

Sonderbericht

Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3251-9	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/97637	QJ-AB-15-017-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-3300-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/467597	QJ-AB-15-017-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3269-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/411092	QJ-AB-15-017-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Die Kosteneffizienz von
EU-Beihilfen zur
Entwicklung des ländlichen
Raums für nichtproduktive
Investitionen in der
Landwirtschaft**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Augustyn Kubik, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Jan Kinšt, Mitglied des Hofes. Herr Kinšt wurde unterstützt vom Chef seines Kabinetts, Alejandro Ballester Gallardo; Bernard Moya, Attaché im Kabinett; Davide Lingua, Referatsleiter, sowie Paulo Oliveira, Teamleiter. Zum Prüferteam gehörten Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane und Zoltan Papp. Murielle Siffert leistete Sekretariatsassistenten.

Ziffer

Glossar

I – IX **Zusammenfassung**

1 – 9 **Einleitung**

1 – 9 **EU-Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft**

10 – 14 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

15 – 71 **Bemerkungen**

15 – 34 **Der Hof fand trotz Schwachstellen in den Auswahlverfahren und bei den Überwachungsinstrumenten Anzeichen für wirksame NPI-Beihilfen**

17 – 18 **Trotz der breit gefassten Definition von Agrarumwelterfordernissen setzten die Mitgliedstaaten die Beihilfen gezielt ein, indem sie die Arten der förderfähigen NPI beschränkten**

19 – 23 **Alle vier geprüften Mitgliedstaaten machten Verweise auf die Komplementarität von NPI-Beihilfen, jedoch wurde diese lediglich von zwei Mitgliedstaaten auf operativer Ebene umgesetzt, um Synergien mit anderen Beihilferegeln zu fördern**

24 **Schwachstellen in den Auswahlverfahren der geprüften Mitgliedstaaten führten dazu, dass NPI gefördert wurden, die nicht für Beihilfen in Betracht kamen oder deren Auswahl nicht hinreichend begründet war**

25 – 31 **Es bestand ein Mangel an einschlägigen Informationen darüber, was mit den EU-Beihilfen für NPI auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erreicht wurde, ...**

32 – 34 **... dennoch ermittelte der Hof Anzeichen dafür, dass 71 % der geprüften NPI zu Zielen beitrugen, die mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zusammenhängen**

35 – 50 **In den geprüften Mitgliedstaaten waren die Kosten der geförderten NPI oft unangemessen hoch oder unzureichend begründet**

39 – 41 **Für NPI werden hohe öffentliche Finanzierungssätze gewährt, obwohl sie manchmal gewinnbringende Komponenten umfassen**

42 – 48 **Die geprüften Mitgliedstaaten förderten Investitionen mit übermäßig hohen Kosten oder mit Kosten, die nicht hinreichend begründet wurden**

49 – 50 **Bei den meisten vom Hof geprüften NPI wurden Probleme bezüglich der Angemessenheit der Kosten festgestellt**

- 51 – 71 **Schwachstellen, die sich auf die Kosteneffizienz von NPI-Beihilfen im Zeitraum 2007-2013 auswirkten, waren zu Beginn des Zeitraums 2014-2020 noch nicht behoben**
- 60 – 61 Komplementarität zur Förderung von Synergien auf operativer Ebene nicht immer erreicht
- 62 – 64 Mangel an angemessenen Indikatoren und Leistungsdaten, die über Input- und Outputdaten hinausgehen
- 65 – 66 Schwachstellen in den Auswahlverfahren
- 67 – 68 Keine Anpassung der Beihilfesätze auf der Grundlage der gewinnbringenden Aspekte der Investitionen
- 69 – 70 Unangemessene oder unzureichend begründete Kosten
- 71 Sonstiges Problem bezüglich der Förderfähigkeit
- 72 – 81 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I – Wichtigste Merkmale der ELER-Maßnahme „Nichtproduktive Investitionen“ in der Landwirtschaft**
- Anhang II – Zusammenfassung der NPI, die vor Ort geprüft wurden**
- Anhang III – Zusammenfassung der Erfordernisse, Ziele und Arten von NPI nach Mitgliedstaat**
- Antworten der Kommission**

Analyse der Kosteneffizienz: Vergleich der Kosten und Wirkungen einer Maßnahme, um zu bewerten, inwieweit das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Maßnahme als angemessen betrachtet werden kann. Zum Zwecke dieser Prüfung gelten nichtproduktive Investitionen als kosteneffizient, wenn i) sie wirksam sind (siehe Definition von Wirksamkeit weiter unten) und ii) keine Nachweise dafür vorliegen, dass die Umsetzung der gleichen Investitionen zu niedrigeren Kosten möglich gewesen wäre. Hätten die gleichen Investitionen zu niedrigeren Kosten umgesetzt werden können, bestünde beim Kosten-Nutzen-Verhältnis solcher Investitionen eine Schiefelage, da die gleichen Ziele und/oder Ergebnisse zu niedrigeren Kosten erreicht worden wären.

Begleitung: Regelmäßige Untersuchung der Ressourcen, Outputs und Ergebnisse von Maßnahmen.

Bewertung: Regelmäßige Erhebung und Analyse von Nachweisen, um Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zu ziehen.

CMEF: *Common Monitoring and Evaluation Framework* (gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen). Ein einheitlicher Rahmen für die Begleitung und Bewertung von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 als Mittel zur Verbesserung der Programmleistungen. Dieser Rahmen stellt die Rechenschaftspflicht sicher und ermöglicht eine Bewertung, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden.

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

ELER-Verordnung: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER.

Ergebnisse: Die unmittelbar durch die Maßnahme bedingten Auswirkungen oder Veränderungen.

Ex-ante-Bewertung: Bestandteil der Ausarbeitung jedes Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums, ausgerichtet auf einen bestmöglichen Einsatz der Haushaltsmittel und die Verbesserung der Qualität des Programms.

Geteilte Mittelverwaltung: Eine Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission Haushaltsvollzugsaufgaben an die Mitgliedstaaten delegiert, jedoch weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

Halbzeitbewertung: Eine Art Zwischenbewertungsbericht. In den Berichten zur Halbzeitbewertung werden Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und ihrer Durchführung vorgeschlagen.

Maßnahme: Eine Beihilferegelung zur Umsetzung einer Strategie. Für jede Maßnahme sind spezielle Vorschriften vorgesehen, die bei den förderfähigen Projekten oder Aktionen eingehalten werden müssen. Es gibt zwei Hauptarten von Maßnahmen: Investitionsmaßnahmen und flächenbezogene Beihilfen.

NPI: Nichtproduktive Investitionen, die im Rahmen der ELER-Maßnahme 216 gefördert werden.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Das von einem Mitgliedstaat oder einer Region ausgearbeitete und von der Kommission genehmigte Dokument zur Planung und Überwachung der Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Programmplanungszeitraum: Mehrjahresrahmen zur Planung und Umsetzung von EU-Strategien wie etwa der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Verwaltungsbehörde: Eine nationale oder regionale Stelle, die vom jeweiligen Mitgliedstaat mit der Verwaltung eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums beauftragt wird.

Wirksamkeit: Erreichen der festgelegten Ziele. Zum Zwecke dieser Prüfung gelten förderfähige nichtproduktive Investitionen, die darauf ausgerichtet sind, ein Agrarumwelterfordernis zu erfüllen und/oder dazu beizutragen, ein von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ermitteltes Agrarumweltziel zu erreichen, als wirksam.

Wirtschaftlichkeit: Erreichen des besten Verhältnisses zwischen Wirksamkeit und Kosten.

I

Im Rahmen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums können die Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel verwenden, um Zuschüsse für nichtproduktive Investitionen (NPI) zu gewähren. NPI sind Investitionen, die weder zur Erwirtschaftung bedeutender Erträge oder Einnahmen führen noch den Wert des Betriebs des Begünstigten erheblich steigern, sich aber positiv auf die Umwelt auswirken. Insbesondere sollten NPI eine ergänzende Rolle dabei spielen, Agrarumweltziele zu erreichen oder Verpflichtungen zu erfüllen, die im Rahmen anderer Umweltprogramme eingegangen werden können, oder den ökologischen Wert von Schutzgebieten zu steigern.

II

Öffentliche Mittel für NPI werden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und mittels nationaler Kofinanzierung bereitgestellt. Die öffentlichen Beihilfesätze, die auf NPI angewendet werden, sind deutlich höher als jene, die für andere produktive Investitionen gewährt werden, und decken oft 100 % der Gesamtinvestitionskosten ab. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden etwa 860 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln für NPI ausgegeben. Bei dieser Prüfung wurde die Kosteneffizienz von NPI im Hinblick auf den Beitrag zur Erreichung von Umweltzielen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 untersucht.

III

Die Schlussfolgerungen dieser Prüfung gründen auf der Untersuchung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in vier Mitgliedstaaten, auf die 80 % der insgesamt für NPI aufgewendeten ELER-Mittel entfielen, sowie auf Besuchen bei 28 NPI-Projekten, die die am häufigsten finanzierten Projekte repräsentierten. Der Hof kommt im Großen und Ganzen zu dem Schluss, dass NPI-Beihilfen zwar zur Erreichung von Umweltzielen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen haben, jedoch nicht auf kosteneffiziente Weise.

IV

Wenngleich die Mitgliedstaaten nicht immer dafür sorgten, dass NPI eine ergänzende Rolle im Zusammenwirken mit anderen Beihilferegelungen spielten, setzten sie NPI-Mittel gezielt für die Arten von Investitionen ein, die sich zur wirksamen Erfüllung ihrer Agrarumweltfordernisse eigneten. Aus der Prüfung ging jedoch hervor, dass die Mitgliedstaaten Investitionskosten erstatteten, die unangemessen hoch oder unzureichend begründet waren, sodass die NPI-Beihilfen nicht kosteneffizient waren. Außerdem führten Schwachstellen in den Auswahlverfahren dazu, dass Mitgliedstaaten NPI-Projekte förderten, die nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht kamen, oder dazu, dass Projektanträge ausgewählt wurden, ohne dass auf angemessene Weise geprüft wurde, ob grundlegende Auswahlkriterien erfüllt waren.

V

Die Prüfung ergab, dass 71 % der besuchten Projekte zur Erreichung von Agrarumweltzielen wie etwa dem Schutz der Landschaft und der biologischen Vielfalt beitrugen. Damit sich dieser Beitrag als kosteneffizient erweist, ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Kosten der geförderten NPI angemessen und begründet sind. Der Hof fand eindeutige Hinweise auf unangemessen hohe Kosten bei 75 % dieser Projekte. Im Ergebnis erwiesen sich nur fünf der 28 (18 %) geprüften Projekte als kosteneffizient.

VI

Die Probleme bezüglich der Angemessenheit der Kosten von NPI beschränken sich möglicherweise nicht auf die in der Stichprobe enthaltenen Projekte, da die konkret festgestellten Fälle von Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten herrühren. Insbesondere erstatteten die Mitgliedstaaten Investitionskosten auf der Grundlage von Stückkosten, die deutlich höher waren als die tatsächlichen Marktkosten, oder sie nahmen keine angemessene Überprüfung der Realität der geltend gemachten Kosten vor oder akzeptierten das teuerste Angebot zur Tötung der Investition, ohne von den Begünstigten eine Begründung zu fordern oder die vorgeschlagenen Kosten mit Benchmarks zu vergleichen. Darüber hinaus stellte der Hof in allen geprüften Mitgliedstaaten mehrere Fälle fest, in denen NPI mit offensichtlich gewinnbringenden Merkmalen mit den höchsten für diese Art von Investitionen möglichen Beihilfesätzen gefördert wurden, was in den meisten Fällen bedeutete, dass sie vollständig mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden.

VII

Es fehlte an Leistungsdaten darüber, was mit den Beihilfen für NPI auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erreicht wurde. Mit den verfügbaren Begleitindikatoren wurden nur Input- und Outputdaten gemessen, z. B. der Betrag der öffentlichen Ausgaben, die Anzahl an geförderten Betrieben und das Investitionsgesamtvolumen. Das Fehlen spezifischer Ergebnisindikatoren führte dazu, dass einige Mitgliedstaaten die Leistungsbewertung von NPI mit der anderer Umweltprogramme bündelten und dabei dem Wunschenken anhängen, dass alle die gleiche Leistung erbrachten.

VIII

Die Förderung von NPI aus dem ELER wird im Programmplanungszeitraum 2014-2020 fortgesetzt, allerdings haben die Kommission und die Mitgliedstaaten die meisten vom Hof festgestellten Schwachstellen noch nicht beseitigt. Der Hauptgrund hierfür liegt darin, dass sie nicht genug getan haben, um Schwachstellen rechtzeitig zu erkennen, sodass die notwendigen Korrekturmaßnahmen vor dem Beginn des neuen Zeitraums hätten ergriffen werden können. Einerseits haben die Mitgliedstaaten die Ursachen der Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen ihrer eigenen Kontrollen ermittelt wurden, nicht analysiert, um die Programmverwaltung zu verbessern. Andererseits fanden die Prüfungen durch die Kommission zu spät statt, um den Mitgliedstaaten zu helfen, während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Verwaltungsprobleme zu erkennen und zu beseitigen.

IX

Auf der Grundlage dieser Feststellungen spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus, die darauf ausgerichtet sind, die Kosteneffizienz von NPI, die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 für die ländliche Entwicklung finanziert werden, zu verbessern:

- Die Kommission sollte die Umsetzung der NPI durch die betroffenen Mitgliedstaaten ab 2017 über deren jährliche Durchführungsberichte überwachen. Die Berichte sollten auch Angaben dazu enthalten, wie viele NPI-Projekte und welcher Anteil an NPI-Projekten in Verbindung mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder Umweltprogrammen umgesetzt worden sind, einschließlich integrierter Projekte.
- Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen ihrer Bewertungspläne beurteilen, inwieweit NPI im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder Umweltprogrammen umgesetzt werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten alle Kriterien, die für die Auswahl und die Priorisierung von NPI verwendet werden, veröffentlichen und die Belegunterlagen zum Nachweis der Erfüllung dieser Kriterien systematisch überprüfen. Die Mitgliedstaaten sollten ebenfalls eine angemessene Aufgabentrennung zwischen den an der Übermittlung und der Auswahl von Anträgen beteiligten Einrichtungen und Personen sicherstellen.
- Für den neuen Programmplanungszeitraum sollte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien über Auswahlkriterien an die Hand geben, in denen die Transparenz dieser Kriterien gebührend berücksichtigt wird. Zudem sollte sie überprüfen, ob die Mitgliedstaaten angemessene Verfahren zur Auswahl von Projekten anwenden.
- Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Beitrag von NPI zur Erreichung der Agrarumweltziele der EU überwacht oder zumindest im Rahmen der Bewertungen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 speziell beurteilt wird.
- Die Mitgliedstaaten, in denen beträchtliche NPI-Beihilfen gewährt werden, sollten spezifische Ergebnisindikatoren festlegen und über diese Indikatoren in ihren jährlichen Durchführungsberichten und ihren Evaluierungen Bericht erstatten.
- Die Mitgliedstaaten sollten baldmöglichst angemessene Kriterien festlegen, um die gewinnbringenden Merkmale von NPI, die von den höchsten Beihilfesätzen profitieren, zu bestimmen. Auf der Grundlage dieser Bewertung sollten die Mitgliedstaaten die Intensität der Beihilfe differenzieren.
- Die Kommission sollte außerdem weitere Leitlinien über die Festlegung solcher Kriterien herausgeben.
- Die Mitgliedstaaten sollten unverzüglich Verfahren umsetzen, mit denen sichergestellt wird, dass die Kosten der geförderten NPI die Kosten ähnlicher auf dem Markt angebotener Arten von Gütern, Dienst- oder Bauleistungen nicht übersteigen.

Zusammenfassung

- Die Kommission sollte im Rahmen ihres mehrjährigen Prüfungsplans überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die vorgesehenen Kontrollen zur Sicherstellung der Angemessenheit der Kosten wirksam anwenden.
- Die Mitgliedstaaten sollten, bevor die ersten Vor-Ort-Kontrollen für den Zeitraum 2014-2020 durchgeführt werden, eine Methode für die zügige Konsolidierung und Analyse der Ursachen der während solcher Kontrollen festgestellten Fehler festlegen.
- Bei der Planung künftiger Prüfungen sollte die Kommission das Ausmaß der vom Hof in diesem Ausgabenbereich aufgedeckten Schwachstellen ungeachtet der geringen finanziellen Bedeutung dieses Bereichs gebührend berücksichtigen.

EU-Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft

01

Nichtproduktive Investitionen (NPI) sind Investitionen, die weder zur Erwirtschaftung bedeutender Erträge oder Einnahmen führen noch den Wert des Betriebs des Begünstigten erheblich steigern, sich aber positiv auf die Umwelt auswirken. Die Förderung von NPI aus öffentlichen Mitteln schafft für Eigentümer landwirtschaftlicher Betriebe einen finanziellen Anreiz, diese Art von umweltfreundlichen Investitionen zu tätigen. NPI haben unterschiedliche Inhalte, von der Wiederherstellung von Landschaftsmerkmalen, wie etwa traditionellen Begrenzungen, Feuchtgebieten, Hecken und Trockenmauern, bis hin zur Schaffung und/oder Wiederherstellung von Biotopen oder Landschaftselementen wie etwa Wiederherstellung von Heiden, artenreichem Grünland oder floristisch wertvolleren Grasrandstreifen (siehe **Kasten 1**).

02

Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 stellte der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) im Rahmen der Maßnahme 216 Beihilfen für NPI bereit. Wie in **Abbildung 1** dargestellt, ist diese Maßnahme Teil des Schwerpunkts 2 der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bezug auf das übergeordnete Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen.

Kasten 1

Beispiele von geförderten NPI



Trockenmauer in Apulien (IT)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.



Fußgängerweg in einem Feuchtgebiet in East Devon (Vereinigtes Königreich)

Struktur des Schwerpunkts 2 der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bezug auf die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen

Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und der Landschaft

*Nachhaltige
Bewirtschaftung
landwirtschaftlicher
Flächen*

- 211 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten
- 212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind
- 213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG
- 214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen
- 215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen
- 216 Nichtproduktive Investitionen

Quelle: Europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD).

03

In der ELER-Verordnung¹ heißt es: „Für nichtproduktive Investitionen sollte eine Beihilfe gewährt werden, sofern die Investitionen erforderlich sind, um den Agrarumweltverpflichtungen nachzukommen oder andere Agrarumweltziele zu erreichen, oder wenn sie den öffentlichen Wert eines Natura-2000-Gebiets oder eines anderen Gebiets von hohem Naturwert in dem betreffenden Betrieb steigern“.

04

Insbesondere sollten NPI eine ergänzende Rolle dabei spielen, eine nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zu erreichen – entweder, indem der ökologische Wert von Schutzgebieten gesteigert wird oder, indem sie dazu beitragen, Agrarumweltverpflichtungen nachzukommen, wie etwa jenen, die durch die Maßnahme 214² zur Entwicklung des ländlichen Raums – „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ – gefördert werden. Alternativ können NPI unabhängig umgesetzt werden, um andere Agrarumweltziele zu erreichen, die häufig auch mit anderen Umweltprogrammen und/oder -maßnahmen verfolgt werden.

