



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 6

2013

HEB BEN DE LIDSTATEN EN DE COMMISSIE
KOSTENEFFECTIVITEIT BEREIKT MET DE
MAATREGELEN TER DIVERSIFICATIE VAN DE
PLATTELANDSECONOMIE?



Speciaal verslag nr. 6 // 2013

HEBBEN DE LIDSTATEN EN DE COMMISSIE KOSTENEFFECTIVITEIT BEREIKT MET DE MAATREGELEN TER DIVERSIFICATIE VAN DE PLATTELANDSECONOMIE?

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 6 // 2013

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2013

ISBN 978-92-9241-302-6
doi:10.2865/90317

© Europese Unie, 2013
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

WOORDENLIJST

I–VIII **SAMENVATTING**

1–10 **INLEIDING**

11–13 **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

14–84 **OPMERKINGEN**

14–43 **DEEL ÉÉN — ZIJN DE DIVERSIFICATIEMAATREGELEN ZODANIG OPGEZET EN UITGEVOERD DAT ZE DOELTREFFEND BIJDRAGEN AAN DE GROEI EN WERKGELEGENHEID?**

18–22 DE GEKOZEN DOELSTELLINGEN WAREN RUIM EN HIELDEN NIET ALTIJD VERBAND MET HET SCHEPPEN VAN VOORWAARDEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEIDSKANSEN

23–24 DE COMMISSIE KEURDE POP'S GOED ONDANKS TEKORTKOMINGEN

25–26 DE DOOR DE GECONTROLEERDE LIDSTATEN GESTELDE VOORWAARDEN/CRITERIA VOOR SUBSIDIABILITEIT BEPERKEN DE REIKWIJDTE VAN DE STEUN VOOR DIVERSIFICATIE NIET

27–38 DE SELECTIEPROCEDURES RICHTTEN DE FINANCIERING NIET OP DE BESTE PROJECTEN

39–40 GEEN PROACTIEF BEHEER VAN DE MAATREGELEN

41–43 DE COMMISSIE MAAKTE TE WEINIG GEBRUIK VAN PRESTATIEGEGEVENS OM DE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN DE DIVERSIFICATIEMAATREGELEN TE VERBETEREN

44–71 **DEEL TWEE — WERDEN DE RISICO'S VOOR DE EFFICIËNTIE EN ZUINIGHEID VOLDOENDE BEPERKT?**

49–62 EFFICIËNTIE

49–50 DE CONTROLES VAN DE LIDSTATEN GEVEN WEINIG ZEKERHEID OVER DE FINANCIËLE DUURZAAMHEID VAN PROJECTEN

51–57 DE PROGRAMMERING EN UITVOERING VAN DE MAATREGEL DOOR DE LIDSTATEN BEPERKEN HET RISICO VAN BUITENKANSEFFECT NIET OP DOELTREFFENDE WIJZE...

58–62 ... EN VERPLAATSING

63–71 ZUINIGHEID

64–66 GEBREKKIGE CONTROLES OP DE REDELIJKHEID VAN DE KOSTEN

67–71 ADMINISTRATIEVE LAST BELEMMERT EEN DOELTREFFENDE EN DOELMATIGE UITVOERING VAN DE PROGRAMMA'S

72–84 **DEEL DRIE — WERDEN ER DAADWERKELIJK DOELTREFFENDE EN DOELMATIGE PROJECTEN GEFINANCIERD?**

75–81 ONTBREKENDE TOEZICHTINFORMATIE EN WISSELENDE PROJECTRESULTATEN WAT BETREFT DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID

82 DIVERSIFICATIEPROJECTEN KUNNEN DE FINANCIËLE PRESTATIES VAN LANDBOUWERS HELPEN VERBETEREN...

83 ... MAAR ZE ZIJN SLECHTS DEELS DOELTREFFEND ALS WERKGELEGENHEIDSCHEPPING WORDT BEOOGD...

84 ... EN HUN EFFECT OP HET BEHOUD VAN BANEN IS ONBEKEND

85–97 **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

BIJLAGE I — GEPROGRAMMEERDE EN UITGEGEVEN EU-MIDDELEN VOOR DIVERSIFICATIEMAATREGELEN VAN AS 3 (PER FEBRUARI 2012)

BIJLAGE II — BEOORDELING DOOR DE REKENKAMER VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

WOORDENLIJST

Assen: De plattelandsontwikkeling in de programmeringsperiode 2007-2013 wordt uitgevoerd in het kader van drie thematische assen — coherente groepen maatregelen voor plattelandsontwikkeling — en één horizontale as betreffende de Leader-aanpak (Leader-as).

Buitenkans-effect: een situatie waarin een gesubsidieerd project ook zonder de steun geheel of gedeeltelijk zou zijn uitgevoerd.

Communautaire strategische richtsnoeren: Met deze strategische richtsnoeren stelt de Raad de prioriteiten van de Europese Unie voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) vast. De Raad legt een verband met de doelstellingen die op de Europese Raden van Lissabon en Göteborg waren vastgesteld en zet deze om in beleid voor plattelandsontwikkeling. Doel is de consistentie tussen plattelandsontwikkeling en andere EU-beleidslijnen te waarborgen, met name wat betreft cohesie en milieu, alsook de tenuitvoerlegging van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de betrokken herstructurering te begeleiden.

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

GTEK: gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader

Maatregel 311: de maatregel voor „diversificatie naar niet-agrarische activiteiten”

Maatregel 312: de maatregel voor „oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen”

Maatregel 313: de maatregel voor „bevordering van toeristische activiteiten”

Maatregel: Een steunregeling ter uitvoering van een beleidslijn. In een maatregel worden de regels vastgelegd voor de projecten die binnen een as kunnen worden gefinancierd.

MTE: tussentijds evaluatieverslag

NSP: Het nationale strategieplan is een door een lidstaat opgesteld document dat ervoor moet zorgen dat de communautaire steun voor plattelandsontwikkeling strookt met de strategierichtsnoeren van de Unie en dat de communautaire, nationale en regionale prioriteiten op elkaar aansluiten. Het nationale strategieplan dient als referentie bij het voorbereiden van de Elfpo-programmering. Het wordt ten uitvoer gelegd door middel van de plattelandsontwikkelingsprogramma's.

POP: Plattelandsontwikkelingsprogramma; een door een lidstaat opgesteld en door de Commissie goedgekeurd programmeringsdocument voor het plannen en uitvoeren van het EU-beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling. Een POP kan worden opgesteld op regionaal of nationaal niveau.

Programmeringsperiode: Meerjarig kader voor het plannen en uitvoeren van EU-beleid zoals plattelandsontwikkelingsbeleid; de lopende programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling loopt van 2007 tot 2013.

Verplaatsing: De mate waarin een met overheidsmiddelen gesteunde activiteit teniet wordt gedaan door vermindering van activiteit elders.

VTE: Voltijdsequivalent, een eenheid om het aantal werknemers zodanig te tellen dat zij vergelijkbaar zijn, ondanks eventuele verschillen in de wekelijkse werkduur. De eenheid wordt verkregen door het gemiddelde aantal werkuren van een werknemer te vergelijken met dat van een voltijds werknemer.

SAMENVATTING

I.

Het EU-beleid inzake plattelandsonwikkeling is gericht op het aanpakken van plattelandsproblemen zoals ontvolking, geringe economische mogelijkheden en werkloosheid. Het biedt financiering ter ondersteuning van groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling op het platteland.

II.

Een van de drie thematische assen van het EU-plattelandsonwikkelingsbeleid betreft de verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie; deze staat bekend als as 3. Deze as omvat drie specifieke maatregelen die moeten zorgen voor diversificatie van de plattelandseconomie:

- diversificatie naar niet-agrarische activiteiten ([maatregel 311](#));
- steun voor de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen, teneinde ondernemerschap te bevorderen en de economische structuur te ontwikkelen ([maatregel 312](#)); en
- bevordering van toeristische activiteiten ([maatregel 313](#)).

III.

De EU-begroting voor deze maatregelen voor de periode 2007-2013 belooft 5 miljard euro. Bij deze EU-financiering komt nog eens een geprogrammeerd bedrag van 2 miljard euro, afkomstig uit nationale middelen.

IV.

Met deze controle onderzocht de Rekenkamer of de Commissie en de lidstaten met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie kosteneffectiviteit hebben bereikt. Zij beoordeelde met name of deze drie maatregelen zodanig waren ontworpen en uitgevoerd dat deze op doeltreffende wijze bijdroegen aan de groei en werkgelegenheid, en of de meest doeltreffende en efficiënte projecten werden geselecteerd voor financiering. Tevens beoordeelde de Rekenkamer of de beschikbare toezicht- en evaluatiegegevens tijdig betrouwbare en volledige informatie opleverden over de resultaten van de maatregelen.

V.

De Rekenkamer concludeert dat in het algemeen de Commissie en de lidstaten met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie slechts in beperkte mate kosteneffectiviteit hebben bereikt, daar de steun niet systematisch werd gericht op de projecten die met de meeste waarschijnlijkheid de doelstellingen van de maatregelen zouden verwezenlijken. Dat kwam doordat duidelijke behoeften aan steun of specifieke doelstellingen ontbraken in de POP's, doordat ruime subsidiabiliteitscriteria werden vastgesteld die de keuze van de projecten niet beperkten tot die welke waarschijnlijk de diversificatie zouden bewerkstelligen en doordat selectiecriteria werden gekozen die niet de meest doeltreffende projecten opleverden of die helemaal niet werden toegepast. Maar al te vaak, en vooral aan het begin van de programmeringsperiode, werd de selectie van projecten eerder ingegeven door de noodzaak om de toegewezen begroting te besteden dan door de kwaliteit van de projecten zelf. In sommige lidstaten werden alle subsidiabele projecten gefinancierd zolang er voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar waren, ongeacht de beoordeling die een project had gekregen.

VI.

De lidstaten deden te weinig aan de risico's van buitenkans-effect en verplaatsing, en garandeerden dus niet dat de middelen op de meest doeltreffende wijze werden gebruikt. De controle van de redelijkheid van de kosten door de lidstaten beperkte onvoldoende het risico op buitensporige kosten en er waren voorbeelden van overmatige administratieve lasten voor aanvragers en vertraagde betalingen.

VII.

Het ontbrak aan doeltreffend toezicht op en evaluatie van de maatregelen, zodat er een reëel risico bestaat dat de resultaten van de aan de projecten toegekende financiering onbekend blijven. De strategische EU-prioriteit werkgelegenheid werd onvoldoende nagestreefd en er was een gebrek aan actief beheer wanneer bleek dat de gekozen streefcijfers niet zouden worden gehaald.

SAMENVATTING

VIII.

Daarom doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- In hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) moeten de lidstaten duidelijk aangeven waarom en hoe de overheidssteun voor investeringen in niet-agrarische activiteiten kan helpen om bijvoorbeeld marktfalen in verband met belemmeringen voor werkgelegenheid en groei te verhelpen. Vervolgens moeten de lidstaten specifieke en meetbare doelstellingen kiezen die aansluiten bij deze behoeften. De Commissie mag alleen POP's goedkeuren die concrete en complete strategieën presenteren met een duidelijke ratio die aantoont hoe de beleidssteun zal bijdragen tot de strategische doelstelling, voorwaarden voor groei en werkgelegenheidskansen te scheppen.
- De lidstaten moeten criteria vaststellen (en deze consequent toepassen) om ervoor te zorgen dat de meest doeltreffende en duurzame projecten worden geselecteerd in het licht van de specifieke doelstellingen van de lidstaten. De Commissie moet ervoor zorgen dat die criteria correct en continu worden toegepast, niet alleen wanneer de begrotingsmiddelen krap worden.
- De Commissie en de lidstaten moeten de toepassing van de beste praktijken aanmoedigen om de risico's van buitenkans-effect en verplaatsing te beperken. De Commissie moet de lidstaten aansporen om de praktijk te volgen waarbij uitgaven voor investeringen pas subsidiabel zijn vanaf de datum waarop de subsidie wordt goedgekeurd.
- De Commissie moet ervoor zorgen dat de lidstaten beschikken over doeltreffende systemen om de redelijkheid van de kosten te verifiëren.
- De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat in de komende programmeringsperiode relevante en betrouwbare informatie wordt verkregen om het beheer van en toezicht op de maatregel te vergemakkelijken en om aan te tonen in welke mate de verstrekte steun bijdraagt tot de verwezenlijking van de EU-prioriteiten. De streefcijfers voor de schepping van werkgelegenheid moeten realistisch zijn en op de aantallen gecreëerde banen moet nauwlettend toezicht worden gehouden; de maatregelen moeten gedurende de gehele programmeringsperiode beter worden beheerd, vooral wanneer duidelijk wordt dat de vastgestelde streefcijfers niet zullen worden gehaald.
- De Commissie en de lidstaten moeten zich meer inspannen om de administratieve last te verminderen en ervoor zorgen dat de betalingen binnen een redelijke termijn plaatsvinden.

INLEIDING

1. Het EU-beleid inzake plattelandsonwikkeling is gericht op het aanpakken van plattelandsproblemen zoals ontvolking, geringe economische mogelijkheden en werkloosheid. Het biedt financiering ter ondersteuning van groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in platteland.
2. Het plattelandsonwikkelingsbeleid van de EU voor de periode 2007-2013 is opgebouwd rond drie thema's (bekend als „thematische assen”):
 - o as 1 — verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector;
 - o as 2 — verbetering van het milieu en het platteland;
 - o as 3 — verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de plattelandseconomie¹.
3. Voor de acht maatregelen van as 3 worden de volgende doelstellingen aangegeven²:

„... om naast landbouwactiviteiten ook niet-agrarische activiteiten te ontplooiën en niet-agrarische sectoren te ontwikkelen, om de werkgelegenheid te bevorderen, om basisvoorzieningen te verbeteren, met inbegrip van de plaatselijke toegang tot informatie- en communicatie-technologieën (ITC) en om investeringen te verrichten die plattelandsgebieden aantrekkelijker maken, een en ander met het doel de trend van sociaal-economische achteruitgang en ontvolking van het platteland te keren [...]”.
4. Als onderdeel van as 3 wordt de EU-doelstelling van diversificatie van de plattelandseconomie gesteund met drie specifieke maatregelen:
 - i) diversificatie naar niet-agrarische activiteiten (**maatregel 311**);
 - ii) steun voor de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen, teneinde ondernemerschap te bevorderen en de economische structuur te ontwikkelen (**maatregel 312**), en
 - iii) bevordering van toeristische activiteiten (**maatregel 313**).

¹ Artikel 4, onder c, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsonwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsonwikkeling (Elfpo) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1), bepaalt als algemene doelstelling: „verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid”.

² Overweging 46 van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

5. De door de Raad vastgestelde communautaire strategische richtsnoeren³ bepalen de prioriteiten van de Europese Unie in het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo). Deze richtsnoeren geven aan wat met de uitgaven voor as 3 wordt beoogd:

„De middelen voor zwaartepunt 3 moeten ten dienste worden gesteld van de overkoepelende prioriteit werkgelegenheid en groeivoorwaarden te scheppen.”

De richtsnoeren bepalen de strategische aanpak die de lidstaten moeten volgen bij het opstellen van hun nationale strategieplannen (NSP) en van de daaruit voortvloeiende plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) voor de periode 2007-2013. De verwachte bijdrage aan groei en werkgelegenheid in plattelandsgebieden overeenkomstig de Lissabon-strategie komt ook tot uitdrukking in de resultaatindicatoren van de uitvoeringsbepalingen⁴.

6. Voor diversificatiemaatregelen als onderdeel van het beleid inzake plattelandsontwikkeling geldt het systeem van gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. De POP's worden voorgesteld door de lidstaten en goedgekeurd door de Commissie. Vervolgens selecteren de lidstaten de projecten waaraan financiering wordt toegekend op basis van de ingediende programma's. **Figuur 1** toont hoe de financiering overeenkomstig de regelgeving aan diversificatieprojecten wordt toegewezen.

³ Zoals voorgeschreven bij artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013) (PB L 55 van 25.2.2006, blz. 20) de prioriteiten voor plattelandsontwikkeling, paragraaf 3.3 van de bijlage.

⁴ Bijlage VIII, punt III bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

FIGUUR 1



- 7.** Voor deze maatregelen was over de periode 2007-2013 een bedrag van 5 miljard euro aan EU-uitgaven gepland; ook was 2 miljard euro uit de nationale middelen van de lidstaten hiervoor bestemd. Wegens de geringer dan verwachte vraag naar bepaalde maatregelen werd de geprogrammeerde financiering voor de maatregelen in bepaalde lidstaten in de loop van de programmeringsperiode in totaal met 0,3 miljard euro verlaagd (zie *bijlage I*).
- 8.** De financiering wordt verstrekt in de vorm van subsidies ter ondersteuning van ingediende projecten en komt dus bovenop de middelen die de begunstigden zelf inbrengen. Typische projecten die worden gefinancierd krachtens maatregelen van as 3 zijn:
- o voor maatregel 311: dienstverlenende activiteiten („bed and breakfast”, agrotourisme, onderwijs en sociale activiteiten op de boerderij...), ambachtelijk werk (pottenbakkerij, fabricage van lokale producten...) en handelsactiviteiten (opening van boerderijwinkels waar producten⁵ rechtstreeks aan de klant worden verkocht...);
 - o voor maatregel 312: steun voor de ontwikkeling van bestaande micro-ondernemingen of aan personen die een nieuwe micro-onderneming (minder dan 10 werknemers en minder dan 2 miljoen euro omzet) willen opzetten buiten de landbouwsector;
 - o voor maatregel 313: constructie of renovatie van toeristische infrastructuur, faciliteiten en/of attracties voor bezoekers, faciliteiten voor vrije tijd, ontwikkeling en afzet van toeristische producten, ontwikkeling van toeristische marketingstrategieën, voorlichtingsmateriaal.
- 9.** *Tekstvak 1* geeft voorbeelden van krachtens de drie diversificatiemaatregelen gefinancierde projecten die door de Rekenkamer werden gecontroleerd.
- 10.** De totale kosten van de gecontroleerde projecten beliepen 10 000 euro tot 3 miljoen euro, en de overheidssteun varieerde van 2 500 euro tot 1,1 miljoen euro. Voor deze maatregelen waren in Verordening (EG) nr. 1698/2005 geen maxima vastgesteld wat betreft de toegestane subsidiabele bedragen of de steunintensiteit. De lidstaten bepalen het steunpercentage en het maximale subsidiabele bedrag in hun POP's overeenkomstig de algemene EU-regels inzake staatssteun.

⁵ Om in aanmerking te komen voor maatregel 311, moet de winkel ook andere dan de eigen landbouwproducten verkopen.

TEKSTVAK 1

VOORBEELDEN VAN KRACHTENS DE DIVERSIFICATIEMAATREGELEN GEFINANCIERDE SOORTEN INVESTERINGEN

© Europese Rekenkamer



Een boerderij werd gediversifieerd om accommodatie te bieden in Italië (maatregel 311).

© Europese Rekenkamer



Een wildpark met café in het Verenigd Koninkrijk (maatregel 313).

© Europese Rekenkamer



Een bloemenwinkel in Zweden (maatregel 312).

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

11. De Rekenkamer wilde nagaan of de gecontroleerde maatregelen zodanig waren ontworpen en uitgevoerd dat ze kosteneffectief waren, en ook of de gecontroleerde gefinancierde projecten overeenkwamen met de doelstellingen van de maatregelen. De Rekenkamer onderzocht tevens of het toezicht op en de evaluatie van de resultaten van de maatregelen de lidstaten en de Commissie in staat stelden eventuele problemen te ontdekken en hierop in te spelen, en objectieve informatie te verstrekken over de resultaten van de maatregelen.

⁶ Deze lidstaten werden geselecteerd met het oog op een goede geografische spreiding en omdat ze elk van de drie diversificatiemaatregelen hadden uitgevoerd met een toereikend aantal voltooide projecten.

12. De controle was gericht op het beantwoorden van de volgende vraag:

Hebben de lidstaten en de Commissie ervoor gezorgd dat de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie kosteneffectief waren?

De voornaamste subvragen waren:

- o Zijn de diversificatiemaatregelen zodanig opgezet en uitgevoerd dat ze doeltreffend bijdragen aan de groei en werkgelegenheid?
- o Werden de risico's voor de efficiëntie en zuinigheid voldoende beperkt?
- o Werden er daadwerkelijk doeltreffende en doelmatige projecten gefinancierd?

13. In het kader van de controle werden de Commissie en zes lidstaten bezocht: de Tsjechische Republiek, Frankrijk (Aquitaine), Italië (Campania), Polen, Zweden (Västra Götaland) en het Verenigd Koninkrijk (Engeland — Yorkshire en Humber)⁶; tevens werd gekeken naar de opzet en de uitvoering van de maatregelen, de bereikte resultaten van voltooide projecten en het toezicht op de financiële steun uit de diversificatiemaatregelen. Daarbij werd een steekproef onderzocht van 129 projectdossiers betreffende de drie diversificatiemaatregelen. 57 van de projecten werden ter plaatse bezocht, waarbij onder meer de onderliggende documentatie werd geanalyseerd en gesprekken werden gevoerd met de begunstigden van de steun. Voor 72 projecten werd onderzoek op stukken verricht.

OPMERKINGEN

DEEL ÉÉN — ZIJN DE DIVERSIFICATIEMAATREGELN ZODANIG OPGEZET EN UITGEVOERD DAT ZE DOELTREFFEND BIJDRAGEN AAN DE GROEI EN WERKGELEGENHEID?

- 14.** De maatregelen van as 3 moeten bijdragen aan de overkoepelende prioriteit van werkgelegenheidsschepping in niet-agrarische activiteiten en diensten op het platteland. Dit in reactie op de trends van economische en sociale teruggang en ontvolking van het platteland die zich in vele delen van Europa aftekenen. Diversificatie is noodzakelijk voor groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in plattelandsgebieden en draagt bij tot een beter territoriaal evenwicht, zowel economisch als sociaal⁷.
- 15.** De lidstaten moeten hun structurele en territoriale behoeften uitdrukken in duidelijke en specifieke, met hun nationale strategieplannen overeenkomende doelstellingen⁸ in hun POP's. Vervolgens moeten zij maatregelen nemen die gericht zijn op het verwezenlijken van deze doelstellingen.
- 16.** Om een doeltreffend en gericht beleid te kunnen voeren, moeten de lidstaten inzicht hebben in hetgeen werkgelegenheid en groei op het platteland stimuleert en belemmert. Ook moeten zij ervoor zorgen dat in de beweegredenen voor het optreden duidelijk wordt aangegeven hoe de overheidsfinanciering kan helpen, bijvoorbeeld door het ondervangen van marktfalen. Verder moeten de lidstaten nader aangeven welke resultaten zij denken te bereiken (hoe de diversificatie kan/zal bijdragen aan duurzame groei en welke veranderingen moeten worden bereikt), zodat voor het lopende beheer van het programma (bijvoorbeeld het bepalen wanneer eventueel verbeteringen noodzakelijk zijn) kan worden gesteund op een duidelijk kader en duidelijke richtsnoeren.
- 17.** De Rekenkamer bestudeerde de EU-regelgeving en de systemen, procedures en documenten van de lidstaten om te kunnen vaststellen of de opzet en de uitvoering van de diversificatiemaatregelen waarschijnlijk zouden zorgen voor een efficiënte financiering van doeltreffende projecten die aansloten op de prioriteit van groei en schepping van werkgelegenheid. Met name werd bij de controle onderzocht of in de beredenering van de maatregelen door de lidstaten wordt aangetoond dat overheidssteun nodig was, dat duidelijke doelstellingen en relevante subsidiabiliteitscriteria zijn gekozen en doeltreffende selectieprocedures zijn vastgesteld. Bovendien werd met de controle vastgesteld in welke mate de Commissie en de lidstaten bij het beheer van de maatregelen rekening houden met de geleverde prestaties.

⁷ Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework — Guidance note E — Measure fiches — setting out the rationale of the measures; DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, 2006.

⁸ Artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006: „Bij investeringsmaatregelen zien de lidstaten erop toe dat de steun is gericht op duidelijk omschreven doelstellingen die verband houden met onderkende structurele en territoriale behoeften en structurele nadelen.”

DE GEKOZEN DOELSTELLINGEN WAREN RUIM EN HIELDEN NIET ALTIJD VERBAND MET HET SCHEPPEN VAN VOORWAARDEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEIDSKANSEN

- 18.** Zoals voorgeschreven in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1698/2005⁹, waren in de gecontroleerde nationale/regionale POP's wel een aantal sterke en zwakke punten in hun plattelandseconomie vastgesteld. Maar in hun POP's en andere programmeringsdocumenten werden de oorzaken van die problemen niet verder geanalyseerd om aldus te kunnen bepalen waarop de steun moest worden gericht¹⁰ (zie **tekstvak 2**).
- 19.** Hoewel in de onderzochte POP's een aantal mogelijke voordelen van de maatregelen 311, 312 en 313 worden vermeld, is nergens een duidelijke interventielogica beschreven volgens het schema *vastgestelde behoeften — specifieke doelstellingen — vereiste activiteit om die doelstellingen te verwezenlijken*. Zo werden in het POP van Zweden een aantal thema's genoemd waarbij overheidssteun nodig kan zijn voor de diversificatie van de plattelandseconomie en de ondersteuning van de groei (belemmeringen voor de deelname van vrouwen wegnemen, kredietgarantieverenigingen oprichten enz.), maar er werden geen specifieke doelstellingen gekozen en geen specifieke soorten te financieren activiteiten vastgesteld om aan die behoeften te voldoen.

⁹ „Elk programma voor plattelandontwikkeling bevat: a) een analyse van de situatie wat de sterke en zwakke punten betreft, de strategie die op basis daarvan is gekozen, en de ex-ante-evaluatie als bedoeld in artikel 85.”

¹⁰ Bijlage II, punt A.5.2 bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 schrijft voor: „Wat investeringsmaatregelen betreft, het bewijs dat de steun is gericht op duidelijk omschreven doelstellingen die betrekking hebben op onderkende territoriale behoeften en structurele nadelen.”

TEKSTVAK 2

VOORBEELD VAN EEN POP WAARIN DE NOODZAAK VAN FINANCIERING VAN DIVERSIFICATIEMAATREGELEN NIET DUIDELIJK IS AANGETOOND

Verenigd Koninkrijk — Engeland: Volgens het POP moet elke regio bij de uitvoering van de maatregelen speciaal letten op tekortschietende economische prestaties en nadelen. In het regionaal uitvoeringsplan voor Yorkshire en Humber wordt verklaard dat het aantal gediversifieerde landbouwbedrijven in de regio naar verhouding onder het nationale gemiddelde ligt, maar er wordt niet aangetoond dat meer diversificatie van de plattelandseconomie noodzakelijk is uit een oogpunt van bedrijfsinkomen, levensvatbaarheid, onzekerheid van ontvangsten of andere factoren; evenmin wordt er nagegaan waarom deze regio minder diversificatie kent of hoe overheidssteun zou kunnen helpen.

- 20.** In alle gecontroleerde nationale/regionale POP's, behalve bij een specifieke voorbeeld in Italië (zie paragraaf 21), waren de genoemde doelstellingen zo algemeen en vaag dat het voor de nationale/regionale instanties onmogelijk was meetbare doelen te bepalen (zie **tekstvak 3**). De bijdrage van elke maatregel aan de operationele doelstellingen werd dan ook enkel afgemeten aan de streefdoelen voor de toezichtsindicatoren die zijn opgenomen in het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader van de EU¹¹. Deze doelen werden echter bepaald door berekening van de verwachte resultaten op basis van het volume van de geplande uitgaven, en niet door eerst de gewenste resultaten te bepalen om te voldoen aan een behoefte of een doelstelling te verwezenlijken, en vervolgens na te gaan in hoeverre een bepaald doel kon worden bereikt met de beschikbare middelen.
- 21.** Maatregel 311 in Italië (Campania) was een uitzondering omdat daarbij een specifieke doelstelling was gekozen („volledige tewerkstelling nastreven voor de leden van het landbouwhuishouden”), en deze werd gekoppeld aan een bijkomende gekwantificeerde indicator (dus met een streefdoel): „aantal leden van het landbouwhuishouden dat werk vindt in de gesteunde activiteiten”.

¹¹ De uitvoeringsverordening noemt de volgende resultaatindicatoren binnen het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK):

- stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen (maatregelen 311, 312, 313);
- bruto aantal gecreëerde banen (indeling op/buiten de boerderij, naar geslacht of leeftijd) (maatregelen 311, 312, 313);
- extra aantal bezoekende toeristen (indeling naar aantal overnachtingen en aantal bezoekers overdag) (maatregel 313).

TEKSTVAK 3

VOORBEELD VAN TE RUIME DOELSTELLINGEN VOOR DIVERSIFICATIEMAATREGELEN

In de **Tsjechische Republiek** werden voor alle drie de maatregelen identieke doelstellingen aangegeven: „diversificatie van landbouwactiviteiten naar niet-agrarische productie, ontwikkeling van niet-agrarische productie en steun voor werkgelegenheidsschepping”, „diversiteit in de plattelandseconomie”, „verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en economische diversificatie”. Deze doelstellingen zijn zonder verdere specificatie overgenomen uit overweging 46 van de considerans bij Verordening (EG) nr. 1698/2005, en zijn vaag en dubbelzinnig. Zo is bij de doelstelling „diversiteit van de plattelandseconomie” niet aangegeven welke mate van verbetering van de bestaande situatie wordt beoogd met de maatregel, en dus kan die niet worden omgezet in een kwalitatieve of kwantitatieve indicator.

In het POP van **Polen** werden de doelstellingen van maatregel 313 (toerisme) slechts in grote lijnen aangegeven in het kader van een geïntegreerde maatregel¹², en wel als volgt: „De maatregel zal de levensomstandigheden op het platteland verbeteren”; „Dit zal bijdragen tot de identiteitsontwikkeling van de bevolking op het platteland”; „Dit zal bijdragen tot het behoud van (...) de specificiteit van het platteland”. Deze algemene formulering maakt niet duidelijk hoe de maatregel zal helpen om toeristische activiteiten te bevorderen.

¹² De maatregelen 313 „Aanmoediging van toeristische activiteiten”, 322 „Vernieuwing en ontwikkeling van dorpen” en 323 „Bescherming en opwaardering van landelijk erfgoed” werden versmolten tot één maatregel.

- 22.** Het feit dat de gecontroleerde lidstaten en regio's niet duidelijk aangeven wat zij willen bereiken, wijst op een strategie die eerder vraaggestuurd is dan dat zij door doelstellingen wordt ingegeven. Dat heeft tot gevolg dat veel verschillende activiteiten en sectoren subsidiabel blijven, met het risico dat de steun onvoldoende zal zijn gericht op de vastgestelde behoeften en structurele nadelen (de beweegredenen achter de steunverlening) die onder meer de groei en werkgelegenheid belemmeren.

DE COMMISSIE KEURDE POP'S GOED ONDANKS TEKORTKOMINGEN

- 23.** Verordening (EG) nr. 1974/2006 bepaalt dat de lidstaten de beweegredenen voor de steunverlening, de doelstellingen, reikwijdte en acties van de maatregelen moeten vermelden. Bovendien moeten de POP's ervoor zorgen dat de steun voor investeringsmaatregelen „gericht is op duidelijk omschreven doelstellingen die betrekking hebben op onderkende territoriale behoeften en structurele nadelen”. Voordat de Commissie de POP's van de lidstaten goedkeurt, moet zij dan ook nagaan of de POP-doelstellingen consistent zijn met de nationale en EU-strategieën en met de onderkende behoeften en tekortkomingen.
- 24.** Omdat de doelstellingen in de gecontroleerde POP's echter zo algemeen waren omschreven, konden de verrichte controles van de consistentie slechts een beperkt nut hebben. Toch keurde de Commissie POP's goed ondanks deze tekortkomingen en maakte zij geen kritische beoordeling van de argumenten vóór steun. Evenmin heeft zij in overweging genomen hoe doeltreffend of doelmatig de voorgestelde maatregelen kunnen zijn om groei en duurzame werkgelegenheid te creëren.

DE DOOR DE GECONTROLEERDE LIDSTATEN GESTELDE VOORWAARDEN/ CRITERIA VOOR SUBSIDIABILITEIT BEPERKEN DE REIKWIJDTE VAN DE STEUN VOOR DIVERSIFICATIE NIET

- 25.** Zodra de lidstaten hun doelstellingen hebben gekozen, moeten zij de subsidiabiliteitsvoorwaarden bepalen (bijvoorbeeld soorten investering, categorieën van begunstigden en de aard van de steun) om ervoor te zorgen dat de steun gericht is op het verwezenlijken van de gekozen doelstellingen.

26. Deze subsidiabiliteitsvoorwaarden moeten de reikwijdte van de steun beperken. De Rekenkamer ontdekte dat ook de subsidiabiliteitscriteria van de lidstaten zeer ruim waren, zodat er middelen werden toegevoerd aan projecten die niet echt voldeden aan de bedoeling van de specifieke maatregelen, hoewel ze eventueel enigszins ten goede komen aan de plaatselijke bevolking (zie **tekstvak 4**). De Rekenkamer trof in de Tsjechische Republiek en Zweden zelfs projecten aan die volgens de EU-verordeningen niet subsidiabel waren (zie **bijlage II**).

DE SELECTIEPROCEDURES RICHTTEN DE FINANCIERING NIET OP DE BESTE PROJECTEN

27. Na de vaststelling van hun doelstellingen en subsidiabiliteitscriteria moeten de lidstaten procedures opstellen voor de selectie van activiteiten en projecten uit de populatie van subsidiabele projecten. Door die selectiecriteria moeten de lidstaten in staat zijn de beschikbare middelen vast te stellen en te besteden aan de activiteiten en projecten die het meest zullen bijdragen aan de doelstellingen. Een doeltreffende toepassing van de selectiecriteria wordt voorgeschreven door de relevante EU-regelgeving¹³.

¹³ Artikel 71, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt: „Uitgaven komen slechts voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking indien zij worden gedaan voor concrete acties waartoe door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken programma is besloten volgens de door het bevoegd orgaan vastgestelde selectiecriteria”.

TEKSTVAK 4

DE RUIE SUBSIDIABILITEITSCRITERIA RESULTEERDEN IN FINANCIERING VOOR BEPAALDE PROJECTEN DIE NIET VOLDEDEN AAN DE DOELSTELLINGEN VAN DE MAATREGELEN

Polen: Hoewel met maatregel 311 diversificatie van de landbouwbedrijven naar niet-agrarische activiteiten en de bevordering van werkgelegenheid op het platteland buiten de landbouw wordt beoogd, heeft 42 % van de begunstigen in de regio Malopolska uitrusting (bijvoorbeeld tractoren) gekocht om daarmee aan derden elementaire agrarische diensten te kunnen verlenen die ook op hun eigen landbouwbedrijven worden verricht, zonder dat dit enige bijdrage leverde aan de diversificatie van de plattelandseconomie.

Eveneens in Polen had ten tijde van de controle 68 % van de uit maatregel 313 (toerisme) gefinancierde projecten betrekking op de aanleg van gemeentelijke sportfaciliteiten of speelvelden voor kinderen. Zo werd een voetbalveld naast een school gemoderniseerd in het kader van maatregel 313. Dat project moest de leefkwaliteit voor de plattelandsgemeenschap verbeteren door moderne infrastructuur voor sport en vrije tijd te creëren en de kinderen van de basisschool sportfaciliteiten te bieden. Het is echter weinig waarschijnlijk dat dit soort projecten diversificatie zal brengen in de economie door het aantrekken van toeristen, een doelstelling van de maatregel¹⁴.

¹⁴ Artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt welk soort investering in aanmerking komt voor maatregel 313 — *Bevordering van toeristische activiteiten* — „De in artikel 52, onder a), iii), bedoelde steun wordt verleend voor: a) kleinschalige infrastructuur zoals informatiecentra en de bewegwijzering ten behoeve van toeristische trekpleisters; b) recreatieve infrastructuur zoals die welke natuurgebieden toegankelijk maakt, en kleinschalige logiesmogelijkheden; c) de ontwikkeling en/of marketing van toeristische diensten die betrekking hebben op plattelandstoerisme...”.

- 28.** De selectiecriteria moeten het mogelijk maken de relatieve voordelen van projectvoorstellen op objectieve en doorzichtige wijze te beoordelen; ook moeten zij ervoor zorgen dat kostenineffectieve projecten worden verworpen. Zelfs als de projecten aan de voorwaarden voldoen, zijn sommige ervan beter afgestemd op de doelstellingen die werden gekozen om aan de behoeften in plattelandsgebieden te voldoen. Gezien de beperkte middelen moet bijvoorbeeld de voorkeur worden gegeven aan een investeringsproject dat onder overigens gelijke omstandigheden meer werkgelegenheid schept in plattelandsgebieden.
- 29.** Twee van de gecontroleerde lidstaten bepaalden geen selectiecriteria en steunden alleen op hun ruime subsidiabiliteitscriteria voor het opstellen van de lijst van te financieren projecten. Dat was het geval in Frankrijk (Aquitaine) en Polen tijdens de eerste jaren van de programmeringsperiode (2007-2010). In Polen werden de projecten in die periode zelfs willekeurig¹⁵ gekozen of volgens het principe „wie het eerst komt, het eerst maalt”. In een andere lidstaat, Zweden (Vastra Götaland) leverde de toegepaste selectieprocedure geen score of rangschikking op waarmee een objectieve vergelijking van projecten in de loop der tijd mogelijk was en ervoor werd gezorgd dat consequent projecten met de hoogste prioriteit werden geselecteerd.
- 30.** De drie overige lidstaten — Italië (Campania), de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) — pasten selectiecriteria toe en een aantal verschillende puntensystemen, maar de Tsjechische Republiek schortte de toepassing van zijn selectiecriteria op in 2009. Die criteria waren echter zinloos in Italië (Campania) en de Tsjechische Republiek omdat deze regio, respectievelijk lidstaat, geen echte minimumscore had bepaald voor de selectie van een project. Dat betekent dat, zolang er middelen beschikbaar waren, projecten konden worden geselecteerd zelfs wanneer ze niet bijzonder relevant werden geacht gezien de nationale/regionale prioriteiten (zie **tekstvak 5**).
- 31.** Vier van de gecontroleerde lidstaten — Frankrijk (Aquitaine), Italië (Campania), Zweden (Vastra Götaland) en de Tsjechische Republiek — selecteerden zoveel subsidiabele projecten als met de beschikbare middelen mogelijk was, ongeacht hun eventuele bijdrage aan de doelstellingen van de maatregelen. Uit de controle bleek echter dat de lidstaten later, wanneer de begroting ontoereikend was voor alle ontvankelijke aanvragen, de projecten strenger selecteerden. Dat bracht mee dat betere projecten op een later moment louter om budgettaire redenen werden verworpen (zie **tekstvak 6**).

¹⁵ In Polen werden alleen selectiecriteria vermeld in de oproep van 2011 tot het indienen van voorstellen voor M311, in de oproepen van 2010 en 2011 tot het indienen van voorstellen voor M312 en in de oproepen van 2009 en 2010 tot het indienen van voorstellen voor M313.

TEKSTVAK 5

VOORBEELDEN VAN SELECTIESYSTEMEN DIE GEEN RELEVANTE PROJECTEN SELECTEERDEN

In Italië (Campania): Het ontwerp van het systeem leek een voorbeeld van een goede praktijk, want de subsidiabele investeringsprojecten werden getoetst aan een schema met selectiecriteria dat een algemene minimumscore (drempel) omvatte die de subsidiabele projecten moesten halen, en zelfs een drempel inzake de projectkwaliteit. Volgens het systeem werden echter ook punten toegekend aan projecten die niet aan de criteria voldeden.

In de categorie „projectkwaliteit” krijgt een project dat aan geen enkel criterium voldoet toch 20 punten (de vereiste minimumscore) en dus ontvangt het toch nog financiering. Zo wordt de selectie op projectkwaliteit praktisch zinloos, want alle projecten komen automatisch in aanmerking, mits er voldoende middelen beschikbaar zijn.

Frankrijk (Aquitaine): Bij gebreke van selectiecriteria hield de beschikbaarheid van middelen in dat een subsidieel project ook zou worden geselecteerd. Zo werd een project voor een nieuwe wijnproeverij gefinancierd hoewel er al dergelijke gelegenheden bestonden. Het project leverde geen verdere diversificatie of verruiming van de bedrijvigheid op, en was dus geen bijdrage aan de doelstellingen van de financierende maatregel.

TEKSTVAK 6

VOORBEELDEN VAN ONDOELTREFFENDE SELECTIEPROCESSEN

Tsjechische Republiek: Tijdens de eerste twee jaren (2007 en 2008) was er geen minimum en was de begroting toereikend om alle ontvankelijke aanvragen te financieren, en dus werden de voorgestelde projecten niet echt gerangschikt volgens voorkeurscriteria. Daardoor werden zelfs projecten gefinancierd met scores van 0 op 35 en 1 op 106. Sinds 2010 moeten subsidiabele projecten een veel hogere score behalen om te worden gefinancierd: respectievelijk 25 op 40 en 54 op 101.

Italië (Campania): Voor maatregel 312 werden in de eerste aanvraagperiode (juli/augustus 2009) alle 163 ontvankelijke aanvragen gehonoreerd. In de tweede periode (september/oktober 2009) waren er 322 ontvankelijke aanvragen, maar daarvan werden er slechts 70 gehonoreerd omdat de gehele begroting voor de maatregel reeds opgebruikt was. Dat betekent dat projecten uit de tweede periode werden uitgesloten hoewel ze veel beter scoorden dan andere projecten die gedurende de eerste periode waren gefinancierd. Het best gerangschikte van al de projecten die in de tweede periode waren uitgesloten wegens gebrek aan middelen, had bijvoorbeeld een hogere score dan 85 % van de in de eerste periode gefinancierde projecten.

Zweden: Tot 2011 waren er geen gevallen waarin aanvragen voor subsidiabele projecten werden afgewezen wegens een lage prioriteit. Het ontbreken van prioriteiten leidde ertoe dat de maatregelen in 2011 gedeeltelijk werden afgesloten wegens begrotingstekorten en dat projecten werden verworpen met het argument: „het geld voor projecten is beperkt en we moeten prioriteiten stellen”. De rest van de begroting werd dan ook strenger toegekend, maar het grootste deel ervan was reeds uitgegeven.

WERKGELEGENHEID WAS EEN DEEL VAN DE OVERKOEPELENDE PRIORITEIT VOOR DE MAATREGELEN, MAAR DAT WAS NIET ALTIJD MERKBAAR IN DE TOEWIJZING VAN DE MIDDELEN

- 32.** Zoals werd aangegeven in paragraaf 14, maakt het scheppen van werkgelegenheid deel uit van de overkoepelende prioriteit van as 3. Bij het bepalen van de prioriteit van projecten die voldoen aan de POP-doelstellingen, moeten de lidstaten dus trachten de projecten met het beste werkgelegenheidspotentieel te selecteren. Zij moeten niet alleen streven naar meer werkgelegenheid, maar ook de nodige aandacht hebben voor de financiële doelmatigheid en doeltreffendheid van de steun, bijvoorbeeld door rekening te houden met de kosten per baan en de werkkwaliteit.
- 33.** Bij de controle bleek dat alle gecontroleerde lidstaten — behalve Frankrijk — bij hun beoordeling van de projectvoorstellen rekening hielden met het potentieel om werkgelegenheid te scheppen. Door de vernoemde tekortkomingen in de selectiesystemen leidde dat echter in de praktijk in sommige lidstaten niet tot het prioriteren van projecten die werkgelegenheid brachten (zie de paragrafen 30 en 31). Zo kon in Italië (Campania) met het selectiesysteem voor maatregel 311 wel prioriteit worden gegeven aan projecten die bevorderlijk waren voor de volledige tewerkstelling van een lid van het landbouwhuishouden (zie paragraaf 21), maar vertoonde de toepassing van dit criterium gebreken (zie **tekstvak 7**).

TEKSTVAK 7

EEN GOED SYSTEEM OP PAPIER, MAAR NIET IN DE PRAKTIJK

In **Italië (Campania)** wordt het criterium in verband met de doelstelling van volledige tewerkstelling van het lid van het huishouden omschreven aan de hand van de ratio investeringskosten/aantal werknemers. Voor de beoordeling moest echter worden berekend welk percentage van de leden van het landbouwhuishouden volledig tewerkgesteld wordt en moest dat percentage worden omgezet in punten.

De oproep tot het indienen van voorstellen bevatte geen instructies voor de berekening van dat percentage. Die berekening werd dan ook niet gemaakt en de punten werden toegekend op basis van ongefundeerde beweringen in het technisch verslag.

Bij een project voor agrotourisme vermeldde de begunstigde bijvoorbeeld „toename van het aantal werkuren voor de leden van het gezin” als een verwacht resultaat en op grond daarvan werd aan het project het maximumaantal punten toegekend. De inachtneming van dat criterium werd door de instanties niet gecontroleerd tijdens de verrichte inspecties ter plaatse die voorafgingen aan de saldobetaling, en de begunstigde kon de controleurs geen bewijzen voorleggen ter onderbouwing van deze bewering.

- 34.** Bij op werkgelegenheidsschepping gerichte projecten vormen de kosten per gecreëerde baan een indicator voor hun financiële doelmatigheid. De Rekenkamer berekende die indicator¹⁶ voor de 26 gecontroleerde projecten die inderdaad nieuwe banen opleverden (zie **bijlage II**). Uit de berekening bleek dat de kosten per gecreëerde nieuwe baan van project tot project sterk verschilden, namelijk van 3 000 euro tot 215 000 euro. Hoewel de Rekenkamer erkent dat projecten andere doelstellingen kunnen hebben die eveneens in aanmerking moeten worden genomen bij het selectieproces, tonen de grote verschillen in kosten per nieuwe baan binnen/voor vergelijkbare activiteiten toch dat dit aspect meer aandacht verdient.
- 35.** Drie van de gecontroleerde lidstaten beoordeelden de financiële doelmatigheid van de ingediende projectvoorstellen op kosten per gecreëerde baan. Bij hun beoordeling van de projecten gaven de Britse instanties een oordeel over en een score voor het kwalificatieniveau van de geplande banen in verband met het project en voor hun kosteneffectiviteit („value for money” — de kosten per baan en per kwalificatieniveau in relatie tot de subsidie).
- 36.** In Polen verschilt het toegewezen bedrag naargelang van het aantal nieuwe banen waartoe de begunstigde zich verbindt, terwijl in Italië de kosten per baan alleen worden verdeeld in het kader van maatregel 312 en alle uitgaven (dus de totale investeringskosten) worden meegeteld en afgezet tegen een gemiddelde, door de instanties bepaalde waarde. Extra punten worden toegekend op basis van de berekening van de kosten per baan.
- 37.** Alleen in Polen, de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk werd de subsidie afhankelijk gesteld van het creëren van werkgelegenheid, als het project die in het vooruitzicht had gesteld. In Polen en het Verenigd Koninkrijk moesten bewijzen worden ingediend samen met het verzoek om betaling (maar het Verenigd Koninkrijk aanvaardde ook verwachte resultaten), terwijl in de Tsjechische Republiek de projectontwikkelaars na de uitvoering van de projecten werden onderworpen aan gerichte controles. Duidelijke regels over de duur waarvoor werd toegezegd dat de gecreëerde banen in stand zouden blijven, bestonden in Polen en de Tsjechische Republiek: respectievelijk twee jaar na de saldobetaling en tot het einde van de vijfjarige verbintenisperiode¹⁷.
- 38.** Daarentegen vertrouwden de instanties in Italië (Campania) louter op de raming van te creëren banen die de begunstigde aangaf in zijn/haar aanvraag. Het scheppen van die banen was geen voorwaarde voor betaling en werd noch bij de saldobetaling, noch bij latere toezichtsactiviteiten gecontroleerd. Uit de controle bleek dat de schepping van nieuwe werkgelegenheid slechts voor vier van de negen gecontroleerde projecten een doelstelling was en dat deze voor twee ervan ver achterbleef bij de verwachtingen.

¹⁶ Berekening: totale aan de begunstigde betaalde overheidssteun, gedeeld door het aantal gecreëerde banen (in voltijdsequivalenten).

¹⁷ Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

GEEN PROACTIEF BEHEER VAN DE MAATREGELLEN

- 39.** Hoewel uit de toezicht- en evaluatiegegevens bleek dat de doelstellingen van de maatregelen niet werden gerealiseerd, hebben de instanties van de lidstaten hun acties niet bijgesteld voor een optimale impact door meer doelmatige en doeltreffende projecten te steunen die reële resultaten konden opleveren met betrekking tot de gekozen doelen.
- 40.** Dat was met name zichtbaar in de Tsjechische Republiek: hoewel de beoogde werkgelegenheidsschepping bij lange na niet werd gerealiseerd, mede doordat de door de instanties gestelde doelen onrealistisch/ambitieuw waren, werd er niets ondernomen om meer voorkeur te geven aan projecten die banen creëerden. In Zweden werd bij de gedeeltelijke her­schikking van de middelen van as 3 over de regio's rekening gehouden met het uitgavenniveau, maar niet met de vorderingen in het bereiken van resultaten. In Italië werd een hoog steunpercentage verstrekt om de opname te verbeteren, maar er werd geen verband gelegd met de verwezenlijking van resultaten (zie **tekstvak 8**).

TEKSTVAK 8

VOORBEELD VAN ONTBREKEND PROACTIEF BEHEER

Tsjechische Republiek: Bij de in 2010 uitgebrachte tussentijdse evaluatie werd gewezen op het beperkte effect van de drie gecontroleerde maatregelen. De beoordelaar stelde vast dat voor maatregel 311 slechts 0,8 % van de indicator voor het brutoaantal te creëren banen was gerealiseerd. Met maatregel 312 werd slechts 1,4 % van de aanvankelijk gestelde werkgelegenheidsdoelstelling behaald en met maatregel 313 werd slechts 1 % behaald na drie jaar programma-uitvoering. Ondanks het uitblijvende succes heeft de Tsjechische Republiek de maatregelen niet aangepast. Daarentegen hebben de Tsjechische instanties weliswaar het niveau van de geprogrammeerde uitgaven per maatregel gehandhaafd, maar het streefcijfer voor de resultaatindicator „brutoaantal gecreëerde banen” met meer dan 90 % verlaagd van 29 000 tot 2 700.

Italië (Campania): Om de financiële tenuitvoerlegging van de maatregelen te stimuleren, verhoogden de instanties in 2010 het maximum van de overheidssteun tot 100 % voor projectbedragen tot 50 000 euro voor de maatregelen 311 en 312. Dat onthief de begunstigde van de verplichting om bij te dragen aan het project, maar werd niet gekoppeld aan een hogere kosteneffectiviteit van de projecten ten aanzien van de te bereiken resultaten.

Zweden: Ondanks het feit dat de GTEK-resultaatindicator voor werkgelegenheid in 2010 slechts 6,6 % van het streefcijfer aanwees, werden de maatregelen of de selectiecriteria niet aangepast om ze doeltreffender te maken, zodat het streefcijfer zou worden gehaald. Bovendien werd de regio's meegedeeld dat, als zij tegen oktober 2011 niet ten minste 50 % hadden vastgelegd, hun middelen zouden worden toegewezen aan andere regio's die ze sneller konden besteden.

DE COMMISSIE MAAKTE TE WEINIG GEBRUIK VAN PRESTATIEGEGEVENS OM DE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN DE DIVERSIFICATIEMAATREGELEN TE VERBETEREN

- 41.** De Commissie monitort de uitvoering van de programma's, met name door deelname aan de vergaderingen van de toezichtcomités¹⁸, bestudering van de jaarlijkse voortgangsverslagen en controlebezoeken aan de lidstaten. Bovendien moet de Commissie als verantwoordelijke voor een goed financieel beheer de programma-uitvoering in die zin verbeteren. Artikel 77, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 stelt de Commissie in de gelegenheid om deel te nemen aan de vergaderingen van het toezichtcomité „met raadgevende stem”.
- 42.** Tijdens de gehele programmeringsperiode heeft de Commissie aangedrongen op de noodzakelijke grotere selectiviteit en gerichtheid in de uitvoering van de maatregel, ongeacht de „toereikendheid van de begroting”. Toch bleek uit de controle dat de Commissie er niet altijd voor heeft gezorgd dat de lidstaten geschikte selectiecriteria kozen en/of deze consequent toepasten. De Commissie nam geen doeltreffende maatregelen ondanks het feit dat Frankrijk, Polen en de Tsjechische Republiek (in 2009) geen enkel selectie criterium toepasten. In verband met andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling heeft de Commissie wel maatregelen getroffen tegen soortgelijke gebreken door financiële correcties voor te stellen.
- 43.** Evenmin ondernam de Commissie in het toezichtcomité of bij het jaarlijkse onderzoek van de voortgang van de programma's¹⁹ het nodige om ervoor te zorgen dat de lidstaten op doeltreffende wijze projecten selecteerden en goedkeurden die bijdroegen tot de verwezenlijking van de gekozen doelstellingen. Voor het in **tekstvak 8** vermelde geval heeft de Commissie niet geëist dat de doeltreffendheid van de diversificatiemaatregelen in de Tsjechische Republiek zouden worden verbeterd, maar heeft zij geaccepteerd dat de streefcijfers voor het brutoaantal gecreëerde banen eenvoudigweg werden verlaagd.

¹⁸ Artikel 78 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt: „Het toezichtcomité vergewist zich ervan dat het programma voor plattelandsontwikkeling doeltreffend wordt uitgevoerd”. Dat gebeurt door afweging en herziening van selectiecriteria, het volgen van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen, het bereiken van de streefdoelen enz.

¹⁹ Artikel 83 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaalt: „Elk jaar onderzoeken de Commissie en de beheersautoriteit, naar aanleiding van het jaarverslag over de uitvoering, de belangrijkste resultaten van het voorgaande jaar, volgens in overeenstemming met de betrokken lidstaat en beheersautoriteit te bepalen regels.”

DEEL TWEE — WERDEN DE RISICO'S VOOR DE EFFICIËNTIE EN ZUINIGHEID VOLDOENDE BEPERKT?

- 44.** Kosteneffectiviteit houdt optimale besteding in van middelen voor het verwezenlijken van de beoogde resultaten. In het algemeen betreffen de risico's voor een goed financieel beheer, naast de doeltreffendheid, ook de efficiëntie en zuinigheid.
- 45.** Het risico voor de efficiëntie is de kans dat een activiteit:
- niet de maximale output levert voor een gegeven input, of dat wel doet, maar zonder dat voldoende aandacht wordt besteed aan een behoorlijke kwaliteit, of
 - niet de kleinst mogelijke input vraagt voor een gegeven output, of dat wel doet, maar zonder dat voldoende aandacht wordt besteed aan een behoorlijke kwaliteit.
- 46.** Het risico voor de zuinigheid is de kans dat een activiteit:
- de kosten niet tot een minimum beperkt, of dat wel doet, maar zonder dat voldoende aandacht wordt besteed aan een behoorlijke kwaliteit.
- 47.** De risico's voor de efficiëntie en zuinigheid kunnen al aanzienlijk worden beperkt door een goede programmering. Dat ontheft de instanties echter niet van de verantwoordelijkheid om relevante controles te verrichten op de uitvoering.
- 48.** Om die reden en overeenkomstig de beginselen van efficiëntie en zuinigheid waarvan sprake is in artikel 30, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012²⁰ meent de Rekenkamer dat de lidstaten:
- moeten wachten met het toewijzen van financiering tot de aanvragers hebben kunnen aantonen dat hun projecten financieel levensvatbaar en duurzaam zijn;
 - procedures moeten toepassen om de risico's op buitenkans-effect en verplaatsing te beperken²¹;
 - ervoor moeten zorgen dat de kosten van de projecten binnen de perken blijven;
 - ervoor moeten zorgen dat de projecten kunnen worden uitgevoerd binnen een redelijke termijn en zonder onnodige administratieve rompslomp en kosten.

²⁰ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

²¹ Definities zijn te vinden in de paragrafen 51 en 58.

EFFICIËNTIE

DE CONTROLES VAN DE LIDSTATEN GEVEN WEINIG ZEKERHEID OVER DE FINANCIËLE DUURZAAMHEID VAN PROJECTEN

- 49.** Om te voorkomen dat overheidsfinanciering wordt verspild aan projecten die vroegtijdig mislopen, moeten de lidstaten door middel van proportionele levensvatbaarheidscontroles de soliditeit onderzoeken van de financiële situatie en bedrijfsplanning van de aanvrager, en hun oordeel documenteren.
- 50.** De bestaande regelgeving schrijft zulke levensvatbaarheidscontroles niet uitdrukkelijk voor²² en slechts drie van de gecontroleerde lidstaten (Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) verrichtten systematisch onderzoek naar de financiële draagkracht van de aanvragers. Vooral in Polen en Zweden trof de Rekenkamer echter een aantal tekortkomingen aan, die voornamelijk oppervlakkige en ontoereikende beoordelingen en onvoldoende documentatie betroffen. De overige gecontroleerde lidstaten verrichtten geen enkele levensvatbaarheidscontrole (Frankrijk — Aquitaine en Italië — Campania) of hadden die opgeschort (Tsjechische Republiek) (zie **tekstvak 9**).

²² Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 schrijft echter voor dat alle gesteunde projecten duurzaam moeten zijn in die zin dat een lidstaat erop moet toezien dat een actie die een investering betreft, gedurende vijf jaar vanaf het financieringsbesluit geen belangrijke wijziging ondergaat, inclusief beëindiging of verplaatsing van de productieactiviteit. Bovendien erkende de Commissie dat dergelijke criteria thuishoren in de projectbeoordeling volgens de „EU Rural Review No 1“: er wordt gezorgd voor een maximale kosteneffectiviteit van de aanzienlijke bedragen van de as 3-financiering en de economische duurzaamheid is een essentieel criterium bij de beoordeling van alle Elfpo-projectvoorstellen (blz. 31 van http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm).

TEKSTVAK 9

CONTROLES VAN DE LEVENSVATBAARHEID: VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN EN TEKORTKOMINGEN

Verenigd Koninkrijk — Engeland: De instanties passen al naargelang de hoogte van de subsidie verschillende procedures toe die als goede praktijken kunnen worden beschouwd: de financiële ratio's worden berekend op basis van boekhoudinformatie en kasstroomprognoses, een accountant geeft een onafhankelijk oordeel, en er moet een bedrijfsplan worden voorgelegd met verkoopprognoses en een marktanalyse. De onderliggende veronderstellingen worden bekeken door de beoordelaar en het management, en er wordt rekening gehouden met leveringsrisico's.

Polen: In één geval vertoonde het aanvankelijke bedrijfsplan van een begunstigde een negatieve netto actuele waarde (NAW), waardoor het project niet-subsidiabel werd. Toen de Poolse instanties de begunstigde om uitleg vroegen over de negatieve NAW, presenteerde hij gewoon een nieuw plan waarin de verkoopprognoses aanzienlijk naar boven waren bijgesteld; de NAW ging van negatief naar positief en het project werd aanvaard. De Rekenkamer ontdekte dat de projectresultaten aanzienlijk achterbleven bij zowel de aanvankelijke als de herziene verwachtingen.

Frankrijk (Aquitaine): Financiële analyses en haalbaarheidsstudies zijn voor bepaalde projecten vereist, maar op basis van die documenten wordt geen formele controle van de levensvatbaarheid verricht. In één geval werd een project goedgekeurd en gefinancierd, hoewel in de haalbaarheidsstudie werd benadrukt dat de onderneming financiële problemen verwachtte door haar geringe solvabiliteit, met aanzienlijke kortetermijnrisico's en een zeer beperkte financiële autonomie. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de gesteunde onderneming failliet was.

Tsjechische Republiek: Aanvankelijk werd de kredietwaardigheid van de aanvragers gecontroleerd bij projecten met subsidiabele kosten van meer dan 2 miljoen CZK (ongeveer 78 000 euro). Wegens de economische crisis en om in crisistijd het aantal in aanmerking komende aanvragers niet te zien dalen, besloten de Tsjechische instanties vanaf medio 2009 de kredietwaardigheid van de begunstigden niet meer te beoordelen.

DE PROGRAMMERING EN UITVOERING VAN DE MAATREGEL DOOR DE LIDSTATEN BEPERKEN HET RISICO VAN BUITENKANSEFFECT NIET OP DOELTREFFENDE WIJZE...

- 51.** Het buitenkanseffect is de mate waarin een begunstigde ook zonder subsidies de investering zou hebben verricht. In die gevallen maakt subsidiëring de Europese en nationale begrotingsmiddelen minder efficiënt, aangezien de overheidsuitgaven niet nodig zijn om het beoogde effect te bereiken.
- 52.** Het voornaamste middel om het risico op het buitenkanseffect te beperken, bestaat erin de maatregelen 311-313 zo op te zetten en te programmeren dat de openbare middelen dienen om in een onderkende behoefte te voorzien (bijvoorbeeld marktfalen) of om het bieden van positieve externe effecten of collectieve goederen te stimuleren (bijvoorbeeld door tegemoetkoming in de kosten van invoering van ecologisch duurzame technologieën of projecten die meer voordeel bieden voor het publiek). Maar ook als het de opzet van het systeem was de levering van collectieve goederen te stimuleren door steun aan particuliere begunstigden, werd de potentiële positieve impact in bepaalde gevallen tenietgedaan in de praktijk (zie **tekstvak 10**).
- 53.** De lidstaten kunnen het risico op buitenkanseffect ook beperken met het projectselectieproces. Zij hadden de aanvragers kunnen vragen, op basis van de voor de levensvatbaarheidscontrole verstrekte financiële, marketing- en beheersinformatie, aan te tonen dat zij de subsidie nodig hebben. Wanneer een aanvrager beschikt over voldoende (toegang tot) kapitaal om het volledige project te financieren, of de vooruitzichten van het project op succes zeer goed zijn, zou de investering normaliter ook zonder steun hebben plaatsgevonden. Dat is geen efficiënt gebruik van de schaarse openbare middelen.

TEKSTVAK 10

EEN VOORBEELD WAARIN MOGELIJK POSITIEVE IMPACT WORDT TENIETGEDAAN IN DE PRAKTIJK

Italië — Campania: In het systeem voor projectbeoordeling werd een score berekend volgens milieucriteria. Bij de controle bleek echter dat tien punten voor het criterium „waterbesparing” of vijf punten voor „meer dan gewone afvalverwerking” reeds werden toegekend als de meest elementaire investeringen werden beloofd, bijvoorbeeld toiletten met dubbele spoeling of een goedkope compostemmer (in één voorbeeld kostte de compostemmer 350 euro en het totale project 247 000 euro). Algemene waterbesparing hoefde niet te worden beloofd en werd ook niet beoordeeld. Zo kon een project 15 punten krijgen (in vele gevallen een doorslaggevend cijfer) zonder dat er werd gestreefd naar waterbesparing van betekenis of enig milieueffect.

- 54.** In de plattelandsontwikkelingsprogramma's van twee van de zes gecontroleerde lidstaten (Zweden en het Verenigd Koninkrijk — Engeland) wordt gewezen op het feit dat het buitenkanseffect een ernstig risico inhoudt voor een goed financieel beheer. Toch eisen alleen de Britse instanties dat de begunstigden de noodzaak van subsidie aantonen, en verwerpen zij projecten waarbij de noodzakelijkheid van overheidsfinanciering niet is bewezen. De Britse instanties houden bij de projectbeoordeling rekening met de volgende elementen: hoe overtuigend wordt in de aanvraag de noodzaak van subsidie aangetoond, welk marktfalen wordt door het project aangepakt, het bestaan van een financieringskloof (bijvoorbeeld door vergelijking van de kasstroomprognoses bij een lening enerzijds en bij overheidssteun anderzijds) en de waarde van de projectresultaten voor de regio door een schatting welk gedeelte van de output ook zonder de subsidie zou zijn gerealiseerd.
- 55.** De Rekenkamer heeft reeds eerder (bijvoorbeeld in haar verslagen over de Leader-aanpak, maatregel 121 en maatregel 123²³) opgemerkt dat gevallen waarin de investeringen reeds aangevat of zelfs volledig zijn afgerond voordat een besluit wordt genomen, een sterke aanwijzing voor het buitenkanseffect vormen. In deze omstandigheden toont het aanvankelijke investeringsbesluit van de begunstigde reeds aan dat hij/zij bereid en in staat was de investering ook zonder steun te doen. Bijgevolg wordt het als een goede praktijk beschouwd als lidstaten projecten pas in aanmerking nemen voor financiering vanaf de datum waarop de subsidie is goedgekeurd.
- 56.** Deze goede praktijk werd gevolgd in het Verenigd Koninkrijk (Engeland). In de andere gecontroleerde lidstaten waren investeringen meestal subsidiabel vanaf de datum waarop de aanvraag was ingediend. De controleurs stelden vast dat 25 van de 57 bezochte projecten (44 %) waren begonnen voordat het subsidiebesluit was genomen (zie **tabel**).
- 57.** Het risico op het buitenkanseffect werd verder beoordeeld op basis van gesprekken met begunstigden en bestudering van stukken over de gebruikte financieringsbronnen ter voltooiing van het project, de rentabiliteit van de investering en de timing van de investering ten opzichte van het subsidiebesluit. Uit de analyse blijkt dat 35 van de 57 projecten (61 % van de steekproef) hoe dan ook zou zijn uitgevoerd, zij het in sommige gevallen op kleinere schaal of over langere tijd (zie **bijlage II**). Dat was met name het geval wanneer subsidiebedragen zeer gering waren, zoals in Zweden waar meer dan een op drie toegekende subsidies ongeveer 10 000 euro of minder bedroegen. Bovendien trof de Rekenkamer in Zweden zelfs een geval aan waarin een project was goedgekeurd nadat het was voltooid (zie **tekstvak 11**).

²³ Speciaal verslag nr. 5/2010, „Toepassing van de Leader-aanpak op plattelandsontwikkeling” Speciaal verslag nr. 8/2012 „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven” en Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedingsmiddelenindustrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?” (<http://eca.europa.eu>).

TABEL

PROJECTEN GESTART VÓÓR DE GOEDKEURING VAN DE SUBSIDIE

Lidstaat	Totaalaantal ter controle bezochte projecten	Gecontroleerde projecten gestart vóór goedkeuring
Tsjechische Republiek	11	4
Frankrijk (Aquitaine)	10	8
Italië (Campania)	9	3
Polen	8	3
Zweden (Västra Götaland)	10	7
Verenigd Koninkrijk — Engeland (Yorkshire en Humber)	9	0
Totaal	57	25

TEKSTVAK 11

STERKE AANWIJZING VOOR BUITENKANSEFFECT: EU-FINANCIERING VERLEEND VOOR EEN REEDS VOLTOOID PROJECT

In **Zweden** werd een subsidie van 240 000 SEK (22 000 euro) verleend voor de uitbreiding van de werkplaats van een bestaand bedrijf voor onderhoud en reparatie van bosbouwmachines. De begunstigde diende in mei 2008 een onvolledige subsidieaanvraag in met een één regel lange beschrijving van het project zonder bedrijfsplan. Begin mei 2009 vulde hij zijn subsidieaanvraag aan met door de regionale raad gevraagde informatie. Het besluit tot subsidieverlening werd een week later genomen en nog in dezelfde maand diende de begunstigde een betalingsaanvraag in. Het project was reeds in april 2009 afgerond, nog voor de volledige aanvraag was ingediend.

Tijdens het controlebezoek van de Rekenkamer verklaarde de begunstigde dat hij reeds had besloten het project te ondernemen nog voordat hij iets had gehoord over mogelijke subsidies. Hij had bij de bank een lopende leningovereenkomst van maximaal 1,2 miljoen SEK (ongeveer 110 000 euro), en zou deze hebben gebruikt om het gehele project te financieren als er geen subsidie was verleend.

... EN VERPLAATSING

- 58.** Verplaatsing is de mate waarin de voordelen van een met overheidsmiddelen gesteunde activiteit teniet worden gedaan door een afgenomen activiteit elders. Een subsidie waardoor een begunstigde zijn marktaandeel kan vergroten ten nadele van een concurrent, zal wellicht geen netto-effect hebben op beleidsdoelstellingen zoals werkgelegenheidsschepping. Dergelijke subsidies vormen dus *a priori* geen efficiënte besteding van EU-middelen en kunnen leiden tot plaatselijke marktverstoring. Enige verplaatsing kan echter gerechtvaardigd zijn als het netto-effect op de beleidsdoelstellingen groot genoeg is.
- 59.** Net als bij het buitenkanseffect is het voornaamste middel om het risico op ongerechtvaardigde verplaatsing te beperken, de opzet van de maatregelen. In het POP moet de noodzakelijkheid van de uitgaven worden vastgesteld (bijvoorbeeld door analyse van de verwachte vraag en door uitsluiting van sectoren waar de markt verzadigd lijkt), behoeften worden ontdekt die sterk genoeg zijn om eventueel optredende verplaatsingen te rechtvaardigen, en op die behoeften afgestemde doelstellingen en subsidiabiliteitsvoorwaarden worden bepaald. Zoals in het eerste deel van dit verslag werd aangetoond, is dat in de gecontroleerde lidstaten niet gebeurd. Wel wordt in de plattelandsontwikkelingsprogramma's van Zweden en het Verenigd Koninkrijk verplaatsing onderkend als een potentieel risico voor een goed financieel beheer.
- 60.** De instanties van de lidstaten moeten in de projectgoedkeuringsfase het verplaatsingsrisico in de projectvoorstellen beoordelen. Waar zich waarschijnlijk verplaatsing zal voordoen, moeten zij ervoor zorgen dat de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de maatregel groot genoeg is om subsidiëring te rechtvaardigen.
- 61.** Alleen het Verenigd Koninkrijk²⁴ had passende maatregelen getroffen om de verplaatsing te beoordelen en te beperken; met name hun uitvoeringsregels sluiten voorstellen uit in economische sectoren die het verzadigingspunt hebben bereikt, die leiden tot een aanbodoverschot, die de productiviteit benadelen of leiden tot verplaatsing van soortgelijke bedrijven. Bovendien ontdekte de Rekenkamer in het Britse beoordelingssysteem de volgende elementen van goede praktijken: de eis dat de begunstigde het bestaan van de marktvraag bewijst en de impact op zijn concurrenten beschrijft, de evaluatie van het verplaatsingsrisico in het kader van de projectbeoordeling en -selectie, en de afwijzing van projecten waarbij waarschijnlijk verplaatsing zou optreden.

²⁴ Frankrijk (Aquitaine) had voor een specifieke soort investeringen in kampeerfaciliteiten eveneens een beoordeling van het verplaatsingsrisico voorzien.

- 62.** De Rekenkamer beoordeelde het verplaatsingsrisico in de 57 bezochte projecten en steunde daarbij op onderzoek van stukken en op gesprekken met begunstigen over de producten van hun ondernemingen, over markten en concurrenten en over het effect van de investering op deze factoren. Bij 19 projecten waren er aanwijzingen voor het risico op verplaatsing (zie **bijlage II**). Voorbeelden van aanwijzingen voor verplaatsing zijn opgenomen in **tekstvak 12**. Bij drie projecten werd het verplaatsingsrisico niet van toepassing geacht en voor vier projecten beschikte de Rekenkamer niet over voldoende bewijzen voor een beoordeling.

ZUINIGHEID

- 63.** Volgens het zuinigheidsbeginsel moeten financiële middelen tijdig, in een passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld. Het risico bestaat dat begunstigen niet trachten projecten met de vereiste kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten uit te voeren. In dat geval worden de kosten voor de Europese en nationale begrotingen wellicht nodeloos opgedreven. Dat is oneconomisch en ondoelmatig, en gaat ten koste van de voor andere projecten beschikbare middelen. De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de door aanvragers voor de maatregelen 311-313 voorgedragen projectkosten redelijk zijn en dat de administratieve procedures zo eenvoudig mogelijk zijn om projecten ten behoeve van plattelandsgebieden zo doeltreffend en efficiënt mogelijk uit te voeren.

TEKSTVAK 12

VOORBEELD VAN VERPLAATSINGSRISICO

Zweden: Uit maatregel 313 werd de aanleg gesteund van conferentiezalen voor een bezoekerscentrum. De begunstigde organiseert tweedaagse conferenties waarbij ongeveer 15 deelnemers worden ondergebracht in een nabijgelegen hotel. In een nieuw, door het bezoekerscentrum gepromoot en met EU-middelen ondersteund investeringsproject werd ook een gastenverblijf voor maximaal 20 personen gebouwd. Bij de goedkeuring van de subsidie dacht de Zweedse overheid niet aan de factor verplaatsing, ondanks het feit dat het project waarschijnlijk omzetverlies betekent voor het nabijgelegen hotel waar de deelnemers tegenwoordig overnachten.

Toch werden bij de controle ook voorbeelden van goede praktijken aangetroffen

Verenigd Koninkrijk — Engeland: In het geval van een boerderijwinkel onderzocht het bureau voor regionale ontwikkeling in het kader van de projectbeoordeling hoe dichtbij de concurrentie zich bevond en of de nieuwe winkel waarschijnlijk hun omzet zou beïnvloeden. De lichte verplaatsing werd gerechtvaardigd geacht op grond van de positieve beoordeling door de regionale toeristische diensten.

GEBREKKIGE CONTROLES OP DE REDELIJKHEID VAN DE KOSTEN

- 64.** Op grond van artikel 24, lid 2, onder d), van Verordening (EG) nr. 65/2011²⁵ moeten de lidstaten in het kader van de administratieve controle van de steunaanvragen de redelijkheid verifiëren van de ingediende projectkosten. Die evaluatie moet plaatsvinden met behulp van een geschikt systeem aan de hand van referentiekosten, vergelijking van een aantal offertes of een evaluatiecomité.
- 65.** De Rekenkamer constateerde dat Frankrijk dergelijke procedures niet toepaste. Dat was des te ernstiger daar de Commissie de Franse overheid reeds (in 2008) had verzocht een systeem in te voeren om de redelijkheid van de kosten te verifiëren in het kader van hun administratieve controles en omdat zij in het verleden al een financiële correctie heeft opgelegd wegens dergelijke tekortkomingen bij andere investeringsmaatregelen.
- 66.** De overige gecontroleerde lidstaten pasten relevante systemen toe, zoals specifieke regels voor overheidsopdrachten, toetsing aan standaardkosten of een combinatie van beide. Die toetsingen waren echter van wisselende kwaliteit. De Rekenkamer ontdekte gevallen van niet-naleving van de Europese regels in Zweden en significante tekortkomingen in de Tsjechische Republiek, Italië (Campania) en Polen, waaronder onvolledige, oppervlakkige en slecht gedocumenteerde toetsingen (zie **tekstvak 13**). Na het bezoek van de Rekenkamer gaven de Italiaanse instanties opdracht tot terugvordering van de aan een gemeente verleende steun (46 780 euro), deels wegens problemen in verband met de geselecteerde offerte en de geaccepteerde prijs voor de gefinancierde diensten.

²⁵ Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8).

IN DE LIDSTATEN AANGETROFFEN VOORBEELDEN VAN SLECHTE EN GOEDE PRAKTIJKEN INZAKE REGELS EN VERIFICATIES

Zweden: De meest gebruikelijke methode ter beoordeling van de redelijkheid van de kosten is van de aanvragers twee prijsopgaven te vragen die goed zijn voor ten minste 25 % van de totale kosten. Dat betekent dat een projectontwikkelaar voor 75 % van het voorgestelde totaal de redelijkheid van de kosten niet hoeft aan te tonen.

Subsidiabele uitgaven zijn niet beperkt tot de genoemde bedragen en dus kunnen begunstigde kosten opgeven boven de (als redelijk geaccepteerde) bedragen en toch de volledige subsidie ontvangen door lagere prijzen te bedingen voor andere artikelen (waarvan de redelijkheid niet werd getest) of door in de aanvraag genoemde artikelen niet te kopen. Dat levert geen besparing voor de EU-begroting op, aangezien de begunstigde het bespaarde kan gebruiken om meer artikelen te kopen tot het goedgekeurde maximum van de totale projectkosten.

Bij een van de gecontroleerde projecten werden geen quota vermeld voor 2,5 miljoen SEK (290 000 euro) voor de bouw en inrichting van een nieuw restaurant en een apart gastenverblijf (subsidie: 900 000 SEK of 94 000 euro, subsidiepercentage: 30 %). In het projectdossier was niets vermeld over maatregelen om de redelijkheid van de kosten te verifiëren.

Italië (Campania): In Italië hield de enige door de provinciale instanties verrichte verificatie van de redelijkheid van de algemene uitgaven in dat het bedrag ervan niet hoger mocht zijn dan de in de oproep tot het indienen van voorstellen vermelde maxima, zonder in detail de aard en omvang van de verstrekte diensten (meestal consultancy) te bekijken. Voor een eenvoudig project — de aankoop van een nieuwe bus — vroeg de consulent bijvoorbeeld een vergoeding van 15 000 euro (5,1 % van de prijs van de bus); deze vergoeding kon in de vorm van overheidssteun worden verkregen.

Ook werden de machines en/of uitrusting voor bepaalde projecten geleverd door andere ondernemingen dan die welke de onafhankelijke expert had geselecteerd en de deskundige beoordelaar had goedgekeurd. In één geval verklaarde de begunstigde dat hij het contract voor het opzetten van een website had gegund aan een vriend die dit kon uitvoeren voor dezelfde prijs als de door de expert gekozen onderneming. De controleurs constateerden echter dat de website ten tijde van de controle (maart 2012) niet volledig operationeel was, hoewel de factuur op 9 augustus 2010 was betaald. De onvolledige website werd niet opgemerkt tijdens het bezoek in het kader van de verificaties vóór de betaling.

De Rekenkamer noteerde de volgende goede praktijken: in **Engeland** omvatten de inspecties overeenkomstig de artikelen 27 en 30 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 (5 % bij de betaling en 1 % achteraf) ook controle van kredietnota's of kortingen. In **Italië (Campania)** eiste de regionale overheid in haar oproep tot het indienen van voorstellen van 2011 dat de verkoper bij de offerte zijn officiële prijslijst zou voegen en eventueel geboden kortingen zou vermelden.

ADMINISTRatieve LAST BELEMMERT EEN DOELTREFFENDE EN DOELMATIGE UITVOERING VAN DE PROGRAMMA'S

- 67.** Zoals aangegeven in paragraaf 63, mogen de procedures van de lidstaten niet overmatig lang en omslachtig zijn, zodat ze aanvragers niet weerhouden van het indienen van projectvoorstellen. Dat risico is bijzonder duidelijk wanneer potentiële begunstigden zich niet kunnen veroorloven dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen zodat zij het hele project zelf moeten financieren, ofwel de investering moeten uitstellen en mogelijk zakelijke kansen mislopen.
- 68.** De administratieve last en de daarmee verbonden kosten en vertragingen komen naar voren als belemmeringen voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de programma's, met name wanneer dat niet wordt gerechtvaardigd door de selectie van doeltreffender projecten (zie **tekstvak 14**).

TEKSTVAK 14

EEN SYSTEEM DAT DE DRUK OP DE AANVRAGER VERMINDERT, EN ÉÉN DAT DIT NIET DOET

Verenigd Koninkrijk — Engeland: De Britse instanties onderzochten wekelijks de beknopte formulieren voor blijken van belangstelling en informeerden de aanvragers over de vermoedelijke subsidiabiliteit van hun project en over de mate waarin het overeenkwam met de prioriteiten van de regio. Met deze procedure bespaarden zij de aanvragers de kosten voor een volledige aanvraag die waarschijnlijk zou worden afgewezen en verminderden zij de administratieve last voor de beoordeling enz. Voor elk project werd een contactpersoon ter facilitering van plattelandsondernemingen aangewezen om de betrokkene te steunen bij de aanvraag.

Nadat een projectontwikkelaar zijn aanvraag had ingediend, werd het selectieproces binnen ongeveer negen weken afgerond. Bij de beoordeling werd gelet op de strategische overeenstemming met de regionale prioriteiten, innovatie, het hefboomeffect, de vraag naar het product of de dienst, de financiële levensvatbaarheid, de redelijkheid van de kosten, de outputs en resultaten van het voorstel, het buitenkansseffect en de kosteneffectiviteit van de overheidsfinanciering.

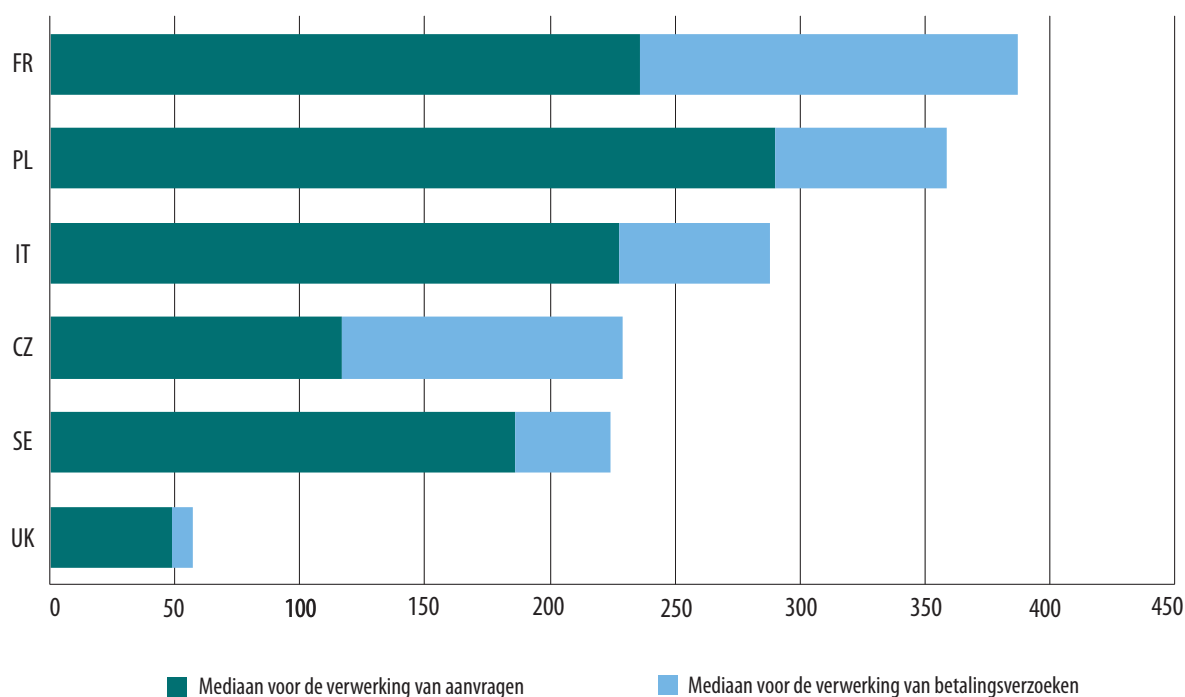
Polen: In Polen liep de goedkeuringsprocedure voor de meeste aanvragen langer dan zes maanden, en zelfs langer dan een jaar voor 55 % van de aanvragen in het kader van maatregel 312. Dat lag voornamelijk aan de geringe kwaliteit of de onvolledigheid van de aanvragen en aan de soepele regels waardoor de begunstigden hun aanvraag in elke beoordelingsfase tweemaal konden wijzigen. De door de Poolse overheid gekozen selectiecriteria leidden niet tot de beoordeling van de kwaliteit van de afzonderlijke projecten, want ze betroffen kwantificeerbare indicatoren inzake de kenmerken van het bedrijf (omvang, geen eerdere gebruikmaking van EU-middelen) of van het gebied van vestiging. De relatieve verdiensten van de projectvoorstellen werden niet beoordeeld.

69. In Frankrijk, Italië (Campania), Polen en Zweden nam de behandeling van de subsidieaanvragen zeven à acht maanden²⁶ in beslag (zie **grafiek 1**). Bovendien hadden de Franse instanties ongeveer vijf maanden nodig voor de verwerking van de betalingsaanvragen en het verrichten van de saldobetalingen, en in extreme gevallen meer dan een jaar. De Rekenkamer vindt dit buitensporig lang, gezien het feit dat de meeste in het kader van de maatregelen 311-313 gesteunde projecten een geringe waarde en een geringe complexiteit hadden.

²⁶ Mediaanwaarde (in kalenderdagen).

GRAFIEK 1

VERWERKING VAN AANVRAGEN EN BETALINGSVERZOEKEN (IN KALENDERDAGEN)



- 70.** Vertraagde projectgoedkeuring en betaling kan een negatieve impact hebben op de tijdige uitvoering en de reikwijdte van de gefinancierde projecten en uiteindelijk ook op de economische toestand van de aanvrager (zie **tekstvak 15**).
- 71.** In Italië (Campania), Frankrijk (Aquitaine) en de Tsjechische Republiek vonden de geïnterviewde projecteigenaars de procedures in eigen land te belastend. Tevens zij opgemerkt dat de Rekenkamer alleen met succes afgeronde projecten controleerde, en dus niet heeft gekeken naar aanvragers die door de administratieve druk of de vertraging waren afgeschrikt. Ook werkten de meeste begunstigden bij de opstelling van hun aanvragen met adviseurs, soms tegen aanzienlijke kosten, omdat zij zichzelf niet in staat achtten om dat te doen.

TEKSTVAK 15

BETALINGSSYSTEMEN HELPEN OF BELEMMEREN DE BEGUNSTIGDEN

Verenigd Koninkrijk — Engeland: In het Verenigd Koninkrijk bood het systeem de begunstigden betrekkelijke zekerheid over de goedkeurings- en betalingsdata, hetgeen financiering op korte termijn mogelijk maakte en subsidieaanvragen stimuleerde van ondernemingen die anders wellicht de projectkosten niet hadden kunnen dragen. Bovendien werden de aanvragers vooraf ingelicht over de vergaderdata van het selectiecomité en werd de indiening van een aanvraag gepland voor een specifieke vergadering. Bij betalingsaanvragen werd de projectontwikkelaars meegedeeld dat zij de betaling van hun subsidie konden verwachten in de maand na de indiening van de aanvraag. De Rekenkamer beschouwt dit als voorbeelden van goede praktijken.

Italië (Campania): Om een voorschotbetaling te kunnen ontvangen, moet de begunstigde een verzekeringspolis voorleggen die het gevraagde bedrag garandeert. De procedure van het Italiaanse betaalorgaan AGEA voor het verwerken van die garanties was pas vanaf mei 2010 volledig operationeel, hoewel de oproep tot het indienen van voorstellen dateerde van 2008. Dat leidde tot ernstig vertraagde voorschotbetalingen, met gevolgen voor de uitvoering van het programma. Van de 430 projecten die in de periode 2008-2011 werden goedgekeurd, hadden er slechts 27 (6 %) het stadium van de saldobetaling bereikt in 2012. De begunstigden kregen ook nog problemen met de vrijgave van de zekerheden, hetgeen leidde tot gevallen waarin bepaalde begunstigden ten tijde van de controle in maart 2012 nog aanzienlijke aan de zekerheden verbonden kosten hadden, hoewel ze hun saldobetaling in 2011 hadden ontvangen.

DEEL DRIE — WERDEN ER DAADWERKELIJK DOELTREFFENDE EN DOELMATIGE PROJECTEN GEFINANCIERD?

- 72.** Er is informatie over de prestaties inzake doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling nodig om aan te tonen wat er met de EU-begroting is bereikt en dat die middelen goed waren besteed (verantwoording); deze informatie is tevens nodig om de efficiëntie en doeltreffendheid van de EU-begroting te verbeteren door middel van informatieverstrekking aan het huidige management (oproepen tot het indienen van voorstellen of subsidiebesluiten), om verbeteringen tijdens de lopende programmeringsperiode vast te stellen en als basis voor de besluitvorming over het toekomstige beleid.
- 73.** Om aan te tonen wat er werd bereikt met de EU-middelen die werden uitgegeven voor de diversificatiemaatregelen dienen de lidstaten gegevens te verzamelen over de resultaten van de projecten. Binnen het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) moeten de lidstaten ten minste over de gemeenschappelijke impact- en resultaatindicatoren informatie verzamelen (zie voetnoot 11). De twee gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor de maatregelen 311-313 moeten informatie opleveren over de prestaties van de projecten wat betreft de gestegen niet-agrarische bruto toegevoegde waarde²⁷ en het brutoaantal gecreëerde banen.
- 74.** De Rekenkamer onderzocht de systemen voor het verzamelen en monitoren van gegevens in de zes lidstaten en constateerde, evenals in eerdere verslagen²⁸, dat het ontbrak aan relevante en betrouwbare informatie voor een conclusie over de doeltreffendheid van deze maatregelen. Daarom hebben de controleurs de projectresultaten afgemeten aan de twee voornoemde GTEK-indicatoren en maten zij waar mogelijk de verwezenlijking van de specifieke projectresultaten op basis van de bij hun projectbezoek verkregen controle-informatie.

ONTBREKENDE TOEZICHTINFORMATIE EN WISSELENDE PROJECTRESULTATEN WAT BETREFT DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID

- 75.** Wegens het cofinancieringselement en ongeacht het feit dat het GTEK bepaalde toezicht- en evaluatiewerkzaamheden voorschrijft, hebben de instanties van de lidstaten zelf belang bij projecttoezicht, een belangrijk instrument om de vorderingen van de projecten in het oog te houden en om te zien of deze de verwachte resultaten en de POP-doelstellingen realiseren. Dat kunnen de lidstaten doen door gebruikmaking van de beschikbare beheers- en controle-informatie en door regelmatig relevante informatie in te winnen bij de begunstigen, ten minste tot het einde van de vijfjarige periode die bij artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 wordt voorgeschreven voor de instandhouding van de activa.

²⁷ Voor het meten van de bruto toegevoegde waarde van de gesteunde ondernemingen wordt in noot I van de GTEK-richtsnoeren de volgende formule voorgesteld: totale output – totaal intermediair verbruik. In de noot wordt erkend dat een wijziging van de bruto toegevoegde waarde in de loop der jaren ook te verklaren is uit andere factoren dan de ontvangen steun.

²⁸ Zie Speciaal verslag nr. 8/2012 en Speciaal verslag nr. 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** Uit de controle bleek dat de lidstaten geen toezicht hielden op het succes op korte en middellange termijn van de projecten, wat betreft de resultaten ervan bij de verwezenlijking van de POP-doelstellingen of wat betreft de gekozen doelstellingen voor het project zelf. Dat werd belemmerd door het ontbreken van duidelijke, specifieke en realistische doelstellingen en streefcijfers in de aanvraag en/of het subsidiebesluit (zie **tekstvak 16**). Frankrijk (Aquitaine) had ten tijde van de controle zelfs de door het GTEK voorgeschreven toezichtinformatie niet voorgelegd.
- 77.** De controleurs stelden vast dat de door de lidstaten verstrekte toezichtinformatie niet betrouwbaar was. De door de lidstaten verzamelde gegevens berustten goeddeels op ramingen ten tijde van de aanvraag (Italië, Zweden en de Tsjechische Republiek) of van de saldobetalingsaanvraag (Verenigd Koninkrijk). Bovendien werden gegevens in de toezichtverslagen niet gecheckt door de instanties (Polen en de Tsjechische Republiek). De controleurs ontdekten verscheidene tegenstrijdigheden en fouten in de gemelde gegevens, met name verschillen tussen prognoses en reële waarden (zie de voorbeelden in **tekstvak 17**).
- 78.** Hoewel de instanties van de lidstaten tijdens verificaties ter plaatse en inspecties achteraf betrouwbare informatie hadden kunnen verzamelen over de verwezenlijkte doelstellingen en resultaten van projecten, bleek uit de controle dat een dergelijke toetsing geen deel uitmaakte van de procedures. Hoewel bij een project in Italië na de uitvoering ervan de realiteit van aankopen en werken herhaaldelijk was geverifieerd, werd er nooit gewezen op het feit dat de reële ontvangsten veel lager waren dan in de aanvraag was voorzien.
- 79.** Aangezien er geen betrouwbare toezichtinformatie beschikbaar was en er op programmaniveau weinig zekerheid bestond dat de steun van de as 3-maatregelen naar de projecten gaat die het best beantwoorden aan de doelstellingen van de maatregelen, beoordeelden de controleurs van de Rekenkamer de efficiëntie en doeltreffendheid van de 57 gecontroleerde projecten aan de hand van tijdens de controlebezoeken verstrekte informatie. Uit de analyse bleek dat de meeste projecten hun doelstellingen inzake fysieke output en positief effect op de bruto toegevoegde waarde wel verwezenlijkten, maar projecten waarmee schepping van werkgelegenheid werd beoogd, waren hier slechts matig in geslaagd (zie **bijlage II**).

TEKSTVAK 16

DE ALGEMENE AARD VAN DE DOELSTELLINGEN LEIDT TOT EEN SITUATIE WAARIN „VERSTERKING VAN DE BIODIVERSITEIT” WORDT GEACCEPTEERD ALS DOELSTELLING VOOR EEN BANKETBAKKERIJ

Voor een project in **Italië (Campania)** — renovatie van een banketbakkerij (maatregel 312) — vermeldde de aanvraag de volgende doelstellingen, klaarblijkelijk zonder onderling verband: compensatie van risicovolle situaties zoals de ontvolking van het platteland, vermindering van de achterstand tegenover meer ontwikkelde gebieden, versterking van de biodiversiteit en van traditionele landbouwkennis. Voor een dergelijk project zijn deze doelstellingen niet kwantificeerbaar of meetbaar.

TEKSTVAK 17

VOORBEELDEN VAN INCONSISTENTIES IN DE DOOR DE LIDSTATEN VERZAMELDE TOEZICHTGEGEVENS

Zweden: De gegevens voor de GTEK-indicatoren werden gehaald uit projectinformatie die bij de begunstigen in de aanvraagfase was verzameld (bedrijfsplan en financiële vooruitzichten), en werden niet bijgewerkt op basis van de echte resultaten. Voor een project voor een restaurant met gastenverblijf bleek uit tijdens het bezoek verzamelde controle-informatie dat de GTEK-gegevens inzake de bruto toegevoegde waarde waren overschat op 1 800 000 SEK (202 000 euro), tegenover een werkelijk resultaat van 238 000 SEK (27 000 euro); in de GTEK-databank werden drie voltijdsequivalenten gemeld, maar in werkelijkheid was met de gesteunde investering een baan met één voltijdsequivalent gecreëerd.

Verenigd Koninkrijk — Engeland: De tijdens de projectbezoeken verzamelde controle-informatie toont aan dat de in de GTEK-databank opgenomen resultaten onjuist zijn. In vijf van de negen gecontroleerde gevallen waren de gegevens over de gecreëerde en behouden banen overschat, in de andere gevallen waren ze onderschat.

Polen: Het door een begunstigde in het toezichtverslag opgegeven cijfer voor de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde kwam niet overeen met de tijdens het controlebezoek verzamelde inkomenscijfers. De gedeclareerde bruto toegevoegde waarde was hoger dan de totale output van de gesteunde onderneming, hetgeen volgens de definitie van de bruto toegevoegde waarde onmogelijk is.

- 80.** Hoewel de projecten wel de verwachte fysieke output bleken te hebben gerealiseerd (oprichting van een gebouw, aankoop van een voertuig), werden toch niet noodzakelijk de doelstellingen van de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie verwezenlijkt. Dat was het geval als het doel van de investering niet (of slechts deels) overeenkwam met de doelstellingen van de maatregel (elf projecten in totaal: drie in Frankrijk en Polen, twee in Zweden en Italië en één in de Tsjechische Republiek) en/of bij sterke aanwijzingen dat deze niet duurzaam was (twee gevallen in de Tsjechische Republiek) of als de onderneming failliet was gegaan (één project in Frankrijk).
- 81.** De Rekenkamer ontdekte in twee gevallen aanwijzingen dat EU-middelen voor de ontwikkeling van het toerisme of voor de ondersteuning van micro-ondernemingen waren uitgegeven aan investeringen die ten minste ten dele waren bedoeld voor privégebruik (zie de voorbeelden in **tekstvak 18**).

TEKSTVAK 18

INVESTERINGEN DIE NIET DOELTREFFEND BIJDROEGEN AAN DE ONTWIKKELING VAN HET TOERISME EN DE ONDERSTEUNING VAN ONDERNEMERSINITIATIEVEN

Italië (Campania): Ten tijde van het bezoek ter plaatse aan een project voor agrotourisme werd een met middelen van maatregel 311 gerenoveerd appartement gebruikt door een gezinslid van de begunstigde, waardoor het niet ten volle bijdroeg aan de doelstelling van de maatregel om de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde te verhogen door diversificatie van de activiteiten.

Polen: Aanwijzingen voor privégebruik werden ontdekt bij een project voor de aankoop van kantooruitrusting dat werd gesteund uit maatregel 312. Een lederen bankstel werd gefinancierd voor het ontvangen van klanten in het huis van de begunstigde (dat ook diende als vestiging van de onderneming), en gebruikt in de woonkamer. Dat project werd niet bezocht vóór de betaling plaatsvond, hoewel het bij de inspecteurs vragen kon oproepen in verband met mogelijk privégebruik van de gefinancierde goederen.

DIVERSIFICATIEPROJECTEN KUNNEN DE FINANCIËLE PRESTATIES VAN LANDBOUWERS HELPEN VERBETEREN...

- 82.** 33 van de gesteunde ondernemingen (58 %) konden hun niet-agrarische bruto toegevoegde waarde verhogen, maar voor acht ervan hield dit weinig verband met de gesubsidieerde investering. De bruto toegevoegde waarde kon niet worden berekend voor vijf gecontroleerde projecten in Polen en de Tsjechische Republiek omdat voor deze projecten vereenvoudigde boekhoudregels golden. Desondanks hadden de instanties geen systeem ingevoerd om betrouwbare gegevens te verzamelen. De verhoging van de bruto toegevoegde waarde kon evenmin worden beoordeeld bij zes andere projecten (in Polen en Italië) omdat het te vroeg was voor een beoordeling van hun financiële impact of omdat de begunstigde de betrokken financiële gegevens niet had verstrekt. Zes projecten leidden niet tot een verhoging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde.

... MAAR ZE ZIJN SLECHTS DEELS DOELTREFFEND ALS WERKGELEGENHEIDSCHEPPING WORDT BEOOGD...

- 83.** Bij slechts 13 van de 27 projecten die banen moesten scheppen, werd het streefcijfer gerealiseerd (en in twee gevallen heeft de Rekenkamer twijfels over de duurzaamheid van de gecreëerde banen); met negen projecten werd slechts een deel van het geplande aantal banen gecreëerd en met vijf projecten helemaal geen banen. Uit de controle bleek dat de banen goeddeels volgens plan waren gecreëerd in de lidstaten waar dit een voorwaarde voor subsidie was, en er werden gerichte controles verricht om de vervulling van deze voorwaarde te garanderen. Dat was het geval in Polen, de Tsjechische Republiek (voor bepaalde submaatregelen) en het Verenigd Koninkrijk (zie paragraaf 37). Daarentegen constateerden de controleurs minder impact op werkgelegenheidsschepping voor de gecontroleerde projecten in Frankrijk, Italië en Zweden, waar die voorwaarde niet werd gesteld en geen gerichte controles werden verricht (zie *bijlage II*).

... EN HUN EFFECT OP HET BEHOUD VAN BANEN IS ONBEKEND

- 84.** Hoewel misschien niet met alle projecten werkgelegenheidsschepping wordt beoogd, kunnen de investeringen banen behouden of beschermen. Van de lidstaten wordt in het toezicht- en evaluatiekader echter niet geëist dat zij die gegevens verzamelen. Alleen in de GTEK-database van het Verenigd Koninkrijk (Engeland) is er een bijkomende indicator vastgesteld die het aantal „veiliggestelde” banen meet, dus banen die zonder de gesubsidieerde investering verloren waren gegaan; deze definitie werd echter niet consistent toegepast. Bij één project werd de veiligstelling van twee banen gemeld, maar de Rekenkamer constateerde dat het gemelde aantal eigenlijk nul moest zijn. In Polen bleek uit de controle dat in de verslagen de gegevens over de behouden banen en die over de gecreëerde banen door elkaar waren gehaald. Daardoor konden de controleurs geen conclusie trekken over de impact van de projecten op de veiligstelling of het behoud van banen, aangezien er op het niveau van de lidstaat en op dat van de begunstigde geen bewijsstukken waren om dat te beoordelen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 85.** In het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid kunnen de lidstaten de EU-begroting gebruiken om projecten te financieren ter diversificatie van de plattelandseconomie door ondersteuning van groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling op het platteland. Dat gebeurt door middel van cofinanciering van projecten door de EU en de lidstaten ter diversificatie naar niet-agrarische activiteiten, de oprichting van micro-ondernemingen en de stimulering van het toerisme.
- 86.** Bij deze controle werd de volgende vraag gesteld: „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?” De Rekenkamer concludeert dat in het algemeen de Commissie en de lidstaten met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie slechts in beperkte mate kosteneffectiviteit hebben bereikt, daar de steun niet systematisch werd gericht op de projecten die met de meeste waarschijnlijkheid de doelstellingen van de maatregelen zouden verwezenlijken. Dat kwam doordat duidelijke behoeften aan steun of specifieke doelstellingen ontbraken in de POP's, doordat ruime subsidiabiliteitscriteria werden vastgesteld die de keuze van de projecten niet beperkten tot die welke waarschijnlijk de diversificatie zouden bewerkstelligen en doordat selectiecriteria werden gekozen die niet de meest doeltreffende projecten opleverden of helemaal niet werden toegepast.
- 87.** Maar al te vaak, en vooral aan het begin van de programmeringsperiode, werd de selectie van projecten eerder bepaald door de noodzaak om de toegewezen begroting te besteden dan door de kwaliteit van de projecten zelf. In sommige gecontroleerde lidstaten werden alle subsidiabele projecten gefinancierd zolang er voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar waren, ongeacht de beoordeling die een project in hun selectiesystemen had gekregen. De overkoepelende prioriteit werkgelegenheidsschepping werd niet voldoende in acht genomen, het toezicht liet niet toe om het juiste aantal gecreëerde banen te bevestigen en waar duidelijk werd dat de gekozen streefcijfers niet zouden worden gehaald, ontbrak een actief beleid.
- 88.** De lidstaten deden te weinig ter beperking van de risico's op buitenkans-effect en verplaatsing en garandeerden dus niet dat de middelen doeltreffend mogelijk werden gebruikt. De controle van de redelijkheid van de kosten door de lidstaten beperkte onvoldoende het risico van te hoge uitgaven en er waren voorbeelden van buitensporige administratieve lasten en vertraagde betalingen.
- 89.** Hierna wordt nader ingegaan op deze gebreken en op de desbetreffende aanbevelingen van de Rekenkamer.

- 90.** Het beter oriënteren van de steun voor plattelandsonwikkeling is van essentieel belang om de maatregel efficiënter te maken. Daar die oriëntatie berust op de vaststelling van prioritaire gebieden, begunstigden of soorten activiteiten of resultaten, is de doeltreffendheid ervan voornamelijk afhankelijk van de kwaliteit van de strategie achter het programma. Een verbeterde oriëntatie zal dus voortvloeien uit een verbeterde strategie en bovenal uit een duidelijk kader voor de mogelijke toekomstige bijdrage van diversificatie aan duurzame groei (d.w.z. de beweegreden voor de steun). In de meeste gecontroleerde POP's werd echter niet aangegeven welke resultaten werden beoogd en werd niet verduidelijkt hoe de financiering van diversificatiemaatregelen de economische duurzaamheid op het platteland zou verbeteren. Toch heeft de Commissie deze POP's goedgekeurd.

AANBEVELING 1

In hun POP's moeten de lidstaten duidelijk aangeven waarom en hoe de overheidssteun voor investeringen in niet-agrarische activiteiten kan helpen om bijvoorbeeld marktgebreken zoals belemmeringen voor werkgelegenheid en groei te verhelpen.

De POP's moeten specifieke en meetbare doelstellingen bevatten die aansluiten bij deze behoeften.

De Commissie mag alleen POP's goedkeuren die concrete en complete strategieën bevatten met een duidelijke ratio die aantoont hoe het beleidsoptreden zal bijdragen aan de strategische doelstelling om voorwaarden voor groei en werkgelegenheidskansen te scheppen.

- 91.** De door sommige lidstaten vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden beperkten de steun niet tot activiteiten ter diversificatie van de plattelandseconomie naar niet-agrarische activiteiten. Volgens de EU-regelgeving moeten de lidstaten selectiecriteria vaststellen die voorrang geven aan de meest doeltreffende en efficiënte subsidiabele projecten en een basis vormen voor het afwijzen van kostenineffectieve projecten. Slechts in vier van de zes gecontroleerde lidstaten/regio's waren selectiecriteria vastgesteld en zelfs deze werden in de praktijk niet altijd toegepast.

- 92.** Zolang de gecontroleerde lidstaten begrotingsmiddelen beschikbaar hadden, werden alle subsidiabele projecten gefinancierd, ongeacht hun doeltreffendheid en efficiëntie. Later in de periode, toen de financiering krap werd, werden „betere” projecten afgewezen.

AANBEVELING 2

De lidstaten moeten criteria vaststellen — en deze consequent toepassen — om ervoor te zorgen dat de meest doeltreffende en duurzame projecten worden geselecteerd in het licht van de specifieke doelstellingen van de lidstaten, teneinde niet-agrarische activiteiten te ontwikkelen en de werkgelegenheid te bevorderen. De mogelijke positieve effecten van de projecten op de werkgelegenheid en de inkomens moeten in aanmerking worden genomen in de opzet van later beleid en een grotere rol spelen in de systemen voor projectselectie van de lidstaten. In die selectiesystemen moet systematisch een minimum zijn bepaald wat betreft de kwaliteit van het project. Er moeten gerichte controles worden verricht om de inachtneming van die criteria te waarborgen, bijvoorbeeld tijdens controles ter plaatse en achteraf.

De Commissie moet ervoor zorgen dat die criteria correct en ononderbroken worden toegepast, en niet alleen wanneer de middelen krap worden.

- 93.** De Rekenkamer ontdekte dat de lidstaten de financiering niet systematisch toekennen aan projecten waarbij de noodzaak van overheidssteun aantoonbaar is. Daardoor wordt het waarschijnlijker dat er een buitenkans-effect optreedt en zijn de resultaten van de projecten niet noodzakelijk te danken aan de subsidie. Die subsidies kunnen zelfs een verspilling zijn van de schaarse overheidsmiddelen als ze plaatselijk leiden tot marktverstoring (het verplaatsingseffect). Slechts één lidstaat hield bij de projectbeoordeling rekening met deze risico's.

AANBEVELING 3

De Commissie en de lidstaten moeten de toepassing van beste praktijken aanmoedigen om de risico's van buitenkans-effect en verplaatsing te beperken. Daartoe moeten de lidstaten projecten selecteren waarbij de noodzaak van overheidssteun aantoonbaar is (en die een toegevoegde waarde bieden). De lidstaten moeten zowel bij de opstelling van hun POP's als bij de selectie van projecten rekening houden met de risico's van buitenkans-effect en verplaatsing. De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om de praktijk te volgen waarbij de uitgaven voor investeringen pas subsidiabel zijn vanaf de datum waarop de subsidie wordt goedgekeurd.

- 94.** De Rekenkamer ontdekte gebreken in de systemen die de lidstaten hebben ingevoerd om de redelijkheid van de projectkosten te beoordelen. Deze gebreken verhogen het risico dat overheidsmiddelen worden uitgegeven zonder de nodige aandacht voor het zuinigheidsbeginsel.

AANBEVELING 4

De lidstaten moeten het risico voor de zuinigheid beperken door een systematische kostenbeoordeling die verder gaat dan de subsidiabiliteitsvraag en de resultaten van die beoordeling moeten behoorlijk worden gedocumenteerd. Waar mogelijk moeten benchmarks worden ontwikkeld voor gemeenschappelijke posten, zodat de beoordeling van de kosten in de projectvoorstellen wordt vergemakkelijkt.

De Commissie moet ervoor zorgen dat de lidstaten beschikken over doeltreffende systemen om de redelijkheid van de kosten te beoordelen.

- 95.** Het GTEK is opgezet als een toezicht- en evaluatie-instrument voor de lidstaten en de Commissie. De Rekenkamer constateerde dat het geen betrouwbare gegevens oplevert die kunnen worden gebruikt om de doeltreffendheid van de uitvoering van de maatregelen te meten en tijdig problemen op te sporen en oplossingen te vinden. Bovendien hebben de Commissie en de lidstaten de toezichtinformatie ook niet gebruikt voor een actief beheer van deze maatregelen ter verbetering van hun doeltreffendheid.
- 96.** In verband met de werkgelegenheid, onderdeel van de overkoepelende prioriteit van as 3, konden de gecontroleerde lidstaten geen nauwkeurige informatie verstrekken over het aantal gecreëerde of behouden banen en waar de streefcijfers niet werden gehaald, hebben zij de uitgaven niet dienovereenkomstig aangepast.

AANBEVELING 5

De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat in de volgende programmeringsperiode relevante en betrouwbare informatie wordt verzameld om het beheer van en het toezicht op de maatregel te vergemakkelijken en om aan te tonen in welke mate de verstrekte steun bijdraagt tot de verwezenlijking van de EU-prioriteiten. Ook moeten de lidstaten ervoor zorgen dat duidelijke specifieke doelstellingen worden bepaald voor de projecten waaraan middelen worden toegewezen. Die doelstellingen moeten zo mogelijk worden gekwantificeerd om de uitvoering van en het toezicht op de projecten te vergemakkelijken en om de beheersautoriteit nuttige feedback te bezorgen.

De streefcijfers voor de werkgelegenheidsschepping moeten realistisch zijn en de aantallen gecreëerde banen moeten nauwgezet worden gevolgd; de maatregelen moeten gedurende de hele programmeringsperiode beter worden beheerd, vooral wanneer duidelijk wordt dat de streefcijfers niet zullen worden gehaald.

De lidstaten moeten worden aangemoedigd om voor hun eigen beheer en evaluatie op maat gesneden indicatoren te ontwikkelen die hun specifieke omstandigheden en behoeften weerspiegelen.

- 97.** De administratieve last dient zo veel mogelijk te worden beperkt, vooral voor kleinere projecten; buitensporige vertraging in de betaling kan de begunstigden ontmoedigen.

AANBEVELING 6

De Commissie en de lidstaten moeten zich meer inspannen om de administratieve last te verminderen en ervoor te zorgen dat de betalingen binnen een redelijke termijn plaatsvinden. Er kan worden gedacht over een procedure voor snelle afhandeling van kleinschalige investeringen (kortere perioden voor het verwerken van de aanvragen) en van betalingen.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van de heer Ioannis SARMAS, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 5 juni 2013.

Voor de Rekenkamer

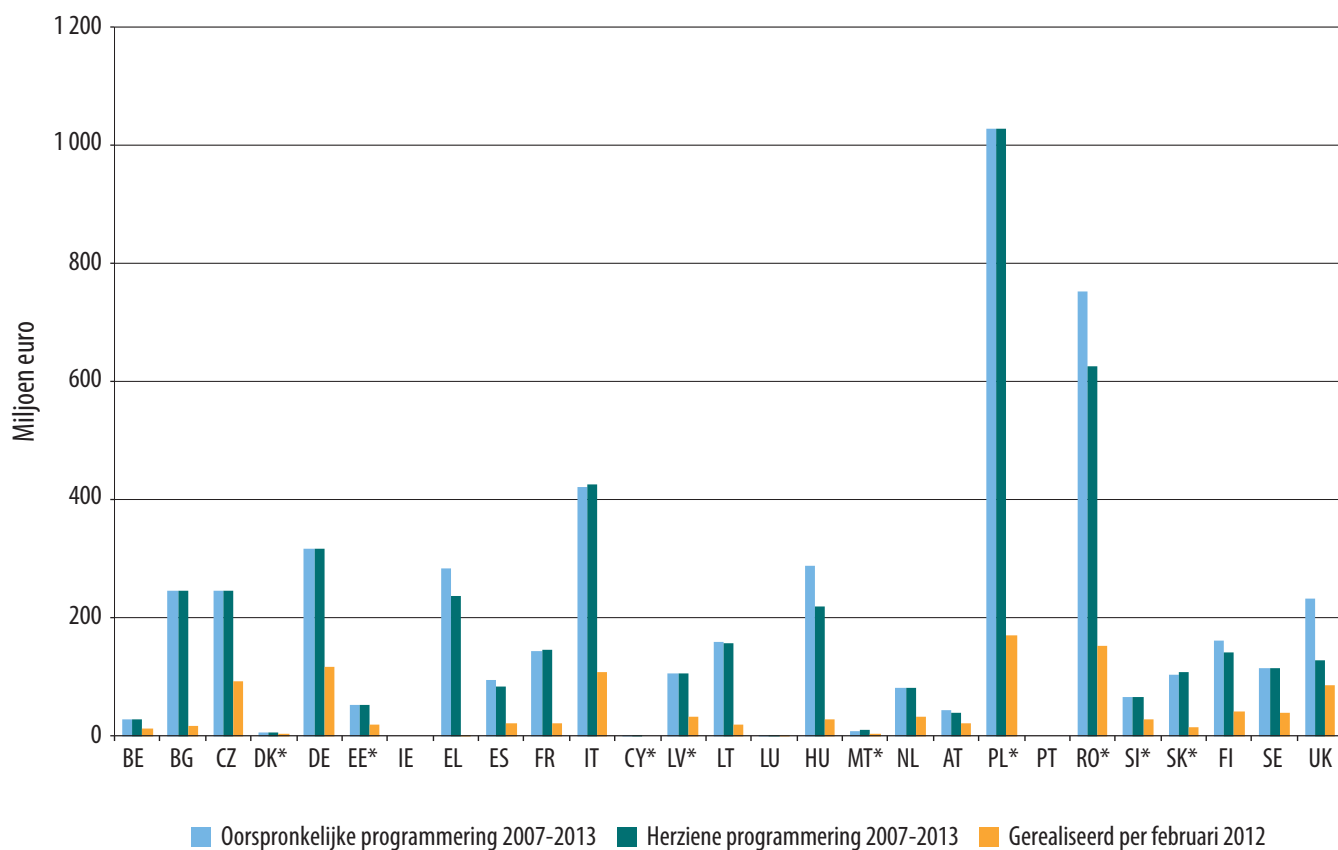


Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

BIJLAGE I

GEPROGRAMMEERDE EN UITGEGEVEN EU-MIDDELEN VOOR DIVERSIFICATIEMAATREGELEN VAN AS 3 (PER FEBRUARI 2012)

- Oorspronkelijk geprogrammeerde uitgaven (2007-2013): 4 922 400 000 euro
- Herzene geprogrammeerde uitgaven (2007-2013): 4 619 133 731 euro¹
- Verrichte uitgaven (2007-februari 2012): 1 090 970 738 euro



¹ Per 31 december 2011.

Bron: Opgesteld door de Europese Rekenkamer op basis van gegevens op de website van het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling: financiële en fysieke indicatoren (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.cfm). Ierland en Portugal hebben geen maatregelen 311, 312 en 313 geprogrammeerd. Het teken „*” duidt op lidstaten (Denemarken, Estland, Cyprus, Letland, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije) die niet alle drie de maatregelen hebben geprogrammeerd. Tot februari 2012 had Cyprus geen uitgaven gedeclareerd.

BEOORDELING DOOR DE REKENKAMER VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Tsjechische Republiek	312	Bouw drukkerij	200 000	60 %			0 / 0	sterk	enkele
	312	Aankoop productielijn boekbinderij	95 000	49 %			1 / 1	sterk	enkele
	313	Installatie van informatieborden en rust- plaatsen op een wijnroute	20 000	90 %			0 / 0	weinig	geen
	313	Bouw toeristenverblijf door uitbreiding van een bestaande wijnkelder	75 000	60 %			0 / 0	enkele	enkele
	312	Aankoop zaagmachine met toebehoren	45 000	50 %			2 / 2**	weinig	weinig***
	311	Bouw biogasfabriek (500 kW)	1 600 000	35 %			0 / 0	weinig	ontoereikend bewijs
	311	Uitbreiding biogasfabriek (met 250 kW) en andere bouwwerkzaamheden	550 000	30 %			0 / 0	enkele	ontoereikend bewijs
	312	Reconstructie van een productie- ruimte en aankoop van uitrusting voor metaalbewerking	190 000	50 %	*		6 / 6**	sterk	sterk
	311	Bouw biogasfabriek (537 kW)	2 380 000	45 %			0 / 0	weinig	ontoereikend bewijs
	311	Aankoop installaties voor het drogen van hout en terreinontginningswerk	155 000	60 %			0 / 0	weinig	weinig
	311	Bouw biogasfabriek (526 kW)	1 890 000	46 %			0 / 0	weinig	ontoereikend bewijs

positieve beoordeling

negatieve beoordeling

n.v.t. niet van toepassing

overwegend positieve beoordeling

geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

overwegend negatieve beoordeling

ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

BIJLAGE II

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Frankrijk (Aquitaine)	311	Opzetten van een winkel voor lokale verkoop	135 000	29 %			0,8 / 0	sterk	weinig
	311	Opzetten van een wijnproeverij	130 000	21 %			0 / 0	sterk	enkele
	311	Opzetten van een boerderijwinkel voor de verkoop van eigen producten (kaas)	60 000	38 %			0 / 0	enkele	enkele
	311	Opzetten van een boerderijwinkel voor de verkoop van eigen producten (kaas)	55 000	50 %			0 / 0	weinig	enkele
	312	Verplaatsing van een winkel naar een nieuwe commerciële zone	35 000	25 %			0 / 0	sterk	enkele
	312	Opzetten van een elektrowinkel	35 000	25 %			0 / 0	sterk	weinig
	312	Aankoop van een elektrische broodoven	35 000	25 %			-3,3 / 0	enkele	weinig
	313	Bouw en verbetering van een ecologische herberg	3 000 000	10 %			0 / 1	enkele	weinig
	313	Aanleg van een ecologisch kampeerterrein	625 000	16 %			2,58 / 2	weinig	enkele
	313	Bouw van een ontvangstruimte/winkel in het kader van de renovatie van een voor het publiek toegankelijk kasteel	200 000	50 %			1,2 / 0	sterk	n.v.t.

 positieve beoordeling

 negatieve beoordeling

 n.v.t. niet van toepassing

 overwegend positieve beoordeling

 geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

 overwegend negatieve beoordeling

 ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

BIJLAGE II

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Italië (Campania)	311	Renovatie van een vakantieoord voor agro- toerisme en aankoop van tuingereedschap	400 000	50 %			0 / 0	sterk	weinig
	311	Reconstructie van een huis voor plattelandstoerisme	245 000	50 %			0,75 / 0	weinig	enkele
	311	Bestrating buiten een landbouwbedrijf en aankoop van schoolmeubilair voor een leerboerderij	125 000	50 %			0 / 0	sterk	weinig
	313	Organisatie van landelijke evenementen en -festivals en ontwerp van een webstek	45 000	100 %	****	n.v.t.	n.v.t.	weinig	n.v.t.
	312	Aankoop van een bus met faciliteiten voor gehandicapten om bezoek van toeristische attracties mogelijk te maken	305 000	50 %			1,2 / 3	sterk	weinig
	312	Renovatie van een banketbakkerij en aankoop van zonnepanelen en bakbenodigdheden	205 000	40 %			1 / 1	enkele	weinig
	312	Renovatie van een eethuis en opening van een pizzeria met houtoven	50 000	50 %			1 / 3	enkele	enkele
	311	Herstel van kleine huizen voor plattelandstoerisme	190 000	50 %			0 / 0	enkele	weinig
	311	Herstel van een boerderijgebouw voor plattelandstoerisme	400 000	50 %			0,92 / 1	weinig	enkele

 positieve beoordeling

 negatieve beoordeling

 n.v.t. niet van toepassing

 overwegend positieve beoordeling

 geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

 overwegend negatieve beoordeling

 ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

BIJLAGE II

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Polen	311	Aankoop van een trekker voor agrarische dienstverlening in de omgeving	25 000	50 %			0 / 0	weinig	weinig
	311	Aankoop van een verzamelrooier als alternatieve bron van niet-agrarisch inkomen	55 000	43 %			0 / 0	enkele	weinig
	312	Aankoop van kantooruitrusting en een auto	15 000	50 %			1 / 1	sterk	weinig
	312	Aankoop van een graafmachine ter uitbreiding van de capaciteit voor dienstverlening in de bouw	175 000	37 %			4 / 3	enkele	weinig
	313	Aanleg van sport- en strandbalfaciliteiten	90 000	100 %		n.v.t.	n.v.t.	weinig	weinig
	311	Renovatie van en uitrusting voor een agrotourismebedrijf	40 000	56 %			0 / 0	enkele	weinig
	312	Aankoop van een vrachtauto en renovatie van een gebouw voor een groothandelaar	30 000	50 %			1 / 1	sterk	enkele
	313	Heropbouw van een amfitheater	140 000	100 %		n.v.t.	n.v.t.	weinig	n.v.t.

 positieve beoordeling

 negatieve beoordeling

 n.v.t. niet van toepassing

 overwegend positieve beoordeling

 geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

 overwegend negatieve beoordeling

 ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

BIJLAGE II

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Zweden	312	Personeels- en vaste kosten van de vereniging die een netwerk van plattelandsondernemingen wil uitbouwen	120 000	62 %	*	n.v.t.	0 / 4	weinig	weinig
	312	Oprichting van een coöperatie voor de verkoop van handwerk en schoonmaakdiensten	65 000	98 %		n.v.t.	1 / 0	weinig	weinig
	312	Bouw van een overdekte manege	170 000	30 %			0 / 2	enkele	enkele
	312	Verbouwing van een schuur tot een nieuwe bloemen- en plantenwinkel	10 000	30 %			1 / 1	enkele	weinig
	312	Uitbreiding van de bloemenwinkel met een ruimte voor bloemschiklessen	10 000	25 %			0 / 0	sterk	weinig
	313	Bouw van een hal met cadeauwinkel, kunstgalerie en conferentiezalen	160 000	30 %			4 / 1,5	enkele	enkele
	313	Uitbreiding van een café op een toeristische locatie ter vergroting van de capaciteit	190 000	25 %		n.v.t.	0 / 0	weinig	weinig
	311	Uitbreiding van een werkplaats met heftoestellen	90 000	25 %	*		0 / 0,25	sterk	weinig
	311	Bedrijfsadvies en promotiemateriaal voor een reisbureau dat gespecialiseerd is in agrotourisme	10 000	30 %			0 / 1	sterk	weinig
	311	Bouw van een nieuw restaurant en een afzonderlijk gebouw voor logies met ontbijt	315 000	30 %			1 / 4	sterk	enkele

 positieve beoordeling

 negatieve beoordeling

 niet van toepassing

 overwegend positieve beoordeling

 geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

 overwegend negatieve beoordeling

 ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

BIJLAGE II

Lidstaat	Maatregel	Projectbeschrijving	Subsidia- bele kosten (afgerond, euro)	Overheids- steun in % van de subsidi- bele kosten	Gerealiseerde projectoutput overeen- komstig de algemene doelstel- lingen van de maatregel	Projectresultaten		Aanwij- zingen voor bui- tenkans- effect	Aanwijzin- gen voor verplaatsing
						Verhoging niet-agrari- sche bruto toegevoeg- de waarde	Aantal gecreëerde/ geplande banen (in VTE)		
Verenigd Koninkrijk (Engeland)	312	Renovatie van een schuur als bedrijfs- gebouw met enige IT-apparatuur	105 000	40 %			2 / 3	enkele	weinig
	312	Voltooiing van de renovatie van een gebouw en uitrusting als tandartspraktijk	140 000	40 %			4,8 / 5,3	sterk	enkele
	311	Uitbreiding en uitrusting van een bestaande boerderij met winkel/café; website	320 000	40 %			5,9 / 5,5	weinig	enkele
	313	Café met binnenplaats en wandelpad bij een nieuwe toeristische attractie	315 000	40 %			3,5+ / 4	weinig	weinig
	313	Bouw en uitrusting van een café en een veilige opslagruimte	205 000	40 %			1,25 / 6	sterk	weinig
	311	Aankoop en oprichting van windturbines op een boerderij	75 000	50 %			0 / 0	weinig	geen
	313	Bouw en uitrusting van een nieuwe toegang tot de tuinen met winkel	155 000	50 %		n.v.t.	1,5 / 2,5	weinig	weinig
	311	Renovatie van een schuur en uitrus- ting als café en ruimte voor bestaande boerderijwinkel	220 000	50 %			2,5 / 4	weinig	weinig
	312	Uitrusting voor een pas opgericht bedrijf dat wasserijdiensten biedt aan een toeristenverblijf	30 000	40 %			4,5 / 2,5	sterk	enkele

 positieve beoordeling

 negatieve beoordeling

 n.v.t. niet van toepassing

 overwegend positieve beoordeling

 geen gecreëerde/geplande arbeidsplaatsen

 overwegend negatieve beoordeling

 ontoereikend bewijs/te vroeg om te beoordelen

- * De Rekenkamer constateerde dat drie projecten niet subsidiabel waren. Twee projecten in Zweden waren niet subsidiabel omdat in het ene geval de begunstigde geen micro-onderneming was overeenkomstig artikel 54 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 en in het andere geval omdat de begunstigde geen lid was van het landbouwhuishouden volgens artikel 53 van Verordening (EG) nr. 1698/2005. In de Tsjechische Republiek bleek uit de controle van de Rekenkamer dat een metaalverwerkingsbedrijf dat steun had ontvangen uit M 312 geen micro-onderneming was; een terugvorderingsopdracht voor bijna 97 000 euro zal worden afgegeven.
- ** De Rekenkamer betwijfelt de duurzaamheid van de banen.
- *** Met het project werd het hervatten beoogd van vroeger uitbestede activiteiten op de productielijn, maar ten tijde van de controle was dit nog niet verwezenlijkt.
- **** Naar aanleiding van de controle van de Rekenkamer gaven de Italiaanse autoriteiten een terugvorderingsopdracht af omdat de begunstigde (de gemeente) de controleurs van de Rekenkamer geen toegang verschaftte tot documenten.

Beoordelingscriteria	
Projectoutput overeenkomstig de doelstellingen van de maatregel¹	<p>Resultaten van het project wat betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> — bijdrage aan de doelstellingen van de maatregel zoals genoemd in de voornaamste EU-verordening ((EG) nr. 1698/2005); met aanwijzingen voor privégebruik wordt rekening gehouden; — duurzaamheid van de gefinancierde activiteit op de datum van de controle (voorwaarde voor het bereiken van de doelstellingen).
Verhoging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde	<p>De resultaten van het project wat betreft verhoging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde waarbij de bruto toegevoegde waarde = totale output – totaal intermediair verbruik; totale output = verkoopwaarde + voorraadsaldo + eigen gebruik of verbruik; totaal intermediair verbruik = directe input + vaste kosten (dus voor productieactiviteiten, maar niet voor specifieke productielijnen) zoals onderhoud van gebouwen en machines, energie, water, verzekering voor gebouwen, andere vaste kosten.</p> <p><i>Noot:</i> Een wijziging in de bruto toegevoegde waarde kan ook toe te schrijven zijn aan andere factoren dan de ontvangen steun. Een zwak causaal verband met het gesteunde project wordt aangegeven in geel.</p>
Banenschepping	<p>Resultaten van het project wat betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> — aantal geschapen banen (uitgedrukt in VTE (voltijdsequivalenten), vergeleken met het ten tijde van de steunaanvraag geplande aantal; — soort gecreëerde banen (vaste banen, seizoenarbeid, tijdelijke banen enz.).
Aanwijzingen voor buitenkans-effect	<ul style="list-style-type: none"> — eigen inschatting van de begunstigde of de investering ook zonder de subsidie had plaatsgevonden; — investeringsproject gestart of zelfs voltooid vóór de subsidieaanvraag/het subsidiebesluit; — voorfinanciering van het project goeddeels of geheel met eigen middelen; — financiële positie van de onderneming ten tijde van de aanvraag blijkt uitstekend; — beoordeling van de investering toont een hoog rendement (of snelle terugbetaling) en er zijn geen aanwijzingen dat de begunstigde moeite had om aan kapitaal te komen.
Aanwijzingen voor verplaatsing	<ul style="list-style-type: none"> — eigen oordeel van de begunstigde over verplaatsing; — de markt voor de begunstigde is stabiel of krimpend of vertoont weinig productdifferentiatie en het hoofddoel van het project was het verhogen van de capaciteit/het marktaandeel of de efficiëntie, of het verhogen van de efficiëntie/verlagen van de kosten.

¹ Artikel 4, lid 1, onder c), bepaalt: „De steun voor plattelandsonwikkeling draagt bij tot de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:... bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid” en artikel 52, onder a) „De steun ... betreft a) maatregelen om de plattelandseconomie te diversifiëren, die omvatten:

- i) diversificatie naar niet-agrarische activiteiten;
- ii) steun voor de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen...;
- iii) bevordering van toeristische activiteiten”.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

IV.

De Commissie merkt op dat de maatregelen die het voorwerp vormen van de controle van de Rekenkamer, in ruime zin moeten worden opgevat.

De diversificatiemaatregelen zijn er niet strikt en uitsluitend op gericht groei en werkgelegenheid te bevorderen. Zij kunnen ook andere doelstellingen dienen, zoals die welke door de lidstaten in hun POP's zijn bepaald¹.

De Commissie wijst erop dat de derde kerndoelstelling van het beleid voor plattelandontwikkeling de verbetering is van de leefkwaliteit op het platteland en de bevordering van de diversificatie van de economische bedrijvigheid.

V.

Het wettelijke kader dat momenteel van kracht is, voorziet in een brede reikwijdte en doelstelling van de maatregelen, hetgeen een grote flexibiliteit biedt voor de tenuitvoerlegging ervan.

De beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer bieden de lidstaten en regio's aanzienlijke vrijheid. Overeenkomstig deze beginselen valt de selectie van projecten, met inbegrip van het opstellen van selectiecriteria, onder de bevoegdheid van de lidstaten.

Toch heeft de Commissie er, in haar toezichthoudende rol, herhaaldelijk op aangedrongen om bij de tenuitvoerlegging van de maatregel selectiever² en gericht te werk te gaan.

¹ Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013), afdeling 3.3.

² Bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten, en met name bij aanvang van de programmeringsperiode, toen de Commissie een brief stuurde naar de beheersautoriteiten van alle programma's met daarin het verzoek rekening te houden met het belang van welomschreven selectiecriteria voor een doeltreffende tenuitvoerlegging tijdens de hele periode. Daarnaast vroeg ze in 2009 in een andere brief aan alle lidstaten om passende selectiecriteria vast te stellen en toe te passen voor de toekenning van middelen.

De Commissie is van mening dat de behoeften en mogelijkheden voldoende duidelijk zijn beschreven om de gecontroleerde maatregelen op adequate wijze te kunnen programmeren, ook al hadden in sommige gevallen betere analyses kunnen worden gemaakt. De Commissie is van oordeel dat de door de lidstaten vastgestelde subsidiabiliteitscriteria niet per se zijn bedoeld om een bepaalde onderneming in een economische sector van EU-steun uit te sluiten. De subsidiabiliteitscriteria moeten er integendeel voor zorgen dat de steun voor specifieke acties meer gericht is op de werkelijke behoeften van het betreffende gebied, op basis van de strategische programmering en de SWOT-analyse. De wetgeving zelf werkt in het voordeel van micro-ondernemingen, activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme en diversificatie van landbouwbedrijven. Wat het oriënteren van de steun betreft, is de Commissie het eens met de Rekenkamer dat de steun op het niveau van de lidstaten gericht moet zijn.

Dat kan ook door middel van gedetailleerde subsidiabiliteitsregels, regionale en sectorale differentiatie, differentiatie van steunintensiteit, evenals steunplafonds waarmee lidstaten een preselectie kunnen maken onder de mogelijke begunstigden.

De Commissie merkt op dat de gecontroleerde maatregelen bredere doelstellingen dienen dan het wegnemen van obstakels voor groei en werkgelegenheid, maar is het ermee eens dat de POP's meetbare doelstellingen moeten bevatten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

De Commissie is zich bewust van enkele zwakke punten op dit gebied en heeft, voor het Elfpo voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020, voorgesteld het wettelijke kader te versterken, zodat vooraf gekwantificeerde doelen worden vastgesteld voor elk van de prioritaire aandachtsgebieden van de Unie. Het programma moet een beschrijving van de strategie bevatten en de geselecteerde maatregelen, die beantwoorden aan de EU-prioriteiten, moeten steunen op een solide interventielogica, die gebaseerd is op een ex-ante-evaluatie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

VI.

De voorgeschreven gerichtheid van investeringssteun (artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie) werd in deze programmeringsperiode voor het eerst expliciet ingevoerd, onder meer om het risico van buitenkans-effect en van verplaatsing tegen te gaan.

Projectsteun moet worden verleend op basis van een beoordeling of het project bijdraagt aan de doelstellingen van het POP.

De Commissie erkent dat het huidige kader kan worden verbeterd. Uitsluitend rekening houden met de financiële mogelijkheden van de begunstigden voor de beoordeling van het buitenkans-effect kan echter het risico met zich meebrengen dat niet-levensvatbare projecten worden gesteund en dat de administratieve kosten voor de overheid en de administratieve lasten voor de begunstigden toenemen.

Er moet rekening worden gehouden met het risico van overbesteding. Steunintensiteitspercentages moeten ertoe bijdragen dergelijke risico's te verminderen.

Met betrekking tot de administratieve lasten heeft de Commissie voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 voorgesteld om de drie maatregelen die door de Rekenkamer worden gecontroleerd samen te voegen tot één maatregel met een betere gerichtheid op de begunstigde, verbeterde voorwaarden voor subsidiabiliteit en betere regels voor betalingen, waardoor de administratieve lasten die samenhangen met de maatregelen verminderen. De Commissie verwacht een verdere daling van de administratieve lasten door de invoering van vereenvoudigde kosten.

De Commissie moedigt de lidstaten aan (bijvoorbeeld in toezichtcomités en in jaarlijkse evaluatievergaderingen) om de termijn voor goedkeuring van de projecten en betaling aan de begunstigden te verkorten, en heeft vernomen dat de situatie verbetert. Het is echter aan de lidstaten om doeltreffende uitvoeringsmechanismen en naar behoren werkende administratieve procedures op nationaal/regionaal niveau in te stellen.

VII.

De Commissie is van mening dat het GTEK³, in beginsel, een nuttig instrument is om toezicht te houden op en een evaluatie te maken van de voortgang tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU op het gebied van plattelandsontwikkeling. Zij wijst erop dat het een zeer krachtig instrument blijkt te zijn, maar dat er ook enkele moeilijkheden zijn opgetreden.

Om de gebreken in de beoordelingsmethoden van de lidstaten voor bepaalde indicatoren weg te werken, heeft de Commissie in 2010 methodologische richtsnoeren vastgesteld voor, gericht tot en toegelicht aan de met de evaluatie belaste instanties binnen de lidstaten. Er worden nu betrouwbaardere cijfers verwacht.

De strategische aanpak van plattelandsontwikkeling in elke lidstaat is vastgelegd in het betreffende nationaal strategisch plan (NSP).

De POP's moeten voldoen aan de in de NSP's geïdentificeerde strategische aanpak en moeten erop gericht zijn steunmogelijkheden overeenkomstig de EU-wetgeving te ontwikkelen, die kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de strategische prioriteiten van de EU en de lidstaten, waaronder het creëren van werkgelegenheid in plattelandsgedebieden.

Voor de volgende programmeringsperiode ontwikkelt de Commissie, samen met de lidstaten, een nieuwe versie van het GTEK, waarmee voor elk POP de voortgang van de tenuitvoerlegging kan worden getoetst aan de gemeenschappelijk vastgestelde doelindicatoren voor de prioriteiten en aandachtsgebieden die voor het programma zijn bepaald. Aan de basis ligt een indicatorenplan dat voor elk aandachtsgebied het doel en de geplande resultaten en uitgaven vaststelt voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het programma. Het indicatorenplan geeft de gekwantificeerde interventielogica voor elk afzonderlijk programma nauwkeuriger weer dan de huidige starre structuur.

³ GTEK — Gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

VIII.

De Commissie merkt op dat veel van de volgende aanbevelingen tot de lidstaten zijn gericht en dat de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer voldoende vrijheid laten aan lidstaten en regio's.

— Bij het goedkeuren van POP's voert de Commissie een analyse uit om te beoordelen of de programma's en maatregelen consistent zijn met de communautaire strategische richtsnoeren en de betreffende nationale strategieplannen, en of ze voldoen aan de toepasselijke wetsbepalingen⁴.

De Commissie merkt op dat de gecontroleerde maatregelen bredere doelstellingen dienen dan uitsluitend het verhelpen van marktfalen in verband met obstakels voor werkgelegenheid en groei, maar is het ermee eens dat de POP's meetbare doelstellingen moeten bevatten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

De Commissie is zich bewust van enkele zwakke punten op dit gebied en heeft, voor het Elfpo voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020, voorgesteld het wettelijke kader te versterken, zodat vooraf gekwantificeerde doelen worden vastgesteld voor elk van de prioritaire aandachtsgebieden van de Unie. Het programma moet een beschrijving van de strategie bevatten en de geselecteerde maatregelen, die beantwoorden aan de EU-prioriteiten, moeten steunen op een solide interventielogica, die gebaseerd is op een ex-ante-evaluatie. Indien een voorgesteld programma geen dergelijke strategie en adequate doelen bevat, zal de Commissie het niet goedkeuren.

⁴ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad).

— De brede reikwijdte van de gecontroleerde maatregelen moet worden erkend, omdat deze niet alleen invloed hebben op werkgelegenheid en inkomen, maar ook bijdragen aan de duurzaamheid van plattelandsgebieden.

De Commissie heeft in de huidige programmeringsperiode meermaals benadrukt dat de lidstaten selectiever moeten zijn en zal de lidstaten blijven aanmoedigen dat te doen.

De toepassing van selectiecriteria of een soortgelijk oriënteringsmechanisme wordt door de Commissie onderzocht tijdens haar controlebezoeken en in dit kader zijn verschillende opmerkingen aan de lidstaten meegedeeld. Indien nodig stelt de Commissie financiële correcties voor.

De Commissie is het eens met de aanbeveling en heeft in het voorstel⁵ betreffende het beleid voor plattelandsontwikkeling van de EU voor de programmeringsperiode 2014-2020 bepaald dat voor alle maatregelen selectiecriteria worden vastgesteld met het oog op gelijke behandeling van alle aanvragers, een beter gebruik van financiële middelen en oriëntering van maatregelen in overeenstemming met de prioriteiten van de EU voor plattelandsontwikkeling. Voorgesteld wordt om het gebruik van selectiecriteria over het algemeen verplicht te stellen, zelfs in de gevallen waar voldoende middelen beschikbaar zijn, behalve voor sommige compenserende areaal- en diergerelateerde maatregelen.

De Commissie is het er ook mee eens dat het systeem van de lidstaten om projecten te selecteren rekening moet houden met de kwaliteit van de projecten en gebruik moet maken van een minimumscorestelsel. De Commissie zal richtsnoeren aan de lidstaten voorleggen over het gebruik van subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de volgende programmeringsperiode.

⁵ Het voorstel voor een verordening inzake plattelandsontwikkeling, met name artikel 49, en de bijbehorende uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen vormen de rechtsgrondslag hiervoor. Zie COM(2011) 627 definitief/2 van 19.10.2011.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

— De Commissie is het eens met de aanbeveling en is bereid de uitwisseling van beste praktijken inzake de beperking van risico's op buitenkans-effect en verplaatsing te organiseren met de lidstaten.

De wetgeving bepaalt dat de algemene regels voor staatssteun van toepassing zijn op steun in het kader van artikel 52, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Volgens deze regels komen de uitgaven voor steun in aanmerking vanaf de indiening van de steunaanvraag. Deze bepaling in de regels voor staatssteun is erop gericht de noodzakelijke stimulerings-elementen te creëren ter voorkoming van het buitenkans-effect⁶. Dezelfde regels moeten gelden voor zowel medegefinancierde maatregelen als afzonderlijke steunmaatregelen die in het kader van de staatssteunregeling worden aangemeld. Uitsluitend rekening houden met de financiële mogelijkheden van de begunstigden voor de beoordeling van het buitenkans-effect kan het risico met zich meebrengen dat niet-levensvatbare projecten worden gesteund en dat de administratieve kosten voor de overheid en de administratieve lasten voor de begunstigden toenemen.

— De Commissie behandelt de evaluatie van de redelijkheid van kosten tijdens haar controlebezoeken op het gebied van investeringsmaatregelen. Ze controleert of de lidstaat een doeltreffend systeem heeft ingesteld voor de evaluatie van de redelijkheid van kosten. Gezien de complexiteit van het onderwerp, zal de Commissie deze kwestie blijven bekijken tijdens haar controlebezoeken. Zij zal ook de besprekingen met de lidstaten buiten het kader van de goedkeuring van de rekeningen voortzetten.

Het aantal controlebezoeken is beperkt als gevolg van het aantal beschikbare medewerkers. Het aantal en de omvang van deze controlebezoeken worden dan ook bepaald op basis van een risicoanalyse.

— De doelstellingen en te bereiken resultaten op programma-niveau worden door de beheersautoriteit bepaald in het kader van de programmastrategie. Op projectniveau worden geraamde/verwachte resultaten/uitkomsten waarmee het betreffende project bijdraagt aan de programmadoelstellingen door mogelijke begunstigden vooraf in hun aanvraag vastgesteld. Er zijn echter altijd onzekerheden en externe factoren bij de verwezenlijking van de doelstellingen, die dan ook, zo nodig, dienovereenkomstig moeten kunnen worden aangepast.

⁶ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie. In lid 2 van dit artikel staat: „De onder deze verordening vallende kmo-steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit zijn begonnen, een steunaanvraag bij de betrokken lidstaat heeft ingediend.”

De Commissie is het eens met de aanbeveling en zorgt ervoor dat bij de voorbereiding van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader voor de komende periode, dat momenteel wordt uitgewerkt⁷, rekening wordt gehouden met zwakke punten die tijdens deze periode zijn geconstateerd. Daarom worden in de volgende programmeringsperiode de resultaatindicatoren eerder beoordeeld als onderdeel van de POP-evaluatie. Er zullen ook preciezere toelichtingsdocumenten (fiches) voor elke indicator worden opgesteld om mogelijke inconsistenties bij het verzamelen van de gegevens als gevolg van verkeerde interpretaties te voorkomen.

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 ontwikkelt de Commissie, samen met de lidstaten, een GTEK waarmee voor elk POP de voortgang van de tenuitvoerlegging kan worden beoordeeld aan de hand van de gemeenschappelijk vastgestelde doelindicatoren voor de prioriteiten en aandachtsgebieden die voor het programma zijn bepaald. Aan de basis ligt een indicatorenplan dat voor elk aandachtsgebied het doel en de geplande resultaten en uitgaven vaststelt voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het programma. Het indicatorenplan geeft de gekwantificeerde interventielogica voor elk afzonderlijk programma nauwkeuriger weer dan de huidige starre asstructuur.

— De Commissie moedigt de lidstaten in verschillende contexten (bijvoorbeeld in toezichtcomités en in jaarlijkse evaluatievergaderingen) aan om de termijn voor goedkeuring van projecten en betaling aan de begunstigden te verkorten, en heeft vernomen dat de situatie tijdens de huidige programmeringsperiode verbeterd is.

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 verwacht de Commissie een verdere daling van de administratieve lasten door de invoering van vereenvoudigde kosten. Als gevolg daarvan wordt het proces van aanvragen, toewijzen en controleren van terugbetalingen eenvoudiger gemaakt voor zowel de begunstigden als de bevoegde instantie zelf.

⁷ Het voorstel voor de horizontale verordening, artikel 110; het voorstel voor de verordening inzake plattelandsontwikkeling, titel VII; en de bijbehorende uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen vormen hiervoor de rechtsgrondslag. Zie COM(2011) 628 definitief/2 van 19.10.2011 en COM(2011) 627 definitief/2 van 19.10.2011.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.

Overweging 47 uit Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad is ook van toepassing op as 3.

De Commissie wijst erop dat in overweging 11 en artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 wordt bepaald dat de derde kern-doelstelling van het beleid voor plattelandontwikkeling de verbetering is van de leefkwaliteit op het platteland en de bevordering van de diversificatie van de economische bedrijvigheid.

5.

Daarnaast wordt in de communautaire strategische richtsnoeren het volgende vermeld:

„Wanneer initiatieven ter bevordering van opleiding, voorlichting en ondernemerschap worden genomen, moet aandacht worden besteed aan de specifieke behoeften van vrouwen, jongeren en oudere werknemers.”

8. Derde streepje

Kenmerkende projecten, zoals recreatieve infrastructuur en kleinschalige infrastructuur (informatiecentra en bewegwijzering ten behoeve van toeristische trekpleisters), zoals beschreven in artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, zijn ook belangrijk voor de beoordeling van as 3.

OPMERKINGEN

16.

De doelstellingen van de diversificatiemaatregelen zijn niet uitsluitend en alleen gekoppeld aan groei en banen. Zij kunnen ook andere doelstellingen dienen, zoals die welke door de lidstaten in hun POP's zijn bepaald⁸. Daarom draagt de analyse van de situatie met betrekking tot sterke en zwakke punten een algemeen karakter, beslaat ze het hele programmagebied en gaat ze verder dan slechts de motoren van werkgelegenheid en groei (bijlage II, punt 3.1 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie).

⁸ Zie afdeling 3.3 van de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013).

18.

Bij het goedkeuren van POP's voert de Commissie een analyse uit om te beoordelen of de programma's en maatregelen consistent zijn met de communautaire strategische richtsnoeren en de betreffende nationale strategieplannen, en of ze voldoen aan de toepasselijke wetsbepalingen. De opmerkingen hierover zijn doorgegeven aan de lidstaten, wat heeft geleid tot verbeteringen van de programma's. De interventielogica die elk POP kenmerkt, beslaat de gehele architectuur van een programma en het uitvoeringsmechanisme daarvan, en daarom bevatte elk POP de benodigde informatie die de goedkeuring ervan mogelijk maakte in overeenstemming met het wettelijke kader.

De Commissie is van mening dat over het algemeen de behoeften en mogelijkheden voldoende duidelijk zijn beschreven om de gecontroleerde maatregelen in elk geval op adequate wijze te kunnen programmeren.

In het onderzoek naar de „Synthese van ex-ante-evaluaties van programma's voor plattelandontwikkeling 2007-2013”⁹ dat in 2008 is voltooid, luidt het besluit dat „de lidstaten zich aanzienlijke inspanningen hebben getroost om deze noden vast te stellen en dat zij er in de programmeringsperiode terdege rekening mee hebben gehouden.” Lidstaten „hebben heel wat inspanningen geleverd om strategieën te ontwikkelen die geënt zijn op een grondige beoordeling van de noden”.

In de meeste ex-ante-verslagen op POP-niveau is vermeld dat er sprake was van een geschikte en strategische keuze van maatregelen.

Tekstvak 2

In het POP voor het Verenigd Koninkrijk (Engeland) wordt toegevoegd dat regionale/lokale autoriteiten „speciaal [moeten] letten op tekortschietende economische prestaties en nadelen [...] bij de besluitvorming, met hun regionale en lokale partner, aan welke gebieden middelen worden toegewezen” (afdeling 5.3.1.3, paragraaf 553).

19.

Zie het antwoord op paragraaf 18.

⁹ Onderzoek naar „Synthese van ex-ante-evaluaties van programma's voor plattelandontwikkeling 2007-2013”, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

20.

De beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer bieden de lidstaten en regio's aanzienlijke vrijheid. Overeenkomstig deze beginselen valt het vaststellen van doelstellingen op nationaal of regionaal niveau onder de bevoegdheid van de lidstaten.

Het wettelijke kader voorkomt niet dat een programma verschillende doelstellingen heeft voor wat de reikwijdte en meetbaarheid betreft. De lidstaten kunnen altijd aanvullende indicatoren vaststellen naast die welke zijn geïdentificeerd in het GTEK, indien dat nodig blijkt.

De Commissie heeft voor de volgende programmeringsperiode voorgesteld passende doelstellingen voor alle prioritaire aandachtsgebieden van de EU te bepalen op basis van gemeenschappelijke resultaatindicatoren. Daarnaast moeten de geselecteerde maatregelen, die aan de EU-prioriteiten beantwoorden, gebaseerd zijn op een goede interventielogica die op een *ex-ante*-evaluatie steunt.

Tekstvak 3 — Tsjechische Republiek

De drie maatregelen behoren tot dezelfde prioriteit in as 3 (banen creëren en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen ondersteunen) en hebben daarom identieke algemene doelstellingen. Desalniettemin illustreren de drie maatregelenfiches, met betrekking tot de specificiteit van elke maatregel, onder het kopje „profiel van de maatregel“ (kenmerken van de maatregel), de aard van de te financieren projecten.

22.

De wetgeving maakt een brede interpretatie mogelijk van de subsidiabiliteit van activiteiten en sectoren onder as 3.

De oriëntering vindt niet alleen plaats door de subsidiabiliteit van activiteiten of economische sectoren te beperken, maar ook door regionale en sectorale differentiatie, selectiecriteria, differentiatie van steunintensiteiten en steunplafonds waarmee lidstaten een preselectie kunnen maken tussen mogelijke begunstigden.

24.

Zie de antwoorden op de paragrafen 18, 20 en 22.

Met betrekking tot de efficiëntie en doeltreffendheid van de door de lidstaten voorgestelde maatregelen die bijdragen aan groei en werkgelegenheid, is de Commissie van mening dat dit niet volledig *ex-ante* kan worden vastgesteld (bijvoorbeeld de gevolgen van de aanhoudende financiële en economische crisis op plattelandsbedrijven).

Groei en schepping van banen zijn niet de enige doelstellingen van as 3 van het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU en zijn niet de enige territoriale of structurele behoeften die door de lidstaten in hun POP's kunnen worden vastgesteld.

25.

Zie het antwoord op paragraaf 22.

26.

Zie het antwoord op paragraaf 16.

De maatregelen onder as 3 worden uitgevoerd binnen de beperkingen van de algemene EU-regels voor staatssteun. De wetgeving legt de lidstaten geen wettelijke verplichting op om beperkende subsidiabiliteitsregels vast te stellen, tenzij de SWOT-analyse en de beoordeling van de behoeften dergelijke acties vereisen op nationaal of regionaal niveau.

De Commissie verstrekt aanvullende richtsnoeren voor de subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Rekenkamer dat projecten niet subsidiabel zijn, moet het volgende in overweging worden genomen:

Tsjechische Republiek: Volgens de informatie die door de nationale autoriteiten is verstrekt, wordt het project momenteel herzien.

Zweden: In artikel 54 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 wordt alleen voorgeschreven dat steun betrekking heeft op micro-ondernemingen, niet dat micro-ondernemingen de enige begunstigden moeten zijn in het kader van de maatregel¹⁰.

¹⁰ De communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 definiëren verder de strategische bedoelingen achter de steun die wordt verleend krachtens artikel 52, onder a), punt ii), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad. Kernactie (iv) in afdeling 3.3: „Bij de ontwikkeling van microbedrijven en ambachtelijke bedrijvigheid kan worden voortgebouwd op traditionele vaardigheden of kan een beroep worden gedaan op nieuwe kennis, met name bij de aankoop van apparatuur, opleiding en begeleiding, de bevordering van het ondernemerschap en de ontwikkeling van het economische weefsel.“

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 4

Zie het antwoord op paragraaf 26.

Polen legt maatregel 313 op geïntegreerde wijze ten uitvoer door middel van dorpsvernieuwing en -ontwikkeling (maatregel 322) en de instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed (maatregel 323). De geïntegreerde maatregel is ook gericht op het opzetten van basisvoorzieningen, met inbegrip van culturele en vrijetijdsactiviteiten, ten behoeve van een dorp of een aantal dorpen en voor bijbehorende kleinschalige infrastructuur, zoals gedefinieerd in artikel 56 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

29.

Zie het antwoord op paragraaf 20.

Volgens het subsidiariteitsbeginsel en het beginsel van gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het vaststellen van selectiecriteria en de daadwerkelijke selectie van de projecten.

De Commissie heeft in de huidige programmeringsperiode meermaals benadrukt dat de lidstaten selectiever moeten zijn, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten of bijeenkomsten van het toezichtcomité, en met name bij aanvang van de programmeringsperiode, toen de Commissie een brief stuurde naar de beheersautoriteiten van alle programma's met daarin het verzoek rekening te houden met het belang van welomschreven selectiecriteria voor een doeltreffende tenuitvoerlegging tijdens de hele periode. Daarnaast vroeg ze in 2009 in een andere brief aan de lidstaten om passende selectiecriteria vast te stellen en toe te passen voor de toekenning van middelen.

Voor de volgende programmeringsperiode stelt de Commissie¹¹ voor dat voor alle maatregelen selectiecriteria worden vastgesteld. De selectiecriteria moeten in het algemeen verplicht worden toegepast, zelfs indien er voldoende middelen beschikbaar zijn¹².

Zweden: Zweden heeft selectiecriteria vastgesteld voor het programma tijdens het toezichtcomité van 9 oktober 2007.

¹¹ Het voorstel voor een verordening inzake plattelandsontwikkeling, met name artikel 49, en de bijbehorende uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen vormen hiervoor de rechtsgrondslag.

¹² Uitsluitend in het geval van bepaalde jaarlijkse maatregelen of meerjarenmaatregelen, bijvoorbeeld de agromilieu- en klimaatmaatregel, waarbij de maatregelen worden uitgevoerd via standaardprocedures die moeten zorgen voor een gelijke impact op milieu en dierenwelzijn, zal het gebruik van selectiecriteria optioneel zijn indien er voldoende middelen zijn.

30.

Zie het antwoord op paragraaf 29.

Italië (Campania): Zie het antwoord op tekstvak 5.

Tekstvak 5 — Italië (Campania)

Na de controle van de Rekenkamer heeft de beheersautoriteit het gedetecteerde zwakke punt in de toewijzing van punten aan individuele projecten erkend en direct gehandeld om de fouten bij het gunnen van de voor steun ingediende projecten te verhelpen door duidelijke instructies te geven aan medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van de projecten die voor steun worden ingediend. In het bijzonder werd hun duidelijk gemaakt dat er geen punten (0 punten) moesten worden toegekend indien niet aan de selectiecriteria wordt voldaan.

Tekstvak 5 — Frankrijk (Aquitanië)

Volgens de regionale autoriteiten zijn investeringen die worden gedaan om te voldoen aan de criteria die met name in het kader van het regionale programma „Destination Vignobles” zijn bepaald, subsidiabel op basis van maatregel 311. Dat strookt met de algemene strategie van de regio, die ernaar streeft de normen van de toeristische faciliteiten in de wijngaarden te verbeteren door managers aan te moedigen de noodzakelijke investeringen te doen om te voldoen aan een kwaliteitshandvest.

Overeenkomstig de regels van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad kan de ontwikkeling van bestaande plattelandsbedrijven worden gesteund indien wordt voldaan aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

Tekstvak 5 — Italië (Campania)

De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten herinnerd aan het belang van de selectieprocedures om ervoor te zorgen dat de maatregelen worden uitgevoerd en de programmadoelstellingen worden verwezenlijkt (zie ook het antwoord op tekstvak 5).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 6 — Tsjechische Republiek

De Commissie heeft vraagtekens geplaatst bij deze praktijk en de kwestie besproken met de beheersautoriteit tijdens bijeenkomsten en schriftelijk aan het begin van 2010¹³.

Tekstvak 6 — Italië (Campania)

Zie de antwoorden op tekstvak 5 en paragraaf 31.

Tekstvak 6 — Zweden

Volgens de toelichting van de Zweedse Dienst voor landbouw heeft het districtbestuur aanvragen aanvaard op lopende basis. Daarbij werden enkel die projecten aanvaard die bijdroegen aan de doelstellingen van het programma en de prioriteiten die door het district waren vastgesteld. De kwaliteit van de projecten en de capaciteit ervan om te voldoen aan deze prioriteiten waren beoordeeld op basis van de bedrijfs- en projectplannen. In de toekomst zal deze beoordeling gerechtvaardigd worden.

32.

De gecontroleerde maatregelen dragen ook bij aan de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden en de economische omgeving daarvan, de bescherming van bestaande banen en de ontwikkeling van de voorwaarden voor economische groei. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het „vaardigheidsniveau“.

Er moet worden opgemerkt dat de kosten per baan verschillen per regio, lidstaat en economische sector, en dat dit niet het enige criterium is voor de beoordeling van aanvragen.

De kosten per baan kunnen een ongeschikte indicator zijn, bijvoorbeeld in de gevallen waar investeringen betrekking hebben op hoogtechnologische activiteiten waarbij voor het beheer weinig personeel nodig is, bij het beschermen van banen, bij het verbeteren van de kwaliteit van bestaande banen of wanneer tijdelijke werkgelegenheid wordt gecreëerd die is gekoppeld aan de investering.

¹³ 1) Bij brief van 19 maart 2010 (Ref. Ares(2010) 148269) heeft de Commissie aan de Tsjechische autoriteiten gemeld dat ze tijdens de voorbereidende bijeenkomst op 11 november 2009 voorafgaand aan de bijeenkomst van het toezichtcomité van 12 november 2009 ervan in kennis is gesteld dat de selectiecriteria in 2009 niet waren toegepast. De kwestie is ook besproken met de Tsjechische autoriteiten tijdens de jaarlijkse evaluatievergadering in februari 2010 en bij de voorbereidende bijeenkomst op 24 maart 2010 voorafgaand aan de bijeenkomst van het toezichtcomité van 25 maart 2010. In haar brief verwees de Commissie naar artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 en artikel 71, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

2) De Tsjechische autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 7 april 2010 Ref. Cj.10039/10-11200 (geregistreerd bij de Commissie op 13 april 2010 onder Ref. Ares(2010) 189115).

3) De Commissie heeft op deze brief geantwoord op 17 mei 2010 (Ref. Ares(2010) 261022). In deze brief gaf de Commissie aan dat „tijdens de bijeenkomst van het toezichtcomité zelf [gehouden op 25 maart 2010] we tevens hebben begrepen dat u ervoor zou zorgen dat in de toekomst de financiële toewijzingen zeker zouden zijn vastgelegd voorafgaand aan de opening van de inschrijvingen en dat die zouden worden geselecteerd in overeenstemming met de opgestelde criteria. Om die reden ben ik (d.w.z. de vertegenwoordiger van de Commissie) van mening dat, ook al is dat niet duidelijk vermeld in uw brief, u zich zult houden aan uw verklaring in voornoemde bijeenkomst van het toezichtcomité.“

34.

De reikwijdte van kosten per baan, zoals verstrekt door de Rekenkamer (3 000-215 000 euro), heeft geen betrekking op soortgelijke of dezelfde activiteiten, waardoor verschillende soorten investeringen zouden moeten worden erkend.

37.

De Commissie merkt op dat de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer aanzienlijke vrijheid bieden aan lidstaten en regio's, gelet op het feit dat het GTEK niet specificeert welke aanvullende indicatoren moeten worden gebruikt door lidstaten bij het evalueren van en toezicht houden op projecten. De selectie van projecten en het houden van toezicht op de tenuitvoerlegging ervan valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

De Commissie spant zich tijdens haar controlebezoeken in om inadequate praktijken op te sporen en relevante maatregelen voor te stellen die hier verband mee houden, met inbegrip van de correctie ervan.

40.

Italië (Campania) en Zweden: Zie het antwoord gegeven op tekstvak 8.

Tekstvak 8 — Tsjechische Republiek

Het is juist dat de Tsjechische autoriteiten aanvankelijk behoorlijk ambitieuze doelen hadden vastgesteld met betrekking tot het creëren van banen. Tegelijkertijd heeft de economische/financiële crisis het creëren van werkgelegenheid aanzienlijk gehinderd. Daarom is na de tussentijdse evaluatie en na het bezoek van de Rekenkamer een herziening van deze doelen voorgesteld op 27 september 2012 in het kader van de achtste POP-wijziging, aanvaard door de Commissie op 13 maart 2013.

Tekstvak 8 — Italië (Campania)

Overeenkomstig de algemene regels voor staatssteun, die van toepassing zijn op as 3 van het Elfpo, vormen financieringen van minder dan 200 000 euro, verstrekt aan een onderneming gedurende een periode van drie jaar geen „staatssteun“ (de zogenoemde „de minimis“-regel). De Commissie moedigt lidstaten echter aan om geen 100 % steunintensiteit toe te passen voor private winstgenererende projecten onder deze regel.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 8 — Zweden

De resultaatindicatoren van het GTEK worden op nationaal niveau vastgesteld. Zweden heeft echter 21 districten die elk geconfronteerd worden met verschillende uitdagingen, behoeften en administratieve problemen.

De definitieve prestaties van de resultaatindicatoren worden verzameld op basis van de voltooide projecten, wat inhoudt dat deze doelen vaak langzaam worden bereikt, aangezien de realisatie van een project enkele jaren kan duren. Tegen het einde van 2012 was as 3 voor ongeveer 76 % toegewezen, hetgeen wijst op een aanzienlijke vooruitgang tussen 2010 en 2012.

42.

Zie het antwoord op paragraaf 29.

De toepassing van selectiecriteria of een soortgelijk oriënteringsmechanisme wordt door de Commissie onderzocht tijdens haar controlebezoeken. In dat verband zijn verschillende opmerkingen overgemaakt aan de lidstaten met betrekking tot maatregelen voor plattelandsontwikkeling. Indien nodig stelt de Commissie financiële correcties voor.

Tsjechische Republiek: Zie de antwoorden op de paragrafen 30 en 31.

43.

Zie het antwoord op paragraaf 42.

Tsjechische Republiek: De Commissie heeft in het licht van haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden de noodzakelijke stappen gezet om ervoor te zorgen dat de door de Tsjechische Republiek gestelde doelen nu geschikter zijn.

Tijdens de jaarlijkse evaluatievergaderingen¹⁴ in 2011 en 2012, heeft „de Commissie gewezen op de onevenwichtigheid tussen het behalen van de doelen voor resultaatindicatoren en de toegewezen bedragen, en heeft opnieuw gesteld dat de aanpassing van indicatoren alleen kan worden uitgevoerd indien geen enkele andere actie mogelijk is om te verzekeren dat de doelen worden bereikt. De Commissie benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan projecten die banen creëren.”

De Commissie heeft een verlaging in de doelen aanvaard voor het bruto aantal banen nadat duidelijk geworden was dat de aanvankelijke doelen eerder ambitieus dan realistisch waren en dat als gevolg van de economische en financiële crisis dergelijke doelen nooit zouden worden behaald.

¹⁴ Met betrekking tot maatregel 311 (code in het POP van de Tsjechische Republiek: III.1.1 „Diversificatie in niet-landbouwactiviteiten”) en maatregel 313 (code in het POP van de Tsjechische Republiek: III.1.3 „Bevordering van toeristische activiteiten”).

50.

Het aantonen van de economische levensvatbaarheid van de bedrijven die worden gesteund voor een investering, is geen vereiste in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad. Daarnaast vereisen de administratieve controles van aanvragen zoals genoemd in artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) nr. 65/2011 niet van lidstaten dat zij de economische levensvatbaarheid van projecten vaststellen.

De vereiste is het vaststellen van behoeften in het POP in verband met de SWOT-analyses van het betreffende gebied; vandaar ook de gerichte steun overeenkomstig geïdentificeerde territoriale behoeften en structurele zwakke punten.

Tekstvak 9 — Frankrijk (Aquitanië)

De Commissie komt later terug op dit geval.

52.

De voorgeschreven gerichtheid van investeringssteun (artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie) werd in deze programmeringsperiode expliciet ingevoerd, onder andere om het risico van buitenkans-effect en verplaatsing tegen te gaan.

Tekstvak 10 — Italië (Campania)

Het is de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit om een adequate proportionaliteit te verzekeren tussen de investeringen (die zouden bijdragen aan milieuvoordelen) die moeten worden gesteund, en de score die wordt toegewezen overeenkomstig de selectiecriteria.

53.

De wetgeving heeft niet voorzien in een a-priori-evaluatie om te beoordelen of aanvragers wel een subsidie nodig hebben. De vereiste is het vaststellen van behoeften in het POP in verband met de SWOT-analyses van het betreffende gebied; vandaar ook de gerichte steun overeenkomstig geïdentificeerde territoriale behoeften en structurele zwakke punten.

De beoordeling van het buitenkans-effect is complex en moet deel uitmaken van de evaluatie van programma's.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

55.

In het kader van de as 3-maatregelen van het Elfpo stelt de wetgeving dat de algemene regels voor staatssteun van toepassing zijn op bijstand vermeld in artikel 52 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 en op Leader met betrekking tot as 3. Deze regels bepalen dat de uitgaven subsidiabel zijn vanaf de indiening van de steunaanvraag. Deze bepaling is opgenomen in de regels voor staatssteun om het benodigde stimulerende element vast te stellen¹⁵. Op medegefinancierde maatregelen moeten dezelfde regels van toepassing zijn als op steunregelingen die worden aangemeld in het kader van een staatssteunregeling.

Daarnaast moet de steun aan projecten worden verleend op basis van een beoordeling of het project bijdraagt aan de doelstellingen van het POP.

Uitsluitend rekening houden met de financiële capaciteit van de begunstigden voor de beoordeling van buitenkans-effect kan het risico met zich meebrengen dat niet-levensvatbare projecten worden gesteund en dat de administratieve kosten voor de overheid en de administratieve lasten voor de begunstigden toenemen.

De Commissie moedigt lidstaten echter aan om systemen toe te passen die het risico op buitenkans-effect verminderen.

57.

Zie het antwoord op de paragrafen 53 en 83.

58.

De Commissie is van mening dat indien de investeringssteun goed gericht is (met behulp van onder andere subsidiabiliteits- en selectiecriteria, differentiatie in steunpercentages) en op basis van duidelijk geïdentificeerde gebreken/behoefte¹⁶, het risico van buitenkans-effect en verplaatsing wordt beperkt. Het richten van investeringssteun (artikel 43) werd in deze programmeringsperiode net ingevoerd om het risico van buitenkans-effect en van verplaatsing dat tijdens eerdere evaluaties aan het licht kwam, te beperken.

De Commissie is van mening dat, indien een subsidie leidt tot een groter marktaandeel ten koste van een concurrent, er a priori geen sprake hoeft te zijn van een ondoeltreffend gebruik. De steun kan bijvoorbeeld hebben geleid tot efficiëntere bedrijven (op economisch en/of op milieugebied) die kunnen bijdragen aan de algemene ontwikkeling van de plattelandseconomie.

¹⁵ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie. In lid 2 van dit artikel staat: „De onder deze verordening vallende kmo-steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit zijn begonnen, een steunaanvraag bij de betrokken lidstaat heeft ingediend.”

¹⁶ Artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

59.

De Commissie is van mening dat as 3-maatregelen zijn ontworpen om een adequate steun te verzekeren voor de diversiteit van plattelandsgebieden, zoals geïdentificeerd in de POP's op basis van de NSP's (zie het antwoord op paragraaf 18). De ex-ante-analyse van de sectoren die geschikt zijn voor boerderijdiversificatie kunnen potentiële begunstigden helpen bij de ontwikkeling van nicheproducten en -diensten. De steun die wordt verleend onder as 3-maatregelen, is bestemd voor het aansporen van de lokale ontwikkeling met als doel het wegnemen van negatieve economische omstandigheden die in veel plattelandsgebieden aanwezig zijn. De steun die wordt gegeven aan achtergestelde plattelandsgebieden, is in het leven geroepen om betere levensomstandigheden te verzekeren door tegemoet te komen aan geïdentificeerde behoeften met betrekking tot lokale ontwikkeling en door de bestaande sociaaleconomische situatie te verbeteren.

Zie ook het antwoord op paragraaf 58.

Het meten van verplaatsing moet vele factoren beslaan en, indien dat geschikter is, plaatsvinden op projectniveau.

61.

Sommige lidstaten bevinden zich in een dergelijke ontwikkelingsfase van hun plattelandsgebieden dat verzadigingspunten, aanbodoverschot en verplaatsing niet relevant zijn omdat economische bedrijvigheid over het algemeen ontbreekt of zeer onvolgende is. In deze gevallen lijkt een beoordeling van de verplaatsing derhalve geschikter bij de ex-postevaluatie.

Het feit dat de selectie van projecten in sommige gecontroleerde gevallen plaatsvindt op lokaal niveau, moet normaal gesproken bijdragen aan de beperking van verplaatsingseffecten, aangezien de meest geschikte meting van verplaatsing plaatsvindt op projectniveau.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

62.

Zie het antwoord op paragraaf 83.

Analyses van verplaatsing moeten grondig en gedetailleerd zijn. De resultaten moeten niet automatisch leiden tot het verdedigen van nationale/regionale/lokale monopolistische situaties, maar moeten in plaats daarvan gericht zijn op het stimuleren van gezonde concurrentie tussen bedrijven met soortgelijke activiteiten met het oog op het bieden van hoogwaardige producten/diensten/activiteiten aan potentiële klanten. In deze context moet er aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de diensten of producten die worden geleverd/verleend door concurrenten, prijzen, ontwikkelingsstrategieën die worden of werden gevolgd, recente investeringen door concurrenten, soorten structuren, en organisatorische en bestuurszaken enz. voordat de conclusie wordt getrokken dat er sprake is van verplaatsingseffecten.

Tekstvak 12

Zie het antwoord op paragraaf 83.

Tekstvak 12 — Zweden

Zie het antwoord op paragraaf 62.

Bedrijfsontwikkeling en investeringen die zijn gekoppeld aan fysieke ontwikkeling, worden meestal in fasen uitgevoerd. Ondernemerschap en gezonde concurrentie mogen niet worden bestraft en klanten moeten altijd een keuze hebben wanneer ze beslissingen nemen. Daarom moeten bedrijven de toestemming krijgen om innovatieve ideeën te introduceren die verband houden met hun duurzaamheid en concurrentievermogen op middellange en lange termijn, met inbegrip van uitbreiding. Deze uitbreiding vindt vaak in fasen plaats en niet in één keer.

63.

Overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer valt de selectie van projecten onder de bevoegdheid van de lidstaten en de Commissie kan de redelijkheid van de kosten van afzonderlijke projecten niet *ex ante* beoordelen.

65.

De Commissie bevestigt dat ze besloten heeft tot een financiële correctie voor Frankrijk als gevolg van zwakke punten in de verificatie van de redelijkheid van kosten waarvoor bewijs is aangetroffen in één regio in Frankrijk met betrekking tot de maatregelen 121 en 323. Daarnaast hebben de diensten van de Commissie tijdens een missie in 2013 soortgelijke zwakke punten aangetroffen in een andere regio in Frankrijk die momenteel worden besproken met de Franse autoriteiten tijdens de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

66.

Na de controle door de Rekenkamer hebben de regionale autoriteiten actie ondernomen om de verificatie van de redelijkheid van de kosten tijdens controles ter plaatse te verbeteren (nieuwe checklists).

Zoals door de Tsjechische autoriteiten is geantwoord, waren er een aantal positieve elementen (prijscatalogi voor de bouw, kostengrenzen voor de hernieuwbare energieprojecten).

Tekstvak 13 — Zweden

De raming van de redelijkheid van kosten wordt niet noodzakelijkerwijs gemaakt op basis van een vergelijking van de inschrijvingen, maar kan ook op een andere wijze worden gemaakt, bijvoorbeeld met referentiekosten (artikel 24, lid 2, onder d), van Verordening (EU) nr. 65/2011). De Commissie zal dit aspect analyseren.

Tekstvak 13 — Italië (Campania)

In het door de Rekenkamer genoemde geval zijn de professionele kosten die als excessief werden beschouwd in vergelijking met het verstrekte professionele advies, in lijn met de indicaties die zijn verstrekt door de professionele rechtspersoon en de nationale bepalingen over de toelaatbaarheid van algemene kosten. De regionale autoriteit heeft gespecificeerd dat een aantal andere adviesdiensten zijn verstrekt tegen die betaling. De Commissie komt later terug op dit geval.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

67.

De Commissie moedigt de lidstaten aan (bijvoorbeeld in toezichtcomités en in jaarlijkse evaluatievergaderingen) om de termijn voor goedkeuring van de projecten en betaling aan de begunstigden te verkorten, en heeft vernomen dat de situatie verbetert. Het is echter aan de lidstaten om doeltreffende uitvoeringsmechanismen en naar behoren werkende administratieve procedures op nationaal/regionaal niveau in te stellen.

68.

Zie het antwoord op paragraaf 67.

Tekstvak 14 — Polen

Moeilijkheden die zijn ondervonden bij de tenuitvoerlegging van maatregel 312 in Polen, zijn in het verleden besproken in zowel bijeenkomsten van het toezichtcomité als tijdens jaarlijkse evaluatievergaderingen met de diensten van de Commissie.

69.

Zie het antwoord op paragraaf 67.

De Commissie is ervan op de hoogte gesteld dat er inmiddels actie is ondernomen om de verwerkingstijd in de lidstaten die door de Rekenkamer wordt genoemd, te verminderen.

Zweden: De tenuitvoerlegging van as 3-maatregelen is regelmatig besproken tijdens de bijeenkomsten van het toezichtcomité en de jaarlijkse evaluatievergaderingen. In de herfst van 2012 heeft de beheersautoriteit maximale termijnen vastgesteld voor het afhandelen van de aanvragen (vier maanden) en voor het verwerken van de betalingen (negentig dagen).

Tekstvak 15 — Italië (Campania)

Zoals benadrukt door de regionale autoriteiten is de procedure voor het verstrekken van een voorschot aan de begunstigden en het vrijgeven van de verzekeringspolis die het door de begunstigden als voorschot gevraagde bedrag garandeert, herzien door het betaalorgaan (AGEA).

71.

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 verwacht de Commissie een verdere daling van de administratieve lasten door de invoering van vereenvoudigde kosten. Als gevolg daarvan wordt het proces van aanvragen, toewijzen en controleren van terugbetalingen eenvoudiger gemaakt voor zowel de begunstigden als de bevoegde instantie zelf.

72.

Ten behoeve van de meting van de doeltreffendheid en efficiëntie van uitgaven aan plattelandsontwikkeling is in 2006 het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader ontwikkeld, en lidstaten werd gevraagd relevante doelen vast te stellen, evenals verwachte resultaatindicatoren voor elke maatregel die onder het Elfpo was geprogrammeerd voor de programmeringsperiode 2007-2013.

74.

De Commissie heeft de kwestie van de betrouwbaarheid van indicatoren in verschillende gevallen behandeld; in het kader van het onderzoek van de jaarverslagen, jaarlijkse evaluatievergaderingen en tijdens bijeenkomsten van de toezichtcomités.

Voor het verzamelen van resultaatindicatoren, zoals „toename van de bruto toegevoegde waarde (btw)”, zijn de lidstaten uitgenodigd¹⁷ om relevante informatie te verzamelen over btw van de ondersteunde bedrijven bij de goedkeuring van de aanvraag en twee jaar na het voltooien van de investering om de langetermijneffecten van de investeringen zo veel mogelijk te integreren.

Bij het opzetten van het toezicht- en evaluatiesysteem voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 wordt rekening gehouden met de zwakke punten die tijdens deze periode zijn geconstateerd. Daarom worden indicatoren eerder beoordeeld als onderdeel van de POP-evaluatie. Er zullen ook preciezere toelichtingsdocumenten (fiches) voor elke indicator worden opgesteld om mogelijke inconsistenties bij het verzamelen van de gegevens als gevolg van verkeerde interpretaties te voorkomen.

¹⁷ Werkdocument ter begeleiding van lidstaten bij de resultaatindicator „toename van btw”: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

76.

Zie het antwoord op paragraaf 74.

Tekstvak 16

De Commissie zal zich richten tot de regionale autoriteit voor nadere verduidelijking op dit punt.

77.

Zie het antwoord op paragraaf 74.

Met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer geeft het GTEK-handboek een algemene beschrijving van de toezicht- en evaluatietaken, en staat het de lidstaten toe die taken met enige flexibiliteit uit te voeren. De lidstaten moeten daarbij het juiste evenwicht vinden en ervoor zorgen dat gegevens van goede kwaliteit worden verstrekt tegen kosten die in het kader van de toezichtprocedures aanvaardbaar zijn.

Tekstvak 17

Zie het antwoord op paragraaf 74.

79.

Zie het antwoord op de paragrafen 74 en 83.

80.

Italië (Campania): De regionale autoriteiten zijn van mening dat de gecontroleerde projecten beantwoorden aan de doelstellingen van de maatregelen en bijdragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen die zijn vastgesteld voor as 3 in termen van diversificatie van plattelandsactiviteiten in niet-landbouwactiviteiten. Dat geldt ook voor de door de Rekenkamer genoemde projecten 2 en 3. In het geval van project nummer 3 blijven de regionale autoriteiten op het standpunt dat het renoveren van de externe binnenplaats gekoppeld is aan de diversificatieprojecten „fattoria didattica”, aangezien dit van essentieel belang is voor een geschikte toegang tot de boerderij.

De Commissie zal dit geval analyseren.

82.

De raming van btw-toenames is een complexe zaak, aangezien begunstigden mogelijk tijd nodig hebben om hun nieuwe of uitgebreide economische activiteit te stabiliseren. Korte perioden tussen de realisatie van een project en de tijd van de beoordeling kan leiden tot een onderschatting van de btw-toename. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan het soort investering, aangezien sommige investeringen niet direct leiden tot een directe btw-toename (bijvoorbeeld bewegwijzering, informatiecentra, marketingonderzoeken enz.).

83.

De beoordeling van buitenkans-effect en verplaatsing kan beter worden uitgevoerd tijdens de evaluatiefase.

Met betrekking tot buitenkans-effect en in verband met de twintig door de Rekenkamer met „sterk” gemarkeerde projecten voor indicaties van buitenkans-effect in bijlage II, voorziet de EU-wetgeving erin dat de algemene regels voor staatssteun van toepassing zijn op de krachtens artikel 52 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad verleende steun en op Leader met betrekking tot as 3. Deze regels bepalen dat de uitgaven subsidiabel zijn vanaf de indiening van de steunaanvraag. Deze bepaling is opgenomen in de regels voor staatssteun om te zorgen voor de noodzakelijke stimulerings-elementen¹⁸. Dezelfde regels moeten gelden voor zowel medegefinancierde maatregelen als afzonderlijke steunmaatregelen die in het kader van de algemene staatssteunregeling worden aangemeld.

Zie de antwoorden op de paragrafen 52, 53 en 55.

Zie met betrekking tot verplaatsing de antwoorden op de paragrafen 58, 59, 61, 62 en tekstvak 12.

De economische situatie verandert in de loop der tijd, in het bijzonder met het begin van de economische en financiële crisis in 2008-2009. Het is daarom mogelijk dat *ex ante* geformuleerde hypothesen niet helemaal uitkomen bij de tenuitvoerlegging van de projecten. Bovendien kunnen deze indicatoren voor projecten die zich richten op duurzaamheid, op middellange of lange termijn in een later stadium worden bereikt (en niet direct na het voltooiën van de investering).

¹⁸ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie. In lid 2 van dit artikel staat: „De onder deze verordening vallende kmo-steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit zijn begonnen, een steunaanvraag bij de betrokken lidstaat heeft ingediend.”

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

84.

De Commissie is van mening dat de instandhouding van bestaande banen door middel van steun aan bestaande bedrijven een van de grote toegevoegde waarden is van het Elfpo, naast het creëren van tijdelijke banen die gekoppeld zijn aan de tenuitvoerlegging van investeringsprojecten op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld bouwactiviteiten). Ook de duurzaamheidsperiode van vijf jaar verzekert dat een bepaald beschermend element aanwezig is voor elk ondersteund project.

Er is inderdaad geen gemeenschappelijke indicator, zoals „aantal behouden banen”, maar beheersautoriteiten worden uitgenodigd om aanvullende indicatoren te bepalen die relevant zijn voor hun POP. Er moet rekening mee worden gehouden dat de huidige set gemeenschappelijke indicatoren reeds aanzienlijk is en dat veel lidstaten hebben verzocht om de vereenvoudiging en vermindering van de GTEK-indicatoren voor de volgende programmeringsperiode.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

86.

Het huidige wettelijke kader van de EU voorziet in een brede reikwijdte en doelstelling van de maatregelen, wat een grote flexibiliteit biedt voor de tenuitvoerlegging ervan.

Bij het goedkeuren van POP's voert de Commissie een analyse uit om te beoordelen of programma's en maatregelen consistent zijn met de communautaire strategische richtsnoeren, de betreffende nationale strategieplannen en of ze voldoen aan de toepasselijke wetsbepalingen¹⁹.

De Commissie is van mening dat de behoeften en mogelijkheden voldoende duidelijk zijn beschreven om de gecontroleerde maatregelen op adequate wijze te kunnen programmeren, ook al hadden in sommige gevallen betere analyses kunnen worden gemaakt.

Volgens de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het vaststellen van selectiecriteria en de selectie van de projecten. De Commissie speelt geen rol bij de lopende selectie van projecten.

Er zijn echter lessen getrokken die zullen worden toegepast tijdens de volgende programmeringsperiode 2014-2020, in het bijzonder door begeleiding bij het programmeringsproces.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad).

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie tevens voorgesteld deze drie maatregelen samen te voegen tot één maatregel met een betere gerichtheid op de begunstigde, verbeterde subsidiabiliteitsvoorwaarden en betere regels voor betalingen, waardoor de administratieve lasten die samenhangen met de maatregelen verminderen. De medewetgevers definiëren de uiteindelijke omvang van de voorgestelde nieuwe enkelvoudige maatregel.

87.

As 3-maatregelen spelen een rol bij het beschermen van bedrijven en werkplekken en bij het creëren van de omstandigheden voor duurzame groei in plattelandsgebieden.

De Commissie heeft er, in haar toezichthoudende rol, gedurende de programmeringsperiode herhaaldelijk op aangedrongen om bij de tenuitvoerlegging van de maatregel selectiever²⁰ en gericht te werk te gaan.

De toepassing van selectiecriteria of een soortgelijk oriënteringsmechanisme wordt door de Commissie onderzocht tijdens haar controlebezoeken. In dat kader zijn verschillende opmerkingen aan de lidstaten meegedeeld met betrekking tot verschillende maatregelen voor plattelandsontwikkeling. Indien nodig stelt de Commissie financiële correcties voor.

88.

Het richten van investeringssteun (artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie) werd in deze programmeringsperiode expliciet ingevoerd, onder meer om het risico van buitenkans-effect en van verplaatsing tegen te gaan.

Projectsteun moet worden verleend op basis van een beoordeling of het project bijdraagt aan de doelstellingen van het POP.

Zie het antwoord op paragraaf 55.

Er moet rekening worden gehouden met het risico van overbesteding. Steunintensiteitspercentages moeten ertoe bijdragen dergelijke risico's te verminderen.

De Commissie moedigt de lidstaten aan (bijvoorbeeld in toezichtcomités en in jaarlijkse evaluatievergaderingen) om de termijn voor goedkeuring van de projecten en betaling aan de begunstigten te verkorten, en heeft vernomen dat de situatie verbetert. Het is echter aan de lidstaten om doeltreffende uitvoeringsmechanismen en naar behoren werkende administratieve procedures op nationaal/regionaal niveau in te stellen.

²⁰ Bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten, en met name bij aanvang van de programmeringsperiode, toen de Commissie een brief stuurde naar de beheersautoriteiten van alle programma's met daarin het verzoek rekening te houden met het belang van welomschreven selectiecriteria voor een doeltreffende tenuitvoerlegging tijdens de hele periode. Daarnaast vroeg ze in 2009 in een andere brief aan alle lidstaten om passende selectiecriteria vast te stellen en toe te passen voor de toekenning van middelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 voorgesteld om de drie maatregelen die door de Rekenkamer worden gecontroleerd samen te voegen tot één maatregel met een betere gerichtheid op de begunstigde, verbeterde voorwaarden voor subsidiabiliteit en betere regels voor betalingen, waardoor de administratieve lasten die samenhangen met de maatregelen verminderen. De Commissie verwacht een verdere daling van de administratieve lasten door de invoering van vereenvoudigde kosten. Als gevolg daarvan wordt het proces van aanvragen, toewijzen en controleren van terugbetalingen eenvoudiger gemaakt voor zowel de begunstigten als de bevoegde instantie zelf.

90.

Met betrekking tot de doelstellingen in de huidige periode moeten lidstaten de beweegredenen voor interventie, doelstellingen, omvang en acties identificeren. Bovendien moet worden bewezen dat bij investeringsmaatregelen de steun is gericht op duidelijk omschreven doelstellingen die verband houden met onderkende structurele en territoriale behoeften en structurele nadelen (artikel 43 van en bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1974/2006).

Bij het goedkeuren van POP's voert de Commissie een analyse uit om te beoordelen of programma's en maatregelen consistent zijn met de communautaire strategische richtsnoeren²¹, de betreffende nationale strategieplannen en of ze voldoen aan de toepasselijke wetsbepalingen²².

De Commissie is zich bewust van enkele zwakke punten op het gebied van de meetbaarheid en heeft voor de volgende programmeringsperiode voorgesteld passende doelstellingen te bepalen voor de prioritaire aandachtsgebieden van de EU op basis van gemeenschappelijke indicatoren. Daarnaast moeten de geselecteerde maatregelen aan de EU-prioriteiten beantwoorden en gebaseerd zijn op een goede interventielogica die een ex-ante-evaluatie steunt.

Aanbeveling 1

De beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer bieden de lidstaten en regio's aanzienlijke vrijheid.

Bij het goedkeuren van POP's voert de Commissie een analyse uit om te beoordelen of programma's en maatregelen consistent zijn met de communautaire strategische richtsnoeren, de betreffende nationale strategieplannen en of ze voldoen aan de toepasselijke wetsbepalingen²³.

²¹ Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013).

²² Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad).

²³ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad).

De Commissie merkt op dat de gecontroleerde maatregelen bredere doelstellingen dienen dan uitsluitend het verhelpen van marktfalen in verband met obstakels voor werkgelegenheid en groei, maar is het ermee eens dat de POP's meetbare doelstellingen moeten bevatten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

De Commissie is zich bewust van enkele zwakke punten op dit gebied en heeft, voor het Elfpo voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020, voorgesteld het wettelijke kader te versterken, zodat vooraf gekwantificeerde doelen worden vastgesteld voor elk van de prioritaire aandachtsgebieden van de Unie. Het programma moet een beschrijving van de strategie bevatten en de geselecteerde maatregelen, die beantwoorden aan de EU-prioriteiten, moeten steunen op een solide interventielogica, die gebaseerd is op een ex-ante-evaluatie. Indien een voorgesteld programma geen dergelijke strategie en adequate doelen bevat, zal de Commissie het niet goedkeuren.

91.

De beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer bieden de lidstaten en regio's aanzienlijke vrijheid. Het vastgestelde wettelijke EU-kader is breed en flexibel, en de beperking van steun tot bepaalde activiteiten, evenals de selectie en goedkeuring van projecten, vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten.

De Commissie is van mening dat zij door moet gaan met het definiëren van de basisvoorwaarden voor subsidiabiliteit op EU-niveau, maar dat preciezere subsidiabiliteitsvoorwaarden en selectiecriteria moeten worden vastgesteld in afzonderlijke POP's. De Commissie is van mening dat haar voorstellen voor een beleid op het gebied van plattelandontwikkeling na 2013 met deze aanpak stroken. Niettemin zal zij dienaangaande aanvullende richtsnoeren verstrekken.

92.

De Commissie is van mening dat er een verbetering is opgetreden in de tenuitvoerlegging van de programma's tijdens de voortgang van de programmeringsperiode.

De Commissie is zich bewust van enkele problemen op dit gebied en heeft in haar voorstel voor het nieuwe EU-beleid inzake plattelandontwikkeling voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 een specifiek dwingend voorschrift geïntroduceerd met betrekking tot het bepalen en toepassen van selectiecriteria (behalve voor sommige areaal- of diergerelateerde maatregelen waarvoor een dergelijke verplichting mogelijk niet passend is).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbeveling 2

De brede reikwijdte van de gecontroleerde maatregelen moet worden erkend, omdat deze niet alleen invloed hebben op werkgelegenheid en inkomen, maar ook bijdragen aan de duurzaamheid van plattelandsgebieden.

De Commissie heeft in de huidige programmeringsperiode meermaals benadrukt dat de lidstaten selectiever moeten zijn en zal de lidstaten blijven aanmoedigen dat te doen.

De toepassing van selectiecriteria of een soortgelijk oriënteringsmechanisme wordt door de Commissie onderzocht tijdens haar controlebezoeken en in dat kader zijn verschillende opmerkingen aan de lidstaten meegedeeld. Indien nodig stelt de Commissie financiële correcties voor.

De Commissie is het eens met de aanbeveling en heeft in het voorstel betreffende het beleid voor plattelandontwikkeling van de EU voor de programmeringsperiode 2014-2020 bepaald dat voor alle maatregelen selectiecriteria worden vastgesteld met het oog op gelijke behandeling van alle aanvragers, een beter gebruik van financiële middelen en oriëntering van maatregelen in overeenstemming met de prioriteiten van de EU voor plattelandontwikkeling. Voorgesteld wordt om het gebruik van selectiecriteria over het algemeen verplicht te stellen, zelfs in de gevallen waar voldoende middelen beschikbaar zijn, behalve voor sommige compenserende areaal- en diergerelateerde maatregelen²⁴.

De Commissie is het er ook mee eens dat het systeem van de lidstaten om projecten te selecteren rekening moet houden met de kwaliteit van de projecten en gebruik moet maken van een minimumscoresysteem. De Commissie zal richtsnoeren aan de lidstaten voorleggen over het gebruik van subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de volgende programmeringsperiode.

93.

De wetgeving heeft niet voorzien in een a-priori-evaluatie om te beoordelen of aanvragers wel een subsidie nodig hebben. De vereiste is het vaststellen van behoeften in het POP in verband met de SWOT-analyses van het betreffende gebied; vandaar ook de gerichte steun overeenkomstig geïdentificeerde territoriale behoeften en structurele zwakke punten.

²⁴ Het voorstel voor een verordening inzake plattelandontwikkeling, met name artikel 49, en de bijbehorende uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen vormen hiervoor de rechtsgrondslag. Zie COM(2011) 627 definitief/2 van 19.10.2011.

Daarom acht de Commissie de vraag aan de begunstigde of hij de subsidie nodig heeft geen geschikt hulpmiddel bij de beoordeling van het buitenkans-effect. De beoordeling van het buitenkans-effect is complex en moet deel uitmaken van de evaluatie van programma's.

De Commissie is van mening dat indien de investeringssteun goed gericht is (met behulp van onder andere subsidiabiliteits- en selectiecriteria, differentiatie in steunpercentages) en op basis van duidelijk vastgestelde gebreken/behoeften, het risico van buitenkans-effect en verplaatsing wordt beperkt. Het richten van investeringssteun (artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006) werd in deze programmeringsperiode net ingevoerd om het risico van buitenkans-effect en van verplaatsing, dat tijdens eerdere evaluaties aan het licht kwam, te beperken.

Met betrekking tot verplaatsing is de Commissie van mening dat, indien een subsidie leidt tot een groter marktaandeel ten koste van een concurrent, er a priori geen sprake hoeft te zijn van een ondoeltreffend gebruik. De steun kan bijvoorbeeld hebben geleid tot efficiëntere bedrijven (op economisch en/of op milieugebied) die kunnen bijdragen aan de algemene ontwikkeling van de plattelandseconomie.

De Commissie heeft in het wetgevingsvoorstel voor de volgende programmeringsperiode bepaald dat rekening moet worden gehouden met specifieke behoeften die verband houden met specifieke omstandigheden op regionaal of subregionaal niveau, en dat daarin moet worden voorzien door passende combinaties van maatregelen of thematische subprogramma's.

De Commissie heeft ook voorgesteld dat passende doelstellingen voor alle prioritaire aandachtsgebieden van de EU worden bepaald op basis van gemeenschappelijke resultaatindicatoren en dat de geselecteerde maatregelen, die aan de EU-prioriteiten beantwoorden, worden gebaseerd op een goede interventielogica die op een ex-ante-evaluatie steunt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbeveling 3

De Commissie is het eens met de aanbeveling en is bereid de uitwisseling van beste praktijken inzake de beperking van risico's op buitenkans-effect en verplaatsing te organiseren met de lidstaten.

De wetgeving bepaalt dat de algemene regels voor staatssteun van toepassing zijn op steun in het kader van artikel 52, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Volgens deze regels komen de uitgaven voor steun in aanmerking vanaf de indiening van de steunaanvraag. Deze bepaling in de regels voor staatssteun is erop gericht de noodzakelijke stimulerings-elementen te creëren ter voorkoming van buitenkans-effect²⁵. Dezelfde regels moeten gelden voor zowel medegefinancierde maatregelen als steunmaatregelen die in het kader van een staatssteunregeling worden aangemeld.

Uitsluitend rekening houden met de financiële mogelijkheden van de begunstigden voor de beoordeling van het buitenkans-effect kan het risico met zich meebrengen dat niet-levensvatbare projecten worden gesteund en dat de administratieve kosten voor de overheid en de administratieve lasten voor de begunstigden toenemen.

94.

Er moet rekening worden gehouden met het risico van overbesteding. Steunintensiteitspercentages moeten ertoe bijdragen dergelijke risico's te verminderen.

Aanbeveling 4

De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten en dat de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer voldoende vrijheid laten aan lidstaten en regio's.

De Commissie behandelt de evaluatie van de redelijkheid van kosten tijdens haar controlebezoeken op het gebied van investeringsmaatregelen. Ze controleert of de lidstaat een doeltreffend systeem heeft ingesteld voor de evaluatie van de redelijkheid van kosten. Gezien de complexiteit van het onderwerp, blijft de Commissie deze kwestie bekijken tijdens haar controlebezoeken. Zij zal ook de besprekingen met de lidstaten buiten het kader van de goedkeuring van de rekeningen voortzetten.

Het aantal controlebezoeken is beperkt als gevolg van het aantal beschikbare medewerkers. Het aantal en de omvang van deze controlebezoeken wordt dan ook bepaald op basis van een risicoanalyse.

²⁵ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie. In lid 2 van dit artikel staat: „De onder deze verordening vallende kmo-steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit zijn begonnen, een steunaanvraag bij de betrokken lidstaat heeft ingediend.”

95.

Bij het opzetten van het toezicht- en evaluatiesysteem voor de volgende periode wordt rekening gehouden met de zwakke punten die tijdens deze periode zijn geconstateerd. In de praktijk was het voor de beheersautoriteiten moeilijk om de benodigde gegevens te verzamelen en de analyse uit te voeren die nodig is om de waarden voor dit soort resultaatindicatoren (btw enz.) vast te stellen in het kader van hun jaarlijkse toezicht. Daarom worden in de volgende programmeringsperiode resultaatindicatoren eerder beoordeeld als onderdeel van de POP-evaluatie. Er zullen ook preciezere toelichtingsdocumenten (fiches) voor elke indicator worden opgesteld om mogelijke inconsistenties bij het verzamelen van de gegevens als gevolg van verkeerde interpretaties te voorkomen.

Het verzamelen van informatie en het houden van toezicht op de tenuitvoerlegging van projecten vallen onder de bevoegdheden van de lidstaten, en van de Commissie kan niet worden verlangd dat zij dit proces actief beheert, aangezien dit indruist tegen de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer.

Aanbeveling 5

De doelstellingen en te bereiken resultaten op programmaniveau worden door de beheersautoriteit bepaald als onderdeel van de programmastrategie. Op projectniveau worden de geraamde/verwachte resultaten/uitkomsten waarmee het betreffende project bijdraagt aan de programmadoelstellingen door mogelijke begunstigden vooraf in hun aanvraag vastgesteld. Er zijn echter altijd onzekerheden en externe factoren bij de verwezenlijking van de doelstellingen, die dan ook, zo nodig, dienovereenkomstig moeten kunnen worden aangepast.

De Commissie is het eens met de aanbeveling en zorgt ervoor dat bij de voorbereiding van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader voor de komende periode, dat momenteel wordt uitgewerkt²⁶, rekening wordt gehouden met zwakke punten die tijdens deze periode zijn geconstateerd. Daarom worden in de volgende programmeringsperiode de resultaatindicatoren eerder beoordeeld als onderdeel van de POP-evaluatie. Er zullen ook preciezere toelichtingsdocumenten (fiches) voor elke indicator worden opgesteld om mogelijke inconsistenties bij het verzamelen van de gegevens als gevolg van verkeerde interpretaties te voorkomen.

²⁶ Het voorstel voor de horizontale verordening, artikel 110; het voorstel voor de verordening inzake plattelandsontwikkeling, titel VII; en de bijbehorende uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen vormen hiervoor de rechtsgrondslag. Zie COM(2011) 628 definitief/2 van 19.10.2011 en COM(2011) 627 definitief/2 van 19.10.2011.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 ontwikkelt de Commissie, samen met de lidstaten, een GTEK, waarmee voor elk POP de voortgang van de tenuitvoerlegging kan worden beoordeeld aan de hand van de gemeenschappelijk vastgestelde doelindicatoren voor de prioriteiten en aandachtsgebieden die voor het programma zijn bepaald. Aan de basis ligt een indicatorenplan dat voor elk aandachtsgebied het doel en de geplande resultaten en uitgaven vaststelt voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het programma. Het indicatorenplan geeft de gekwantificeerde interventielogica voor elk afzonderlijk programma nauwkeuriger weer dan de huidige starre asstructuur.

Aanbeveling 6

Overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer is het aan de lidstaten om doeltreffende uitvoeringsmechanismen en naar behoren werkende administratieve procedures op nationaal/regionaal niveau in te stellen.

De Commissie moedigt de lidstaten in verschillende contexten (bijvoorbeeld in toezichtcomités en in jaarlijkse evaluatievergaderingen) aan om de termijn voor de goedkeuring van de projecten en betaling aan de begunstigden te verkorten, en heeft vernomen dat de situatie tijdens de huidige programmeringsperiode verbetert.

Voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 verwacht de Commissie een verdere daling van de administratieve lasten door de invoering van vereenvoudigde kosten. Als gevolg daarvan wordt het proces van aanvragen, toewijzen en controleren van terugbetalingen eenvoudiger gemaakt voor zowel de begunstigden als de bevoegde instantie zelf.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 6/2013

Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2013 — 74 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-302-6

doi:10.2865/90317

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefoongebieden of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

HET DIVERSIFIËREN VAN DE PLATTELANDSECONOMIE IS VAN ESSENTIEEL BELANG VOOR ECONOMISCHE GROEI, WERKGELEGENHEID EN DUURZAME GROEI IN PLATTELANDSGEBIEDEN. DE CONCLUSIE VAN DIT VERSLAG LUIDT DAT DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN SLECHTS IN BEPERKTE MATE KOSTEN-EFFECTIVITEIT („VALUE FOR MONEY”) HEBBEN BEREIKT DOOR MIDDEL VAN DE FINANCIERING VAN DE MAATREGELEN DIE GERICHT ZIJN OP DIVERSIFICATIE VAN DE PLATTELANDSECONOMIE. DAT KWAM DOORDAT DE NODIGHEID VAN STEUN NIET DUIDELIJK WERD AANGETOOND, DOORDAT HET ONTBRAK AAN SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN, EN DE SUBSIDIABILITEITS- EN SELECTIECRITERIA VEEL TE RUIM WAREN. DE LIDSTATEN NAMEN NIET DE NODIGE MAATREGELEN OM DE RISICO'S OP HET BUITENKANSEFFECT, VERPLAATSING EN OVERBESTEDING TE BEPERKEN, HETGEEN RESULTEEDE IN ONDOELMATIGE INZET VAN MIDDELEN. DE ERK DOET AANBEVELINGEN OM DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN TE HELPEN DEZE TEKORTKOMINGEN TE ONDERVANGEN.



EUROPESE REKENKAMER

