

Särskild rapport

EU:s stöd till unga jordbrukare bör riktas så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligare sätt

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



4
1977 - 2017



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport antogs av revisionsavdelning I – där ledamoten Phil Wynn Owen är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdet hållbar användning av naturresurser. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Janusz Wojciechowski med stöd av Kinga Wisniewska-Danek (kanslichef), Katarzyna Radecka-Moroz (attaché), Helder Faria Viegas (förstechef), Lorenzo Pirelli (uppgiftsansvarig) och Malgorzata Frydel (biträdande uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Antonio Caruda Ruiz, Anzela Poliulianaite, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Matteo Tartaggia och Diana Voinea. Frederique Hussenet, Monika Schmidt och Terje Teppan-Niesen var sekreterare.



Från vänster till höger: Kinga Wisniewska-Danek, Carlos Sanchez Rivero, Malgorzata Frydel, Frédéric Soblet, Janusz Wojciechowski, Diana Voinea, Katarzyna Radecka-Moroz, Helder Faria Viegas och Lorenzo Pirelli.

INNEHÅLL

| | Punkt |
|--|-------|
| Ordförklaringar | |
| Sammanfattning | I–VII |
| Inledning | 1–10 |
| En minskande jordbruksbefolkning | 1–3 |
| Generationsskifte står högt upp på den politiska agendan | 4–5 |
| EU-stödet till unga jordbrukare | 6–10 |
| Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod | 11–16 |
| Iakttagelser | 17–83 |
| Del I – Interventionslogik | 17–37 |
| Unga jordbrukares behov identifierades på allmän nivå | 18 |
| Allmänna behov undersöktes inte ytterligare | 19–23 |
| Delvis obalans mellan behoven och formerna av stöd | 24–25 |
| Allmänna mål fastställdes | 26 |
| Det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte återspeglades dock inte i målet för stödet till unga jordbrukare inom första pelaren | 27–28 |
| Det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte återspeglades i målet för etableringsstödet inom andra pelaren | 29–30 |
| Samordningen mellan stödåtgärder var begränsad även om viss god praxis identifierades | 31–37 |
| Del II – Åtgärdernas inriktning | 38–68 |
| Stödet till unga jordbrukare inom första pelaren: ett alltför standardiserat stöd | 39–51 |
| Urvalssystemet inom andra pelaren gjorde att projekten kunde riktas på ett bra sätt även om de bästa projekten ibland inte prioriterades | 52–68 |
| Del III – Övervakning och utvärdering av åtgärderna | 69–83 |

| | |
|---|-------|
| CMEF-indikatorerna gör det inte möjligt att bedöma om åtgärderna uppfyller målen | 70–71 |
| Några medlemsstater tog dock fram användbara indikatorer | 72–73 |
| Utvärderingar ger i allmänhet inte värdefull information om åtgärdernas resultat även om vi identifierade en bra praxis | 74–75 |
| Begränsade bevis för att unga jordbrukares etablering underlättades | 76–80 |
| Inget tydligt samband mellan EU-stödet och generationsskiften | 81–83 |
| Slutsatser och rekommendationer | 84–90 |

Bilaga I – Förändring i antalet jordbrukare under 44 år mellan 2007 och 2013 i medlemsstaterna

Bilaga II – Fördelning av jordbrukare per åldersgrupp i medlemsstaterna 2007 och 2013

Bilaga III – EU:s budget för unga jordbrukare per medlemsstat

Bilaga IV – Interventionslogiken för första pelaren

Bilaga V – Medlemsstaternas val när det gäller genomförandet av stödet till unga jordbrukare inom första pelaren

Kommissionens svar

ORDFÖRKLARINGAR

Aktiva jordbrukare: Bestämmelsen om aktiva jordbrukare i artikel 9 i förordning (EU) nr 1307/2013¹ ska hindra att personer och företag som inte bedriver jordbruksverksamhet eller vars jordbruksverksamhet endast är marginell får stöd inom GJP. En negativ lista över företag/verksamheter, med flygplatser, vattenverk, fastighetsföretag, järnvägstjänster och permanenta sport- och rekreationsanläggningar, är central i bestämmelsen om aktiva jordbrukare. Medlemsstaterna kan om de vill tillämpa en striktare definition av aktiva jordbrukare.

CMEF (gemensam övervaknings- och utvärderingsram): En övervaknings- och utvärderingsram för landsbygdsutveckling som omfattar hela EU under programperioden 2007–2013. För programperioden 2014–2020 omfattar den GJP:s båda pelare (Ejflu och EGfJ).

Delad förvaltning: Metod för att genomföra EU-budgeten där genomförandeuppgifter delegeras till medlemsstaterna² samtidigt som kommissionen fortfarande har det slutliga ansvaret (tillsynsuppgifter).

Direktstöd: Ges direkt till jordbrukare för att de ska ha ett skyddsnät. Det ges främst i form av ett grundläggande inkomststöd, som är frikopplat från produktionen, som stabiliserar deras inkomster från försäljning på fluktuerande marknader. Det tillhandahålls genom Europeiska garantifonden för jordbruket som brukar benämnas GJP:s ”första pelare”.

Effekt: Långsiktiga förändringar i samhället som åtminstone delvis kan tillskrivas EU-insatsen.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 608).

² Artikel 59 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

EGFJ: Europeiska garantifonden för jordbruket. Den finansierar i första hand direktstöd till jordbrukare och åtgärder som reglerar eller stöder jordbruksmarknaderna och brukar benämnas GJP:s "första pelare".

Ejflu: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Den finansierar EU:s bidrag till landsbygdsutvecklingsprogram och brukar benämnas GJP:s "andra pelare".

Förvaltningsmyndighet: Den lokala, regionala eller nationella myndighet som medlemsstaten har utsett och som ska lämna in ett landsbygdsprogram till kommissionen och sedan förvalta och genomföra det.

GJP (den gemensamma jordbrukspolitiken): Den lagstiftning och praxis som Europeiska unionen har antagit för att fastställa en gemensam och enhetlig politik för jordbruket. De första åtgärderna vidtogs 1962. Politiken har sedan dess anpassats och utvecklats och genomgått ett antal reformer.

Informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter (ISJR): Ett verktyg för att utvärdera de kommersiella jordbruksföretagens inkomster och effekterna av GJP. Det baseras på bokföringsuppgifter från ett urval med över 80 000 jordbruksföretag i alla EU-medlemsstater.

Interventionslogik: Anger förhållandet mellan de socioekonomiska behov som insatsen ska tillgodose och dess mål, input, processer, output, resultat och effekter.

Jordbruksföretag: En enhet, i både tekniskt och ekonomiskt avseende, med en ledning som bedriver jordbruksverksamhet inom Europeiska unionens ekonomiska territorium, antingen som huvudsaklig eller sekundär verksamhet. Andra kompletterande (icke-jordbruksrelaterade) varor och tjänster kan också produceras av företaget.

Landsbygdsprogram: Ett planeringsdokument som en medlemsstat utarbetar och kommissionen godkänner för planering och övervakning av genomförandet av EU:s landsbygdsutvecklingspolitik regionalt eller nationellt.

Output: Vad programmet förväntas leda till.

Pelare: GJP består av två fonder som även kallas "pelare": "Första pelaren" syftar på EGFJ som ger direktstöd till jordbrukare och "andra pelaren" på Ejflu som finansierar landsbygdsprogram.

Programperiod: En flerårig ram för planering och genomförande av EU:s politik, till exempel landsbygdsutvecklingspolitiken. Den här revisionen gäller perioderna 2007–2013 och 2014–2020.

Resultat: Programmets omedelbara inverkan på de direkta målgrupperna eller mottagarna.

Smart-mål: Specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål³.

Stödrättigheter: Infördes med 2003 års reform av GJP för att genomföra systemet med samlat gårdsstöd. Tilldelningen av stödrättigheter till jordbrukarna byggde på historiska uppgifter (om regionen eller den enskilda jordbrukaren). För att kvalificera sig för samlat gårdsstöd blev jordbrukaren efter 2003 års reform tvungen att aktivera sina stödrättigheter tillsammans med samma antal stödberättigande hektar jordbruksmark. Vid 2013 års reform ersattes stödrättigheterna med nyskapade stödrättigheter inom ordningen för grundstöd. Genom undantag får några medlemsstater som uppfyllde vissa villkor behålla de befintliga stödrättigheterna.

Undersökningen om jordbrukets struktur: En undersökning som görs av alla EU:s medlemsstater. Undersökningen görs på samma sätt i hela EU med hjälp av samma metod, och den tillhandahåller representativ statistik som kan jämföras mellan länder och över tiden på regional nivå. Den görs var tredje eller fjärde år på urvalsbasis och vart tionde år som en totalräkning.

Unga jordbrukare: Inom första pelaren, en person som är yngre än 40 år när ansökan lämnas in och som startar ett jordbruksföretag för första gången som ansvarig för det jordbruksföretaget eller som redan har etablerat ett sådant företag under de fem år som föregår ansökan, enligt definitionen i artikel 50.2 i förordning (EU) nr 1307/2013. Inom andra pelaren, en person som är yngre än 40 år när ansökan lämnas in och som startar ett

³ Artikel 30.3 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

jordbruksföretag för första gången som ansvarig för det jordbruksföretaget och som har tillräckliga yrkesfärdigheter och yrkeskvalifikationer, enligt definitionen i artikel 2 n i förordning (EU) nr 1305/2013⁴. Antalet jordbrukare under 40 år är okänt eftersom Eurostats uppgifter för åldersgruppen 35–44 inte delas upp i undergrupper.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487).

Utbetalande organ: Det nationella eller regionala organ som ansvarar för att bedöma, beräkna och betala ut jordbruksstöd.

SAMMANFATTNING

I. Det sammanlagda antalet jordbrukare i EU-27 har minskat snabbt under det senaste decenniet, från 14,5 miljoner 2005 till 10,7 miljoner 2013. Antalet unga jordbrukare (under 44 år) minskade från 3,3 miljoner 2005 till 2,3 miljoner 2013. Eftersom antalet jordbrukare minskade i alla åldersgrupper var andelen unga jordbrukare i jordbruksbefolkningen relativt stabil och låg på strax över 20 %. Det finns dock stora skillnader mellan medlemsstaterna.

II. För perioden 2007–2020 anslog EU 9,6 miljarder euro i specifikt stöd till unga jordbrukare för att förbättra jordbruksföretagens konkurrenskraft och främja generationsskifte i jordbruket. Med medlemsstaternas medfinansiering av etableringsstödet inom andra pelaren uppgår det totala offentliga stödet till 18,3 miljarder euro. Närmare 200 000 unga jordbrukare fick EU-stöd för att etablera sig under perioden 2007–2013. Över 70 % av EU-finansieringen tillhandahölls i form av etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren (Ejflu), och de återstående 30 % tillhandahålls för 2014–2020 genom direktstödet till unga jordbrukare inom första pelaren (EGFJ).

III. Mot denna bakgrund granskade vi EU:s roll för att stödja unga jordbrukare och gynna generationsskifte. Revisionen genomfördes vid kommissionen och i de fyra medlemsstater med störst utgifter för unga jordbrukare: Frankrike, Spanien, Polen och Italien. Vid revisionen försökte vi besvara följande fråga: **"Är EU:s stöd till unga jordbrukare utformat så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligt sätt?"**

IV. Vår övergripande slutsats är att EU-stödet till unga jordbrukare bygger på en dåligt definierad interventionslogik där de förväntade resultaten och effekterna inte specificeras. Det bör riktas så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligare sätt. Vi konstaterade dock att det var stora differenser mellan stödet till unga jordbrukare inom första pelaren och etableringsstödet inom andra pelaren.

V. När det gäller stödet till unga jordbrukare inom första pelaren konstaterade vi följande:

- Det bygger inte på en grundlig behovsbedömning och dess mål återspeglar inte det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte. Medlemsstaterna samordnade inte stödet inom första pelaren med etableringsstödet inom andra pelaren eller med nationella åtgärder.
- Eftersom det inte görs någon behovsbedömning ges stödet i en standardiserad form (årlig betalning per hektar) med ett belopp och vid en tidpunkt som gör att det är oklart vilka specifika behov utöver extra inkomst som det ska tillgodose,
- Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen hade inga användbara indikatorer för att bedöma stödets ändamålsenlighet eftersom det saknas resultatindikatorer för det och det inte samlas in uppgifter om inkomst och livskraft för de jordbruksföretag som får stöd.

VI. När det gäller etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren konstaterade vi följande:

- Fastän det i allmänhet bygger på en vag behovsbedömning är dess mål delvis specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna och återspeglar det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte. Det sker viss ändamålsenlig samordning med investeringsåtgärden inom andra pelaren.
 - Stödet tillhandahålls i en form (en klumpsumma om en affärsplan lämnas in och, i vissa fall, även ett räntebidrag för ett lån) som mer direkt tillgodoser den unga jordbrukarens behov av tillgång till mark, kapital och kunskap. Stödbeloppet är i allmänhet kopplat till behoven och moduleras för att leda till specifika åtgärder (t.ex. övergång till ekologiskt jordbruk och vatten- och energibesparande initiativ).
 - Stödet riktas till mer kvalificerade jordbrukare som åtar sig att genomföra en affärsplan som vägleder deras arbete för att skapa livskraftiga jordbruksföretag och som genom projekturvalsprocessen ofta uppmuntras att etablera sig i mindre gynnade områden. Men affärsplanernas kvalitet varierade och i några fall använde förvaltningsmyndigheterna inte urvalsförfaranden för att prioritera de bästa projekten. Urvalskriterier infördes sent under perioden 2007–2013, minimitrösklarna var antingen
-

för låga eller saknades helt och några medlemsstater använde åtgärdens hela sjuåriga budget till att finansiera nästan alla ansökningar som hade lämnats in i början av programperioden, vilket hindrade unga jordbrukare som startade senare från att få finansiering,

- Vi fann få bevis på att EU-åtgärderna gjorde det lättare för unga jordbrukare att etablera sig, bidrog till generationsskifte och förbättrade livskraften hos de jordbruksföretag som fick stöd, främst för att indikatorerna i det gemensamma övervakningssystemet höll låg kvalitet.

VII. Vi rekommenderar att kommissionen och medlemsstaterna

- a) förbättrar interventionslogiken genom att stärka behovsbedömningen och fastställa Smart-mål som återspeglar det övergripande målet att främja generationsskiften,
 - b) riktar åtgärderna bättre genom att förbättra användningen av systemen för projekturval och affärsplaner,
 - c) förbättrar övervaknings- och utvärderingsramen genom att utnyttja den bästa praxis som medlemsstaterna har kommit fram till för sina övervakningssystem och utvärderingsrapporter.
-

INLEDNING

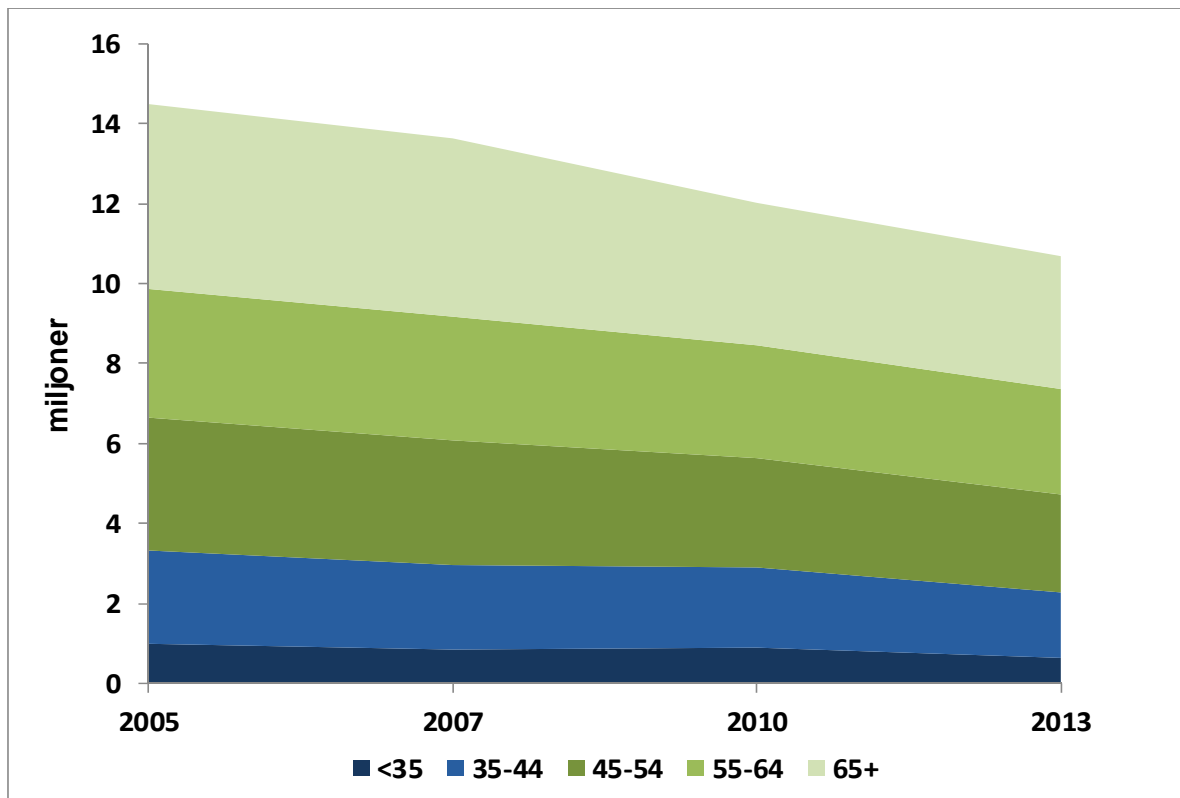
En minskande jordbruksbefolkning

1. EU har en minskande jordbruksbefolkning. Det sammanlagda antalet jordbrukare i EU-27⁵ har minskat snabbt under det senaste decenniet, från 14,5 miljoner 2005 till 10,7 miljoner 2013, det vill säga med en fjärdedel på mindre än tio år. Alla åldersgrupper av jordbrukare påverkades (se ***figur 1***). Antalet jordbrukare under 40 år är okänt eftersom Eurostats uppgifter om åldersgruppen 35–44 inte delas upp i undergrupper⁶.

⁵ Kroatien ingick inte i statistiken före 2013.

⁶ Eurostat har uppgifter om följande åldersgrupper: under 35, 35-44, 45–54, 55–64 och över 65 år.

Figur 1 – Utvecklingen av antalet jordbrukare per åldersgrupp i de 27 medlemsstaterna

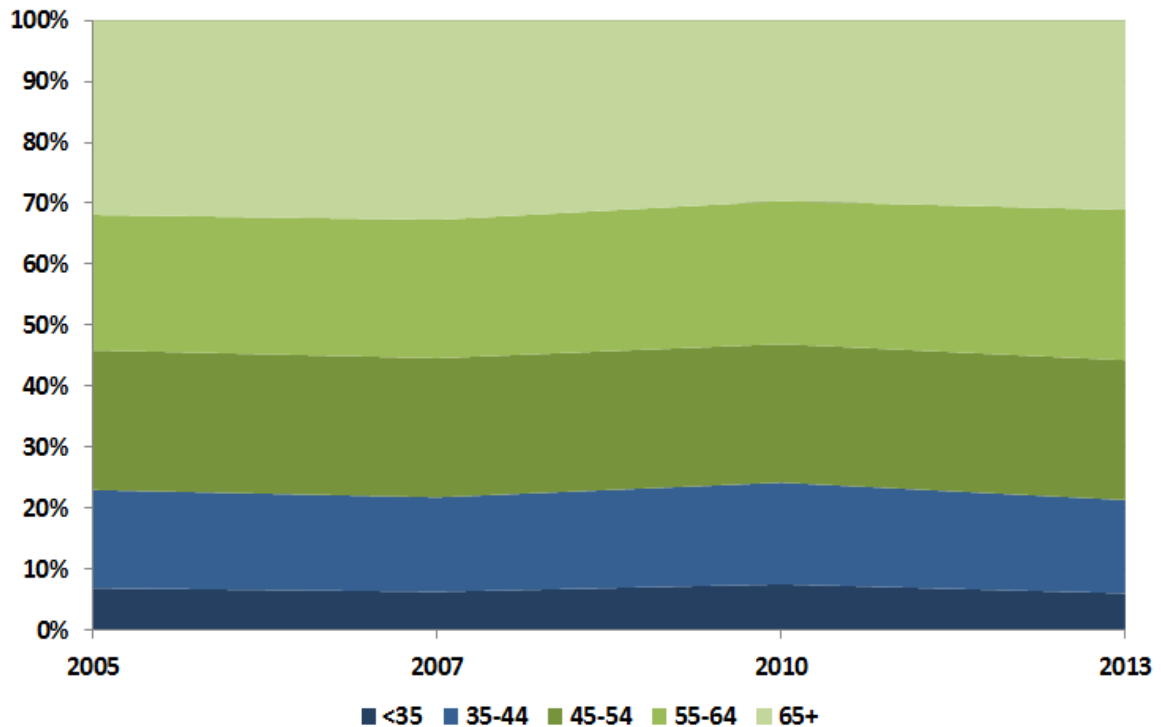


Källa: Eurostat, undersökningen om jordbrukets struktur⁷.

2. Antalet unga jordbrukare (under 44 år) minskade från 3,3 miljoner 2005 till 2,3 miljoner 2013, det vill säga en minskning med en tredjedel på mindre än tio år. Andelen unga jordbrukare i jordbruksbefolkningen var dock relativt stabil och låg på strax över 20 % (se **figur 2**).

⁷ Undersökningen om jordbrukets struktur görs var tredje år i alla medlemsstater med en gemensam metod och tillhandahåller därför jämförbar och representativ statistik över tiden och i alla medlemsstater. Antalet jordbrukare under 40 år är okänt eftersom Eurostats uppgifter om åldersgruppen 35–44 inte delas upp i undergrupper.

Figur 2 – Utvecklingen av fördelningen av jordbrukare per åldersgrupp i de 27 medlemsstaterna



Källa: Eurostat, undersökningen om jordbrukets struktur.

3. Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna: i Polen till exempel ökade andelen unga jordbrukare i jordbruksbefolkningen från 34 % 2007 till 36 % 2013, medan den minskade i Spanien – från 21 % 2007 till 16 % 2013. I **bilaga I** finns en översikt över antalet jordbrukare i enskilda medlemsstater och variationen mellan 2007 och 2013, och i **bilaga II** redovisas hur fördelningen av jordbrukare per åldersgrupp har utvecklats.

Generationskifte står högt upp på den politiska agendan

4. Europaparlamentet ansåg 2008 att ”en generationsväxling är nödvändig för att i framtiden bevara den höga kvaliteten på EU:s livsmedel, livsmedelssäkerheten och Europeiska unionens självförsörjning” och att ”GJP [...] måste ha som mål att undanröja de nuvarande hindren för ungdomar som vill ägna sig åt jordbruksverksamhet genom att

prioritera generationsväxlingen"⁸. År 2011 noterade Europaparlamentet att "de åtgärder för unga jordbrukare som ingår i den andra pelaren har visat sig vara otillräckliga när det gäller att stoppa den snabbt ökande andelen äldre inom jordbrukssektorn" och att "stödprogrammen i den andra pelaren [måste] utvidgas"⁹. Även rådet påpekade 2014¹⁰ att unga jordbrukare och generationsskifte inom jordbruket är avgörande för det europeiska jordbrukets hållbarhet och långsiktiga konkurrenskraft.

5. Kommissionen förespråkade 2015¹¹ att stöd till unga jordbrukare skulle prioriteras. Enligt kommissionsledamot Phil Hogan¹² handlar frågan om generationsskifte om mycket mer än att sänka jordbrukarnas genomsnittsålder i EU. Den handlar också om att ge en ny generation högkvalificerade unga jordbrukare möjlighet att använda alla tekniska möjligheter som finns för att stödja hållbara jordbruksmetoder i Europa. Han sade att det finns hinder för unga människor som vill börja med jordbruk och nämnde tillgången till mark, kapital och kunskap som de viktigaste.

EU-stödet till unga jordbrukare

6. EU:s totala budget för specifikt stöd till unga jordbrukare under perioden 2007–2020 uppgår till 9,6 miljarder euro. Den fördubblades från 3,2 miljarder euro för perioden 2007–2013, från etableringsstödet inom andra pelaren, till 6,4 miljarder euro för perioden 2014–2020, främst för att det tillkom ett kompletterande direktstöd till unga jordbrukare inom

⁸ Europaparlamentets resolution av den 5 juni 2008 om framtiden för unga jordbrukare inom ramen för den pågående reformen av den gemensamma jordbrukspolitik (2007/2194(INI))

⁹ Europaparlamentets resolution av den 23 juni 2011 om den gemensamma jordbrukspolitik mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans (2011/2051(INI))

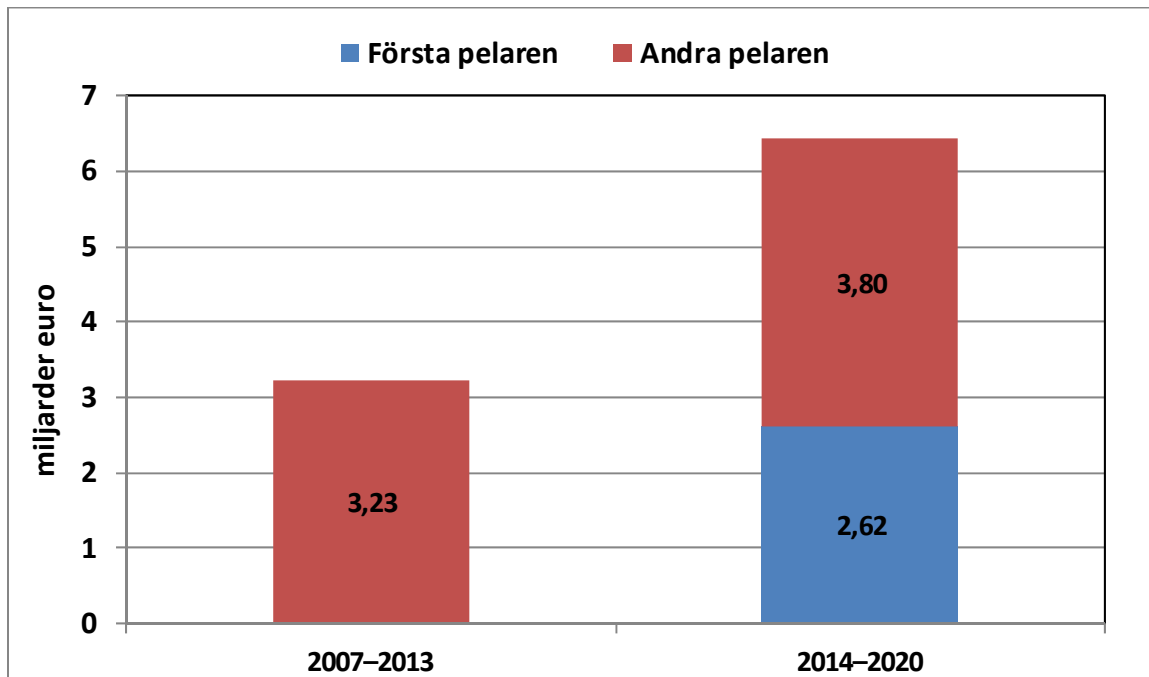
¹⁰ Europeiska rådet, ordförandeskapets slutsatser om förstärkning av EU:s politik till stöd för unga jordbrukare, möte i rådet (jordbruk och fiske) i Bryssel den 15 december 2014.

¹¹ Europeiska kommissionen, *Young farmers and the CAP* (unga jordbrukare och GJP), Luxemburg, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015.

¹² Tal av kommissionsledamot Phil Hogan vid den workshop om generationsskiften som anordnades av det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling och Europeiska rådet för unga jordbrukare, Bryssel, 25.1.2017.

första pelaren (se **figur 3**). Det totala offentliga stödet, inklusive nationell medfinansiering av etableringsstödet inom andra pelaren, är 18,3 miljarder euro.

Figur 3 – EU:s budget för stöd till unga jordbrukare inom första (EGFJ) och andra (Ejflu) pelaren för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen (utgifter 2007–2013 och anslag 2014–2020).

7. Stöd till unga jordbrukare infördes på 1980-talet¹³. Sedan 2000 har större delen av stödet tillhandahållits inom andra pelaren genom åtgärden etableringsstöd till unga jordbrukare¹⁴. Den åtgärden följdes av åtgärden ”Jordbruks- och affärsutveckling” för perioden 2014–2020. Åtgärden genomförs i 92 av de 118 landsbygdsprogrammen i 24 av de 28 medlemsstaterna.

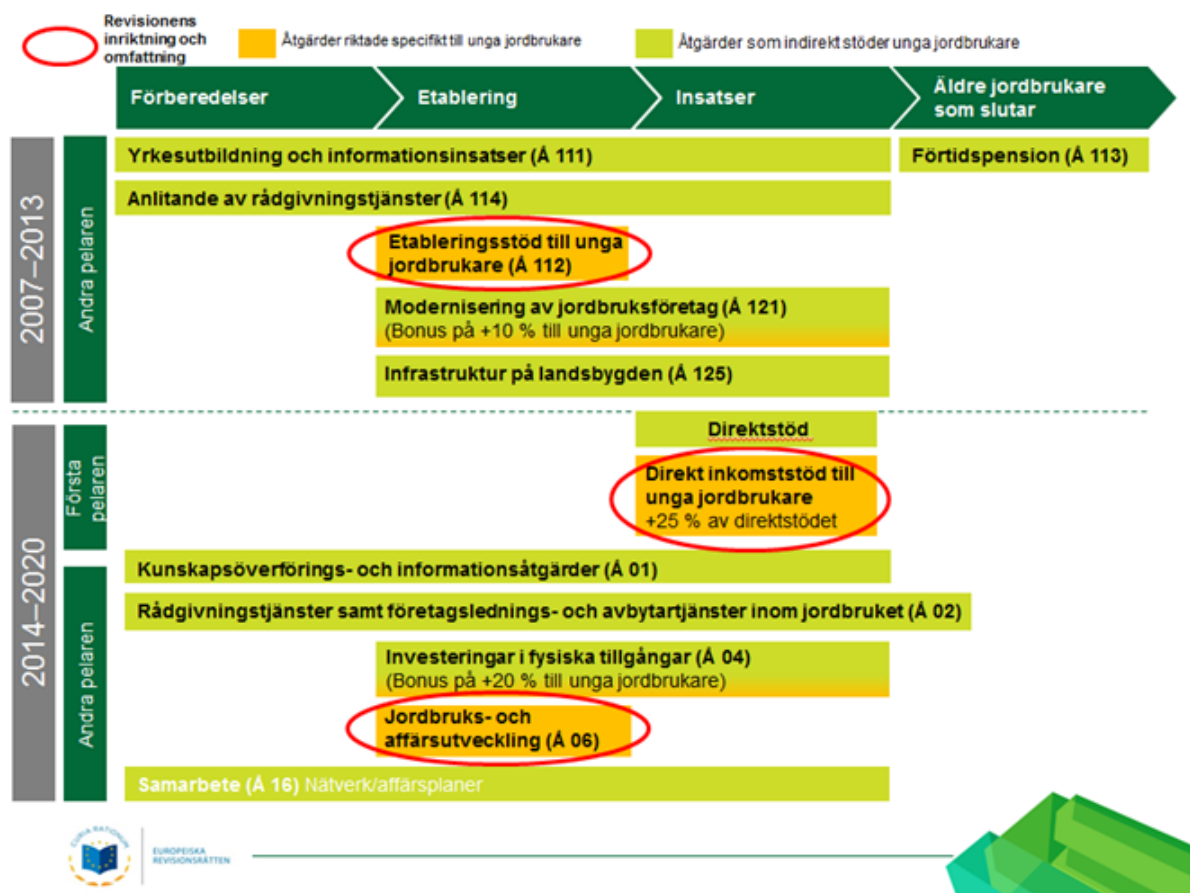
¹³ Rådets direktiv 81/528/EEG av den 30 juni 1981 om ändring av direktiv 72/159/EEG om modernisering av jordbruksföretag (EGT L 197, 20.7.1981, s. 41) där det bland annat infördes särskilda åtgärder riktade till unga jordbrukare under 40 år.

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 26.6.1999, s. 80).

8. För perioden 2014–2020 infördes ytterligare stöd till unga jordbrukare inom första pelaren¹⁵ i form av ett kompletterande stöd på 25 % till unga jordbrukare utöver direktstödet.

9. **Figur 4** innehåller en översikt över EU-instrument som – direkt eller indirekt – riktas till unga jordbrukare under perioden 2007–2020. Som framgår av **figur 4** inriktades revisionen på åtgärder som direkt stöder unga jordbrukare: etableringsstödet inom andra pelaren och det kompletterande stödet inom första pelaren till unga jordbrukare.

Figur 4 - Översikt över EU:s åtgärder till stöd för unga jordbrukare under perioden 2007–2020



Källa: Europeiska revisionsrätten.

¹⁵ Se förordning (EU) nr 1307/2013, särskilt skäl 47 i ingressen: "Unga jordbrukares etablering och utveckling av ny ekonomisk verksamhet inom jordbrukssektorn innebär en ekonomisk utmaning och är en aspekt som bör beaktas vid fördelning och riktande av direktstöd. Denna utveckling är väsentlig för unionens jordbrukssektors konkurrenskraft".

10. I **tabell 1** jämförs huvuddragen i stödet till unga jordbrukare inom första respektive andra pelaren under perioden 2014–2020.

Tabell 1 – Huvuddragen i stödet till unga jordbrukare inom första respektive andra pelaren under perioden 2014–2020

| | Första pelaren – Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) Stöd till unga jordbrukare | Andra pelaren – Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) Åtgärd 6.1 – Jordbruks- och affärsutveckling för unga jordbrukare |
|---------------------------|--|--|
| Rättslig grund | Artikel 50 i förordning (EU) nr 1307/2013 | Artikel 19 i förordning (EU) nr 1305/2013 |
| Stödform | Ett kompletterande stöd till unga jordbrukare som är berättigade till stöd enligt ordningen för grundstöd eller systemet för enhetlig arealersättning. | Nyetablelingsstöd på högst 70 000 euro beviljas baserat på en affärsplan (slutbetalningen sker på villkor att affärsplanen genomförs korrekt). |
| Stödets varaktighet | Betalas varje år under högst fem år (från etableringsåret). | Betalas en gång per jordbruksföretag/jordbrukare genom minst två delbetalningar. |
| Genomförande | Obligatoriskt för alla medlemsstater, som bara kan fastställa ett fåtal parametrar: budget, beräkningsmetod, gräns för antalet hektar, krav på färdigheter och gemensam kontroll över jordbruksföretag som drivs som juridisk person (se punkt 40). | Frivilligt för medlemsstater/regioner, som definierar prioriteringar och mål i landsbygdsprogram, fastställer stödberättigande- och urvalskriterier, väljer ut projekt och rapporterar till kommissionen om genomförandet av åtgärderna. |
| Mål | ”Göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet och efter starten genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag ¹ och bidra till det allmänna GJP-målet om en hållbar livsmedelsproduktion genom att förbättra jordbruksföretagens livskraft ² och uppmuntra till generationsskifte ³ . | |
| Berättigade stödmottagare | <ul style="list-style-type: none"> Jordbrukare under 40 år. Jordbrukare som för första gången etablerar sig som driftsledare för ett jordbruk eller som har etablerat ett sådant företag under de senaste fem åren före ansökan om direktstöd 2015. Fysiska och juridiska personer, även sådana där en ung jordbrukare har gemensam kontroll över jordbruksföretaget. | <ul style="list-style-type: none"> Jordbrukare under 40 år. Jordbrukare som för första gången etablerar sig som driftsledare för ett jordbruk. Juridiska personer, även sådana där en ung jordbrukare har gemensam kontroll över jordbruksföretaget. |

| | | |
|---------------------------------------|---------------------------|---|
| Antal stödmottagare | 279 071 (2015). | 193 828 under perioden 2007–2013. Inget mål på EU-nivå för perioden 2014–2020. |
| Genomsnittligt stöd per stödmottagare | 1 135 euro (2015). | 20 000 euro (2007–2013). |

¹ Skäl 47 i ingressen till förordning (EU) nr 1307/2013 och skäl 17 i ingressen till förordning (EU) nr 1305/2013.

² Se artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013.

³ För första pelaren, se kommissionens meddelande *Huvuddragen i reformen av EU:s jordbrukspolitik* från den 26 juni 2013: "För att uppmuntra till generationsskifte bör det grundstöd som tilldelas nya unga jordbrukare (under 40) utökas med 25 % under de första fem åren efter det att jordbruket har startats" och Europaparlamentets faktablad om Europeiska unionen *Den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare: Direktstöd för jordbrukare*: "För att uppmuntra till generationsskifte höjs det grundstöd som tilldelas jordbrukare som är yngre än 40 år, nya jordbrukare eller jordbruksföretag som är mindre än fem år gamla med 25 % under de första fem åren efter etableringen." För andra pelaren, se artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013 och den specifika prioriteringen "underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften."

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

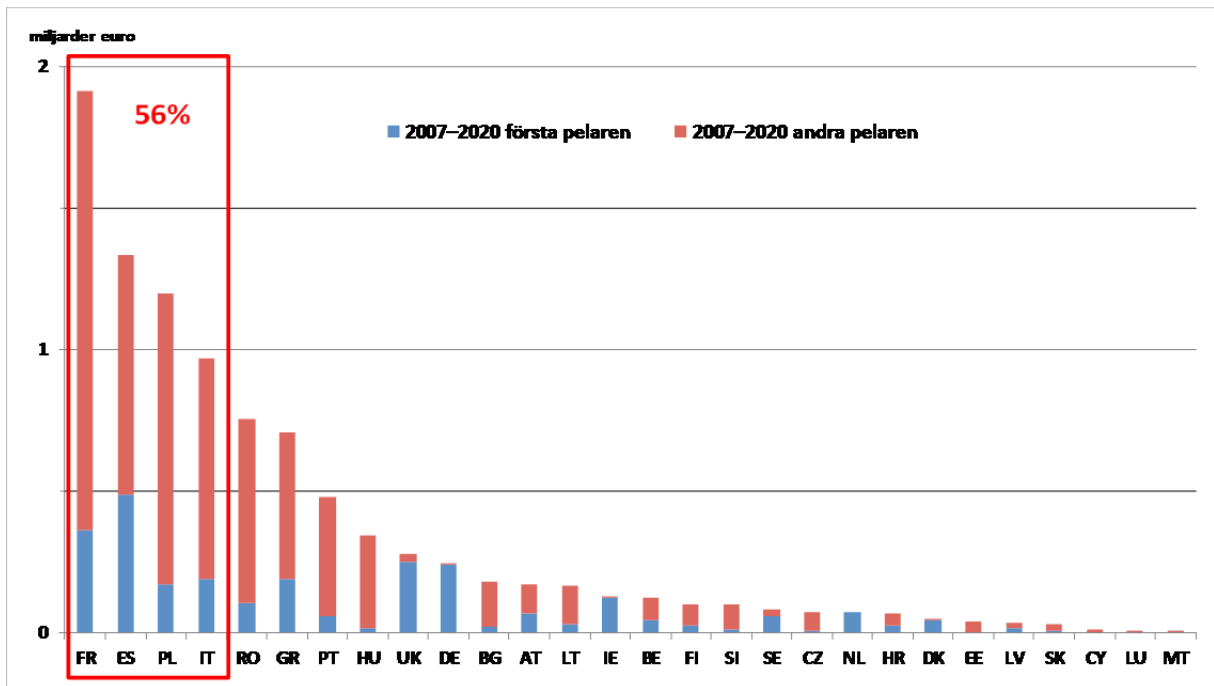
11. Vid revisionen försökte vi besvara följande fråga:

"Är EU:s stöd till unga jordbrukare utformat så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligt sätt?"

12. För att besvara frågan inriktade vi oss på de åtgärder som direkt stöder unga jordbrukare under perioden 2007–2020 (se **figur 4**), det vill säga åtgärd 112 – etableringsstöd till unga jordbrukare – inom andra pelaren 2007–2013 och motsvarande åtgärd 6.1 för 2014–2020 samt stödet till unga jordbrukare inom första pelaren 2014–2020. Vi bedömde interventionslogiken (del I i rapporten), inriktningen vid genomförandet av åtgärderna (del II) och resultatet av dem (del III).

13. Revisionen gjordes mellan april och oktober 2016 och omfattade de fyra medlemsstater som anslog de högsta beloppen till unga jordbrukare: Frankrike, Spanien, Polen och Italien (se **figur 5**). Dessa fyra medlemsstater står för 56 % av EU:s totala budget för åtgärder som direkt stöder unga jordbrukare under perioden 2007–2020 (se **figur 4**). **Bilaga III** innehåller en översikt över EU:s specifika budgetanslag till unga jordbrukare per medlemsstat.

Figur 5 – EU-stödet till unga jordbrukare inom första (EGFJ) och andra (Ejflu) pelaren under perioden 2007–2020 (rektangeln markerar de granskade medlemsstaterna)



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen (utgifter 2007–2013 och anslag 2014–2020).

14. I de fyra medlemsstaterna granskade vi de nationella ramar som angav interventionslogiken och huvuddragen i åtgärderna och i vilken utsträckning åtgärderna samordnades med den nationella politiken för generationsskiften. För att bedöma genomförandet och resultaten av åtgärderna inriktade vi oss på sju regioner som tillhör dem med störst anslag för de åtgärder som direkt stöder unga jordbrukare:

- Frankrike (Pays de la Loire och Midi-Pyrénées),
- Spanien (Andalusien),
- Polen (Warminsko-Mazurskie och Dolnoslaskie),
- Italien (Emilia-Romagna och Apulien).

15. Revisionsmetoden innebar att vi kombinerade en revision av kontrollsystem, främst vid kommissionen och i medlemsstaterna, med en genomgång av ett urval med 57 projekt på stödmottagnivå för att kontrollera genomförandet och resultaten av åtgärderna. Vi analyserade även relevant statistik och relevanta studier från Eurostat (t.ex. undersökningar

om jordbrukets struktur), nationella parlament och statistikkontor, universitet och organisationer för unga jordbrukare på EU-nivå och nationell och regional nivå.

16. Studierna visade att det finns allmänna faktorer utöver EU-åtgärder som påverkar generationsskiften (t.ex. den ekonomiska och sociala situationen, bankernas benägenhet att bevilja lån, sysselsättningsmöjligheterna inom andra sektorer än jordbruk och den höga koncentrationen av jordbruksmark till relativt få jordbruk¹⁶). Nationell politik som gynnar äldre jordbrukare som slutar kan också spela en viktig roll vilket framgår av att Tyskland, i likhet med Danmark, Irland, Nederländerna och Förenade kungariket-Nordirland, valde att inte genomföra etableringsstödet inom andra pelaren 2014–2020. Halvtidsutvärderingen 2007–2013 i Tyskland (Rheinland-Pfalz) visade nämligen att åtgärd 112 om etableringsstöd till unga jordbrukare inte på ett adekvat sätt hade lyckats hantera problemet med gårdar som inte har någon lämplig efterträdare, och att det inte gick att se vilken effekt sådant stöd hade haft när det gällde jordbrukarnas åldersstruktur. Tyskland ansåg dessutom att landets socialförsäkringssystem ”Hofabgabeklausel”, med krav på att jordbrukare måste lämna sin gård för att få ålderspension, spelar en avgörande roll för framgångsrika generationsskiften inom jordbrukssektorn.

IAKTTAGELSER

Del I – Interventionslogik

17. Kommissionen och medlemsstaterna bör utforma de politiska insatserna på ett lämpligt sätt. Vi granskade därför om kommissionen och medlemsstaterna

- gjorde tillräckliga förhandsutvärderingar av behoven inom de specifika insatsområdena,
- bestämde vilka medel som bäst motsvarar de unga jordbrukarnas behov,
- fastställde specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna (Smart-)mål,

¹⁶ Se Europaparlamentet: *Betänkande om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU* (2016/2141(INI)): Redan 2010 kontrollerade så lite som 3 % av jordbruksföretagen 50 % av den mark som utnyttjas för jordbruk i EU-27, och ”EU:s politik och subventioner främjar koncentrationsprocessen, eftersom markbundet direktstöd endast går till storföretag och dessa medel bidrar då till att markpriserna höjs”.

- fastställde arrangemang för att se till att de olika medlen användes på ett ändamålsenligt, effektivt och samordnat sätt.

Unga jordbrukares behov identifierades på allmän nivå

18. Enligt kommissionens studier, intervjuer med granskade förvaltningsmyndigheter och organisationer för unga jordbrukare kan hindren för unga människor att bli jordbrukare delas upp enligt följande:

- a) Tillgång till mark: omkring 60 % av de unga jordbrukarna i EU-28 rapporterade att de hade problem med att köpa eller arrendera mark¹⁷. Enligt flera studier¹⁸ handlar problemen om höga markpriser och äldre jordbrukares ovilja att dra sig tillbaka.
- b) Tillgång till kapital: omkring 35 % av de unga jordbrukarna i EU-28 rapporterade att de hade problem med att få tillgång till stöd eller krediter¹⁹. Enligt studier²⁰ och intervjuer med organisationer för unga jordbrukare beror problemet i Frankrike, Italien och Spanien på att förfarandena för offentligt stöd är komplexa och utdragna snarare än på att bidragen inte räcker till.

¹⁷ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte för kommissionen: *Young farmers' needs* (unga jordbrukares behov), september 2015. Som en del av studien, som gjordes 2014–2015, intervjuades i genomsnitt 78 jordbrukare i varje EU-medlemsstat. Enkätresultaten och unga jordbrukares behov diskuterades av fokusgrupper i de enskilda medlemsstaterna.

¹⁸ Se Europaparlamentet, *Study on possible effects on EU land markets of new CAP direct payments* (studie om möjliga effekter på EU:s markpriser av GJP:s nya direktstöd), 2013: I studien sägs att i de nya medlemsstaterna har priserna på mark och arrenden stigit kraftigt sedan anslutningen 2004 på grund av ökningen inom systemet för enhetlig arealersättning. Sambandet mellan direktstöd och markpriser uppges vara mycket tydligt och kapitaliseringen av systemet för samlat gårdsstöd väsentlig i EU-15. Se också studien från 2013 från Italiens nationella institut för jordbruksekonomi om unga människor och generationsskiften i det italienska jordbruket.

¹⁹ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte för kommissionen: *Young farmers' needs* (unga jordbrukares behov), september 2015.

²⁰ För Frankrike, se årsrapporten (2007) från Frankrikes högre revisionsorgan. För Italien, se studien från Italiens nationella institut för jordbruksekonomi om unga människor och generationsskiften i det italienska jordbruket från 2013. För Spanien, se punkt 68 i denna rapport.

- c) Tillgång till kunskap: omkring 20 % av de unga jordbrukarna i EU-28 rapporterade att de hade problem med att få tillgång till kunskap²¹. År 2010 hade endast 14 % av jordbrukarna under 35 år i EU-27 fullständig lantbruksutbildning²², men andelen varierade stort i EU. I Frankrike till exempel (Pays de la Loire) hade 84 % av jordbrukarna under 35 år fullständig lantbruksutbildning, i Italien (Emilia-Romagna) 27 %, i Polen 26 % och i Spanien (Andalusien) endast 3 %.
- d) Tillgång till en tillräcklig och stabil inkomst: några medlemsstater och organisationer för unga jordbrukare nämnde att det fanns ett sådant behov, men i de fyra granskade medlemsstaterna finns det inga statistiskt representativa uppgifter om inkomsterna för unga jordbrukare (under 40 år) eller uppgifter som visar om inkomsten under de första åren som jordbrukare i allmänhet är otillräcklig eller instabil eller om detta är vanligare då än senare.
- e) Tillgång till grundläggande infrastruktur och tjänster på landsbygden som motsvarar vad unga människor som inte lever på landsbygden har tillgång till, som bredband, barnomsorg, skolor, transport- och posttjänster, hälsovård och avbyttjänster.

Allmänna behov undersöktes inte ytterligare

19. I merparten av de granskade medlemsstaterna/regionerna visade vår granskning att det inte är känt om omfattningen av sådana hinder är samma för alla unga jordbrukare som etablerar sig i en viss region eller om de bara gäller för några av dem, till exempel för dem i specifika geografiska områden och jordbrukssektorer, eller i specifika ekonomiska situationer (t.ex. de som inte har ärvt tillräckligt mycket mark eller kapital). Det är inte heller känt när under etableringen som vilket av hindren förefaller vara störst.

²¹ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte för kommissionen: *Young farmers' needs* (unga jordbrukares behov), september 2015.

²² Eurostat, undersökningar om jordbrukets struktur 2007–2013.

Första pelaren

20. Det kompletterande stödet till unga jordbrukare inom första pelaren bygger på antagandet att unga jordbrukare som börjar med jordbruk ställs inför ekonomiska utmaningar²³. Även om antagandet kan stämma innehöll kommissionens konsekvensbedömning²⁴ inga uppgifter som bekräftade det och inte heller en uppskattning av det kompletterande stödets förväntade effekt på unga jordbrukares inkomst, jordbruksföretagens livskraft eller generationsskiftetakten. Konsekvensbedömningen handlade i stället enbart om budgetkonsekvenserna av de olika metoder som föreslogs för beräkning av stödet. Det är oklart vilka av de unga jordbrukarnas behov som detta stöd ska tillfredsställa, förutom extra inkomst, och vad mervärdet är.

21. Medlemsstaterna hade inte heller dokument, studier eller uppgifter som förklarar varför detta kompletterande stöd behövdes eller styrker antagandet att unga jordbrukare som börjar med jordbruk ställs inför ekonomiska utmaningar. I Italien fann vi några icke representativa uppgifter på nationell nivå som visade att jordbrukets nettomervärde²⁵ var något högre (80 000 euro i genomsnitt) 2010 för jordbruksföretag som ägdes av jordbrukare under 40 år jämfört med äldre jordbrukare (73 000 euro). Det finns heller inga uppgifter som visar om inkomsten under de första åren som jordbrukare i allmänhet är otillräcklig eller instabil eller om detta är vanligare då än senare.

22. Enligt förordning (EU) nr 1307/2013 delegeras några val som gäller genomförandet till medlemsstaterna, såsom att fastställa en viss budget för stödet eller en viss gräns för hur många hektar som ska ligga till grund för beräkningen av det (se även punkterna 39–41). Det fanns dock inga dokument, studier eller uppgifter med välgrundade motiveringar för valen.

²³ Skäl 47 i förordning (EU) nr 1307/2013: "Unga jordbrukares etablering och utveckling av ny ekonomisk verksamhet inom jordbrukssektorn innebär en ekonomisk utmaning och är en aspekt som bör beaktas vid fördelning och riktande av direktstöd."

²⁴ SEK(2011) 1153 final/2, 20.10.2011, *Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020* (konsekvensanalys av den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020), bilaga 3.

²⁵ Jordbrukets nettomervärde är en inkomstindikator i informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter som mäter det belopp som är tillgängligt för att betala jordbruksföretagets alla fasta produktionsfaktorer (mark, arbetskraft och kapital).

Andra pelaren

23. De allmänna behoven och det minskade antalet unga jordbrukare nämndes i de flesta av de granskade medlemsstaternas programdokument (förhandsbedömningar och landsbygdsprogram) om åtgärden med etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren. De bakomliggande orsakerna till att unga människor ställs inför hinder i form av tillgång till mark, kapital, kunskap, inkomst eller tjänster undersöktes dock inte tillräckligt och styrktes i allmänhet inte av kvantifierbara bevis.

Delvis obalans mellan behoven och formerna av stöd

Första pelaren

24. Eftersom det inte görs någon behovsbedömning är det oklart vilka specifika behov utöver extra inkomst som stödet till unga jordbrukare inom första pelaren ska tillgodose. När det gäller inkomst kunde vi dock inte fastställa om behovet av en högre och stabilare inkomst, som detta stöd normalt direkt skulle tillgodose, hanterades. De granskade medlemsstaterna kunde inte tillhandahålla statistiskt representativa uppgifter om unga jordbrukares inkomster eller uppgifter som visar om inkomsten under de första åren som jordbrukare i allmänhet är otillräcklig eller instabil eller om detta är vanligare då än senare. När det gäller de övriga behoven

- a) tillgodoses behovet av bättre tillgång till mark inte direkt av detta stöd som bara ges till unga jordbrukare som redan har mark,
 - b) är behovet av bättre tillgång till kapital inte uppenbart eftersom det inte är känt om mottagarna av detta stöd saknar tillräckligt kapital för att driva ett livskraftigt jordbruksföretag och/eller inte har tillräcklig tillgång till kredit för att kunna göra investeringar som sannolikt förbättrar deras livskraft,
 - c) tillgodoses inte behovet av bättre tillgång till kunskap specifikt av detta stöd som i de flesta medlemsstater lämnas utan minimikrav på lantbruksutbildning.
-

Andra pelaren

25. Inom etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren tillhandahålls stödet som en klumpsumma (om en affärsplan genomförs), ett räntebidrag eller en kombination av dem. Det tillgodoser därför mer direkt de unga jordbrukarnas specifika behov, särskilt genom att

- a) behovet av bättre tillgång till mark delvis tillgodoses eftersom jordbrukarna kunde använda klumpsumman för att köpa mark eller subventionera lån för markinköp,
- b) behovet av bättre tillgång till kapital tillgodoses generellt eftersom jordbrukarna kan använda det till investeringar som sannolikt ökar deras jordbruksföretags livskraft och, i några fall, också för att få ett subventionerat lån,
- c) behovet av bättre tillgång till kunskap tillgodoses generellt av den här åtgärden eftersom stödmottagarna måste ha eller förvärva en lägsta nivå av lantbruksutbildning,
- d) behovet av tillräckliga och stabilare inkomster tillgodoses indirekt genom stöd till åtgärder och investeringar som sannolikt leder till att det skapas livskraftiga jordbruksföretag.

Allmänna mål fastställdes

26. Det gemensamma allmänna målet på EU-nivå för stödet till unga jordbrukare inom första och andra pelaren är att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet och efter starten genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag. Slutmålet är att förbättra jordbruksföretagens livskraft och uppmuntra till generationsskifte (se **tabell 1**).

Det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte återspeglades dock inte i målet för stödet till unga jordbrukare inom första pelaren

27. I **bilaga IV** visas interventionslogiken för första pelaren: stödet till unga jordbrukare ska bidra till att stärka jordbrukets konkurrenskraft och förbättra jordbrukens inkomster och i vidare bemärkelse uppnå GJP-målet om en hållbar livsmedelsproduktion. Det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte återspeglades dock inte i målet för detta stöd.

28. Eftersom det inte görs någon behovsbedömning har målet för stödet inom första pelaren till unga jordbrukare fortfarande följande brister:

- a) Det är inte tillräckligt **specifikt** eftersom det förväntade utfallet inte beskrivs (t.ex. uttryckt i takt, antal, procentandel eller frekvens) eller den målgrupp med unga jordbrukare som ska få stöd inte anges (t.ex. i specifika geografiska områden eller ekonomiska situationer).
- b) Det är endast delvis **mätbart** eftersom det inte är känt hur stor andel av unga jordbrukares inkomst som stödet ska motsvara och det inte heller finns kvantifierbara mål i form av resultat som stödet ska generera.
- c) Det är inte känt om målet är **uppnåbart** eller i vilken utsträckning det är uppnåbart eftersom det inte är tillräckligt specifikt och mätbart.
- d) Det är oklart i vilken utsträckning målet är **relevant** eftersom det inte är känt vilka av de unga jordbrukarnas behov som stödet ska tillgodose, förutom extra inkomst, och hur stora de behoven är i gruppen unga jordbrukare som börjar med jordbruk (se punkterna 19–22).
- e) Det är inte **tidsbundet** eftersom det inte anges när målet ska vara uppnått.

Det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte återspeglades i målet för etableringsstödet inom andra pelaren

29. På EU-nivå är målet för etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren att "underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften" och bidra till det allmänna GJP-målet om en hållbar livsmedelsproduktion genom att förbättra jordbrukens livskraft (se **tabell 1**). Utöver detta mål som gäller för hela EU fastställde medlemsstaterna mer specifika mål för åtgärden i sina landsbygdsprogram för 2007–2013, såsom att främja sysselsättning, behålla befolkning på landsbygden, förbättra jordbrukens konkurrenskraft, öka deras lönsamhet och använda ny teknik och förbättra humankapitalet.

30. Vi konstaterade att målen för etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren i de fyra granskade i medlemsstaterna delvis var Smart-mål av följande orsaker:

- a) De var tämligen **specifika** eftersom målet var att stödja unga jordbrukare med tillräcklig kompetens och de ofta kompletterades med en beskrivning av ett förväntat resultat (t.ex. "skapa mervärde genom diversifiering och jobbskapande" eller "öka jordbrukens lönsamhet").
- b) De var delvis **mätbara** eftersom det fanns en måлиндikator för output (ett absolut antal unga jordbrukare som skulle få stöd och, i relativa termer, en procentandel av det totala antalet jordbruksföretag i en region), men inte kvantifierbara när det gällde förväntade resultat, såsom den generationsskiftetakt som krävdes för att målen skulle nås (se punkt 71).
- c) De var delvis **uppnåbara** eftersom de kunde uppnås när det gällde output (antal unga jordbrukare som skulle få stöd), men det är inte känt om de kunde uppnås när det gällde resultat och effekt på generationsskiften.
- d) De var delvis **relevanta** eftersom de gällde det allmänna behovet att stödja generationsskiften. Ofta var det dock inte känt i vilken utsträckning de var relevanta för behoven tillgång till mark, kapital, kunskap, inkomst eller tjänster (se punkterna 19 och 23).
- e) De var delvis **tidsbundna** eftersom det till exempel inte finns någon tidsfrist för när ett visst förhållande unga/äldre jordbrukare ska uppnås.

Samordningen mellan stödåtgärder var begränsad även om viss god praxis identifierades

Endast liten samordning mellan EU:s och medlemsstaternas åtgärder för att stödja unga jordbrukare

31. I de fyra granskade medlemsstaterna konstaterade vi att samordningen mellan EU:s åtgärder och de nationella åtgärderna var begränsad. Exempel på det är följande:

- I Frankrike finns det många olika nationella stöd till förmån för unga jordbrukare, såsom skattelättnader, befrielser från socialförsäkringsavgifter, prioriterad tillgång till köp av
-

jordbruksmark och utbildningsstöd. Det finns informationscentrum som informerar potentiella stödmottagare om de olika stöden. Det finns också samordningsorgan som ska se till att de olika stöden kompletterar varandra men inga specifika mekanismer för samordning mellan EU:s och Frankrikes åtgärder.

- I Italien samordnas insatsens omfattning i viss mån med den nationella åtgärd som ger unga jordbrukare subventionerad ränta för markinköp (en aspekt som endast delvis omfattas av EU-åtgärderna), och det finns mekanismer för att undvika att detta stöd ackumuleras med EU:s etableringsstöd inom andra pelaren. Det finns även skattelättnader som inte har mekanismer för samordning med EU-åtgärder.
- I Polen finns det lån med fördelaktiga villkor men inga mekanismer för samordning med EU-åtgärder.
- I Spanien finns det lån med fördelaktiga villkor och skattelättnader som direkt påverkar de unga jordbrukarnas inkomst precis som stödet till unga jordbrukare inom första pelaren. Det finns dock ingen samordningsmekanism mellan stöden som kan ackumuleras.

32. Inte i någon av de fyra granskade medlemsstaterna hade myndigheterna överblick över de olika EU-stöden och nationella stöden till stödmottagarna. Det finns en risk för att en del unga jordbrukare får för mycket stöd i förhållande till sina verkliga behov (t.ex. att de får stödet till unga jordbrukare inom första pelaren, etableringsstödet inom andra pelaren, stöd till investeringar, diversifiering, utbildning och olika nationella stöd) medan andra får för lite.

Ingen samordning mellan stödet till unga jordbrukare inom första pelaren och etableringsstödet inom andra pelaren

33. Trots att kommissionen har uppgett att 2013 års GJP-reform syftade till att öka kopplingarna mellan de två pelarna för att få en mer övergripande och integrerad strategi för det politiska stödet²⁶ såg vi ingen samordning i de fyra granskade medlemsstaterna

²⁶ Europeiska kommissionen, *Agricultural Policy Perspective Brief*, nr 5 *Overview of CAP Reform 2014–2020*, (översikt över GJP-reformen 2014–2020), december 2013.

mellan de nationella myndigheter som förvaltade stödet till unga jordbrukare inom första pelaren och etableringsstödet inom andra pelaren. De två åtgärderna förvaltas av olika myndigheter och enligt olika regler (se **tabell 1**). Framför allt påverkar det faktum att en person har fått etableringsstödet inom andra pelaren inte möjligheten att få stödet till unga jordbrukare inom första pelaren.

Bra synergier i andra pelaren mellan etableringsstödet och investeringsåtgärden

34. I de fyra granskade medlemsstaterna konstaterade vi att det fanns olika grader av samordning mellan etableringsstödet och investeringsåtgärden inom andra pelaren, vilket genererade några synergieffekter.

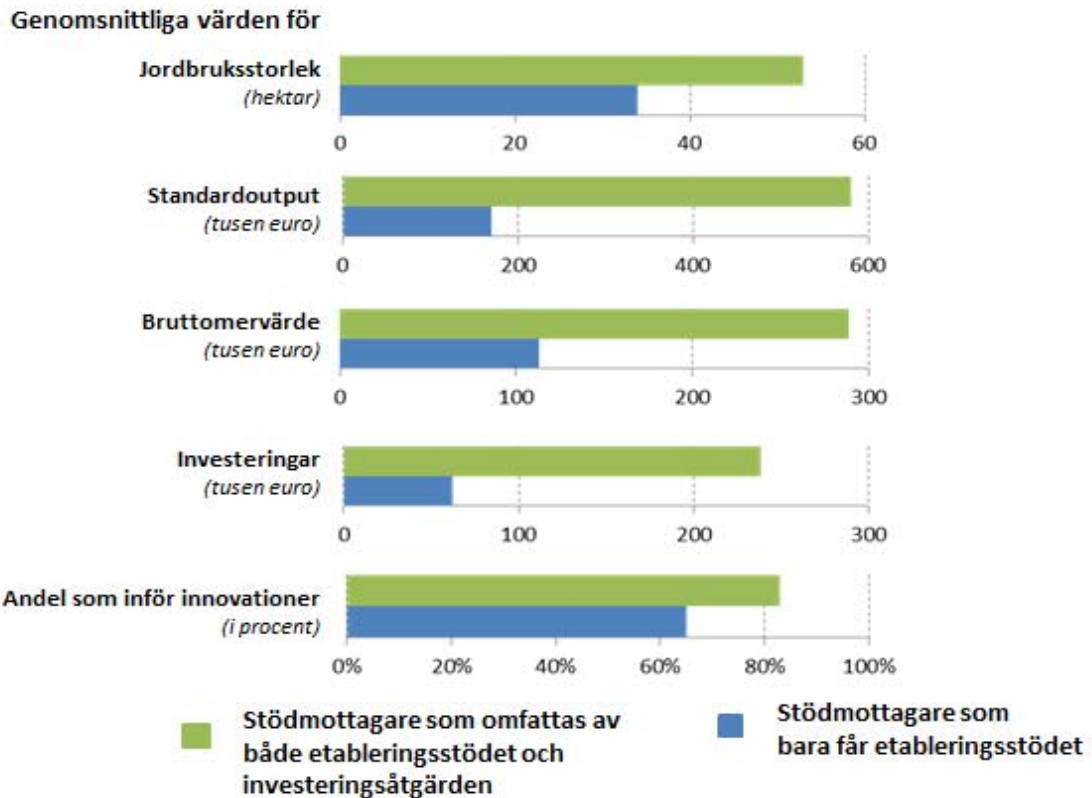
35. I Italien, där stödet till unga jordbrukare gavs i form av ett stödpaket, enligt rekommendationen i den nationella strategiska planen (se **ruta 1**), visade sig kombinationen av etableringsstödet och investeringsåtgärden leda till goda resultat.

Ruta 1 – Exempel på bra synergier mellan etableringsstödet och investeringsåtgärden

Italien (Emilia-Romagna)

Unga jordbrukare som ansökte om etableringsstödet uppmanades att samtidigt ansöka om investeringsåtgärden tack vare att stödbeloppen inom etableringsstödet var högre (under 2007–2013) och fler poäng delades ut, vilket ökade chanserna att bli utvald (under 2014–2020). Hälften av dem som ansökte om etableringsstödet fick därför också stöd inom investeringsåtgärden. I genomsnitt startade de här sökandena större, mer produktiva och mer lönsamma jordbruksföretag, och de gjorde större investeringar och var mer innovativa än de övriga²⁷:

²⁷ *Källa:* Efterhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013 för Emilia-Romagna, se även punkt 75.



Källa: Revisionsrättens beräkning på grundval av uppgifter från rapporten om efterhandsutvärderingen av Italiens landsbygdsprogram 2007–2013 (Emilia-Romagna).

Etableringsstödet är dubbelt så kostnadseffektivt när det tillhandahålls tillsammans med investeringsåtgärden. Faktum är att avkastningen på det offentliga stödet (mätt som ökningen av jordbruksföretagens årliga ökning av bruttomervärdet i förhållande till stödets storlek²⁸) för mottagare av båda stöden är dubbelt så hög som för de mottagare som bara får etableringsstödet.

36. Också i Spanien (Andalusien) anordnades 2007–2013 gemensamma ansökningsomgångar för etableringsstödet och investeringsåtgärden för att unga jordbrukare skulle kunna få stöd från båda åtgärderna. Men man fortsatte inte att använda det gemensamma tillvägagångssättet för 2014–2020 utan anordnade separata ansökningsomgångar för de två åtgärderna som bedömdes vid olika tidpunkter och mot olika urvalskriterier.

²⁸ För mottagare av båda stöden har endast den del av ökningen av bruttomervärdet som beror på etableringsstödet räknats.

37. I Frankrike och Polen behandlades etableringsstödet och investeringsåtgärderna separat, men unga jordbrukare som ansökte om investeringsåtgärden fick 10 % extra i stöd som medfinansiering av investeringarna, och i Frankrike fick de också extra poäng i projekturvalssystemet.

Del II – Åtgärdernas inriktning

38. Medlemsstaterna bör tillämpa urvalsmetoder som prioriterar de mest kostnadseffektiva insatserna, till exempel genom att

- rikta stödet till mer kvalificerade unga jordbrukare och mindre gynnade områden (t.ex. där generationsskiftet är som långsammast),
- tillämpa urvalsförfaranden (t.ex. konkurrensutsatta ansökningsomgångar med tydliga och relevanta urvalskriterier) och använda verktyg (t.ex. affärsplaner) för att prioritera de stödmottagare som sannolikt ökar sina jordbruksföretags livskraft tack vare stödet,
- tillhandahålla ett stödbelopp som är kopplat till förbättringar av jordbruksföretagens livskraft,
- tillhandahålla stödet inom rimlig tid och när det behövs för att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet och genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag.

Stödet till unga jordbrukare inom första pelaren: ett alltför standardiserat stöd

Den rättsliga ramen för första pelaren begränsar möjligheterna att rikta stöd

39. Stödet till unga jordbrukare inom första pelaren ges varje år under högst fem år till alla sökande som är under 40 år när de gör sin första ansökan och som för första gången etablerar sig som driftsledare inom ett jordbruksföretag eller som redan har etablerat ett sådant företag under de fem år som föregår den första ansökan om stödordningen.

40. Stödet inom första pelaren ger unga jordbrukare en extra inkomst. Men den rättsliga ramen för första pelaren ger inte medlemsstaterna möjlighet att tillräckligt inrikta sig på de

unga jordbrukare som mest sannolikt behöver ett kompletterande stöd för att bli livskraftiga. I praktiken kan medlemsstaterna endast

- a) fastställa den procentandel av det nationella taket som ska användas för att finansiera stöd till unga jordbrukare²⁹ (upp till 2 % av budgeten för direktstöd),
- b) välja mellan tre beräkningsmetoder³⁰ (de flesta medlemsstater, inklusive Frankrike och Polen, beräknade det som 25 % av det nationella genomsnittet för direktstöd per hektar),
- c) sätta en gräns (mellan 25 och 90 hektar) för det antal hektar som ska ligga till grund för beräkningen av stödet (de flesta medlemsstaterna satte den vid 90 hektar),
- d) välja att kräva kompletterande färdigheter och/eller utbildning (tio medlemsstater och en region lade till sådana krav³¹),
- e) välja om de ska tillåta att unga jordbrukare/jordbrukare som inte är unga har gemensam kontroll över juridiska personer som ansöker om stöd eller om de ska begränsa stödet till juridiska personer som helt kontrolleras av unga jordbrukare³².

41. Det är obligatoriskt för alla medlemsstater att genomföra stödet till unga jordbrukare, även för dem som har valt att inte genomföra etableringsstödet inom andra pelaren (se punkt 16). **Tabell 2** innehåller en översikt över de granskade medlemsstaternas val när det gäller genomförandet av stödet till unga jordbrukare inom första pelaren, och **bilaga V** en översikt över alla 28 EU-medlemsstaterna.

²⁹ Medlemsstaterna anslog i genomsnitt 1,33 % av sin budget 2015 för direktstöd till detta kompletterande stöd till unga jordbrukare. Detta gäller uppskattade finansieringsbehov, inte faktiska utgifter.

³⁰ Artikel 50.6 till 50.8 i förordning nr 1307/2013. Alternativt kan medlemsstaterna välja att betala ut en årlig klumpsumma oavsett jordbruksföretagets storlek (endast Luxemburg valde detta alternativ) i enlighet med artikel 50.10 i förordning nr 1307/2013.

³¹ Belgien, Bulgarien, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Österrike, Portugal, Slovakien och Förenade kungariket (Nordirland).

³² Estland, Cypern, Litauen och Finland valde att begränsa stödet till juridiska personer som helt kontrolleras av unga jordbrukare för perioden 2016–2020 och Lettland för perioden 2017–2020.

Tabell 2 – De granskade medlemsstaternas val när det gäller genomförandet av stödet till unga jordbrukare inom första pelaren

| | Frankrike | Italien | Polen | Spanien |
|--|--|---|--|---|
| Procent av det årliga nationella taket | 1 % | 1 % | 1 % | 2 % |
| Beräkningsmetod: | 25 % av det nationella stödgenomsnittet per hektar | Genomsnittligt värde på jordbrukarens stödrättigheter | 25 % av det nationella stödgenomsnittet per hektar | Genomsnittligt värde på jordbrukarens stödrättigheter |
| Högsta gräns för det antal hektar som stödet beräknas på | 34 ha | 90 ha | 50 ha | 90 ha |
| Kompletterande krav på färdigheter och/eller utbildning | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Tillåtet att unga jordbrukare/jordbrukare som inte är unga har gemensam kontroll över juridiska personer | Ja | Ja | Ja | Ja |

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

Stödet blir därför alltför standardiserat

42. Stödet tillhandahålls därför oavsett

- a) den sökandes färdigheter och/eller utbildningsbehov (i de flesta medlemsstaterna³³): unga jordbrukare utan jordbruksutbildning får också stöd,
- b) var stödmottagarna är lokaliserade: unga jordbrukare i mindre gynnade områden, där det i allmänhet är svårare att bli livskraftig, får inga fördelar jämfört med dem som ligger i andra områden,
- c) jordbruksföretagets livskraft: jordbruksföretag som redan är lönsamma och inte behöver det kompletterande stödet för att bli livskraftiga får också stöd (se exemplen i **ruta 2**).

³³ Se **bilaga V** för en översikt.

Ruta 2 – Exempel på jordbruksföretag som inte behövde det kompletterande stödet till unga jordbrukare inom första pelaren för att bli livskraftiga

Polen

En granskad stödmottagare hade ett jordbruksföretag på 513 hektar, fick omkring 100 000 euro i direktstöd från EU varje år och hade haft en nettovinst på cirka 150 000 euro (motsvarande 15 gånger genomsnittlig BNP per capita i Polen) under de tre åren innan ansökan om det kompletterande stödet till unga jordbrukare lämnades in. Den här stödmottagaren hade därför inga ekonomiska utmaningar och drev redan ett livskraftigt jordbruksföretag innan han/hon fick stödet till unga jordbrukare (3 000 euro för 2015).

Spanien (Andalusien)

Två av de åtta granskade stödmottagarna hade jordbruksföretag på över 50 hektar som generade en jordbruksinkomst på omkring 400 000 respektive 700 000 euro (dvs. över tio gånger mer än den genomsnittliga referensinkomsten i Spanien³⁴) året innan de ansökte om stödet till unga jordbrukare. De här stödmottagarna hade redan drivit ett livskraftigt jordbruksföretag i över tre år innan de fick stödet till unga jordbrukare (4 200 respektive 1 200 euro för 2015).

Stöd gavs också till jordbruksföretag där unga jordbrukare spelar en underordnad roll

43. När ett jordbruksföretag som drivs som juridisk person kontrolleras gemensamt med andra jordbrukare som inte är unga tillhandahålls detta stöd enligt samma villkor oberoende av den unga jordbrukarens roll i beslutsfattandet. I en sådan situation kan till och med en liten andel av ett jordbruksföretag som drivs som juridisk person och ägs av en ung person som inte bedriver jordbruksverksamhet och som enskild individ inte kvalificerar sig som aktiv jordbrukare³⁵ göra hela jordbruksföretaget berättigat till detta stöd (se exempel i **ruta 3**).

³⁴ *Renta de referencia*: indikator för bruttolöner inom andra sektorer än jordbrukssektorn i Spanien. Den fastställs genom spansk lagstiftning, lag nr 19/1995. För 2016 var den 28 397 euro.

³⁵ I enlighet med definitionen i artikel 9 i förordning (EG) nr 1307/2013. Se definitionen i ordförklaringarna.

Ruta 3 – Exempel på ett jordbruksföretag som får stödet till unga jordbrukare trots att den unga personen endast har en underordnad roll i företaget

Italien (Emilia-Romagna)

När det gäller jordbruksföretag som drivs som juridisk person³⁶ måste minst en delägare vara ung, oavsett hans/hennes andel, för att hela jordbruksföretaget ska vara berättigat till stödet till unga jordbrukare. Stödet står inte i proportion till den andel som ägs av den unga jordbrukaren eller till hans/hennes beslutsbefogenheter, och kravet på aktiv jordbrukare ska uppfyllas av företaget, inte av den enskilda unga delägaren. Det kontrolleras därför inte om den unga delägaren bedriver jordbruk som huvudsyssla, om han/hon är registrerad som jordbrukare i socialförsäkringssystemet eller om en inte obetydlig del av hans/hennes inkomst kommer från jordbruk.