05

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bleiben die Beihilfen für NPI im Rahmen der neuen Teilmaßnahme³ 4.4 „Förderung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen“ bestehen. Was das Prinzip, den Anwendungsbereich, die Begünstigten, die Art und die Höhe der Beihilfen betrifft, so bleibt die Maßnahme im Wesentlichen so wie im Programmplanungszeitraum 2007-2013. Darüber hinaus behält sie ihre ergänzende Rolle im Hinblick auf andere Maßnahmen⁴ und/oder andere Umweltziele. In **Anhang I** sind für Vergleichszwecke das Prinzip und bestimmte Merkmale der Maßnahme in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 dargestellt.

- 1 Erwägungsgrund 37 in der Präambel der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).
- 2 Mit der Maßnahme 214 zur Entwicklung des ländlichen Raums – „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ – wird die nachhaltige Entwicklung von ländlichen Gebieten gefördert. Die Zahlungen, die im Rahmen dieser Maßnahmen gewährt werden, stellen 57 % der öffentlichen Mittel für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen dar. Die Maßnahme animiert Landwirte und andere Landbewirtschaftler dazu, sich auf freiwilliger Basis dazu zu verpflichten, landwirtschaftliche Produktionsmethoden einzuführen oder weiterhin anzuwenden, die im Einklang mit dem Ziel des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, des Bodens und der genetischen Vielfalt stehen.
- 3 Gemäß Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 18).

06

Die Kommission und die Mitgliedstaaten teilen sich die Verantwortung für die Verwaltung der EU-Beihilfen für NPI. Die Mitgliedstaaten müssen spezifische Ziele setzen und wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, um sicherzustellen, dass die geförderten Investitionen die geltenden Vorschriften erfüllen und kosteneffizient sind.

07

Die Kommission gibt Durchführungsvorschriften und Leitlinien vor und genehmigt nationale oder regionale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, in denen die Mitgliedstaaten ihre Ziele für die ausgewählten Fördermaßnahmen festlegen. Die Kommission begleitet und überwacht die Umsetzung der Programme und stellt sicher, dass die nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

08

Im Zeitraum 2007-2013 kann der für NPI vorgesehene öffentliche Fördersatz 100 % der förderfähigen Gesamtkosten betragen. Dies steht im Vergleich zu einem Fördersatz von 40 %, der im Allgemeinen für andere produktive Investitionen gewährt wird, wie etwa jene zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe oder zur Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Diese öffentlichen Fördersätze werden im Zeitraum 2014-2020 beibehalten.

09

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren etwa 1 014 Millionen Euro, d. h. 1,5 % der für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen bereitgestellten öffentlichen Mittel (ELER plus nationale Kofinanzierung), für nichtproduktive Investitionen vorgesehen (siehe **Tabelle 1**). Da zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts (Ende Mai 2015⁵) die meisten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 noch nicht genehmigt worden waren, ist es nicht möglich, die Beträge der vorgesehenen ELER-Ausgaben darzustellen.

- 4 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ bezieht sich auf die neue Maßnahme 10 zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020. Zahlungen im Rahmen dieser Maßnahme sind darauf ausgerichtet, notwendige Änderungen bei landwirtschaftlichen Verfahren aufrechtzuerhalten und zu fördern, um einen positiven Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz zu leisten.
- 5 Laut dem System SFC2014 der Kommission waren zum 29.5.2015 51 Programmplanungsdokumente von der Kommission genehmigt worden; 67 Programmplanungsdokumente befanden sich noch im Genehmigungsverfahren.

Tabelle 1

ELER- und öffentliche (ELER plus nationale Kofinanzierung) Gesamtausgaben für NPI im Zeitraum 2007-2013 (in Euro)

Maßnahme	Bezeichnung	Ausgezahlt		Programmiert	
		ELER-Mittel	Öffentliche Mittel	ELER-Mittel	Öffentliche Mittel
216	Nichtproduktive Investitionen	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Quelle: System SFC2007 der Europäischen Kommission (Mai 2015).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10

Der Hof führte eine Prüfung der Kosteneffizienz von NPI in Bezug auf ihren Beitrag zum ELER-Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 durch. Ziel dieser Prüfung war es, Empfehlungen für den neuen Programmplanungszeitraum auszusprechen, die von den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Durchführungsvorschriften und -verfahren zur Steuerung ihrer Programme berücksichtigt werden können und auch von der Kommission genutzt werden können, um insbesondere ihre Überwachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu verbessern.

11

Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Beantwortung der folgenden Frage:

Haben NPI einen kosteneffizienten Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen geleistet?

12

Diesbezüglich werden im Bericht des Hofes die folgenden Unterfragen beantwortet:

- Haben NPI wirksam zur Erreichung von Agrarumweltzielen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?

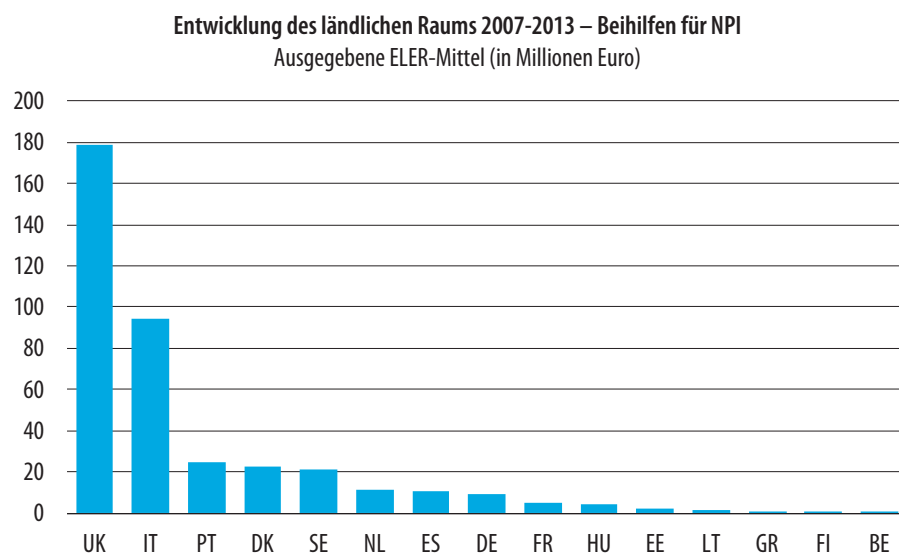
- Waren die Kosten der geförderten NPI begründet und angemessen?
- Haben die Kommission und die Mitgliedstaaten die Schwachstellen, die sich auf die Kosteneffizienz von NPI im Zeitraum 2007-2013 ausgewirkt haben, ermittelt und beseitigt, um im Zeitraum 2014-2020 Verbesserungen zu erzielen?

13

Die Prüfung fand im Zeitraum Juli 2014 bis April 2015 statt. Sie konzentrierte sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und bezog sich auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für NPI-Beihilfen sowie auf eine Stichprobe von 28 Projekten, die die relevantesten NPI in vier Mitgliedstaaten⁶ repräsentierte: Portugal (Festland), Dänemark, Vereinigtes Königreich (England) und Italien (Apulien). Zu Beginn der Prüfung entfielen auf diese Mitgliedstaaten 80 % der ELER-Ausgaben und 60 % der Begünstigten im Rahmen der Maßnahme 216 (siehe **Abbildung 2**).

⁶ Zum Zwecke des vorliegenden Berichts kann der Begriff „Mitgliedstaat“ das Land oder eine Region in diesem Land bezeichnen.

Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Getätigte ELER-Ausgaben für NPI



Quelle: System SFC2007 der Europäischen Kommission (März 2014).

14

Prüfungsnachweise wurden anhand von Aktenprüfungen sowie Besuchen bei Verwaltungsbehörden und Begünstigten in den geprüften Mitgliedstaaten zusammengestellt. Im Hinblick auf die 28 geprüften NPI-Projekte bewertete der Hof die Förderfähigkeit und die Komplementarität mit anderen Agrarumweltmaßnahmen oder -zielen und prüfte, ob diese Projekte tatsächlich zu angemessenen Kosten dazu beitragen, auf die festgestellten Agrarumwelterfordernisse einzugehen. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in **Anhang II** dargestellt.

Der Hof fand trotz Schwachstellen in den Auswahlverfahren und bei den Überwachungsinstrumenten Anzeichen für wirksame NPI-Beihilfen

15

Der Hof überprüfte die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der geprüften Mitgliedstaaten und wendete dabei die folgenden Kriterien an, um zu bewerten, ob NPI-Beihilfen wirksam zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beitragen:

- Die Mitgliedstaaten sollten ihre spezifischen Agrarumwelterfordernisse in Bezug auf die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen und die Arten von NPI, die zur Erfüllung dieser Erfordernisse beitragen würden, klar formulieren. Angesichts der Tatsache, dass NPI andere einschlägige Agrarumweltmaßnahmen und/oder -ziele ergänzen sollten, sollten die Mitgliedstaaten diese Komplementarität sicherstellen, indem sie NPI-Beihilfen gezielt für diese Maßnahmen und/oder Ziele einsetzen.

- Die Mitgliedstaaten sollten Auswahlkriterien wirksam anwenden, um die verfügbaren Mittel gezielt für die festgestellten Arten von NPI zu verwenden, und gleichzeitig für Transparenz und Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften sorgen.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Projektumsetzung begleiten und zudem bewerten, ob die geförderten NPI zur Erreichung der festgelegten Umweltziele beigetragen haben.

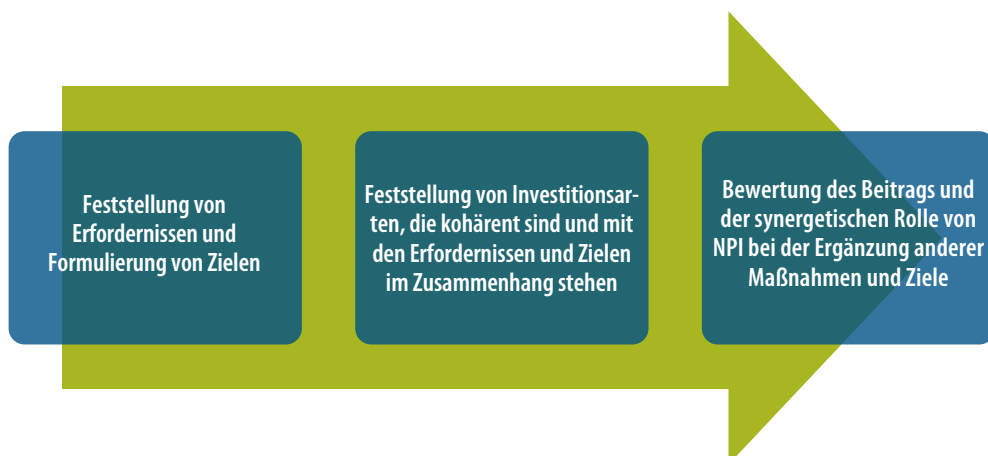
Die Interventionslogik, die diese Kriterien veranschaulicht, ist in **Abbildung 3** dargestellt.

16

Zusätzlich zu dieser Bewertung der Verwaltungssysteme überprüfte der Hof eine Stichprobe von 28 NPI-Projekten (siehe Ziffer 13), die Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie einschlägige Monitoringdaten und Bewertungsberichte.

Abbildung 3

Interventionslogik bei NPI innerhalb des Programmplanungszeitraums 2007-2013



Bemerkungen

Trotz der breit gefassten Definition von Agrarumwelterfordernissen setzten die Mitgliedstaaten die Beihilfen gezielt ein, indem sie die Arten der förderfähigen NPI beschränkten

17

Damit sie sich als wirksam erweisen, müssen NPI-Beihilfen gezielt eingesetzt werden, um spezifische Agrarumwelterfordernisse in Bezug auf die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zu erfüllen. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Agrarumwelterfordernisse zwar alle nur sehr allgemein formulierten, gleichzeitig jedoch das Risiko nicht gezielt eingesetzter Beihilfen minderten, indem sie die Arten der förderfähigen NPI beschränkten. **Anhang III** enthält eine Zusammenfassung der Agrarumwelterfordernisse und -ziele sowie der Arten von NPI, die in jedem der geprüften Mitgliedstaaten vorgefunden wurden. Er zeigt, dass zwischen den Arten von NPI, die die Mitgliedstaaten ausgewählt haben, und den in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums dargestellten Agrarumwelterfordernissen in der Tat eine allgemeine Übereinstimmung besteht.

18

Im Zuge der Erwägungen hinsichtlich der Zuweisung der öffentlichen Fördermittel richteten zwei Mitgliedstaaten die Beihilfe noch gezielter aus, indem sie sie hauptsächlich für Projekte betreffend Landschaftspflege und Landschaftsschutz vorsahen. Im Fall von Portugal betrafen 89 % der NPI-Förderung die Wiederherstellung traditioneller Trockenmauern zur Abstützung terrasserter Weinberge im Douro-Tal. In Italien (Apulien) betrafen 97 % der öffentlichen Mittel für NPI die Wiederherstellung traditioneller Trockenmauern, die ein charakteristischer Bestandteil der regionalen landwirtschaftlichen Systeme und der Landschaft sind. Dies sind Beispiele für klare Entscheidungen, die NPI-Beihilfen gezielt für die Erfüllung von Agrarumwelterfordernissen einzusetzen.

Alle vier geprüften Mitgliedstaaten machten Verweise auf die Komplementarität von NPI-Beihilfen, jedoch wurde diese lediglich von zwei Mitgliedstaaten auf operativer Ebene umgesetzt, um Synergien mit anderen Beihilferegelungen zu fördern

19

Im Rahmen der ELER-Verordnung wurde den NPI eine ergänzende Rolle zugewiesen (siehe Ziffern 3-4), jedoch wurde es den Mitgliedstaaten überlassen, die Ebene, auf der diese Komplementarität zum Tragen kommen sollte, nach eigenem Ermessen festzulegen. Die Prüfung ergab in allen geprüften Mitgliedstaaten Hinweise auf Komplementarität, doch lediglich in zwei dieser Mitgliedstaaten – Portugal (Festland) und Vereinigtes Königreich (England) – war diese Komplementarität auf operativer Ebene definiert, um tatsächlich Synergien zwischen unterschiedlichen Umweltförderregelungen zu fördern. Insbesondere hatten die beiden genannten Mitgliedstaaten die NPI-Beihilfen in die ELER-Maßnahme 214 – „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ – integriert, und zwar so, dass für den Zugang zu NPI-Beihilfen das Bestehen einer Agrarumweltverpflichtung im Zusammenhang mit der Maßnahme 214 erforderlich war.

20

Andererseits definierten Dänemark und Italien (Apulien) Komplementarität auf weniger praktische und eher vage Art und Weise, da NPI-Beihilfen mit allgemeinen Agrarumweltzielen in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verknüpft waren (z. B. Landschaftspflege und Schutz natürlicher Ressourcen), die auch mit anderen ELER-Maßnahmen des Schwerpunkts 2 verfolgt wurden (siehe **Abbildung 1**). Eine maßnahmenübergreifende Komplementarität wurde jedoch nicht entwickelt. **Kasten 2** enthält Beispiele für Synergien und vage Komplementarität von NPI-Beihilfen.

Beispiele für Komplementarität mit anderen Maßnahmen/Zielen

In Portugal (Festland) müssen die Antragsteller bei NPI-Programmen zur Förderung der Wiederherstellung von Trockenmauern im Douro-Tal Begünstigte im Rahmen der Maßnahme 214 – „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ – sein. Im Rahmen der Maßnahme 214 erhalten Begünstigte finanzielle Unterstützung für die Erfüllung einer Reihe von Agrarumweltverpflichtungen. Eine dieser Verpflichtungen besteht darin, die bestehenden Trockenmauern ihres landwirtschaftlichen Betriebs über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren in einem guten Zustand zu erhalten. In solchen Fällen ergänzt die NPI-Beihilfe für die Wiederherstellung von Trockenmauern die Verpflichtung zur Erhaltung derselben, und die beiden Maßnahmen tragen in Kombination zu dem Ziel bei, ein wichtiges Landschaftsmerkmal in dieser Region in gutem Zustand zu erhalten.

Im Vereinigten Königreich (England) stellt das Programm *Environmental Stewardship* (Verantwortung gegenüber der Umwelt) eine freiwillige Initiative dar, in deren Rahmen Landbewirtschafter, die sich dazu verpflichten, ihr Land unter Berücksichtigung von Agrarumweltzielen zu bewirtschaften, Beihilfen erhalten können (finanziert im Rahmen der Maßnahme 214 zur Entwicklung des ländlichen Raums). Diese Initiative umfasst verschiedene Ebenen mit zunehmenden Anforderungen. Eine dieser Ebenen, *High-Level Stewardship* (Verantwortung auf hoher Ebene), beinhaltet die Möglichkeit, bestimmte Arten von Investitionen (*capital works*) der Begünstigten (z. B. die Wiederherstellung von Landschaften und ihrer Merkmale oder traditioneller Begrenzungen) zu finanzieren. Durch NPI-Beihilfen werden die Mittel für diese Arbeiten bereitgestellt.

Im Fall von Italien (Apulien) und Dänemark waren die NPI-Beihilfen mit der Erreichung allgemeiner Agrarumweltziele verknüpft, die für den gesamten Schwerpunkt 2 definiert wurden – etwa Schutz ländlicher Landschaften und Aufrechterhaltung der biologischen Vielfalt. Sie waren nicht auf bestimmte Gebiete beschränkt, deren besonderer ökologischer Wert festgestellt worden war. In Italien (Apulien) müssen die Begünstigten für eine Förderung lediglich eine landwirtschaftliche Tätigkeit entwickeln, während in Dänemark alle privaten oder juristischen Personen, einschließlich der Eigentümer oder Pächter von Agrarflächen, Begünstigte sein können. Dabei bildete nur die Teilmaßnahme für den Erwerb von Land zur Schaffung von Feuchtgebieten, bei der der dänische Staat der Begünstigte war, eine Ausnahme.

21

Der Hof vertritt die Ansicht, dass die Entscheidung, NPI-Beihilfen in andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu integrieren, wie etwa in die Maßnahme 214, zu einer möglicherweise stärkeren Verbindung mit bereits bestehenden Agrarumweltverpflichtungen geführt hat und somit einen stärkeren Synergieeffekt für die Erreichung der Agrarumweltziele fördert.

22

Diese Integration von Maßnahmen birgt jedoch auch das Risiko von sich überschneidenden Beihilfen, wenn die im Rahmen der jeweiligen Maßnahme zu fördernden Tätigkeiten nicht klar abgegrenzt sind. Dies war in Portugal (Festland) der Fall, wo die Förderung im

Rahmen der Maßnahme 214 – „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ – Beträge für die Erhaltung/Wiederherstellung von Teilen sanierungsbedürftiger Trockenmauern (schlechter Zustand) beinhaltete. Folglich konnten Zahlungen im Rahmen der Maßnahme 214, die sich auf die Verpflichtung zur Erhaltung bezogen, beides umfassen: Mauern, die erhalten werden mussten, und solche, die wiederhergestellt werden mussten. Gleichzeitig konnten für die Kosten der Wiederherstellungsarbeiten auch NPI-Beihilfen in Höhe von 100 % beantragt werden. Das bedeutet, dass die Beihilfeintensität bei der Förderung der Wiederherstellung einiger Trockenmauern objektiv 100 % überschreiten könnte. Der Hof stellte vier solche Fälle bei den sechs in Portugal besuchten Projekten fest.

23

Insgesamt spiegelte sich die Entscheidung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der NPI-Förderung in der Stichprobe von besuchten Projekten wider: 16 der 28 besuchten Projekte wurden nach Einschätzung des Hofes in Synergie mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt und die Mehrheit der Projekte (21 von 28) als Ergänzungen zur Erreichung anderer Agrarumweltziele. Siehe **Anhang II** für weitere Einzelheiten.

Kasten 3**Bei der Auswahl von NPI-Projekten festgestellte Schwachstellen****a) Auswahl von nicht förderfähigen Investitionen****Dänemark**

Die vorbereitenden Studien (d. h. Durchführbarkeitsstudien) für Feuchtgebietsprojekte werden als einzelne NPI behandelt, unterliegen jeweils einzelnen Genehmigungsverfahren und sind wirtschaftlich unabhängig von jeglichen Investitionen, die zu einem späteren Zeitpunkt getätigt werden könnten. Gemäß Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006⁷ können jedoch allgemeine Aufwendungen einer für eine Kofinanzierung infrage kommenden Investitionstätigkeit nur als förderfähig betrachtet werden, wenn sie mit einer tatsächlichen Investitionstätigkeit verknüpft sind. Der Hof vertritt die Ansicht, dass diese Anforderung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit schützt, da sie verhindert, dass EU-Mittel für Tätigkeiten ausgegeben werden, die nichts zu den Zielen der Beihilferegelung beitragen. Dies ist bei Durchführbarkeitsstudien der Fall, die nicht zu konkreten Investitionen führen. In diesem Mitgliedstaat hatte letztendlich weniger als die Hälfte der finanzierten vorbereitenden Studien einen anschließenden gesonderten Antrag für tatsächliche Investitionen in Feuchtgebiete zur Folge. Darüber hinaus führten Durchführbarkeitsstudien mit positiven Schlussfolgerungen in mehreren Fällen nicht zur Umsetzung konkreter Projekte.

Italien (Apulien)

Die nationalen Behörden haben festgelegt, dass nur diejenigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die im von der Handelskammer geführten Register für landwirtschaftliche Betriebe eingetragen sind, Zugang zu NPI-Beihilfen erhalten. Der Hof stellte fest, dass drei der sechs an Ort und Stelle geprüften Begünstigten diese Anforderung nicht erfüllten und somit keinen Zugang zu NPI-Beihilfen hätten erhalten dürfen.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

b) Unzureichende Transparenz bei der Projektauswahl

Vereinigtes Königreich (England)

Die nationalen Behörden ermitteln die Betriebe, die potenziell förderfähig sind. Dafür verwenden sie vorab festgelegte Listen von Betrieben, für die je nach ihrem Potenzial zur Erzielung positiver Auswirkungen auf die Umwelt eine Reihenfolge festgelegt wurde. Anschließend wird ein Verhandlungsverfahren zwischen den nationalen Behörden und den potenziellen Begünstigten durchgeführt. Informationen über die Grundlage der Priorisierung und die Bewertung der Vorzüge der Anträge waren jedoch nicht verfügbar. Darüber hinaus geht aus der Programmdokumentation hervor, dass die Einbeziehung zusätzlicher Landwirtschaftsvorschläge im Ermessen der nationalen Beamten liegt.

Dänemark

Die Beihilfeanträge betreffend NPI für Kollektiv-Pflanzungen werden den Verwaltungsbehörden nahezu ausschließlich von einem nationalen Verband von Landbesitzern und Pächtern übermittelt. Dieser nationale Verband entscheidet auf der Grundlage eigener Kriterien darüber, welcher lokale Verband an den eingereichten Projekten beteiligt wird, und letztendlich darüber, welche Projekte gefördert werden. Darüber hinaus ist der nationale Verband in dem beratenden Ausschuss vertreten, der die relative Priorität der gestellten Anträge festlegt. Nach Ansicht des Hofes stellt dies einen möglichen Interessenkonflikt dar.

c) Unangemessene Überprüfung der entscheidenden Auswahlkriterien

Italien (Apulien)

Im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen in Bezug auf NPI-Beihilfen für die Wiederherstellung von Trockenmauern im Jahr 2009 wurden 602 der 3 887 gestellten Anträge genehmigt, was insgesamt 42,7 Millionen Euro an öffentlichen Ausgaben zur Folge hatte. Die Priorisierungskriterien sahen eine Bewertung von höchstens sieben Punkten vor. Alle Anträge, die weniger als sechs Punkte erreichten, wurden ausgeschlossen.

Zu den entscheidenden Priorisierungskriterien gehörte die Einstufung des Betriebs als Betrieb mit hohem ökologischem und landschaftlichem Wert für den Fall, dass er über Olivenhaine verfügte. Antragsteller, die dieses Kriterium erfüllten, erhielten zwei Punkte, was entscheidend war, um nicht ausgeschlossen zu werden.

Die nationalen Behörden haben die Übereinstimmung mit diesem Kriterium nicht unabhängig überprüft. Diese Aufgabe wurde dem Erzeugerverband überlassen, der bestätigen musste, dass seine angeschlossenen Mitglieder dieses Kriterium erfüllten.

Schwachstellen in den Auswahlverfahren der geprüften Mitgliedstaaten führten dazu, dass NPI gefördert wurden, die nicht für Beihilfen in Betracht kamen oder deren Auswahl nicht hinreichend begründet war

besten entsprechen, und gleichzeitig die geltenden Vorschriften und die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs und der Transparenz achten. Der Hof überprüfte die in den geprüften Mitgliedstaaten bestehenden Auswahlverfahren und ermittelte bei allen außer einem Schwachstellen in Bezug auf diese Aspekte. Beispiele sind in **Kasten 3** aufgeführt.

24

Die Mitgliedstaaten müssen knappe öffentliche Finanzmittel gezielt für jene Projektvorschläge einsetzen, die den nationalen oder regionalen Erfordernissen am

Es bestand ein Mangel an einschlägigen Informationen darüber, was mit den EU-Beihilfen für NPI auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erreicht wurde, ...

25

Ein Schlüsselinstrument zur Sicherstellung, dass ELER-Mittel für NPI angemessen ausgegeben werden, ist die Begleitung und Bewertung. Für den Zeitraum 2007-2013 wurde durch die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums ein gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (*Common Monitoring and Evaluation Framework*, CMEF) eingeführt. Darin wurden gemeinsame Indikatoren verwendet, mit denen der Fortschritt beim Erreichen der Ziele der Entwicklung des ländlichen Raums auf eine Art und Weise dokumentiert werden soll, die einen Vergleich aller Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Zusammenfassung der Daten ermöglicht. Da gemeinsame Indikatoren nicht alle Effekte einzelner Beihilferegulungen vollständig erfassen können, können die Mitgliedstaaten auch eine begrenzte Anzahl an zusätzlichen Indikatoren festlegen.

26

Der Hof stellte mehrere Schwachstellen bei der Begleitung und Bewertung fest, die zu einem allgemeinen Mangel an einschlägigen Informationen über die von den NPI erreichten Ergebnisse geführt haben. Dies gilt insbesondere für das Ausmaß, in dem NPI zur Erreichung von Agrarumweltzielen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen haben.

27

Erstens haben die Mitgliedstaaten in der Programmplanungsphase keine zusätzlichen Baseline-Indikatoren in Bezug auf NPI-Beihilfen festgelegt. Die Verwendung zusätzlicher Baseline-Indikatoren würde es möglich machen, einen Kontext zu schaffen, in dem die Zuweisung von Mitteln zur Förderung nichtproduktiver Investitionen klarer hervortritt und der Beitrag von NPI-Beihilfen am Ende des Zeitraums verglichen werden kann. **Kasten 4** enthält ein Beispiel dafür, wie Baseline-Indikatoren die Messung der durch NPI-Beihilfen erzielten Ergebnisse verbessern könnten.

Kasten 4

Beispiele für mögliche Baseline-Indikatoren

Italien (Apulien) und Portugal (Festland)

Die Wiederherstellung von Trockenmauern war die wichtigste Art von NPI, die im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt war (97 % der gesamten öffentlichen Fördermittel in Apulien, 89 % in Portugal). Die nationalen Behörden haben jedoch in Bezug auf die Gesamtlänge oder das Gesamtvolumen der Trockenmauern in den Gebieten, in denen diese Art von NPI-Beihilfen gewährt werden kann, keine Ausgangssituation festgelegt. Ebenso fehlen Angaben zur Gesamtlänge/zum Gesamtvolumen der Trockenmauern, die zu Beginn des Programmplanungszeitraums als sanierungsbedürftig eingestuft wurden, oder zur vorgesehenen Gesamtlänge/zum vorgesehenen Gesamtvolumen der Trockenmauern, die bis zum Ende des Programmplanungszeitraums saniert werden sollten. Damit wäre ein klareres Bild der Bedeutung und Wirksamkeit der für diese Art von NPI zugewiesenen Mittel geschaffen worden.

Bemerkungen

28

Zweitens werden mit den gemeinsamen Indikatoren des CMEF Input- und Outputdaten gemessen, wie etwa der Betrag der öffentlichen Ausgaben, die Anzahl an Betrieben, die gefördert werden, und das Investitionsvolumen insgesamt; diese Indikatoren sind jedoch für die Bewertung der Auswirkungen von Investitionsmaßnahmen wie NPI-Beihilfen denkbar ungeeignet. Gleichermaßen berücksichtigt der gemeinsame Ergebnisindikator, der für NPI-Beihilfen angewendet wurde, die Fläche (gemessen in Hektar) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen und ist daher bedeutungslos, wenn es darum geht, die Verbindung oder den Beitrag einer Investitionsmaßnahme wiederzugeben.

29

Trotz der Unangemessenheit der gemeinsamen Ergebnisindikatoren, die Portugal (Festland) und das Vereinigte Königreich (England) in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ausdrücklich einräumten, haben die geprüften Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Indikatoren festgelegt, um diese wichtigen Informationen in Bezug auf NPI-Beihilfen zu erfassen.

30

Eine weitere Quelle, aus der einschlägige Informationen zu Ergebnissen hervorgehen können, ist eine Bewertung. Anders als bei der regelmäßigen Untersuchung im Rahmen der Begleitung werden bei der Bewertung in regelmäßigen Abständen Nachweise zusammengestellt und analysiert, einschließlich der Informationen, die für Begleitzwecke ermittelt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren nur die Halbzeitbewertungen verfügbar, die gegen Mitte des Zeitraums durchgeführt wurden. Bei der Durchsicht dieser Bewertungsberichte zeigte sich, dass sie keine einschlägigen Informationen über die mit NPI-Beihilfen erzielten Ergebnisse enthalten. Dies war im Wesentlichen der Kombination aus später Umsetzung und dem Mangel an einschlägigen Monitoringinformationen geschuldet. In der Tat wurde die mangelnde Verfügbarkeit und Vollständigkeit von Monitoringdaten von der Kommission nach Überprüfung der einzelnen Halbzeitbewertungsberichte moniert. **Kasten 5** enthält Beispiele für die sehr begrenzten Informationen zur Leistung von NPI-Beihilfen.

Kasten 5

Beispiele für Verweise auf NPI-Beihilfen in Halbzeitbewertungsberichten

Im Fall von Portugal (Festland) enthielt die Halbzeitbewertung aufgrund der späten Umsetzung der Maßnahme keinen Verweis auf NPI.

In Bezug auf Italien (Apulien) lieferte die Halbzeitbewertung Informationen über die Wirkungen von NPI-Beihilfen und ihren Zusammenhang mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt. Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung waren jedoch noch keine Ausgaben getätigt worden, was vermuten lässt, dass im Bericht die vorgesehenen positiven Auswirkungen auf die Umwelt wiederholt wurden, die im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums und im Bericht über die Ex-ante-Bewertung aufgeführt waren.

Für Dänemark wurde in der Halbzeitbewertung festgestellt, dass die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung von NPI-Beihilfen in Bezug auf die Definition der operativen Ziele mangelhaft waren.

Hinsichtlich des Vereinigten Königreichs (England) enthielt die Halbzeitbewertung eine spezifische Empfehlung, wonach neue Indikatoren festgelegt werden sollten, um die Bewertung der Wirksamkeit und der Relevanz von NPI-Beihilfen zu ermöglichen.

31

Aufgrund der vorstehend beschriebenen Probleme konnten die nationalen Behörden nicht zu aussagekräftigen Schlussfolgerungen dahin gehend gelangen, ob die NPI-Beihilfen erfolgreich oder wirksam zur Umsetzung anderer Umweltmaßnahmen oder zur Erreichung anderer Umweltziele beitrugen. Dies konnte zum Beispiel dazu führen, dass die Mitgliedstaaten, die NPI-Beihilfen auf Begünstigte anderer Maßnahmen

zur Entwicklung des ländlichen Raums, etwa Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, beschränkten, die Bewertung beider Maßnahmen bündelten – gemäß dem Wunschdenken, dass der Leistungsverlauf der Letzteren in eine bestimmte Richtung bedeuten müsse, dass die NPI die gleiche Leistung erbracht haben, auch wenn objektive Daten zu den Wirkungen der NPI-Beihilfen fehlten (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6**Beispiel für eine gebündelte Bewertung**

Im Fall des Vereinigten Königreichs (England) gaben die nationalen Behörden an, dass sie bei der Bewertung der Leistung von NPI-Beihilfen die Leistung von zwei Maßnahmen (214 Agrarumwelt/216 NPI) zusammen berücksichtigten. Die Darstellung der Art und Weise, wie NPI-Mittel zu dem längerfristigen Nutzen von Agrarumweltverpflichtungen beigetragen haben, wird jedoch durch den Mangel an spezifischen Zielen und Indikatoren für NPI beeinträchtigt.

... dennoch ermittelte der Hof Anzeichen dafür, dass 71 % der geprüften NPI zu Zielen beitrugen, die mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zusammenhängen

32

Wie in Ziffer 13 dargelegt, untersuchte der Hof eine Stichprobe von 28 NPI-Projekten. Um zu beurteilen, ob diese Projekte wirksam zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen hatten, bewertete der Hof,

- ob die Projekte für eine Unterstützung aus dem ELER infrage kamen;
- ob sie auf von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgestellte Umwelterfordernisse ausgerichtet waren und Ziele verfolgten, die mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zusammenhängen;

- ob die entsprechenden Investitionen wie geplant getätigt wurden und ob sie zum Zeitpunkt der Prüfbesuche noch bestanden. In **Anhang II** sind für jedes Projekt die Ergebnisse dieser Bewertung dargestellt, zusammen mit einer Analyse der Angemessenheit der Projektkosten, die im nächsten Abschnitt im Detail erläutert wird.

33

Bezüglich der Förderfähigkeit stellte der Hof fest, dass vier Projekte bereits zum Zeitpunkt des Antrags nicht förderfähig waren (siehe **Kasten 3**). Darüber hinaus ermittelte der Hof drei Projekte, die aufgrund von Problemen, die während der Umsetzung auftraten, nicht für eine Förderung in Betracht kamen (siehe Ziffer 44). Da diese sieben Projekte (25 %) nicht mit ELER-Mitteln hätten gefördert werden dürfen, betrachtet der Hof sie als Projekte, die nicht zu den Zielen der Maßnahme beigetragen haben.

34

Der Hof fand Nachweise, die darauf hindeuten, dass 20 der 21 verbleibenden Projekte auf ermittelte Agrarumweltanforderungen ausgerichtet waren. Die Anforderungen, die am häufigsten erfasst wurden, waren der Schutz der Landschaft und der Schutz der biologischen Vielfalt. Zudem wurden diese Projekte nach Plan umgesetzt und waren zum Zeitpunkt der Prüfbesuche nachhaltig operativ. Insgesamt ermittelte der Hof Anzeichen dafür, dass 20 der 28 geprüften Projekte (71 %) zum Erreichen von Agrarumweltzielen beitragen, die mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zusammenhängen.

In den geprüften Mitgliedstaaten waren die Kosten der geförderten NPI oft unangemessen hoch oder unzureichend begründet

35

Um einen kosteneffizienten Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zu leisten, müssen NPI nicht nur auf entsprechende Umwelterfordernisse ausgerichtet sein, sondern sollten auch zu angemessenen Kosten durchgeführt werden. Angesichts der Tatsache, dass der Anteil der Investitionskosten, der aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, höher ist (bis zu 100 %) als bei anderen ELER-Investitionsmaßnahmen, haben die Begünstigten von NPI außerdem möglicherweise weniger Anreize, ihre Kosten zu begrenzen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb besonders darauf achten, dass sie nur Investitionskosten erstatten, die angemessen und hinreichend begründet sind.

36

Wie in Ziffer 3 dargelegt, besteht der Grundgedanke bei der Bereitstellung öffentlicher Mittel für NPI darin, den Begünstigten finanzielle Anreize zu bieten, damit sie Investitionen tätigen, mit denen keine bedeutenden Erträge erwirtschaftet werden, die sich aber positiv auf die Umwelt auswirken. Somit kann der Fördersatz bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben des NPI-Projekts betragen. Da nahezu jede Art von Investition potenziell einen direkten oder indirekten wirtschaftlichen Nutzen generieren kann, schreiben die geltenden Verordnungen vor, dass NPI keine bedeutenden wirtschaftlichen Erträge für den Begünstigten abwerfen sollten. Allerdings gab die Kommission keine Leitlinien dazu heraus, was unter bedeutenden wirtschaftlichen Erträgen zu verstehen ist oder wie die Mitgliedstaaten diese bewerten sollten.

37

Der Hof vertritt die Ansicht, dass zur Wahrung des Prinzips der Sparsamkeit die gewinnbringenden oder einen Ertrag abwerfenden Merkmale⁸ von Vorhaben, für die NPI-Beihilfen gewährt werden, von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten, wenn diese über die Höhe der Beihilfen entscheiden. Insbesondere sollte dieser Fördersatz gemäß der Bedeutung der von der NPI erwarteten gewinnbringenden Aspekte oder des agronomischen Nutzens festgelegt werden, und zwar in einer Spanne zwischen den Fördersätzen, die für normale produktive Investitionen gewährt werden, üblicherweise 40 %, und dem für NPI zulässigen Höchstsatz von 100 %.

38

Der Hof überprüfte die öffentlichen Fördersätze, die von den vier besuchten Mitgliedstaaten auf NPI angewendet wurden, und bewertete, ob diese Sätze angepasst wurden, um produktive Aspekte in der Stichprobe von 28 NPI-Projekten zu berücksichtigen. Darüber hinaus bewertete der Hof auch die Angemessenheit der Kosten bei diesen NPI. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die meisten NPI in der Tat einige produktive Merkmale aufwiesen, dass die Mitgliedstaaten diese jedoch nicht berücksichtigten, um die hohen öffentlichen Fördersätze zu senken. Der Hof stellte zudem systematische Probleme bei der Sicherstellung der Angemessenheit von Kosten in allen Mitgliedstaaten fest.

Für NPI werden hohe öffentliche Finanzierungssätze gewährt, obwohl sie manchmal gewinnbringende Komponenten umfassen

39

Alle geprüften Mitgliedstaaten haben bestimmte Grenzwerte für NPI-Beihilfen festgelegt. Während Portugal (Festland) und Italien (Apulien) die Beihilfen bei 100 % der förderfähigen Ausgaben festgesetzt haben, gelten in Dänemark und im Vereinigten Königreich (England) bestimmte Grenzwerte pro NPI-Art, von 50 % im Fall von NPI mit einigen gewinnbringenden Merkmalen bis 100 % für den Fall, dass keine gewinnbringenden Merkmale vorhanden sind. Zu den Beispielen für eine Differenzierung gehören u. a. Projekte zur Errichtung von Umzäunungen, die im Vereinigten Königreich (England) zu 50 % gefördert wurden, Projekte zur Wiederherstellung von Wallhecken, die sowohl in Dänemark als auch im Vereinigten Königreich zu jeweils 60 % gefördert wurden, sowie Projekte, die zu 100 % gefördert wurden, wie beispielsweise Projekte zur Umwandlung von Landflächen in Heideland (Vereinigtes Königreich) und der staatliche Ankauf von Landflächen zur Schaffung von Feuchtgebieten (Dänemark).

40

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass es sich bei dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums im Vereinigten Königreich (England) um das einzige Programm handelt, bei dem Aspekte wie der erwartete ökologische und agronomische Nutzen – oder ein Marktversagen – bei der Bestimmung der jeweiligen Förderhöhe der einzelnen NPI berücksichtigt wurden.

8 Produktive oder gewinnbringende Merkmale einer Investition sind jene, durch die der Wert oder die Wirtschaftlichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs gesteigert wird oder die zu einer Wert- oder Wirtschaftlichkeitssteigerung beitragen. Sie können in Form eines wirtschaftlichen oder agronomischen Nutzens auftreten, wie etwa der strukturellen Rolle der Investition in den Bewirtschaftungssystemen des Betriebs, der mit der Investition verbundenen Senkung der Betriebskosten oder der Steigerung des Outputs des Betriebs.

Bemerkungen

41

Allerdings stieß der Hof in allen besuchten Mitgliedstaaten auf NPI, deren gewinnbringende Merkmale bei der Bestimmung der gewährten Beihilfesätze nicht berücksichtigt wurden, sodass de facto die höchstmöglichen Sätze gewährt wurden. Der Hof ist der Auffassung, dass dies dem Grundsatz der Sparsamkeit zuwiderläuft, da für eine bestimmte Art von Gütern zu viel bezahlt wird, wenn diese Güter – angesichts des Anteils der Nutzeffekte, die auf den Begünstigten und/oder die assoziierten Unternehmen entfallen – zu geringeren Kosten hätten erlangt werden können:

- In Portugal (Festland) entfiel der größte Anteil an geförderten NPI auf die Wiederherstellung von Trockenmauern zur Förderung der Terrassenlandwirtschaft im Douro-Tal (89 % der Gesamtausgaben für die Maßnahme). Der Fördersatz lag bei 100 % der förderfähigen Ausgaben, mit einer Obergrenze von 70 000 Euro pro Betrieb. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Art von NPI eine produktive Komponente enthält, da die Mauern innerhalb des in der geförderten Region verwendeten Systems der Terrassenlandwirtschaft eine strukturelle Rolle spielen; das landschaftliche Element ist daher nicht die einzige Triebkraft für die fraglichen Bewirtschaftungssysteme. Der sehr hohe Fördersatz in Portugal (Festland) steht im Gegensatz zum Fördersatz im Vereinigten Königreich (England), der sich für Steinmauerprojekte auf 60 % belief.

Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass bei einer der sechs besuchten NPI die geplante Förderung zur Erhaltung traditioneller landwirtschaftlicher Strukturen in der Förderung einer nichttraditionellen Struktur für landwirtschaftliche Tätigkeiten resultierte.

- In Italien (Apulien) entfiel der größte Anteil der Förderung von NPI in dieser Region auf die Wiederherstellung von Trockenmauern zur Abgrenzung

landwirtschaftlicher Parzellen (97 % der Gesamtausgaben für die Maßnahme). Der Fördersatz lag bei 100 % der förderfähigen Ausgaben; für die erste Antragsphase wurde keine Obergrenze festgelegt. Für die nachfolgenden Phasen galt eine Ausgabenobergrenze von 100 000 Euro. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Art von NPI eine produktive Komponente enthält, da die Trockenmauern als Begrenzungen dienen, um Nutztiere in bestimmten Weideflächen zu halten oder um Kulturen vor der Schädigung durch benachbarte Nutztiere oder Wildtiere zu schützen. Der sehr hohe Fördersatz in Italien (Apulien) steht im Gegensatz zur Situation im Vereinigten Königreich (England), wo Steinmauerprojekte zu 60 % kofinanziert wurden.

- Im Vereinigten Königreich (England) gibt es Methoden, die es ermöglichen, bei der Bestimmung des Beihilfesatzes das Ausmaß der wirtschaftlichen Auswirkungen der geförderten NPI zu berücksichtigen. Dennoch stellte der Hof bei vier von zehn vor Ort geprüften Projekten, die alle eine Förderung in Höhe von 100 % erhielten, einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen für die Begünstigten und/oder assoziierten Unternehmen fest. In zwei Fällen, in denen es um die Wiederherstellung degradierter Moorgebiete ging⁹, hatten die Begünstigten die Projekte im Rahmen einer Partnerschaft verwaltet, zu der auch zwei Wasserunternehmen gehörten. Die beiden Projekte liegen im Einzugsgebiet von zwei Wasserspeichern, die von diesen Unternehmen verwaltet wurden. Das wirtschaftliche Interesse der Wasserunternehmen lag in der Reduzierung der Kosten für die Wasseraufbereitung, die sich aus der Umsetzung dieser NPI ergab. Diese Projekte fallen zwar in den Anwendungsbereich der NPI-Förderung, allerdings sollte das wirtschaftliche Eigeninteresse der Wasserunternehmen bei der Bestimmung des Fördersatzes berücksichtigt werden.

⁹ Moorgebiete sind Feuchtgebiete mit einer dicken durchfeuchteten organischen Bodenschicht (Torf), die aus totem und verwesendem Pflanzenmaterial besteht. Moorgebiete umfassen Moore, Sümpfe, Moraste, Torfsumpfwälder und Tundren mit Permafrostböden.

In einem anderen Fall nutzte der Begünstigte die Fördermittel, um Ausrüstung zu kaufen, die er in erster Linie für seine wirtschaftliche Tätigkeit als Waldbesitzer nutzte. Der vierte Fall betrifft die Restaurierung historischer Gebäude auf einem Anwesen, wo der Begünstigte eine Pension betreibt. Diese zwei Projekte wurden zu einem Satz gefördert, der wesentlich höher lag als der Satz, den die Projekte als produktive Investitionen im Rahmen anderer Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, die für ähnliche Projektarten vorgesehen sind, erhalten hätten.

- Trotz der Bestimmung der nationalen Behörden, dass für NPI, die mit einer kommerziellen Tätigkeit in Zusammenhang stehen, Fördersatzes gelten sollten, die unter 75 % liegen, stellte der Hof fest, dass es sich bei zwei von sechs in Dänemark besuchten Projekten um Weideprojekte handelte, die mit kommerziellen Tätigkeiten zusammenhängen, aber trotzdem zu einem standardmäßigen Fördersatz von 75 % gefördert wurden. Diese Projekte umfassten u. a. die Errichtung von Umzäunungen und die Schaffung/Ausweitung von Weideflächen für Rinder, die zuvor in Stallungen untergebracht waren, was einen Anstieg der Zahl der gehaltenen Rinder oder die Verpachtung eines Teils der zusätzlichen Weideflächen zur Folge hatte.

Die geprüften Mitgliedstaaten förderten Investitionen mit übermäßig hohen Kosten oder mit Kosten, die nicht hinreichend begründet wurden

42

Der Hof überprüfte die Verfahren in den geprüften Mitgliedstaaten, um die Angemessenheit der Kosten der geförderten NPI sicherzustellen. Die Prüfer machten in allen besuchten Mitgliedstaaten Schwachstellen aus.

43

In Portugal hatten die nationalen Behörden im Fall der Trockenmauern zur Förderung der Terrassenlandwirtschaft im Douro-Tal (89 % der NPI-Gesamtausgaben) einen Höchstsatz für förderfähige Stückkosten festgelegt, der im Vergleich mit unabhängigen Referenzwerten¹⁰ oder ähnlich gearteten NPI in anderen Mitgliedstaaten übermäßig hoch war (siehe **Kasten 7**).

44

Darüber hinaus stellte der Hof in Portugal fest, dass für NPI, die öffentliche Arbeiten erfordern, eine Beihilfevoraussetzung, wonach der Auftragnehmer, der die Arbeiten ausführt, über eine Genehmigung verfügen muss, in drei der sechs vor Ort geprüften Projekte nicht erfüllt war. Eine weitere Untersuchung ergab, dass bei insgesamt zwölf der 20 zusätzlich geprüften Akten von Begünstigten das gleiche Förderfähigkeitsproblem bestand. Bei einer begrenzten Weiterverfolgung stellten die nationalen Behörden fest, dass die Auftragnehmer, von denen fünf der betreffenden Begünstigten Gebrauch gemacht hatten, an insgesamt 79 ähnlichen Fällen beteiligt waren.

¹⁰ Referenzwerte wurden der öffentlichen Datenbank der Nationalen Vereinigung von Bauunternehmen (AICCOPN) entnommen.

Beispiele für unangemessen hohe Kosten – Portugal (Festland)

Die nationalen Behörden haben für den Bau von Trockenmauern zur Förderung der Terrassenlandwirtschaft einen Höchstsatz für förderfähige Stückkosten von 250 Euro pro Kubikmeter festgelegt. Laut Daten, die von den nationalen Behörden zur Verfügung gestellt wurden, betrug der durchschnittliche Fördersatz 198 Euro pro Kubikmeter. Unabhängige fachliche Referenzwerte, etwa die Referenzkosten der Nationalen Vereinigung von Bauunternehmen, deuten darauf hin, dass die Stückkosten für vergleichbare Bauleistungen bei 75 Euro pro Kubikmeter liegen sollten.

Im Fall von Trockenmauern, die ausschließlich dem Zweck der Begrenzung dienen, was eine weitere Art von NPI darstellt, liegt der Höchstsatz für förderfähige Stückkosten bei 150 Euro pro Kubikmeter. Dies lässt sich mit ähnlich gearteten NPI in Italien (Apulien) vergleichen, wo der Höchstsatz für förderfähige Stückkosten in der ersten Aufforderung zur Einreichung von Anträgen bei 74 Euro pro Kubikmeter lag; dieser Satz wurde später in der zweiten Aufforderung zur Einreichung von Anträgen auf 61 Euro pro Kubikmeter gesenkt. Im Vereinigten Königreich (England) betrug der Höchstsatz für förderfähige Stückkosten 75 Euro pro Längengrad.

45

In Dänemark erforderten die Verfahren zur Überprüfung der übernommenen Kosten keine Kontrolle aller Belegunterlagen. Tatsächlich wurde eine vom Wirtschaftsprüfer des Begünstigten eingereichte Erklärung in Bezug auf die Einhaltung der ökologischen und rechtlichen Bestimmungen, einschließlich Ausschreibungsverfahren, für ausreichend befunden. Gleichmaßen hatten die dänischen Behörden bis Ende des Jahres 2013 nicht verifiziert, ob die eingereichten Rechnungen tatsächlich vor dem Auszahlungsantrag vom Begünstigten beglichen worden waren. Der Hof stellte zudem fest, dass die nationalen Behörden nicht geprüft hatten, ob die abzugsfähige Umsatzsteuer, die nicht förderfähig ist, in den Auszahlungsanträgen der Begünstigten enthalten war. In der Folge wurde bei einer der sechs NPI, die der Hof in Dänemark prüfte, die abzugsfähige Umsatzsteuer in Höhe von 20 % der gesamten geltend gemachten Investitionskosten zurückerstattet. Seit Ende des Jahres 2013 gilt ein neues Verfahren für die Kostenprüfung. Der Hof fand jedoch keine Nachweise, wie beispielsweise eine Dienstanweisung oder eine offizielle Mitteilung an die Mitarbeiter, mit denen sich die Umsetzung des neuen Verfahrens belegen ließe.

46

Im Vereinigten Königreich (England) prüfte der Hof, wo zutreffend, die Dokumentation der Ausschreibungsverfahren und die Dienstleistungsvereinbarungen zwischen Begünstigten und Drittparteien für die Verwaltung von zehn Investitionsprojekten. Der Hof stieß auf mehrere Fälle, in denen die tatsächlich angefallenen Kosten höher waren als die Kosten der alternativen Optionen, die vorgeschlagen worden waren. In anderen Fällen wurde zur Analyse der Angebote kein Vergleich mit Referenzwerten durchgeführt, um das Risiko zu mindern, dass der Zuschlag für ein übersteuertes Angebot erteilt wird (siehe **Kasten 8**). Zudem bildet der Mangel an Vor-Ort-Kontrollen durch die nationalen Behörden eine Schwachstelle im Hinblick auf die Sicherstellung des tatsächlichen Vorhandenseins und eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der geförderten NPI. Dies gilt insbesondere angesichts der hohen Fördersätze und des Fehlens eines Abschreckungsfaktors, wie beispielsweise einer erheblichen finanziellen Beteiligung der Begünstigten.

Kasten 8

Beispiele für unangemessen hohe Kosten – Vereinigtes Königreich (England)

Bei drei von zehn Projekten, die vor Ort geprüft wurden, ging aus den Ausschreibungsunterlagen hervor, dass die NPI-Kosten höher als erforderlich waren, da weniger kostspielige Alternativen zur Verfügung standen. Beispiele sind u. a. die Nutzung von Lufttransportdiensten, Holzabfuhr sowie vorbereitende Erdbauarbeiten und die Restaurierung einer historischen Struktur, für die die ausgewählten Angebote die Kosten der Wettbewerber um 65 %, 139 % bzw. 31 % überstiegen.

Bei drei anderen Projekten, die vor Ort geprüft wurden, wurde das kostengünstigste Angebot ausgewählt. In Ermangelung eines Referenzsystems zur Bewertung der Angemessenheit der Angebotskosten wird das Risiko bezüglich der Angemessenheit der Kosten jedoch nicht gemindert, beispielsweise in Fällen, in denen alle Angebote für eine NPI übersteuert sind.

47

Im Falle Italiens (Apulien) ergab die Prüfung, dass die Kosten der NPI in Bezug auf Trockenmauern systematisch dem Höchstsatz der förderfähigen Stückkosten entsprachen. Obwohl der Hof lediglich Hinweise dafür fand, dass die Höchstsätze für förderfähige Stückkosten auf hohem Niveau festgelegt waren, liegt es auf der Hand, dass die Umsetzung von NPI-Projekten zu unterschiedlichen Bedingungen, je nach Lage (bergiges oder flaches Land), Zugänglichkeit oder Standortbedingungen, die Differenzierung zumindest einiger der Investitionskosten erfordert (siehe **Kasten 9**).

48

Darüber hinaus enthielten die Rechnungen, die von den Begünstigten von vier der sechs besuchten NPI in Italien (Apulien) eingereicht wurden, nur unzureichende Informationen in Bezug auf die Länge oder das Volumen der wiederhergestellten Trockenmauern sowie den Standort der Arbeiten. Dies hatte zur Folge, dass die nationalen Behörden die Angemessenheit der Kosten oder das tatsächliche Vorhandensein der geförderten Vorhaben nicht sicherstellen konnten.

Kasten 9

Beispiele für unangemessen hohe Kosten – Italien (Apulien)

Im Rahmen der Förderbedingungen für Trockenmauern war es möglich, dass Begünstigte ihre eigene landwirtschaftliche Arbeit geltend machten, um einen Teil der Arbeitskosten zu rechtfertigen. Die verbleibenden Arbeitskosten mussten auf externe Auftragnehmer entfallen, und die Ausgaben mussten durch Rechnungen nachgewiesen werden. Neben der systematischen Angleichung der NPI-Kosten an die maximalen förderfähigen Kosten gab es keine Anforderung, externe Auftragnehmer im Rahmen von Ausschreibungen auszuwählen.

Als Hinweis darauf, dass die Höchstsätze für förderfähige Stückkosten für Trockenmauern auf hohem Niveau festgelegt wurden, wird die Tatsache gewertet, dass in der Aufforderung zur Einreichung von Anträgen des Jahres 2011 der Höchstsatz für förderfähige Stückkosten um 23 % unter dem Satz lag, der in der Aufforderung zur Einreichung von Anträgen des Jahres 2009 angegeben war. Trotz dieses Rückgangs überstieg die Nachfrage nach NPI-Förderung die verfügbaren Mittel.

Der Mangel an wettbewerbsfähigen Angeboten in Kombination mit der systematischen Angleichung der Kosten an die auf hohem Niveau liegenden Höchstsätze für förderfähige Stückkosten bedeutet ein Risiko für die Kosteneffizienz der Fördermaßnahmen.

Bei den meisten vom Hof geprüften NPI wurden Probleme bezüglich der Angemessenheit der Kosten festgestellt

49

Anhang II enthält nähere Informationen zu den 28 Projekten, die vor Ort geprüft wurden, sowie zu den jeweiligen Bewertungen in Bezug auf die Frage, ob die Projekte produktive Komponenten umfassten und ob die Kosten angemessen waren. Zudem enthält **Anhang II** die allgemeine Bewertung des Hofes zur Kosteneffizienz der Projekte.

50

Wie in Ziffer 34 angegeben, waren 71 % der geprüften Projekte insofern wirksam, als sie einen Beitrag zur Erreichung von Zielen leisteten, die mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zusammenhängen. Der Hof fand jedoch eindeutige Hinweise auf unangemessene Kosten bei 75 % dieser Projekte. Die kombinierte Analyse der Wirksamkeit und der Angemessenheit der Kosten zeigt, dass insgesamt nur fünf der 28 geprüften NPI (d. h. 18 %) einen kosteneffizienten Beitrag zur Erreichung von Agrarumweltzielen leisteten. Die Probleme bezüglich der Angemessenheit der Investitionskosten beschränken sich möglicherweise nicht auf die in der Stichprobe enthaltenen Projekte, da die ermittelten Fälle aus den in den Ziffern 41-48 beschriebenen Mängeln in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten herrühren.

Schwachstellen, die sich auf die Kosteneffizienz von NPI-Beihilfen im Zeitraum 2007-2013 auswirkten, waren zu Beginn des Zeitraums 2014-2020 noch nicht behoben

51

Seit Inkrafttreten des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 müssen

die Mitgliedstaaten oder Regionen, die sich um ELER-Mittel bewerben, ihre neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission zur Genehmigung vorlegen. Dies war sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten eine einmalige Gelegenheit, Schwachstellen in der Planung, Verwaltung, Begleitung und Bewertung der NPI-Förderung aus der vorangegangenen Periode zu beseitigen. Dies ist umso wichtiger in einem Kontext, in dem die geprüften Mitgliedstaaten das Ausmaß der förderfähigen Investitionen beibehalten oder ausweiten¹¹.

52

Der Hof prüfte, inwieweit die Kommission und die besuchten Mitgliedstaaten die in den beiden vorangegangenen Abschnitten dieses Berichts erläuterten Schwachstellen ausgemacht und korrigiert hatten, um die Kosteneffizienz der NPI im neuen Programmplanungszeitraum zu verbessern. Diese Bewertung wurde auf der Grundlage der Informationen durchgeführt, die in den vier geprüften Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums¹² sowie in den zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Durchführungsbestimmungen, Leitlinien und Verwaltungs- und Kontrollverfahren enthalten waren. Darüber hinaus prüfte der Hof den Schriftwechsel zwischen der Kommission und den vier Mitgliedstaaten, der im Rahmen der Überprüfung der Entwürfe der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums stattfand. Insgesamt geht aus den vom Hof zusammengetragenen Nachweisen hervor, dass bisher für den Großteil der vom Hof ermittelten Schwachstellen noch keine Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden (siehe Ziffern 60-71).

- 11 Im Vereinigten Königreich (England) wird die NPI-Förderung weiterhin im Rahmen der neuen Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“, die die vorangegangene Maßnahme 214 „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ ersetzt, abgewickelt. Dasselbe gilt für Portugal (Festland). Im Fall von Dänemark wird die NPI-Förderung zu ähnlichen Bedingungen wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum beibehalten, und in Italien (Apulien) wird der Anwendungsbereich der Förderung um öffentliche Stellen als potenzielle Begünstigte sowie neue Arten von NPI, wie nicht zu Wohnungszwecken dienende Steinstrukturen oder traditionelle Wege (*tratturi*), erweitert.
- 12 Für Dänemark, Portugal (Festland) und das Vereinigte Königreich (England) das genehmigte Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, für Italien (Apulien) der jüngste verfügbare Entwurf.

53

Ein Grund für den begrenzten Umfang der bisher beobachteten Verbesserungen besteht darin, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht genug getan haben, um mögliche Schwachstellen rechtzeitig zu ermitteln. Insbesondere haben die nationalen Behörden die Ursachen für die Unregelmäßigkeiten, auf die sie während ihrer Kontrollen gestoßen sind, nicht ausreichend analysiert, um die Verwaltung der Programme zu verbessern.

54

Die von den nationalen Behörden durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen¹³ zeigten eine große Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten. In Portugal (Festland) waren 50 % der von den nationalen Behörden geprüften Projekte von Unregelmäßigkeiten betroffen, oder die betreffende NPI war letztendlich überaus produktiv (d. h., es wurden Erträge erwirtschaftet). In Italien (Apulien) waren 27 % der von den nationalen Behörden geprüften NPI von Unregelmäßigkeiten betroffen, und im Vereinigten Königreich (England) waren in ungefähr 10 % der Fälle Verstöße gegen die Regeln bezüglich der NPI-Förderung zu beobachten. Der Hof erhielt keine Daten zu den Kontrollen, die von den dänischen Behörden durchgeführt wurden¹⁴.

55

Allerdings nutzten die nationalen Behörden mit Ausnahme der dänischen Behörden die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten nur in begrenztem Maße. Im Grunde stützten sie sich darauf, um die an die betroffenen Begünstigten zu zahlenden Beträge zu reduzieren, nahmen jedoch keine Analyse der Ursachen der Unregelmäßigkeiten vor, durch die verbesserungswürdige Aspekte der Programmverwaltung hätten ermittelt werden können.

56

Die Kommission ist verantwortlich für die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung der NPI-Programme in den Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht sind Prüfbesuche von wesentlicher Bedeutung, um Schwachstellen mit Auswirkungen auf die Durchführung von Verwaltungsverfahren (z. B. Projektauswahl, Prüfungen der Angemessenheit der Kosten, Erstellung verlässlicher Monitoringdaten usw.) zu ermitteln, die nicht im Rahmen von Aktenprüfungen aufgedeckt werden können. Allerdings stellte der Hof fest, dass die Prüfungen der Kommission zu spät durchgeführt wurden, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, während des Durchführungszeitraums 2007-2013 Schwachstellen zu erkennen und zu korrigieren. Zudem waren die Ergebnisse dieser Prüfungen während der Überprüfung und Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 durch die Kommission in keinem der geprüften Mitgliedstaaten außer Italien (Apulien) verfügbar¹⁵. Das bedeutet, dass die Kommission die endgültigen Ergebnisse dieser Prüfungen nicht heranziehen konnte, um die Mitgliedstaaten aufzufordern, in den neuen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vor der Genehmigung die erforderlichen Korrekturmaßnahmen vorzunehmen. Nachdem die Kommission die Genehmigung für ein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums erteilt hat und die EU-Mittel dem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt worden sind, ist es für die Kommission schwieriger sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Korrekturmaßnahmen rechtzeitig einleiten¹⁶.

57

Tabelle 2 zeigt, dass für drei der vier geprüften Mitgliedstaaten vor der Genehmigung der neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 keine Prüfungsergebnisse verfügbar waren.

- 13 Artikel 25 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 25 vom 28.1.2011, S. 8).
- 14 Zusätzliche Daten in Bezug auf die Fehlerarten und die finanzielle Bedeutung der Unregelmäßigkeiten wurden nicht zur Verfügung gestellt – außer von Italien (Apulien), wo die Berechnung der Kubikmeterzahl der wiederhergestellten Mauern die häufigste Ursache für Unregelmäßigkeiten war.
- 15 Im Fall von Italien wurde die Umsetzung von NPI in Apulien nicht durch die Dienststellen der Kommission geprüft. Stattdessen prüfte die Kommission die Förderung von NPI in Sizilien. Im Juni 2015 hatte die Kommission für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Apulien noch keine Genehmigung erteilt.
- 16 Im Mai 2015 wurden die Ergebnisse der Prüfungen der Kommission im Vereinigten Königreich (England), Portugal (Festland) und Italien (Sizilien) bezüglich des Zeitraums 2007-2013 noch von der Kommission geprüft. Dies kann womöglich zur Folge haben, dass die Kommission entscheidet, Finanzkorrekturen zulasten der fraglichen Mitgliedstaaten vorzunehmen.

Tabelle 2

Zeitpunkte der Prüfungen von NPI durch die Kommission im Vergleich zu den Zeitpunkten der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2014-2020

Mitgliedstaat	Datum der Kommissionsprüfung	Status der Prüfung	Datum der Genehmigung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020
Portugal (Festland)	Februar 2014	im Gange	Dezember 2014
Vereinigtes Königreich (England)	Juni 2014	im Gange	Februar 2015
Dänemark	Oktober 2014	im Gange	Dezember 2014

58

Die Begleitung und die Bewertung sollten es der Kommission und den Mitgliedstaaten zudem ermöglichen, Probleme zu erkennen, Erkenntnisse zu gewinnen und diese bei der Vorbereitung und Überprüfung der Entwürfe der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums anzuwenden. Allerdings konnten im Zuge der Begleitung, wie in den Ziffern 25-31 erläutert, nur Informationen über die angefallenen Ausgaben, die Zahl der Begünstigten sowie die Gesamtinvestitionssumme gewonnen werden. In den Halbzeitbewertungen waren keine relevanten Informationen in Bezug auf Durchführung und Leistung enthalten. Dies bedeutete ein zusätzliches Hindernis für die rechtzeitige Ermittlung und Beseitigung von Schwachstellen, welche die Kosteneffizienz der NPI-Förderung beeinträchtigten.

59

Die folgenden Ziffern enthalten die Analyse des Hofes dazu, inwieweit die Kommission und die besuchten Mitgliedstaaten die Schwachstellen, die in den beiden vorangegangenen Abschnitten dieses Berichts erläutert wurden, korrigiert haben.

Komplementarität zur Förderung von Synergien auf operativer Ebene nicht immer erreicht

60

Der Hof stellte fest, dass zwei der vier geprüften Mitgliedstaaten (Dänemark

und Italien (Apulien)) die NPI-Förderung nicht in Ergänzung zu anderen Beihilferegelungen umgesetzt haben (siehe Ziffer 20). In Bezug auf den Zeitraum 2014-2020 plant Dänemark ebenso wie das Vereinigte Königreich und Portugal, NPI im Zusammenwirken mit anderen Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und/oder Umweltschutzprogrammen umzusetzen. Im Rahmen der neuen ELER-Verordnung ist die Möglichkeit vorgesehen, integrierte Projekte betreffend Investitionen in materielle Vermögenswerte umzusetzen, wobei derselbe Begünstigte einmalig Mittel für die Durchführung von Aktionen im Rahmen von mindestens zwei unterschiedlichen Maßnahmen oder Teilmaßnahmen beantragt. Nur im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für Dänemark wird ausdrücklich auf die Möglichkeit verwiesen, Förderung für integrierte Projekte zu erhalten, die drei Arten von NPI (Schaffung von Feuchtgebieten, Extensivierung im Flachland und Wiederherstellung natürlicher Wasserstandsbedingungen in Natura-2000-Gebieten) mit der neuen Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ kombinieren. Im jüngsten Entwurf des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für Italien (Apulien) ist die Umsetzung von NPI im Zusammenwirken mit anderen ELER-Maßnahmen oder anderen Umweltschutzprogrammen nicht vorgesehen.

Bemerkungen

61

Der Hof stellt fest, dass es sich bei der Förderung für die Erhaltung von Trockenmauern in Portugal (Festland), die im Rahmen der neuen Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ vorgesehen ist, im Grunde um die gleiche Maßnahme handelt, die auch im vorangegangenen Programmplanungszeitraum im Rahmen der Maßnahme 214 „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen“ vorgesehen war. Der Hof fand keine Belege dafür, dass die nationalen Behörden Schritte unternommen haben, um das Problem der Überschneidung zwischen den Fördermaßnahmen für die Erhaltung und die Wiederherstellung von Trockenmauern (siehe Ziffer 22) zu beseitigen.

Mangel an angemessenen Indikatoren und Leistungsdaten, die über Input- und Outputdaten hinausgehen

62

Der Hof stellte fest, dass Indikatoren für die Begleitung fehlten, um die Ergebnisse der NPI-Förderung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu messen. Dies hatte eine Beschränkung der Leistungsdaten auf die Anzahl der geförderten Betriebe und die Ausgabenbeträge zur Folge, da die Ergebnisindikatoren für eine Investitionsmaßnahme ungeeignet waren (siehe Ziffern 26-29). Des Weiteren stellte der Hof fest, dass keiner der besuchten Mitgliedstaaten den Satz gemeinsamer Indikatoren um speziell auf seine NPI ausgerichtete Ergebnisindikatoren ergänzt hatte. Die Kommission überprüfte den Leistungsrahmen, den die geprüften Mitgliedstaaten in ihren Entwürfen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgeschlagen hatten. Dabei überprüfte sie die Einhaltung der Anforderungen des Begleitungs- und Bewertungssystems des Zeitraums 2014-2020¹⁷ durch die Mitgliedstaaten. Insbesondere wurde überprüft, ob in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die

gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren sowie plausible Vorgaben und Etappenziele in Bezug auf die vorgeschlagenen Mittelzuweisungen enthalten waren.

63

Allerdings sind Ergebnisindikatoren im neuen Satz gemeinsamer Indikatoren nur auf der Ebene der Schwerpunktbereiche enthalten, zu denen mehrere Maßnahmen beitragen. Das bedeutet, dass es wie im vorangegangenen Zeitraum keine gemeinsamen Indikatoren zur Messung der Ergebnisse gibt, die im Rahmen einzelner Maßnahmen oder Teilmaßnahmen erreicht wurden. Da die Mittelzuweisungen auf Maßnahmen-/ Teilmaßnahmenebene erfolgen, ist der Hof der Auffassung, dass es wichtig ist, die Leistung der einzelnen Maßnahmen/ Teilmaßnahmen zu messen, damit die Ursachen von Problemen ermittelt und Korrekturmaßnahmen wirksam ausgerichtet werden. Dies wird schwierig, wenn Ergebnisse nur auf der Ebene der Schwerpunktbereiche bewertet werden. Wenn beispielsweise die Vorgaben in einem bestimmten Schwerpunktbereich nicht erreicht werden, lässt sich nur schwer ermitteln, welche Maßnahme/n oder Teilmaßnahme/n hinter den Zielwerten zurückbleibt/zurückbleiben oder welche Maßnahme/n oder Teilmaßnahme/n den größten Beitrag zur Erreichung der festgelegten Vorgaben leistet/ leisten. **Kasten 10** zeigt den auf Teilmaßnahme 4.4 „nichtproduktive Investitionen“ anwendbaren Begleitungsrahmen. Daraus geht hervor, dass für NPI keine ergebnisbezogenen Leistungsdaten ermittelt werden.

64

Die neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020, die von den geprüften Mitgliedstaaten erstellt wurden, sehen keine zusätzlichen Indikatoren in Bezug auf die NPI-Förderung vor.

17 Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem findet Erwähnung in Artikel 67 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487) und wird in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission näher erläutert.

Auf Maßnahme 4.4 „Nichtproduktive Investitionen“ anwendbarer Begleitungsrahmen

NPI können potenziell zu mindestens drei Schwerpunktbereichen im Zusammenhang mit der Priorität für die Entwicklung des ländlichen Raums „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen“ beitragen:

- 4a) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landwirtschaft mit hohem Naturwert sowie des Zustands der europäischen Landschaften;
- 4b) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln;
- 4c) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung.

Neben NPI können auch folgende Maßnahmen einen Beitrag zu diesen Schwerpunktbereichen leisten: Maßnahme 1 – Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen, Maßnahme 2 – Beratungsdienste, Maßnahme 10 – Agrarumwelt- und Klimamaßnahme, Maßnahme 11 – Ökologischer/biologischer Landbau, Maßnahme 12 – Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie und Maßnahme 13 – Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete.

Allerdings kommen die gemeinsamen Ergebnisindikatoren nur auf der Ebene der Schwerpunktbereiche zur Anwendung:

- Ergebnisindikatoren für den Schwerpunktbereich 4a): R6 – Prozentsatz des Waldes oder der bewaldeten Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt gelten, und R7 – Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten.
- Ergebnisindikatoren für den Schwerpunktbereich 4b): R8 – Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten, und R9 – Prozentsatz der forstwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten.
- Ergebnisindikatoren für den Schwerpunktbereich 4c): R10 – Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten, und R11 – Prozentsatz der forstwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten.

Bei den spezifisch auf NPI ausgerichteten gemeinsamen Indikatoren handelt es sich um Outputindikatoren zur Messung der Anzahl der geförderten Projekte, da die Indikatoren für die Gesamtausgaben und die gesamten öffentlichen Ausgaben auf Maßnahmenebene zur Anwendung kommen (einschließlich Teilmaßnahmen 4.1-4.4).

Die Leistungsdaten über NPI werden daher sehr begrenzt sein.

Bemerkungen

Schwachstellen in den Auswahlverfahren

65

Der Hof ermittelte Schwachstellen, die die Transparenz bei der Auswahl von NPI-Projektanträgen und die Überprüfung der Einhaltung der zentralen Auswahlkriterien durch die Antragsteller beeinträchtigten (siehe Ziffer 24). Die Kommission hat nur wenig Spielraum, diese Probleme während des Genehmigungsprozesses für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu korrigieren, da die detaillierten Auswahlverfahren in den nationalen Vorschriften zur Regelung der Programmumsetzung festgelegt werden - in der Regel, nachdem die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums genehmigt wurden. Die Kommission hat allerdings vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums der Verpflichtung Rechnung tragen müssen, bei der Auswahl von Projektanträgen relevante Auswahlkriterien und Mindestschwellenwerte anzuwenden. Der Hof hat entsprechende Empfehlungen wiederholt in früheren Sonderberichten ausgesprochen. In jedem Fall kann die Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen die ordnungsgemäße Umsetzung der Auswahlverfahren durch die Mitgliedstaaten überwachen.

66

Von den geprüften Mitgliedstaaten hat nur das Vereinigte Königreich (England) die für die Projektauswahl geltenden Grundsätze in seinem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums ausdrücklich dargelegt. Aus den zur Verfügung gestellten Informationen geht hervor, dass die in **Kasten 3** genannten Probleme aller Voraussicht nach angegangen werden, wie beispielsweise die klare Definition der Aufnahme- und Ausschlusskriterien, die Aufgabentrennung und die Verwendung eines Punktesystems, das unter anderem eine Mindestschwelle enthalten wird, über der die Anträge ihrer Priorität nach eingestuft werden. Die übrigen

geprüften Mitgliedstaaten verweisen auf Auswahlkriterien, die zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden sollen. Diese Kriterien waren zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht ausgearbeitet worden.

Keine Anpassung der Beihilfesätze auf der Grundlage der gewinnbringenden Aspekte der Investitionen

67

Der Hof ermittelte in allen besuchten Mitgliedstaaten NPI, bei denen die gewinnbringenden Merkmale nicht berücksichtigt wurden, um die hohen gewährten Fördersätze zu senken (siehe Ziffern 35-41). Die neue ELER-Verordnung sieht einen Beihilfemaximalsatz von 100 % für NPI vor. Bei ihrer Überprüfung der Entwürfe der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums prüfte die Kommission, ob die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Fördersätze mit den in der Verordnung vorgesehenen Beihilfemaximalsätzen übereinstimmen. Der Hof fand jedoch keine Belege dafür, dass die Kommission die Mitgliedstaaten aufforderte, die NPI-Fördersätze auf der Grundlage der gewinnbringenden Elemente der Projekte zu senken.

68

Die neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der geprüften Mitgliedstaaten, ausgenommen Dänemark, weisen hinsichtlich der Fördersätze für NPI eine größere Vielfalt auf, was den nationalen Behörden mehr Möglichkeiten eröffnet, die Beihilfen entsprechend den gewinnbringenden Merkmalen der Investitionen zu differenzieren. Insgesamt stellt dies eine begrenzte Verbesserung dar, da nur das Vereinigte Königreich (England) das empfehlenswerte Verfahren der Festlegung eines bestimmten Fördersatzes für jede NPI-Art auf der Grundlage ihrer gewinnbringenden Merkmale anwenden wird.

Das Vereinigte Königreich (England) führt eine umfassende Liste der Investitionsoptionen (*capital works*), in der der jeweilige Fördersatz angegeben ist, der in Abhängigkeit von den nicht gewinnbringenden Merkmalen der Investitionsoption zwischen 10 % und 100 % liegt. Es sei jedoch angemerkt, dass der Hof Probleme bei der korrekten Anwendung dieses Differenzierungsverfahrens im Zeitraum 2007-2013 festgestellt hat.

Unangemessene oder unzureichend begründete Kosten

69

Neben allgemeinen Aussagen über die Absicht der Mitgliedstaaten, Referenzkosten zu verwenden und unterschiedliche Angebote zu vergleichen, fand der Hof konkrete Beispiele für Verbesserungen in den Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit von Kosten in zwei Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich (England) und Portugal (Festland)).

70

Im Fall des Vereinigten Königreichs (England) müssen die Begünstigten künftig eine klare Spezifikation der zu beschaffenden Tätigkeit, eine Aufforderung zur Angebotsabgabe, mindestens drei schriftliche Angebote, eine Bewertung aller Angebote und eine Begründung für die Auswahl des bevorzugten Lieferanten unter Verweis auf zuvor festgelegte und aufgezeichnete Kosten-Nutzen-Kriterien vorlegen. Im Fall von Portugal (Festland) werden die Referenzkosten unter Verwendung unabhängiger professioneller Benchmarks validiert. Dänemark bekundete ebenfalls die Absicht, Referenzkosten für die unterschiedlichen Projektphasen zur Schaffung von Feuchtgebieten zu verwenden. Da diese Kosten zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht festgelegt waren, konnte der Hof die Angemessenheit der Benchmarks, auf deren Grundlage diese Referenzkosten festgelegt werden, nicht bewerten.

Sonstiges Problem bezüglich der Förderfähigkeit

71

Der Hof stellte fest, dass in Dänemark für förderfähige NPI bei allen Arten von Maßnahmen auf nationaler Ebene Durchführbarkeitsstudien (siehe **Kasten 3**) geplant sind. In der neuen ELER-Verordnung ist ausdrücklich festgelegt, dass Durchführbarkeitsstudien zu den förderfähigen Ausgaben gehören, selbst wenn aufgrund ihrer Ergebnisse keine Investitionsausgaben getätigt werden¹⁸. Der Hof vertritt allerdings die Ansicht, dass die standardmäßige Gewährung von NPI-Beihilfen für Durchführbarkeitsstudien das Sparsamkeitsprinzip untergräbt, insbesondere mit Blick auf die Erfahrungen aus dem letzten Zeitraum, in dem eine beträchtliche Anzahl an positiven Durchführbarkeitsstudien nicht zu Investitionen geführt hat. Darüber hinaus vertritt der Hof die Auffassung, dass die weit verbreitete Verwendung von Durchführbarkeitsstudien das Risiko bergen könnte, dass andere allgemeine Kosten wie etwa Konsultationshonorare oder fachliche Beratung als Durchführbarkeitsstudien bezeichnet werden, womit das Förderkriterium, dass allgemeine Kosten mit tatsächlichen Investitionsausgaben zusammenhängen müssen, umgangen würde.

18 Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

72

Im Rahmen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums können die Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel verwenden, um Zuschüsse für nichtproduktive Investitionen (NPI) zu gewähren. NPI sind Investitionen, die für die Investoren keine bedeutenden wirtschaftlichen Erträge abwerfen, aber zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beitragen sollten. Insbesondere spielen NPI eine ergänzende Rolle, indem sie zur Erreichung von Agrarumweltzielen oder zur Erfüllung von Verpflichtungen, die im Rahmen anderer Regelungen eingegangen werden können, beitragen oder den ökologischen Wert von Schutzgebieten steigern. Wegen der nichtproduktiven Natur wenden die Mitgliedstaaten öffentliche Beihilfesätze auf NPI an, die höher sind als jene, die für produktive Investitionen gewährt werden, und oft 100 % der Gesamtinvestitionskosten abdecken.

73

Bei der Prüfung wurde der folgenden Frage nachgegangen: „Haben NPI einen kosteneffizienten Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen geleistet?“. Der Hof kommt im Großen und Ganzen zu dem Schluss, dass NPI-Beihilfen zwar zur Erreichung von Zielen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen haben, jedoch nicht auf kosteneffiziente Weise.

74

Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten NPI-Beihilfen gezielt für die Arten von Investitionen einsetzten, die sich zur wirksamen Erfüllung ihrer Agrarumwelterfordernisse eigneten. Dies wurde durch die Stichprobe der vom Hof besuchten Projekte bestätigt, von denen 71 % auf die von den Mitgliedstaaten ermittelten Agrarumwelterfordernisse und -ziele ausgerichtet waren, insbesondere auf den Schutz der Landschaft und der biologischen Vielfalt. Die ergänzende Rolle von NPI im Hinblick

auf die Erreichung der spezifischen Ziele anderer Agrarumweltprogramme wurde jedoch nicht immer verwirklicht. Häufig wurden NPI nicht im Zusammenwirken mit anderen Programmen umgesetzt, und die Beihilfe wurde Begünstigten gewährt, die keine zusätzlichen Agrarumweltverpflichtungen eingegangen waren oder die keine Beihilfen im Rahmen anderer Umweltförderregelungen erhielten. Nach Ansicht des Hofes verringerte dies die möglichen Umweltauswirkungen der NPI (siehe Ziffern 19-23 und 32-34).

Empfehlung 1 Komplementarität und Synergien mit anderen Beihilferegelungen

- a) Um einen stärkeren Synergieeffekt für die Erreichung von Agrarumweltzielen zu fördern, sollte die ergänzende Rolle von NPI maximiert werden. Zu diesem Zweck sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, NPI stärker im Zusammenwirken mit anderen Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und/oder Umweltprogrammen umzusetzen. Konkret sollte die Kommission die Umsetzung der NPI durch die betroffenen Mitgliedstaaten ab 2017 über deren jährliche Durchführungsberichte überwachen. Die Berichte sollten auch Angaben dazu enthalten, wie viele NPI-Projekte und welcher Anteil an NPI-Projekten in Verbindung mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder Umweltprogrammen umgesetzt worden sind, einschließlich integrierter Projekte.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen ihrer Bewertungspläne beurteilen, inwieweit NPI im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder Umweltprogrammen umgesetzt werden.

75

Die allgemeine Wirksamkeit der Beihilfen wurde durch Schwachstellen in den Auswahlverfahren der Mitgliedstaaten untergraben. Diese Schwachstellen führten dazu, dass Mitgliedstaaten Investitionen förderten, die nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht kamen und daher nicht zu den Zielen der Beihilferegelung beitrugen. Eine weitere Folge war die Auswahl von Projektanträgen ohne angemessene Prüfung, ob diese grundlegende Auswahlkriterien erfüllten. Darüber hinaus wendeten einige Mitgliedstaaten Auswahlverfahren an, die nicht vollständig transparent waren (siehe Ziffer 24).

Empfehlung 2 Auswahl von NPI-Projektanträgen

- a) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Auswahlverfahren transparent sind und wirksam umgesetzt werden. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten alle Kriterien, die für die Auswahl und die Priorisierung von NPI verwendet werden, veröffentlichen und die Erfüllung dieser Kriterien wirksam überprüfen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus eine angemessene Aufgabentrennung zwischen den an der Übermittlung und der Auswahl von Anträgen beteiligten Einrichtungen und Personen sicherstellen.
- b) Für den neuen Programmplanungszeitraum sollte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien über Auswahlkriterien an die Hand geben, in denen Transparenz und Relevanz dieser Kriterien gebührend berücksichtigt werden. Zudem sollte sie überprüfen, ob die Mitgliedstaaten angemessene Verfahren zur Auswahl von Projekten anwenden.

76

Aus der Prüfung ging hervor, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten über einschlägige Informationen über die direkten Ergebnisse von NPI-Beihilfen verfügten. Es fehlten grundlegende Leistungsdaten wie etwa der Anstieg der Anzahl an wiederhergestellten traditionellen Strukturen oder Landschaftsmerkmalen oder das Ausmaß, in dem NPI zum Schutz der biologischen Vielfalt beigetragen haben. Dies könnte auf mehrere Gründe zurückzuführen sein. Erstens haben die Mitgliedstaaten während der Programmplanungsphase keine Baseline-Indikatoren festgelegt, auf deren Grundlage eine sachgerechte Ressourcenzuweisung und ein nachfolgender Vergleich des erreichten Fortschritts möglich gewesen wären. Zweitens wurden mit den gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung, die für die Zusammenfassung der Leistungsdaten auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EU verwendet wurden, nur Input- und Outputdaten gemessen, z. B. der Ausgabenbetrag, die Anzahl an geförderten Betrieben und das Investitionsgesamtvolumen.

77

Das Fehlen spezifischer Ergebnisindikatoren führte dazu, dass einige Mitgliedstaaten die Bewertung von NPI mit der anderer Umweltmaßnahmen bündelten – gemäß dem Wunschdenken, dass der Leistungsverlauf der Letzteren in eine bestimmte Richtung bedeuten müsse, dass die NPI die gleiche Leistung erbracht haben, auch wenn objektive Daten zu den Wirkungen der NPI-Beihilfen fehlten (siehe Ziffern 25-31).

Empfehlung 3 Begleitung und Bewertung

- a) Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Beitrag von NPI zur Erreichung der Agrarumweltziele der EU überwacht oder zumindest im Rahmen der Bewertungen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 speziell beurteilt wird. Zu diesem Zweck sollte die Kommission den Mitgliedstaaten, in denen beträchtliche NPI-Beihilfen gewährt werden, raten, spezifische Ergebnisindikatoren für die am häufigsten geförderten NPI-Arten festzulegen.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten in ihren jährlichen Durchführungsberichten, beginnend ab Juni 2016, über diese Indikatoren Bericht erstatten. Sie sollten die Bewertung der NPI-Ergebnisse in ihre Bewertungspläne integrieren.

78

Wenngleich die meisten vom Hof besuchten Projekte einen positiven Beitrag zur Erfüllung der Agrarumwelterfordernisse und -ziele der Mitgliedstaaten leisteten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Kosten der geförderten NPI angemessen und begründet sind, damit der Beitrag als kosteneffizient angesehen werden kann. Dies trifft im Fall hoher öffentlicher Fördersätze (bis zu 100 %), bei denen die Begünstigten womöglich weniger Anreize sehen, die Kosten einzudämmen, umso mehr zu. Der Hof fand jedoch eindeutige Hinweise auf unangemessen hohe Kosten bei 75 % dieser Projekte. Im Ergebnis erwiesen sich nur fünf der 28 (18 %) geprüften Projekte als kosteneffizient.

79

Die Schwachstellen, die bezüglich der Angemessenheit der Kosten von NPI festgestellt wurden, beschränken sich nicht auf die in der Stichprobe enthaltenen Projekte, da die konkret festgestellten Fälle von Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten herrühren. Insbesondere erstatteten die Mitgliedstaaten Investitionskosten auf der Grundlage von Stückkosten, die deutlich höher waren als die tatsächlichen Marktkosten, oder sie nahmen keine angemessene Überprüfung der Realität der geltend gemachten Kosten vor oder akzeptierten das teuerste Angebot zur Tätigkeit der Investition, ohne von den Begünstigten eine Begründung zu fordern oder die vorgeschlagenen Kosten mit Benchmarks zu vergleichen.

80

Darüber hinaus stellte der Hof in allen geprüften Mitgliedstaaten mehrere Fälle fest, in denen NPI mit offensichtlich gewinnbringenden Merkmalen mit den höchsten für diese Art von Investitionen möglichen Beihilfesätzen gefördert wurden, was in den meisten Fällen bedeutete, dass sie vollständig mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Nach Ansicht des Hofes hatte die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten diese hohen Fördersätze nicht gesenkt haben, um die gewinnbringenden Aspekte zu berücksichtigen, eine überhöhte Zahlung für die entsprechenden Investitionskosten zur Folge. In der Tat konnten nach Abzug des Nutzens, der den Begünstigten durch die Investitionen entstand, diese Kosten sogar niedriger ausfallen als die gewährte Beihilfe (siehe Ziffern 35-50).

Empfehlung 4 Intensität der Fördersätze und Angemessenheit der Kosten

- a) Die Mitgliedstaaten sollten baldmöglichst angemessene Kriterien festlegen, um die gewinnbringenden Merkmale von NPI, die von den höchsten Beihilfesätzen profitieren, zu bestimmen. Diese Kriterien sollten beispielsweise den wirtschaftlichen Nutzen, den agronomischen Nutzen, den Grad an notwendiger finanzieller Unterstützung, um die Tätigung der NPI zu fördern, und den auf produktive Investitionen im selben geografischen Gebiet anwendbaren Basisfordersatz berück-sichtigen. Auf der Grundlage dieser Bewertung sollten die Mitgliedstaaten die Intensität der Beihilfe differenzieren.
- b) Die Kommission sollte außerdem weitere Leitlinien über die Festlegung solcher Kriterien herausgeben und ihre Umsetzung im Rahmen des Begleitausschusses fördern.
- c) Die Mitgliedstaaten sollten unverzüglich Verfahren umsetzen, mit denen sichergestellt wird, dass die Kosten der geförderten NPI die Kosten ähnlicher auf dem Markt angebotener Arten von Gütern, Dienst- oder Bauleistungen nicht übersteigen. Konkret heißt das, dass die Mitgliedstaaten angemessene Benchmarks und/oder Referenzkosten festlegen sollten, anhand deren sie die Kosten von NPI systematisch im Rahmen ihrer Verwaltungskontrollen überprüfen. Diese Kontrollen müssen die Überprüfung des Nachweises beinhalten, dass den Begünstigten die geltend gemachten Kosten tatsächlich entstanden sind.
- d) Für die Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 sollte die Kommission auf den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen zur Kontrollierbarkeit und Überprüfbarkeit der Maßnahmen aufbauen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Verfahren bezüglich der Angemessenheit der Kosten festlegen und umsetzen.
- e) Die Kommission sollte im Rahmen ihres mehrjährigen Prüfungsplans überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die vorgesehenen Kontrollen zur Sicherstellung der Angemessenheit der Kosten wirksam anwenden.

81

Die Förderung von NPI aus dem ELER wird im Programmplanungszeitraum 2014-2020 fortgesetzt, allerdings haben die Kommission und die Mitgliedstaaten die meisten vom Hof festgestellten Schwachstellen noch nicht beseitigt. Der Hauptgrund hierfür liegt darin, dass sie nicht genug getan haben, um Schwachstellen rechtzeitig zu erkennen, sodass die notwendigen Korrekturmaßnahmen vor dem Beginn des neuen Zeitraums hätten ergriffen werden können. Einerseits haben die Mitgliedstaaten die Ursachen der Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen ihrer eigenen Kontrollen ermittelt wurden, nicht analysiert, um die Programmverwaltung zu verbessern. Andererseits fanden die Prüfungen durch die Kommission zu spät statt, um den Mitgliedstaaten zu helfen, während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Verwaltungsprobleme zu erkennen und zu beseitigen (siehe Ziffern 51-71).

Empfehlung 5 Ermittlung von Verwaltungsmängeln

- a) Die Mitgliedstaaten sollten, bevor die ersten Vor-Ort-Kontrollen für den Zeitraum 2014-2020 durchgeführt werden, eine Methode für die zügige Konsolidierung und Analyse der Ursachen der während solcher Kontrollen festgestellten Fehler festlegen. Die Ergebnisse dieser Analyse sollten gegebenenfalls zu Verbesserungen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen des NPI-Programms führen. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren jährlichen Durchführungsberichten, beginnend ab Juni 2016, über diese Verbesserungen Bericht erstatten.
- b) Bei der Planung künftiger Prüfungen sollte die Kommission das Ausmaß der vom Hof in diesem Ausgabenbereich aufgedeckten Schwachstellen ungeachtet der geringen finanziellen Bedeutung dieses Bereichs gebührend berücksichtigen.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Augustyn KUBIK, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 11. November 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Wichtigste Merkmale der ELER-Maßnahme „Nichtproduktive Investitionen“ in der Landwirtschaft

	Programmplanungszeitraum 2007-2013	Programmplanungszeitraum 2014-2020
Titel/ Maßnahmen	Maßnahme 216 – Nichtproduktive Investitionen Investitionen, die zu keinem erheblichen Zuwachs des Wertes oder der Wirtschaftlichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs führen	Maßnahme 4.4 – Förderung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen Investitionen, die zu keinem erheblichen Zuwachs des Wertes oder der Wirtschaftlichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs führen
Grundprinzip	Förderung wird für NPI benötigt, wenn diese notwendig sind, um <ul style="list-style-type: none"> – im Rahmen anderer Agrarumweltprogramme eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen; – andere Agrarumweltziele zu erreichen; – den öffentlichen Wert eines Natura-2000-Gebiets oder anderer Gebiete von hohem Naturwert in dem betreffenden Betrieb zu steigern. 	Förderung wird für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen benötigt, einschließlich für <ul style="list-style-type: none"> – die Erhaltung der biologischen Vielfalt von Arten und Lebensräumen; – die Steigerung des öffentlichen Werts eines Natura-2000-Gebiets oder anderer Bewirtschaftungssysteme von hohem Naturwert in den Mitgliedstaaten.
Begünstigte	– Landwirte und/oder Landbewirtschaftler	– Landwirte und/oder Landbewirtschaftler
Arten von Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> – Landnutzungsänderungen – Wiederherstellung von Feuchtgebieten – Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Sümpfe – Schaffung/Bewirtschaftung von Biotopen/Lebensräumen – Pflege von ökologisch wertvollen mehrjährigen Gewächsen 	<ul style="list-style-type: none"> – Investitionen im Rahmen einer Agrarumwelt-/ Klimaverpflichtung – Einzäunung und andere Arbeiten, die für die Förderung der Naturschutzverwaltung notwendig sind – Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Heidelandschaften – Wiederherstellung von Landschaften und Landschaftsmerkmalen – Trockenmauern

Anhang II

Zusammenfassung der NPI, die vor Ort geprüft wurden

Mitgliedstaat	Bezeichnung	Aus dem ELER genehmigt (Euro)	Komplementarität ¹		NP ²	Fördersatz (%)	Umweltziel ³		Förderfähigkeit ⁴	Angemessenheit der Kosten ⁵	Kosteneffizienz insgesamt ⁶
			Synergie	Allgemein			Vorgeschlagen	Berücksichtigt			
DK ⁷	Bepflanzung	107 786		J	Teilweise	60	Landschafts- und Biotopverbesserung	J	J	N	N
DK	Beweidung	29 132		J	Teilweise	75	Landschafts- und Biotopverbesserung	J	Teilweise	N	N
DK	Feuchtgebiete	2 089 870		J	J	100	Schutz/Verbesserung der aquatischen Umwelt	N	Teilweise	N	N
DK	Vorbereitende Studie über Feuchtgebiete	48 523		J	N	100	Schutz/Verbesserung der aquatischen Umwelt	N	N	N	N
DK	Hecken	6 926		J	Teilweise	60	Landschafts- und Biotopverbesserung	J	J	N	N
DK	Beweidung	43 529		J	Teilweise	75	Landschafts- und Biotopverbesserung	J	J	N	N
IT	Trockenmauern	251 245		J	Teilweise	100	Landschaft	N	N	N	N
IT	Trockenmauern	975 328		J	Teilweise	100	Landschaft	J	J	N	N
IT	Trockenmauern	208 760		J	Teilweise	100	Landschaft	J	J	N	N
IT	Trockenmauern	200 397		J	Teilweise	100	Landschaft	J	Teilweise	N	N
IT	Feuchtgebiete	35 759		J	N	100	Biologische Vielfalt, Landschaft	N	N	N	N
IT	Feuchtgebiete	492 196		J	J	100	Biologische Vielfalt, Landschaft	N	N	N	N
UK ⁸	Hängebrücke	407 408 ⁹	J		J	99	Landschaft	J	Teilweise	N	N
UK	Zugangsbauten – Feuchtgebiete	264 576	J		J	99	Öffentlicher Zugang und Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen	J	J	J	J
UK	Grünland (<i>Culm Grassland</i>)	294 845	J		Teilweise	95	Biologische Vielfalt, Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen	N	N	N	N
UK	Steinmauer, Anpflanzung von Bäumen	166 883	J		Teilweise	65	Biologische Vielfalt, Landschaft	J	J	J	J
UK	Flachland-Hochmoore	1 027 307	J		J	100	Biologische Vielfalt, Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen	J	Teilweise	N	N

Mitglied- staat	Bezeichnung	Aus dem ELER genehmigt (Euro)	Komplementarität ¹		NPJ ²	Fördersatz (%)	Umweltziel ³		Förder- fähigkeit ⁴	Angemes- senheit der Kosten ⁵	Kosten- effizienz insgesamt ⁶
			Synergie	Allgemein			Vorgeschlagen	Berück- sichtigt			
UK	Torfland	1 710 408	J		Teilweise	100	Biologische Vielfalt und Ressourcenschutz	J	J	N	N
UK	Torfland	1 153 002	J		J	100	Biologische Vielfalt und Ressourcenschutz	J	J	J	J
UK	Steinmauer	159 183	J		Teilweise	68	Landschaft	J	J	J	J
UK	Torfland	622 402	J		Teilweise	89	Biologische Vielfalt und Ressourcenschutz	J	J	J	J
UK	Historische Gebäude	284 775	J		N	93	Landschaft	N	N	N	N
PT	Traditionelle Strukturen	21 721	J		N	100	Landschaft	N	N	N	N
PT	Trockenmauern	59 500	J		Teilweise	100	Landschaft	J	J	N	N
PT	Trockenmauern	59 500	J		Teilweise	100	Landschaft	J	Teilweise	N	N
PT	Trockenmauern	59 479	J		Teilweise	100	Landschaft	J	Teilweise	N	N
PT	Traditionelle Strukturen	25 876	J		J	100	Landschaft	J	Teilweise	N	N

- 1 Komplementarität: NPJ galten als im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen oder Programmen umgesetzt, wenn die NPI-Mittelzahlungen aus anderen ELER-Maßnahmen und/oder Umweltschutzprogrammen ergänzten. Im Allgemeinen bezieht sich Komplementarität auf diejenigen Projekte, die nicht im Zusammenwirken mit anderen Programmen umgesetzt wurden, aber die gleichen Ziele verfolgten.
- 2 Prüfung der Bedeutung der gewinnbringenden Komponenten von NPI-Projekten: Gab es keine Hinweise darauf, dass die Investition gewinnbringende Komponenten enthält und/oder zu erheblichen gewinnbringenden Komponenten führte, wurde die Investition als *nichtproduktiv* bezeichnet. Wenn die ermittelten gewinnbringenden Elemente als nicht erheblich eingestuft wurden, der Hof aber in Anbetracht der sehr hohen genehmigten Beihilfesätze der Ansicht war, dass diese Elemente hätten berücksichtigt werden müssen, um diese Beihilfesätze zu verringern, wurde die Investition als *teilweise produktiv* eingestuft. Investitionen, die einen deutlichen Einfluss auf die primäre kommerzielle oder produktive Aktivität des Begünstigten hatten, wurden als „erhebliche“ gewinnbringende Komponenten enthaltend eingestuft.
- 3 Prüfung der Frage, ob das NPI-Projekt zur Erreichung des/der geplanten Umweltziels/Umweltziele beigetragen hat oder nicht (J/N). Im Fall der NPI, die als nicht förderfähig eingestuft wurden, ist der Hof der Auffassung, dass das fragliche NPI-Projekt keinen Beitrag zu den Zielen der Maßnahme leistet.
- 4 Prüfung der Förderfähigkeit von NPI-Projekten bezüglich Art und Kosten (J/N/Teilweise). „Teilweise“ bezieht sich auf das Vorhandensein nicht förderfähiger Kosten, die sich nicht auf die Gesamtheit des NPI-Projekts beziehen.
- 5 Prüfung der Angemessenheit der Kosten des NPI-Projekts (J/N). Es werden das Vorhandensein angemessener Ausschreibungsverfahren und/oder die Verwendung angemessener Referenzkosten sowie die Frage geprüft, ob bei der hohen Intensität der Beihilfen die gewinnbringenden Merkmale des Projekts berücksichtigt wurden.
- 6 Kosteneffizienz (J/N): Nichtproduktive Investitionen gelten als kosteneffizient, wenn sie die folgenden zwei Kriterien erfüllen: i) Sie sind wirksam, d. h., sie sind förderfähig, sind auf die Erreichung eines Agrarumweltziels ausgerichtet und/oder tragen zur Erreichung eines solchen Ziels bei, das von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt wurde; und ii) es gibt keine Hinweise darauf, dass dieselbe Investition kostengünstiger hätte umgesetzt werden können (d. h., die Investitionskosten sind angemessen). Hätten wirksame Investitionen zu niedrigeren Kosten umgesetzt werden können, wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis solcher Investitionen untergraben, da die gleichen Ziele und/oder Ergebnisse zu niedrigeren Kosten erreicht worden wären.
- 7 Die Beträge in DKK bezüglich der Projekte in Dänemark wurden mithilfe eines Wechselkurses von 0,13 Euro/DKK in Euro umgerechnet.
- 8 Die Beträge in GBP bezüglich der Projekte im Vereinigten Königreich wurden mithilfe eines Wechselkurses von 1,18 Euro/GBP in Euro umgerechnet.
- 9 Der jeweilige Beitrag aus dem ELER, der an die einzelnen im Vereinigten Königreich geförderten Projekte gezahlt wurde, war aus den geprüften Beihilfedokumenten nicht ersichtlich. Der Hof hat daher den mittleren ELER-Kofinanzierungssatz für Projekte im Rahmen der Maßnahme 216 während des Zeitraums 2007 bis Mai 2015 im Vereinigten Königreich zugrunde gelegt, der sich auf 74 % belief. Dieser Prozentsatz wurde zur Berechnung der Beiträge aus dem ELER für diese Projekte herangezogen.

Zusammenfassung der Erfordernisse, Ziele und Arten von NPI nach Mitgliedstaat

Mitgliedstaat	Festgestellte Erfordernisse und Ziele	Bezeichnung der Arten von NPI
Vereinigtes Königreich (England)	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen – Schutz natürlicher Ressourcen – Anpassung von landwirtschaftlichen Methoden – Erhaltung der Qualität und des Charakters der Landschaft – Förderung des öffentlichen Zugangs und Verständnisses 	<ul style="list-style-type: none"> – Traditionelle Begrenzungen – Einzäunung in Verbindung mit Erhaltungsarbeiten – Posten im Zusammenhang mit der Anpflanzung und Bewirtschaftung von Bäumen – Wiederherstellung von Heidelandschaften und Feuchtgebieten – Beseitigung von Unterholz und Farngestrüpp – Umwandlung von Flächen in Heiden und artenreiches Grünland – Wiederherstellung von Landschaften und Landschaftsmerkmalen – Strukturen für spezifische Arten – Veränderungen von Zufahrtswegen zu landwirtschaftlichen Betrieben
Portugal (Festland)	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung der Qualität und des Charakters der Landschaft – Erhaltung von ökologischen Strukturen innerhalb von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungssystemen, um Gebiete von hohem Naturwert zu schützen – Erhaltung spezifischer Lebensräume 	<ul style="list-style-type: none"> – Trockenmauern – Traditionelle Strukturen – Schutz von Gewässerrandstreifen – Einzäunung (zum Schutz vor Wildtieren) – Traditionelle Begrenzungen – Wasserbewirtschaftungsstrukturen
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen – Schutz natürlicher Ressourcen – Anpassung von landwirtschaftlichen Methoden – Erhaltung der Qualität und des Charakters der Landschaft – Förderung des öffentlichen Zugangs und Verständnisses 	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung von landschaftlichen und kulturellen Elementen – Schaffung von Landschaften und Vegetation zur Verbesserung von Biotopen – Wiederherstellung von Deichen – Vorhaben, die die nachhaltige Nutzung von und den öffentlichen Zugang zu Gebieten des ländlichen Naturerbes fördern – Schaffung von dauerhaften Feuchtgebieten – Periodische und wiederkehrende Überflutungen von landwirtschaftlichen Nutzflächen – Beseitigung von Unterholz und Einzäunung – Wiederherstellung von hydrologischen Bedingungen – Umwandlung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Dauergrünland
Italien (Apulien)	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung der biologischen Vielfalt – Schutz und Ausbreitung von Agrarforstsystemen von hohem Naturwert – Landschaftsschutz 	<ul style="list-style-type: none"> – Trockenmauern – Kleine Pflanzenkläranlagen – Maßnahmen in Feuchtgebieten in Form von Türmen zur Beobachtung von Wildtieren und von Wegen – Maßnahmen zur Heckenpflanzung

Zusammenfassung

I
Die nichtproduktiven Investitionen (NPI) sollten keine bedeutende Rendite für die Investoren bringen. Dies bedeutet nicht, dass keine Rendite erwartet und akzeptiert werden kann. Die meisten Investitionen werfen immer eine gewisse Rendite ab, selbst wenn es sich um rein nichtproduktive handelt; als Beispiel kann die Anpflanzung von Hecken aus Bäumen oder Büschen angeführt werden: Beim Form- oder Rückschnitt der Hecken kann Biomasse anfallen, die für die Stromerzeugung nutzbar ist. Es ist daher schwierig, eine vollständig nichtproduktive Investition zu tätigen.

Die Verwaltungsbehörden haben die Möglichkeit, die Beihilfeintensität herabzusetzen; wenn jedoch Umweltziele erreicht werden sollen, ist abzuschätzen, inwieweit sich eine solche Reduzierung auf die Nutzung der Maßnahme auswirkt, um sicherzustellen, dass die Umweltziele erreicht werden.

II
Die Differenz zwischen dem Beihilfehöchstsatz für produktive Investitionen und dem für nichtproduktive Investitionen ist darauf zurückzuführen, dass nichtproduktive Investitionen definitionsgemäß keine bedeutende Rendite bringen sollen. Ohne Festsetzung eines höheren Fördersatzes könnten daher die Agrarumwelt- und Klimaziele nicht erreicht werden.

IV
Gemäß Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Plausibilität der Kosten bei Verwaltungskontrollen anhand eines geeigneten Bewertungssystems z. B. anhand von Referenzkosten, Angebotsvergleichen oder durch einen Bewertungsausschuss zu überprüfen. Diese Bestimmung wurde beibehalten und gilt auch für den Programmplanungszeitraum 2014-2020.

Die Mitgliedstaaten müssen zudem die Förderfähigkeit der Projekte sicherstellen, die Projekte anhand der in Abstimmung mit dem Begleitausschuss aufgestellten Auswahlkriterien bewerten und unter dem Gesichtspunkt der Qualität eine Rangfolge der Projekte festlegen. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und Regionen bei der Programmplanung und Durchführung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission Leitlinien für die Förderfähigkeit und die Auswahl erarbeitet.

V
Wenn die Höhe der Beihilfe auf der Grundlage von Standardkosten und Standardannahmen für Einkommensverluste festgelegt wird, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Berechnungen nur überprüfbare Elemente umfassen, sich auf Zahlen stützen, die mit geeignetem Sachverstand ermittelt wurden, und erforderlichenfalls nach regionalen bzw. lokalen Standortbedingungen differenziert sind.

Wenn die Höhe der Beihilfe auf der Grundlage von vereinfachten Kostenoptionen festgelegt wird, ist eine eingehende Ex-ante-Bewertung des Berechnungsverfahrens vorzunehmen, das bei allen Kosten in der gewählten Kategorie zur Anwendung kommen wird.

Diese Verfahren sollten gewährleisten, dass die entstandenen und geltend gemachten Kosten angemessen sind, und sie sollten dabei helfen, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Zahlungen zu rechtfertigen.

VI
Die Kommission führt in den Mitgliedstaaten Konformitätsprüfungen durch, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben mit den Vorschriften in Einklang stehen. Da bei diesen Prüfungen auch Schwachstellen hinsichtlich der Angemessenheit von Kosten festgestellt wurden, sind bereits finanzielle Berichtigungen in beträchtlichem Umfang angewandt worden; zudem sind mehrere Konformitätsabschlussverfahren noch nicht abgeschlossen, die zu weiteren finanziellen Berichtigungen führen dürften.

VII

Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem liefert Informationen, die bei der Begleitung der Fördervorhaben gesammelt wurden. Eine gründlichere Analyse der Wirksamkeit aller Maßnahmen, gemessen an den Programmzielen, wird zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung vorgenommen. Allerdings sind die Möglichkeiten der Begleitung und Bewertung einerseits und die Risiken eines übermäßigen Verwaltungsaufwands und die angespannte Haushaltslage andererseits gegeneinander abzuwägen. Die Zusammenstellung spezifischer Ergebnisindikatoren für NPI kann aufwändig sein.

VIII

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission die Bestimmungen und Leitlinien zur Angemessenheit der Kosten verstärkt.

Der Prüfungsplan wird auf der Grundlage einer Risikoanalyse aufgestellt, deren wichtigstes Element die Ausgabenhöhe ist. Da NPI mit relativ geringen Beträgen gefördert werden, wird finanziell stärker ins Gewicht fallenden Maßnahmen, bei denen Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem einen größeren finanziellen Schaden für den EU-Haushalt bringen könnten, der Vorrang gegeben.

IX Erster Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der neue Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Chance bietet, Synergieeffekte zwischen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Hinblick auf die Erreichung der politischen Ziele zu verstärken. Nicht alle NPI müssen andere Maßnahmen und Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums direkt ergänzen; in Fällen, in denen diese Komplementarität gegeben ist, wird die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten dazu ermutigen, in ihren jährlichen Durchführungsberichten die Anzahl der NPI-Projekte, die mit der Einhaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in Verbindung stehen, und den entsprechenden Anteil an NPI-Projekten anzugeben.

IX Zweiter Gedankenstrich

Dieser Teil der Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Dritter Gedankenstrich

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Vierter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Mitgliedstaaten legen die Auswahlkriterien in Abstimmung mit dem Begleitausschuss fest, in dem die Kommission in beratender Funktion vertreten ist.

Die Kommission hat als Hilfestellung für die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Programmplanung und der Durchführung der EPLR im Zeitraum 2014-2020 Leitlinien zu den Förder- und Auswahlkriterien bereitgestellt.

Die Kommission wird in den Mitgliedstaaten weiterhin auf der Grundlage ihres Prüfungsplans Konformitätsprüfungen durchführen, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben in Einklang mit den Vorschriften einschließlich geeigneter Verfahren für die Projektauswahl und -bewertung stehen. Die zu prüfenden Maßnahmen und Zahlstellen werden anhand einer Risikoanalyse ermittelt, deren wichtigstes Element die Ausgabenhöhe ist.

IX Fünfter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem für den Zeitraum 2014-2020 dient zur Beobachtung der Durchführung der Maßnahme, während es bei der Bewertung darum geht, die Leistung der Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung der jeweiligen Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums zu prüfen.

IX Sechster Gedankenstrich

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Siebter Gedankenstrich

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Achter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Verwaltungsbehörden haben jedoch die Möglichkeit, die Beihilfeintensität herabzusetzen; wenn aber Umweltziele erreicht werden sollen, ist abzuschätzen, inwieweit sich eine solche Reduzierung auf die Nutzung der Maßnahme auswirkt, um sicherzustellen, dass die Umweltziele erreicht werden.

IX Neunter Gedankenstrich

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Zehnter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird in den Mitgliedstaaten weiterhin auf der Grundlage ihres mehrjährigen Prüfungsplans Konformitätsprüfungen durchführen, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben in Einklang mit den Vorschriften einschließlich der Angemessenheit von Kosten stehen. Die zu prüfenden Maßnahmen und Zahlstellen werden anhand einer Risikoanalyse ermittelt.

IX Elfter Gedankenstrich

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

IX Zwölfter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Kommission berücksichtigt die Feststellungen des Hofes bei der Aufstellung ihres Prüfungsplans in gebührender Weise.

Der mehrjährige Prüfungsplan wird jedoch auf der Grundlage einer Risikoanalyse aufgestellt, bei der die Ausgabenhöhe ein wichtiges Element ist. Da nichtproduktive Investitionen mit relativ geringen Beträgen gefördert werden, wird finanziell stärker ins Gewicht fallenden Maßnahmen, bei denen Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem einen größeren finanziellen Schaden für den EU-Haushalt bringen könnten, der Vorrang gegeben.

Einleitung

08

Die Differenz zwischen dem Beihilfemaximalsatz für produktive Investitionen und dem für nichtproduktive Investitionen ist darauf zurückzuführen, dass nichtproduktive Investitionen definitionsgemäß keine bedeutende Rendite bringen sollen. Ohne Festsetzung eines höheren Fördersatzes könnten daher die Agrarumwelt- und Klimaziele nicht erreicht werden.

Bemerkungen

19

NPI sollen zu den allgemeinen Zielen und Prioritäten der Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. Insofern ergänzen sie andere Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum im Hinblick auf die Erreichung von Agrarumweltzielen (im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auch von Klimazielen). Zwischen NPI und anderen Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum können Synergieeffekte erzielt werden, indem eine Verbindung zwischen der Durchführung der betreffenden Vorhaben hergestellt wird (z. B. indem NPI-Projekte an die Bedingung geknüpft werden, dass Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen einzuhalten sind); NPI können aber auch als eigenständige Maßnahme zu Zielen im Agrarumwelt- und Klimabereich, zu Natura 2000 und zu Systemen mit einem hohen Naturschutzwert beitragen.

21

Siehe gemeinsame Antwort auf Ziffer 19.

22

Die Kommission ist der Auffassung, dass Überschneidungen von Verpflichtungen, die eine Doppelförderung nach sich ziehen, grundsätzlich auszuschließen sind.

Die Ziele der Maßnahmen 214 und 216 unterscheiden sich voneinander und sind in den EPLR klar beschrieben. Fördermittel im Rahmen der Maßnahme 214 sind für die Erhaltung (unter anderem) von bestehenden Trockenmauern bestimmt, wohingegen NPI für die Wiederherstellung/Sanierung von Trockenmauern getätigt werden können. In einigen Fällen kann eine klare Abgrenzung schwierig sein und einen erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

23

Siehe gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 19.

24

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind Auswahlkriterien für die Förderung von NPI verbindlich vorgeschrieben.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 19.

Kasten 3 a)

In Anbetracht des Beitrags, der von nichtproduktiven Investitionen im Hinblick auf die Erreichung von Umweltzielen erwartet wird, könnte die Nutzung in ernstzunehmender Weise beeinträchtigt werden, wenn Durchführbarkeitsstudien von den förderfähigen Kosten ausgeschlossen würden.

Durchführbarkeitsstudien sollen bei der Entscheidung über die Durchführung oder Nichtdurchführung einer Investition helfen. Eine Durchführbarkeitsstudie kann zu der Schlussfolgerung führen, dass die Investition nicht zur Erreichung der Ziele der Fördermaßnahme beitragen wird. Fälle, in denen in der Durchführbarkeitsstudie eine positive Schlussfolgerung zu der Investition gezogen wurde und die betreffende Investition dann nicht getätigt wurde, sind von Fall zu Fall zu analysieren. Als Grund für die Nichtumsetzung des Projekts, das Gegenstand einer Durchführbarkeitsstudie war, könnte unter anderem Mittelknappheit in Frage kommen.

27

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten empfohlen, auf der Grundlage der fundierten Kosten-Nutzen-Analysen zusätzliche Indikatoren zu erarbeiten. Die Festlegung zusätzlicher Basisindikatoren für alle Teilmaßnahmen ist jedoch nicht immer möglich und würde einen erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

Kasten 4

Zu bestimmten Umweltmerkmalen wie z. B. Steinmauern liegen selten umfassende statistische Daten vor; zudem ist ihre Erfassung kostenaufwändig.

28

Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ist eines der Instrumente, die eine Bewertung der Auswirkungen von Investitionen ermöglichen.

Die Ergebnisindikatoren, z. B. die Größe der Fläche (in Hektar) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, sind relevant, da sie in die Bewertungen zur Ermittlung der Beiträge der betreffenden Maßnahmengruppe einfließen.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 27.

30

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 waren die Ergebnisse noch nicht messbar. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind 2017 und 2019 erweiterte Durchführungsberichte als Ersatz für die Halbzeitbewertung vorgesehen.

31

Die Ermittlung spezifischer Ergebnisindikatoren für NPI kann mit einem großen Aufwand verbunden sein. Eine eingehendere Analyse der Wirksamkeit aller Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der Programmziele wird zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung erfolgen.

33

Auch wenn die Förderkriterien bei den Projekten nicht immer erfüllt wurden, kann es sein, dass sie zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen beigetragen haben.

34

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 33.

36

Obschon NPI definitionsgemäß keine bedeutende Rendite bringen sollen, kann eine gewisse begrenzte Rendite nicht ausgeschlossen werden. Wenn die Rendite die positiven Auswirkungen auf die Umwelt überwiegt, sollte die betreffende Investition im Rahmen der Maßnahme 121 gefördert werden. Die Abgrenzung zwischen den beiden Maßnahmen wird zum Zeitpunkt der Genehmigung der Programme geprüft.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 37 und Ziffer 38

Obschon die NPI keine produktiven Merkmale aufweisen sollten, ist mit jeder Investition zumindest ein geringfügiges Element von „Produktivität“ verbunden. Derartige Investitionen sollten dennoch überwiegend nichtproduktiv bleiben, und ihre „produktiven“ oder gewinnbringenden Merkmale sollten begrenzt sein.

Die Verwaltungsbehörden haben die Möglichkeit, die Beihilfeintensität herabzusetzen; wenn jedoch Umweltziele erreicht werden sollen, ist abzuschätzen, inwieweit sich eine solche Reduzierung auf die Nutzung der Maßnahme auswirkt, um sicherzustellen, dass die Umweltziele erreicht werden.

Die Differenz zwischen dem Beihilfehöchstsatz für produktive Investitionen und dem für nichtproduktive Investitionen ist darauf zurückzuführen, dass nichtproduktive Investitionen definitionsgemäß keine bedeutende Rendite bringen sollen. Ohne Festsetzung eines höheren Fördersatzes könnten daher die Agrarumwelt- und Klimaziele nicht erreicht werden.

39

Siehe gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 37 und Ziffer 38.

41

Siehe gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 37 und Ziffer 38.

41 Dritter Gedankenstrich

Wenn der Umweltnutzen der Maßnahme deutlich überwiegt, können Wasserbehörden selbst oder zusammen mit Landwirten ungeachtet eines potenziellen verbleibenden wirtschaftlichen Vorteils Begünstigte sein.

42

Die Kommission führt in den Mitgliedstaaten Konformitätsprüfungen durch, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben mit den Vorschriften in Einklang stehen. Da auch bei diesen Prüfungen Schwachstellen hinsichtlich der Angemessenheit von Kosten festgestellt wurden, sind bereits finanzielle Berichtigungen in beträchtlichem Umfang angewandt worden; zudem sind mehrere Konformitätsabschlussverfahren noch nicht abgeschlossen, die zu weiteren finanziellen Berichtigungen führen dürften.

50

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 33.

51

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden folgende Maßnahmen eingeleitet, um Schwachstellen in der Planung, Verwaltung, Begleitung und Bewertung der NPI-Förderung zu beseitigen:

- Die maßnahmenspezifischen Leitlinien und horizontalen Leitlinien mit Informationen über die Beihilfevoraussetzungen und Auswahlkriterien sowie Leitlinien für Investitionen einschließlich NPI wurden erstellt.
- Eine gemeinsame Ex-ante-Bewertung der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle wurde verbindlich vorgeschrieben, um die Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit aller im EPLR enthaltenen Maßnahmen zu gewährleisten.

- Durch die Vorgabe präziser Ziele für die Programme und die Berichterstattung während des gesamten Programmplanungszeitraums auf der Grundlage eines rationell gestalteten gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems wurde der ergebnisorientierte Ansatz verstärkt.
- Ziel der Analyse der Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren (SWOT-Analyse) der EPLR ist es, Grundlagen für die Begleitung und Bewertung des Programms zu schaffen.

52

Maßnahmen zur Korrektur potenzieller Schwachstellen können durch Änderungen der Programme auch nach ihrer Genehmigung ergriffen werden.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 51.

55

In einigen Mitgliedstaaten wurden die Kontrollierbarkeit und Überprüfbarkeit der NPI und zugehöriger Wartungsverträge bei den Verhandlungen über die Programme für den Zeitraum 2014-2020 erörtert.

56

Die Kommission führt die Konformitätsprüfungen in den Mitgliedstaaten durch, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben mit den Vorschriften in Einklang stehen. Wenn bei diesen Prüfungen Schwachstellen festgestellt werden, kommen finanzielle Berichtigungen zur Anwendung.

Die zu prüfenden Maßnahmen und Zahlstellen werden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ermittelt. Hierbei werden die Risikofaktoren, z. B. die Bedeutung in finanzieller Hinsicht, die Qualität der Kontrollsysteme, die Merkmale der Zahlstelle, die Art der Maßnahmen (ihre Komplexität) und etwaige weitere Informationen und Feststellungen anderer Stellen berücksichtigt. Die finanzielle Bedeutung spielt bei der Quantifizierung des Risikos eine wichtige Rolle. Dies bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit, in der Rangfolge hoch eingestuft und einer Prüfung unterzogen zu werden, bei hohen Ausgaben größer ist.

Die Maßnahme 216 wurde in den ersten Jahren des Zeitraums 2007-2013 bei den Konformitätsprüfungen nicht berücksichtigt, da der Schwerpunkt in diesem Zeitraum auf Agrarumweltmaßnahmen lag, die über 50 % der für die Achse 2 gemeldeten Ausgaben ausmachen. Die Maßnahme 216 war 2014-2015 Gegenstand der Prüfung.

57

Die Tatsache, dass die Prüfung noch andauert, bedeutet nicht, dass der Mitgliedstaat nicht über die vorläufigen Ergebnisse unterrichtet wäre. Im Falle Portugals wurde das Feststellungsschreiben im April 2014 übermittelt, und im September 2014 hat das bilaterale Treffen zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission stattgefunden. Im Falle Englands wurde das Feststellungsschreiben im Juli 2014 verschickt, und im Dezember 2014 hat das bilaterale Treffen stattgefunden.

58

Für die Klärung von Problemen und Schlussfolgerungen aus gewonnenen Erfahrungen sind Begleitausschüsse, in denen in der Entwicklung des ländlichen Raums tätige Verwalter, im weiteren Sinne an der Entwicklung des ländlichen Raums Beteiligte und in beratender Funktion die Kommissionsdienststellen vertreten sind, besser geeignet.

Im Wesentlichen ist die Tatsache, dass zur Halbzeitbewertung nicht genügend Informationen über die Leistung vorlagen, auf den Zeitplan zurückzuführen. Erstens ist für die Einleitung und den Beginn der Durchführung eine gewisse Mindestzeit erforderlich, und zweitens stellen sich messbare Ergebnisse bei allen Maßnahmen, insbesondere aber bei Maßnahmen im Umweltsektor, erst nach einer gewissen Zeit ein.

60

Siehe Antwort auf Ziffer 19.

61

Siehe Antwort auf Ziffer 22.

62

Siehe gemeinsame Antwort auf Ziffer 27 und Ziffer 28.

63

Die Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen oder Teilmaßnahmen erfolgt anhand der Programmziele, zu denen sie beigetragen haben. Die Ziele werden für Schwerpunkte definiert, für die im Voraus Vorgaben gemacht werden. Die Fortschritte bei der Programmdurchführung werden regelmäßig mit diesen Vorgaben verglichen. Diese Vorgehensweise spiegelt die Ergebnisorientierung der Politik wider und ermöglicht eine bessere Berücksichtigung der kombinierten Auswirkungen von Maßnahmen im Hinblick auf die relevanten Ziele.

Die Mitgliedstaaten können für einige wichtige Maßnahmen zusätzliche programmspezifische Indikatoren festlegen. Diese sollten jedoch nicht systematisch für alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen gefordert werden, um bei den Kosten der Begleitung/Bewertung ein vernünftiges Maß zu wahren und übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Wenn sich zeigt, dass die Programmleistungen gemessen an den Vorgaben unzureichend sind, können die Verwaltungsbehörden die einzelnen Maßnahmen/Teilmaßnahmen näher prüfen, um die Problemursachen festzustellen und gezielte Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

Ex-post-Prüfer werden die Leistung einzelner Maßnahmen/Teilmaßnahmen genauer untersuchen.

Zudem sind die in den Vorschriften oder von den Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren nur der Ausgangspunkt für eine Bewertung. Die Prüfer können zusätzliche Informationen sammeln z. B. durch Fallstudien.

Kasten 10

Im Zeitraum 2014-2020 wird sich die Begleitung auch auf die Gesamtausgaben erstrecken, die für Teilmaßnahmen einschließlich nichtproduktiver Investitionen (4.4) getätigt wurden. Indikatoren sind eine Komponente des Begleitungs- und Bewertungssystems.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 63.

65

Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 hat die Kommission die Mitgliedstaaten wiederholt an die Verpflichtung erinnert, echte Auswahlkriterien festzulegen, um sicherzustellen, dass eine Rangfolge der Projekte aufgestellt werden kann, wenn die Mittel die Finanzierung aller förderfähigen Projektanträge nicht zulassen. Als Hilfestellung für die Mitgliedstaaten bei der Vermeidung einer mangelhaften Anwendung der Auswahlkriterien und unter Berücksichtigung früherer Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs hat die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 Leitlinien für die Förderfähigkeit und die Auswahl erarbeitet.

Die Kommission kann die Anwendung von Auswahlkriterien bei ihren Prüfungen berücksichtigen. Bei Prüfungen von Investitionsmaßnahmen tut sie dies in der Tat systematisch. Die Kommission hat bei mehreren Mitgliedstaaten aufgrund von Mängeln bei der Anwendung von Auswahlkriterien Berichtigungsmaßnahmen angewandt.

66

Im Falle Dänemarks basiert die Projektauswahl auf einer Gegenüberstellung der Kostenwirksamkeit der Projekte mit den Zielen der Maßnahme (Beispiel: Fläche des geschaffenen Biotops/Projektkosten).

67

Siehe gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 37 und Ziffer 38.

68

Dänemark hat das EPLR durch die Reduzierung der Zahl der möglichen zu fördernden NPI vereinfacht. Dies könnte zum Teil erklären, weshalb die Vielfalt der Beihilfesätze gegenüber dem vorherigen EPLR zurückgeht.

71

In Anbetracht des Beitrags, der von dieser Teilmaßnahme im Hinblick auf die Erreichung von Umweltzielen erwartet wird, könnte die Nutzung in ernstzunehmender Weise beeinträchtigt werden, wenn Durchführbarkeitsstudien von den förderfähigen Kosten ausgeschlossen würden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Absicht Dänemarks, Durchführbarkeitsstudien für nichtproduktive Investitionen zu fördern, in Einklang mit den Vorschriften steht: Geförderte Durchführbarkeitsstudien sollten dazu beitragen können, negative Schlussfolgerungen zu Investitionen zu ziehen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

72

Die NPI sollten keine bedeutende Rendite für die Investoren bringen. Dies bedeutet nicht, dass keine Rendite erwartet und akzeptiert werden kann. Die meisten Investitionen werfen immer eine gewisse Rendite ab, selbst wenn es sich um rein nichtproduktive handelt; als Beispiel kann die Anpflanzung von Hecken aus Bäumen oder Büschen angeführt werden: Beim Form- oder Rückschnitt der Hecken kann Biomasse anfallen, die für die Stromerzeugung nutzbar ist. Es ist daher schwierig, eine vollständig nichtproduktive Investition zu tätigen.

Die Verwaltungsbehörden haben die Möglichkeit, die Beihilfeintensität herabzusetzen; wenn jedoch Umweltziele erreicht werden sollen, ist abzuschätzen, inwieweit sich eine solche Reduzierung auf die Nutzung der Maßnahme auswirkt, um sicherzustellen, dass die Umweltziele erreicht werden.

74

Bei den Agrarumweltzielen, zu deren Erreichung die NPI beitragen sollen, ist die Komplementarität mit anderen Maßnahmen für die Entwicklung für den ländlichen Raum nicht immer erforderlich. In den meisten Fällen war NPI-Förderung mit Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen verknüpft. Es ist jedoch möglich, die Ziele von NPI ohne eine Verbindung mit anderen Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum zu erreichen. Die Förderung des Erwerbs von Zäunen, die große Fleischfresser davon abhalten sollen, Vieh zu reißen, trägt zum Beispiel für sich genommen auch ohne Verbindung mit anderen Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum zum Agrarumweltziel bei. NPI-Förderung kann auch für eine eigenständige Teilmaßnahme gewährt werden, die zu Agrarumwelt- und Klimazielen beiträgt.

Empfehlung 1 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der neue Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Chance bietet, Synergieeffekte zwischen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Hinblick auf die Erreichung der politischen Ziele zu verstärken. Nicht alle NPI müssen andere Maßnahmen und Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums direkt ergänzen; in Fällen, in denen diese Komplementarität gegeben ist, wird die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten dazu ermutigen, in ihren jährlichen Durchführungsberichten die Anzahl der NPI-Projekte, die mit der Einhaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in Verbindung stehen, und den entsprechenden Anteil an NPI-Projekten anzugeben.

Empfehlung 1 b)

Dieser Teil der Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

75

Die Kommission ist der Auffassung, dass nur die Projekte, die die Auswahlkriterien erfüllen, gefördert werden sollten, und dass die Auswahlverfahren klar und transparent sein sollten.

Im rechtlichen Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird die Auswahl von Maßnahmen deutlicher erläutert; zudem wurden Mitgliedstaaten und Regionen umfassende Leitlinien an die Hand gegeben, um sicherzustellen, dass nur die besten Maßnahmen und Investitionen, die zur Erreichung der Ziele und Prioritäten der Programme beitragen, ausgewählt werden.

Empfehlung 2 a)

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

Empfehlung 2 b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Mitgliedstaaten legen die Auswahlkriterien in Abstimmung mit dem Begleitausschuss fest, in dem die Kommission in beratender Funktion vertreten ist.

Die Kommission hat Leitlinien zu den Förder- und Auswahlkriterien als Hilfestellung für die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Programmplanung und der Durchführung der EPLR im Zeitraum 2014-2020 erarbeitet.

Die Kommission wird in den Mitgliedstaaten weiterhin auf der Grundlage ihres Prüfungsplans Konformitätsprüfungen durchführen, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben in Einklang mit den Vorschriften einschließlich geeigneter Verfahren für die Projektauswahl und -bewertung stehen. Die zu prüfenden Maßnahmen und Zahlstellen werden anhand einer Risikoanalyse ermittelt, deren wichtigstes Element die Ausgabenhöhe ist.

76

Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem liefert Informationen, die bei der Begleitung der Förderprojekte gesammelt wurden. Eine gründlichere Analyse der Wirksamkeit aller Maßnahmen, gemessen an den Programmzielen, wird zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung vorgenommen. Allerdings sind die Möglichkeiten der Begleitung und Bewertung einerseits und die Risiken eines übermäßigen Verwaltungsaufwands und die angespannte Haushaltslage andererseits gegeneinander abzuwägen. Die Zusammenstellung spezifischer Ergebnisindikatoren für NPI kann aufwändig sein.

77

Eine gründlichere Analyse der Wirksamkeit aller Maßnahmen, gemessen an den Programmzielen, wird zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung erfolgen.

Empfehlung 3 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem für den Zeitraum 2014-2020 dient zur Beobachtung der Durchführung der Maßnahme, während es bei der Bewertung darum geht, die Leistung der Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung der jeweiligen Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums zu prüfen.

Empfehlung 3 b)

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

78

Die Kommission führt in den Mitgliedstaaten Konformitätsprüfungen durch, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben mit den Vorschriften in Einklang stehen. Da bei diesen Prüfungen auch Schwachstellen hinsichtlich der Angemessenheit von Kosten festgestellt wurden, sind bereits finanzielle Berichtigungen in beträchtlichem Umfang angewandt worden; zudem sind mehrere Konformitätsabschlussverfahren noch nicht abgeschlossen, die zu weiteren finanziellen Berichtigungen führen dürften.

79

Um sicherzustellen, dass Angebote ausgewählt werden, die unter dem Gesichtspunkt der Kosten gerechtfertigt und angemessen sind, genügt es, eines der Verfahren für die Angebotsauswahl (z. B. Vergleich verschiedener Angebote, Bewertung durch den Bewertungsausschuss oder Vergleich von Referenzkosten mit den Kosten ähnlicher Projekte) anzuwenden. Die Auferlegung mehrerer Verpflichtungen kann einen unnötigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

80

Obschon die NPI keine produktiven Merkmale beinhalten sollten, ist es schwierig, eine Investition ohne ein Element von „Produktivität“ zu tätigen. Eine rein nichtproduktive Investition ist mit anderen Worten kaum vorstellbar.

Dennoch sollten derartige Investitionen überwiegend nichtproduktiv bleiben, und ihre „produktiven“ oder gewinnbringenden Merkmale sollten begrenzt sein. Auch sollten der Verwaltungsaufwand und die Komplexität nicht unterschätzt werden, die damit verbunden sind, die Rendite aus den zuschussfähigen Ausgaben herauszurechnen.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten bei den Berechnungen und Zahlungen der Zuschüsse die vereinfachten Kostenoptionen anwenden. In diesem Fall ist zunächst eine faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnung anzustellen.

Empfehlung 4 a)

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

Empfehlung 4 b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Empfehlung 4 c)

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

Empfehlung 4 d)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat damit begonnen, sie umzusetzen.

Bei der Prüfung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission den Abschnitt über die Kontrollierbarkeit und Überprüfbarkeit der Maßnahmen geprüft. Wenn diese Erklärung fehlte oder nicht ausführlich genug war, wurden die Mitgliedstaaten ersucht, zusätzliche Angaben zu machen.

Empfehlung 4 e)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird in den Mitgliedstaaten weiterhin auf der Grundlage ihres mehrjährigen Prüfungsplans Konformitätsprüfungen durchführen, um nachzuprüfen, dass die getätigten Ausgaben in Einklang mit den Vorschriften einschließlich der Angemessenheit der Kosten stehen. Die zu prüfenden Maßnahmen und Zahlstellen werden anhand einer Risikoanalyse ermittelt.

81

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission die Bestimmungen und Leitlinien zur Angemessenheit der Kosten verstärkt, womit einigen der vom Hof festgestellten Schwachstellen abgeholfen sein dürfte.

Der Prüfungsplan wird auf der Grundlage einer Risikoanalyse aufgestellt, deren wichtigstes Element die Ausgabenhöhe ist. Da NPI mit relativ geringen Beträgen gefördert werden, wird finanziell stärker ins Gewicht fallenden Maßnahmen, bei denen Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem einen größeren finanziellen Schaden für den EU-Haushalt bringen könnten, der Vorrang gegeben.

Empfehlung 5 a)

Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten.

Empfehlung 5 b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zum Teil zu.

Die Kommission berücksichtigt die Feststellungen des Hofes zur Aufstellung ihres Prüfungsplans in gebührender Weise.

Der mehrjährige Prüfungsplan wird jedoch auf der Grundlage einer Risikoanalyse aufgestellt, bei der die Ausgabenhöhe ein wichtiges Element ist. Da NPI mit relativ geringen Beträgen gefördert werden, wird finanziell stärker ins Gewicht fallenden Maßnahmen, bei denen Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem einen größeren finanziellen Schaden für den EU-Haushalt bringen könnten, der Vorrang gegeben.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Nichtproduktive Investitionen (NPI) sind Investitionen, die weder zur Erwirtschaftung bedeutender Erträge oder Einnahmen führen noch den Wert des Betriebs des Begünstigten erheblich steigern, sich aber positiv auf die Umwelt auswirken. Öffentliche Mittel für NPI werden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und mittels nationaler Kofinanzierung bereitgestellt. Diese öffentliche Unterstützung deckt oft 100 % der Gesamtinvestitionskosten ab. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass NPI-Beihilfen zwar zur Erreichung von Zielen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen haben, jedoch nicht auf kosteneffiziente Weise. Zu diesem Ergebnis gelangt er, weil die Kosten bei 75 % der besuchten Projekte unangemessen hoch waren. Darüber hinaus wurden viele dieser Projekte vollständig mit öffentlichen Mitteln finanziert, obwohl sie offensichtlich gewinnbringende Merkmale aufwiesen. Der Hof unterbreitet fünf Empfehlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Kosteneffizienz von NPI, die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 finanziert werden, zu verbessern.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen