



Bryssel den 5.12.2018  
COM(2018) 790 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**  
**om genomförandet av den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering och de**  
**första resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken**

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## om genomförandet av den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering och de första resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken

### 1. INLEDNING

I samband med 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken upprättades en gemensam ram för övervakning och utvärdering med syftet att mäta hur den gemensamma jordbrukspolitiken under 2014–2020 fungerar, visa på de resultat som har uppnåtts och förbättra jordbrukspolitikkens effektivitet<sup>1</sup>. För första gången omfattar denna ram både den första pelaren (direktstöd<sup>2</sup> och marknadsåtgärder<sup>3</sup>) och den andra pelaren (landsbygdsutveckling<sup>4</sup>) samt övergripande åtgärder<sup>5</sup> (till exempel tvärvillkor) inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

I den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 fastställs att kommissionen ska lägga fram en första rapport om genomförandet av den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering samt om de första resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken senast den 31 december 2018. En slutgiltig bedömning av resultatet av den gemensamma jordbrukspolitiken under 2014–2020 ska läggas fram 2021. Den här första rapporten publiceras före denna frist för att den ska kunna användas som underlag för debatten om de lagförslag om den gemensamma jordbrukspolitiken som antogs den 1 juni 2018. Samtidigt offentliggörs alla de relevanta indikatorerna<sup>6</sup>.

I denna rapport beskrivs ramens utformning och genomförande, och de första resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken redovisas på grundval av de uppgifter som samlats in med hjälp av den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering och andra studier (t.ex. utvärderingar). Dessutom kopplas de erfarenheter som gjorts till den resultatram och ram för övervakning och utvärdering som ingår i förslagen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter år 2020.

### 2. UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE AV DEN GEMENSAMMA RAMEN FÖR ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

#### 2.1. Rättslig ram

Enligt den ram för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 som upprättades genom den övergripande förordningen<sup>5</sup> ska resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken bedömas i förhållande till de tre allmänna målen:

- a. Hållbar livsmedelsproduktion med fokus på jordbruksinkomster, jordbrukets produktivitet och prisstabilitet.
- b. Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, med fokus på utsläpp av växthusgaser, biologisk mångfald, mark och vatten.
- c. Balanserad territoriell utveckling med fokus på sysselsättningen på landsbygden, tillväxt och fattigdom i landsbygdsområden.

<sup>1</sup> Artikel 110 i förordning (EU) nr 1306/2013.

<sup>2</sup> Förordning (EU) nr 1307/2013.

<sup>3</sup> Förordning (EU) nr 1308/2013.

<sup>4</sup> Förordning (EU) nr 1305/2013.

<sup>5</sup> Förordning (EU) nr 1306/2013.

<sup>6</sup> Kommande webbplats.

När det gäller den andra pelaren fastställs det i förordningen om gemensamma bestämmelser<sup>7</sup> dessutom vilka aspekter som ska ingå i den gemensamma övervakningen och utvärderingen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna, medan förordningen om landsbygdsutveckling<sup>4</sup> behandlar de särskilda förhållandena för landsbygdsprogrammen.

Den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering ger viktig information om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken (övervakning) samt om dess resultat och effekter (utvärdering)<sup>8</sup>. Den kvantifierar åtgärderna i medlemsstaterna (produktion), beskriver resultaten och kontrollerar hur väl målen har uppfyllts<sup>9</sup>. Kommissionen har, tillsammans med medlemsstaterna inom ramen för en expertgrupp, utformat den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering samt utarbetat en förteckning över indikatorer. Dessa valdes ut på grundval av en interventionslogik som bygger på allmänna och särskilda mål och insatser, och fastställdes i flera genomförandeakter.

## 2.2. Indikatorer

Fem typer av indikatorer fastställdes som underlag för bedömningen av resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken<sup>10</sup>:

- 45 kontextindikatorer som beskriver den allmänna miljön för genomförandet av politiken.
- 84 aktivitetsindikatorer som mäter verksamheter med direkt anknytning till politiska insatser.
- 41 resultatindikatorer: 16 resultatindikatorer för den första pelaren som mäter insatsernas direkta och omedelbara effekter och 25 resultatindikatorer för den andra pelaren (av vilka 19 motsvarar målandikatorer).
- 24 målandikatorer (av vilka 19 motsvarar resultatindikatorer) används för att fastställa kvantifierade mål i början av programperioden.
- 16 effektindikatorer som mäter effekten av politiska insatser på längre sikt och inte enbart de omedelbara effekterna (av vilka 13 även ingår i kontextindikatorerna).

För var och en av indikatorerna utarbetades informationsblad med definitioner samt uppgiftskällor, geografisk detaljnivå, rapporteringsfrekvens och rapporteringsfrister<sup>11</sup>. Vidare inkluderades delindikatorer när en uppdelning efter t.ex. kategori eller sektor ansågs vara nödvändig. Totalt omfattar den nuvarande ramen mer än 900 delindikatorer.

## 2.3. Källor

Indikatorerna definieras i mån av möjlighet så att insamlingen av uppgifter baseras på befintliga kanaler<sup>12</sup>, för att undvika att skapa en ytterligare administrativ börda för stödmottagare och medlemsstater. Det stora antalet uppgiftskällor som används för den övergripande gemensamma ramen för övervakning och utvärdering inbegriper anmälningar från medlemsstaterna, europeisk statistik från Eurostat<sup>13</sup> samt uppgifter som samlats in av Europeiska miljöbyrån.

Aktivitetsindikatorerna för den första pelaren finns tillgängliga via informationssystemet för styrning och övervakning av jordbruksmarknaden (ISAMM, *Information System for Agricultural Market Management and Monitoring*), databasen CATS (*Clearance Audit Trail*

<sup>7</sup> Förordning (EU) nr 1303/2013.

<sup>8</sup> Mer information finns i den tekniska handboken *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the CAP 2014-2020* (2015).

<sup>9</sup> Mer information finns i publikationen *Ramarna för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020* (2015).

<sup>10</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 834/2014.

<sup>11</sup> Informationsblad finns tillgängliga [här](#).

<sup>12</sup> De flesta indikatorer för hållbar utveckling ingår även i den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering.

<sup>13</sup> Jordbruksstatistik, miljömässig statistik, statistik över marktäckning och markanvändning (inbegripet Lucas-undersökningen), regional statistik, social statistik, handelsstatistik osv.

System) och datorsystemet för förvaltning av jordbruksutgifter. Uppgifter finns tillgängliga för 2015, 2016 och delvis för 2017.

För den andra pelaren samlas övervakningsuppgifter in via de årliga genomföranderapporter som lämnas in av medlemsstaterna i juni varje år avseende det föregående året. Rapporterna innehåller information om aktivitetsindikatorer, resultatindikatorer och målandikatorer. Utöver detta måste medlemsstaterna lämna in utökade årliga genomföranderapporter under 2017 (och 2019) med ytterligare information baserad på de utvärderingar de har gjort. Dessutom samlas information om utgifter in kvartalsvis via utgiftsdeklarationen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Indikatoruppgifter för landsbygdsutveckling finns tillgängliga för 2015 och fram till slutet av 2016<sup>14</sup>.

Användningen av befintliga uppgiftskällor och den detaljnivå som krävs för vissa indikatorer påverkar tidpunkten och frekvensen för när uppgifterna är tillgängliga. Uppgifter som baseras på data från Eurostats undersökning om jordbrukets struktur samlas exempelvis in vart tredje år och är tillgängliga ett och ett halvt år efter referensåret. På liknande sätt är vissa miljöindikatorer baserade på periodiska undersökningar – indikatorer som gäller jordmånskvalitet samlas in med fem års mellanrum, och den senaste informationen avser 2012.

### **3. FÖRSTA BEDÖMNINGEN AV RESULTATEN AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN**

Hur väl den gemensamma jordbrukspolitikens gemensamma mål uppnås ska mätas och bedömas på grundval av gemensamma effektindikatorer, och de bakomliggande särskilda målen ska mätas på grundval av resultatindikatorer.

I denna rapport beskrivs därför den gemensamma jordbrukspolitikens resultat på grundval av de uppgifter som för närvarande finns tillgängliga inom den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering<sup>15</sup>. Uppgifter från utvärderingar beaktas när de finns tillgängliga. Ytterligare analyser finns i konsekvensbedömningen av förslagen till reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens efter 2020<sup>16</sup> samt i de olika källor med bakgrundsinformation som samlats in för dessa syften<sup>17</sup>.