Vi noterade till exempel ett fall där en granskad ung jordbrukare, som äger 16 % av andelarna i ett jordbruksföretag som drivs som juridisk person, varken arbetade vid företaget eller bedrev jordbruk och som individ inte skulle kvalificera sig som aktiv jordbrukare. Trots det fick företaget 8 000 euro under 2016 i kompletterande stöd till unga jordbrukare för sina 90 stödberättigande hektar.

44. Det finns en risk för att detta stöd ges till många jordbruksföretag i hela EU där den unga stödmottagaren har en underordnad roll i företaget, begränsade beslutsbefogenheter och som individ inte skulle kvalificera sig som aktiv jordbrukare som i exemplet ovan. Av de 279 071 sökande³⁷ till detta stöd i EU 2015 utövar 61 742 (cirka 20 % av det totala antalet) gemensam kontroll över jordbruksföretaget. Närmare hälften av dem (dvs. 26 925, cirka 10 % av det totala antalet) kontrollerar företaget tillsammans med jordbrukare som inte är unga.

45. Av de fyra granskade medlemsstaterna är den här risken större i Frankrike och Italien (Emilia-Romagna), där 64 respektive 42 % av stödmottagarna är jordbruksföretag som drivs som juridisk person. Vi kunde inte få uppgifter i vare sig Frankrike eller Italien om unga stödmottagares genomsnittliga ägarandel i jordbruksföretag som drivs som juridisk person

³⁶ Detta är den enklaste och vanligaste typen av företag i det italienska jordbruket och definieras i artiklarna 2251–2290 i Italiens civilrättsliga bestämmelser.

³⁷ Baserat på ofullständiga uppgifter från medlemsstaterna till kommissionen och revisionsrätten: uppgifterna från Kroatien, Frankrike, Italien, Rumänien, Malta och Förenade kungariket hade inte lämnats in eller var ofullständiga i slutet av februari 2017.

eller annan information för att bedöma deras faktiska roll (t.ex. om de unga jordbrukarna kan påverka beslut om jordbrukens förvaltning, om de som individer skulle kvalificera sig som aktiva jordbrukare eller om de är registrerade som jordbrukare i socialförsäkringssystemet).

46. Mer generellt finns det en risk för att detta stöd ges till jordbruksföretag i hela EU där den unga jordbrukaren inte deltar i den dagliga driften. Eftersom stödet ges på samma villkor som direktstöd kontrolleras dessutom inte heller att den unga jordbrukaren är behörig att använda den mark som han/hon deklarerar för att få stödet.

Det är inte känt om stödbeloppen är kopplade till behoven

47. **Tabell 3** innehåller en översikt över stödbeloppen i de fyra granskade medlemsstaterna.

Tabell 3 – Översikt över årliga stödbelopp inom första pelaren till unga jordbrukare i de fyra granskade medlemsstaterna 2015

| Stödbelopp (euro) | Frankrike ¹ | Italien | Spanien (Andalusien) | Polen |
|----------------------|------------------------|---------|-------------------------|-------|
| Genomsnitt | Inte känt | 1 143 | 2 182 | 1 040 |
| Lägst | Inte känt | 15 | 16 | 25 |
| Högst | Inte känt | 25 887 | 15 342 | 3 000 |

¹ I februari 2017 kunde de franska myndigheterna inte tillhandahålla en databas med listan över mottagare av detta stöd under 2015 med beloppen för det här stödet och de andra. direktstöden inom första pelaren, etableringsdatum och ansökningsdatum, antal hektar och den andel i jordbruksföretaget som ägdes av den unga jordbrukaren (vid gemensam kontroll av jordbruksföretaget).

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från medlemsstaterna.

48. I EU var det genomsnittliga stödbeloppet till unga jordbrukare 1 200 euro per jordbruksföretag 2015. Beloppet motsvarar cirka 4 % av genomsnittsinkomsten för ett jordbruksföretag (30 000 euro) i EU³⁸ och till och med mindre i några medlemsstater. I Italien till exempel var det genomsnittliga stödbeloppet 1 143 euro, vilket motsvarar mindre än 2 %

³⁸ Enligt informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter var jordbrukets nettomervärde 2012 i de 27 EU-medlemsstaterna cirka 30 000 euro, medan nettomervärdet per årsarbetsenhet var cirka 19 000 euro.

av genomsnittsinkomsten för ett jordbruksföretag som drivs av en ung jordbrukare (64 328 euro)³⁹.

49. Beloppet är inte kopplat till livskraft eller andra egenskaper hos jordbruksföretagen (se punkt 42), och det är inte känt om det står i proportion till unga jordbrukares behov eftersom dessa inte hade bedömts (se punkterna 19–22). Granskade stödmottagare uppgav att stödet främst användes för att täcka löpande utgifter och kompensera för inkomstbortfall på grund av fluktuerande jordbrukspriser, vilket är en situation som alla jordbrukare – inte bara de under 40 år – ställs inför. Det är därför osannolikt att det belopp som för närvarande tillhandahålls genom detta stöd skulle ha stor effekt på jordbruksföretagens livskraft och de unga jordbrukarnas etableringsbeslut.

50. Italien och Spanien hade valt att beräkna stödbeloppet som 25 % av det genomsnittliga värdet på varje ung jordbrukares stödrättigheter. Det värdet är kopplat till det historiska värdet av de stödrättigheter som varje ung jordbrukare har och som han/hon har köpt eller arrenderat av andra jordbrukare (t.ex. föräldrar eller äldre jordbrukare). Eftersom målet för detta stöd är att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet är det oklart varför stödbeloppet är kopplat till jordbruksföretagens historia och därigenom straffar unga jordbrukare som inte ärver eller får stödrättigheter med högt värde som tidigare innehades av andra jordbrukare.

Tidpunkten för stödet gjorde det inte lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet

51. Stödet betalades ofta till mottagare som var etablerade sedan flera år och, i några fall (se exempel i **ruta 2**), redan hade uppnått en tillräcklig och stabil inkomst. Det innebär att tidpunkten för stödet i allmänhet inte överensstämde med de mål man ville uppnå eftersom det ofta betalades för sent för att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet eller bidra till en strukturanpassning i deras jordbruksföretag. Det fungerade

³⁹ Istituto Nazionale di Economia Agraria, *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, 2013, s. 45. Värdet bygger på en enkät som gjordes inom ramen för informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter och är inte med säkerhet statistiskt representativt för populationen jordbrukare under 40 år i Italien.

inte heller som incitament eftersom de flesta unga jordbrukare redan hade etablerat sig innan de visste att de skulle få stöd.

Urvalssystemet inom andra pelaren gjorde att projekten kunde riktas på ett bra sätt även om de bästa projekten ibland inte prioriterades

Stödberättigande- och urvalskriterier gjorde att stödet kunde riktas till mer kvalificerade jordbrukare och mindre gynnade områden

52. Samtliga fyra granskade medlemsstater riktade stödet till mer kvalificerade jordbrukare genom att kräva att de antingen hade jordbruksutbildning eller skaffade det inom 36 månader från ansökan. Stödet har i allmänhet ökat de unga jordbrukarnas yrkeskompetens och deras kapacitet att införa innovationer. I Italien (Emilia-Romagna) till exempel hade 31 % av de unga jordbrukare som fick stöd en jordbruksexamen medan endast 25 % alla unga jordbrukare i regionen har en sådan examen. I Spanien (Andalusien) har 84 % av de unga jordbrukarna som får stöd någon jordbruksutbildning jämfört med endast 26 % alla unga jordbrukare i regionen, och 12 % av de unga jordbrukare som får stöd tillämpar ekologiska odlingsmetoder jämfört med endast 4 % av alla unga jordbrukare i regionen.

53. Samtliga fyra granskade medlemsstater uppmuntrade unga jordbrukare att etablera sig i mindre gynnade områden (t.ex. områden med naturliga begränsningar eller områden med högre arbetslöshet):

- I Frankrike och Italien (Emilia-Romagna) gjordes det genom att sökande som etablerade sig i mindre gynnade områden fick betydligt högre stöd (cirka 20 000 euro mer).
 - Italien (Apulien) gynnade i praktiken unga jordbrukare som etablerade sig i mindre gynnade områden genom att ge dem både fler poäng för urvalskriterierna och ett extra belopp på 5 000 euro om de etablerade sig i sådana områden. Härigenom fick en större andel unga jordbrukare som är lokaliserade i landsbygdsområden med allmänna utvecklingsproblem (12 %) och medeltätt befolkade landsbygdsområden (10,6 %) stöd
-

än unga jordbrukare i områden med specialiserat intensivjordbruk (9,9 %) och i stadsnav (8 %)⁴⁰.

- I Spanien (Andalusien) gjordes det genom att unga jordbrukare som etablerade sig i sådana områden både fick fler poäng för urvalskriterierna och ett extra belopp (+10 %) om de etablerade sig i sådana områden.
- I Polen gjordes det med hjälp av urvalskriterier genom att man för perioden 2007–2013 gav extra poäng till sökande som etablerade sig i områden med högre arbetslöshet.

Bild 1 – Jordbruksföretag som fick stöd för att etablera sig i ett mindre gynnat område



Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁴⁰ Landsbygdsområden med allmänna utvecklingsproblem är de mest missgynnade områdena i regionen där den svåra topografien och bristen på infrastruktur begränsar produktiviteten, och de kännetecknas av en betydligt lägre BNP per capita än andra områden.

Generationsskifte nämndes sällan i urvalskriterierna

54. Endast i Spanien (Andalusien) för perioden 2007–2013 och Polen för perioden 2014–2020 fanns det ett urvalskriterium som direkt uppmuntrade till generationsskifte: i Spanien (Andalusien) fick sökande som etablerade sig på grund av att en jordbrukare förtidspensionerade sig fler poäng, och i Polen fick projektet fler poäng ju större ålderskillnaden var mellan den jordbrukare som lämnade jordbruket och den unga jordbrukare som tog över. I praktiken fick dock kriterierna nästan aldrig någon avgörande effekt på riktandet av stödet, främst för att minimitrösklarna antingen var för låga eller för att sådana saknades helt (se punkt 55).

Brister i urvalssystemen hindrade ofta att de bästa projekten prioriterades

55. Urvalssystemen ska göra det möjligt att göra jämförande bedömningar och rangordna projektförslag så att de mest kostnadseffektiva projekten prioriteras. Urvalskriteriernas effekt på riktandet av stödet till de bästa projekten var dock ofta begränsad eftersom de antingen infördes sent under perioden 2007–2013 eller nästan aldrig tillämpades för att utesluta projekt av låg kvalitet. Det berodde på att minimitröskeln för att projekt skulle väljas ut antingen var för låg eller att en sådan saknades helt, och på att den sjuåriga budgeten för åtgärden var ojämnt fördelad.

56. I Italien (Apulien) till exempel utnyttjades hela åtgärdens budget för 2007–2013 eftersom nästan alla ansökningar som gjordes vid ansökningsomgången 2009 finansierades. Minimitröskeln var så låg att endast åtta av 2 424 projekt avslogs. Följaktligen kunde unga jordbrukare som etablerade sig under de följande fem åren med potentiellt bättre projekt inte få finansiering.

57. I Spanien (Andalusien) utnyttjades på samma sätt åtgärdens hela budget för 2014–2020 vid de två första ansökningsomgångarna (2015 och 2016), och minimitröskeln var satt till endast ett av 20 poäng. Det betyder att under resten av programperioden kommer unga jordbrukare med potentiellt bättre projekt inte att kunna få finansiering om budgeten för åtgärden inte höjs.

58. I Polen tillämpade förvaltningsmyndigheten ett system där ansökningarna beviljades enligt principen först till kvarn och man tillämpade inga urvalskriterier förrän 2011 när budgeten hade tagit slut. Inte förrän 2014 när åtgärdens budget hade höjts och urvalskriterier införts kunde en ny ansökningsomgång anordnas, vilket gjorde att unga jordbrukare som etablerade sig under den treåriga mellantiden inte fick finansiering.

59. Endast i Frankrike och Italien (Emilia-Romagna) var budgeten jämnt fördelad över hela programperioderna och minimitrösklarna tillräckligt höga (i Frankrike dock endast för Midi-Pyrénées och perioden 2014–2020). Det gjorde att man varje år kunde välja ut ett konstant antal ansökningar av tillräcklig kvalitet för finansiering.

Få bevis för bättre livskraft

60. Etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren ska förbättra jordbruksföretagens livskraft genom att underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och gynna generationsskiften (se punkt 29). Affärsplaner är i princip användbara verktyg för att vägleda unga jordbrukare i arbetet med att skapa livskraftiga jordbruksföretag. De ska också ge förvaltningsmyndigheterna möjlighet att vid urvalet bedöma jordbruksföretagens livskraft och senare övervaka och utvärdera resultaten.

61. Inte i någon av de granskade medlemsstaterna användes den första uppskattningen av jordbruksföretagens inkomster (före projektet) i urvalsprocessen för att bedöma deras potential att själva finansiera investeringarna. Dessutom är affärsplaner användbara verktyg men vi fann få bevis på bättre livskraft (se ruta 4).

Ruta 4 – Få bevis på bättre livskraft

Frankrike

Affärsplaner användes för att bedöma jordbruksföretagens sannolika livskraft och endast ge stöd till unga jordbrukare som etablerade jordbruksföretag som förväntades generera en inkomst som – vid projektets slut (normalt det fjärde året) – minst motsvarade men inte översteg tre gånger

minimilönen i Frankrike⁴¹. Det här kriteriet gjorde det i allmänhet möjligt att rikta stödet till jordbruksföretag som sannolikt både skulle bli livskraftiga och behövde offentligt stöd. Men eftersom kontrollerna vid projektets slut var så försenade finns det för de flesta stödmottagare som startade sina projekt under perioden 2007–2010 ännu inga bevis för att de blev livskraftiga. I Pays-Loire följde närmare hälften av de 598 projekt som var klara och kontrollerade i november 2016 inte affärsplanerna, medan endast 3 % av de kontrollerade projekten i Midi-Pyrénées inte följde affärsplanerna.

Polen

Det krävdes inga affärsplaner som visade att jordbruksföretagens livskraft ökade utan bara att den ursprungliga standardoutputen låg kvar på samma nivå (eller att en miniminivå på 4 800 euro uppnåddes när den ursprungliga nivån var lägre än så) under 2007–2013, eller att en blygsam ökning (+10 % under 2014–2020) uppnåddes. Kravet ställs för att man vill få de unga jordbrukarna att behålla eller något öka storleken på sina gårdar och/eller välja grödor som ger högre avkastning. Det får dock inte nödvändigtvis de unga jordbrukarna att öka inkomsterna och livskraften eftersom standardoutputen inte tar hänsyn till kostnaderna eller, således, inkomsten. Den mäter bara jordbruksföretagets produktionspotential baserat på dess storlek och typ av grödor/djurbesättningar.

Spanien

Affärsplaner användes för att prioritera stöd till unga jordbrukare som etablerade jordbruksföretag som förväntades skapa tillräckligt mycket arbete för minst en årsarbetsenhet och en inkomst per årsarbetsenhet på mellan 35 och 120 % av referensinkomsten i Spanien⁴². Den uppskattade inkomsten påverkades emellertid av de kostnadsberäkningar som stödmottagarna angav i sina affärsplaner vars tillförlitlighet förvaltningsmyndigheten inte kontrollerade när den godkände projekt. Vidare byggde inte kontrollerna vid projektets slut på faktiska kostnader, inkomster, utrustningar eller anställda.

⁴¹ *Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)*, utan socialförsäkringsavgifter. Den beräknas av Frankrikes statistikkontor och motsvarar en bruttomånadslön på 1 480 euro (1 januari 2017) baserat på 151,67 arbetstimmar per månad.

⁴² *Renta de referencia*: indikator för bruttolöner inom andra sektorer än jordbrukssektorn i Spanien. Den fastställs genom spansk lagstiftning, lag nr 19/1995. För 2016 var den 28 397 euro.

Det krävdes inte heller att affärsplanerna visade att jordbruksföretagens livskraft ökade, och de användes inte för att bedöma behovet av offentligt stöd. Tre av de sju granskade stödmottagarna använde i själva verket stödet till att köpa mer mark eller andelar i ett jordbruksföretag av föräldrar eller bröder utan att visa att deras jordbruksföretag blev mer livskraftigt.

62. Vi fann endast bevis i Italien (Emilia-Romagna) på att livskraften ökade för de jordbruksföretag som fick stöd, vilket framgick av efterhandsutvärderingsrapporten (se ***ruta 5***).

Stödbelopp kopplas till behov och moduleras för att leda till specifika åtgärder

63. ***Tabell 4*** innehåller en översikt över de möjliga stödbeloppen i de granskade medlemsstaterna under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020.

Tabell 4 – Översikt över stödbeloppen för etableringsstödet inom andra pelaren i de granskade medlemsstaterna under perioderna 2007–2013 och 2014–2020

| Programperioden 2007–2013 | | | | | |
|---------------------------|---|--|----------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| Stödbelopp (euro) | Frankrike | Italien (Emilia-Romagna) | Italien (Apulien) | Spanien (Andalusien) | Polen ¹ |
| Genomsnitt | 15 440 | 38 077 | 40 000 | 53 270 | 17 000 |
| Lägst | 8 000 | 15 000 | 40 000 | 24 000 | 12 000 |
| Högst | 58 400 | 40 000 | 45 000 | 70 000 | 24 000 |
| Exempel på modulering | Minimibeloppet ökade till 16 500 euro vid etablering i bergsområden | Övergå till ekologiskt jordbruk, ta ett lån och investera över 60 000 euro | + 5 000 i mindre gynnade områden | + 10 % i mindre gynnade områden | Inga |

| Programperioden 2014–2020 | | | | | |
|---------------------------|---|-----------------------------------|----------------------------------|---|--------|
| Stödbelopp (euro) | Frankrike | Italien (Emilia-Romagna) | Italien (Apulien) | Spanien (Andalusien) | Polen |
| Genomsnitt | 20 282 i Midi-Pyrenees 12 747 i Pays-Loire | Ännu inte tillgängligt | Ännu inte tillgängligt | 60 331 | 24 000 |
| Lägst | 8 000 | 30 000 | 40 000 | 30 000 | 24 000 |
| Högst | 58 000 | 50 000 | 45 000 | 70 000 | 24 000 |
| Exempel på modulering | + 30 % i Pays-Loire vid etablering utanför familjekretsen | + 20 000 i mindre gynnade områden | + 5 000 i mindre gynnade områden | + 25 000 om standardoutputen överstiger 50 000 euro | Inga |

¹ Från 12.12.2014 är det 24 000 euro (100 000 PLN), fram till 31.12.2011 var det 12 000 euro (50 000 PLN) och från 1.1.2012 till 12.12.2014 var det 17 000 euro (75 000 PLN).

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från medlemsstaterna.

64. I Frankrike, Italien och Spanien kopplades och modulerades i allmänhet stödbeloppet i förhållande till jordbruksföretagets specifika behov och egenskaper (t.ex. lokalisering och

standardoutput) och till åtgärderna i affärsplanen (t.ex. innovationer, lån och investeringar) under perioden 2007–2013.

65. Modulering av stödbeloppet visade sig vara ett bra verktyg för att uppmuntra unga jordbrukare att etablera sig under svårare förutsättningar (t.ex. i bergsområden, utanför familjekretsen och ta lån), införa system för kvalitetsproduktion som ekologisk odling eller teknik för energi- och vattenhushållning, göra större investeringar eller driva mer produktiva jordbruksföretag. Men för programperioden 2014–2020 krävde kommissionen inte att medlemsstaterna skulle koppla stödbeloppet till investeringsdelarna eller deras storlek.

Bild 2 – Jordbruksföretag som fick etableringsstöd och införde ekologiska produktionsmetoder



Källa: Europeiska revisionsrätten.

66. Polen fastställde ett fast stödbelopp (för närvarande 24 000 euro) till alla unga jordbrukare som etablerade sig, oavsett jordbruksföretagets egenskaper och affärsplanens åtgärder och mål (lokalisering, storlek, investeringar etc.). Det här standardiserade tillvägagångssättet ökar risken för att stödbeloppet inte står i proportion till vad den unga jordbrukaren som etablerar sig behöver och till hans/hennes ansträngningar, och det ger inget incitament till specifika åtgärder.

Stödet tillhandahölls i allmänhet vid en lämplig tidpunkt

67. I Frankrike, Italien och Polen tillhandahölls stödet i allmänhet vid en lämplig tidpunkt eftersom de unga jordbrukarna i de flesta fall fick stödet inom ett år från det att de hade startat, det vill säga när det behövdes för att utveckla deras jordbruksföretag.

Projektansökningar behandlades i allmänhet inom rimlig tid (mindre än sex månader från ansökningsdatumet). De unga jordbrukarna fick stödet innan de genomförde merparten av åtgärderna i affärsplanen. Stödet hjälpte alltså till att lindra problemet med tillgång till kapital och, ibland, också med att få ett lån från banken.

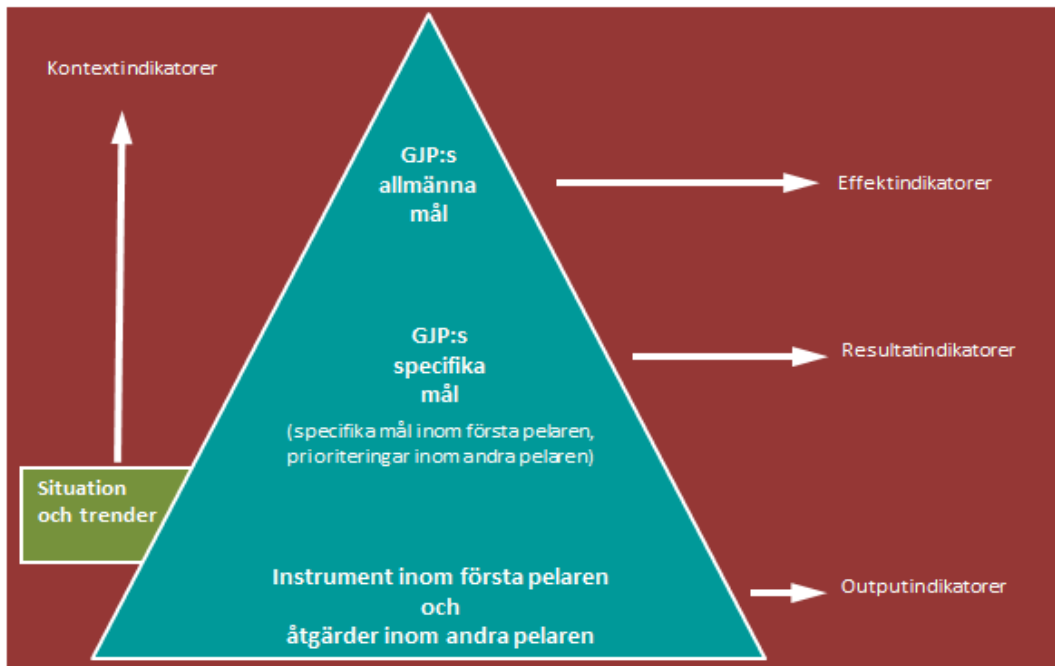
68. Endast i Spanien (Andalusien) tog den administrativa handläggningen lång tid 2007–2013, och de sökande måste i genomsnitt vänta 17 månader på att projekten skulle godkännas (mycket längre än den tidsfrist på sex månader som förvaltningsmyndigheten angav i ansökningsomgångarna). Två av de åtta granskade stödmottagarna hade därför gjort vissa investeringar innan de visste om deras projekt skulle godkännas. Stödet betalades dessutom alltid ut mot uppvisande av bevis för utgiften, det vill säga efter det att stödmottagaren hade gjort alla investeringar. Stödet tillhandahölls därför i allmänhet för sent i förhållande till de unga jordbrukarnas behov i etableringsfasen.

Del III – Övervakning och utvärdering av åtgärderna

69. För att få resultatinformation om EU-stödets ändamålsenlighet och effektivitet bör följande göras:

- Kommissionen bör fastställa en gemensam övervaknings- och utvärderingsram (CMEF) med indikatorer för output, resultat och effekter som gör det möjligt att bedöma politikens framsteg, ändamålsenlighet och effektivitet i förhållande till mål (se ***figur 6***).
-

Figur 6 – Rangordnade indikatorer i CMEF



Källa: Europeiska kommissionen, teknisk handbok om övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020.

- Medlemsstaterna bör ge kommissionen alla uppgifter som gör det möjligt att övervaka och utvärdera åtgärderna, också genom att ta fram användbara kompletterande indikatorer. I möjligaste mån ska informationen hämtas från etablerade uppgiftskällor, till exempel informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter och Eurostat.
- Resultatutvärderingar bör utföras av oberoende uppdragstagare under ansvar av kommissionen (för åtgärder inom första pelaren) eller medlemsstaten (för åtgärder inom andra pelaren).

CMEF-indikatorerna gör det inte möjligt att bedöma om åtgärderna uppfyller målen

70. För att visa hur EU-åtgärderna till stöd för unga jordbrukare har hjälpt dem att uppnå sina mål (se punkterna 26–30) ska medlemsstaterna samla in uppgifter om output och resultat. Enligt CMEF ska medlemsstaterna minst samla in information om följande output- och resultatindikatorer (se **tabell 5**).

Tabell 5 – Översikt över obligatoriska indikatorer inom CMEF för etableringsstödet inom andra pelaren (åtgärd 112 under 2007–2013 och åtgärd 6.1 under 2014–2020) och det kompletterande stödet till unga jordbrukare inom första pelaren (under 2014–2020)

| Typ av indikator | 2007–2013 andra pelaren (åtgärd 112, etableringsstöd till | 2014–2020 andra pelaren (åtgärd 6.1, etableringsstöd till unga jordbrukare) | 2014–2020 första pelaren (stöd till unga jordbrukare) |
|--|--|---|---|
| Offentliga utgifter totalt (euro) | 5 281 543 934 | 10 440 973 292 | 2 621 619 765 |
| Output | - Antal unga jordbrukare som får stöd - Total investeringsvolym | - Antal jordbruksföretag med stöd från ett landsbygdsprogram för affärsutvecklingsplaner/investeringar för unga jordbrukare | - Antal unga jordbrukare - Antal hektar |
| Resultat | - Ökning av bruttovärde som tillförts företag som fått stöd | - Procentandel jordbruksföretag med stöd från ett landsbygdsprogram för affärsutvecklingsplaner/investeringar för unga jordbrukare (av det totala antalet jordbruksföretag) | Inga |
| Effekt¹ | - Ekonomisk tillväxt (nettomervärde per årsarbetsenhet) - Arbetsproduktivitet (mervärde per årsarbetsenhet) | - Jordbrukets företagsinkomst - Jordbrukets faktorinkomst - Jordbrukets sammanlagda faktorproduktivitet - Variationer för råvarupriser inom EU | |

¹ Inom landsbygdsprogrammet 2007–2013 och i förhållande till GJP-målet om en hållbar livsmedelsproduktion 2014–2020.

71. Liksom i våra tidigare rapporter⁴³ konstaterade vi att den resultatinformation som samlades in via CMEF-indikatorerna inte gör det möjligt att bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga och effektiva för att uppnå målen. Det beror framför allt på följande faktorer:

- För perioden 2007–2013 och i alla granskade medlemsstater utom Italien (Emilia-Romagna, se punkt 35) byggde den enda resultatindikatorn i CMEF (ökning av

⁴³ Se de särskilda rapporterna nr 8/2012, 1/2013, 6/2013, 12/2013 och 25/2015 (<http://eca.europa.eu>).

bruttovärde som tillförts företag som fått stöd) på uppskattningar som inte kunde kontrolleras och inte på faktiska uppgifter som samlats in från de jordbruksföretag som hade fått stöd.

- För perioden 2014–2020 finns det inga resultatindikatorer i CMEF som gör det möjligt att bedöma förbättringen av jordbruksföretagens livskraft, vilket är det yttersta mål som den här typen av åtgärd ska bidra till. Den enda resultatindikatorn för etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren (procentandel jordbruksföretag med stöd från ett landsbygdsprogram för affärsutvecklingsplaner/investeringar för unga jordbrukare (av det totala antalet jordbruksföretag)) är egentligen inte en resultatindikator utan snarare en outputindikator eftersom den inte mäter stödets effekt i förhållande till målen (jordbruksföretagens livskraft, generationsskiften, jobbskapande, höjd utbildnings- och innovationsnivå för unga jordbrukare etc.).
- Faktiska uppgifter om de strukturella och finansiella egenskaperna hos jordbruksföretag som får stöd (t.ex. intäkter, inkomster och antalet anställda) samlas vanligtvis inte in. Uppskattningarna av inkomst från informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter är inte heller representativa för de unga jordbrukare som får stöd eller för populationen unga jordbrukare⁴⁴. För alla granskade medlemsstater utom Italien (Emilia-Romagna, se punkt 75) är det därför inte känt om de jordbruksföretag som får stöd faktiskt anställer mer personal, blir större, mer produktiva och livskraftiga och genererar mer inkomster än jordbruksföretag som inte får stöd. Det är inte heller känt om jordbruksföretag som får stödet till unga jordbrukare inom första pelaren och etableringsstödet inom andra

⁴⁴ Urvalet från informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter gjordes för att följa kommersiella jordbruksföretags inkomster. Det kan bidra med användbar information om jordbruksföretagens affärsresultat per jordbrukssektor och storleksklass. Det utformades dock inte för att vara representativt för specifika grupper, som GJP-stödmottagare eller unga jordbrukare. Det finns därför inte tillräckligt representativ information om inkomsterna för unga jordbrukare eller om effekterna av specifika EU-stödåtgärder, såsom etableringsstödet till unga jordbrukare. För ytterligare information, se särskild rapport nr 1/2016, punkterna 48–50 (<http://eca.europa.eu>).

pelaren verkligen lyckas bättre i de här avseendena än de jordbruksföretag som bara får stöd från en åtgärd.

Några medlemsstater tog dock fram användbara indikatorer

72. Medlemsstaterna kan utöver de obligatoriska indikatorerna inom CMEF fastställa kompletterande specifika indikatorer. **Tabell 6** innehåller en översikt över de kompletterande frivilliga indikatorer som några granskade medlemsstater hade fastställt för etableringsstödet inom andra pelaren.

Tabell 6 – Översikt över kompletterande indikatorer som några granskade medlemsstater hade fastställt för etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren

| Typ av indikator | Etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren |
|---------------------------------|--|
| Italien (Emilia-Romagna) | |
| Resultat | - Öka eller bibehålla antalet anställda vid de jordbruksföretag som får stöd - Antal unga jordbrukare som får stöd och inför frivilliga certifieringssystem - Antal unga jordbrukare som får stöd och integrerar miljöaspekter och aspekter som gäller djurens välbefinnande i investeringarna |
| Effekt | - Antal skapade jobb |
| Polen | |
| Resultat | - Genomsnittlig ökning av den ekonomiska storleken (standardoutput) på jordbruksföretag som får stöd - Genomsnittlig procentuell ökning av den ekonomiska storleken (standardoutput) på jordbruksföretag som får stöd - Genomsnittlig storlek på jordbruksföretag som får stöd när affärsplanen har genomförts |
| Effekt | - Antal skapade jobb |
| Spanien (Andalusien) | |
| Output | - Antal unga jordbrukare som etablerar sig som ett resultat av en förtidspensionering - Andel kvinnor bland de unga jordbrukare som får stöd och etablerar sig |
| Resultat | - Antal skapade jobb |

Källa: Revisionsrättens beräkning på grundval av de granskade landsbygdsprogrammen.

73. De här kompletterade indikatorerna som medlemsstater fastställer gör det möjligt att bedöma åtgärdernas ändamålsenlighet i förhållande till specifika mål, som jobbskapande, könsfördelning, förnygring av jordbruksbefolkningen och innovation. När det gäller Italien (Emilia-Romagna) vet vi till exempel tack vare indikatorn ”antal unga jordbrukare som får stöd och inför frivilliga certifieringssystem” att 214 (13 %) av de 1 640 mottagare som fick stödet 2007–2013 införde den här typen av innovation på sina jordbruksföretag. Tack vare de två kompletterande outputindikatorerna vet vi när det gäller Spanien (Andalusien) att åtgärden var mindre ändamålsenlig än förväntat när det gällde att gynna förnygringen av jordbruksbefolkningen (endast 53 unga jordbrukare som fick stöd etablerade sig som ett resultat av en förtidspensionering jämfört med målet på 92) och kvinnors etablering (endast 23 % av de unga jordbrukare som fick stöd var kvinnor jämfört med målet på 45 % och andelen kvinnor under 44 år av jordbruksbefolkningen i Andalusien var 32 %).

Utvärderingar ger i allmänhet inte värdefull information om åtgärdernas resultat även om vi identifierade en bra praxis

74. I de fyra granskade medlemsstaterna gav halvtids- och efterhandsutvärderingarna av programperioden 2007–2013 mycket lite eller otillförlitlig information om resultatet av åtgärd 112 om etablering av unga jordbrukare, utom i Italien (Emilia-Romagna). Några exempel på detta är följande:

- Frankrike hade ännu inte (i slutet av februari 2017⁴⁵) lämnat in rapporten om efterhandsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 som skulle ha lämnats in den 31 december 2016.
- Italiens (Apulien) efterhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013 visade att omsättningen för de jordbruksföretag som fick stöd i genomsnitt hade ökat med 15 500 euro från etableringen och att 73 % av de jordbruksföretag som fick stöd hade anställt ny personal. Resultaten bygger dock på en webbenkät som endast 16

⁴⁵ Frankrike lämnade in rapporten om efterhandsutvärderingen i slutet av mars 2017, när denna revision hade avslutats.

stödmottagare besvarade, och de underliggande deklARATIONERNA om omsättning kontrollerades inte mot några bevis.

- Halvtidsutvärderingen i Polen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 visade att bruttomervärdet för de jordbruksföretag som fick stöd i genomsnitt hade ökat med 35 % fram till slutet av 2009, men det angavs inget basår för jämförelsen. I utvärderingsrapporten sades också att ökningen till stor del berodde på att stöden och bidragen hade höjts snarare än på att jordbruksproduktionens värde hade ökat.
- Efterhandsutvärderingen av Spaniens landsbygdsprogram 2007–2013 angav att bruttomervärdet i genomsnitt ökade med 23,5 % för de jordbruksföretag som fick stöd, men det förklarades inte hur uppskattningen hade gjorts eller var uppgifterna kom ifrån.

75. Endast i Italien (Emilia-Romagna) innehåller efterhandsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 värdefull information om resultatet av etableringsstödet till unga jordbrukare (se **ruta 5**).

Ruta 5 – Exempel på en efterhandsutvärderingsrapport som visar ändamålsenligheten hos etableringsstödet till unga jordbrukare

Italien (Emilia-Romagna)

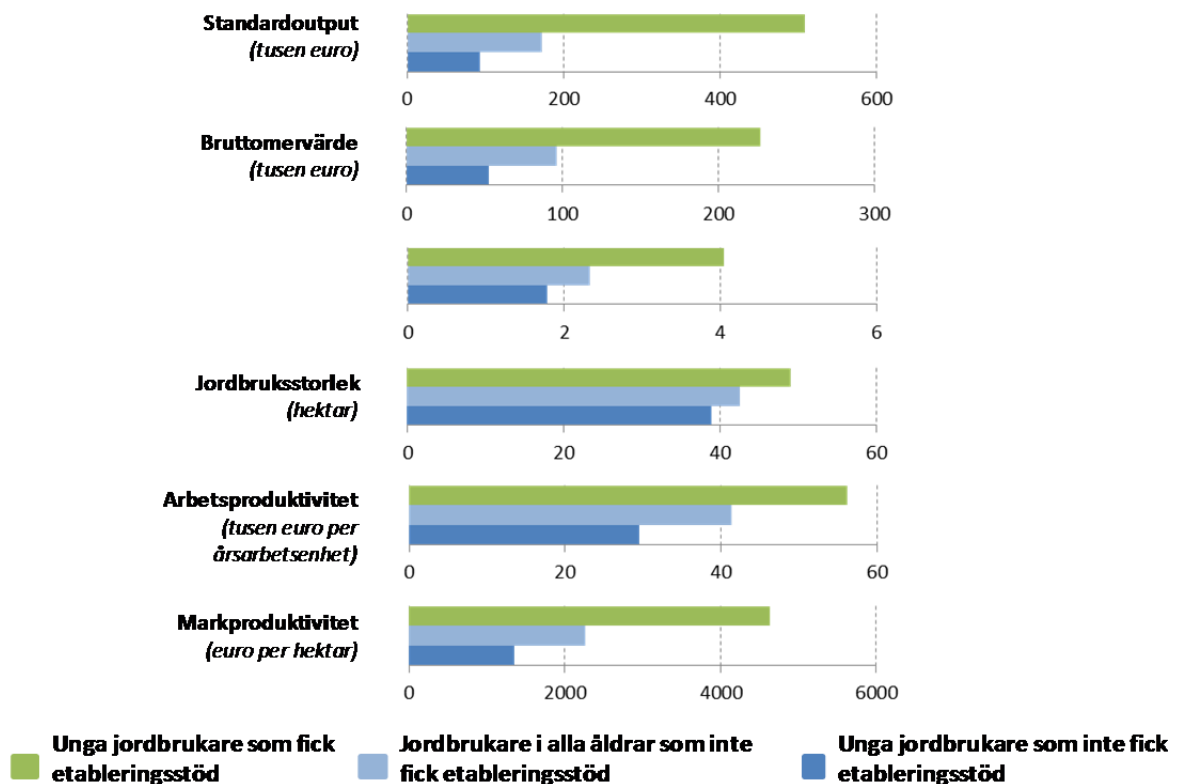
I efterhandsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 görs en kontrafaktisk analys där ett urval med 56 unga jordbrukare som fått stöd från åtgärd 112 jämförs med två kontrafaktiska urval:

- Ett urval med 122 jordbrukare i alla åldrar som inte fått stöd från åtgärden.

- Ett urval med 22 unga jordbrukare som inte fått stöd från åtgärden.

Analysen visar att de unga jordbrukare som fick stöd från åtgärd 112 alltid hade bättre resultat än de två andra kontrafaktiska urvalen i fråga om standardoutput, bruttomervärde, antal årliga arbetsenheter, jordbruksstorlek, arbetsproduktivitet och markproduktivitet.

Genomsnittliga värden för



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från rapporten om efterhandsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 (Emilia-Romagna).

Efterhandsutvärderingen visar också att åtgärden ledde till positiva resultat när det gäller hållbarheten för de jordbruksföretag som fick stöd. Av de 624 stödmottagare som etablerade sig 2008–2009 var 94,6 % fortfarande verksamma sex år senare (jämfört med 94,3 % av de jordbrukare i alla åldrar som etablerade sig 2007–2013 i Emilia-Romagna). Bland de unga jordbrukare som fick stöd slutade betydligt färre som hade jordbruksföretag över 16 hektar jämfört med dem som hade mindre jordbruksföretag (4,6 respektive 9,5 %) och samma gällde stödmottagare vars jordbruksföretag etablerades som juridisk person och inte som enskild firma (3,7 respektive 6,5 %).

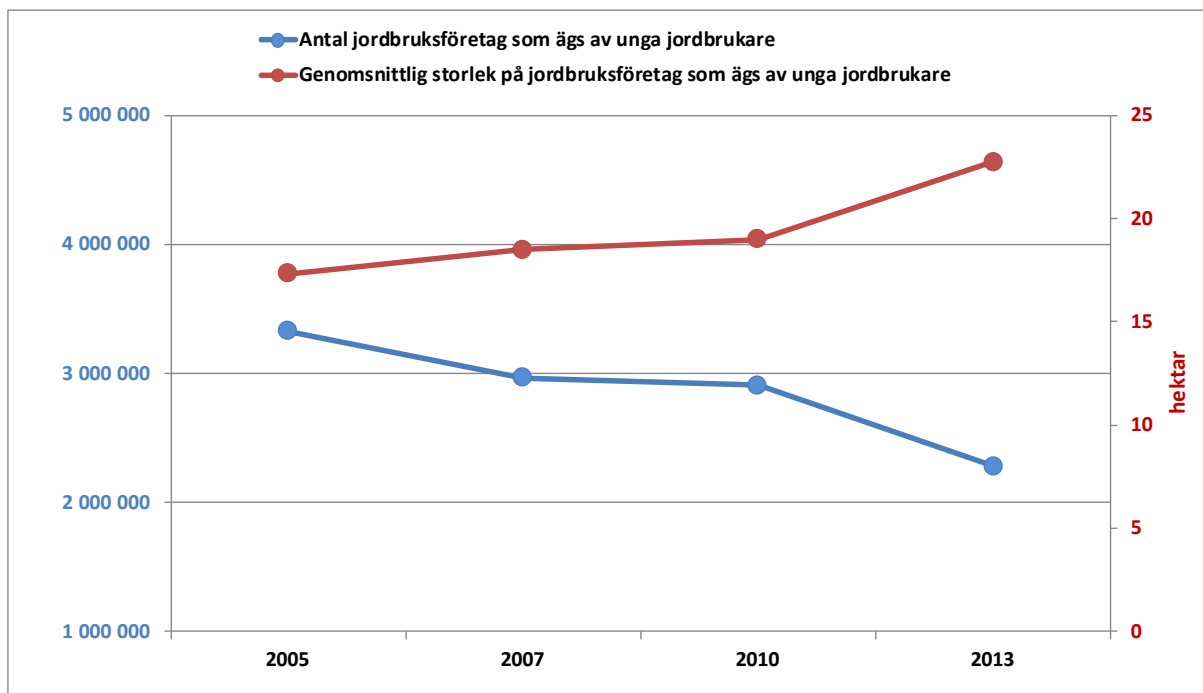
Begränsade bevis för att unga jordbrukares etablering underlättades

76. I de fyra granskade medlemsstaterna fann vi begränsade bevis för att EU-åtgärderna hade gjort det lättare för unga jordbrukare att etablera sig genom att hjälpa dem övervinna initiala etableringshinder, som tillgång till mark, kapital, kunskap och tillräckliga inkomster.

77. EU-åtgärderna hjälpte endast i liten utsträckning unga jordbrukare att få tillgång till mark. Stödet till unga jordbrukare inom första pelaren gavs i själva verket endast till unga jordbrukare som redan hade mark, och stödet inom andra pelaren uppmuntrade endast i liten utsträckning unga jordbrukare att öka storleken på sina jordbruk via stöd- och urvalskriterier (se punkterna 60–61), även om det saknades belägg för att det gjorde jordbruksföretagen livskraftigare. Endast i Italien (Emilia-Romagna) fanns det en del bevis på att unga jordbrukare som fick stöd ökade storleken på sina gårdar mer än de som fick inte fick stöd (se punkt 75).

78. Generellt har det totala antalet hektar som ägs av unga jordbrukare varit stabilt under perioden 2005–2013 (se **figur 7**). Minskningen av antalet jordbruksföretag som ägs av unga jordbrukare har uppvägs av att jordbrukens genomsnittliga storlek har ökat.

Figur 7 – Utvecklingen av antalet jordbruksföretag som ägs av unga jordbrukare, den genomsnittliga storleken på deras jordbruksföretag och det totala antalet hektar som ägs av unga jordbrukare i de 27 EU-medlemsstaterna



| miljoner hektar | 2005 | 2007 | 2010 | 2013 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Totalt antal hektar som ägs av unga jordbrukare | 57.7 | 54.8 | 55.2 | 51.9 |
| Totalt antal hektar som ägs av jordbrukare i alla åldrar | 172.1 | 172.8 | 174.5 | 173.0 |

Källa: Revisionsrätten på grundval av Eurostats undersökningar om jordbrukets struktur 2005–2013.

79. EU-åtgärderna hjälpte direkt unga jordbrukare att få tillgång till kapital tack vare att de tillhandahöll ekonomiskt stöd. Det finns dock inga bevis – när det gäller stödet till unga jordbrukare inom första pelaren – och få bevis – när det gäller etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren – på att EU-stödet har underlättat unga jordbrukares tillgång till kredit från affärsbanker:

- I Frankrike och Italien (Apulien) kunde stödet från andra pelaren även tillhandahållas i form av räntebidrag för ett lån men den formen av stöd var inte särskilt populär. I Frankrike var många stödmottagare missnöjda med att de lån de har fått inte kan omförhandlas eller omfinansieras, vilket gör att de måste betala en fast ränta som är mycket högre än den aktuella marknadsräntan. I Italien (Apulien) ansökte endast 37 av de 2 502 stödmottagarna under perioden 2007–2013 om sådant stöd, främst för att förvaltningsmyndigheten krävde

att samtliga investeringar i affärsplanen skulle vara klara innan stödmottagarna kunde begära räntebidraget.

- I Italien (Emilia-Romagna) och Polen tillhandahölls etableringsstödet inom andra pelaren inte i form av räntebidrag för ett lån, men i Italien (Emilia-Romagna) kunde stödmottagarna få högre stöd om de tog ett lån på över 30 000 euro (se **tabell 4**).

- Endast i Spanien (Andalusien), där stödet från andra pelaren också tillhandahölls som ett räntebidrag för ett lån (till 567 av de 738 stödmottagarna under perioden 2007–2013) och där det är särskilt svårt för unga jordbrukare att få tillgång till kredit⁴⁶, blev affärsbankerna mer benägna att låna ut pengar, vilket vi kunde bekräfta för sju av de åtta granskade stödmottagarna.

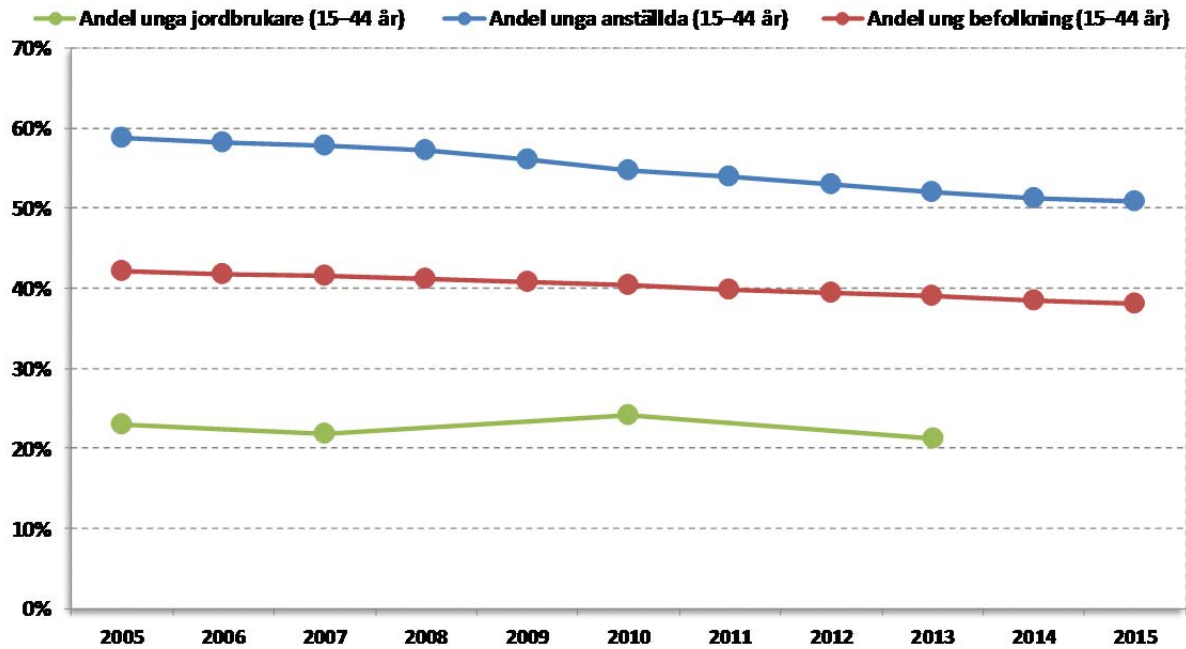
80. EU-åtgärderna, särskilt etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren, inverkade i regel positivt på unga jordbrukares kunskapsnivåer tack vare att stödkriterierna gynnade mer kvalificerade jordbrukares inträde i jordbrukssektorn. Men i Italien och Polen garanterades inte den här positiva effekten på unga jordbrukares kunskapsnivåer genom stödet till unga jordbrukare inom första pelaren eftersom de här medlemsstaterna inte krävde att de sökande skulle ha eller skaffa sig särskilda färdigheter eller utbildningar.

Inget tydligt samband mellan EU-stödet och generationsskiften

81. Generationsskifte är ett generellt problem som påverkar hela befolkningen och arbetskraften i EU. Som framgår av **figur 8** minskar andelen unga människor i den totala befolkningen och arbetskraften snabbare än i jordbruksbefolkningen.

⁴⁶ Enligt ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte för kommissionen: *Young farmers' needs* (unga jordbrukares behov), september 2015, uppfattade 56 % av de unga jordbrukarna i Spanien att det var svårt att få tillgång till kredit jämfört med 33 % av de unga jordbrukarna i EU:s 28 medlemsstater.

Figur 8 – Utvecklingen av andelen unga människor i den totala befolkningen, arbetskraften och jordbruksbefolkningen i de 27 EU-medlemsstaterna

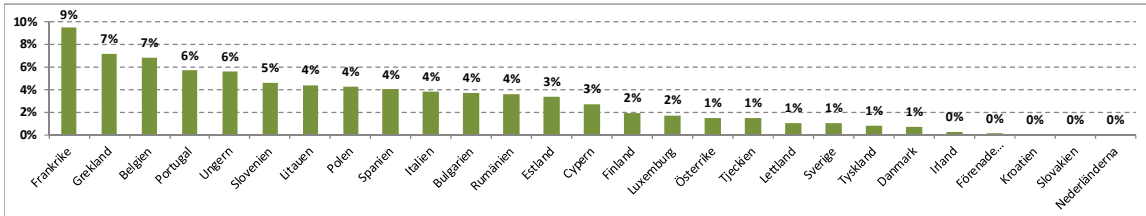


Källa: Revisionsrätten på grundval av Eurostats uppgifter från folkräkningar (2005–2015), arbetskraftsundersökningar (2005–2015) och undersökningar om jordbrukets struktur (2005–2013).

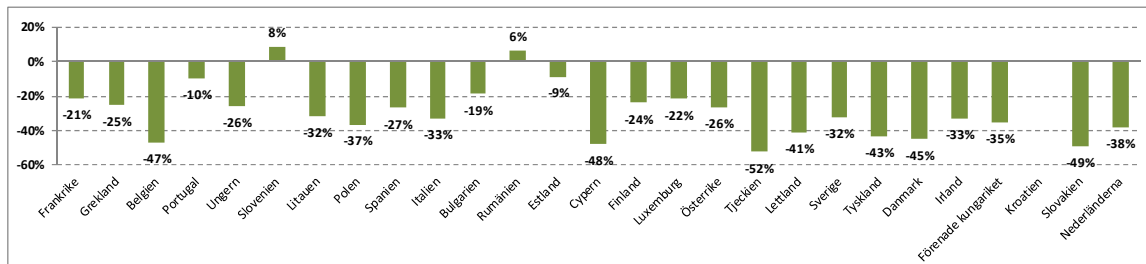
82. Det går i allmänhet inte att fastställa ett tydligt samband mellan det lämnade EU-stödet och utvecklingen av antalet unga jordbrukare (se [figur 9](#)). Det är också svårt att veta om och i vilken utsträckning EU-stödet har bidragit till att jordbrukens genomsnittliga storlek har ökat (se punkterna 77–78) eller om ökningen har lett till att jordbruksföretagen har blivit mer livskraftiga.

Figur 9 - Jämförelse mellan andelen Ejflu-finansiering till unga jordbrukares etablering (åtgärd 112) och variationen i antalet jordbrukare under 44 år under 2007–2013

Andelen Ejflu-finansiering som går till unga jordbrukare (Å 112)
(i procent av den totala Ejflu-finansieringen)



Förändring 2007–2013 i antalet jordbrukare under 44 år
(i procent av populationen 2007)



Källa: Revisionsrätten på grundval av Eurostat, undersökningar om jordbrukets struktur 2007–2013 och uppgifter från kommissionen (från januari 2017).

83. Skälen till detta varierar:

- EU-stödet går i allmänhet till en liten procentandel av unga jordbrukare: endast 7 % av alla unga jordbrukare i de 27 EU-medlemsstaterna⁴⁷ fick EU-stöd för att etablera sig.
- Det finns flera nationella politiska åtgärder till stöd för unga jordbrukare som sällan samordnas med EU-åtgärderna (se punkt 16 och punkterna 31–32).
- Övervaknings- och utvärderingssystemen producerar inte adekvat information om måluppfyllelse, främst på grund av att indikatorerna i det gemensamma övervakningssystemet höll låg kvalitet (se punkterna 70–71) och att

⁴⁷ Baserat på det genomsnittliga antalet jordbrukare i åldersgruppen 15–44 år under perioden 2007–2013.

resultatinformationen från de flesta utvärderingar var begränsad eller otillförlitlig (se punkt 74).

- Det finns allmänna faktorer utöver EU-åtgärder som påverkar sambandet, såsom den ekonomiska och sociala situationen, bankernas benägenhet att bevilja lån och sysselsättningsmöjligheterna inom andra sektorer än jordbruk (se punkt 16).

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

84. EU har en minskande jordbruksbefolkning. Det sammanlagda antalet jordbrukare i EU-27 har minskat snabbt under det senaste decenniet, från 14,5 miljoner jordbrukare 2005 till 10,7 miljoner 2013. Antalet unga jordbrukare (under 44 år) minskade från 3,3 miljoner 2005 till 2,3 miljoner 2013. Eftersom minskningen påverkade alla åldersgrupper var andelen unga jordbrukare i jordbruksbefolkningen relativt stabil, strax över 20 %. Det finns dock stora skillnader mellan medlemsstaterna (se ***bilaga II***).

85. För perioden 2007–2020 anslog EU 9,6 miljarder euro i specifikt stöd till unga jordbrukare för att förbättra jordsföretagens konkurrenskraft och främja generationsskifte i jordbruket. Med medlemsstaternas medfinansiering av etableringsstödet inom andra pelaren uppgår det totala offentliga stödet till 18,3 miljarder euro. Närmare 200 000 unga jordbrukare fick EU-stöd för att etablera sig under perioden 2007–2013. Över 70 % av EU-finansieringen tillhandhålls i form av etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren (Ejflu), och de återstående 30 % tillhandahålls för 2014–2020 som ett kompletterande direktstöd till unga jordbrukare inom första pelaren (EGFJ).

86. Mot denna bakgrund granskade vi EU:s roll för att stödja unga jordbrukare och främja generationsskifte. Vid revisionen försökte vi besvara följande fråga:

"Är EU:s stöd till unga jordbrukare utformat så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligt sätt?"

87. Vår övergripande slutsats är att EU-stödet till unga jordbrukare bygger på en dåligt definierad interventionslogik där de förväntade resultaten och effekterna inte specificeras. Det bör riktas så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligare sätt.

88. Frågan om interventionslogiken:

När det gäller stödet till unga jordbrukare inom första pelaren konstaterade vi följande:

- Stödet bygger inte på en behovsbedömning, dess mål återspeglar inte det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte och medlemsstaterna samordnade det inte med etableringsstödet inom andra pelaren eller med nationella åtgärder (se punkterna 19–33).

- Eftersom det inte görs någon behovsbedömning ges stödet i en standardiserad form (årlig betalning per hektar) med ett belopp och vid en tidpunkt som gör att det är oklart vilka specifika behov utöver extra inkomst som stödet ska tillgodose (se punkterna 39–51).

När det gäller etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren konstaterade vi följande:

- Fastän det i allmänhet bygger på en vag behovsbedömning är dess mål delvis Smart-mål och återspeglar det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte. Etableringsstödet och investeringsåtgärden inom andra pelaren är väl samordnade. Samordningen med nationella finansieringsinstrument, som lån med fördelaktiga villkor för markköp, är dock liten (se punkterna 19–37).

- Stödet tillhandahålls i en form som direkt tillgodoser den unga jordbrukarens behov av tillgång till mark, kapital och kunskap. Stödbeloppet är i allmänhet kopplat till behoven och moduleras för att leda till specifika åtgärder, till exempel övergång till ekologiskt jordbruk, vatten- och energibesparande initiativ eller etablering i mindre gynnade områden (se punkterna 25 och 52–53).

Rekommendation 1 – Förbättra interventionslogiken genom att stärka behovsbedömningen och fastställa Smart-mål

För den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 bör kommissionen ange (eller kräva att medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelserna om delad förvaltning, anger) en tydlig interventionslogik för de politiska instrument som är inriktade på generationsskiften inom jordbruket. Interventionslogiken bör innehålla

– en grundlig bedömning av unga jordbrukares behov och av de underliggande orsakerna till

varför unga människor som vill bli jordbrukare ställs inför hinder i etableringsprocessen och i vilken utsträckning dessa hinder gäller geografiska områden, jordbrukssektorer eller andra specifika egenskaper hos jordbruksföretag,

- en bedömning av vilka behov som EU:s politiska instrument skulle kunna tillgodose och vilka behov som kan tillgodoses, eller redan tillgodoses bättre, av medlemsstaternas politik, liksom en analys av vilka stödformer (t.ex. direktstöd, klumpsummor eller finansieringsinstrument) som bäst passar de identifierade behoven,

- en definition av Smart-mål där de politiska instrumentens resultat i form av förväntad generationsskiftetakt och förväntat bidrag till livskraften hos de jordbruksföretag som får stöd klart formuleras och kvantifieras; det ska i synnerhet klart framgå om de politiska instrumenten ska ha som mål att stödja så många unga jordbrukare som möjligt eller en specifik typ av unga jordbrukare (t.ex. de högst utbildade, de som etablerar sig i mindre gynnade områden, de som inför teknik för energi- och vattenhushållning på sina jordbruksföretag, de som ökar sina jordbruksföretags lönsamhet eller produktivitet eller de som anställer fler personer).

89. Frågan om åtgärdernas inriktning:

När det gäller stödet till unga jordbrukare inom första pelaren konstaterade vi följande:

- Stödet tillhandahålls i en standardiserad form oberoende av jordbruksföretagens livskraft, var de är lokaliserade och, i de flesta medlemsstaterna, av stödmottagarnas färdigheter och/eller utbildningsnivå. När jordbruksföretag som drivs som juridisk person kontrolleras gemensamt med andra jordbrukare som inte är unga ges stödet ibland till jordbruksföretag där unga jordbrukare kan ha endast en underordnad roll – i beslutsfattandet – (se punkterna 39–46).

När det gäller etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren konstaterade vi följande:

Stödet riktas till mer kvalificerade jordbrukare som åtar sig att genomföra en affärsplan som vägleder deras arbete för att skapa livskraftiga jordbruksföretag och som genom

projekturvalsprocessen ofta uppmuntras att etablera sig i mindre gynnade områden. Men affärsplanernas kvalitet varierade och ofta använde förvaltningsmyndigheterna inte urvalsförfaranden för att prioritera de bästa projekten. Urvalskriterier infördes sent under perioden 2007–2013, minimitrösklarna var antingen för låga eller saknades helt och några medlemsstater använde åtgärdens hela sjuåriga budget till att finansiera nästan alla ansökningar som hade lämnats in i början av programperioden, vilket gjorde att unga jordbrukare som startade senare inte kunde få finansiering (se punkterna 52–61).

Rekommendation 2 – Rikta åtgärderna bättre

När medlemsstaterna genomför åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 bör de rikta åtgärderna bättre genom att

- tillämpa kriterier för att se till att de mest kostnadseffektiva projekten väljs ut, såsom projekt som levererar den högsta ökningen av produktivitet eller livskraft till de jordbruksföretag som får stöd, projekt som mest ökar sysselsättningen i områden med högst arbetslöshet eller projekt i mindre gynnade områden där generationsskiftena går långsammast,
- tillämpa tydliga kriterier vid bedömningen av vilken roll unga jordbrukare som får stöd ska spela vid gemensam kontroll av jordbruksföretag som drivs som juridisk person (t.ex. vilken procentandel av rösträtten eller aktierna som stödmottagaren ska ha eller vilken procentandel av inkomsten som minst ska komma från hans/hennes verksamhet vid jordbruksföretaget som får stöd) för att rikta stödet till unga jordbrukare som har jordbruket vid det jordbruksföretag som får stöd som sin huvudverksamhet,
- tillämpa tillräckligt höga minimitrösklar som projekt måste nå upp till och på lämpligt sätt dela upp åtgärdernas budget så att unga jordbrukare som etablerar sig har lika tillgång till medel under hela programperioden,
- förbättra användningen av affärsplaner som ett verktyg för att bedöma både behovet av offentlig finansiering genom att vid ansökningen bedöma jordbruksföretagets sannolika livskraft utan stöd och, när projekten är klara, stödets inverkan på jordbruksföretagets livskraft eller andra klart specificerade mål (t.ex. sysselsättning eller införandet av teknik för energi- och vattenhushållning).

90. Frågan om åtgärdernas resultat:

När det gäller stödet till unga jordbrukare inom första pelaren konstaterade vi följande:

- Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen har inga användbara indikatorer för att bedöma det här stödets ändamålsenlighet eftersom det inte finns någon

resultatindikator för stödet och det inte samlas in uppgifter om inkomst och livskraft för de jordbruk som får stöd (se punkterna 70–71).

När det gäller etableringsstödet till unga jordbrukare inom andra pelaren konstaterade vi följande:

– Det finns få bevis på att EU-åtgärderna har gjort det lättare för unga jordbrukare att etablera sig, bidrog till generationsskifte och förbättrade livskraften hos de jordbruksföretag som fick stöd, främst för att indikatorerna i det gemensamma övervakningssystemet höll låg kvalitet. Endast i Italien (Emilia-Romagna) fann vi bevis på att mottagare av etableringsstödet skapade större jordbruksföretag med högre produktivitet och lönsamhet som sysselsatte fler anställda än de som inte fick stöd (se punkterna 70–83).

Rekommendation 3 – Förbättra övervaknings- och utvärderingssystemet

När kommissionen och medlemsstaterna genomför åtgärderna inom den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 (i enlighet med bestämmelserna om delad förvaltning) bör de förbättra övervaknings- och utvärderingssystemet, i synnerhet följande:

– Kommissionen bör definiera indikatorer för output, resultat och effekter så att det går att bedöma de politiska verktygens framsteg, ändamålsenlighet och effektivitet i förhållande till mål genom att utgå från bästa praxis, såsom användbara indikatorer som medlemsstaterna har tagit fram för sina övervakningssystem (se punkterna 72–73).

- Medlemsstaterna bör regelbundet samla in faktiska uppgifter om de strukturella och finansiella egenskaperna hos de jordbruksföretag som får stöd (t.ex. intäkter, inkomster, antal anställda, införda innovationer och jordbrukarnas utbildning) för att kunna bedöma åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet när det gäller att uppnå de avsedda politiska målen.

– Kommissionen och medlemsstaterna bör kräva att utvärderingar ger användbar information om vad projekten och åtgärderna har åstadkommit utifrån faktiska uppgifter om hur de strukturella och finansiella egenskaperna hos de jordbruksföretag som får stöd har utvecklats genom att utnyttja den bästa praxis (t.ex. riktmärkning, kontrafaktiska analyser och enkäter) som vi identifierade vid den här revisionen (se punkt 75).

Denna rapport antogs av avdelning I, med ledamoten Phil Wynn Owen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 31 maj 2017.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BILAGA I**Förändring i antalet jordbrukare under 44 år mellan 2007 och 2013 i medlemsstaterna**

| Medlemsstat | Antal jordbrukare under 44 år | | Förändring i antalet jordbrukare under 44 år mellan 2007 och 2013 |
|---------------------|-------------------------------|------------------|---|
| | 2007 | 2013 | |
| Belgien | 13 580 | 7 240 | -6 340 |
| Bulgarien | 61 540 | 49 980 | -11 560 |
| Tjeckien | 10 660 | 5 080 | -5 580 |
| Danmark | 12 190 | 6 700 | -5 490 |
| Tyskland | 133 080 | 75 570 | -57 510 |
| Estland | 5 120 | 4 670 | -450 |
| Irland | 33 770 | 32 020 | -1 750 |
| Grekland | 188 470 | 141 220 | -47 250 |
| Spanien | 216 810 | 158 620 | -58 190 |
| Frankrike | 167 220 | 131 970 | -35 250 |
| Kroatien | Inga tillgängliga uppgifter | | |
| Italien | 231 970 | 155 270 | -76 700 |
| Cypern | 5 780 | 3 020 | -2 760 |
| Lettland | 27 090 | 15 990 | -11 100 |
| Litauen | 48 990 | 33 460 | -15 530 |
| Luxemburg | 690 | 540 | -150 |
| Ungern | 139 150 | 103 330 | -35 820 |
| Malta | 1 680 | 1 570 | -110 |
| Nederländerna | 21 080 | 13 090 | -7 990 |
| Österrike | 67 480 | 49 680 | -17 800 |
| Polen | 808 330 | 512 690 | -295 640 |
| Portugal | 28 450 | 25 640 | -2 810 |
| Rumänien | 638 490 | 676 770 | 38 280 |
| Slovenien | 12 810 | 13 860 | 1 050 |
| Slovakien | 10 940 | 5 550 | -5 390 |
| Finland | 21 850 | 16 620 | -5 230 |
| Sverige | 16 980 | 11 510 | -5 470 |
| Förenade kungariket | 42 740 | 27 650 | -15 090 |
| EU-27 | 2 966 940 | 2 279 310 | -687 630 |

Källa: Eurostat, undersökningar om jordbrukets struktur 2007 och 2013.

BILAGA II**Fördelning av jordbrukare per åldersgrupp i medlemsstaterna 2007 och 2013**

| Medlemsstat | <35 | | 35-44 | | 45-54 | | 55-64 | | 65+ | |
|-------------|-----------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 |
| Belgien | 6,1 % | 4,0 % | 22,2 % | 15,2 % | 28,6 % | 32,9 % | 22,7 % | 26,8 % | 20,5 % | 21,2 % |
| Bulgarien | 3,1 % | 6,4 % | 9,4 % | 13,2 % | 17,5 % | 18,5 % | 25,1 % | 25,2 % | 45,0 % | 36,7 % |
| Tjeckien | 9,7 % | 4,6 % | 17,4 % | 14,8 % | 27,2 % | 23,8 % | 28,5 % | 33,9 % | 17,2 % | 23,0 % |
| Danmark | 5,9 % | 2,5 % | 21,4 % | 14,7 % | 29,1 % | 31,2 % | 23,9 % | 27,6 % | 19,6 % | 24,0 % |
| Tyskland | 7,7 % | 6,8 % | 28,2 % | 19,7 % | 33,9 % | 37,2 % | 22,6 % | 29,8 % | 7,5 % | 6,5 % |
| Estland | 6,2 % | 7,5 % | 15,8 % | 16,8 % | 23,1 % | 23,4 % | 23,8 % | 21,8 % | 31,1 % | 30,4 % |
| Irland | 8,1 % | 6,3 % | 18,3 % | 16,7 % | 24,6 % | 25,1 % | 25,5 % | 25,5 % | 23,5 % | 26,5 % |
| Grekland | 6,9 % | 5,2 % | 15,1 % | 14,7 % | 21,6 % | 23,9 % | 20,2 % | 24,9 % | 36,3 % | 31,3 % |
| Spanien | 5,2 % | 3,7 % | 15,6 % | 12,7 % | 23,3 % | 25,0 % | 24,5 % | 25,2 % | 31,4 % | 33,3 % |
| Frankrike | 8,1 % | 8,8 % | 23,6 % | 19,1 % | 31,5 % | 32,7 % | 23,9 % | 27,0 % | 12,9 % | 12,4 % |
| Kroatien | Inga tillgängliga uppgifter | | | | | | | | | |
| Italien | 3,1 % | 4,5 % | 10,7 % | 10,8 % | 19,4 % | 21,6 % | 23,9 % | 23,3 % | 42,9 % | 39,7 % |
| Cypern | 2,4 % | 1,7 % | 12,0 % | 6,9 % | 26,7 % | 21,4 % | 29,1 % | 30,1 % | 29,8 % | 40,0 % |
| Lettland | 7,1 % | 5,0 % | 18,1 % | 14,5 % | 25,0 % | 26,3 % | 20,7 % | 24,1 % | 29,2 % | 30,1 % |
| Litauen | 4,4 % | 5,6 % | 16,9 % | 13,9 % | 21,4 % | 25,6 % | 18,2 % | 20,9 % | 39,1 % | 34,0 % |
| Luxemburg | 7,4 % | 8,7 % | 22,5 % | 17,3 % | 33,8 % | 32,2 % | 22,5 % | 27,4 % | 13,9 % | 14,4 % |
| Ungern | 7,6 % | 6,1 % | 14,6 % | 14,9 % | 23,2 % | 19,4 % | 27,1 % | 29,2 % | 27,5 % | 30,3 % |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Malta | 4,9 % | 3,8 % | 10,3 % | 12,9 % | 29,3 % | 24,8 % | 32,4 % | 33,4 % | 23,0 % | 25,1 % |
| Nederländerna | 4,0 % | 3,1 % | 23,5 % | 16,3 % | 28,7 % | 32,7 % | 26,1 % | 26,9 % | 17,7 % | 21,0 % |
| Österrike | 11,0 % | 10,9 % | 29,7 % | 24,4 % | 33,3 % | 36,5 % | 16,5 % | 19,6 % | 9,4 % | 8,6 % |
| Polen | 12,2 % | 12,1 % | 21,6 % | 23,7 % | 31,1 % | 30,2 % | 19,3 % | 24,3 % | 15,8 % | 9,6 % |
| Portugal | 2,2 % | 2,5 % | 8,2 % | 7,2 % | 17,6 % | 16,6 % | 25,4 % | 23,6 % | 46,7 % | 50,1 % |
| Rumänien | 4,4 % | 4,7 % | 11,9 % | 13,9 % | 17,0 % | 16,9 % | 22,6 % | 23,5 % | 44,2 % | 41,0 % |
| Slovenien | 4,0 % | 4,8 % | 13,0 % | 14,4 % | 24,6 % | 26,4 % | 23,5 % | 29,1 % | 34,9 % | 25,3 % |
| Slovakien | 3,8 % | 8,1 % | 12,0 % | 15,4 % | 25,2 % | 24,9 % | 27,3 % | 30,0 % | 31,7 % | 21,6 % |
| Finland | 9,2 % | 8,5 % | 22,8 % | 22,0 % | 32,0 % | 30,1 % | 29,8 % | 29,1 % | 6,2 % | 10,2 % |
| Sverige | 6,0 % | 4,4 % | 17,4 % | 12,8 % | 26,7 % | 24,8 % | 29,3 % | 28,0 % | 20,6 % | 30,0 % |
| Förenade kungariket | 3,9 % | 3,9 % | 15,0 % | 11,0 % | 25,0 % | 26,6 % | 28,6 % | 27,9 % | 27,6 % | 30,6 % |
| EU-27 | 6,3 % | 6,0 % | 15,5 % | 15,3 % | 22,8 % | 22,9 % | 22,7 % | 24,7 % | 32,7 % | 31,1 % |

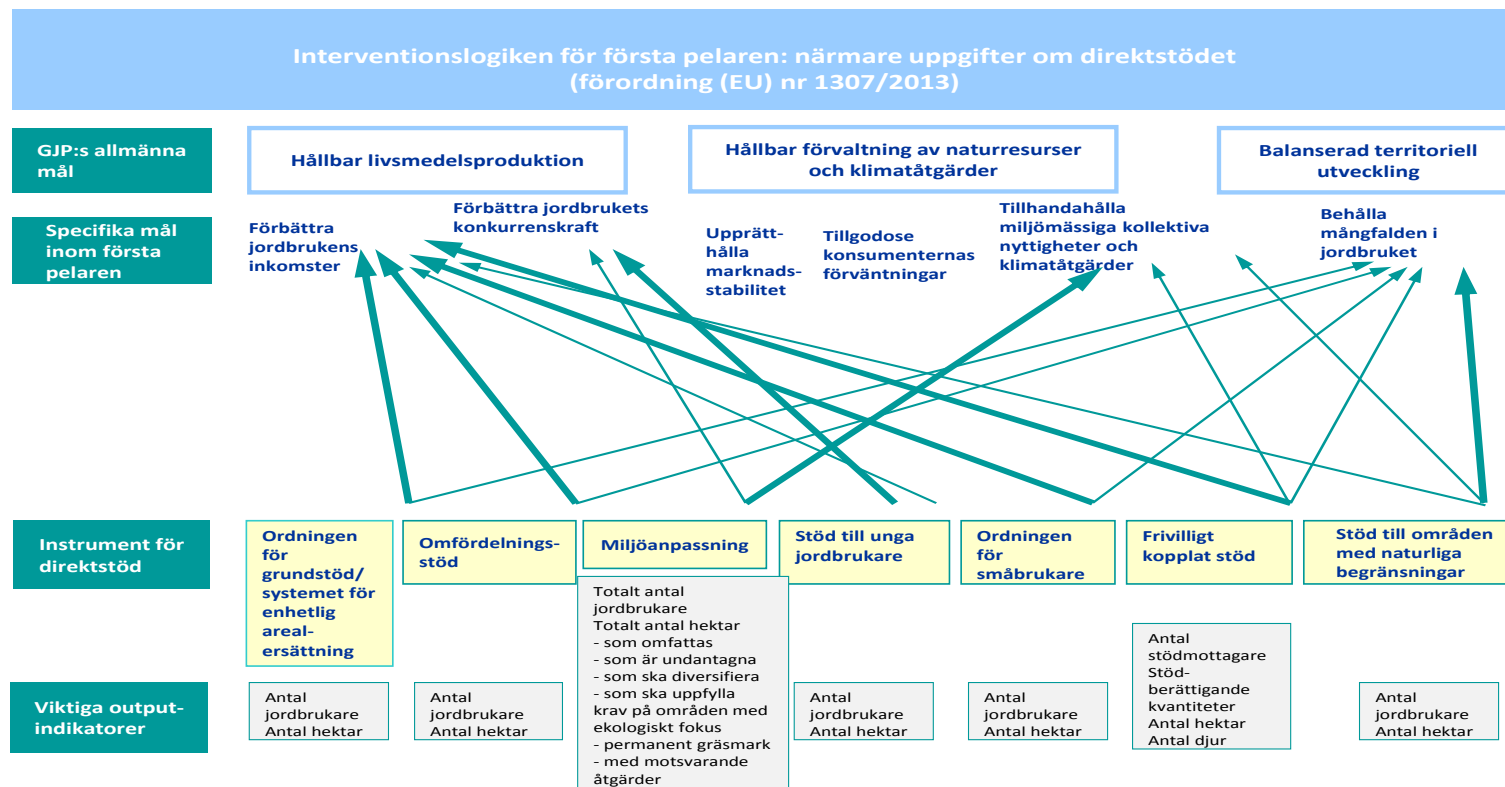
Källa: Eurostat, undersökningar om jordbrukets struktur 2007 och 2013.

EU:s budget för unga jordbrukare per medlemsstat

| Medlemsstat | Programperioden 2007–2013 (utgifter) | | Programperioden 2014–2020 (budgetanslag) | |
|---------------------|--|--|--|---|
| | Antal unga jordbrukare som får stöd från åtgärd 112 inom andra pelaren | Åtgärd 112 etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren (euro) | Åtgärd 6.1 etableringsstöd till unga jordbrukare inom andra pelaren (euro) | Direktstöd till unga jordbrukare inom första pelaren (euro) |
| Belgien | 2 152 | 32 563 695 | 46 833 607 | 42 897 688 |
| Bulgarien | 5 808 | 92 325 533 | 68 861 719 | 18 576 263 |
| Cypern | 320 | 4 504 895 | 7 000 000 | 1 891 663 |
| Tjeckien | 1 364 | 41 734 186 | 24 750 000 | 8 511 002 |
| Danmark | | 3 811 130 | | 44 088 268 |
| Estland | 846 | 24 253 253 | 18 164 000 | 1 891 635 |
| Finland | 2 966 | 41 510 603 | 33 088 500 | 26 189 410 |
| Frankrike | 34 629 | 631 741 559 | 902 843 886 | 362 156 470 |
| Tyskland | 325 | 2 254 554 | | 242 542 160 |
| Grekland | 19 128 | 246 270 288 | 276 800 000 | 187 750 920 |
| Ungern | 8 411 | 219 299 316 | 108 867 861 | 16 127 358 |
| Irland | 862 | 6 504 938 | | 121 258 400 |
| Italien | 21 925 | 335 322 041 | 460 259 594 | 190 086 580 |
| Lettland | 407 | 11 168 738 | 9 452 635 | 15 515 660 |
| Litauen | 2 668 | 77 645 851 | 55 000 000 | 31 296 288 |
| Luxemburg | 267 | 1 612 973 | 2 209 200 | 2 512 935 |
| Malta | | | 3 225 000 | 104 844 |
| Nederländerna | | | | 72 480 060 |
| Österrike | 9 375 | 59 831 898 | 46 704 425 | 69 214 480 |
| Polen | 38 857 | 570 569 560 | 456 849 802 | 170 675 060 |
| Portugal | 8 595 | 226 807 119 | 194 263 175 | 58 237 760 |
| Rumänien | 12 770 | 260 504 741 | 400 355 600 | 102 773 360 |
| Slovakien | | | 22 302 000 | 7 796 253 |
| Slovenien | 2 652 | 41 500 643 | 48 520 000 | 9 516 155 |
| Spanien | 17 603 | 305 951 740 | 542 330 984 | 486 689 740 |
| Sverige | 1 796 | 19 928 329 | 6 564 399 | 55 839 760 |
| Förenade kungariket | 102 | 883 508 | 27 832 582 | 250 504 493 |

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

Interventionslogiken för första pelaren



Källa: Europeiska kommissionen, *Teknisk handbok om övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020*.

BILAGA V**Medlemsstaternas val när det gäller genomförandet av stödet till unga jordbrukare inom första pelaren**

| Medlemsstat | Procent av det årliga nationella taket (2015) | Kompletterande stödkriterier | | | Stöd till jordbrukaren | | | | | |
|-------------------|---|------------------------------|------------------------|--|--|---|---------------------------------|---|---|-------------------------------|
| | | för lämpliga färdigheter | för krav på utbildning | tillämpas på alla unga jordbrukare som kontrollerar den juridiska personen | Beräknas som 25 % av | | | | är begränsat till maximalt (hektar/stödriktigheter) | är en klumpsumma per jordbruk |
| | | | | | det genomsnittliga värdet på jordbrukarens stödriktigheter | schablonbeloppet inom ordningen för grundstöd | den enhetliga arealersättningen | det nationella genomsnittliga stödet per hektar | | |
| Belgien | 1,89 | | | | Nej | Ja | Nej | Nej | | |
| Belgien Flandern | | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Belgien Vallonien | | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Bulgarien | 0,47 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | 30 | Nej |
| Tjeckien | 0,20 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | 90 | Nej |
| Danmark | 2,00 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Tyskland | 1,00 | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Estland | 0,30 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | 39 | Nej |
| Irland | 2,00 | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Ja | 50 | Nej |
| Grekland | 2,00 | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | 25 | Nej |
| Spanien | 2,00 | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Frankrike | 1,00 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 34 | Nej |
| Kroatien | 2,00 | Nej | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | 25 | Nej |
| Italien | 1,00 | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Cypern | 1,00 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Lettland | 1,50 | Nej | Nej | | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |

| Medlemsstat | Procent av det årliga nationella taket (2015) | Kompletterande stödkriterier | | | Stöd till jordbrukaren | | | | | |
|----------------------------------|---|------------------------------|------------------------|--|--|---|---------------------------------|---|---|-------------------------------|
| | | för lämpliga färdigheter | för krav på utbildning | tillämpas på alla unga jordbrukare som kontrollerar den juridiska personen | Beräknas som 25 % av | | | | är begränsat till maximalt (hektar/stödriktigheter) | är en klumpsumma per jordbruk |
| | | | | | det genomsnittliga värdet på jordbrukarens stödriktigheter | schablonbeloppet inom ordningen för grundstöd | den enhetliga arealersättningen | det nationella genomsnittliga stödet per hektar | | |
| Litauen | 1,75 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Luxemburg | 1,50 | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | | Ja |
| Ungern | 0,20 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Malta | 0,40 | Nej | Nej | | Ja | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Nederländerna | 2,00 | Nej | Nej | | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Österrike | 2,00 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 40 | Nej |
| Polen | 1,00 | Nej | Nej | | Nej | Nej | Nej | Ja | 50 | |
| Portugal | 2,00 | Ja | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Rumänien | 1,79 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | 60 | Nej |
| Slovenien | 1,00 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Slovakien | 0,55 | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Ja | 28 | Nej |
| Finland | 1,00 | Nej | Nej | | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Sverige | 2,00 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | 90 | Nej |
| Förenade kungariket | 1,63 | | | | | Ja | Nej | Nej | | Nej |
| Förenade kungariket (England) | | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Förenade kungariket (Nordirland) | | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Förenade kungariket (Skottland) | | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | 90 | Nej |
| Förenade kungariket (Wales) | | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | 25 |

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EU:S STÖD TILL UNGA JORDBRUKARE BÖR RIKTAS SÅ ATT DET FRÄMJAR GENERATIONSSKIFTE PÅ ETT ÄNDAMÅLSENLIGARE SÄTT”

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna V och VI

Målet för den första pelaren att tillhandahålla ”ett inkomststöd till unga jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet [...] för att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet och efter starten genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag” (skäl 47 i förordning (EU) nr 1307/2013) uppfylls inte bara genom stödordningen för unga jordbrukare, eftersom denna ordning utgör en tilläggsbetalning till det grundläggande stöd som unga jordbrukare mottar inom ramen för direktstödet. Det var ett politiskt beslut att tillhandahålla ett mer riktat stöd inom första pelaren för att bättre tillgodose unga jordbrukares särskilda behov. Såsom förklaras i konsekvensbedömningen (SEC(2011) 1153 final) är jordbruksbefolkningens åldrande ett problem som före GJP-reformen 2013 endast hanterades genom frivilliga ordningar (åtgärder inom andra pelaren för stöd till unga jordbrukare och eventuell tilldelning av stödrätter från reserven), vilka inte tillämpades över hela linjen i alla medlemsstaterna.

Unga jordbrukares etablering och utveckling av ny ekonomisk verksamhet inom jordbrukssektorn innebär en ekonomisk utmaning. Därför förstärktes fördelningen och riktandet av direktstöd från den gemensamma jordbrukspolitik till unga jordbrukare i och med 2013 års reform.

Med utgångspunkt i detta är syftet med stödet inom första pelaren att ge nyetablerade unga jordbrukare ett ökat inkomststöd (jämfört med andra jordbrukare) under en period av högst fem år.

En av de sex prioriteringarna för landsbygdsutvecklingens fokusområde 2B är att ”underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften” (artikel 5.2 b i förordning (EU) nr 1305/2013). Förutom det specifika nyetableringsstödet, som omfattas av denna granskning, kan unga jordbrukare dra nytta av ett stort antal andra stödordningar inom andra pelaren. Följande åtgärder har t.ex. programplanerats inom det ovannämnda fokusområdet under den innevarande programperioden: Kunskapsöverföring och informationsåtgärder (M1), Rådgivningstjänster samt företagslednings- och avbyttjänster inom jordbruket (M2), Investeringar i fysiska tillgångar (M4) och Samarbete (M16).

Åtgärderna inom andra pelaren programplaneras av medlemsstaterna på grundval av en analys av deras respektive programområden.

Andra pelaren underlättar etableringsprocessen för unga jordbrukare, medan första pelaren tillhandahåller ett obligatoriskt stöd till unga jordbrukare som redan har etablerat sig för att stödja dem i inledningsfasen. Den avsedda komplementariteten mellan de två pelarna förklaras i konsekvensbedömningen: För att undvika dubbelfinansiering och överlappning med liknande åtgärder inom andra pelaren bör stödordningen för unga jordbrukare utformas på ett sådant sätt att den ger ytterligare inkomst och bidrar till att sänka kapitalkostnaderna, vilket skulle innebära att den kompletterar landsbygdsutvecklingsstödet.

b) Nyetablerade jordbrukare behöver normalt högre inkomststöd under de första fem åren efter etableringen.

Första pelaren – syftet med direktstödet är att det ska fungera som inkomststöd. Stödet till unga jordbrukare följer därför formen (stöd per hektar) och den årliga cykeln enligt första pelaren och är ett sätt att höja inkomststödet för en grupp med större behov. Medlagstiftarna har dessutom gett medlemsstaterna ett antal alternativ för beräkningen av stödet. På så sätt detta kan medlemsstaterna anpassa sig bättre till sin nationella situation när de fastställer en lämplig stödnivå för unga

jordbrukare. En medlemsstat valde t.ex. att betala ut stöd till unga jordbrukare som en klumpsumma per jordbruksföretag.

När det gäller tidpunkten är stödet inom första pelaren inriktat på den första femårsperioden efter etablering, som anses vara svårast ekonomiskt sett. Etableringsstödet riktar sig enbart till nya aktörer, inte till de unga jordbrukare som redan är väletablerade i sektorn.

c) Resultatindikatorerna i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen (CMEF) är kopplade till den gemensamma jordbrukspolitikens specifika mål, inte till mål för individuella åtgärder, som det stöd inom första pelaren som ges till unga jordbrukare.

VI.

a) Landsbygdsutvecklingsåtgärderna programplaneras av medlemsstaterna på grundval av en behovsanalys av respektive programområde.

Den specifika åtgärden avseende etablering av unga jordbrukare är inte den enda åtgärden som inriktas på det allmänna målet att uppmuntra till generationsskifte (se kommissionens svar på punkt V).

c) Under den innevarande programperioden ska urvalskriterier tillämpas på denna insats (artikel 49 i förordning (EU) nr 1305/2013).

Om de ursprungliga budgettilldelningarna tog slut i början av programperioden hade medlemsstaterna möjligheten att omfördela ekonomiska anslag mellan åtgärderna när de ville under programperioden. Tilldelningen av budgetanslag till specifika åtgärder visar också på behovet av att säkerställa att de olika behoven tillgodoses på lämpligt sätt i förhållande till begränsade resurser.

d) Vad gäller den särskilda landsbygdsutvecklingsåtgärden till stöd för etablering av unga jordbrukare ger indikatorn ”antal etablerade unga jordbrukare” relevant information för att bedöma hur åtgärden har underlättat unga jordbrukares etablering. Mer allmänna överväganden om ”livskraft hos jordbruksföretag som får stöd” och ”generationsskifte” bör ingå i utvärderingen. När det gäller ”generationsskifte” bör effekterna av flera åtgärder beaktas i bedömningen, inte bara etableringsstöd.

Dessutom kan åtgärdens effekt aldrig observeras direkt med hjälp av en indikator. Detta måste göras i en utvärdering. I GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings plan för studier och utvärderingar har kommissionen angett att en sådan utvärdering ska inledas före utgången av 2017.

VII.

a) Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Kommissionen välkomnar rekommendationen, särskilt de aspekter som klart faller under kommissionens ansvar, men kan i detta skede inte göra några särskilda åtaganden i fråga om lagstiftningsförslag för perioden efter 2020.

b) Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

c) Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Kommissionen välkomnar rekommendationen, särskilt de aspekter som klart faller under kommissionens ansvar, men kan i detta skede inte göra några särskilda åtaganden i fråga om lagstiftningsförslag för perioden efter 2020.

INLEDNING

6. Denna rapport handlar om två instrument som uttryckligen ger stöd åt unga jordbrukare (dvs. tilläggsbetalningen inom första pelaren och etableringsåtgärden inom andra pelaren). Unga jordbrukare kan dock även dra nytta av ett stort antal andra GJP-instrument:

– Inom första pelaren får unga jordbrukare främst grundstöd (vilket i själva verket är en förutsättning för att beviljas stödet till unga jordbrukare), och vanligen miljöstödet ("stöd till jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön"). De kan också få kompletterande stöd i form av "frivilligt kopplat stöd" om de är berättigade till en åtgärd som har utformats av deras medlemsstat samt stöd för de första hektaren enligt "omfördelningsstödet" (om deras medlemsstat genomför det). Stödet till unga jordbrukare är i själva verket endast ett tillägg för att öka inkomststödet till denna kategori av jordbrukare. Baserat på det totala beloppet för det direktstöd som mottagarna av stödet till unga jordbrukare mottog 2015 uppskattar kommissionen att dessa stödmottagare under perioden 2015–2020 mottar totalt omkring 15 miljarder euro i direktstöd. Uppgifter om genomförandet 2015 visar att i hälften av medlemsstaterna fick mottagarna av stödet till unga jordbrukare i genomsnitt över 10 000 euro i direktstöd.

Inom andra pelaren har andra åtgärder förutom etableringsstödet till unga jordbrukare delvis programplanerats inom målet *Underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften*. Dessa åtgärder omfattar *Kunskapsöverföring och informationsåtgärder, Rådgivningstjänster samt företagslednings- och avbyttjänster inom jordbruket, Investeringar i fysiska tillgångar och Samarbete*. Totalt har omkring 6,7 miljarder euro programplanerats inom ovannämnda mål för perioden 2014–2020 (av vilket 80 % utgör den specifika etableringsåtgärden).

Andra stödformer inom landsbygdsutveckling, t.ex. stöd för infrastrukturer, bredbandsutveckling och förbättrade tjänster inom landsbygdsområden, kan anses ha en indirekt effekt på generationsskiften.

9. Se kommissionens svar på punkt 6.

10. Det är viktigt att nämna att

- det särskilda politiska målet med stödordningen för unga jordbrukare (första pelaren) är att tillhandahålla "ett inkomststöd till unga jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet [...] för att göra det lättare för unga jordbrukare att starta sin verksamhet och efter starten genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag". Se skäl 47 i förordning (EU) nr 1307/2013.
- Landsbygdsutveckling: Såsom anges i artikel 5.2 b i förordning (EU) nr 1305/2013 är syftet med fokusområde 2B att "underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften".

IAKTTAGELSER

17. Reglerna för första och andra pelaren fastställs på EU-nivå, men genomförandet förvaltas direkt av varje medlemsstat enligt den så kallade principen om delad förvaltning.

Det är således de nationella myndigheterna som är ansvariga för förvaltningen och kontrollen av direktstöd till jordbrukare inom första pelaren i sin medlemsstat. Varje medlemsstat har även viss flexibilitet att välja hur de beviljar stöden så att de kan ta hänsyn till de nationella jordbruksförhållandena, som varierar stort inom EU.

Inom andra pelaren begränsas kommissionens roll i landsbygdsutvecklingsprogrammen av att det är de förvaltande myndigheterna som inrättar förfaranden för att säkerställa ett ändamålsenligt, effektivt och samordnat genomförande av ESI-fonderna (artikel 27 i förordning (EU) nr 1303/2013).

19. Tilläggsbetalningen till unga jordbrukare ger ökat inkomststöd för denna grupp under en period då behoven uppskattas vara högre.

Eftersom det ingår i direktstödet följer det dock samma regler: standardiserat stöd, frikopplat från produktionen, som beviljas årligen per hektar till alla jordbrukare som uppfyller villkoren för stödberättigande och lämnar in en ansökan om stöd.

Med tanke på det höga antalet mottagare av direktstöd (nästan 7 miljoner jordbrukare) är det svårt att göra en djupgående bedömning av de behov som de sökande har, och med tanke på dataskyddslagstiftningen kan det till och med vara omöjligt.

Inom andra pelaren är det ett uttryckligt krav enligt den rättsliga ramen för landsbygdsutvecklingsstöd (artikel 8 i förordning (EU) nr 1305/2013, landsbygdsutvecklingsprogram) att medlemsstaterna ska programplanera landsbygdsutvecklingsåtgärder på grundval av en behovsanalys av de respektive programområdena.

20. Bestämmelserna om direkt inkomststöd föreskriver inte hur jordbrukarna bör använda medlen, och anger inte specifika kostnader som bör täckas av stödet. Det är jordbrukarna som bedömer hur stödet bäst kan användas under etableringsfasen.

Mervärdet består således i att säkerställa ett ökat stöd för nyetablerade unga jordbrukare i hela EU, eftersom stödordningen är obligatorisk för medlemsstaterna.

22. Några val som gäller genomförandet har delegerats till medlemsstaterna, eftersom de är mest lämpade att uppskatta antalet nya unga jordbrukare som etablerar sig under ett visst år och deras eventuella storlek och behov. Utifrån detta beviljar de sedan stöd till unga jordbrukare med hänsyn till det maximala belopp som de har tillgängligt för detta ändamål. Med tanke på den höga subsidiaritetsgraden och enligt principen om delad förvaltning förväntas medlemsstaterna göra dessa val i linje med ordningens politiska mål och sina nationella omständigheter.

23. Det är ett uttryckligt krav enligt den rättsliga ramen för landsbygdsutvecklingsstöd (artikel 8 i förordning (EU) nr 1305/2013, landsbygdsutvecklingsprogram) att medlemsstaterna ska programplanera landsbygdsutvecklingsåtgärder på grundval av en behovsanalys av de respektive programområdena.

24. Se kommissionens svar på punkterna 19 och 20.

a) Kommissionen anser att stödordningen för unga jordbrukare, tillsammans med de andra direktstöd som unga jordbrukare får, kan bidra till att förbättra tillgången till mark för unga jordbrukare, eftersom stödet inte är öronmärkt för någon särskild typ av utgifter och jordbrukarna kan välja att använda det för att arrendera eller köpa ny mark.

Tillsammans med möjligheten för unga jordbrukare att öka värdet på sina stödrätter till det regionala/nationella genomsnittet via reserven, uppmuntrar stödordningen för unga jordbrukare dessutom föräldrar till unga jordbrukare att överföra sina jordbruksföretag till den yngre generationen. Sådana överföringar inom familjen är ett mycket vanligt sätt för europeiska jordbrukare att få tillgång till mark.

b) Det ökade inkomststöd som nyetablerade jordbrukare mottar inom direktstödet ökar deras kapital. Det kan därför användas direkt för att driva jordbruksföretaget eller som ett sätt att underlätta tillgång till kredit (genom att andelen eget kapital i investeringen ökar).

c) Enligt subsidiaritetsprincipen är det medlemsstaterna som fastställer de kompletterande villkoren för stödberättigande i fråga om unga jordbrukares kompetens och utbildning, och de förväntas tillämpa subsidiaritetsprincipen för att införa de krav som de anser vara relevanta med tanke på de nationella förhållandena.

25.

b) Unga jordbrukare kan kombinera etableringsstödet med inkomststöd, vilket innebär att de kan öka sitt stöd.

c) Unga jordbrukare kan kombinera etableringsstödet med olika former av stöd för att förvärva kompetens (t.ex. utbildning, utbyten mellan jordbruk, rådgivningstjänster osv.).

Särskild rådgivning till nyetablerade jordbrukare omfattas av de rådgivningstjänster som stöds på landsbygdsutvecklingsområdet (artikel 15.4 g i förordning (EU) nr 1305/2013).

26. Se kommissionens svar på punkt 10.

27. Interventionslogiken utgörs per definition av förenklade och schemalagda beskrivningar av hur de politiska insatserna är avsedda att fungera. Generationsskifte är ett mellanliggande steg för att bidra till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft och jordbruksföretagens inkomster, för vilket lämpliga indikatorer har fastställts i CMEF.

28.

a) Målgruppen för första pelarens stöd till unga jordbrukare har fastställts just i avsikt att nå ut till så många jordbrukare som möjligt som är upp till 40 år gamla som nyetablerar sig som ansvariga för sitt jordbruksföretag, utan att begränsa det till sektorer eller områden.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkt 28 b och c.

Kommissionen anser inte att det är lämpligt att på förhand fastställa en procentandel för hur stor del stödet till unga jordbrukare ska utgöra av unga jordbrukares inkomst. Jordbruksarbetsenheter visar till exempel de bakomliggande tendenserna för sektorsinkomst och arbetskraftsinsats.

d) Se kommissionens svar på punkterna 19, 20 och 24 a, särskilt eftersom en effekt även förväntas för överföringar av jordbruksföretag och etableringsbeslut.

30. Under den innevarande programperioden programplaneras åtgärden för etablering av unga jordbrukare (tillsammans med andra) mot målet att "underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften" (fokusområde 2B).

Kommissionens gemensamma svar avseende punkt 30 b och c.

Målordikatorn utgör en rimlig proxyvariabel för det specifika målet för det fokusområde som den har fastställts för: "underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften."

d) Kopplingen mellan etableringsstödet inom landsbygdsutvecklingspolitiken och de behov som tillgodoses ska beskrivas i affärsplanen.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkt 31 a, b, c och d.

Det är medlemsstaternas ansvar att säkerställa samordning med nationella stödåtgärder. Kommissionen har inte befogenhet att övervaka alla nationella stödåtgärder och säkerställa en sådan samordning.

32. Det är medlemsstaternas ansvar att säkerställa samordning med nationella stödåtgärder.

Det är också skälet till att det är medlemsstaternas ansvar att fastställa den exakta stödnivån och hektargränsen enligt första pelaren (inom vissa gränser som fastställs i EU-lagstiftningen för att säkerställa konsekvens).

I Frankrike finns det t.ex. en särskild enhet inom jordbruksministeriet (*bureau de financements des entreprises*), som endast arbetar med att utforma stöd till unga jordbrukares företag och samordna alla åtgärder på nationell nivå och EU-nivå.

33. Det finns en inbyggd komplementaritet i insatserna, eftersom det stöd som ges via de två pelarna har olika mål: stödet till unga jordbrukare ger ytterligare inkomst under en period av högst fem år, vilket kompletterar engångsstödet till etablering med avseende på utveckling av landsbygden, baserat på en affärsplan.

Det är medlemsstaternas ansvar att säkerställa samordning med nationella stödåtgärder. På EU-politisk nivå finns det möjligheter att inrätta en sådan samordning. (Se kommissionens svar på punkt V.)

38.

a) När det gäller första pelaren, se kommissionens svar på punkt 24 c.

På landsbygdsutvecklingsområdet inriktas stödet till nyetablering av unga jordbrukare med hjälp av urvalskriterier (artikel 49 i förordning (EU) nr 1305/2013).

b) Att tillämpa urvalsförfaranden är ett krav för medlemsstaterna inom andra pelaren (artikel 49 i förordning (EU) nr 1305/2013).

d) Direktstöd följer en årlig cykel där alla villkor för stödberättigande ska vara uppfyllda varje år och allt stöd utbetalas årligen. Stödet är begränsat till en period av högst fem år.

När det gäller landsbygdsutveckling ges stödet under en tidsperiod på högst fem år.

40. Se kommissionens svar på punkt 19.

42.

a) Se kommissionens svar på punkt 24 c.

b) Inom första pelaren har medlemsstaterna möjlighet att öka inkomststödet i områden med naturliga begränsningar – en möjlighet som endast två medlemsstater har använt hittills (DK, SI). Direktstöd måste ses som en helhet (inte enbart stödet till unga jordbrukare), eftersom det består av en kombination av de olika element som används för att justera inkomststödet beroende på de behov som identifieras.

c) Den föreslagna inriktningen skulle innebära att inkomststöd ges på grundval av projekturval, vilket inte är den typ av instrument som har förordats hittills. Direktstödet har omkring 7 miljoner mottagare, men det är fortfarande osäkert om det är genomförbart att göra projekturvalen (trots att det endast skulle gälla mottagare av tilläggsbetalningen) på grundval av sådana kriterier.

Ruta 2 – Exempel på jordbruksföretag som inte behövde det kompletterande stödet till unga jordbrukare inom första pelaren för att bli livskraftiga

Spanien (Andalusien)

Det bör noteras att dessa två stödmottagare skiljer sig från andra jordbrukare. Endast 1 % av jordbruksföretagen i Spanien har en inkomst nära eller över 400 000 euro (uttryckt i gårdsnettomervärde), en indikator som har hållit sig tämligen stabil över tiden. Detta gäller även om man ser på jordbruksföretag i hela Andalusien. Endast 0,5 % av det totala antalet jordbruksföretag i regionen hade en inkomst på mellan 500 000 och 750 000 euro (uppgifter från 2010).

43. Kommissionen anser att fall där stöd beviljas trots att unga jordbrukare har en underordnad roll i verksamheten inte uppfyller förordningen. Begreppet gemensam kontroll infördes av lagstiftarna för att ta hänsyn till att unga jordbrukare ofta inleder sin verksamhet genom att arbeta tillsammans med äldre jordbrukare.

I EU drivs många jordbruksföretag tillsammans av unga och äldre jordbrukare, och det är skälet till att reglerna föreskriver att tilläggsbetalningen till unga jordbrukare endast beviljas när unga

jordbrukare åtminstone utövar ”gemensam kontroll”. Om unga jordbrukare har en underordnad roll i jordbruksföretaget är de helt enkelt inte berättigade till stödet till unga jordbrukare, eftersom de inte har faktisk kontroll.

Kommissionen har tillhandahållit en tolkning till medlemsstaterna (och till Europeiska revisionsrätten) i form av skrivelser¹ och förklaringar under en workshop för sakkunniga² av begreppet gemensam kontroll vad avser unga jordbrukare som är juridiska personer.

För att utöva faktisk och långsiktig kontroll måste unga jordbrukare uppfylla **kumulativa** villkor, nämligen att ha en andel av kapitalet, kunna delta i beslutsprocessen om driften (även ekonomiskt) av den juridiska personen, och kunna utöva den dagliga förvaltningen av den juridiska personen.

Medlemsstaterna måste tillämpa kriteriet faktisk och långsiktig kontroll genom att beakta både sin nationella bolagsrätt och de individuella omständigheterna i ärendet i fråga (stadgar osv.).

Denna tolkning ingår i GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings relevanta granskningsförfaranden.

Definitionen av jordbrukare och bestämmelsen om aktiva jordbrukare är tillämpliga på nivån för stödmottagare (dvs. den juridiska personen).

Ruta 3 – Exempel på ett jordbruksföretag som får stödet till unga jordbrukare trots att den unga personen endast har en underordnad roll i företaget

Italien (Emilia-Romagna)

Kommissionen bestrider inte att revisionsrätten har observerat ett sådant fall. Sådana fall visar dock på problem med dåligt genomförande (inklusive kontroller) trots den tolkning av gemensam kontroll som har getts.

Vad gäller proportionalitet påminner kommissionen om att den rättsliga ramen inte föreskriver att stödet ska stå i proportion till den unga jordbrukarens roll. Den unga personen måste dock kontrollera (ensam eller gemensamt) den juridiska personen.

Definitionen av jordbrukare och bestämmelsen om aktiva jordbrukare är tillämpliga på nivån för stödmottagare (dvs. den juridiska personen).

Kommissionen bestrider inte att revisionsrätten har observerat ett sådant fall. Sådana fall visar dock på problem med dåligt genomförande (inklusive kontroller) trots den tolkning av gemensam kontroll som har getts. Att vara aktieägare är inte ett tillräckligt villkor för att fastställa att gemensam kontroll föreligger (se kommissionens svar på punkt 43).

46. Om stöd beviljas till jordbrukare som inte deltar i den dagliga driften av jordbruksföretaget innebär det att definitionen av unga jordbrukare i artikel 50.2 i förordning (EU) nr 1307/2013 inte respekteras. Stöd till unga jordbrukare är endast tillgängligt för unga jordbrukare som är etablerade som den **ansvariga personen för jordbruksföretaget**. Fall av bristande efterlevnad som upptäcks av kommissionen ska granskas under avslutandet av räkenskaperna.

Vad gäller behörighet att använda mark ska följande noteras: Enligt rättspraxis (målen C-61/09 och C-375/08) kan medlemsstaterna inte kräva mycket specifika behörighetsvillkor för mark. I

¹ Skrivelser till Danmark (Ares(2015)162942 – 15.1.2015), Nederländerna (Ares(2015)1173220 – 17.3.2015) och Estland (Ares(2016)6004433 – 19.10.2016) som har tillhandahållits i god tid för samråd med medlemsstaternas myndigheter via CIRCABC.

² Workshop för sakkunniga: ”Stöd till unga jordbrukare – utbyte av medlemsstaternas erfarenheter av genomförande och kontroll”, som anordnades den 23 september 2015 (dokumentation finns tillgänglig för medlemsstaterna i CIRCABC).

förordning (EU) nr 1307/2013 föreskrivs att jordbrukaren ska ”förfoga över” marken vid ett datum som fastställts av medlemsstaten (kopplat till det senaste datumet för ansökan om direktstöd). Detta kan baseras på vilken typ av kontrakt som helst (även muntliga kontrakt enligt vissa nationella civillagar), genom antingen arrende, försäljning eller andra rättsliga villkor.

I tveksamma fall har medlemsstaterna rätt att begära mer information från jordbrukarna om deras behörighet att använda marken.

48. Dessa siffror avspeglar endast tilläggsbetalningen till unga jordbrukare, inte det faktiska inkomststöd som ges till nyetablerade unga jordbrukare inom första pelaren (se kommissionens svar på punkt 6).

49. Denna iakttagelse visar att beloppen fyller en funktion i inkomststödet genom att täcka oundvikliga utgifter, inklusive löpande utgifter, och kompensera för inkomstbortfall i deras marknadsintäkter.

50. Det är medlemsstaterna som beslutar vilken beräkningsmetod de vill använda för tilläggsbetalningen till unga jordbrukare. De kan koppla tilläggsbetalningens belopp till genomsnittligt stöd per hektar eller till grundstödet, eller bevilja en klumpsumma per jordbrukare. Italien och Spanien har beslutat att basera beräkningen på det genomsnittliga värdet på stödrättigheter.

Det är dock viktigt att förtydliga att

- unga jordbrukare som inte har några stödrätter alls är en prioriterad kategori för tilldelning av stödrätter från den nationella reserven, och i ett sådant fall beviljas de stödrätter till ett värde som motsvarar det nationella/regionala genomsnittet,

- unga jordbrukare som har stödrätter under det nationella/regionala genomsnittet har rätt till en ökning av värdet på deras stödrätter från reserven.

Tack vare reserven av stödrätter blir därför unga jordbrukare som inte ärver eller erhåller stödrätter av högt värde som tidigare har tillhört andra jordbrukare i allmänhet mindre straffade.

51. Stödet är visserligen begränsat till de första fem åren efter det att den unga jordbrukaren först startade sin verksamhet, men denna femårsperiod bör minskas med det antal år som har förflutit mellan etableringen och den första ansökan till stödordningen. Den sammanlagda varaktigheten och tidpunkten för stödet beror således både på tidpunkten för etableringen och när ansökan lämnas in.

Se dessutom kommissionens svar på punkt 19.

54. Det ska noteras att Andalusien från och med den 7 april 2017 har återinfört urvalskriteriet att sökande som etablerar sig på grund av att en jordbrukare förtidspensionerade sig får fler poäng.

56. Tröskeln för urval av projekt inom andra pelaren i Puglia var inte särskilt låg (30 %). Totalt genomfördes fyra ansökningsomgångar (tre mellan slutet av 2009 och början av 2011, och en i mitten av 2015), och under varje ansökningsomgång avsågs vissa projekt eftersom de inte nådde minimipoängströskeln.

För att undvika att utesluta stödmottagare som hade uppnått den högsta tillåtna åldern mellan två ansökningsomgångar rekommenderade kommissionens avdelningar enligt sin rådgivande funktion samtliga förvaltande myndigheter att a) fördela tillgängliga resurser mer enhetligt under 2014–2020, b) inleda flera ansökningsomgångar under hela programperioden, c) fastställa tillräckligt ambitiösa urvalskriterier för att det ska vara möjligt att rikta stödet mot de mest lämpade stödmottagarna när det gäller kvalitet och behov.

57. Som medlem i övervakningskommittén har kommissionen vid ett flertal tillfällen informerat den förvaltande myndigheten om att minimitröskeln på 1 poäng var alldeles för låg. Det nämndes även

att om en sökande inte fick 2 poäng skulle stödbeloppet minskas med 10 %. I den senaste ändringen av urvalskriterierna, som gäller från och med den 7 april 2017, har minimitröskeln ändrats till 6 poäng (av högst 29 poäng, vilket ger en tröskel på 20 %) med en minskning av stödet på 10 % om ansökan totalt får mindre än 7 poäng.

61. Kommissionen anser att de gällande rättsliga bestämmelserna (artikel 5.1 a i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 807/2014) ger medlemsstaterna möjlighet att bland annat begära att uppgifter om den första uppskattningen av jordbruksföretagens inkomster ska ingå i affärsplanen.

Förutom att kravet att utarbeta en affärsplan främjar etableringsåtgärden ekonomisk livskraft för de jordbruksföretag som får stöd på andra sätt:

- Stödet beviljas endast unga jordbrukare som har ”tillräckliga yrkesfärdigheter och yrkeskvalifikationer”.
- Genomförande av en affärsplan är ett villkor för stödet.
- Stödet ges endast till jordbruksföretag med en minsta ekonomisk storlek (som fastställs av medlemsstaterna).

Dessutom kan unga jordbrukare dra nytta av ett antal landsbygdsutvecklingsåtgärder som främjar ekonomisk livskraft.

Ruta 4 – Lite bevis på bättre livskraft

Spanien

Se kommissionens svar på punkt 61 om affärsplaner.

De nämnda villkoren ingår i definitionen av prioriterade jordbruksföretag enligt den spanska lagstiftningen. Under programperioden 2007–2013 var etablering som prioriterat jordbruksföretag (enligt vad som fastställs i den nationella ramen) en av möjligheterna, och i detta fall var bidraget större. Från och med 2011 blev etablering som prioriterat jordbruksföretag även ett urvalskriterium. Därför gjordes en del av urvalet med hänsyn till dessa villkor. Det är fortfarande de regionala myndigheterna som har kontrollansvaret. När det gäller kontroller av jordbruksföretagens status som prioriterade har korrigerande åtgärder nyligen vidtagits (efter en revision som utfördes av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling 2015).

Affärsplanen upprättas med målet att utveckla jordbruksverksamheter baserat på investeringar, utbildning, rådgivningstjänster etc. Effekten av generationsskiftet måste leda till bättre strukturerade jordbruksföretag och modernisering av dem, vilket i sin tur ger livskraft.

65. Stödnivåerna kan visserligen moduleras enligt affärsplanens ambitionsnivå, men som kommissionen klargjorde för medlemsstaterna i landsbygdsutvecklingskommittén den 18 mars 2015, kan stödet inte kopplas till genomförandet av specifika investeringar i affärsplanen.

66. Polens metod följde en förenklingslogik för tillhandahållandet av stödet.

69.

c) Kommissionen ansvarar även för att rapportera om den gemensamma jordbrukspolitikens resultat i stort.

70. I CMEF definieras en uppsättning indikatorer som medlemsstaterna ska använda för att mäta GJP-resultaten mot de mål som fastställs i artikel 110 i förordning (EU) nr 1306/2013, inte per enskild åtgärd.

71. Eftersom flera åtgärder ofta bidrar till samma mål bör åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet bedömas under en utvärdering, och inte observeras direkt via resultat- eller

outputindikatorer. Av detta skäl är indikatorerna kopplade till specifika mål (resultatindikatorer) och allmänna mål (outputindikatorer).

b) Kommissionen anser att målindikatorn utgör en rimlig proxyvariabel för det specifika mål för det fokusområde som den har fastställts för: ”underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften.”

En rimlig balans måste skapas mellan definitionen av övervakningsindikatorer, deras kostnadseffektivitet och tillgången till uppgifter.

Bedömningen av allmänna utfall av åtgärder som fått stöd (t.ex. jordbruksföretagens livskraft, generationsskiften, jobbskapande, höjd utbildnings- och innovationsnivå för unga jordbrukare osv.) bör ske inom ramen för en utvärdering, där CMEF-indikatorerna endast har en stödjande funktion.

c) Urvalsförfarandena för jordbruksföretag som deltar i informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter (FADN) kan inte utformas så att de garanterar att uppgifterna är representativa för alla möjliga GJP-åtgärder, men ger däremot användbara uppgifter om andra kriterier, t.ex. jordbrukarens ålder och mottaget stöd.

74. Kommissionen planerar att avsluta sin granskning av efterhandsutvärderingarna av landsbygdsutvecklingsprogrammen och kommer att ge feedback till medlemsstaterna. Före utgången av 2017 kommer den även att tillhandahålla en sammanfattning av de viktigaste resultaten på grundval av samtliga utvärderingar.

Svar på tredje strecksatsen:

Kommissionen planerar att avsluta sin granskning av efterhandsutvärderingarna av landsbygdsutvecklingsprogrammen i slutet av maj 2017.

Svar på fjärde strecksatsen:

Kommissionen planerar att avsluta sin granskning av efterhandsutvärderingarna av landsbygdsutvecklingsprogrammen i slutet av maj 2017.

77. Se kommissionens svar på punkterna 24 a och 61.

79. Att underlätta unga jordbrukares tillgång till kredit från affärsbanker är inte ett uttryckligt mål för EU:s stöd till unga jordbrukare, men genom att stärka mottagarnas ekonomiska ställning bidrar det till att förbättra deras tillgång till finansiering. Under de senaste åren har kommissionen dock i hög grad verkat för och underlättat användningen av finansieringsinstrument inom landsbygdsutvecklingen, även för unga jordbrukare.

82. Kommissionen håller med om att det är svårt att fastställa sambandet mellan de åtgärder som vidtas till förmån för unga jordbrukare, deras företags livskraft och antalet unga jordbrukare. Detta kan inte göras genom att bara undersöka en uppsättning indikatorer, utan måste analyseras noggrant i en utvärdering. Kommissionen avser att inleda en utvärdering av generationsskiften i slutet av 2017, men det bör även noteras att stödet inom första pelaren infördes först 2015.

Stöd som ges till unga jordbrukare inom andra pelaren bidrar på flera olika sätt till deras jordbruksföretags ekonomiska livskraft. Se kommissionens svar på punkt 61.

83.

b) Målindikatorn utgör en rimlig proxyvariabel för det specifika mål för fokusområdet som den har fastställts för: ”underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften.”

Eftersom flera åtgärder ofta bidrar till samma mål bör åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet bedömas under en utvärdering, och inte observeras direkt via resultat- eller outputindikatorer. Av

detta skäl är indikatorerna kopplade till specifika mål (resultatindikatorer) och allmänna mål (outputindikatorer).

En rimlig balans måste skapas mellan definitionen av övervakningsindikatorer, deras kostnadseffektivitet och tillgången till uppgifter.

Bedömningen av allmänna utfall av åtgärder som fått stöd (t.ex. jordbruksföretagens livskraft, generationsskiften, jobbskapande, höjd utbildnings- och innovationsnivå för unga jordbrukare osv.) bör ske inom ramen för en utvärdering, där CMEF-indikatorerna endast har en stödande funktion.

Se kommissionens svar på punkterna 70–82.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

85. Unga jordbrukare kan dra nytta av en rad andra GJP-instrument (se kommissionens svar på punkt 6). Det totala stödet till unga jordbrukare inom första pelaren består av tilläggsbetalningen och beloppen i de olika lagren av stöd till unga jordbrukare inom första pelaren. Det är denna kombination av olika lager som modulerar inkomststödet efter vissa behov och enligt medlemsstaternas genomförandeval.

87. Unga jordbrukares etablering och utveckling av ny ekonomisk verksamhet inom jordbrukssektorn innebär en ekonomisk utmaning.

Inom ramen för direktstödet syftar stödet till unga jordbrukare till att bevilja ökat inkomststöd till nyetablerade unga jordbrukare (jämfört med andra jordbrukare) i form av en tilläggsbetalning till grundstödet. Se kommissionens svar på punkterna V, 6, 17, 19 och 20.

På landsbygdsutvecklingsområdet är det medlemsstaterna som ska definiera och kvantifiera förväntade resultat med hjälp av målandikatorer. Målet för stödet definieras särskilt i artikel 5.2 b i förordning (EU) nr 1305/2013: ”underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften.” Bedömningen av stödets effekter måste utvärderas.

88.

a) Generationsskifte är en politisk prioritering och stora insatser görs i detta hänseende, men är däremot inte ett fristående och allmänt mål i sig för den gemensamma jordbrukspolitik i den fastställda interventionslogiken.

De olika typerna av stöd inom första och andra pelaren är kompletterande till sin karaktär och kräver inte omfattande samordning från medlemsstaternas sida, särskilt eftersom de kan vara kumulativa.

Se även kommissionens svar på punkterna V och 19–33.

b) Stödet till unga jordbrukare är en tilläggsbetalning till grundstödet som riktar sig till nyetablerade unga jordbrukare och tillhandahålls som en del av det övergripande systemet med frikopplat arealbaserat direktstöd.

Se även kommissionens svar på punkterna 39–51 och 85.

c) På landsbygdsutvecklingsområdet samordnas även etableringsstödet med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder (utöver investeringar), såsom kunskapsöverföring och rådgivningstjänster.

Rekommendation 1 – Förbättra interventionslogiken genom att stärka behovsbedömningen och fastställa Smart-mål

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Kommissionen välkomnar rekommendationen, särskilt de aspekter som klart faller under kommissionens ansvar, men kan i detta skede inte göra några särskilda åtaganden i fråga om lagstiftningsförslag för perioden efter 2020.

Kommissionen kommer att analysera och överväga möjliga relevanta politiska instrument för stöd till unga jordbrukare samt instrumentens interventionslogik i samband med utarbetandet av framtida lagstiftningsförslag.

Kommissionen kommer att fortsätta att utarbeta relevanta studier och undersökningar på EU-nivå om vilka behov som kan tillgodoses genom EU:s politiska instrument, och kommer att fortsätta att främja bästa praxis via sin nätverksverksamhet.

Kommissionen kommer även att överväga definitionen av Smart-mål i fråga om eventuellt framtida EU-stöd till unga jordbrukare samt en lämplig resultatram för detta.

Med tanke på de olika villkoren och territoriella förhållandena i EU kan kommissionen dock inte fylla medlemsstaternas funktion när det gäller detaljerade bedömningar av unga jordbrukares specifika behov, val och formulering av instrument som finns tillgängliga på nationell nivå eller EU-nivå och kvantifiering av förväntade resultat av det stöd som ges.

89.

a) Se även kommissionens svar på punkterna 19, 24 c och 43–45.

När det gäller gemensam kontroll kan medlemsstaternas bristande genomförande av EU-lagstiftningen mycket riktigt leda till att stöd ges till jordbruksföretag där unga jordbrukare endast har en underordnad roll i beslutsfattandet. Kommissionen har utfärdat riktlinjer till medlemsstaterna om hur begreppet långsiktig och ändamålsenlig kontroll ska tillämpas, och har tagit med denna aspekt i avslutandet av räkenskaperna.

b) I sin rådgivande funktion har kommissionens avdelningar rekommenderat alla förvaltande myndigheter att a) fördela tillgängliga resurser mer enhetligt under 2014–2020, b) inleda flera ansökningsomgångar under hela programperioden, c) fastställa tillräckligt ambitiösa urvalskriterier för att det ska vara möjligt att rikta stödet mot de mest lämpade stödmottagarna när det gäller kvalitet och behov.

Rekommendation 2 – Rikta åtgärderna bättre

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

När det gäller första pelaren noterar kommissionen behovet av tydligare kriterier för gemensam kontroll av jordbruksföretag som drivs som juridisk person, men framhåller följande:

- Bedömningen av den roll som unga jordbrukare spelar i juridiska personer är kopplad till viktiga aspekter på nationell nivå, särskilt den nationella bolagsrätten, som varierar stort inom EU.
- Unga jordbrukare arbetar ofta tillsammans med äldre jordbrukare i gemensamma jordbruksföretag och tar gradvis över kontrollen.
- Diversifiering av jordbruk är en viktig aspekt av den gemensamma jordbrukspolitiken.

I fråga om andra pelaren anser kommissionen att de olika delarna av denna rekommendation (tillämpa tydliga urvalskriterier – även vid gemensamma etableringar, tillämpa minimitrösklar och kräva affärsplaner) redan omfattas av den befintliga rättsliga ramen. I sin rådgivande roll kommer kommissionen att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att förbättra kvaliteten på de obligatoriska affärsplanerna, och mer allmänt förbättra urvalsprocessens kvalitet.

90.

a) I CMEF definieras en uppsättning indikatorer som medlemsstaterna ska använda för att mäta GJP-resultaten mot de mål som fastställs i artikel 110 i förordning (EU) nr 1306/2013, inte per enskild åtgärd.

Se även kommissionens svar på punkterna 70–71.

b) Kommissionen anser att målindikatorn utgör en rimlig proxyvariabel för det specifika mål för fokusområdet som den har fastställts för: ”underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften.” Eftersom flera åtgärder ofta bidrar till samma mål bör åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet bedömas under en utvärdering, och inte observeras direkt via resultat- eller outputindikatorer.

Bedömningen av allmänna utfall av åtgärder som fått stöd (t.ex. jordbruksföretagens livskraft, generationsskiften, jobbskapande, höjd utbildnings- och innovationsnivå för unga jordbrukare osv.) bör ske inom ramen för en utvärdering, där CMEF-indikatorerna endast är en aspekt.

En rimlig balans måste skapas mellan definitionen av övervakningsindikatorer, deras kostnadseffektivitet och tillgången till uppgifter.

Se kommissionens svar på punkterna 70–83.

Rekommendation 3 – Förbättra övervaknings- och utvärderingssystemet

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Kommissionen välkomnar rekommendationen, särskilt de aspekter som klart faller under kommissionens ansvar, men kan i detta skede inte göra några särskilda åtaganden i fråga om lagstiftningsförslag för perioden efter 2020.

Kommissionen lämnar dock följande exakta svar:

– Första strecksatsen: Kommissionen är starkt engagerad i att förbättra resultatramen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020, men det konkreta sättet att uppnå detta beror på den nya politiska situationen i stort. Övervaknings- och utvärderingssystemet måste dock vara proportionerligt och ge värde för pengarna. I detta sammanhang är det absolut nödvändigt att skapa rätt balans mellan övervaknings- och utvärderingssystemets omfattning och djup och relaterade kostnader och bördor. Eftersom flera åtgärder ofta bidrar till samma mål bör åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet bedömas under en utvärdering, och inte observeras direkt via resultat- eller outputindikatorer. Av detta skäl är indikatorerna kopplade till specifika mål (resultatindikatorer) och allmänna mål (outputindikatorer).

– Andra strecksatsen: Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna. Kommissionen kommer att övervaka framstegen med genomförandet av åtgärderna och verktygen för generationsskifte.

– Tredje strecksatsen: Kommissionen åtar sig att upprätthålla höga standarder hos de utvärderingar som görs på EU-nivå. Med tanke på risken för alltför stora administrativa bördor är det dock nödvändigt att finna en balans mellan vad som kan göras med hjälp av övervakning och utvärdering.

Kommissionen kommer att fortsätta att främja utbytet av bästa praxis om indikatorer och dra lärdom av erfarenheterna, men möjligheten att konkret integrera programspecifika indikatorer i systemet med gemensamma indikatorer måste övervägas från fall till fall, och kommer att bero på möjligheten att tillämpa dessa indikatorer på EU-nivå.

När det gäller ”generationsskifte” bör effekterna av flera åtgärder beaktas i bedömningen på EU-nivå, inte bara effekterna på unga jordbrukares etablering. Detta måste göras i en utvärdering. I GD

Jordbruk och landsbygdsutvecklings plan för studier och utvärdering har kommissionen angett att en utvärdering av generationsskifte ska inledas före utgången av 2017.

| Händelse | Datum |
|---|--------------|
| Revisionsplanen antas / Revisionen inleds | 16.3.2016 |
| Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt) | 30.3.2017 |
| Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet | 31.5.2017 |
| Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk | 28.6.2017 |

Antalet unga jordbrukare minskade från 3,3 miljoner 2005 till 2,3 miljoner 2013. EU anslog 9,6 miljarder euro till unga jordbrukare 2007–2020 för att främja generationsskifte i jordbruket. Revisionsrätten konstaterade att stödet ofta är dåligt definierat, det vill säga att förväntade resultat och effekter inte specificeras. När det gäller första pelaren (direktstöd) tillhandahålls stödet i en standardiserad form som inte tillgodoser de unga jordbrukarnas behov annat än som en extra inkomst. När det gäller andra pelaren (landsbygdsutveckling) tillgodoser stödet de unga jordbrukarnas behov bättre och leder till specifika åtgärder (t.ex. övergång till ekologiskt jordbruk och vatten- eller energibesparande initiativ), men förvaltningsmyndigheterna använde inte alltid urvalsförfaranden för att prioritera de bästa projekten. Revisionsrätten rekommenderar att man definierar målen bättre och riktar EU-stödet för att främja generationsskifte på ett ändamålsenligt sätt.

40
1977-2017



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europeiska unionen, 2017

Kopiering tillåten med angivande av källan.