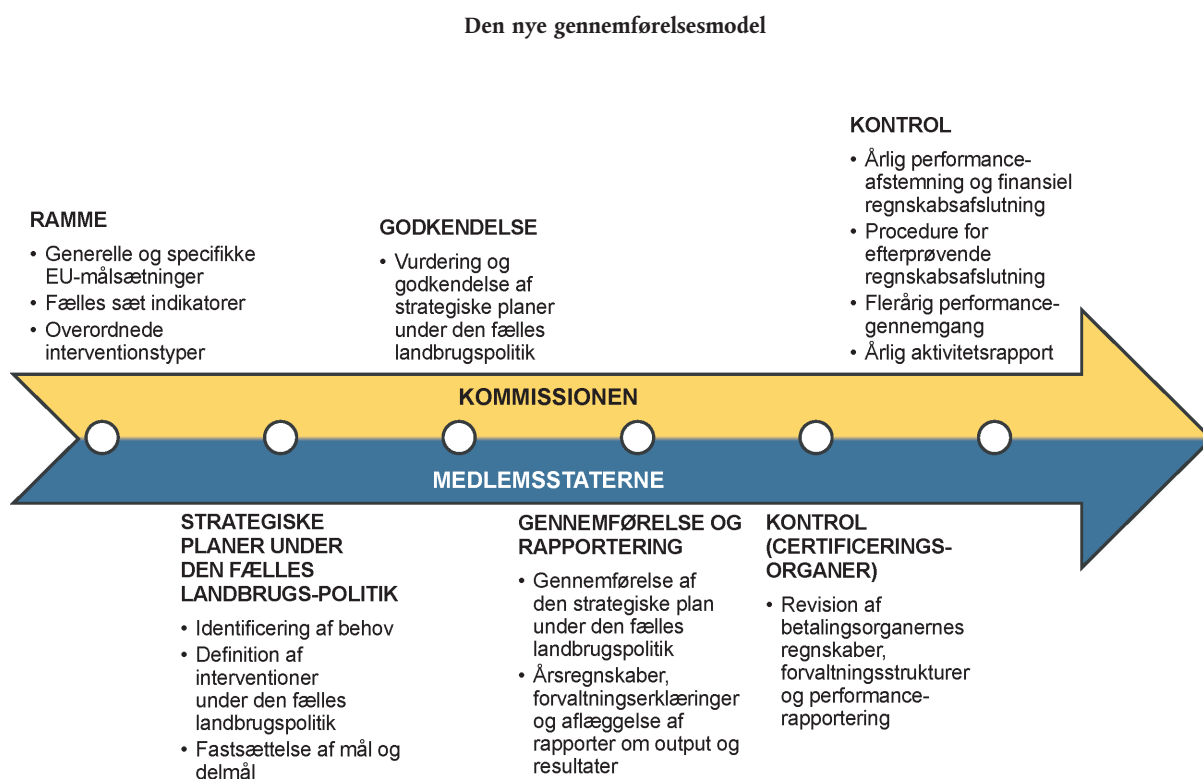
⁽¹¹⁾ Kommissionens begrundelse, s. 1.

Retsgrundlag, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

16. Ifølge forslaget reduceres den lovgivningsmæssige ramme fra fem til tre forordninger. »Forordningen om strategiske planer« indeholder bestemmelser om målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, interventionstyper⁽¹²⁾, der finansieres under den fælles landbrugspolitik, og generelle krav til strategiske planer. »Den horisontale forordning« indeholder finansielle bestemmelser og bestemmelser om overvågning og evaluering, og »ændringsforordningen« overfører blot en stor del af reglerne fra »forordningen om en fælles markedsordning«⁽¹³⁾ til forordningen om strategiske planer.

17. Kommissionen foreslår en ny gennemførelsesmodel og hævder, at det vil give anledning til mere nærhed og øge medlemsstaternes ansvar og ansvarlighed. Ved udelukkende at fastsætte visse parametre i EU-lovgivningen og øge medlemsstaternes valgmuligheder hvad angår politiske instrumenter og ved delvist at lade betalingerne være betinget af realisering af output søger Kommissionen at skifte fokus i den fælles landbrugspolitik fra overholdelse til performance. **Figur 2** illustrerer den nye gennemførelsesmodel.

Figur 2



Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens forslag om den fælles landbrugspolitik efter 2020 og den ledsagende konsekvensanalyse.

18. Landbrugssektoren er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, og de nuværende EU-regler giver medlemsstaterne et vist råderum til at definere, hvordan den fælles landbrugspolitik anvendes. I vores særberetning om grundbetalingsordningen⁽¹⁴⁾ påpegede vi, at det er meget forskelligt, hvordan de enkelte medlemsstater forvalter ordningerne. Tyskland sikrede f.eks. hurtigt konvergens i støtteniveauerne, mens der i Spanien fortsat var store forskelle i de beløb, der blev udbetalt til landbrugerne. Kommissionens oplysninger⁽¹⁵⁾ viser også, at mens de fleste medlemsstater

⁽¹²⁾ Artikel 3 i forordningen om strategiske planer definerer »intervention« som et af medlemsstaterne nærmere fastlagt støtteinstrument, jf. de strategiske planer.

⁽¹³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

⁽¹⁴⁾ Særberetning nr. 10/2018: Grundbetalingsordningen for landbrugere — Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, figur 6.

anvendte koblet støtte, varierede andelen af udgifter hertil (og type støttet produktion) betydeligt. Den nye model med færre EU-regler betyder, at formuleringen af politikken og de specifikke interventioner i stigende grad vil afhænge af de valg, som medlemsstaterne træffer i deres strategiske planer, og Kommissionens godkendelse af disse. Kommissionen sigter mod at bryde forbindelsen mellem EU og de endelige støttemodtagere. Det indebærer, at det er medlemsstaternes ansvar at fastsætte de detaljerede støtteberettigelsesregler, der gælder for de endelige støttemodtagere. Forslaget begrænser dog i høj grad medlemsstaternes valgmuligheder ved f.eks. at gøre visse subsidier obligatoriske. Det er ifølge Kommissionen nødvendigt for at sikre, at den fælles landbrugspolitik fortsat er en fælles politik ⁽¹⁶⁾.

Resultater af efterfølgende evalueringer, høringer af interesserede parter og konsekvensanalyser

19. Vi har tidligere kritiseret ⁽¹⁷⁾ det forhold, at efterfølgende evalueringer ikke er tilgængelige i så god tid, at de kan få reel indflydelse på nye politikker, og anbefalet, at Kommissionen følger princippet om først at evaluere i forbindelse med revisioner af eksisterende lovgivning ⁽¹⁸⁾. Kommissionens første rapport med de første resultater vedrørende virkningerne af den nuværende fælles landbrugspolitik vil imidlertid først være tilgængelig ved udgangen af 2018 ⁽¹⁹⁾. Som nævnt i vores briefingpapir ⁽²⁰⁾ indeholder Kommissionens udgiftsoversigt ikke en vurdering af — eller konklusion om — specifikke programmets EU-merværdi. Den giver derfor begrænset indsigt som vejledning i forbindelse med EU-lovgiverens fremtidige finansieringsbeslutninger.

20. I forbindelse med forslaget hørte Kommissionen interesserede parter ⁽²¹⁾. Det fremgik af høringen, at der er stor interesse for at bevare en fælles landbrugspolitik — navnlig fra støttemodtagernes side — men der var begrænset enighed om fleksibiliteten. Visse interesserede parter opfordrede til større råderum til tilpasning til lokale behov. Andre opfordrede til stærkere EU-foranstaltninger for at sikre lige vilkår. Høringen indikerede, at tilpasning til klimaforandringer og miljøbeskyttelse er områder, der bedst håndteres via EU-tiltag.

21. Kommissionen vurderede forskellige sammensætninger af politiske instrumenter i sin konsekvensanalyse, der oprindeligt omfattede et referencescenarie og fire løsningsmodeller. Kommissionen fjernede dog den løsningsmodel, der vedrørte afvikling af den fælles landbrugspolitik ⁽²²⁾, fra sin konsekvensanalyse på grundlag af anbefalingen fra Udvalget for Forskriftskontrol og med den begrundelse, at det ville være en tilsidesættelse af de traktatmæssige forpligtelser at udfase den fælles landbrugspolitik. Kommissionen behandlede ligestillingsspørgsmål i forbindelse med inddragelsen af mål for bæredygtig udvikling i sin konsekvensanalyse, men det lader til at have haft begrænset indvirkning på forslaget.

22. Resultaterne af konsekvensanalysen fremhævede vanskelige kompromiser, men drog ikke konklusioner om den foretrukne kombination af politiske instrumenter. Kommissionens endelige forslag svarer ikke til nogen af de løsningsmodeller, der blev vurderet i konsekvensanalysen. Som tidligere nævnt ⁽²³⁾ er det ikke let at fastsætte de vigtigste resultater og budskaber i konsekvensanalysen. Det er navnlig vanskeligt at fastlægge, hvordan de foreslåede foranstaltninger vil opfylde de af Kommissionen fastsatte målsætninger.

23. Selve konsekvensanalysen var ikke genstand for en offentlig høring. Den endelige udgave blev offentliggjort sammen med forslaget. Vi har tidligere anbefalet Kommissionen ⁽²⁴⁾ at offentliggøre foreløbige dokumenter, såsom køreplaner og udkast til konsekvensanalyser, til orientering og for at give mulighed for at fremsætte bemærkninger.

⁽¹⁶⁾ Afsnit 1.4.2 i den finansieringsoversigt, der ledsager forslaget.

⁽¹⁷⁾ F.eks. særberetning nr. 16/2017: Udvikling af länddistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater.

⁽¹⁸⁾ Anbefaling 4 i særberetning nr. 16/2018: Efterfølgende revision af EU-lovgivning: et veletableret, men ufuldstændigt system.

⁽¹⁹⁾ Artikel 110, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013: »Kommissionen forelægger en første rapport om gennemførelsen af denne artikel, herunder om de første resultater vedrørende virkningerne af den fælles landbrugspolitik, for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. december 2018. En anden rapport, som indeholder en evaluering af virkningerne af den fælles landbrugspolitik, forelægges senest den 31. december 2021.« (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).

⁽²⁰⁾ Den Europæiske Revisionsrets briefingpapir »The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework« (juli 2018).

⁽²¹⁾ Herunder en offentlig onlinehøring med 58 520 svar, hvoraf 36,5 % var fra landbrugere, møder med »dialoggrupper i civilsamfundet« og specialiserede workshopper.

⁽²²⁾ Det Fælles Forskningscenter (JRC) »Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020«.

⁽²³⁾ Særberetning nr. 3/2010: Konsekvensanalyser i EU-institutionerne: Er de en hjælp i beslutningsprocessen?

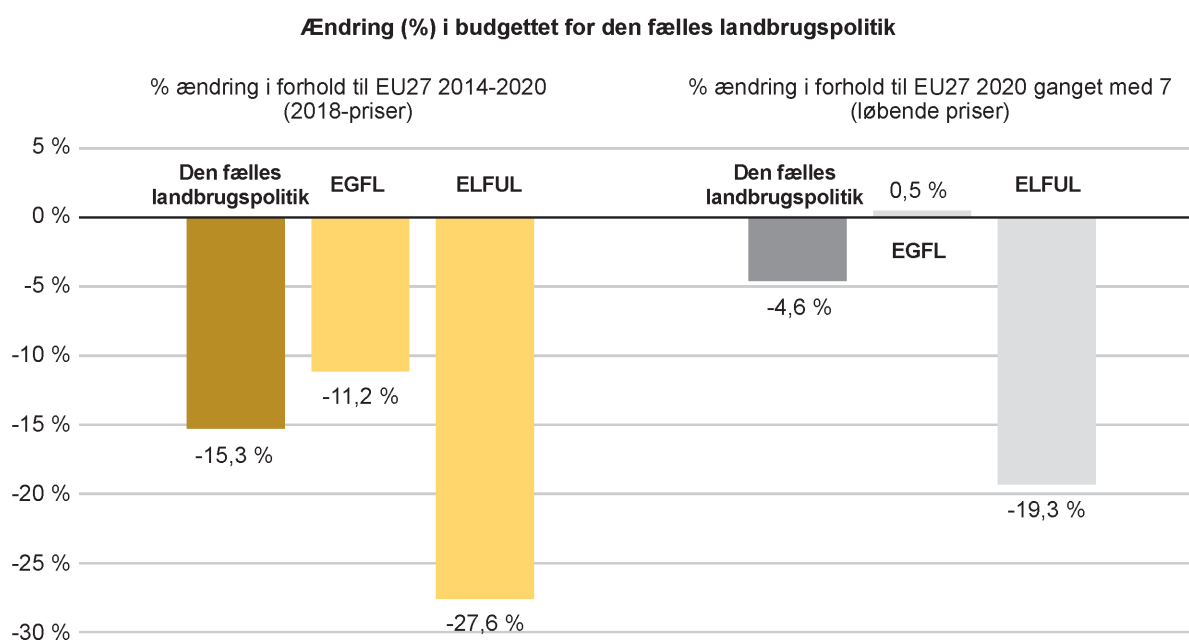
⁽²⁴⁾ Særberetning nr. 3/2010: Konsekvensanalyser i EU-institutionerne: Er de en hjælp i beslutningsprocessen?

Virkninger for budgettet

24. Ifølge forslaget vil der blive bevilget færre midler til den fælles landbrugspolitik end i indeværende periode⁽²⁵⁾. Omfanget af denne reduktion afhænger af, hvordan den beregnes. Ifølge vores briefingpapir om forslaget til den flerårige finansielle ramme er der tale om en reduktion på 15 %, hvorimod Kommissionen sædvanligvis henviser til en reduktion på 5 %⁽²⁶⁾ (jf. **figur 3**). Forskellene afhænger i høj grad af det referencescenarie, der vælges til sammenligningen⁽²⁷⁾, og af, hvorvidt der anvendes løbende eller konstante priser⁽²⁸⁾.

Figur 3

Forskellige metoder til beregning af den foreslåede ændring i den fælles landbrugspolitik budget



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

Andre forhold

25. Kommissionen foreslår at bevare den nuværende nomenklatur med to finansieringsinstrumenter på landbrugsområdet (EGFL og ELFUL), selv om de ikke længere vil være underlagt særskilte programmeringsprocesser i medlemsstaterne. Kommissionen foreslår at erstatte »programmer for udvikling af landdistrikterne«⁽²⁹⁾ med strategiske planer, som omfatter alle foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik (direkte betalinger, markedsforanstaltninger, udvikling af landdistrikterne)⁽³⁰⁾. Medlemsstaternes valgmuligheder med hensyn til udgifter til den fælles landbrugspolitik vil dog være forbundet med begrænsninger som beskrevet i **tekstboks 2**.

⁽²⁵⁾ Selv uden Det Forenede Kongeriges andel af den fælles landbrugspolitik budget, som beløb sig til 27,7 milliarder euro i 2014-2020.

⁽²⁶⁾ Begrundelse til forslaget til forordning, COM(2018) 392, og vores briefingpapir: »The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework«.

⁽²⁷⁾ Baseret på Kommissionens arbejdsdokument — sammenligningstabel mellem forslaget til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 og den flerårige finansielle ramme for 2014-2020, 6. juni 2018. Begge beregninger udelukker Det Forenede Kongeriges andel af budgettet, men en af dem bruger det seneste år i den nuværende flerårige finansielle ramme som sammenligningsgrundlag (og ganger det med syv i et forsøg på at se bort fra virkningerne af konvergens med hensyn til direkte betalinger og medlemsstaternes beslutninger om at overføre midler mellem EGFL og ELFUL), mens den anden anvender de samlede bevillinger for 2014-2020 som referencescenarie.

⁽²⁸⁾ Kommissionen bruger udtrykket »løbende priser« som henvisning til absolutte beløb, der skal udbetales, eller for hvilke der er indgået forpligtelser i et givet år. For at tage højde for inflationen bruger Kommissionen også »konstante priser« (2011-priser for indeværende periode og 2018-priser for den kommende periode), beregnet ved hjælp af en »årlig deflator« på 2 % svarende til Den Europæiske Centralbanks inflationsmål. Denne justering er en EU-budgetforanstaltning og afspejler ikke nødvendigvis den reelle inflation i EU.

⁽²⁹⁾ De nuværende programmeringsdokumenter for ELFUL er reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487).

⁽³⁰⁾ Den strategiske planlægning for ELFUL har allerede fundet sted som led i programmerne for udvikling af landdistrikterne.

Tekstboks 2 — Mulighederne for strategisk planlægning af direkte betalinger

Medlemsstaterne vil skulle anvende strategisk planlægning på de direkte betalinger, men forslaget begrænser medlemsstaternes fleksibilitet væsentligt.

Medlemsstaterne vil kunne bruge omkring 7 %⁽³¹⁾ til sektorspecifikke interventioner og op til 12 %⁽³²⁾ til koblede betalinger, men den resterende del af EGFL-midlerne vil være forbeholdt afkoblet indkomststøtte⁽³³⁾ og økoordninger⁽³⁴⁾ for landbrugere.

Medlemsstaterne vil skulle tilbyde økoordninger, men der vil ikke være nogen budgetmæssige minimumskrav, og ordningerne vil være frivillige. Det er derfor sandsynligt, at størstedelen af EGFL-midlerne fortsat vil blive bevilget til afkoblet indkomststøtte til landbrugere, udbetalt pr. hektar jord. Medlemsstaterne vil skulle tilpasse støttesatserne i en region eller mindske variationerne i deres enhedsværdi mellem landbrugere (såkaldt intern konvergens)⁽³⁵⁾.

Forslaget vil indføre et bindende loft over betalinger til individuelle landbrugere⁽³⁶⁾, og gøre omfordelingsbetalinger obligatoriske⁽³⁷⁾.

VURDERING AF FORSLAGET

26. Efter Kommissionens meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug i november 2017 offentliggjorde vi et briefingpapir om den fælles landbrugspolitik fremtid. I briefingpapiret fastsatte vi kriterierne for vores revision af det lovgivningsmæssige forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020. Disse kriterier danner grundlag for vores vurdering i denne del af udtalelsen. De er baseret på vores programlogiske model (forklaret i punkt 19 og figur 4 i briefingpapiret), som beskriver, hvordan offentlige interventioner kan opnå sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. På den måde er vores udtalelse en vurdering af sparsommeligheden, produktiviteten og effektiviteten, og vores konklusioner skal fremme løsninger, der vil forbedre alle disse tre aspekter.

Vurdering af behovene i forbindelse med den fælles landbrugspolitik**Kriterier**

- 1.1. Behovene er fastlagt på grundlag af solid dokumentation.
- 1.2. Det er dokumenteret, at det giver merværdi at adressere disse behov på EU-niveau.
- 1.3. Forslaget under den fælles landbrugspolitik tager hensyn til langsigtede tendenser.
- 1.4. Forslaget under den fælles landbrugspolitik angiver klart sine fordelingsmæssige virkninger.

27. Kommissionen har i sin meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug beskrevet, hvad den betragter som de vigtigste behov i EU's landbrugssektor. Den uddybde disse yderligere i sit baggrundsdokument om økonomiske og samfundsøkonomiske udfordringer og udfordringer inden for miljø og klimaforandringer. Kommissionen henviser til, at landbrugsindkomsten ligger under de gennemsnitlige lønninger for økonomien som helhed, som et argument for direkte betalinger⁽³⁸⁾. Som vi påpegede i vores briefingpapir, tager Kommissionens data imidlertid ikke højde for indtægtskilder ud over landbrug.

⁽³¹⁾ Omkring 21 milliarder euro beregnet som forskellen mellem det samlede foreslåede EGFL-budget og bevillingerne til direkte betalinger i henhold til artikel 81, stk. 1, i og bilag IV til forordningen om strategiske planer.

⁽³²⁾ Artikel 86, stk. 5, i forordningen om strategiske planer.

⁽³³⁾ Grundlæggende indkomststøtte er obligatorisk i henhold til artikel 17 i forordningen om strategiske planer.

⁽³⁴⁾ Artikel 28 i forordningen om strategiske planer.

⁽³⁵⁾ I henhold til artikel 20 i forordningen om strategiske planer sikrer medlemsstaterne senest for ansøgningsåret 2026, at alle betalingsrettigheder har en værdi på mindst 75 % af det gennemsnitlige fastlagte enhedsbeløb for grundlæggende indkomststøtte for ansøgningsåret 2026 som fastsat i de strategiske planer. De kan fastsætte et maksimum for nedsættelsen, der for sin del ikke må være lavere end 30 %.

⁽³⁶⁾ Artikel 15 i forordningen om strategiske planer.

⁽³⁷⁾ I henhold til de nuværende regler er omfordelingsbetalinger frivillige (artikel 1 og 41 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608)).

⁽³⁸⁾ Konsekvensanalysen, del I, s. 7.