Ett visst mått av försiktighet måste dock iakttas. För att kunna göra en bedömning av resultaten är det nödvändigt att avskilja politikens effekt från andra påverkande faktorer (bakgrundsfaktorer, annan relaterad politik osv.). De så kallade nettoeffekterna måste mätas. Detta görs vanligtvis genom utvärderingar. I detta skede finns det begränsat med information som kan användas som underlag för dessa utvärderingar eftersom den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens genomfördes först 2015. Även tillgången till effektindikatorer (och kontextindikatorer) är försenad. För flera indikatorer avser de senaste uppgifterna 2012 eller 2013, alltså före genomförandet av 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitikens. Avslutningsvis krävs det för vissa effektindikatorer en längre period innan resultaten märks, vilket gör det svårt att bedöma nettoeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitikens.

---

<sup>14</sup> Den 30 juni 2018 skulle medlemsstaterna lämna in uppgifter för 2017. Dessa uppgifter var ännu inte tillgängliga när denna rapport utarbetades.

<sup>15</sup> Kommissionen har utfört flera kvalitetskontroller. Fel kunde dock inte alltid rättas. Resultatindikatorerna för landsbygdsutveckling räknades om av kommissionen på grundval av aktivitets- och kontextindikatorerna för 2013, för att säkerställa att uppgifterna räknats på ett enhetligt sätt.

<sup>16</sup> COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

<sup>17</sup> [Fakta och siffror](#).

### 3.1. Hållbar livsmedelsproduktion

#### 3.1.1. Marknadsorientering och prisstabilitet

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått flera reformer och har blivit allt mer marknadsorienterad, med en övergång från produktstöd (genom priser) till producentstöd (genom inkomststöd, främst med frikopplat inkomststöd). Det här har gjort att skillnaderna mellan priserna i EU och på världsmarknaden har blivit mindre, och har på lång sikt ökat konkurrenskraften och handeln i EU. Förhållandet mellan priserna i EU och priserna på världsmarknaden för de viktigaste jordbruksråvarorna (vägt genomsnitt) sjönk från 140 % under 2007 till 113 % under 2017.

EU:s export av jordbruks- och livsmedelsprodukter har nästan fördubblats under de senaste tio åren och uppgick 2017 till 138 miljarder euro, vilket har bidragit till att förbättra handelsbalansen ytterligare till 20,5 miljarder euro (+28 miljarder euro jämfört med 2007). EU:s export står för ungefär 17 % av den totala exporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter i världen, och denna andel har varit relativt stabil över tid.

Samtidigt är EU-marknaden mer öppen. EU:s import av jordbruks- och livsmedelsprodukter ökade till 117 miljarder euro under 2017 (+51 % jämfört med 2007). Importen från de minst utvecklade länderna har ökat med mer än 75 % från 2007, till ett värde av 3,5 miljarder euro år 2017. De andra ledande handelsnationerna på världsmarknaden, dvs. USA, Kina, Japan, Ryssland och Kanada, importerade sammanlagt bara 3 miljarder euro från de minst utvecklade länderna.

Trots att EU:s jordbrukare nu är mer utsatta för prisvolatilitet på världsmarknaden är prisvolatiliteten fortfarande lägre än för de största konkurrenterna – prisvolatiliteten för vete låg exempelvis på 6,8 % under perioden 2015–2017, medan den på världsmarknaden låg på 10 %.

Eftersom priserna i EU ligger närmare priserna på världsmarknaden används inte längre EU:s exportbidrag, och interventionsordningar används inte heller i samma utsträckning som för 20 år sedan. Den gemensamma jordbrukspolitiken omfattar nu ett *skyddsnät för marknaden*, vilket stöder priserna inom sektorer som står inför mycket stora och exceptionella prisnedgångar. Under de senaste åren har priserna hållit sig långt ovanför interventionspriset i de flesta sektorer, utom för skummjölkspulver, där priserna sjönk under interventionsnivåerna år 2015 och 2016, vilket ledde till *offentlig intervention* med uppköp som svarade för 2 % respektive 23 % av EU:s totala produktion.

Erfarenheterna från de senaste åren visar att marknadsåtgärder är tillgängliga vid behov och kan vidtas för att stoppa prisnedgångar. Exceptionella åtgärder såsom stöd till privat lagring och tillbakadragande från marknaden vidtogs som ett svar på det importförbud som infördes av Ryssland 2014.

#### 3.1.2. Jordbruksinkomster

Ett av de viktigaste målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är att bidra till jordbruksinkomsterna och begränsa variationer i inkomsterna. Det främsta instrumentet för att stödja jordbruksinkomster är *direktstöd*, vilket i de flesta fall är frikopplat från den faktiska produktionen.

Det genomsnittliga direktstödet per stödmottagare uppgick till nästan 6 200 euro år 2016, vilket motsvarade en andel på 44 % av jordbrukets företagsinkomst i EU-28, med skillnader i distribution mellan olika jordbrukstyper och jordbruksföretagens storlek<sup>18</sup>. I vissa sektorer

18 Informationsblad med statistik: [https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en)

(nötkött, får, oliver) och zoner (områden med naturliga begränsningar) står direktstödet för en ännu högre andel av inkomsten, vilket hjälper till att upprätthålla jordbrukens verksamhet i hela EU, och främjar på så sätt landsbygdens livskraft. Jordbruksinkomsterna i dessa sektorer och zoner ligger dock fortfarande under EU-genomsnittet. I sektorer där prisvolatiliteten är stor hjälper direktstöden jordbrukarna att bättre hantera prisnedgångar. I en ny rapport från Världsbanken konstateras att den gemensamma jordbrukspolitiken effektivt bidrar till jordbruksinkomsterna och till att minska skillnaden mellan jordbruksinkomster och löner inom andra ekonomiska sektorer<sup>19</sup>.

Vid 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken introducerades även flera *riskhanteringsverktyg* som försäkringspremier, gemensamma fonder och ett nyligen infört inkomststabiliseringsverktyg. Med tanke på den begränsade användningen av dessa<sup>20</sup> (under 2016 deltog endast 0,5 % av EU:s jordbruksföretag i riskhanteringssystem) föreslogs vissa ändringar i den så kallade omnibusförordningen<sup>21</sup>. En nyligen utförd studie om riskhantering inom jordbruket visar att jordbrukare i EU allt oftare utsätts för risker samtidigt som det finns brister när det gäller tillgången till riskhanteringsinstrument. Det vanligaste instrumentet är fortfarande försäkring, medan tillgången till och användningen av gemensamma fonder är mer begränsad<sup>22</sup>.

### 3.1.3. Jordbrukets produktivitet

Jordbrukets produktivitet, uttryckt som total faktorproduktivitet, ökar sakta men säkert (+0,7 % per år under de senaste fem åren). Tillväxten i arbetsproduktivitet bidrar mest till produktivitetsökningen.

Den gemensamma jordbrukspolitikens frikopplade inkomststöd och stöd till landsbygdsutveckling har ett positivt samband med ökningarna i jordbrukets produktivitet per arbetstagare (i motsats till kopplat stöd). Stödutbetalningarna ökar jordbrukarnas tillgång till krediter och minskar deras risk att bli utsatta, vilket gör att de kan investera mer<sup>23</sup>.

En viktig faktor som avgör produktivitetstillväxten på lång sikt är innovation. För att påskynda användningen av innovation lanserade kommissionen 2012 det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket (se punkt 3.4).

## 3.2. Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder

Den gemensamma jordbrukspolitiken bidrar på många sätt till en hållbar förvaltning av naturresurser och till klimatåtgärder, genom de kombinerade effekterna av olika åtgärder, däribland tvärvillkor (på 90 % av den utnyttjade jordbruksarealen), direktstöd (miljöanpassning på 77 % av den utnyttjade jordbruksarealen<sup>24</sup>) och landsbygdsutvecklingsåtgärder med inriktning på särskilda miljömål, kompletterat med stöd till jordbruksrådgivning och innovativ verksamhet inom det europeiska innovationspartnerskapet och dess operativa grupper.

Jordbruksproduktionen har konsekvenser för miljön, men det finns även andra faktorer som spelar in. Eftersom det finns få nya uppgifter om miljöindikatorer, och miljökonsekvenserna ofta inte märks förrän efter en lång tid, är det fortfarande svårt att fastställa en direkt koppling

<sup>19</sup> Världsbanken (2017), *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*.

<sup>20</sup> Den låga användningen kan förklaras av att fonderna endast kunde utnyttjas om inkomstbortfallet var större än 30 %. De fick heller inte riktas mot särskilda sektorer, och inget offentligt stöd är tillåtet för den ursprungliga kapitalstocken. För mer information, se [Market Brief on risk management](#).

<sup>21</sup> Förordning (EU) 2017/2393.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_en)

<sup>23</sup> <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

<sup>24</sup> Uppgifter för 2016. Uppgifter för 2017 är ännu inte tillgängliga för alla medlemsstater.

mellan en åtgärd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och den faktiska inverkan på miljön. Utsläppen av växthusgaser inom jordbruket har minskat med mer än 20 % sedan 1990 och stod för 12 % av de totala växthusgasutsläppen i EU 2016, tack vare att jordbrukets markförvaltning har lett till minskade utsläpp av dikväveoxid (främst på grund av en minskad användning av kvävegödselmedel) och att djurbesättningarna totalt sett har minskat, vilket lett till minskade utsläpp av metan. Minskningstakten har dock planat ut under de senaste tio åren och utsläppen fluktuerar nu kring 490 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Till skillnad från den allmänna uppfattningen är utsläppen från gräsmarker och odlingsmarker fortfarande positiva, även om trenden är nedåtgående (-15 % mellan 2006 och 2016). De främsta orsakerna är omställningen av mark till odlingsmark och olika metoder för gräsmarksskötsel, men skillnaderna mellan medlemsstaterna är stora. Utöver detta har ammoniakutsläppen inom jordbruket ökat under de senaste två åren (+10 %). De här miljöindikatorerna visar att miljöproblem kvarstår och att mer måste göras inom ramen för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken.

Följande tre miljöanpassningskrav för direktstöd syftar till att göra den gemensamma jordbrukspolitiken mer effektiv när det gäller att uppfylla miljö- och klimatmålen samt till att säkerställa en långsiktig hållbarhet för EU:s jordbruk:

- 1) Områden med ekologiskt fokus vars huvudsakliga syfte är att skydda och förbättra den biologiska mångfalden på gårdarna.
- 2) Bibehållande av permanent gräsmark med målet att stödja koldioxidbindning och biologisk mångfald, skydda mot markerosion samt att bevara jordmånskvaliteten.
- 3) Diversifiering av grödor med målet att främst förbättra jordmånskvaliteten.

Miljöanpassningen kritiserades dock för att den medförde en ytterligare börda för jordbrukare och myndigheter i förhållande till miljöresultaten. En ny utvärdering om stöd till jordbruksmetoder som är gynnsamma för klimatet och miljön<sup>25</sup> bekräftar att medlemsstaternas och jordbrukarnas nuvarande genomförande av miljöanpassning kan förbättras för att uppnå målen på ett effektivare sätt.

När det gäller åtgärder för landsbygdsutveckling täcker avtalen för stöd till biologisk mångfald och/eller landskap 13 % av den utnyttjade jordbruksarealen, avtalen för förbättring av vattenförvaltning 9 % av den utnyttjade jordbruksarealen, avtalen för förebyggande av markerosion och förbättring av markförvaltning 9 % av den utnyttjade jordbruksarealen och avtalen för minskade utsläpp av växthusgaser och/eller ammoniak 1 % av den utnyttjade jordbruksarealen<sup>26</sup>. Dessutom används 7 % av den utnyttjade jordbruksarealen för ekologiskt jordbruk<sup>27</sup>. Medlemsstaternas kvantifiering av effekterna har begränsats på grund av att de utvärderingar som utfördes 2016 enligt dem var för tidiga för att man skulle kunna se hur landsbygdsprogrammen påverkat värdena för miljöeffektindikatorerna<sup>28</sup>.

Vid reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken fastställdes att medlemsstaterna ska avsätta minst 30 % av den andra pelaren till åtgärder för begränsning av klimatförändringar och åtgärder mot miljöproblem<sup>29</sup>. År 2016 överskred medlemsstaterna detta krav med råge, och deras utgifter för dessa åtgärder uppgick i genomsnitt till 67 % i EU. Områden med

<sup>25</sup> [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment \("greening" of direct payments\).](#)

<sup>26</sup> Vid beräkningen av denna indikator beaktas endast de program vars resultat ingår i programmen inom fokusområde 5D (oavsett i vilket program de relevanta utgifterna ingår). Denna andel är i linje med det aggregerade EU-målet (3 %).

<sup>27</sup> Majoriteten av de ekologiska jordbrukarna får stöd genom landsbygdsprogram.

<sup>28</sup> *Summary report: synthesis of the evaluation components of the 2017 enhanced Annual Implementation Report.*

<sup>29</sup> I artikel 59.6 i förordning (EU) nr 1305/2013 fastställs att medlemsstaterna ska avsätta minst 30 % av bidraget för den andra pelaren till åtgärder enligt artiklarna 17, 21, 28, 29, 30 (med undantag för stöd med koppling till ramdirektivet för vatten), 31, 32 och 34 i samma förordning.

naturliga eller andra särskilda begränsningar (30 %) och åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk (18 %) bidrog mest till detta mål.

Utöver detta särskilda åtagande för den gemensamma jordbrukspolitiken på medlemsstatsnivå har rådet och Europaparlamentet enats om att 20 % av EU:s budget mellan 2014 och 2020 ska spenderas på klimatrelaterade åtgärder, med bidrag från olika politikområden<sup>30</sup>. Den gemensamma jordbrukspolitiken spelar en viktig roll i satsningarna för att nå målet. Baserat på den metod för klimatspårning som fastställts för den nuvarande programperioden<sup>31</sup> i enlighet med OECD:s ”Riomarkörer” uppskattas den gemensamma jordbrukspolitikens bidrag till klimatförändringen ligga på 26 %, dvs. 102,8 miljarder euro.

### 3.3. Balanserad territoriell utveckling

Jordbruk stod för 13,5 % av den totala sysselsättningen i landsbygdsområden 2016 (jämfört med 12,4 % under 2012). Jordbrukssektorn sysselsatte 8,7 miljoner jordbrukare på heltid (2013). Den långsiktiga trenden för utflöde av arbetskraft från jordbruk styrs av demografi, strukturella förändringar, mekanisering och möjligheter utanför jordbrukssektorn. Under de senaste åren har utflödet av arbetskraft inom jordbruket avtagit.

Den gemensamma jordbrukspolitiken bidrar till en balanserad territoriell utveckling genom flera stödprogram för jordbrukssektorn (som ofta utgör stommen i landsbygdsekonomin) samt genom direkt stöd till enheter utanför jordbruket i landsbygdsområden. Dessa stödprogram omfattar följande:

- Stöd till ungefär sju miljoner stödmottagare, vilket täcker ungefär 65 % av det totala antalet jordbruksföretag<sup>32</sup>. Närmare 6,8 miljoner stödmottagare omfattades av direktstödsprogram och mer än 3 miljoner omfattades av åtgärder för landsbygdsutveckling under ansökningsåret 2015<sup>33</sup>.
- Särskilt stöd till jordbrukare i bergsområden och andra områden med särskilda begränsningar (2,7 miljoner stödmottagare, 8 miljarder euro).
- Stöd till omkring 312 000 unga jordbrukare genom ett obligatoriskt tillägg till grundstödet under de första fem åren (352 miljoner euro) och ett brett urval stödåtgärder för de unga jordbrukare som omfattas av stödet för landsbygdsutveckling.
- Frivilligt kopplat stöd till 2,3 miljoner<sup>34</sup> stödmottagare (3,9 miljarder euro).

Medlemsstaterna har dessutom möjlighet att omfördela upp till 30 % av direktstödsanslagen till de första hektaren i varje jordbruksföretag (omfördelingsstöd) vilket utnyttjades av nio medlemsstater under 2016 och gav 1,8 miljoner jordbrukare 1,6 miljarder euro i stöd.

Den gemensamma jordbrukspolitiken bidrar också direkt till att stödja utvecklingen av grundläggande tjänster och kommunikationsteknik i landsbygdsområden, särskilt åtgärder som tar flera år att slutföra, exempelvis långsiktiga investeringar (bredband och annan infrastruktur). Under 2016 drog 90 miljoner personer nytta av dessa investeringar. Dessutom omfattas redan 171 miljoner invånare på landsbygden av en lokal utvecklingsstrategi inom ramen för Leader, som har visat sig vara mycket framgångsrikt för att främja lokal utveckling och kapacitetsuppbyggnad i landsbygdsområden.

Stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken (såsom investeringar i kommunikationsteknologi och infrastruktur) har en multiplikatoreffekt på andra sektorer i

<sup>30</sup> KOM(2011) 500 slutlig av den 29 juni 2011, *En budget för Europa 2020*, del II, s. 13.

<sup>31</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 215/2014.

<sup>32</sup> Antalet stödmottagare avser budgetåret 2016, som motsvarar ansökningsåret 2015. Antalet företag avser 2013, eftersom dessa uppgifter är de senaste som finns tillgängliga.

<sup>33</sup> En majoritet av stödmottagare som mottar stöd till landsbygdsutveckling är även mottagare av direktstöd, men räknas bara en gång.

<sup>34</sup> En stödmottagare får ta emot kopplat stöd för mer än en åtgärd. Därför kan denna siffra innehålla dubbelräkning.

landsbygdsområden, särskilt inom livsmedelsindustrin och för dem som tillhandahåller tjänster till jordbruket. Sysselsättningsgraden i landsbygdsområdena återhämtade sig kraftigt från 62,5 % under 2011 (till följd av den ekonomiska krisen) till 66 % under 2016, vilket är nästan samma nivå som i resten av ekonomin. Skillnaden mellan jordbruksinkomsterna och inkomsterna i andra ekonomiska sektorer är fortfarande betydande men håller på att minska (andelen för den genomsnittliga jordbruksinkomsten jämförd med lönerna i hela ekonomin ökade från 32 % för perioden 2005–2010 till 47 % år 2017). Till följd av detta sjönk andelen fattiga i landsbygdsområden (från 29 % under 2011 till 26 % 2016 i EU-28), och närmade sig andelen fattiga i hela landet (25 %). Den gemensamma jordbrukspolitiken är viktig när det gäller att minska fattigdomen i landsbygdsområden och bidrar till att skapa arbetstillfällen för jordbrukare i hela EU<sup>17</sup>.

### **3.4. Kunskapsöverföring och innovation**

Främjande av kunskapsöverföring och innovation är en övergripande prioritering i den gemensamma jordbrukspolitiken, med en budget på totalt 5,7 miljarder euro. Landsbygdsprogrammen för 2014–2020 omfattar ett flexibelt paket med åtgärder för att stödja rådgivning, utbildning, innovation, samarbete samt utveckling av kunskaper i landsbygdsområden. Fler än 492 000 jordbrukare (4,5 % av den totala andelen jordbrukare) har fått ekonomiskt stöd för utbildning och fler än 63 500 jordbrukare har fått rådgivning<sup>35</sup>.

En förhandsutvärdering som utfördes 2016 visade en positiv inställning till initiativet för europeiskt innovationspartnerskap. Alla medlemsstater (utom Luxemburg) har beslutat att genomföra det europeiska innovationspartnerskapet under den nuvarande perioden (se även kapitel 3.2). I slutet av 2016 gavs stöd till fler än 245 samarbetsåtgärder<sup>36</sup>.

## **4. LÄRDOMAR**

### **4.1. Den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering**

Trots att den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering bara har använts under en relativt kort tid för utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 har den gett nyttiga insikter för politikens framtida utveckling.

Erfarenheterna visar att det för närvarande finns för många indikatorer och delindikatorer. För det första ger de ingen möjlighet att få ett omedelbart intryck av resultaten av den gemensamma jordbrukspolitiken. För det andra är inte alla indikatorer ändamålsenliga – vissa indikatorer är t.ex. inte tillgängliga varje år och/eller är försenade, vilket kan leda till att de inte kan användas för tidig övervakning. En del indikatorer har endast en svag koppling till den gemensamma jordbrukspolitiken. Samtidigt saknas vissa indikatorer. En pågående utvärdering om klimatförändring visar t.ex. att den begränsade uppdelningen av vissa aktivitetsindikatorer gör det svårt att få tillräcklig information om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken när det gäller klimatförändring.

När det gäller den andra pelaren visar erfarenheterna från tidigare programperioder att det kan ta några år innan medlemsstaterna börjar lämna in uppgifter på ett korrekt sätt. Detta gäller även för programperioden 2014–2020. För att ta itu med det här problemet utvecklades en valideringsprocess under 2018 på grundval av de lärdomar man dragit, för att kunna varna medlemsstaterna om eventuella fel innan de lämnar in uppgifterna i den årliga genomföranderapporten. Den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken innehåller inte någon rättslig skyldighet för medlemsstaterna att rätta uppgifterna efter inlämning.

<sup>35</sup> Medlemsstaternas anmälningar var inte fullständigt enhetliga (t.ex. antalet utbildningar jämfört med antalet informationsblad).

<sup>36</sup> [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability.](#)

Där erfarenheterna gällande uppgifter (och deras tillgänglighet) visar att det är nödvändigt att justera någon del med anknytning till indikatorn (t.ex. definition, omfattning, rapporteringsfrekvens), har den detaljerade beskrivningen av indikatorerna och i tillämpliga fall även den relevanta förordningen ändrats. Man har exempelvis ändrat en förordning när det gäller rapporteringskraven för investeringar och stöd till unga jordbrukare. Eftersom medlemsstaterna endast behövde rapportera när åtgärden slutförts ledde det till att delresultat inte rapporterades. Detta innebar att värdena i jämförelse med de faktiska resultaten underskattades kraftigt, särskilt för de åtgärder som kan pågå flera år. Genom en förändring i genomförandebestämmelserna kan medlemsstaterna nu rapportera de värden som uppnåtts i indikatorerna för delvis genomförda verksamheter från och med rapporteringsåret 2017.

Problem rapporterades även för flera effektindikatorer. För indikatorn för högt naturvärde finns det exempelvis inte jämförbara uppgifter för alla medlemsstater. Uppgifterna som används för att beräkna indexet över fågelpopulationen på jordbruksmark är inte fullständiga, och kommissionen undersöker möjligheterna att förbättra insamlingen av dessa uppgifter. Möjligheten att med hjälp av undersökningar mäta hur åtgärderna för landsbygdsutveckling har bidragit till vatten- och energibesparingar inom jordbruket har ännu inte utnyttjats, bland annat på grund av den begränsade genomförandeperioden.

#### **4.2. Övervakning och utvärdering av resultat i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken**

I förslagen till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 skiftar fokus från efterlevnad och regler till resultat och genomförande, med större flexibilitet för medlemsstaterna att bestämma hur de gemensamma målen ska uppnås på bästa sätt. I den nya ramen för övervakning och utvärdering av resultaten fastställs en enda uppsättning mål på EU-nivå för båda delarna i den gemensamma jordbrukspolitiken. De övergripande resultaten av politiken kommer att bedömas under flera år på grundval av effektindikatorerna, med en årlig uppföljning av resultaten på grundval av den fullständiga förteckningen över resultatindikatorer, samtidigt som aktivitetsindikatorerna årligen bör koppla samman utgifterna med de resultat som uppnåtts.

Erfarenheten från den nuvarande ramen visar att det behövs färre men bättre riktade indikatorer. I lagförslagen om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 föreslås det därför att antalet indikatorer ska minskas från 146 till 101<sup>37</sup>. Dessa mer målinriktade indikatorer har valts för att så exakt som möjligt återge huruvida de insatser som får stöd bidrar till att uppnå målen.

Den resultatbaserade politiken kräver också att kvaliteten på de rapporter som medlemsstaterna lämnar in blir bättre. I nästa gemensamma jordbrukspolitik kommer därför de attesterande organen att vara tvungna att försäkra att de utfall och resultat som rapporteras är tillförlitliga. Utvalda indikatorer genereras i allmänhet genom administrativa förfaranden eller på annat sätt för att minska den administrativa bördan. Det finns ett stort behov av att förbättra tillgången till uppgifter i framtiden, både genom ytterligare utbyten av uppgifter mellan befintliga källor och genom ny teknik. CATS-databasen, eller ett dataset med liknande funktioner, kommer dock fortfarande att vara nödvändigt som uppgiftskälla.

---

<sup>37</sup> Undantaget kontextindikatorerna, som finns kvar.