28. I vores briefingpapir om den fælles landbrugspolitik fremtid gav vi udtryk for det synspunkt, at der ikke var offentliggjorte data nok om landbrugeres indkomst til at »underbygge påstanden om, at landbrugshusholdningerne som helhed har behov for betydelig støtte, hvis de skal opnå en rimelig levestandard«. Kommissionens analyse af landbrugernes indkomst har ikke ændret sig i konsekvensanalysen, og der fastsættes ikke noget krav om, at medlemsstaterne skal indsamle pålidelige og sammenlignelige statistiske oplysninger om disponibel landbrugsindkomst⁽³⁹⁾. Andre nøgledata og tendenser af relevans for landbrugssektoren, som vi fremhævede i briefingpapiret, er f.eks. følgende:

- færre, men større bedrifter: I 2013 var der 10,8 millioner bedrifter (et fald på 22 % i forhold til 2007), mens den gennemsnitlige størrelse steg fra 12,6 ha til 16,1 ha
- en nedgang på 25 % i antallet af beskæftigede i landbruget (fra 12,8 millioner fuldtidsækvivalenter i 2005 til 9,5 millioner i 2017)
- siden 2010 har EU været nettoeksportør af fødevarer med et handelsoverskud på 20,5 milliarder euro i 2017, primært hidrørende fra forarbejdede fødevarer og drikkevarer — EU er nettoimportør af uforarbejdede landbrugsprodukter⁽⁴⁰⁾
- en gennemsnitlig bedrift beskæftiger under én fuldtidsbeskæftiget
- selv om de forskellige sektors performance varierer meget, har der været en betydelig stigning i indkomsten fra landbrugsvirksomhed pr. fuldtidsbeskæftiget
- en aldrende landbrugsbefolkning og et faldende antal unge landbrugere: For hver 100 bedriftsledere på over 55 år faldt antallet af bedriftsledere på under 35 år fra 14 i 2010 til 11 i 2013.

29. Kommissionen lader til at have taget højde for planlægningen på mellemlang sigt, idet konsekvensanalysen omfatter planlægning frem til 2030. Kommissionens mere langsigtede vision for EU's landbrug (under hensyntagen til teknologiske, klimamæssige, samfundsmæssige og demografiske ændringer osv.) fremgår imidlertid ikke tydeligt.

30. Medlemsstaterne vil skulle vurdere deres lokale behov i de strategiske planer og basere deres valg af interventioner på disse. Den foreslåede model vil overføre flere ansvarsområder fra EU til medlemsstaterne, ikke blot for ELFUL, men også for EGFL. Et eksempel herpå vedrører vores nye anbefaling⁽⁴¹⁾ om, at Kommissionen bør vurdere indkomstsituationen for alle grupper af landbrugere og analysere deres behov for indkomststøtte, inden der fremsættes forslag til den fremtidige udformning af den fælles landbrugspolitik (jf. **tekstboks 3**). Ifølge forslaget vil medlemsstaterne være ansvarlige for at foretage sådanne vurderinger⁽⁴²⁾. Som nævnt er det centrale indkomstinstrument imidlertid i det store hele fastsat i den foreslåede EU-lovgivning (jf. punkt 25). Hvis en medlemsstat f.eks. var bekymret over støttens indvirkning på kønsaspektet (ifølge Kommissionens tal modtager mænd omkring tre femtedele af støtten, kvinder en ottendedel og virksomheder den resterende del), ville den således have begrænsede muligheder for at ændre denne fordeling.

⁽³⁹⁾ Sådanne statistiske oplysninger findes i visse medlemsstater, jf. punkt 29 og tekstboks 1 i særberetning nr. 1/2016: Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?

⁽⁴⁰⁾ Jf. figur 3 i vores briefingpapir om den fælles landbrugspolitik fremtid.

⁽⁴¹⁾ Særberetning nr. 10/2018: Grundbetalingsordningen for landbrugere — Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset.

⁽⁴²⁾ I henhold til artikel 95, stk. 1, og artikel 96 i forordningen om strategiske planer vil medlemsstaterne skulle fastsætte behov for hver specifik målsætning som omhandlet i samme forordnings artikel 6.

Tekstboks 3 — Anbefaling 3 i særberetning nr. 10/2018⁽⁴³⁾

Før Kommissionen fremsætter forslag til den fremtidige udformning af den fælles landbrugspolitik, bør den vurdere indkomstsituationen for alle grupper af landbrugere og analysere deres behov for indkomststøtte, idet den tager højde for den nuværende fordeling af EU-støtte og national støtte, jordens landbrugspotentiale, forskelle mellem arealer, der primært anvendes til henholdsvis landbrugsproduktion og bevarelse, landbrugets omkostninger og levedygtighed, indkomsten fra fødevareproduktion og anden landbrugsproduktion samt fra ikke-landbrugsmæssige kilder, de faktorer, der har betydning for bedrifternes effektivitet og konkurrenceevne, og værdien af de offentlige goder, som landbrugerne leverer.

Kommissionen bør fra begyndelsen forsyne de foreslåede foranstaltninger med hensigtsmæssige operationelle målsætninger og basislinjer, som gør det muligt at måle støttens resultater.

31. Kommissionen sigter mod at tackle koncentrationen af støtte i større bedrifter ved at foreslå et obligatorisk loft over og omfordeling af direkte betalinger⁽⁴⁴⁾ i overensstemmelse med vores anbefalinger fra 2011⁽⁴⁵⁾. Muligheden for at trække lønomkostninger — herunder omkostninger til ulønnet arbejdskraft — fra det beløb for direkte betalinger, der tages i betragtning i forbindelse med loftet, vil imidlertid begrænse foranstaltningens virkning.

32. Generelt har Kommissionen ikke fremlagt overbevisende dokumentation for, at der er behov for EU-interventioner inden for alle de foreslåede områder. Der er ingen tvivl om, at der er brug for EU-foranstaltninger inden for miljø og klimaforandringer, men de data, Kommissionen bruger som udgangspunkt for sin behovsvurdering af landbrugeres indkomst, er utilstrækkelige. I sin konsekvensanalyse analyserede Kommissionen ganske vist de fordelingsmæssige virkninger af de mulige løsningsmodeller, men der er ingen analyse heraf i det endelige forslag.

Vurdering af målene for den fælles landbrugspolitik**Kriterier**

- 2.1. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er klart defineret og afspejler de fastsatte behov og den langsigtede vision for den fælles landbrugspolitik.
- 2.2. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er omsat til kvantificerede mål for effekt og resultater.
- 2.3. EU's mål for den fælles landbrugspolitik er i overensstemmelse med andre generelle og sektorspecifikke EU-politikmål og internationale forpligtelser⁽⁴⁶⁾.

33. Kommissionens forslag indeholder politiske målsætninger (jf. punkt 15), men søger at overføre ansvaret for at træffe afgørelse om specifikke interventioner og målsætninger til medlemsstaterne (via de »strategiske planer«). Størstedelen af den fælles landbrugspolitik budget vil fortsat gå til finansiering af direkte betalinger til landbrugere⁽⁴⁷⁾. Eftersom der ikke er nøjagtige oplysninger om landbrugeres husholdningsindkomst (jf. punkt 27 og 28), er det vanskeligt at se, hvordan der kan formuleres og følges op på specifikke mål og målsætninger.

34. De »specifikke målsætninger« i artikel 6 i forordningen om strategiske planer er ikke klart defineret. De er hverken specifikke eller omsat til kvantificerede mål. Som tidligere nævnt⁽⁴⁸⁾ giver utilstrækkeligt fokuserede ambitiøse målsætninger ikke succes i praksis. Manglen på klare målsætninger og kvantificerede mål er et tilbagevendende spørgsmål

⁽⁴³⁾ Særberetning nr. 10/2018: Grundbetalingsordningen for landbrugere — Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 15, artikel 18, stk. 2, artikel 26 og artikel 27 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁴⁵⁾ Særberetning nr. 5/2011: Enkeltbetalingsordningen (SPS): emner, der bør tages op til behandling, for at den økonomiske forvaltning kan blive mere forsvarelig.

⁽⁴⁶⁾ Eksempelvis forpligtelser, der følger af FN's klimakonference i 2015 (COP21), målene for bæredygtig udvikling og WTO.

⁽⁴⁷⁾ Jf. figur 4.

⁽⁴⁸⁾ Jf. kapitel 3 i årsberetningen for 2014.

i vores særberetninger ⁽⁴⁹⁾. På mange områder har Kommissionen tilstrækkelige oplysninger til at skabe et referencescenarie, som den kan bruge til at vurdere medlemsstaternes målsætninger i deres strategiske planer.

35. Et eksempel på den svage forbindelse mellem de foreslåede typer interventioner og målsætningerne er, at det i forslaget, noget vagt, angives, at medlemsstaterne »søger« at sikre, at der kun kan ydes direkte betalinger, hvis de effektivt bidrager ⁽⁵⁰⁾ til opfyldelsen af målsætningerne for den fælles landbrugspolitik (jf. punkt 15). Det fremgår imidlertid ikke tydeligt, hvilke specifikke målsætninger der henvises til, eller om et sådant bidrag kan kvantificeres. Et af de foreslåede hovedmål for direkte betalinger vedrører fødevarerikkerhed ⁽⁵¹⁾. Denne målsætnings relevans i en europæisk sammenhæng er tvivlsom, som den er formuleret aktuelt. Bekæmpelse af klimaforandringer er sandsynligvis mere relevant for fødevarerikkerheden end landbrugsindkomststøtte (jf. **tekstboks 4**).

Tekstboks 4 — Fødevarerikkerhed

Begrebet fødevarerikkerhed vedrører fødevareforsyning og folks adgang hertil. Ifølge den endelige rapport fra verdenstopmødet om fødevarerikkerhed i 1996 er fødevarerikkerhed en realitet, når alle mennesker på et hvilket som helst tidspunkt har fysisk og økonomisk adgang til tilstrækkeligt med sikker og ernæringsrigtig mad, der opfylder deres ernæringsmæssige behov og fødevarepræferencer for en aktiv og sund tilværelse ⁽⁵²⁾. Denne definition dannede udgangspunkt for EU's politiske ramme for fødevarerikkerhed, der blev vedtaget i 2010 ⁽⁵³⁾.

Ifølge en ny vurdering ⁽⁵⁴⁾ er underernæring i EU sjælden, og forekomsten af fødevareusikkerhed er lav. De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation konkluderer imidlertid, at klimaforandringernes virkninger giver anledning til store udfordringer for landbruget. Håndtering af klimaforandringer og miljømæssige udfordringer (herunder bæredygtige produktionsmetoder), begrænsning af madspild og affald og beskyttelse af naturressourcerne er afgørende for vores fremtidige fødevarerikkerhed.

36. Flere af målsætningerne blander forskellige begreber, hvilket vil gøre det vanskeligt at følge op på og kvantificere opfyldelsen af de pågældende målsætninger. Hvis lovgiveren ønsker at bevare disse politiske målsætninger, bør deres anvendelsesområde præciseres. Som eksempler kan nævnes:

- Artikel 6, stk. 1, litra a), vedrører flere målsætninger, hvis årsagssammenhæng ikke er dokumenteret. En opdeling af målsætningerne ville gøre det lettere at fastsætte mål og måle, om de opfyldes
- Artikel 6, stk. 1, litra b), indebærer, som bestemmelsen er formuleret nu, et bredere anvendelsesområde end landbrugssektoren, men de resultat- og effektindikatorer, der foreslås for denne målsætning i bilag I til forordningen om strategiske planer, er begrænset til landbrug og handel med landbrugsfødevarer
- Artikel 6, stk. 1, litra g), fastsætter en målsætning, der omfatter to meget forskellige begreber, nemlig tiltrækning af unge landbrugere og fremme af virksomhedsudviklingen i landdistrikterne; begge målsætninger ville blive mere konsekvente, hvis sidstnævnte begreb blev flyttet til målsætningen i artikel 6, stk. 1, litra h).

⁽⁴⁹⁾ F.eks. særberetning nr. 25/2015 »EU's støtte til infrastruktur i landdistrikterne har potentiale til at give væsentlig mere valuta for pengene«, særberetning nr. 1/2016 »Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?«, særberetning nr. 21/2017 »Forgroennelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv«, særberetning nr. 16/2017 »Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater«, særberetning nr. 10/2017 »EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte«, særberetning nr. 10/2018 »Grundbetalingsordningen for landbrugere — Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset«.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 16, stk. 2, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁵¹⁾ Artikel 6, stk. 1, litra a), i forordningen om strategiske planer: at støtte en bæredygtig landbrugsindkomst og modstandsdygtighed i hele Unionen med henblik på at øge fødevarerikkerheden.

⁽⁵²⁾ Verdenstopmødet om fødevarerikkerhed i 1996: Romerklæringen om verdens fødevarerikkerhed, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010)127 final: EU-rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevarerikkerhedsproblemer.

⁽⁵⁴⁾ De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation (2017): »The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia«.

37. EU har givet kvantificerede internationale tilsagn om bekæmpelse af klimaforandringer. Et centralt EU-mål er, at EU's samlede drivhusgasemissioner inden 2030 skal reduceres med 40 % i forhold til 1990-niveauerne⁽⁵⁵⁾. Baseret på forslaget forventer Kommissionen, at 40 % af de samlede bevillinger til den fælles landbrugspolitik⁽⁵⁶⁾ skal gå til at nå dette mål. Det er imidlertid ukendt, hvor stort et bidrag disse midler vil yde til at bekæmpe klimaforandringer, eftersom det afhænger af de foranstaltninger, som medlemsstaterne vælger i deres strategiske planer.

38. Det største bidrag til udgiftsmålet er vægtningen på 40 %⁽⁵⁷⁾ for udgifter til grundlæggende indkomststøtte. Dette skøn er baseret på det forventede bidrag fra »konditionalitetsordningen«⁽⁵⁸⁾, som er efterfølgeren til krydsoverensstemmelses- og forgrønnelsesordningen. Vi har allerede sat spørgsmålstegn ved begrundelsen for det tilsvarende tal fra indeværende periode — 19,46 %⁽⁵⁹⁾ — og meddelt, at det ikke er et forsigtigt skøn⁽⁶⁰⁾. Vi finder således, at det skønnede bidrag fra den fælles landbrugspolitik til målsætninger for klimaforandringer er urealistisk. En overvurdering af den fælles landbrugspolitik bidrag vil kunne give anledning til lavere finansielle bidrag fra andre politiske områder og dermed reducere det samlede bidrag fra EU-udgifterne til modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer. I stedet for at bruge vægtningen på 40 % for al direkte indkomststøtte vil en mere pålidelig metode til at vurdere bidraget være kun at bruge denne vægtning for direkte indkomststøtte til områder, hvor landbrugere rent faktisk anvender metoder til modvirkning af klimaforandringer (f.eks. beskyttelse af vådområder og tørveområder⁽⁶¹⁾).

39. Ifølge Kommissionens forslag har miljø- og klimamålsætninger høj prioritet, og den fælles landbrugspolitik bør være mere ambitiøs for så vidt angår disse målsætninger⁽⁶²⁾. Ambitionsniveauet vil — med forbehold af ovennævnte begrænsninger — skulle fastsættes i de strategiske planer. Medlemsstaterne vil skulle fastsætte kvantificerede mål for resultatindikatorer i deres strategiske planer. Medlemsstaterne vil skulle begrunde disse mål⁽⁶³⁾, men forslaget indeholder ikke bestemmelser om, at de skal fremlægge dokumentation for referencescenariet for at gøre det muligt for Kommissionen at vurdere ambitionsniveauet for målene. Kommissionen vil skulle vurdere disse målsætninger og begrundelsen herfor i forbindelse med godkendelsen af de strategiske planer. Det er uklart, hvordan Kommissionen vil foretage sin vurdering eller sikre et tilstrækkeligt højt ambitionsniveau, eftersom der ikke vil være fastsat kvantificerede EU-målsætninger. Lovgiveren kan f.eks. inddrage allerede fastsatte EU-målsætninger og forpligtelser i henhold til FN's mål for bæredygtig udvikling, såsom reduktion af drivhusgasemissioner, i beskrivelsen af, hvordan Kommissionen skal vurdere de strategiske planer⁽⁶⁴⁾.

40. Forslaget forklarer ikke, hvordan Kommissionen skal foretage sin vurdering af de strategiske planer. Henvisningen i artikel 92 i forordningen om strategiske planer til et »øget ambitionsniveau med hensyn til miljø- og klimamålsætninger« ville ligge til grund for Kommissionens vurdering. Det forklares dog ikke, hvad der forstås ved formuleringer som »tilstræber [...] at yde et større samlet bidrag« og »redegør i deres strategiske planer [...] for, hvordan de har til hensigt at nå det samlede bidrag«. Det er fortsat uklart, hvordan Kommissionen kan vurdere eller måle et sådant ambitionsniveau.

41. En forordning kan ikke foregribe alle fremtidige udfordringer for en diversificeret og omfattende udgiftspolitik som den fælles landbrugspolitik. Det betyder, at Kommissionen vil skulle have en vis grad af fleksibilitet i sin forvaltning af politikken. Denne overvejelse forklarer dog ikke, hvorfor de foreslåede målsætninger for den fælles landbrugspolitik hverken er tydeligt defineret eller omsat til kvantificerede mål. Uden klare målsætninger og kvantificerede mål vil Kommissionen ikke kunne vurdere politikens performance med hensyn til det ønskede resultat. Klare og specifikke målsætninger bør være udgangspunktet for et effektivt performancebaseret system.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_da.

⁽⁵⁶⁾ Sporing af klimarelaterede udgifter (betragtning 52 og artikel 87 i forordningen om strategiske planer).

⁽⁵⁷⁾ Artikel 87 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁵⁸⁾ Artikel 11 i forordningen om strategiske planer og »normer for god landbrugs- og miljømæssig stand« i bilag III til forordningen om strategiske planer.

⁽⁵⁹⁾ Jf. figur 7 i særberetning nr. 31/2016: Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås.

⁽⁶⁰⁾ »Forsigtighed« er et af de fælles principper for sporing af klimarelaterede udgifter (Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking), som blev udviklet af den fælles klimafinansieringsgruppe af multilaterale udviklingsbanker og International Development Finance Club (IDFC). Ifølge dette princip gælder det, at når der ikke er adgang til data, foretrækkes det at underrapportere frem for at overrapportere klimafinansiering for at forhindre usikkerhed.

⁽⁶¹⁾ »Normer for god landbrugs- og miljømæssig stand for jord«, nr. 2 i bilag III til forordningen om strategiske planer.

⁽⁶²⁾ Eksempelvis i konsekvensanalysen og betragtning 16 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁶³⁾ Artikel 96-97 og artikel 115-116 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 106, stk. 2, i forordningen om strategiske planer.

Vurdering af inputtene i den fælles landbrugspolitik**Kriterier**

- 3.1. Midlerne tildeles på grundlag af en behovsvurdering og de forventede resultater.
- 3.2. Midlerne bruges på områder, hvor de kan give betydelig EU-merværdi.

42. I sin konsekvensanalyse analyserede Kommissionen tildelingen af midler til forskellige ordninger. Det gjorde den ved at simulere effekten på målsætningerne under den fælles landbrugspolitik af forskellige kombinationer af politiske løsningsmodeller og bevillinger af midler. Konsekvensanalysen indeholdt ikke nogen konklusioner om, hvilken løsningsmodel der ville være den bedste, men konkluderede nærmere generelt, at der er tale om et vanskeligt kompromis mellem de politiske løsningsmodeller. Løsningsmodeller, der omfatter mere ambitiøse miljøordninger, er f.eks. forbundet med en forventet nedgang i landbrugernes indkomst.

43. Ifølge forslaget vil EGFL omfatte direkte støtte til landbrugere med en finansiering på 100 % over EU's budget. ELFUL vil omfatte miljø- og klimaforpligtelser, landbrugsinvesteringer og visse andre landbrugsprojekter med medfinansiering fra medlemsstaterne. De foreslåede medfinansieringsniveauer afspejler ikke Kommissionens oprindelige intention om, at støtteintensiteten skal afhænge af EU-merværdien⁽⁶⁵⁾. Økoordninger vil f.eks. være 100 % EU-finansierede⁽⁶⁶⁾, selv om de kan være mindre ambitiøse end miljøforpligtelser, som vil kræve en medfinansiering fra medlemsstaterne på 20 %⁽⁶⁷⁾. Der er ingen grund til at opretholde denne sondring, ej heller terminologien med særskilte »fonde«. En kombination heraf ville f. eks. gøre det lettere at kæde EU-medfinansieringsniveauet sammen med EU-merværdien.

44. Bilagene til forordningen om strategiske planer indeholder den foreslåede finansielle bevilling til de enkelte medlemsstater. Disse bevillinger er ikke fastsat på grundlag af medlemsstaternes behov eller tilsagn om at opnå specifikke resultater. Medlemsstaterne vil skulle tildele midler til individuelle foranstaltninger baseret på deres behovsvurderinger i de strategiske planer. **Figur 4** illustrerer den foreslåede fleksibilitet og de foreslåede begrænsninger i den fælles landbrugspolitik budget.

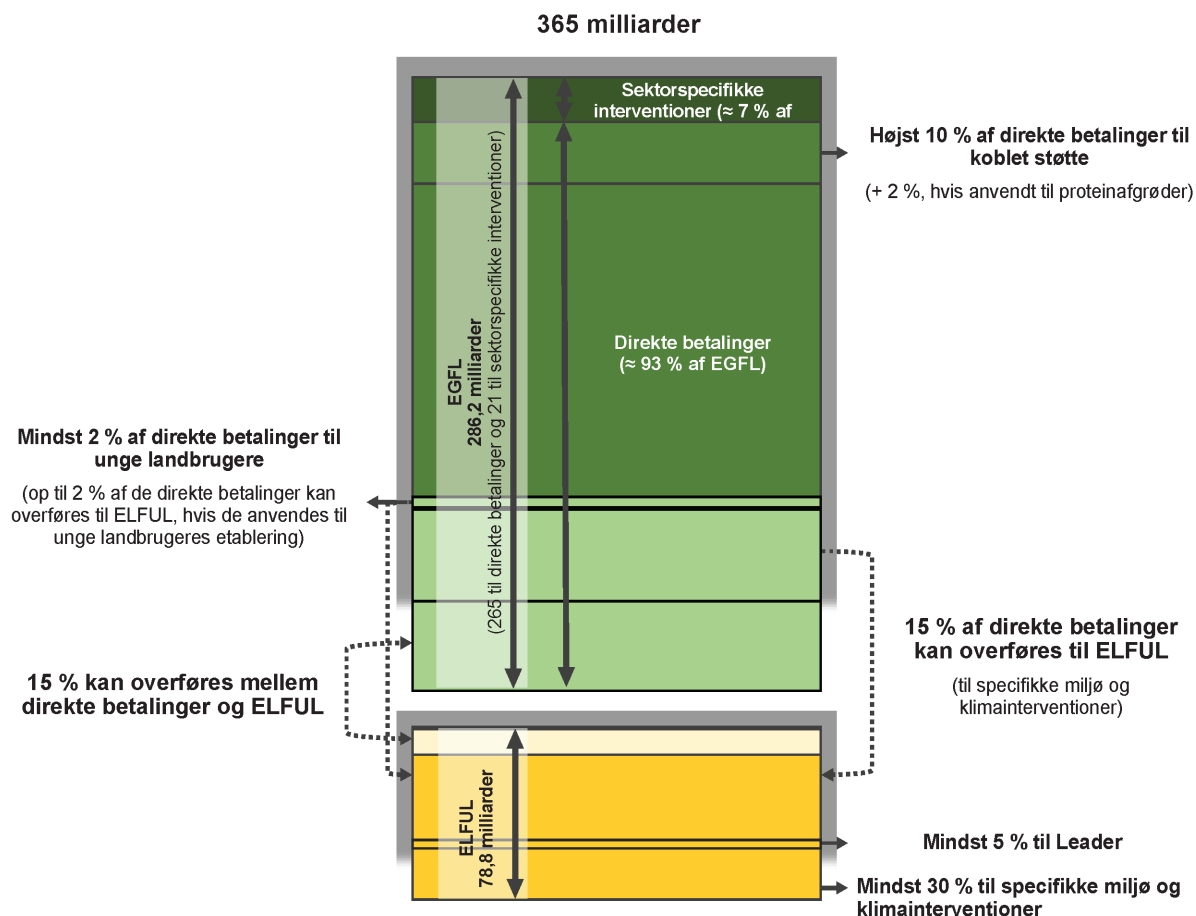
⁽⁶⁵⁾ Jf. s. 11 i Kommissionens oplæg om fremtiden for EU's finanser.

⁽⁶⁶⁾ Ordninger til gavn for klimaet og miljøet baseret på artikel 14, stk. 6, litra d), og artikel 28 i forordningen om strategiske planer finansieres af EGFL i henhold til samme forordnings artikel 79, stk. 1.

⁽⁶⁷⁾ Miljø- og klimaforpligtelser baseret på artikel 65 i forordningen om strategiske planer finansieres af ELFUL op til en maksimal bidragsats på 80 %, jf. samme forordnings artikel 79, stk. 2, og artikel 85, stk. 3.

Figur 4

Fleksibilitet og begrænsninger i den fælles landbrugspolitik budget



Kilde: Revisionsretten baseret på artikel 82, 83 og 86 i og bilag IV-IX til forordningen om strategiske planer og Kommissionens arbejdsdokumenter.

45. Ifølge forordningen er mindst 30 % af ELFUL-bidraget⁽⁶⁸⁾ forbeholdt interventioner med fokus på miljø og klimaforandringer, og mindst 2 % af EGFL-bidraget⁽⁶⁹⁾ er forbeholdt interventioner vedrørende generationsskifte. Øremærkningen af midler, sammen med en række andre aspekter⁽⁷⁰⁾ i forslaget, afspejler prioriteringen af at tiltrække unge landbrugere og afhjælpe de svagheder, der blev fastlagt i vores seneste særberetning om emnet⁽⁷¹⁾. De demografiske forhold i landområderne varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, men ingen medlemsstat kan konkludere, at der ikke er brug for en yderligere indsats for at fremme generationsskiftet. Den kendsgerning, at EU-midler altid automatisk vil være tilgængelige til sådanne formål, svækker medlemsstaternes incitament til at bruge andre politiske redskaber til at opnå et generationsskifte.

⁽⁶⁸⁾ Artikel 86, stk. 2, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁶⁹⁾ Artikel 27, stk. 2, og artikel 86, stk. 4, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁷⁰⁾ Eksempelvis en mere ambitiøs definition af »ung landbruger« (artikel 4, stk. 1, litra e)), et forhøjet maksimalt støttebeløb til unge landbrugere etablering (betragtning 43 og artikel 69) og muligheden for at overføre yderligere 2 % mellem EGFL og ELFUL, hvis forhøjelsen anvendes til etableringsstøtte til unge landbrugere (artikel 90, stk. 1).

⁽⁷¹⁾ Særberetning nr. 10/2017: EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte.

46. I vores særberetning om EU's støtte til unge landbrugere anbefalede vi en bedre målretning af støtten, herunder tydeligere angivelse af formålet med støtten og dens forventede indvirkning på generationsskiftet og de støttede bedrífers rentabilitet. I henhold til forslaget kan medlemsstaterne beslutte at bruge størstedelen af det beløb, der er øremærket til unge landbrugere, til supplerende indkomststøtte (direkte betalinger) frem for etableringsstøtte. Som vores revision viste, giver sidstnævnte flere muligheder for bedre målretning af støtten til unge landbrugere for at støtte dem i f.eks. at forbedre deres bedrífers rentabilitet, træffe vand- og energibesparende foranstaltninger, drive økologisk landbrug eller etablere sig i ugunstigt stillede områder.

47. Den foreslåede øremærkning på 30 % af ELFUL-bevillingerne til miljø og klima (der ikke længere omfatter betalinger til områder med naturbetingede begrænsninger) kan fungere som et incitament til at øge udgifterne til disse målsætninger. Medlemsstaternes mulighed for at overføre midler fra EGFL til ELFUL med henblik på at støtte 100 % EU-finansierede miljø- og klimaforpligtelser kan også være en hjælp i denne henseende. Medlemsstaterne vil ikke skulle øremærke midler til de økoordninger, der indføres gennem EGFL. Disse ordninger vil være underlagt et obligatorisk loft over udbetalingerne til individuelle landbrugere⁽⁷²⁾. Det betyder, at landbrugere, der modtager grundlæggende indkomststøtte i nærheden af eller over loftet, ikke vil have noget incitament til at anvende sådanne økoordninger.

48. Forslaget om den fælles landbrugspolitik ser ikke ud til at følge op på behovet for at skaffe de nødvendige investeringer til Unionens landbrugssektor og øge EU-budgettets løftestangseffekt⁽⁷³⁾. Det indeholder ingen specifikke incitamenter til øget brug af de finansielle instrumenter.

49. Det kan konkluderes, at EU-midlerne i henhold til forslaget ikke vil blive bevilget på grundlag af en EU-behovsvurdering og de forventede resultater. De enkelte medlemsstater vil afsætte deres på forhånd fastsatte finansieringsramme til specifikke interventioner ud fra landets specifikke behovsvurdering, om end sådanne bevillinger fortsat er underlagt flere og betydelige restriktioner. Forslaget indeholder ikke nogen mekanisme for en højere EU-medfinansieringssats til foranstaltninger med større EU-merværdi.

Vurdering af processerne i den fælles landbrugspolitik

Kriterier

- 4.1. Politikken gennemføres ved hjælp af omkostningseffektive instrumenter og på grundlag af solid dokumentation.
- 4.2. Der er sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker og mellem forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik.
- 4.3. Gennemførelsesbestemmelserne er enkle og kompromitterer ikke omkostningseffektiviteten.
- 4.4. Der er foreslået hensigtsmæssige ordninger for overgangen til den nye gennemførelsesmodel.

Omkostningseffektivitet

50. Konsekvensanalysen indeholder ikke nogen analyse af de politiske løsningsmodellers omkostningseffektivitet, men den vurderer forskellige instrumenters effektivitet med hensyn til opfyldelsen af målsætningerne under den fælles landbrugspolitik.

51. Kommissionen foreslår en regulering af de typer betalinger, medlemsstaterne kan yde til endelige støttemodtagere⁽⁷⁴⁾. Ifølge forslaget kan medlemsstaterne udforme resultatorienterede betalingsordninger med henblik på at tilskynde landbrugere til betydeligt at forbedre miljøkvaliteten på en større skala og på en målbar måde⁽⁷⁵⁾. Forslaget vil ikke give mulighed for anvendelse af resultatorienterede betalinger til støttemodtagere til andre formål, hvilket er i tråd med forordningen om fælles bestemmelser, der finder anvendelse på strukturfondene⁽⁷⁶⁾. Vi kan ikke se, hvorfor denne mulighed ikke kan udvides til at omfatte alle de forvaltningsforpligtelser, der indføres i samme artikel.

⁽⁷²⁾ Artikel 14, 15 og 29 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁷³⁾ Artikel 75 og betragtning 16 og 42 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁷⁴⁾ Artikel 77 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 65, stk. 7, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁷⁶⁾ Finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger (artikel 46 i forordningen om fælles bestemmelser).

52. Mere nærhed kan hjælpe medlemsstaterne med at definere interventioner, der i højere grad er målrettet mod deres specifikke behov. Som Kommissionen selv slog fast i sin konsekvensanalyse⁽⁷⁷⁾, risikerer variable støtteberettigelseskriterier imidlertid også at forhindre, at der sikres lige vilkår, hvis betydning var et hovedbudskab under den offentlige høring⁽⁷⁸⁾. Forslaget indeholder f.eks. ikke nogen definition af operationernes⁽⁷⁹⁾ varighed⁽⁸⁰⁾, hvilket betyder, at de enkelte medlemsstater kan definere dette begreb forskelligt (medmindre dette spørgsmål behandles, når Kommissionen vurderer de strategiske planer, jf. punkt 58).

53. Ifølge forslaget skal medlemsstaterne definere begrebet »egentlig landbruger«⁽⁸¹⁾. I henhold til de nuværende regler kan medlemsstaterne vælge ikke at udbetale støtte til personer, hvis landbrugsaktiviteter kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske aktiviteter, eller hvis vigtigste forretningsformål ikke er landbrug. I henhold til det nye forslag vil denne løsningsmodel blive hovedreglen. Det vil være op til medlemsstaterne at udforme objektive, ikkediskriminerende kriterier, der effektivt målretter støtten⁽⁸²⁾ mod »egentlige landbrugere« uden at give anledning til uforholdsmæssigt høje administrationsomkostninger. Baseret på vores seneste arbejde (jf. **tekstboks 5**) forventer vi, at udformningen af en omkostningseffektiv definition kan vise sig at være en udfordring for medlemsstaterne.

Tekstboks 5 — Begrebet »aktiv landbruger« i indeværende periode

I et forsøg på i højere grad at målrette EU's direkte støtte mod aktive landbrugere indførte 2013-reformen af den fælles landbrugspolitik en negativliste, der skulle udelukke støttemodtagere, hvis primære aktivitet ikke var landbrug⁽⁸³⁾. Vi konstaterede⁽⁸⁴⁾, at denne liste generelt kun havde været delvist effektiv og havde pålagt betalingsorganerne en betydelig administrativ byrde. I lyset af disse vanskeligheder blev Rådet og Parlamentet enige om, at medlemsstaterne — fra 2018 — kan beslutte, om de vil reducere antallet af kriterier, hvorved ansøgere kan dokumentere, at de er »aktive landbrugere«, eller bringe anvendelsen af »negativlisten« til ophør. Ændringen blev begrundet med, at vanskelighederne og de administrative omkostninger ved at gennemføre reglen om aktive landbrugere opvejede fordelene ved at udelukke et meget begrænset antal inaktive tilskudsmodtagere fra ordningerne for direkte støtte.

Sammenhæng

54. En af de centrale ændringer i forslaget om den fælles landbrugspolitik efter 2020 er den kombinerede programmering af EGFL og ELFUL i én samlet strategisk plan for den fælles landbrugspolitik. Det vil kunne bidrage til at sikre sammenhæng mellem forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik.

55. Vi har dog for så vidt angår indeværende periode⁽⁸⁵⁾ kritiseret den kompleksitet, der er forbundet med at have flere sideløbende miljø- og klimainstrumenter. Forslaget fjerner ganske vist forgrønnelsesforanstaltningerne, men indførelsen af økoordninger vil betyde, at der stadig er tre forskellige miljøinstrumenter⁽⁸⁶⁾:

— »Konditionalitetsordningen« for direkte betalinger (artikel 11)

⁽⁷⁷⁾ Konsekvensanalysen, bilag 4, s. 71.

⁽⁷⁸⁾ Kommissionens offentlige høring: »Modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik« — HOVEDPUNKTER.

⁽⁷⁹⁾ Forordningen om fælles bestemmelser (artikel 59 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser, COM(2018) 375 final) stiller stadig krav om en varighed på fem år.

⁽⁸⁰⁾ Revisionsretten har defineret »holdbarhed« som »et projekts evne til at opretholde de skabte fordele, længe efter at det er afsluttet«, i sin særberetning nr. 8/2018: EU's støtte til produktive investeringer i virksomheder — der er behov for mere fokus på holdbare resultater.

⁽⁸¹⁾ I henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), i forordningen om strategiske planer skal medlemsstaterne i deres strategiske planer definere »egentlig landbruger« »på en sådan måde, at det sikres, at der ikke ydes støtte til personer, hvis landbrugsaktivitet kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske virksomhed, eller hvis vigtigste forretningsaktivitet ikke er landbrugsaktivitet, uden at det dog udelukker landbrugere, der har flere forretningsaktiviteter. Definitionen skal gøre det muligt at fastsætte, hvilke landbrugere, der ikke betragtes som egentlige landbrugere, på baggrund af betingelser såsom indkomstvurderinger, forbrug af arbejdskraft på bedriften, selskabsformål og/eller optagelse i registre«.

⁽⁸²⁾ Denne definition vil blive anvendt til grundlæggende indkomststøtte i henhold til artikel 16, stk. 2, og artikel 17, stk. 3, økoordninger i henhold til artikel 28, koblet indkomststøtte i henhold til artikel 29, støtte til områder med naturbetingede eller andre områdespecifikke begrænsninger i henhold til artikel 66 og risikostyringsværktøjer i henhold til artikel 70 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁸³⁾ Såsom lufthavne, jernbanevirksomhed, vandværker, ejendomsmæglerselskaber og personer, der driver permanente sports- og fritidsanlæg.

⁽⁸⁴⁾ Særberetning nr. 10/2018: Grundbetalingsordningen for landbrugere — Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset.

⁽⁸⁵⁾ F.eks. særberetning nr. 21/2017: Forgrønning: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv.

⁽⁸⁶⁾ Foreslået i forordningen om strategiske planer.

— Økoordninger finansieret af EGFL (artikel 28)

— Miljø- og klimaforvaltningsforpligtelser, der finansieres af ELFUL (artikel 65)

56. »Konditionalitetsordningen« er efterfølgeren til krydsoverensstemmelses- og forgrønnelsesordningen. Anvendelsesområdet herfor vil være bredere end for begrebets forgængere og omfatte alle støttemodtagere (ingen undtagelser for små landbrug) og nye krav, såsom obligatorisk vekseldrift med henblik på at forbedre beskyttelsen og kvaliteten af jord. Trods anvendelsen af udtrykket »konditionalitet« vil direkte udbetalinger ikke være betinget af opfyldelsen af disse grundlæggende miljø- og klimakrav. I stedet vil medlemsstaterne skulle pålægge støttemodtagere, der ikke opfylder kravene, administrative sanktioner⁽⁸⁷⁾.

57. Inddragelse af forgrønnelseskrav i konditionalitetsordningen vil faktisk kunne gøre dem mindre afskrækkende. I særberetning nr. 5/2011 anbefaler vi at gøre betalingsnedsættelserne for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelser mere afskrækkende. I stedet foreslår Kommissionen et sanktionssystem, der er baseret på den nuværende krydsoverensstemmelsesordning. **Tekstboks 6** indeholder et eksempel herpå.

Tekstboks 6 — Eksempel på konsekvenser ved anvendelse af konditionalitet sammenlignet med forgrønnelsesforanstaltninger

Forslaget fastsætter både reducerede kontrolsatser (fra generelt 5 % til 1 %) ⁽⁸⁸⁾ og sanktioner. I henhold til den nuværende ramme for forgrønnelsesforanstaltningerne kan en landbruger, der ikke overholder krav om afgrødediversificering, få nedsat sine grønne betalinger for agerjord med op til 50 % (hvis der slet ikke har fundet diversificering sted) med en supplerende administrativ bøde på op til 25 % af de grønne betalinger. I henhold til Kommissionens forslag vil vekseldrift ⁽⁸⁹⁾, som led i konditionalitetsordningen, erstatte afgrødediversificering. Dermed vil sanktionen for manglende overholdelse af kravet om vekseldrift som følge af forsømmelighed i henhold til den horisontale forordnings artikel 86, stk. 2, fremover generelt beløbe sig til 3 % af den samlede udbetaling ⁽⁹⁰⁾.

58. Medlemsstaterne vil skulle fastsætte deres nationale standarder for konditionalitet i deres strategiske planer. I modsætning til indeværende periode vil Kommissionen skulle godkende disse standarder ⁽⁹¹⁾. I forbindelse hermed vil det være vigtigt, at Kommissionen anvender klare og objektive kriterier.

59. Den foreslåede betalingsordning for miljø- og klimaforvaltningsforpligtelser ⁽⁹²⁾ vil ganske vist komme til at ligne den nuværende betalingsordning til gavn for klimaet og miljøet, men økoordningerne ⁽⁹³⁾ vil være en ny miljøintervention. Disse to ordninger ville have samme formål, og det fastsættes endda i forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at der ikke er overlap mellem dem. Som nævnt ⁽⁹⁴⁾ tilføjer sådanne overlapninger kompleksitet, da det ville kræve, at medlemsstaterne udformer komplekse ordninger for at sikre, at ordningerne som minimum overholder konditionalitetsbetingelserne ⁽⁹⁵⁾, men også forhindrer risikoen for dobbeltfinansiering.

⁽⁸⁷⁾ Artikel 11 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁸⁸⁾ Henholdsvis artikel 31 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 (EUT L 227 af 31.7.2014, s. 69) og artikel 84, stk. 3, litra d), i den horisontale forordning.

⁽⁸⁹⁾ »Normer for god landbrugs- og miljømæssig stand for jord«, nr. 8 i bilag III til forordningen om strategiske planer.

⁽⁹⁰⁾ Hvis der er tale om forsætlig manglende overholdelse, vil procentsatsen være højere og kan, i henhold til artikel 86, stk. 4, i den horisontale forordning være på op til 100 %.

⁽⁹¹⁾ Artikel 106, stk. 2, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁹²⁾ Artikel 65 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁹³⁾ Artikel 28 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁹⁴⁾ Særberetning nr. 21/2017: Forgrønnelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv.

⁽⁹⁵⁾ Artikel 11 og 12 i forordningen om strategiske planer.

60. Endvidere gælder det, at mens miljø- og klimaforvaltningsforpligtelser generelt vil skulle indgås for en periode på fem til syv år ⁽⁹⁶⁾ for at opnå miljø- og klimamæssige fordele, pålægges der i forbindelse med økoordninger ingen krav om, at foranstaltningerne skal træffes for en periode på over et år ⁽⁹⁷⁾. Visse fordele kan opnås med årlige ordninger, men forpligtelser indgået for flere år er nødvendige for at sikre visse miljø- og klimamæssige fordele (f.eks. forøgelse af jordens indhold af organisk materiale og øget kulstofbinding).

Forenkling

61. Forslaget konsoliderer de nuværende fem forordninger i tre forordninger (jf. punkt 16). Tre forordninger med flere krydshenvisninger gør retsaken kompliceret at læse (jf. **tekstboks 7**).

Tekstboks 7 — Eksempler på krydshenvisninger i forslaget

Artikel 101 i forordningen om strategiske planer indeholder bestemmelser om de oplysninger, som medlemsstaterne vil skulle fremlægge i deres strategiske planer, vedrørende »forvaltnings- og koordineringssystemer«. Kriterierne for disse systemer er imidlertid fastsat i den horisontale forordning.

Overskriften til afsnit VII i forordningen om strategiske planer er »Overvågning, rapportering og evaluering«, mens den horisontale forordning vedrører »finansiering, forvaltning og overvågning«. Artikel 121, stk. 7, i forordningen om strategiske planer indeholder bestemmelser om, at Kommissionen skal foretage en årlig performancegennemgang som omhandlet i artikel 52 i den horisontale forordning. Artikel 121, stk. 9, i forordningen om strategiske planer omhandler årlige performance-rapporter og henviser til handlingsplaner i overensstemmelse med artikel 39, stk. 1, i den horisontale forordning. Artikel 39, stk. 1, i den horisontale forordning om »Suspension af betalinger i forbindelse med den flerårige performanceovervågning« henviser derimod til artikel 115 og 116 — og artikel 39, stk. 2, til artikel 121 — i forordningen om strategiske planer. Ud over de mange krydshenvisninger, der gør det vanskeligt at læse retsaken, er det forvirrende, at begreberne årlig og flerårig blandes. Lige så forvirrende er målsætningerne for performance-rammen, der visse steder henviser til vurdering af »den fælles landbrugspolitik« (artikel 116, litra a)) og visse steder til vurdering af »de strategiske planer« (artikel 116, litra c) og d)).

Artikel 84 og 85 i den horisontale forordning vedrører kontrolsystemet og sanktionerne i forbindelse med »konditionalitet«, hvis betingelser er fastsat i forordningen om strategiske planer. Artikel 86 i den horisontale forordning vedrører beregning af de administrative sanktioner, der er fastsat i forordningen om strategiske planer.

62. Forslaget omfatter forenklinger, såsom én plan pr. medlemsstat ⁽⁹⁸⁾ og én overvågningskomité ⁽⁹⁹⁾. Bevarelse af den nuværende struktur med betalingsorganer, koordineringsorganer, kompetente myndigheder og certificeringsorganer ⁽¹⁰⁰⁾ vil bidrage til sammenhæng og stabilitet. Kommissionen foreslår endvidere at bevare systemer som det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og markidentifikationssystemet.

63. EU indførte oprindeligt direkte betalinger baseret på betalingsrettigheder beregnet på grundlag af tidligere produktionsniveauer for at give landbrugere kompensation for forventede fald i fødevarepriserne i forbindelse med tidligere reformer af den fælles landbrugspolitik. Betalingsrettigheder vil ikke være obligatoriske i henhold til forslaget, der indfører muligheden for faste takster pr. hektar for alle medlemsstater uden forpligtelse til at anvende rettigheder ⁽¹⁰¹⁾. Det vil være en betydelig forenkling i de medlemsstater, der på nuværende tidspunkt bruger grundbetalingsordningen, i lyset af de komplekse regler og beregninger, der sædvanligvis er forbundet med rettighederne.

⁽⁹⁶⁾ Artikel 65, stk. 8, i forordningen om strategiske planer.

⁽⁹⁷⁾ Artikel 28 i forordningen om strategiske planer.

⁽⁹⁸⁾ Sammenlignet med 118 programmer for udvikling af landdistrikterne i perioden 2014-2020.

⁽⁹⁹⁾ Det fremgår klart af artikel 111 i forordningen om strategiske planer, at en medlemsstat skal nedsætte én komité, der skal overvåge gennemførelsen af den strategiske plan. Det fremgår endvidere af betragtning 70 i forordningen om strategiske planer, at »Komitéen for Udvikling af Landdistrikterne« og »Forvaltningskomitéen for Direkte Betalinger« bør sammenlægges til én overvågningskomité. I indeværende periode fastsætter artikel 47 i forordning (EU) nr. 1303/2013, at medlemsstaterne skal nedsætte et udvalg, der skal overvåge programmets gennemførelse.

⁽¹⁰⁰⁾ Selv om organerne er de samme, vil især certificeringsorganernes rolle ændre sig (jf. figur 9 og punkt 89).

⁽¹⁰¹⁾ I henhold til de gældende regler bruger de 18 medlemsstater, der anvender grundbetalingsordningen, betalingsrettigheder, mens de resterende ti medlemsstater anvender en tilsvarende ordning uden rettigheder (den generelle arealbetalingsordning).

64. Forslaget vil afskaffe visse EU-krav, hvilket kan være positivt af forenklingssyn, men ikke for en forsvarlig økonomisk forvaltning. Følgende kan nævnes som eksempler:

- Ifølge forslaget ⁽¹⁰²⁾ vil medlemsstaterne få mulighed for at finansiere momsudgifter, som på nuværende tidspunkt ikke er støtteberettigede. Finansiering af momsudgifter vil ikke være en effektiv anvendelse af EU-midler, eftersom en sådan finansiering ikke vil bidrage til EU-målsætninger, men udelukkende til medlemsstatens eget budget ⁽¹⁰³⁾.
- I modsætning til indeværende periode vil forslaget give mulighed for finansiering af projekter, der er indledt inden ansøgningsdatoen ⁽¹⁰⁴⁾. Det vil øge risikoen for dødvægt.

65. Visse af bestemmelserne i forslaget øger kompleksiteten. Artikel 15 i forordningen om strategiske planer indeholder f.eks. bestemmelser om, hvordan beløb for direkte betalinger vil blive nedsat. Vi foreslår en præcisering af bestemmelsen, eftersom den ikke udtrykkeligt fastsætter, hvor meget medlemsstaterne skal trække fra, hvis der er tale om lønnet arbejdskraft. På den ene side anføres det i denne artikels stk. 2, litra a), at medlemsstaterne skal trække lønninger, som landbrugeren har anmeldt, inkl. skatter og arbejdsmarkedsbidrag, fra beløbet. På den anden side henviser sidste afsnit i artikel 15, stk. 2, til beregning på grundlag af den gennemsnitlige standardløn. Selv hvis bestemmelsen præciseres, vil den stadig være vanskelig at anvende.

66. Sammenfattende kan det siges, at de valgte instrumenter ikke altid er et udtryk for de mest omkostningseffektive løsningsmodeller. En kombination af miljøordningerne og differentiering af medfinansiering af interventioner på grundlag af deres EU-merværdi (jf. punkt 43) ville f.eks. kunne mindske de administrative byrder uden at sætte den effektive anvendelse af EU-midlerne over styr. Forslaget vil dog forenkle flere aspekter af den fælles landbrugspolitik, og indførelsen af de strategiske planer vil eventuelt kunne bidrage til synergier mellem de forskellige instrumenter under den fælles landbrugspolitik. Kommissionen har endnu ikke fastsat, hvordan overgangen til den nye gennemførelsesmodel skal forvaltes. Det er derfor for tidligt at vurdere dette aspekt.

67. Kommissionens vigtigste udfordringer i forbindelse med godkendelsen af de strategiske planer vil bl.a. være at sikre lige vilkår og et tilstrækkeligt højt ambitionsniveau. Forslaget indeholder ingen oplysninger om, hvordan Kommissionen har til hensigt at vurdere disse planer ⁽¹⁰⁵⁾. Vi vil gerne fremhæve betydningen af gennemsigtighed med hensyn til Kommissionens forventninger til indholdet i og kvaliteten af de strategiske planer og muligheden for, at Kommissionen offentliggør en model for strategiske planer og kriterier for sin vurdering i en gennemførelsesretsakt.

Sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik input, output, resultater og effekt

Kriterier

- 5.1. Et effektivt performancesystem forbinder politikken mål med dens output, resultater og effekt.
- 5.2. Der er en klar sammenhæng mellem de udbetalte midler fra EU-budgettet og opnåelsen af de aftalte performancemål.
- 5.3. Politikken performance og de relevante eksterne faktorer overvåges, og politikken justeres, når det er nødvendigt.

⁽¹⁰²⁾ Artikel 68, stk. 3, i forordningen om strategiske planer fastsætter, at medlemsstaterne skal udarbejde en liste over ikkestøtteberettigede investeringer og udgiftskategorier, og beskriver minimumskravene til denne liste. Moms er ikke nævnt i artiklen.

⁽¹⁰³⁾ Finansiering af refusionsberettiget moms vil ganske vist være i overensstemmelse med Kommissionens forslag til forordning om fælles bestemmelser for andre politiske områder, men ville være i strid med de principper, der finder anvendelse på direkte forvaltning i henhold til finansforordningens artikel 186.

⁽¹⁰⁴⁾ Artikel 73, stk. 5, i forordningen om strategiske planer.

⁽¹⁰⁵⁾ Artikel 106, stk. 2, i forordningen om strategiske planer indeholder en overordnet beskrivelse af godkendelsesprocessen.

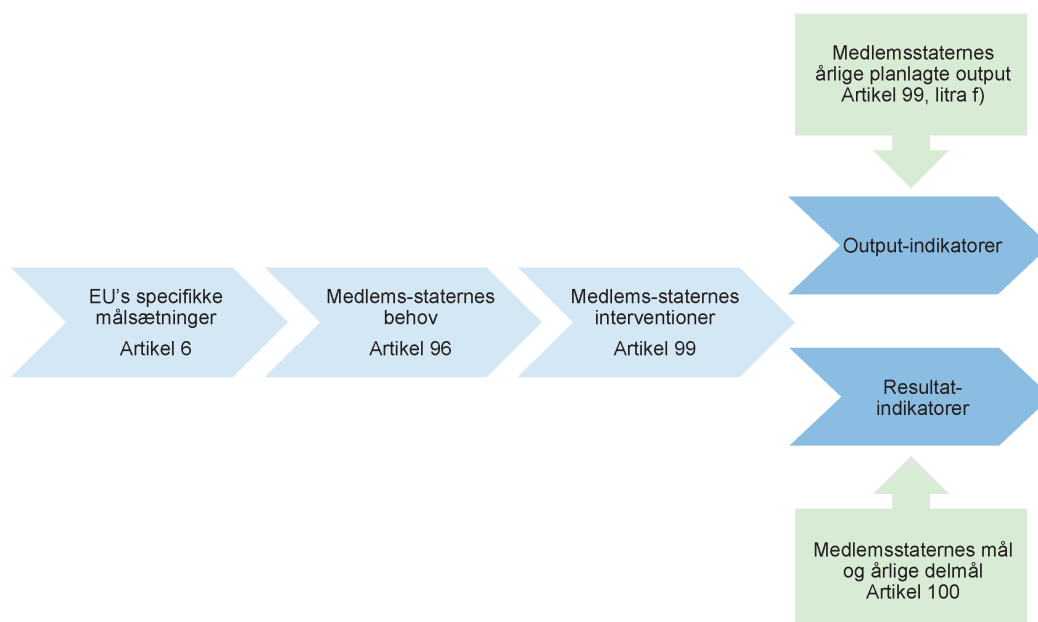
Performancesystemets udformning

68. Forholdet mellem input og output, og mellem resultater og effekt, herunder for den endelige støttemodtager, fremgår ofte ikke klart af forslaget eller er ikke dokumenteret (f.eks. direkte betalinger, jf. punkt 33). Trods forsøget på en overgang til en performancebaseret gennemførelsesmodel er forbindelsen mellem målsætninger, individuelle foranstaltninger og indikatorer fortsat uklar i forslaget.

69. Forslaget forbinder ikke interventionstyper med målsætninger. Medlemsstaterne vil i deres strategiske planer skulle fastlægge behov for hver enkelt »specifik målsætning« i henhold til den fælles landbrugspolitik⁽¹⁰⁶⁾. Medlemsstaterne vil på grundlag af deres behovsvurdering skulle fastlægge relevante interventioner og tilsvarende output- og resultatindikatorer⁽¹⁰⁷⁾ (jf. figur 5).

Figur 5

Forbindelsen mellem EU-målsætninger og indikatorer



Kilde: Revisionsretten baseret på forordningen om strategiske planer.

70. Kommissionen foreslår fælles performanceindikatorer i bilag I til forordningen om strategiske planer. Disse indikatorer vil være et afgørende element i performancesystemet, men de er endnu ikke færdigudviklede. Kommissionen anerkender, at »yderligere investeringer i udviklingen af passende indikatorer [...] vil være nødvendig«⁽¹⁰⁸⁾. Kommissionen vil desuden skulle udarbejde gennemførelsesretsakter vedrørende performancerammens indhold⁽¹⁰⁹⁾, herunder yderligere definitioner af indikatorerne.

71. Vi har gennemgået indikatorerne ud fra de definitioner, der fremgår af figur 6. De foreslåede indikatorers relevans og kvalitet varierer, og bilag I indeholder detaljerede bemærkninger til indikatorerne. Kun de outputindikatorer, der åbenlyst bidrager til de fastsatte målsætninger, er relevante. Størstedelen af resultatindikatorerne vil reelt nærmere være et udtryk for output, og flere »effektindikatorer« omhandler ikke reelle effekter.

⁽¹⁰⁶⁾ Artikel 96, litra b), i forordningen om strategiske planer.

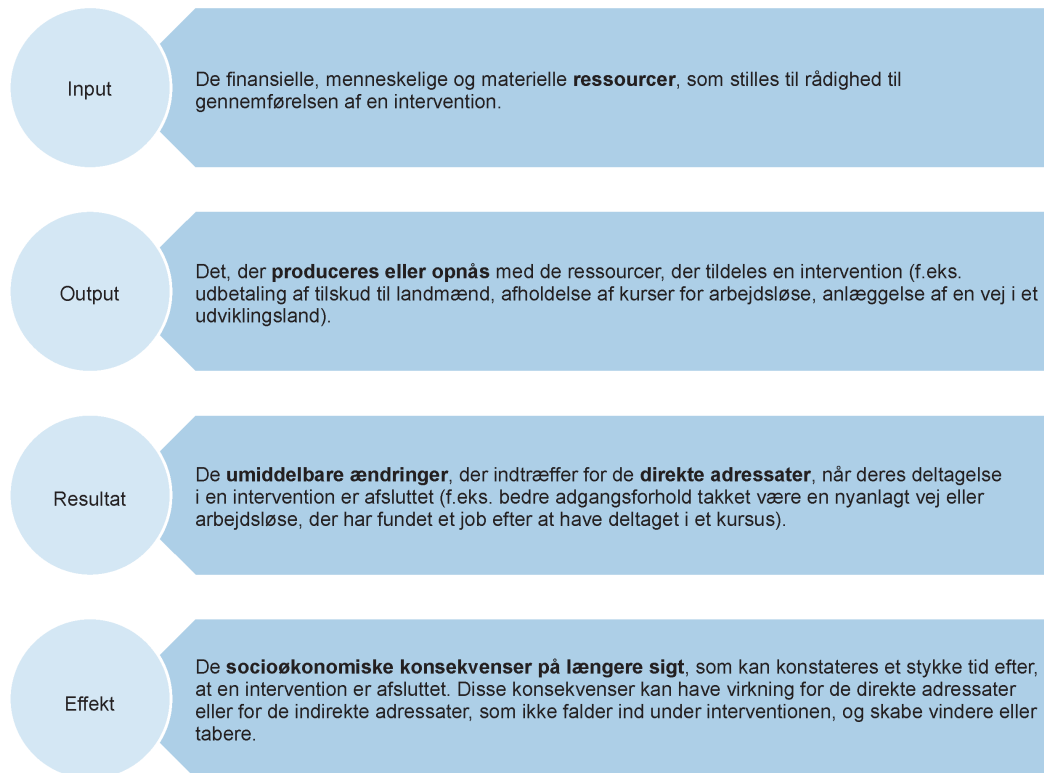
⁽¹⁰⁷⁾ Artikel 91 i forordningen om strategiske planer.

⁽¹⁰⁸⁾ Kommissionens begrundelse, s. 9.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 120 i forordningen om strategiske planer.

Figur 6

Definition af input, output, resultat og effekt



Kilde: Revisionsrettens håndbog i forvaltningsrevision.

Forbindelse mellem udbetalte midler og opnået performance

72. Måling af medlemsstaternes performance (output og resultater), med eventuelle økonomiske konsekvenser, kan fungere som et incitament for medlemsstaterne i deres bestræbelser på at nå deres mål. I et sådant system vil indikatorernes kvalitet og overvågningsdataenes pålidelighed dog være afgørende. Både Revisionsretten⁽¹¹⁰⁾ og Kommissionens interne revisionstjeneste⁽¹¹¹⁾ har kritiseret de nuværende fælles overvågnings- og evalueringsrammer.

73. Det fremgår ikke klart af forslaget, om medlemsstaterne ud over de fælles indikatorer (jf. punkt 70) må udarbejde deres egne indikatorer til måling af performance. Det lader til at være tilfældet, idet artikel 97, stk. 1, litra a), i forordningen om strategiske planer nævner »hver specifik resultatindikator«. Denne type indikator er dog ikke nævnt i performance-rammen som beskrevet i samme forordnings artikel 115, stk. 2, litra a), og det fremgår af artikel 91, at medlemsstaterne skal fastlægge deres mål på grundlag af de fælles indikatorer.

⁽¹¹⁰⁾ Eksempelvis kapitel 3 i Revisionsrettens årsberetning for 2015, kapitel 3 i Revisionsrettens årsberetning for 2016, særberetning nr. 12/2013 »Kan Kommissionen og medlemsstaterne påvise, at EU's budget til udvikling af landområder anvendes fornuftigt?«, særberetning nr. 12/2015 »EU's prioritet om at fremme en videnbaseret økonomi i landområderne er blevet påvirket af dårlig forvaltning af vidensoverførsels- og rådgivningsforanstaltninger«, særberetning nr. 1/2016 »Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?«, særberetning nr. 31/2016 »Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås«, særberetning nr. 1/2017 »Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres«, særberetning nr. 2/2017 »Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse«, særberetning nr. 10/2017 »EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte«, særberetning nr. 16/2017 »Udvikling af landområderne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater« og særberetning nr. 5/2018 »Vedvarende energi til bæredygtig udvikling af landområderne: De potentielle synergier er betydelige, men for det meste ikke opnået«.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final — IAS' årsberetning for 2016.

74. Finansiering fra mere end ét program for »integrerede territoriale investeringer«⁽¹¹²⁾ vil kunne bidrage til at skabe synergier mellem politiske områder. Forvaltningsmyndighederne vil dog skulle sikre, at operationer, output og resultater vedrørende sådanne investeringer kan fastlægges. Eftersom manglende realisering af output og resultater vil kunne få økonomiske konsekvenser for betalinger under den fælles landbrugspolitik, vil det være afgørende at kæde disse output og resultater sammen med den korrekte fond, og det er fortsat uklart, hvordan medlemsstaterne vil skulle indberette output og resultater for investeringer, der finansieres af mere end én fond. Det fremgår af forslaget om den fælles landbrugspolitik, at certificeringsorganet i sin udtalelse vil skulle vurdere, om performancerapporteringen er korrekt⁽¹¹³⁾, men forordningen om fælles bestemmelser indeholder ikke tilsvarende bestemmelser om pålideligheden af indikatorer for andre politiske områder. Det medfører en risiko for dobbeltrapportering af opnåede output og resultater, hvilket certificeringsorganerne vil skulle overveje i forbindelse med deres vurdering.

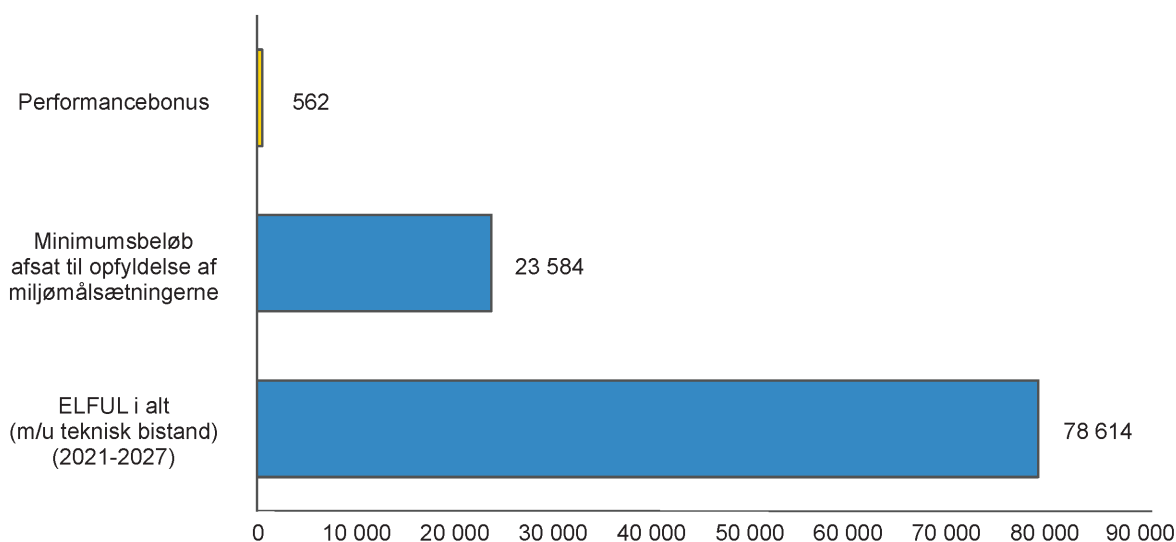
75. Hvert år vil medlemsstaterne skulle aflægge rapport om opnåelsen af output og resultater. Kommissionen vil skulle sammenligne output med anmeldte udgifter⁽¹¹⁴⁾ og resultater med de målsætninger, der er fastsat i de strategiske planer⁽¹¹⁵⁾. Såfremt de rapporterede output er betydeligt lavere end det beløb, der svarer til de anmeldte udgifter (en forskel på mere end 50 %)⁽¹¹⁶⁾, vil Kommissionen kunne suspendere eller nedsætte⁽¹¹⁷⁾ betalingerne til medlemsstaterne. Såfremt medlemsstaterne ikke når deres mål for resultater, kan Kommissionen anmode dem om at udarbejde handlingsplaner. Den vil også kunne suspendere betalingerne eller, som en sidste udvej, nedsætte dem.

76. Indikatorernes relevans og kvalitet varierer (jf. punkt 71). I forbindelse med de fleste udgifter vil Kommissionen foretage udbetalinger til medlemsstaterne på grundlag af støttemodtagerne og det støttede antal hektarer. Under sådanne omstændigheder virker det usandsynligt, at der vil forekomme en forskel på mere end 50 % mellem output og udgifter. Det er vores opfattelse, at de fleste betalinger i henhold til forslaget ikke vil være performancebaserede, eftersom medlemsstaterne ikke vil blive betalt for opnåelsen af performancemål.

77. Kommissionen foreslår for den nye periode at erstatte den resultatreserve, der blev indført i indeværende periode, med en performancebonus for at nå miljø- og klimarelaterede mål. I lyset af denne performancebonus' begrænsede økonomiske virkning (jf. figur 7) er det usandsynligt, at den vil fungere som et incitament for medlemsstaterne.

Figur 7

Performancebonussens samlede værdi i millioner euro sammenlignet med det beløb, der er øremærket til betalinger for miljøvenligt landbrug og det samlede foreslåede ELFUL-budget



Kilde: Revisionsretten baseret på artikel 86, 123 og 124 i og bilag IX til forordningen om strategiske planer.

⁽¹¹²⁾ Artikel 2, stk. 2, i forordningen om strategiske planer, artikel 24 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser (COM(2018) 375 final).

⁽¹¹³⁾ Artikel 11, stk. 1, litra c), i den horisontale forordning.

⁽¹¹⁴⁾ Årlig performanceafstemning af outputindikatorer: Artikel 38 og artikel 52, stk. 2, i den horisontale forordning.

⁽¹¹⁵⁾ Flerårig performanceovervågning af resultatindikatorer: artikel 39 i den horisontale forordning.

⁽¹¹⁶⁾ I henhold til artikel 38, stk. 2, i den horisontale forordning »hvis [...] forskellen mellem de udgifter, der er anmeldt, og det beløb, der svarer til det relevante rapporterede output, er mere end 50 %, og medlemsstaten ikke kan forelægge behørigt begrundede årsager dertil«.

⁽¹¹⁷⁾ Ved at vedtage en gennemførelsesretsakt i overensstemmelse med artikel 52 i den horisontale forordning.

Overvågning af politikken performance og relevante eksterne faktorer

78. Ud over Kommissionens årlige performancegennemgang og afstemning af de output og resultater, som medlemsstaterne har indberettet, vil Kommissionen måle hver enkelt strategisk plans performance og den fælles landbrugspolitik performance som helhed. Medlemsstaterne vil skulle foretage omfattende evalueringer af deres strategiske planer⁽¹¹⁸⁾, og Kommissionen vil skulle foretage mellemliggende og efterfølgende evalueringer⁽¹¹⁹⁾ ud over dens årlige performancegennemgang og uden konsekvenser for udbetalingerne til medlemsstaterne.

79. Kommissionens evalueringer vil omfatte en vurdering af effektindikatorer⁽¹²⁰⁾ på grundlag af eksterne datakilder og ikke medlemsstaternes oplysninger. Eksterne faktorer gør det vanskeligt at måle politikken direkte effekt. Evalueringerne til vurdering af effektindikatorerne kan derfor ikke direkte forbinde politikken effekt med interventioner finansieret via de strategiske planer.

80. Det er vores konklusion, at den foreslåede model ikke er et effektivt resultatstyringssystem. Politikken målsætninger kan ikke entydigt forbindes med interventionerne eller deres output, resultater og effekter. Store forskelle i opnåelsen af målsætningerne vil have begrænsede konsekvenser for EU-finansieringen. Resultaterne og virkningerne af politikker finansieret med midler fra EU-budgettet vil ikke fremgå klart. Det ville være hensigtsmæssigt at præsentere de foreslåede elementer i en sammenhængende ramme (jf. **bilag II**) med henblik på vurderingen af deres dækning og konsekvens.

Vurdering af ansvarligheden i den fælles landbrugspolitik

Kriterium

6.1. Der er en stærk ansvarligheds- og revisionskæde.

81. Et afgørende skridt hen imod et performancebaseret system, med et stærkt resultatstyringssystem, kan styrke ansvarligheden, men ville ikke fjerne behovet for at kontrollere, at støttemodtagerne opfylder betingelserne for at modtage støtte (et centralt element i lovligheden og den formelle rigtighed). Det er vores opfattelse, at der er brug for et solidt eksternt kontrolsystem for at sikre, at de gældende regler og betingelser overholdes. I betragtning af den foreslåede gennemførelsesmodels træk og den foreslåede performancemodells begrænsninger (jf. f.eks. punkt 76) vil forslagene sandsynligvis svække ansvarligheden.

Støtteberettigelse

82. En af de vigtigste ændringer i forslaget er, at støtteberettigelsen som led i den fælles landbrugspolitik omdefineres. Ifølge Kommissionen skal støtteberettigelsen af udgifter ikke længere afhænge af lovligheden og den formelle rigtighed af betalinger til individuelle støttemodtagere⁽¹²¹⁾. I henhold til forslaget vil medlemsstaternes udgifter være støtteberettigede, hvis de modsvares af tilsvarende rapporteret output og er afholdt i overensstemmelse med de gældende bestemmelser om forvaltningssystemer. Det vil få store konsekvenser for revisionskæden.

83. **Figur 8** illustrerer de foreslåede støtteberettigelseskriterier for EU-finansiering fra den fælles landbrugspolitik, og i hvilket omfang de dækker udgifterne til den fælles landbrugspolitik.

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 126, stk. 7, i forordningen om strategiske planer.

⁽¹¹⁹⁾ Artikel 127 i forordningen om strategiske planer.

⁽¹²⁰⁾ Kommissionen foreslår fælles effektindikatorer i bilag I til forordningen om strategiske planer.

⁽¹²¹⁾ Betragtning 25 og artikel 35 i den horisontale forordning.

Figur 8

Foreslåede støtteberettigelseskriterier på EU-plan for udgifter til den fælles landbrugspolitik

Foreslåede EU-støtteberettigelseskriterier	Dækning baseret på forslaget	Mulig alternativ dækning
a) afholdt af et godkendt betalingsorgan	100 % af den fælles landbrugspolitik	
b) afholdt i overensstemmelse med de gældende EU-regler, eller	Udgifter omfattet af forordning 1308/2013 -> 2 % af den fælles landbrugspolitik	100 % af den fælles landbrugspolitik (ved at erstatte »eller« med »og«)
c) for så vidt angår de typer interventioner, der er omhandlet i forordningen om strategiske planer: i) de modsvares af tilsvarende rapporteret output, og ii) de er afholdt i overensstemmelse med de gældende bestemmelser om forvaltningssystemer, som dog ikke omfatter de støtteberettigelsesbetingelser, der gælder for individuelle støttemodtagere, og som er fastsat i de nationale strategiske planer.	Udgifter, som er omfattet af forordningen om strategiske planer -> 98 % af den fælles landbrugspolitik	Udgifter, som er omfattet af forordningen om strategiske planer -> 98 % af den fælles landbrugspolitik

Kilde: Revisionsretten baseret på artikel 35 i den horisontale forordning.

84. I henhold til forslaget vil kun en meget begrænset del af udgifterne til den fælles landbrugspolitik blive »afholdt i overensstemmelse med de gældende EU-regler« i henhold til artikel 35, litra b), i den horisontale forordning. Artikel 35, litra c), vil finde anvendelse på størstedelen af udgifterne til den fælles landbrugspolitik. Lovgiveren bør overveje, hvorvidt EU-reglerne er relevante for al EU-finansiering, og i givet fald ændre artikel 35, litra b), til at omfatte alle udgifter til den fælles landbrugspolitik⁽¹²²⁾. I henhold til forslaget har lovligheden og den formelle rigtighed to dimensioner: overholdelse af de gældende EU-regler (artikel 35, litra b)) og opnåelsen af resultater i overensstemmelse med de gældende forvaltningssystemer (artikel 35, litra c)). Vi frygter, at en lovbestemmelse, der fastsætter, at kun en lille del af udgifterne skal være afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne, kan gøre disse regler meningsløse og underminere anvendelsen af EU-retten.

85. Definitionen af »tilsvarende output« i artikel 35, litra c), nr. i), i den horisontale forordning er uklar. I forbindelse med miljøforvaltningsforpligtelser vil output f.eks. skulle måles i antal hektar omfattet af forpligtelsen⁽¹²³⁾. Det er vores opfattelse, at dette output ikke bør anses for opnået⁽¹²⁴⁾, hvis der blot er indgået forpligtelser for et vist antal hektar, men kun, hvis forpligtelserne har været opfyldt i et nærmere fastsat tidsrum. Eftersom selve forpligtelsen vil være fastsat i den strategiske plan (eller eventuelt i en kontrakt mellem medlemsstaten og den endelige støttemodtager), er det imidlertid ikke tydeligt⁽¹²⁵⁾, i hvilket omfang det vil være i overensstemmelse med EU-støtteberettigelsesreglerne. Hvis anvendelsesområdet ikke omfatter opfyldelse af forpligtelsen, kan en af konsekvenserne af de foreslåede støtteberettigelseskriterier (jf. **figur 8**) være, at EU får mulighed for at finansiere udbetalinger til en individuel støttemodtager, selv hvis den pågældende ikke opfylder støtteberettigelseskriterierne som fastsat i den strategiske plan⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Selv om det i artikel 9 i forordningen om strategiske planer angives, at interventioner skal være udformet i overensstemmelse med de almindelige principper i EU-retten, bør det også fremgå af støtteberettigelseskriterierne.

⁽¹²³⁾ F.eks. O.13 i bilag I til forordningen om strategiske planer.

⁽¹²⁴⁾ Artikel 35 i den horisontale forordning nævner det rapporterede output. Det ville dog være logisk, hvis det var det opnåede output, der dannede grundlag for udbetalingen. I henhold til artikel 121, stk. 4, i forordningen om strategiske planer skal de årlige performance-rapporter indeholde oplysninger om faktisk opnåede output, afholdte udgifter, faktisk opnåede resultater og afstanden til de respektive mål.

⁽¹²⁵⁾ I modsætning til artikel 35, litra c), nr. ii), udelukker artikel 35, litra c), nr. i), i den horisontale forordning ikke udtrykkeligt støtteberettigelsesbetingelser, der gælder for individuelle støttemodtagere, og som er fastsat i de nationale strategiske planer.

⁽¹²⁶⁾ Bortset fra operationer finansieret af finansielle instrumenter, for hvilke det gælder, at udgifter anmeldt af medlemsstaterne ikke må overstige de støtteberettigede udgifter til operationen (artikel 74, stk. 4, i forordningen om strategiske planer).

86. Betydningen af »afholdt i overensstemmelse med de gældende bestemmelser om forvaltningssystemer« er også uklar ⁽¹²⁷⁾. I henhold til artikel 2 i den horisontale forordning omfatter forvaltningssystemer forvaltningsorganer og EU-regler i forordningen om strategiske planer og den horisontale forordning. Disse forordninger indeholder flere bestemmelser, der finder anvendelse på individuelle støttemodtagere, f.eks. de definitioner ⁽¹²⁸⁾, som medlemsstaterne vil skulle formulere i deres strategiske planer. Det er uklart, om disse regler, som er defineret i de strategiske planer, men obligatoriske i EU-forordningerne, vil være en del af forvaltningssystemerne.

Forvaltning, kontrol og sikkerhed

87. Ifølge forslaget vil forvaltningsorganerne forblive de samme som i indeværende periode, men deres rolle vil ændre sig. **Figur 9** sammenligner nogle af de centrale aspekter af forvaltnings- og kontrolsystemet under den fælles landbrugspolitik i indeværende periode med forslaget.

⁽¹²⁷⁾ Vi foreslår en strømlining af brugen af »forvaltnings- og kontrolsystem« og »forvaltningssystem«. Artikel 1, litra b), i den horisontale forordning henviser til »forvaltnings- og kontrolsystemer«, mens betragtning 36 bruger udtrykket »systemer til forvaltning af og tilsyn med Unionens udgifter«. Artikel 57, stk. 2, henviser til »forvaltnings- og kontrolsystemer«, mens artikel 2 og 40 henviser til »forvaltningssystemer« og artikel 53 til »medlemsstaternes forvaltningssystemer«.

⁽¹²⁸⁾ Artikel 4 i forordningen om strategiske planer.

Figur 9

Centrale aspekter af forvaltnings- og kontrolsystemet

	Elementer, som er fælles for den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 og forslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020	Elementer, som udelukkende findes i den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020	Nye elementer i forslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020
Kommissionens ret til at foretage kontroller i medlemsstaterne	Kontrol af den administrative praksis' overensstemmelse med EU-reglerne og betalingsorganernes godkendelseskriterier (artikel 47 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 47 i den horisontale forordning).	Kontrol af betingelserne for operationer og bilag for udgifter (artikel 47 i forordning (EU) nr. 1306/2013).	Kontrol af, om udgifterne har et tilsvarende output, og om certificeringsorganets arbejde er udført i overensstemmelse med forordningen (artikel 47 i den horisontale forordning).
Kommissionens procedure for efterprøvende regnskabsafslutning	Kontrol af, at udgifterne er afholdt i overensstemmelse med EU-retten (artikel 52 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 53 i den horisontale forordning).	Kontrol af, at udgifterne for ELFUL er afholdt i overensstemmelse med national ret (artikel 52 i forordning (EU) nr. 1306/2013).	Kontrollen omfatter ikke opfyldelse af de støtteberettigelsesbetingelser, der gælder for individuelle støttemodtagere, og som er fastsat i de nationale strategiske planer og nationale regler (artikel 53 i den horisontale forordning).
Kommissionens finansielle regnskabsafslutning	Årsregnskabernes fuldstændighed, nøjagtighed og pålidelighed (artikel 51 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 51 i den horisontale forordning).		
Kommissionens performanceafstemning			Kontrol af, hvorvidt udgifterne har et tilsvarende rapporteret output (artikel 52 i den horisontale forordning).
Certificeringsorganets kontrol	Udtalelse om: regnskaber, forvaltningserklæring (artikel 9 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 11 i den horisontale forordning).	Udtalelse om: betalingsorganets interne kontrolsystems korrekte funktionsmåde, udgifternes lovlighed og formelle rigtighed (artikel 9 i forordning (EU) nr. 1306/2013)	Udtalelse om: medlemsstaternes forvaltningssystemer, performance-rapporteringens korrekthed (output og resultater) (artikel 11 i den horisontale forordning).
Betalingsorganets rapportering	Opstille: årsregnskaberne, en forvaltningserklæring (artikel 7 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 8 i den horisontale forordning). Foretage administrative kontroller og kontroller på stedet (lovlighed og formel rigtighed) og inddrive beløb fra støttemodtagerne, hvis de er brugt uregelmæssigt (artikel 59 og 63 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og artikel 54, 55 og 57 i den horisontale forordning).	Opstille: et årligt sammendrag af de endelige revisionsberetninger og de gennemførte kontroller (artikel 7 i forordning (EU) nr. 1306/2013)	Opstille: den årlige performance-rapport (artikel 8 i den horisontale forordning)

88. Betalingsorganernes rolle vil i princippet kun ændre sig en smule. De vil skulle foretage detaljerede kontroller af lovligheden og den formelle rigtighed af operationerne⁽¹²⁹⁾, herunder reglerne i de strategiske planer. Betalingsorganerne vil også fortsat skulle udarbejde årsregnskaber og udstede forvaltningserklæringer som beskrevet i **figur 9**.

89. Certificeringsorganernes rolle vil ændre sig væsentligt. I vores særberetning om certificeringsorganer⁽¹³⁰⁾ hilste vi indførelsen af en udtalelse fra certificeringsorganer om lovligheden og den formelle rigtighed velkommen. Ifølge forslaget stilles der ikke direkte krav om, at certificeringsorganer skal afgive udtalelse om lovligheden og den formelle rigtighed⁽¹³¹⁾. I stedet vil deres udtalelser omfatte de aspekter, der er fastsat i artikel 35 i den horisontale forordning, dvs. i praksis lovligheden og den formelle rigtighed i den nye model (jf. punkt 82 og 83). Certificeringsorganernes rolle, som fastsat i artikel 11, stk. 1, litra b) og c), i den horisontale forordning, som indfører rapportering om pålideligheden af performancerapporteringen, vil være forenelig med artikel 63, stk. 7, i den nye finansforordning⁽¹³²⁾. Detaljerede bestemmelser om certificeringsorganernes rolle, herunder revisionsprincipper og fremgangsmåder i forbindelse med udtalelser, vil blive fastlagt i gennemførelsesretsakter⁽¹³³⁾.

90. Certificeringsorganer vil skulle afgive udtalelser, bl.a. om hvorvidt de forvaltningssystemer, som medlemsstaterne har indført, fungerer ordentligt⁽¹³⁴⁾. De forvaltningssystemer, som der henvises til i den foreslåede definition af støtteberettigelse, defineres som⁽¹³⁵⁾ forvaltningsorganerne — betalingsorganer og koordineringsorganer, kompetente myndigheder og certificeringsorganer — og de »grundlæggende EU-krav«.

91. »Grundlæggende EU-krav« vil være defineret som reglerne i forordningen om strategiske planer og den horisontale forordning⁽¹³⁶⁾. I henhold til disse forordninger vil medlemsstaterne skulle indarbejde definitioner og specifikke støtteberettigelseskriterier i deres strategiske planer. Det betyder, at visse af støtteberettigelseskriterierne i de strategiske planer ville hidrøre fra »grundlæggende EU-krav«, jf. **figur 10**. Vi kan udlede heraf, at de strategiske planer vil omfatte både regler fra forordningerne og andre nationale støtteberettigelsesregler.

⁽¹²⁹⁾ Artikel 57, stk. 1, litra a), i den horisontale forordning.

⁽¹³⁰⁾ Særberetning nr. 7/2017: Certificeringsorganernes nye rolle i forbindelse med udgifterne til den fælles landbrugspolitik: et positivt skridt i retning af en model med én enkelt revision, men der er væsentlige svagheder, der skal afhjælpes.

⁽¹³¹⁾ Artikel 11 i den horisontale forordning begrænser rapporteringen om lovligheden og den formelle rigtighed til udgifter til foranstaltningerne i forordning (EU) nr. 1308/2013 — den fælles markedsordning.

⁽¹³²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1). Med artikel 63, stk. 7, indføres et krav om en udtalelse fra et uafhængigt revisionsorgan, som skal fastslå, hvorvidt regnskaberne giver et retvisende og rimeligt billede, hvorvidt de udgifter, for hvilke der er søgt om godtgørelse fra Kommissionen, er lovlige og formelt korrekte, og hvorvidt de indførte kontrolsystemer fungerer ordentligt.

⁽¹³³⁾ Artikel 11, stk. 3, i den horisontale forordning.

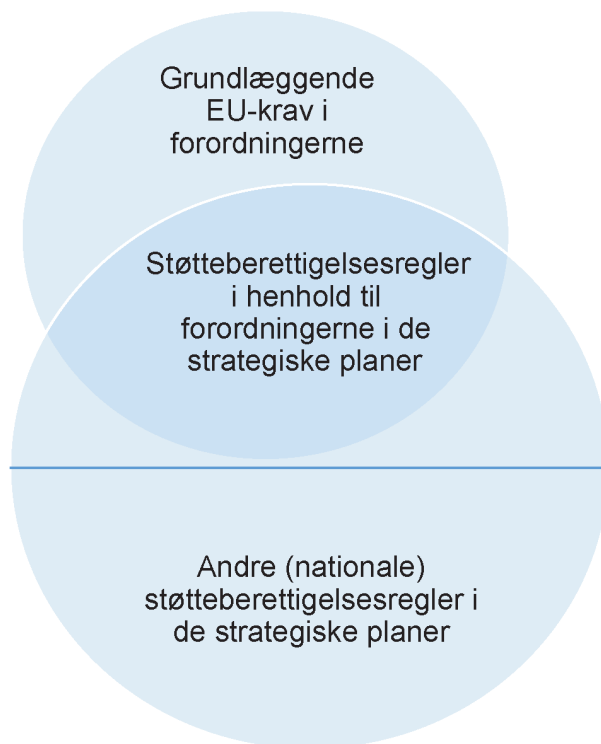
⁽¹³⁴⁾ Artikel 11, stk. 1, i den horisontale forordning. Certificeringsorganerne selv vil være en del af disse forvaltningssystemer. Under samtaler har Kommissionen forklaret, at certificeringsorganerne ikke skal kontrollere sig selv, men det fremgår ikke af forslaget.

⁽¹³⁵⁾ Artikel 2 i den horisontale forordning.

⁽¹³⁶⁾ Artikel 2, litra c), i den horisontale forordning.

Figur 10

Overlapping mellem grundlæggende EU-krav og regler i de strategiske planer



Kilde: Revisionsretten.

92. Certificeringsorganernes arbejde forud for deres udtalelser⁽¹³⁷⁾ om forvaltningssystemernes funktion vil omfatte kontrol af betalingsorganernes kontroller. Betalingsorganerne vil skulle kontrollere overholdelsen af både grundlæggende EU-krav og støtteberettigelsesreglerne i de strategiske planer, men forslaget indeholder ikke oplysninger om, hvorvidt certificeringsorganernes kontroller vil omfatte sidstnævnte. Hvis lovgiveren forventer, at certificeringsorganerne skal kontrollere, om medlemsstaternes forvaltningssystemer omfatter grundlæggende EU-krav omsat i de strategiske planer, bør det præciseres i forordningen.

93. Hvis certificeringsorganernes arbejde ikke omfatter lovligheden og den formelle rigtighed, herunder overholdelsen af EU-reglerne og de betingelser, der er fastsat i de strategiske planer, vil kun betalingsorganerne kontrollere dette. Det er vores opfattelse, at det ikke ville være et tilstrækkeligt solidt system til at sikre, at de pågældende regler og betingelser overholdes.

94. Kommissionens performanceafstemning vil være et nyt element (jf. punkt 76), og dens procedure for efterprøvende regnskabsafslutning⁽¹³⁸⁾ vil begrænse sig til EU-støtteberettigelseskriterierne. Hermed vil en svaghed i et betalingsorgans kontrol af overholdelsen af støtteberettigelsesreglerne som fastsat i de strategiske planer ikke kunne give anledning til finansielle korrektioner. Mindre detaljerede bestemmelser mindsker sandsynligheden for fejl, og Kommissionen forventer derfor at gennemføre færre risikobaserede procedurer for efterprøvende regnskabsafslutning, hvilket vil føre til færre finansielle korrektioner. Ifølge Kommissionens forslag forventes et betydeligt fald i formålsbestemte indtægter fra afstemning og uregelmæssigheder som følge af indførelsen af den nye gennemførelsesmodel⁽¹³⁹⁾ (jf. figur 11).

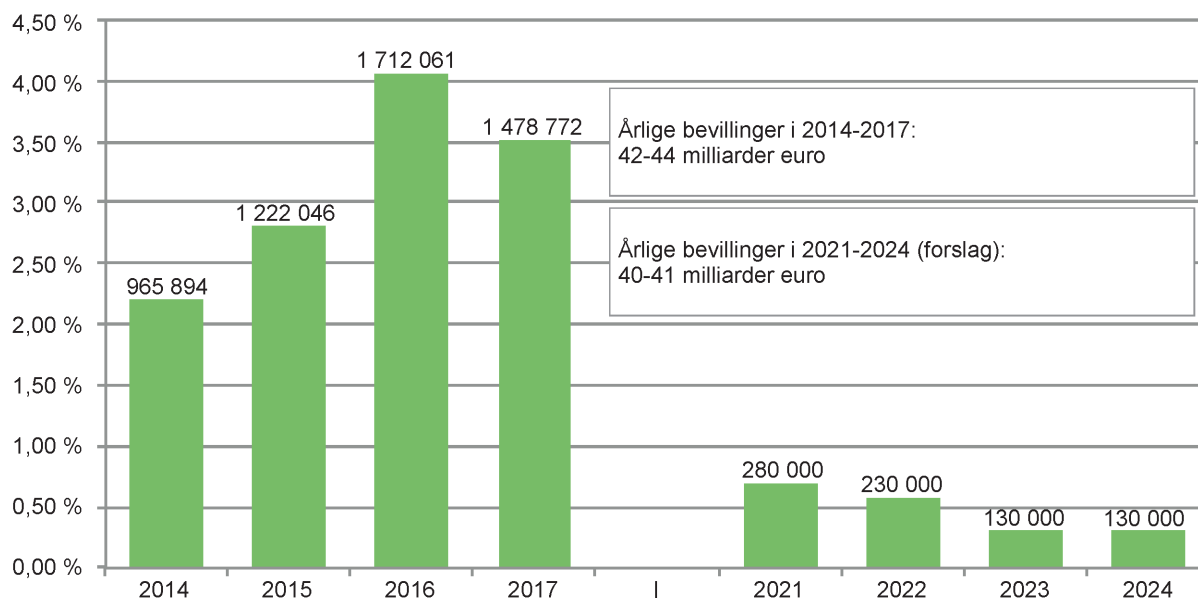
⁽¹³⁷⁾ Som udarbejdes i overensstemmelse med internationalt anerkendte regnskabsstandarder i henhold til artikel 11, stk. 1, i den horisontale forordning.

⁽¹³⁸⁾ Artikel 53, stk. 1, i den horisontale forordning.

⁽¹³⁹⁾ Forslagets anslåede finansielle virkninger.

Figur 11

Anslåede formålsbestemte indtægter (EGFL) fra afstemning og uregelmæssigheder (i 1 000 euro og som % af EGFL-bevillingerne)



Kilde: Revisionsretten baseret på Unionens almindelige budgetter for perioden 2016-2019 og den finansieringsoversigt, der ledsager forslaget til forordning om strategiske planer.

Revisionsrettens attestationsproces

95. Endelig fremgår det af traktaten, at Revisionsretten, som EU's eksterne revisor, skal afgive en revisionserklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed⁽¹⁴⁰⁾. Ifølge Kommissionen⁽¹⁴¹⁾ vil underliggende transaktioner, baseret på den nye definition af EU-støtteberettigelse, ikke længere bestå i betalinger til endelige støttemodtagere, men i betalinger til medlemsstaterne. Eftersom visse »grundlæggende EU-krav«⁽¹⁴²⁾ finder anvendelse på individuelle støttemodtagere⁽¹⁴³⁾, kan de kun kontrolleres på det niveau.

96. Som følge af de problemstillinger og usikkerhedsmomenter, vi har identificeret for så vidt angår den foreslåede definition af støtteberettigede udgifter (jf. punkt 83-86) og sikkerhedsrammen, vil vi ikke kunne foretage den attestationsproces, som en del af revisionserklæringen⁽¹⁴⁴⁾, som vi overvejer på nuværende tidspunkt. Navnlig som følge af certificeringsorganernes uklare rolle (jf. punkt 89-93) vil Revisionsretten muligvis ikke fuldt ud kunne sætte sin lid til de oplysninger om lovligheden og den formelle rigtighed, som de reviderede fremlægger. Ud fra den foreslåede definition af EU-støtteberettigelse vil betalingerne til medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik være underbygget af det

⁽¹⁴⁰⁾ Artikel 287, stk. 1, i TEUF.

⁽¹⁴¹⁾ Betragtning 25 i den horisontale forordning.

⁽¹⁴²⁾ Defineret i den horisontale forordnings artikel 2 som de grundlæggende krav i forordningen om strategiske planer og den horisontale forordning.

⁽¹⁴³⁾ Eksempelvis nedsættelse af betalinger i artikel 15, minimumsarealtærskel i artikel 16, stk. 2, og begreberne egentlig landbruger i artikel 4, litra d), og landbrugsarealer, som står til landbrugerens rådighed, i artikel 4, litra c), nr. i), i forordningen om strategiske planer.

⁽¹⁴⁴⁾ Revisionsretten overvejer at bevæge sig i retning af en attestationsproces i forbindelse med revisionserklæringen, hvor den i højere grad sætter sin lid til de oplysninger om lovligheden og den formelle rigtighed, som de reviderede har fremlagt. Baseret på ISSAI 4000 forholder det sig sådan, at den ansvarlige part (i denne sammenhæng Kommissionen) i forbindelse med attestationsprocessen måler eller evaluerer genstanden (i denne sammenhæng udgifterne til den fælles landbrugspolitik) ud fra kriterierne (i denne sammenhæng reglerne i EU-lovgivningen og de dele af de strategiske planer, der er påkrævede i henhold til EU-reglerne) og præsenterer oplysningerne om genstanden (i denne sammenhæng i hvilken udstrækning betalingerne var foretaget i strid med reglerne), med udgangspunkt i hvilke revisoren derefter indsamler tilstrækkelig og passende revisionsbevis som rimeligt grundlag for sin konklusion.

opnåede output. En fremtidig attestationsproces vil kunne tage højde for de nye rammer, f.eks. ved attesting af det opnåede output. Det vil imidlertid kræve, at Kommissionen yder sikkerhed for, at disse output reelt er opnået, og at Revisionsretten vurderer denne sikkerhed som pålidelig. Hvis betalingsorganerne er de eneste organer, der kontrollerer overholdelsen af de regler, der er fastsat i de strategiske planer, og som opnåelsen af i hvert fald visse af disse output er baseret på (jf. punkt 85), er denne sikkerhed sandsynligvis ikke tilstrækkelig til en attestationsproces.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 25. oktober 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner LEHNE

Formand

BILAG I

SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER TIL DE FORESLÅEDE INDIKATORER

Dette bilag indeholder specifikke bemærkninger til indikatorerne i Kommissionens forslag. Revisionsrettens generelle bemærkninger er fremsat i punkt 71. Den første tabel vedrører outputindikatorer, som i forslaget er forbundet med de respektive resultat- og effektindikatorer, som i forslaget er forbundet med de respektive målsætninger.

Outputindikatorer

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 13 i forordningen om strategiske planer	Det Europæiske Innovationspartnerskab om et Produktivt og Bæredygtigt Landbrug (EIP)	O.1 Antal operationelle grupper inden for rammerne af EIP O.2 Antal rådgivere, der opretter eller deltager i operationelle grupper inden for rammerne af EIP	Forslaget strukturerer outputindikatorerne i bilag I til forordningen om strategiske planer, hvis første del vedrører AKIS, og hvis anden del vedrører »overordnede interventionstyper«. Flere interventioner under den fælles landbrugspolitik kan støtte AKIS, O.1 og O.2 vedrører interventionerne »samarbejde« og »videnudveksling og information«. Hvis disse indikatorer blev flyttet til de relevante interventioner, ville det gøre performancerammen klarere. O.2 måler tilsyneladende to særskilte foranstaltninger, nemlig rådgivere, der »opretter« og »deltager« i en gruppe inden for rammerne af EIP (artikel 64, litra g), og artikel 71). For at undgå dobbelttælling foreslår vi enten at slette »oprettelsen« eller at opdele denne indikator i to.

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
	Den fælles landbrugspolitiks støtte	O.3 Antal modtagere af støtte under den fælles landbrugspolitik	»Den fælles landbrugspolitiks støtte« er ikke en interventionstype, og den foreslåede indikator relevans er uklar. Hvis Kommissionen ønsker at overvåge det samlede antal støttemodtagere, ville det være mere hensigtsmæssigt at gøre det for de enkelte interventionstyper. Forslaget indeholder ganske vist ikke en definition af »overordnet interventionstype«, men en »intervention« bør være baseret på en af de interventionstyper, der fremgår af forordningen om strategiske planer (artikel 3). Afsnit III i forordningen om strategiske planer fastsætter interventionstyperne under den fælles landbrugspolitik, nærmere bestemt i artikel 14 (interventioner med direkte betalinger), artikel 39, 43, 49, 52, 55, 57 and 60 (sektorspecifikke interventioner) og artikel 64 (interventioner til landdistriktudvikling). Af hensyn til den sproglige sammenhæng foreslår vi at anvende overskriften »interventionstype«.
Artikel 14, stk. 6, i forordningen om strategiske planer.	Afkoblet direkte støtte	O.4 Antal hektar omfattet af afkoblede direkte betalinger O.5 Antal modtagere af afkoblede direkte betalinger O.6 Antal hektar, der er omfattet af supplerende indkomststøtte til unge landbrugere O.7 Antal modtagere, der er omfattet af supplerende indkomststøtte til unge landbrugere	Artikel 14 definerer fire typer interventioner inden for afkoblede direkte betalinger. O.4 og O.5 omfatter alle fire typer (artikel 14, stk. 6, litra a)-d)), mens O.6 og O.7 fokuserer på unge landbrugere (artikel 14, stk. 6, litra c)). Forslaget omfatter ikke særskilt overvågning af de andre typer afkoblede direkte betalinger, f.eks. de nye økoordninger (artikel 14, litra d)). Særskilt overvågning af de forskellige typer afkoblede direkte betalinger ville være mere hensigtsmæssigt. Med to indikatorer, som O.6 og O.7, for hver af de fire interventionstyper som omhandlet i artikel 14, stk. 6, ville der ikke være brug for O.4 og O.5.
Artikel 64, litra f), i forordningen om strategiske planer	Risikostyrings-værktøjer	O.8 Antal landbrugere, der er omfattet af støttede risikostyringsinstrumenter	I lyset af de tilgængelige risikostyringsværktøjer ville det være hensigtsmæssigt at overvåge O.8 pr. værktøjstype. Indikatorens navn ville være klarere, hvis terminologien blev tilpasset til retsakten (artikel 70), dvs. »risikostyringsværktøjer« i stedet for »risikostyringsinstrumenter«.

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 14, stk. 7, i forordningen om strategiske planer	Koblet støtte	O.9 Antal hektar, der er omfattet af koblet støtte O.10 Antal dyr, der er omfattet af koblet støtte	For at harmonisere terminologien og sikre sammenhæng med hensyn til måleenheder, foreslår vi, hvad angår O.10, at erstatte »dyr« med »husdyrenheder«. Der kan anvendes en særskilt outputindikator til at overvåge antallet af støttemodtagere, der modtager koblet støtte, hvilket ville være mere nyttigt end den foreslåede indikator O.3 ovenfor.
Artikel 64, litra b) og c), artikel 66 og artikel 67 i forordningen om strategiske planer	Betalinger for naturbetingede begrænsninger og andre regionspecifikke begrænsninger	O.11 Antal hektar, for hvilke der betales en forhøjelse for områder med naturbetingede begrænsninger (tre kategorier) O.12 Antal hektar, der modtager støtte i medfør af Natura 2000- eller vandrammedirektivet	Disse indikatorer vedrører to interventionstyper: »naturbetingede eller andre områdespecifikke begrænsninger« (artikel 64, litra b)) og »områdespecifikke ulemper, der følger af visse obligatoriske krav« (artikel 64, litra c)). Strukturen ville blive klarere, hvis interventionstyperne blev angivet enkeltvist og med ordlyden i den foreslåede retsakt. En tilpasning af terminologien ville gøre retsaktens lettere at læse. Eksempelvis henviser interventionstyperne til »regionspecifikke begrænsninger«, mens artikel 64, litra b), bruger udtrykket »områdespecifikke«. For så vidt angår O.11, foreslår vi at ændre »forhøjelse for områder med naturbetingede begrænsninger« til »støtte til områder med naturbetingede begrænsninger«. Forslaget henviser ikke til nogen »forhøjelse«; inddragelse af dette begreb i indikatoren kan være forvirrende. Det er ikke klart, om indikatoren skal måle de tre kategorier samlet, eller om de skal overvåges enkeltvist. De foranstaltninger, der måles ved O.12, bidrager til forskellige målsætninger (artikel 6, stk. 1, litra e) og f)). Særskilt overvågning af støtte i forbindelse med henholdsvis Natura 2000-direktivet og vandrammedirektivet ved at opdele indikatoren i to ville være mere hensigtsmæssigt i forbindelse med vurderingen af bidragene til de respektive målsætninger. Det ville også give mening at inddrage indikatorer til overvågning af antallet af støttemodtagere ud over arealet som i forbindelse med andre interventioner.

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 64, litra a), og artikel 65 i forordningen om strategiske planer	Betalinger for forvaltningsforpligtelser (miljø- og klimavenligt landbrug, genetiske ressourcer, dyrevelfærd)	O.13 Antal (landbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.14 Antal ha (skovbrugsmæssigt udnyttet) omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.15 Antal hektar, der er omfattet af støtte til økologisk landbrug O.16 Antal husdyrenheder, der er omfattet af støtte til dyrevelfærd, sundhed eller forbedrede biosikkerhedsforanstaltninger O.17 Antal projekter til fremme af genetiske ressourcer	O.13 og O.14 vedrører interventioner, der bidrager til forskellige målsætninger. Det er vores opfattelse, at overvågningsaktiviteter vedrørende klima, miljø og biodiversitet bør overvåges enkeltvist. Det er uklart, hvorfor indikator O.16 henviser til dyresundhed og biosikkerhedsforanstaltninger. Forslaget (artikel 65) henviser ikke specifikt til dyresundhed og biosikkerhedsforanstaltninger, om end medlemsstaterne vil kunne vælge at inddrage sådanne interventioner i deres strategiske planer. Det er desuden ikke klart, om antallet af husdyrenheder skal indberettes særskilt for hver undertype interventioner (dyrevelfærd, sundhed og biosikkerhedsforanstaltninger), hvilket ville gøre indikatoren mere nyttig.
Artikel 64, litra d), og artikel 68 i forordningen om strategiske planer	Investeringer	O.18 Antal støttede produktive investeringer på landbrugsbedrifterne O.19 Antal støttede lokale infrastrukturer O.20 Antal støttede ikkeproduktive investeringer O.21 Antal produktive investeringer uden for bedriften	Med henblik på konsekvent rapportering for 0.18, 0.19 og 0.20 er der brug for definitioner af »investeringer« og »lokale infrastrukturer«, eftersom de ikke er defineret i forslaget. Definitionen af »operation« i artikel 3 kan f.eks. bruges. I lyset af de forskellige investeringer, der kan støttes under denne interventionstype, giver disse indikatorer begrænset indsigt i, hvad der er produceret eller opnået (dvs. begrænset resultatorientering). Både tilskud og finansielle instrumenter kan desuden anvendes til at finansiere investeringerne. Hvis Kommissionen ønsker særskilte outputindikatorer for forskellige finansieringsformer, foreslår vi en præcisering af særskilte indikatorer i selve forordningen om strategiske planer.

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 64, litra e), og artikel 69 i forordningen om strategiske planer	Etableringsstøtte	O.22 Antal landbrugere, der modtager etableringsstøtte O.23 Antal iværksættere i landdistrikterne, der modtager etableringsstøtte	Interventionen »etableringsstøtte« vedrører unge landbrugere og etablering af virksomheder i landdistrikterne (artikel 69). For klarheds skyld foreslår vi at tilføje ordet »unge« i O.22 og tilpasse ordlyden i O.23 til den foreslåede retsakt ved at udskifte »opstartsaktiviteter« med »opstartsaktiviteter«. For unge landbrugere ville det give mening også at inddrage antal hektar.
Artikel 64, litra g), og artikel 71 i forordningen om strategiske planer	Samarbejde	O.24 Antal støttemodtagende sammenslutninger af producentorganisationer/producentorganisationer O.25 Antal landbrugere, der modtager støtte til deltagelse i EU's kvalitetsordninger O.26 Antal generationsskifteprojekter (unge landbrugere/ikkeunge landbrugere) O.27 Antal lokaludviklingsstrategier (Leader) O.28 Antal andre samarbejdsgrupper (undtagen EIP, der er medtaget under O.1)	For at skabe en klarere struktur kunne outputindikatorerne angives i den rækkefølge, hvori de er angivet i retsaksen (artikel 71): — EIP (O.1 og O.2) — Leader (O.27) — Fremme af kvalitetsordninger (O.25) — Producentorganisationer eller sammenslutninger af producentorganisationer (O.24) — Andre former for samarbejde (O.28) — Generationsskifte (O.26) Se også bemærkningerne ovenfor om O.1 og O.2 vedrørende EIP. Af hensyn til sammenhængen bør O.25 omformuleres, således at denne indikator afspejler den kendsgerning, at formålet med interventionen er at støtte fremme af kvalitetsordninger snarere end at støtte landbrugere, der deltager i sådanne ordninger. Eftersom denne intervention støtter fremme af kvalitetsordninger, ville antal deltagere i sådanne ordninger snarere være en resultatindikator. Det bør endvidere præciseres, hvorvidt O.27 skal måle alle de støttede strategier eller kun dem, der udvælges til gennemførelse (i lyset af den nuværende totrinnetilgang til støtte af Leaderstrategier).

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 64, litra h), og artikel 72 i forordningen om strategiske planer	Videnudveksling og information	O.29 Antal landbrugere, der har modtaget uddannelse/rådgivning O.30 Antal ikke-landbrugere, der modtager uddannelse/rådgivning	For at gøre O.29 og O.30 mere nyttige bør kun individuelle støttemodtagere tælles med.
Artikel 11-12 i og bilag III til forordningen om strategiske planer	Horisontale indikatorer	O.31 Antal hektar, på hvilke der anvendes miljøpraksis (sammenfattende indikator for det fysiske areal, der er omfattet af konditionalitet, opstartsordninger (ELS), miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger (MKVLF), skovbrugsforanstaltninger, økologisk landbrug) O.32 Antal hektar, der er underlagt konditionalitet (opdelt efter GLM-normer)	For at gøre strukturen i bilag I mere strømlinet og styrke performanceelementet ved at gøre indikatorerne relevante for den årlige performanceafstemning og den flerårige performancegennemgang foreslår vi at undlade at inddrage horisontale indikatorer. O.31 tilføjer ikke yderligere oplysninger, eftersom andre indikatorer (der om nødvendigt kan sammenlægges) dækker disse områder; denne indikator kan derfor fjernes. Opstartsordninger er ikke nævnt i retsaktens (bortset fra betragtning 31). Overvågningen af konditionaliteten i O.32 vedrører tilsyneladende kun »normer for god landbrugs- og miljømæssig stand for jord« (GLM), hvilket bør præciseres. Medlemsstaterne vil skulle fastsætte GLM-normer i deres strategiske planer (som skal godkendes af Kommissionen). Det er vores opfattelse, at de arealer, der er omfattet af GLM-normer, kan inddrages som resultatindikatorer under de tre målsætninger vedrørende miljø og klimaforandringer, de hører under i bilag III.

Retsgrundlag	Landbrugsfaglige viden- og innovationsnetværk (AKIS)	Outputindikator	Revisionsrettens bemærkninger
Artikel 39, artikel 44, stk. 1, og artikel 49 i forordningen om strategiske planer	Sektorspecifikke programmer	O.33 Antal producentorganisationer, der opretter en driftsfond/et driftsprogram O.34 Antal salgsfremme- og informationsaktioner og markedsovervågning O.35 Antal foranstaltninger til bevarelse/forbedring af biavl	Af hensyn til den sproglige sammenhæng foreslår vi at ændre interventionstypens navn til »sektorspecifikke interventioner«. Eftersom salgsfremme- og informationsaktioner kun er en af 16 under typer interventioner i frugt- og grøntsagssektoren (artikel 43, stk. 1, litra n)), er det uklart, hvorfor de er udpeget til overvågning i O.34. Andre under typer interventioner, såsom aktioner til modvirkning af klimaændringer i frugt- og grøntsagssektoren (artikel 43, stk. 1, litra l), synes mindst lige så relevante. Markedsovervågning nævnes desuden ikke som under type intervention for frugt- og grøntsagssektoren (artikel 43, stk. 1), men for biavl produkter (artikel 49, litra g)). Det er uklart, hvorvidt O.34 skal overvåge interventioner i forskellige sektorer. På samme måde er det uklart, nøjagtigt hvad O.35 skal måle, eftersom »bevarelse/forbedring af biavl« ikke er nævnt i forslaget (artikel 49). Vi foreslår at erstatte O.34 og O.35 med »antal (individuelle) producenter i støttede driftsfonde/-programmer (om nødvendigt opdelt i de seks sektorer)«. Hvis Kommissionen ønsker at opretholde særskilt overvågning som i forbindelse med f.eks. O.35 for biavl (i lyset af den stigende fokus på denne sektor), bør indikatorens ordlyd tilpasses til den foreslåede retsakt. Hvis ordet »foranstaltninger« anvendes, skal det defineres (f.eks. ved hjælp af definitionen af »operation« i artikel 3).

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens forslag til forordningen om strategiske planer (primært bilag I).

Resultat- og effektindikatorer

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Tværgående målsætning: Modernisering — Fremme viden, innovation og digitalisering i landbruget og i landdistrikterne og tilskynde til udbredelsen heraf			I henhold til artikel 96 i forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik skal medlemsstaterne identificere behov for hver af de ni specifikke målsætninger som omhandlet i artikel 6 i samme forordning. Den tværgående målsætning er ikke en af disse, men er nævnt særskilt i artikel 5. Det gør reaksjonen unødvendigt kompliceret. Særskilt angivelse af den tværgående målsætning gør, at de indikatorer, der er forbundet med denne målsætning, ligger uden for anvendelsesområdet for performanceafstemningen og den flerårige performancegennemgang. Denne målsætning overlapper delvist med den specifikke målsætning om at »øge konkurrenceevnen og styrke markedsorienteringen, herunder større fokus på forskning, teknologi og digitalisering« (artikel 6, stk. 1, litra b)). For at forenkle lovgivningens struktur foreslår vi, at den tværgående målsætning integreres i de specifikke målsætninger.

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
R.1 Forbedring af performance gennem viden og innovation: <i>Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning, uddannelse, udveksling af viden eller til deltagelse i operationelle grupper til forbedring af den økonomiske performance, miljø- og klimapformance og resourceeffektivitet</i> R.2 Sammenkobling af rådgivnings- og videnssystemer: <i>Antal rådgivere integreret i AKIS (sammenholdt med antallet af landbrugere)</i> R.3 Digitalisering af landbruget: <i>Andel af landbrugere, der modtager støtte under den fælles landbrugspolitik til teknologier til præcisionslandbrug</i>	Som de er formuleret nu, måler R.1 og R.3 ikke resultater. For at måle resultaterne (umiddelbare ændringer) af støtte til rådgivning, uddannelse, udveksling af viden eller deltagelse i operationelle grupper kan f.eks. en indikator for, hvor mange landbrugere der traf foranstaltninger baseret på den modtagne rådgivning eller uddannelse, være mere relevant. Hvis den tværgående målsætning inddrages i de specifikke målsætninger som foreslået ovenfor, ville en omformuleret R.1 være passende som resultatindikator under den nye/omformulerede specifikke målsætning. Alternativt kan antallet af landbrugere, der modtager sådan støtte, bruges som outputindikator under interventionen »videnudveksling og information«. R.1 og R.24 synes dog at overlappe, hvilket er et problem, der skal løses. R.3 ville være en nyttig outputindikator for »investeringer«. Hvis en medlemsstat i sin behovsvurdering anerkender, at der mangler rådgivere, og indfører interventioner med henblik på at øge andelen af rådgivere i sin strategiske plan, kan antallet af landbrugere pr. rådgiver, der måles i R.2, være en relevant resultatindikator. Hvis den tværgående målsætning inddrages i de specifikke målsætninger som foreslået ovenfor, ville R.2 være passende under den nye/omformulerede specifikke målsætning.	I.1 Udveksling af viden og innovation: <i>Andel af budgettet for den fælles landbrugspolitik afsat til videnuddveksling og innovation</i>	I.1 er ikke en effektindikator. Eftersom den måler finansielle midler, kan I.1 betragtes som en inputindikator (jf. figur 6). Hvis Kommissionen mener, at indikatoren er relevant i overvågningsmæssigt øjemed i sin nuværende formulering, ville det være hensigtsmæssigt at præcisere, om den henviser til den bevilgede andel af budgettet for den fælles landbrugspolitik eller til den andel af budgettet, der er anvendt på et givet tidspunkt.

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 1: Støtte en bæredygtig landbrugsindkomst og modstandsdygtighed i hele Unionen med henblik på øget fødevarerikkerhed			
R.4 Knytte indkomststøtte til normer og god praksis: <i>Andel af udnyttet landbrugsareal (ULA), der er omfattet af indkomststøtte og underlagt konditionalitet</i>	Der er ingen forbindelse mellem R.4 og målet om at øge fødevarerikkerheden. Som den er formuleret nu, måler indikatoren desuden ikke resultater. Som vi anbefalede i vores særberetning om krydsoverensstemmelse ville en resultatindikator, som måler andelen af bedrifter — af dem, der er underlagt kontrol på stedet — der overholder konditionalitetsbetingelserne, være nyttig. En sådan resultatindikator ville passe godt ind i f.eks. den specifikke målsætning, der vedrører samfundets krav (artikel 6, stk. 1, litra i)).	I.2 Reduktion af indkomstforskelle: <i>Udvikling i landbrugsindkomst i forhold til den almindelige økonomi</i>	For så vidt angår I.2 , I.3 , I.4 og I.5 , lader udtrykkene »landbrugsindkomster« og »landbrugsindkomst« til at blive brugt vilkårligt. Det er vores opfattelse, at landbrugsindkomster er det mest hensigtsmæssige (jf. punkt 27, 28 og 30).
R.5 Risikostyring: <i>Andel af bedrifter med den fælles landbrugspolitiske risikostyringsværktøjer</i>		I.3 Begrænse udsving i landbrugsindkomster: <i>Udvikling i landbrugsindkomster</i>	Vi bemærker, at der ikke er nogen effektindikator for hovedmålsætningen, fødevarerikkerhed, som størstedelen af budgettet for den fælles landbrugspolitik er afsat til (lovgivningen for perioden 2014-2020 omfatter f.eks. I.05, som måler udviklingen i forbrugerpriser på fødevarer, og som henger sammen med den overordnede målsætning om bæredygtig fødevarerproduktion).
R.6 Omfordele til mindre bedrifter: <i>Procentdel yderligere støtte pr. hektar til støtteberettigede bedrifter under gennemsnitlig bedriftsstørrelse (sammenlignet med gennemsnittet)</i>		I.4 Støtte bæredygtige landbrugsindkomster: <i>Udvikling i landbrugsindkomster efter sektorer (sammenholdt med gennemsnittet i landbruget)</i>	Det ville være en mulighed at måle EU's fødevarerikkerhed ved at vurdere graden af selvforsyning. Det kan ske ved at måle EU's landbrugsproduktion af råvarer og uforarbejdede levnedsmidler i forhold til befolkningens anslåede ernæringsmæssige behov og fødevarerpræferencer for en aktiv og sund tilværelse (jf. punkt 33).
R.7 Udvide støtte til bedrifter i områder med særlige behov: <i>Procentdel yderligere støtte pr. hektar i områder med større behov (sammenholdt med gennemsnittet)</i>	I lyset af viften af tilgængelige risikostyringsværktøjer ville det være hensigtsmæssigt at overvåge R.5 pr. værktøjstype. Hvis R.7 har til formål at måle resultaterne af interventioner i henhold til artikel 66-67 i forordningen om strategiske planer, ville det for klarheds skyld være bedre at tilpasse ordlyden (f.eks. områdespecifikke begrænsninger).	I.5 Bidrage til den territoriale balance: <i>Udvikling i landbrugsindkomst i områder med naturbetingede begrænsninger (sammenholdt med gennemsnittet)</i>	Derudover ville måling af den fælles landbrugspolitik støtte som andel af de samlede landbrugsindkomster være en relevant indikator for politikens effekt.

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 2: Styrke markedsorienteringen og øge konkurrenceevnen, herunder større fokus på forskning, teknologi og digitalisering			
R.8 Målrrette støtte til bedrifter i sektorer, der er i vanskeligheder: <i>Andel af landbrugere, der er omfattet af koblet støtte til forbedring af konkurrenceevne, bæredygtighed eller kvalitet</i>	Der er ingen forbindelse mellem R.8 og målsætningen, eftersom det er almindeligt anerkendt, at koblede betalinger kan give anledning til markedsforvrængning.	I.6 Øge bedrifternes produktivitet: <i>Samlet faktorproduktivitet</i>	
R.9 Modernisering af landbrugsbedrifter: <i>Andel af landbrugere, der modtager investeringsstøtte til omstrukturering og modernisering, herunder forbedring af resourceffektivitet</i>	R.9 måler ikke resultater (umiddelbare ændringer), men vedrører andelen af støttemodtagere under bestemte interventioner i forhold til det samlede antal støttemodtagere. Der skal udvikles yderligere resultatindikatorer til måling af de resultater, der bidrager til denne målsætning. Ud over hovedmålsætningen om markedsorientering og øget konkurrenceevne ville en indikator for »større fokus på forskning, teknologi og digitalisering« være nyttig.	I.7 Fremme handelen med landbrugsfødevarer: <i>Import og eksport af landbrugsfødevarer</i>	
Specifik målsætning 3: Forbedre landbrugernes position i værdikæden			
R.10 Bedre organisering af forsyningskæden: <i>Andel af landbrugere, der deltager i støttede sammenslutninger af producentorganisationer, producentorganisationer, lokale markeder, korte forsyningskæder og kvalitetsordninger</i>	R.10 måler ikke resultaterne (umiddelbare ændringer) af deltagelsen i de pågældende sammenslutninger eller organisationer. For så vidt angår R.11 , er det uklart, hvordan andelen skal beregnes, dvs. hvad værdien af den markedsførte skal sættes i forhold til.	I.8 Forbedre landbrugernes position i fødevarekæden: <i>Merværdi for primærproducenter i fødevarekæden</i>	
R.11 Koncentrere udbudet: <i>Andel af værdien af den markedsførte produktion, som producentorganisationer med operationelle programmer tegner sig for</i>			

Resultatindikatorer	Revisionsretts bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsretts bemærkninger
Specifik målsætning 4: Bidrage til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer samt bæredygtig energi			
R.12 Tilpasning til klimaændringer: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til at forbedre tilpasningen til klimaændringerne	Vi anerkender, at resultater af foranstaltninger til modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer er vanskelige at måle, og at de umiddelbare ændringer ofte ikke er åbenlyse. Hvis R.12 , R.13 , R.14 og R.17 skal betragtes som resultatindikatorer, skal der dog være videnskabelig dokumentation til støtte for de forventede resultater af de trufne foranstaltninger. Uanset de — ofte betydelige — forskelle i forpligtelsernes bidrag til målsætninger for klimaforandringer, vægter hver hektar desuden ens i forbindelse med disse indikatorer. En differentiering af arealerne afhængigt af deres bidrag til målsætningerne, baseret på beviser, kunne gøre indikatorerne mere relevante. Det kan f.eks. ske ved hjælp af et bedømmelsessystem, såsom OECD's »Riomarkører«, hvorunder aktiviteterne screenes og mærkes ved at tildele dem en procentsats (0-100 %) for deres bidrag til en målsætning.	I.9 Forbedre landbrugets modstandsdydgtighed: Indeks I.10 Bidrage til modvirkning af: Reduktion af udladningen af drivhusgasser fra landbruget I.11 Øgning af kulstofbinding: Forhøjelse af jordens indhold af organisk kulstof I.12 Øge andelen af bæredygtig energi i landbruget: Produktion af vedvarende energi fra landbrug- og skovbruget	Artikel 7, 96 og 97 i forordningen om strategiske planer forbinder interventioner under den fælles landbrugs- politik med EU's klima- og energilovgivning. Den fælles landbrugspoliitiks performance-ramme skal således dokumentere sektorens opfyldelse af EU's klima- og energipolitiske mål. Hvis I.9 skal måle modstandsdydgtighed over for klimaforandringer, foreslår vi, at det præciseres i indikatorens navn. Ordet »modstandsdydgtighed« bruges i målsætning 1 med en anden betydning (økonomisk modstandsdydgtighed), hvilket kan give anledning til forvirring. Indekset skal præciseres yderligere: Vi kan forstå, at GD AGRI sammen med GD CLIMA er ved at udarbejde et indeks til sporing af tilpasning til klimaforandringer.
R.13 Nedbringe udledningerne i husdyrsektoren: Andel af husdyrenheder, som tildes støtte til at reducere drivhusgasemissioner og/eller ammoniak, herunder håndtering af husdyrgødning			
R.14 Kulstoflagring i jorden og biomassen: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til at reducere udledninger, opretholde og/eller forhøje kulstoflagringen (permanente græsningsarealer, landbrugsarealer i tørveområder, skove, osv.)			
R.15 Grøn energi fra land- og skovbruget: Investeringer i energiproduktionskapaciteten, også biobaseret (MW)			
R.16 Øge energieffektiviteten: Energbesparelser i landbruget	Det er uklart, om R.15 skal måle antal investeringer eller kapaciteten. Den skabte kapacitet ville være mere relevant end antallet af investeringer, men en mere hensigtsmæssig resultatindikator kunne være den vedvarende energi, der produceres efter et givet tidsrum.		
R.17 Arealer med skovrejsning: Areal, der modtager støtte til skovrejsning og etablering af skovområder, herunder skovlandbrug	R.16 bør præcisere, om formålet er at måle energibesparelser som følge af investeringer under den fælles landbrugspolitik, og om det er de årlige energibesparelser, der skal måles.		

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 5: Fremme bæredygtig udvikling og effektiv forvaltning af natursressourcer såsom vand, jord og luft			
R.18 Forbedre jordkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til en bedre forvaltning af jorden	Vi anerkender, at resultater vedrørende miljømæssige målsætninger er vanskelige at måle, og at de umiddelbare ændringer ofte ikke er åbenlyse. Hvis R.18 , R.19 , R.20 , R.21 og R.22 skal betragtes som resultatindikatorer, skal der dog være videnskabelig dokumentation for de forventede resultater af de trufne foranstaltninger. Uanset de — ofte betydelige — forskelle i forpligtelsesens miljømæssige værdi, vægter hvert areal desuden ens i forbindelse med disse indikatorer. Indikatorerne ville være mere nyttige, hvis der blev differentieret mellem de forskellige forpligtelser (se bemærkning om R.12 ovenfor). Tilsvarende skal der for så vidt angår R.23 være videnskabelige beviser/undersøgelser, der bekræfter de respektive investeringers bidrag til miljømålsætningerne. R.24 ville være mere resultatorienteret, hvis den målte foranstaltninger truffet på grundlag af den modtagne rådgivning/uddannelse. For at undgå dobbelttælling skal R.23 og R.24 præcisere, at landbrugere kun kan tælles med én gang i perioden for den flerårige finansielle ramme.	I.13 Reducere jorderosion: Procentdel af arealer med middel og kraftig jorderosion på landbrugsarealer I.14 Forbedre luftkvaliteten: Reducere udledningen af ammoniak fra landbruget I.15 Forbedre vandkvaliteten: Bruttonæringsstofbalance på landbrugsarealer I.16 Nedbringe næringsstofudvaskningen: Nitrat i grundvand — andel af grundvandsstationer med en nitratkoncentration over 50 mg/l (nitratdirektivet) I.17 Mindske presset på vandressourcerne: Vandudnyttelsesindeks plus (WEI+)	Effektindikatorerne synes relevante, men skal præciseres yderligere. I.14: »Reduktion af« ville være mere nøjagtigt end »reducere«.
R.19 Forbedre luftkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til at nedbringe udledningen af ammoniak			
R.20 Beskytte vandkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser vedrørende vandkvaliteten			
R.21 Bæredygtig næringsstofforvaltning: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser vedrørende bedre næringsstofforvaltning			
R.22 Bæredygtig vandanvendelse: Andel af kunstvandede arealer, der er omfattet af forpligtelser til at forbedre vandbalancen			
R.23 Miljø-/klimarelateret performance gennem investeringer: Andel af landbrugere, der modtager støtte til investeringer i tiltag på miljø- eller klimaområdet			
R.24 Miljø-/klimaperformance gennem viden: Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning/uddannelse vedrørende miljø- og klimaperformance			

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 6: Bidrage til beskyttelsen af biodiversitet, forbedre økosystemtjenesterne og bevare levesteder og landskaber			
R.25 Støtte bæredygtig skovforvaltning: Andel af skovarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser til støtte til skovbeskyttelse og -forvaltning	Som nævnt for resultatindikatorerne for klima og miljø ovenfor skal R.25 , R.26 , R.27 , R.28 og R.29 underbygges af videnskabelige undersøgelser eller beviser, der bekræfter bidraget fra biodiversitetsforanstaltninger. Det er uklart, hvorfor det for så vidt angår R.28 , foreslås at måle det absolutte areal frem for andelen, som det er tilfældet for de øvrige indikatorer.	I.18 Øge bestanden af agerlandsfugle <i>Indeks for agerlandsfugle</i> I.19 Udvidet beskyttelse af biodiversiteten: Procentdel af arter og levesteder af fællesskabsinteresse i tilknytning til landbruget, der forbliver stabil eller udvikler sig i positiv retning I.20 Bedre økosystemtjenester: Andel af udnyttet landbrugsareal (ULA) med landskabstræk	
R.26 Beskytte skovøkosystemer: Andel af skovarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser med henblik på støtte til landskab, biodiversitet og økosystemtjenester			
R.27 Bevare levesteder og arter: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser, hvorigennem bevarelse eller genopretning af biodiversiteten støttes			
R.28 Støtte Natura 2000: Areal i Natura 2000-områder, der er omfattet af beskyttelses-, opretholdelses- og genopretningsforpligtelser			
R.29 Bevare landskabstræk: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til forvaltning af landskabstræk, herunder levende hegn			

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 7: Tiltrække unge landbrugere og fremme virksomhedsudvikling i landdistrikterne			
R.30 Generationsskifte: <i>Antal unge landbrugere, der etablerer en bedrift med støtte fra den fælles landbrugspolitik</i>	R.30 og I.21 fokuserer på antal unge eller nye landbrugere, ikke på generationsskiftet mellem unge/nye og ældre landbrugere, eller på forholdet mellem unge/nye landbrugere og det samlede antal landbrugere. Måling af sådanne forhold ville være mere relevante indikatorer for politikens performance. Det er vores opfattelse, at disse indikatorer udelukkende bør tage højde for unge landbrugere, der kommer igennem opstartsfasen med et vellykket resultat (f.eks. vellykket gennemførelse af deres forretningsplan).	I.21 Tiltrække unge landbrugere: <i>Udvikling i antallet af nye landbrugere</i>	Se bemærkningerne til resultatindikator R.30.
Specifik målsætning 8: Fremme beskæftigelse, vækst, social inklusion og lokaludvikling i landdistrikterne, herunder bioøkonomi og bæredygtigt skovbrug			
R.31 Vækst og beskæftigelse i landdistrikterne: <i>Nye arbejdspladser i støttede projekter</i>	Hvis R.31 skal afspejle virkeligheden, bør indikatoren måle antallet af »reelle arbejdspladser« (dvs. ikke midlertidige), der er skabt ved projektets afslutning. Der er brug for en fælles definition. R.33 måler dækningen for »strategier for intelligente landsbyer«. Hvis begrebet skal bruges som resultatindikator, skal det defineres i forordningen. Bortset fra betragtning 16 og 45 er »strategier for intelligente landsbyer« ikke nævnt i forslaget i dets nuværende udformning. For at gøre R.35 mere relevant bør kun antallet af individuelle personer tælles med (for at undgå dobbelttælling, hvis individer modtager støtte fra mere end ét projekt vedrørende social inklusion).	I.22 Bidrage til beskæftigelse i landdistrikter: <i>Udvikling i beskæftigelsesfrekvensen i områder, der overvejes af landdistrikter</i>	Det er uklart, hvad I.24 skal måle. Lovgiveren bør måske overveje at beregne en ændring i gini-koefficienten for den fælles landbrugspolitik støtte alene.
R.32 Udvikle landdistrikternes bioøkonomi: <i>Antal virksomheder inden for bioøkonomi, der er etableret med støtte til bioøkonomi</i>		I.23 Bidrage til vækst i landdistrikter: <i>Udvikling i BNP pr. indbygger i områder, der overvejes af landdistrikter</i>	
R.33 Digitalisering af økonomien i landdistrikterne: <i>Andel af befolkningen i landdistrikterne, der er omfattet af en støttet strategi for intelligente landsbyer</i>		I.24 En mere retfærdig fælles landbrugspolitik: <i>Forbedre fordelingen af den fælles landbrugspolitik støtte</i>	
R.34 Forbinde landdistrikterne i Europa: <i>Andel af befolkningen i landdistrikter, der gennem den fælles landbrugspolitik støtte har forbedret adgang til tjenester og infrastruktur</i>		I.25 Fremme inklusion i landdistrikterne: <i>Udvikling i fattigdomsindekset i landdistrikter</i>	
R.35 Fremme social inklusion: <i>Antallet af personer, der tilhører mindretal og/eller udsatte grupper og drager fordel af støttede projekter til social inklusion</i>			

Resultatindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger	Effektindikatorer	Revisionsrettens bemærkninger
Specifik målsætning 9: Forbedre den måde, hvorpå landbruget i EU reagerer på samfundets krav til fødevarer og sundhed, herunder sikre, nærende og bæredygtige fødevarer, samt til dyrevelfærd			
R.36 Begrænse anvendelsen af antibiotika: Andel af husdyrenheder, for hvilke de støttede foranstaltninger til begrænsning af anvendelsen af antibiotika (forebyggelse/ nedbringelse) blev gennemført	Hvis R.36 , R.37 og R.38 skal betragtes som resultatindikatorer, skal der være videnskabelig dokumentation for de forventede resultater af de trufne foranstaltninger.	I.26 Begrænse anvendelsen af antibiotika i landbruget: salg/anvendelse til dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen	Der er ingen effektindikator for dyrevelfærd.
R.37 Bæredygtig pesticidanvendelse: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af støttede specifikke aktioner, der førte til bæredygtig anvendelse af pesticider med henblik på at mindske risici og virkninger	R.36 henviser til foranstaltninger med indirekte indvirkning på dyrevelfærd. Den henviser ikke til resultaterne af interventionerne med hensyn til forbedret dyrevelfærd/reel nedbringelse af anvendelsen af antibiotika.	I.27 Bæredygtig anvendelse af pesticider: Nedbringe risici og virkninger ved pesticider (direktiv om bæredygtig anvendelse af pesticider)	Det er uklart, om I.26 skal måle salg eller anvendelse af antibiotika. Fødevarer er desuden et meget bredt begreb. Indikatoren ville være mere nyttig, hvis den f.eks. målte andelen af fødevarer produceret uden anvendelse af antibiotika over tid.
R.38 Forbedre dyrevelfærd: Andel af husdyrenheder, der er omfattet af støttede aktioner til forbedring af dyrevelfærd	R.38 måler ikke reelle resultater. Andelen af husdyrenheder, som er omfattet af foranstaltninger til forbedring af dyrevelfærd, afspejler ikke ændringen i dyrenes velfærd. Det er uklart, om denne indikator hænger sammen med outputindikator O.16 , dvs. om denne indikator kan bruges som beregningsgrundlag for R.38 . Der er en risiko for, at interventioner for andre målsætninger end målsætninger end dyrevelfærd (sundhed, biosikkerhedsforanstaltninger) rapporteres under denne indikator, hvilket giver et vildledende billede af omfanget af dyrevelfærdsforanstaltninger.	I.28 Tilpasning til forbrugernes efterspørgsel efter kvalitetsfødevarer: Værdi af produktionen inden for rammerne af EU's kvalitetsordninger (herunder økologiske produkter)	Det er uklart, hvad I.27 skal måle. Hvis formålet er at reducere anvendelsen af pesticider, bør indikatoren omformuleres. Det synes ikke muligt at måle reduktionen af risici og virkninger fra anvendelsen af pesticider. I.28 vedrører udelukkende værdien af produktionen uden at kæde den sammen med andre faktorer. Det gør indikatoren sårbar over for ydre påvirkninger, såsom prisændringer. Det ville være mere hensigtsmæssigt at måle indikatoren som en procentdel af den samlede produktion.

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens forslag til forordningen om strategiske planer (primært bilag I).

BILAG II

SAMMENKÆDNING AF MÅLSÆTNINGER, INTERVENTIONER OG INDIKATORER

Med det formål at præsentere en sammenhængende ramme (som udelukkende er baseret på målsætningerne, interventionerne og indikatorerne i Kommissionens forslag) analyserer vi i dette bilag for hver enkelt outputindikator og dertil knyttede intervention, til hvilke(n) målsætning(er) den bidrager. Vi har også gennemgået Kommissionens kortlægning af resultat- og effektindikatorerne for de specifikke målsætninger og omorganiseret dem efter behov. I dette bilag vurderer vi ikke indikatorernes kvalitet; bemærkninger til de enkelte indikatorer findes i **bilag I**.

Det er vores opfattelse, at en sammenhængende ramme bør kæde de foreslåede specifikke målsætninger, som angivet i den første kolonne, sammen med outputindikatorerne og de tilhørende interventioner (jf. punkt 80). Den tekst, der er markeret med fed, illustrerer nogle af de uregelmæssigheder og mangler (dvs. manglende indikatorer), der skal arbejdes mere med.

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 1: Støtte en bæredygtig landbrugsindkomst og modstandsdygtighed i hele Unionen med henblik på øget fødevareresikkerhed	Afkoblede direkte betalinger — grundlæggende og supplerende omfordelingsindkomststøtte	Artikel 14, stk. 6, litra a) og b)	O.4 Antal hektar omfattet af afkoblede direkte betalinger O.5 Antal modtagere af afkoblede direkte betalinger	R.5 Risikostyring: Andel af bedrifter med den fælles landbrugspolitik risikostyringsværktøjer R.6 Omfordele til mindre bedrifter: Procentdel yderligere støtte pr. hektar til støtteberettigede bedrifter under gennemsnitlig bedriftsstørrelse (sammenlignet med gennemsnittet)	I.2 Reduktion af indkomstforskelle: Udvikling i landbrugsindkomst i forhold til den almindelige økonomi I.3 Begrænse udsving i landbrugsindkomster: Udvikling i landbrugsindkomsten
	Risikostyringsværktøjer	Artikel 64, litra f), og artikel 70	O.8 Antal landbrugere, der er omfattet af støttede risikostyringsinstrumenter	R.7 Udvide støtte til bedrifter i områder med særlige behov: Procentdel yderligere støtte pr. hektar i områder med større behov (sammenholdt med gennemsnittet)	I.4 Støtte bæredygtige landbrugsindkomster: Udvikling i landbrugsindkomstniveauet efter sektorer (sammenholdt med gennemsnittet i landbruget)
	Støtte til naturbetingede eller andre områdespecifikke begrænsninger	Artikel 64, litra b), og artikel 66	O.11 Antal hektar, for hvilke der betales en forhøjelse for områder med naturbetingede begrænsninger (3 kategorier)	I.5 Bidrage til den territoriale balance: Udvikling i landbrugsindkomst i områder med naturbetingede begrænsninger (sammenholdt med gennemsnittet)	I.5 Bidrage til den territoriale balance: Udvikling i landbrugsindkomst i områder med naturbetingede begrænsninger (sammenholdt med gennemsnittet)
					I.2.4 En mere retfærdig fælles landbrugspolitik: Forbedre fordelingen af den fælles landbrugspolitik støtte

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 2: Styrke markedsorienteringen og øge konkurrenceevnen, herunder større fokus på forskning, teknologi og digitalisering	Koblede direkte betalinger	Artikel 14, stk. 7	O.9 Antal hektar, der er omfattet af koblet støtte O.10 Antal dyr, der er omfattet af koblet støtte	R.8 Målrrette støtte til bedrifter i sektorer, der er omfattet af koblet støtte til forbedring af konkurrenceevne, bæredygtighed eller kvalitet	I.6 Øge bedrifternes produktivitet: Samlet fæktorproduktivitet I.7 Fremme handelen med landbrugsfødevarer: Import og eksport af landbrugsfødevarer
	Investeringer	Artikel 64, litra d), og artikel 68	O.18 Antal støttede produktive investeringer på landbrugsbedrifterne O.21 Antal produktive investeringer uden for bedriften	R.3 Digitalisering af landbruget: Andel af landbrugere, der modtager støtte under den fælles landbrugspolitik til teknologier til præcisionslandbrug R.9 Modernisering af landbrugsbedrifter: Andel af landbrugere, der modtager investeringsstøtte til omstrukturering og modernisering, herunder forbedring af resourceffektivitet	
	Videnudveksling og information	Artikel 64, litra h), og artikel 72	O.29 Antal landbrugere, der har modtaget uddannelse/rådgivning O.30 Antal ikke-landbrugere, der modtager uddannelse/rådgivning	R.1 Forbedring af performance gennem viden og innovation: Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning, uddannelse, udveksling af viden eller til deltagelse i operationelle grupper til forbedring af den økonomiske performance, miljø- og klimaperformance og resourceffektivitet R.2 Sammenkobling af rådgivnings- og viden-systemer: Antal rådgivere integreret i AKIS (sammenholdt med antallet af landbrugere)	

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 3: Forbedre landbrugernes position i værdikæden	Sektorspecifikke interventioner	Artikel 39	O.33 Antal producentorganisationer, der opretter en driftsfond/et driftsprogram O.34 Antal salgsfremme- og informationsaktioner og markedsføringsvåbning	R.10 Bedre organisering af forsyningskæden: Andel af landbrugere, der deltager i støttede sammenslutninger af producentorganisationer, producentorganisationer, lokale markeder, korte forsyningskæder og kvalitetsordninger R.11 Koncentrere udbuddet: Andel af værdien af den markedsførte produktion, som producentorganisationer med operationelle programmer tegner sig for	I.8 Forbedre landbrugernes position i fødevarekæden: Merværdi for primærproducenter i fødevarekæden
	Samarbejde	Artikel 64, litra g), og artikel 71	O.24 Antal støttemodtagende sammenslutninger af producentorganisationer/producentorganisationer		
Specifik målsætning 4: Bidrage til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer samt bæredygtig energi	[obligatoriske krav — GLM-normer]	Artikel 11 og 12	O.32 Antal hektar, der er underlagt konditionalitet (opdelt efter GLM-normer 1-2-3)	R.12 Tilpasning til klimaændringer: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til klimaændringerne at forbedre tilpasningen til klimaændringerne	I.9 Forbedre landbrugets modstanddygtighed: Indeks I.10 Bidrage til modvirkning af: Reduktion af udladningen af drivhusgasser fra landbruget I.11 Øgning af kulstofbinding: Forhøjelse af jordens indhold af organisk kulstof I.12 Øge andelen af bæredygtig energi i landbruget: Produktion af vedvarende energi fra landbrug- og skovbruget
	Afkoblede direkte betalinger — ordninger til gavn for klimaet og miljøet	Artikel 14, stk. 6, litra d)	[ingen outputindikator]	R.13 Nedbringe udladningerne i husdyrsektoren: Andel af husdyrenheder, som tildeles støtte til at reducere drivhusgasemissioner og/eller ammoniak, herunder håndtering af husdyrgødning R.14 Kulstoflagring i jorden og biomassen: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til at reducere udladninger, opretholde og/eller forhøje kulstoflagringen (permanente græsningssarealer, landbrugsarealer i tørveområder, skove, osv.)	
	Betalinger for miljø-, klima- og andre forvaltningsforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	Artikel 64, litra a), og artikel 65	O.13 Antal (landbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.14 Antal ha (skovbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	R.17 Arealer med skovrejsning: Areal, der modtager støtte til skovrejsning og etablering af skovområder, herunder skovlandbrug	

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
	Investeringer	Artikel 64, litra d), og artikel 68	O.18 Antal støttede produktive investeringer på landbrugsbedrifterne O.21 Antal produktive investeringer uden for bedriften	R.15 Grøn energi fra land- og skovbrugere: Investeringer i energiproduktionskapaciteten, også biobaseret (MW) R.16 Øge energieffektiviteten: Energibesparelser i landbruget R.23 Miljø -/klimarelateret performance gennem investeringer: <i>Andel af landbrugere, der modtager støtte til investeringer i tiltag på miljø- eller klimaområdet</i>	
	Videnudveksling og information	Artikel 64, litra h), og artikel 72	O.29 Antal landbrugere, der har modtaget uddannelse/rådgivning O.30 Antal ikke-landbrugere, der modtager uddannelse/rådgivning	R.1 Forbedring af performance gennem viden og innovation: Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning, uddannelse, udveksling af viden eller til deltagelse i operationelle grupper til forbedring af den økonomiske performance, miljø- og klimaperformance og ressourceeffektivitet R.24 Miljø -/klimaperformance gennem viden: <i>Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning/uddannelse vedrørende miljø- og klimaperformance</i>	

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 5: Fremme bereddygtig udvikling og effektiv forvaltning af naturressourcer såsom vand, jord og luft	[obligatoriske krav — GLM-normer]	Artikel 11 og 12	O.32 Antal hektar, der er underlagt konditionalitet (opdelt efter GLM-normer 4-8)	Jord R.18 Forbedre jordkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til en bedre forvaltning af jordbunden	Jord I.13 Reducere jorderosion: Procentdel af arealer med middel og kraftig jorderosion på landbrugsarealer
	Afkoblede direkte betalinger — ordninger til gavn for klimaet og miljøet	Artikel 14, stk. 6, litra d)	[ingen outputindikator]	Luft R.19 Forbedre luftkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til at nedbringe udledningen af ammoniak	Luft I.14 Forbedre luftkvaliteten: Reducere udledningen af ammoniak fra landbruget
	Betalinger for miljø-, klima- og andre forvaltningsforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	Artikel 64, litra a), og artikel 65	O.13 Antal (landbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.14 Antal ha (skovbrugsmæssigt udnyttet) omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.15 Antal hektar, der er omfattet af støtte til økologisk landbrug	Vand R.20 Beskytte vandkvaliteten: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser vedrørende vandkvaliteten R.21 Bæredygtig næringsstofforvaltning: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser vedrørende bedre næringsstofforvaltning R.22 Bæredygtig vandanvendelse: Andel af kunstvandede arealer, der er omfattet af forpligtelser til at forbedre vandbalancen	Vand I.15 Forbedre vandkvaliteten: Bruttonæringsstofbalance på landbrugsarealer I.16 Nedbringe næringsstofudvaskningen: Nitrat i grundvand — andel af grundvandsstationer med en nitratkoncentration over 50 mg/l (nitratdirektivet) I.17 Mindske presset på vandressourcerne: Vandudnyttelsesindeks plus (WEI+)
	Støtte til områdespecifikke ulemper, der følger af visse obligatoriske krav	Artikel 64, litra c), og artikel 67	O.12 Antal hektar, der modtager støtte i medfør af Natura 2000- eller vandrammedirektivet	R.23 Miljø-/klimarelateret performance gennem investeringer: Andel af landbrugere, der modtager støtte til investeringer i tiltag på miljø- eller klimaområdet	
	Videnudveksling og information	Artikel 64, litra h), og artikel 72	O.29 Antal landbrugere, der har modtaget uddannelse/rådgivning O.30 Antal ikke-landbrugere, der modtager uddannelse/rådgivning	R.1 Forbedring af performance gennem viden og innovation: Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning, uddannelse, udveksling af viden eller til deltagelse i operationelle grupper til forbedring af den økonomiske performance, miljø- og klimaperformance og resourceeffektivitet R.24 Miljø-/klima performance gennem viden: Andel af landbrugere, der modtager støtte til rådgivning/uddannelse vedrørende miljø- og klimaperformance	

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 6: Bidrage til beskyttelsen af biodiversitet, økosystemtjenesterne og bevare levesteder og landskaber	[obligatoriske krav — GLM-normer]	Artikel 11 og 12	O.32 Antal hektar, der er underlagt konditionalitet (opdelt efter GLM-normer 9-10)	R.25 Støtte beredtyg skovforvaltning: Andel af skovarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser til støtte til skovbeskyttelse og -forvaltning	I.18 Øge bestanden af agerlandsfugle: Indeks for agerlandsfugle
	Sektorspecifikke interventioner	Artikel 39	O.35 Antal foranstaltninger til bevarelse/forbedring af biavl	R.26 Beskytte skovøkosystemer: Andel af skovarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser med henblik på støtte til landskab, biodiversitet og økosystemtjenester	I.19 Udvidet beskyttelse af biodiversiteten: Procentdel af arter og levesteder af særlig interesse i tilknytning til landbruget, der forbliver stabil eller udvikler sig i positiv retning
	Betalinger for miljø-, klimaa- og andre forvaltningsforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	Artikel 64, litra a), og artikel 65	O.13 Antal (landbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	R.27 Bevare levesteder og arter: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forvaltningsforpligtelser, hvorigennem bevarelse eller genopretning af biodiversiteten støttes	I.20 Bedre økosystemtjenester: Andel af udnyttet landbrugsareal (ULA) med landskabstræk
	Støtte til områdespecifikke ulemper, der følger af visse obligatoriske krav	Artikel 64, litra c), og artikel 67	O.14 Antal ha (skovbrugsmæssigt udnyttet) omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.17 Antal projekter til fremme af genetiske ressourcer	R.28 Støtte Natura 2000: Areal i Natura 2000-områder, der er omfattet af beskyttelses-, opretholdelses- og genopretningsforpligtelser R.29 Bevare landskabstræk: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af forpligtelser til forvaltning af landskabstræk, herunder levende hegn	
	Investeringer	Artikel 64, litra d), og artikel 68	O.20 Antal støttede ikkeproduktive investeringer		

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 7: Tiltrække unge landbrugere og fremme virksomhedsudvikling i landdistrikterne	Afkoblede direkte betalinger — supplerende indkomststøtte til unge landbrugere	Artikel 14, stk. 6, litra d)	O.6 Antal hektar, der er omfattet af supplerende indkomststøtte til unge landbrugere O.7 Antal modtagere, der er omfattet af supplerende indkomststøtte til unge landbrugere	R.30 Generationsskifte: Antal unge landbrugere, der etablerer en bedrift med støtte fra den fælles landbrugspolitik	I.21 Tiltrække unge landbrugere: <i>Udvikling i antallet af nye landbrugere</i>
	Etableringsstøtte	Artikel 64, litra e), og artikel 69	O.22 Antal landbrugere, der modtager etableringsstøtte		
	Samarbejde	Artikel 64, litra g), og artikel 71	O.26 Antal generationsskifteprojekter (unge landbrugere/ikkeunge landbrugere)		
	Investeringer	Artikel 64, litra d), og artikel 68	O.19 Antal støttede lokale infrastrukturer	R.31 Vækst og beskæftigelse i landdistrikterne: Nye arbejdspladser i støttede projekter	I.22 Bidrage til beskæftigelse i landdistrikter: <i>Udvikling i beskæftigelsesfrekvensen i områder, der overvejde er landdistrikter</i>
Specifik målsætning 8: Fremme beskæftigelse, vækst, social inklusion og lokaludvikling i landdistrikterne, herunder bioøkonomi og bæredygtigt skovbrug	Etableringsstøtte	Artikel 64, litra e), og artikel 69	O.23 Antal iværksættere i landdistrikterne, der modtager etableringsstøtte	R.32 Udvikle landdistrikternes bioøkonomi: Antal virksomheder inden for bioøkonomi, der er etableret med støtte til bioøkonomi	I.23 Bidrage til vækst i landdistrikter: <i>Udvikling i BNP pr. indbygger i områder, der overvejde er landdistrikter</i>
				R.33 Digitalisering af økonomien i landdistrikterne: Andel af befolkningen i landdistrikterne, der er omfattet af en støttet strategi for intelligente landsbyer	I.25 Fremme inklusion i landdistrikterne: <i>Udvikling i fattigdomsindekset i landdistrikter</i>
	Samarbejde	Artikel 64, litra g), og artikel 71	O.1 Antal operationelle grupper inden for rammerne af EIP O.2 Antal rådgivere, der opretter eller deltager i operationelle grupper inden for rammerne af EIP O.27 Antal lokaludviklingsstrategier (Leader) O.28 Antal andre samarbejdsgrupper (undtagen EIP, der er meddelt under O.1)	R.34 Forbinde landdistrikterne i Europa: Andel af befolkningen i landdistrikter, der gennem den fælles landbrugspolitik støtte har forbedret adgang til tjenester og infrastruktur R.35 Fremme social inklusion: Antallet af personer, der tilhører mindretal og/eller udsatte grupper og drager fordel af støttede projekter til social inklusion	I.1 Udvikling af viden og innovation: <i>Andel af budgettet for den fælles landbrugspolitik afsat til videnudvikling og innovation</i>

Målsætning	Intervention	Retsgrundlag	Outputindikatorer	Resultatindikator	Effektindikatorer
Specifik målsætning 9: Forbedre den måde, hvorpå landbruget i EU reagerer på samfundets krav til fødevarer og sundhed, herunder sikre, nærende og bæredygtige fødevarer, samt til dyrevelfærd	Betalinger for miljø-, klimaa- og andre forvaltningsforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav	Artikel 64, litra a), og artikel 65	O.13 Antal (landbrugsmæssigt udnyttede) hektar, der er omfattet af miljø-/klimaforpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav O.16 Antal husdyrenheder, der er omfattet af støtte til dyrevelfærd, sundhed eller forbedrede biosikkerhedsforanstaltninger	R.4 Knytte indkomststøtte til normer og god praksis: Andel af udnyttet landbrugsareal (ULA), der er omfattet af indkomststøtte og underlagt konditionalitet R.36 Begrænse anvendelsen af antibiotika: Andel af husdyrenheder, for hvilke de støttede foranstaltninger til begrænsning af anvendelsen af antibiotika (forebyggelse/nedbringelse) blev gennemført R.37 Bæredygtig pesticidanvendelse: Andel af landbrugsarealer, der er omfattet af støttede specifikke aktioner, der førte til bæredygtig anvendelse af pesticider med henblik på at mindske risici og virkninger R.38 Forbedre dyrevelfærd: Andel af husdyrenheder, der er omfattet af støttede aktioner til forbedring af dyrevelfærd	I.26 Begrænse anvendelsen af antibiotika i landbruget: salg/anvendelse til dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen I.27 Bæredygtig anvendelse af pesticider: Nedbringe risici og virkninger ved pesticider (direktiv om bæredygtig anvendelse af pesticider) I.28 Tilpasning til forbrugernes efterspørgsel efter kvalitetsfødevarer: Værdi af produktionen inden for rammerne af EU's kvalitetsordninger (herunder økologiske produkter)
	Samarbejde	Artikel 64, litra g), og artikel 71	O.25 Antal landbrugere, der modtager støtte til deltagelse i EU's kvalitetsordninger		
	[obligatoriske krav — LF]	Artikel 11 og 12	O.3 Antal modtagere af støtte under den fælles landbrugspolitik		
			O.31 Antal hektar, på hvilke der anvendes miljøpraksis (sammenfattede indikator for det fysiske areal, der er omfattet af konditionalitet, opstartsordninger (ELS), miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger (MKVLF), skovbrugsforanstaltninger, økologisk landbrug)		

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens forslag til forordning om strategiske planer, specifikke målsætninger (artikel 6), interventioner under den fælles landbrugspolitik og obligatoriske krav (artikel 11-12, 14, 39, 64-72) og output-, resultat- og effektindikatorer (bilag I til forordningen om strategiske planer).

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA