FI 2015 nro 20

Erityiskertomus

Maatalouden kehittämiseen suunnattavan EU-tuen kustannusvaikuttavuus ei-tuotannollisten maatalousinvestointien alalla

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3238-0	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/466655	QJ-AB-15-017-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-3288-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/906705	QJ-AB-15-017-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3287-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/934976	QJ-AB-15-017-FI-E

© Euroopan unioni, 2015
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

FI 2015 nro 20

Erityiskertomus

Maatalouden kehittämiseen suunnattavan EU-tuen kustannusvaikuttavuus ei-tuotannollisten maatalousinvestointien alalla

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tarkastustiimi

02

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Augustyn Kubik. Jaosto on erikoistunut luonnonvarojen suojelun ja hallinnan menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Kinštin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, kabinettiavustaja Bernard Moya, yksikönpäällikkö Davide Lingua ja tiiminvetäjä Paulo Oliveira. Tarkastustiimiin kuuluivat Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane ja Zoltan Papp. Sihteeripalveluista vastasi Murielle Siffert.

Sisällys

Kohta

Sanasto

I–IX **Tiivistelmä**

1–9 **Johdanto**

1–9 Ei-tuotannollisille maatalousalan investoinneille tarkoitettu EU:n tuki

10–14 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

15–71 **Huomautukset**

15–34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viitteitä ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen vaikuttavuudesta, vaikka valintamenettelyissä ja seurantavälineissä oli puutteita

17–18 Maatalouden ympäristötarpeet on määritetty yleisluontoisesti, mutta jäsenvaltiot kohdensivat tuen rajoittamalla tukikelpoisten ei-tuotannollisten investointien tyyppiä

19–23 Kaikki neljä tarkastuskohteena ollutta jäsenvaltiota viittasivat ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen täydentävyyteen, mutta maista ainoastaan kaksi sovelsi sitä operatiivisella tasolla edistääkseen synergioita muiden tukijärjestelmien kanssa

24 Tarkastuskohteena olleiden jäsenvaltioiden soveltamien valintamenettelyjen puutteet johtivat tukeen oikeuttamattomien tai ilman riittäviä perusteita valittujen ei-tuotannollisten investointien tukemiseen

25–31 Käytettävissä ei ollut relevanttia tietoa, joka olisi osoittanut, mitä ei-tuotannollisille investoinneille tarkoitetun EU:n tuen avulla on saavutettu EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla

32–34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin viitteitä siitä, että 71 prosenttia tarkastetuista ei-tuotannollisista investoinneista edisti maatalousmaan kestävään käyttöön liittyviä tavoitteita

35–50 Tuettujen ei-tuotannollisten investointien kulut olivat tarkastetuissa jäsenvaltioissa usein kohtuuttoman suuria tai puutteellisesti perusteltuja

39-41 Ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavan julkisen rahoituksen osuus on suuri, vaikka investointeihin liittyy joissakin tapauksissa tuottavia osatekijöitä

42–48 Tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot rahoittivat investointeja, joiden kustannukset olivat liian suuria tai puutteellisesti perusteltuja

49–50 Kustannusten kohtuullisuudessa ilmeni ongelmia useimmissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotokseen kuuluneista ei-tuotannollisista investoinneista

Sisällys

51–71 **Ohjelmakaudella 2007–2013 ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kustannusvaikuttavuutta heikentäneitä puutteita ei ollut korjattu vielä ohjelmakauden 2014–2020 alkuun mennessä**

60–61 **Synergioita edistävä täydentävyys ei aina toteutunut operatiivisella tasolla**

62–64 **Panos- ja tuotostietojen lisäksi käytössä ei ole tarkoituksenmukaisia indikaattoreita tai tuloksellisuustietoja**

65–66 **Valintamenettelyissä oli puutteita**

67–68 **Tukimääriä ei mukauteta investointien tuloa tuottavien osatekijöiden perusteella**

69–70 **Kohtuuttomat tai puutteellisesti perustellut kustannukset**

71 **Tukikelpoisuuteen vaikuttava lisäongelma**

72–81 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I — Ei-tuotannollisia maatalousinvestointeja koskevan maaseuturahaston tukitoimenpiteen pääpiirteet

Liite II — Yhteenveto paikan päällä tarkastetuista ei-tuotannollisista investoinneista

Liite III — Jäsenvaltioittain jaoteltu yhteenveto ei-tuotannollisia investointeja koskevista tarpeista, tavoitteista ja investointityypeistä

Komission vastaukset

Sanasto

05

Arviointi: Evidenssin säännöllinen kerääminen ja analysointi tarkoituksena tehdä johtopäätöksiä tukitoimenpiteiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta.

CMEF: Yhteinen seuranta- ja arviointikehys (Common Monitoring and Evaluation Framework). Yksittäinen kehys, jonka avulla seurattiin ja arvioitiin maaseudun kehittämistoimenpiteitä ohjelmakaudella 2007–2013. Tavoitteena oli parantaa ohjelmien tuloksellisuutta, varmistaa tilivelvollisuus ja mahdollistaa tavoitteiden saavuttamisen arviointi.

Ei-tuotannolliset investoinnit: Maaseuturahaston toimenpiteestä 216 tuettavat ei-tuotannolliset investoinnit.

Ennakkoarviointi: Maaseudun kehittämisohjelman laadintaan kuuluva vaihe, jonka tarkoituksena on talousarviovarojen kohdentamisen optimointi ja ohjelman laadun parantaminen.

Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa: EU:n talousarvion toteuttamismenetelmä, jossa komissio siirtää talousarvion toteuttamistehtäviä jäsenvaltioille; komissiolla on kuitenkin lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta.

Hallintoviranomainen: Kansallinen tai alueellinen elin, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan maaseudun kehittämisohjelmaa.

Kustannus-vaikuttavuusanalyysi: Analyysissä verrataan toimenpiteen kustannuksia ja vaikuttavuutta. Siinä arvioidaan, missä määrin toimenpiteen avulla voidaan katsoa saatavan vastinetta rahalle. Tässä tarkastuksessa ei-tuotannollisia investointeja pidetään kustannusvaikuttavina, kun i) investoinnit ovat vaikuttavia (katso vaikuttavuuden määritelmä jäljempänä), ja ii) ei ole evidenssiä siitä, että samat investoinnit olisi voitu toteuttaa pienemmin kustannuksin. Jos samat investoinnit olisi voitu toteuttaa pienemmin kustannuksin, kyseisten investointien avulla rahalle saatava vastine heikkenee, koska samat tavoitteet ja/tai tulokset olisi voitu saavuttaa pienemmin kustannuksin.

Maaseudun kehittämisohjelma: Jäsenvaltion tai alueviranomaisten laatima ja komission hyväksymä asiakirja, joka koskee maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpanon suunnittelua ja valvontaa.

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

Maaseuturahastoa koskeva asetus: Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.

Ohjelmakausi: Euroopan unionin toimintapolitiikkojen, kuten maaseudun kehittämispolitiikan, suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskeva monivuotinen kehys.

Seuranta: Tukitoimenpiteen resurssien, tuotosten ja tulosten säännöllinen tarkastelu.

Tehokkuus: Parhaan mahdollisen kustannusvaikuttavuuden saavuttaminen.

Toimenpide: Tukijärjestelmä toimintapolitiikan täytäntöönpanoa varten. Kussakin toimenpiteessä vahvistetaan erityiset säännöt, joita on noudatettava rahoituskelpoisissa hankkeissa tai toiminnoissa. Toimenpiteitä on kahta päätyyppiä: investointitoimenpiteet ja pinta-alatuki.

Sanasto

Tulokset: Tukitoimenpiteellä suoraan aikaansaatu vaikutus tai muutos.

Vaikuttavuus: Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Tässä tarkastuksessa katsotaan vaikuttaviksi tukikelpoiset ei-tuotannolliset investoinnit, jotka kohdistuvat maaseudun ympäristötarpeeseen ja/tai edistävät jäsenvaltion maaseudun kehittämisohjelmassaan yksilöimän maaseudun ympäristötavoitteen saavuttamista.

Väliarviointi: Arviointiraportti, joka on osa jatkuvaa arviointia. Väliarvioinnissa ehdotetaan toimenpiteitä maaseudun kehittämisohjelmien ja niiden täytäntöönpanon laadun parantamiseksi.

Tiivistelmä

I

Jäsenvaltiot voivat käyttää EU:n määrärahoja maaseudun kehittämispolitiikan yhteydessä myöntääkseen avustuksia, joilla katetaan ei-tuotannollisista investoinneista aiheutuvia kuluja. Ei-tuotannolliset investoinnit ovat investointeja, joista ei kerry huomattavaa tuottoa tai tuloa tai jotka eivät lisää merkittävästi edunsaajan maatilan arvoa, mutta joiden ympäristövaikutus on myönteinen. Ei-tuotannollisten investointien olisi erityisesti täydennettävä toimia, joiden avulla tuetaan maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista tai mahdollisten muihin ympäristöjärjestelmien liittyvien sitoumusten toteuttamista, taikka niiden olisi edistettävä suojelualueiden ympäristöarvoa.

II

Ei-tuotannollisiin investointeihin tarkoitettua julkista tukea maksetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) ja kansallisen osarahoituksen avulla. Ei-tuotannollisiin investointeihin ohjattavan julkisen tuen määrä on huomattavasti suurempi kuin muihin tuottaviin investointeihin suunnattava tuki; tuen osuus on usein 100 prosenttia kokonaisinvestointikustannuksista. Ohjelmakaudella 2007–2013 ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattiin noin 860 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Tässä tarkastuksessa arvioitiin ympäristötavoitteiden saavuttamista tukevien ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuutta ohjelmakaudella 2007–2013.

III

Tarkastuksen johtopäätökset perustuvat hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin niissä neljässä jäsenvaltiossa, jotka käyttivät 80 prosenttia ei-tuotannollisiin investointeihin tarkoitettujen maaseuturahaston varojen kokonaismäärästä, sekä tarkastuskäynteihin, jotka kohdistettiin yleisimmin rahoitettuihin 28 ei-tuotannolliseen hankkeeseen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ei-tuotannollinen tuki on kaiken kaikkiaan edistänyt maatalousmaan kestävää käyttöä koskevien ympäristötavoitteiden saavuttamista, mutta edistäminen ei ole tapahtunut kustannusvaikuttavalla tavalla.

IV

Ei-tuotannollisten investointien täydentävä tehtävä ei aina toteutunut jäsenvaltioissa synergiassa muiden tukijärjestelmien kanssa. Jäsenvaltiot kuitenkin kohdensivat ei-tuotannollisiin investointeihin liittyviä varoja sellaisiin investointeihin, joiden avulla oli mahdollista kohdentaa vaikuttavia toimia maassa vallitseviin maatalouden ympäristötarpeisiin. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että jäsenvaltiot korvasivat kohtuuttoman suuria tai puutteellisesti perusteltuja investointikustannuksia. Tämän seurauksena ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki ei ollut kustannusvaikuttavaa. Lisäksi valintamenettelyjen puutteet johtivat siihen, että jäsenvaltiot rahoittivat ei-tuotannollisia investointihankkeita, jotka eivät olleet oikeutettuja EU:n rahoitukseen, tai valitsivat hankehakemuksia tarkistamatta asianmukaisesti, että niiden yhteydessä oli noudatettu ratkaisevia valintakriteereitä.

V

Tarkastuksessa havaittiin, että 71 prosenttia tarkastuskäynnin kohteena olleista hankkeista edisti maatalouden ympäristötavoitteiden, kuten maiseman ja biologisen monimuotoisuuden suojelun, saavuttamista. Jotta hankkeet edistäisivät tavoitteita kustannusvaikuttavalla tavalla, on olennaista, että tuettujen ei-tuotannollisten investointien kulut ovat kohtuullisia ja perusteltuja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi selviä merkkejä kohtuuttomista kuluista 75 prosentissa näistä hankkeista. Tarkastetuista 28 hankkeesta ainoastaan viisi (18 prosenttia) osoittautui näin ollen kustannusvaikuttaviksi.

VI

Ei-tuotannollisten investointien kulujen kohtuullisuuteen liittyvät ongelmat eivät välttämättä rajoitu yksinomaan poimittuun hankeotokseen, sillä yksilöidyt konkreettiset tapaukset ovat seurausta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista. Jäsenvaltiot esimerkiksi korvasivat investointikuluja yksikkökustannusten perusteella, jotka olivat huomattavasti tosiasiallisia markkinakustannuksia suurempia, tai eivät tarkistaneet ilmoitettujen kulujen tosiasiallisuutta asianmukaisesti taikka hyväksyivät investoinnin toteuttamista koskevan kalleimman tarjouksen vaatimatta edunsaajilta perusteita tai vertaamatta esitettyjä kuluja viitearvoihin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa useita tapauksia, joissa aivan ilmeisesti voittoa tuottaville ei-tuotannollisille investoinneille maksettiin tämäntyyppisille investoinneille tarkoitetun tuen enimmäismäärä. Tämä merkitsi, että investoinnit rahoitettiin useimmissa tapauksissa kokonaisuudessaan julkisin varoin.

Tiivistelmä

VII

Saatavilla ei ollut tuloksellisuustietoja, jotka olisivat osoittaneet, mitä ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen avulla on saavutettu EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Käytettävissä olleiden seurantaindikaattoreiden avulla mitattiin ainoastaan panos- ja tuotostietoja, kuten julkisten menojen määrää, tukea saavien tilojen lukumäärää ja investoinnin kokonaisvolyymiä. Erillisten tulosindikaattoreiden puuttuminen johti siihen, että jotkin jäsenvaltiot yhdistivät ei-tuotannollisten investointien tuloksellisuuden arvioinnin muihin ympäristöohjelmiin olettaen toiveikkaasti, että tuloksellisuus olisi kaikissa tapauksissa sama.

VIII

Maaseuturahaston tuki ei-tuotannollisille investoinneille jatkuu ohjelmakaudella 2014–2020, mutta komissio ja jäsenvaltiot eivät ole vielä korjanneet suurinta osaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista puutteista. Pääsyynä tähän on, että ne eivät pyrkineet riittävän hyvin yksilöimään puutteita oikea-aikaisesti, jotta tarvittavat korjaavat toimet olisi voitu toteuttaa ennen uuden ohjelmakauden alkua. Toisaalta voidaan todeta, että jäsenvaltiot eivät ole analysoineet havaittujen sääntöjenvastaisuuksien syitä omien kontrolliensa avulla parantaakseen järjestelmän hallinnointia. Toisaalta komission omat tarkastukset toimitettiin liian myöhäisessä vaiheessa, jotta niiden avulla olisi voitu auttaa jäsenvaltioita yksilöimään ja korjaamaan hallinnointipuutteita ohjelmakauden 2007–2013 täytäntöönpanon aikana.

IX

Tilintarkastustuomioistuin esittää näiden havaintojen perusteella seuraavat suositukset, joiden tarkoituksena on parantaa maaseudun kehittämisohjelmasta ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitettavien ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuutta.

– Komission olisi vuodesta 2017 alkaen seurattava ei-tuotannollisten investointien täytäntöönpanoa relevanteissa jäsenvaltioissa vuotuisten täytäntöönpanokertomusten avulla. Kertomuksissa olisi ilmoitettava myös sellaisten ei-tuotannollisten investointihankkeiden lukumäärä ja osuus, jotka on pantu täytäntöön muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden tai ympäristöohjelmien yhteydessä – integroidut hankkeet mukaan luettuna.

– Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä arviointisuunnitelmiinsa arviointi siitä, missä laajuudessa ei-tuotannolliset investoinnit on pantu täytäntöön synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden tai ympäristöohjelmien kanssa.

– Jäsenvaltioiden olisi julkistettava kaikki ei-tuotannollisia investointeja koskevat valinta- ja priorisointiperusteet ja tarkistettava systemaattisesti näiden perusteiden noudattamisen osoittavat asiakirjat. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava tarkoituksenmukainen tehtäväjako hakemusten käsittelyyn ja valintaan osallistuvien organisaatioiden ja henkilöiden välillä.

– Komission olisi uudella ohjelmakaudella annettava jäsenvaltioille ohjeistusta valintakriteereistä ja kiinnitettävä asianmukaista huomiota kriteereiden avoimuuteen. Komission olisi myös tarkistettava, että jäsenvaltiot valitsevat hankkeet tarkoituksenmukaisten menettelyjen avulla.

– Komission olisi varmistettava, että ei-tuotannollisten investointien vaikutusta EU:n maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseen seurataan tai ainakin arvioidaan erikseen ohjelmakautta 2014–2020 koskevien arviointien yhteydessä.

– Jäsenvaltioiden, joissa ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki on huomattavaa, olisi määritettävä erilliset tulosindikaattorit ja raportoitava niistä vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa ja arvioinneissa.

– Jäsenvaltioiden olisi määritettävä mahdollisimman pian tarkoituksenmukaiset kriteerit, joiden avulla määritetään suurinta tukea saavien ei-tuotannollisten investointien tuottavat osatekijät. Jäsenvaltioiden olisi mukautettava antamansa tuen intensiteetti tämän määrityksen perusteella.

– Komission olisi myös annettava lisäohjeita tällaisten kriteereiden määrittämisestä.

– Jäsenvaltioiden olisi pantava viipymättä täytäntöön menettelyt, joiden avulla varmistetaan, että tuettujen ei-tuotannollisten investointien kustannukset eivät ylitä samankaltaisista tavaroista, palveluista tai urakoista markkinoilla maksettuja määriä.

Tiivistelmä

– Komission olisi valvottava monivuotisen tarkastussuunnitelmansa yhteydessä, että jäsenvaltiot soveltavat kustannusten kohtuullisuuden varmistamiseen tähtääviä kontrolleja vaikuttavalla tavalla.

– Jäsenvaltioiden olisi määritettävä ennen ensimmäisiä ohjelmakautta 2014–2020 koskevia paikan päällä tehtäviä tarkastuksia menetelmä, jonka avulla kontrollien yhteydessä havaittujen virheiden syyt voidaan vahvistaa ja analysoida oikea-aikaisesti.

– Komission olisi tulevia tarkastuksia suunnitellessaan otettava asianmukaisesti huomioon tilintarkastustuomioistuimen menoalalla havaitsemien puutteiden laajuus, vaikka puutteiden taloudellinen merkitys olisikin vähäinen.

Ei-tuotannollisille maatalousalan investoinneille tarkoitettu EU:n tuki

01

Ei-tuotannolliset investoinnit ovat investointeja, joista ei kerry huomattavaa tuottoa tai tuloa tai jotka eivät lisää merkittävästi edunsaajan maatilan arvoa, mutta joiden ympäristövaikutus on myönteinen. Ei-tuotannollisia investointeja koskeva julkinen tuki muodostaa maatilojen omistajille taloudellisen kannustimen tämäntyyppisten ympäristöystävällisten investointien toteuttamiseen. Ei-tuotannollisten investointien sisältö vaihtelee maisemapiirteiden, kuten perinteisten rajojen, kosteikkojen, pensasaitojen ja kivimuurien ennallistamisesta elinympäristön tai maisemaelementin luomiseen ja/tai ennallistamiseen esimerkiksi ennallistamalla nummialue, runsaslajinen laidunmaa tai runsaskasvustoiset laidunten reuna-alueet (ks. ***laatikko 1***).

02

Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) myönnettiin tukea ei-tuotannollisille investoinneille toimenpiteen 216 avulla. Kuten ***kaaviosta 1*** käy ilmi, tämä toimenpide kuuluu EU:n maaseudun kehittämispolitiikan toimintalinjaan 2, joka koskee maatalousmaan kestävään käyttöön liittyvää yleistavoitetta.

Laatikko 1

Esimerkkejä tuetuista ei-tuotannollisista investoinneista

Kivimuuri Apuliassa (Italia)

Kävelytie kosteikkoalueella Itä-Devonissa(Yhdistynyt kuningaskunta)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Kaavio 1

EU:n maaseudun kehittämispolitiikan toimintalinjan 2 rakenne maatalousmaan kestävän käytön osalta

Toimintalinja 2 – ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen

Maatalousmaan kestävä käyttö

211	**Vuoristoalueiden viljelijöille maksettavat luonnonhaittakorvaukset**
212	**Viljelijöille muilla haitta-alueilla kuin vuoristoalueilla maksettavat korvaukset**
213	**Natura 2000 -tuet ja direktiiviin 2000/60/EY liittyvät tuet**
214	**Maatalouden ympäristötuet**
215	**Eläinten hyvinvointia edistävät tuet**
216	**Ei-tuotannolliset investoinnit**

Lähde: Eurooppalainen maaseudun kehittämisen verkosto.

03

Maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa[1] säädetään, että ei-tuotannollisiin investointeihin olisi myönnettävä tukea silloin, kun ne ovat tarpeen maatalouden ympäristötukijärjestelmissä tehtyjen sitoumusten toteuttamiseksi tai muiden maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi taikka kun ne lisäävät maatilalla Natura 2000 -alueiden ja muiden luonnonarvoltaan merkittävien alueiden yleishyödyllistä arvoa.

04

Ei-tuotannollisten investointien olisi erityisesti täydennettävä toimia, joiden avulla tuetaan maatalousmaan kestävän käytön saavuttamista joko parantamalla suojelualueiden ympäristöarvoa tai edistämällä maatalouden ympäristösitoumusten toteuttamista. Sitoumuksista voidaan mainita esimerkkinä maatalouden kehittämistoimenpiteestä 214 (maatalouden ympäristömaksut) tuetut sitoumukset[2]. Ei-tuotannollisia investointeja voidaan toteuttaa myös erikseen muiden maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Investoinnit ovat usein yhteydessä myös muihin ympäristöohjelmiin ja/tai toimenpiteisiin.

05

Ei-tuotannollisiin investointeihin kohdistettava tuki kuuluu ohjelmakaudella 2014–2020 uuteen alatoimenpiteeseen[3] 4.4 (tuki maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista edistäville ei-tuotannollisille investoinneille). Toimenpide on olennaisilta osin samanlainen kuin ohjelmakaudella 2007–2013 periaatteiden, sisällön, edunsaajien, tyypin sekä tuen määrän osalta. Myös tuen täydentävyys muihin toimenpiteisiin[4] ja/tai muihin ympäristötavoitteisiin nähden säilyy ennallaan. ***Liitteessä I*** esitetään vertailua varten toimenpiteen periaatteet ja tietyt ominaispiirteet ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 osalta.

1 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), johdanto-osan 37 kappale.

2 Maaseudun kehittämistoimenpiteestä 214 (maatalouden ympäristömaksut) tuetaan maaseutualueiden kestävää kehitystä. Tämän toimenpiteen yhteydessä suoritettavien maksujen osuus maatalousmaan kestävää käyttöä koskevasta julkisesta rahoituksesta on 57 prosenttia. Toimenpiteellä kannustetaan viljelijöitä ja muita maankäyttäjiä sitoutumaan vapaaehtoisesti ottamaan käyttöön tai soveltamaan edelleen maatalouden tuotantomenetelmiä, joissa otetaan huomioon ympäristön, maiseman ja sen ominaispiirteiden, luonnonvarojen, maaperän ja geneettisen monimuotoisuuden suojelu ja parantaminen.

3 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 808/2014, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 soveltamissäännöistä (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 18).

06
Komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen vastuu ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavan EU:n tuen hallinnoinnista. Jäsenvaltioiden on määritettävä erityiset tavoitteet ja pantava täytäntöön vaikuttavat hallinto- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla kyetään varmistamaan, että tuetut investoinnit ovat sovellettavien sääntöjen mukaisia ja kustannusvaikuttavia.

07
Komissio laatii täytäntöönpanosäännöt ja suuntaviivat ja hyväksyy kansalliset tai alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat, joiden yhteydessä jäsenvaltiot yksilöivät valittuja tukitoimenpiteitä koskevat tavoitteensa. Komissio seuraa ja valvoo ohjelmien täytäntöönpanoa ja tarkistaa, että jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset ovat panneet täytäntöön vaikuttavat hallinto- ja valvontajärjestelmät.

08
Ohjelmakaudella 2007–2013 ei-tuotannollisiin investointeihin osoitettavan julkisen tuen osuus saattoi olla jopa 100 prosenttia tukikelpoisten kulujen kokonaismäärästä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että muihin tuottaviin investointeihin sovelletaan yleensä 40 prosentin tukiosuutta. Kyseessä voi olla esimerkiksi maatilojen nykyaikaistaminen tai maataloustuotteiden arvon lisääminen. Nämä julkisen tuen osuudet pysyvät ennallaan ohjelmakaudella 2014–2020.

09
Ohjelmakaudella 2007–2013 maatalousmaan kestävään käyttöön tarkoitetusta julkisesta rahoituksesta (maaseuturahaston tuki ja kansallinen osarahoitus) noin 1014 miljoonaa euroa eli 1,5 prosenttia suunnattiin ei-tuotannollisiin investointeihin (ks. ***taulukko 1***). Ohjelmakaudelle 2014–2020 ohjelmoitujen maaseuturahaston menojen määrää ei ole mahdollista esittää, sillä suurinta osaa maaseudun kehittämisohjelmista ei ollut hyväksytty kertomuksen laatimisajankohtaan (toukokuun 2015 loppuun[5]) mennessä.

4 Maatalouden ympäristö- ja ilmastotuella tarkoitetaan ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavaa uutta maaseudun kehittämistoimenpidettä 10. Tämän toimenpiteen yhteydessä suoritettavilla maksuilla pyritään säilyttämään sellaiset maatalouskäytännöt, joiden vaikutus ympäristöön ja ilmastoon on myönteinen. Samalla pyritään edistämään käytäntöihin tarvittavia muutoksia.

5 Komission SFC2014-järjestelmän mukaan komissio oli hyväksynyt 29.5.2015 mennessä 51 ohjelma-asiakirjaa ja hyväksyttävänä oli vielä 67 ohjelma-asiakirjaa.

Taulukko 1

Ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattujen maaseuturahaston ja julkisten menojen (maaseuturahasto ja kansallinen osarahoitus) kokonaismäärä ohjelmakaudella 2007–2013 (euroa)

Toimenpide	Kuvaus	Maksettu määrä		Ohjelmoitu määrä	
		Maaseuturahasto	Julkinen	Maaseuturahasto	Julkinen
216	Ei-tuotannolliset investoinnit	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Lähde: Euroopan komission SFC2007-järjestelmä (toukokuu 2015).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10
Tilintarkastustuomioistuin tarkasti niiden ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuuden, joiden avulla tuettiin maatalousmaan kestävää käyttöä koskevan maaseuturahaston tavoitteen saavuttamista ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastuksen tavoitteena oli esittää suosituksia uutta ohjelmakautta varten. Tarkoituksena on, että jäsenvaltiot voivat ottaa suositukset huomioon kehittäessään ohjelmiin sovellettavia täytäntöönpanosääntöjä ja menettelyitä. Tarkoituksena on niin ikään, että myös komissio voi hyödyntää suosituksia parantaakseen jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien seurantaa.

11
Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

Ovatko ei-tuotannolliset investoinnit edistäneet maatalousmaan kestävää käyttöä kustannusvaikuttavalla tavalla?

12
Tältä osin kertomuksessa vastataan seuraaviin alakysymyksiin:

– Ovatko ei-tuotannolliset investoinnit edistäneet vaikuttavalla tavalla maatalousmaan kestävään käyttöön liittyvien maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista?

– Olivatko tuettujen ei-tuotannollisten investointien kustannukset perusteltuja ja kohtuullisia?

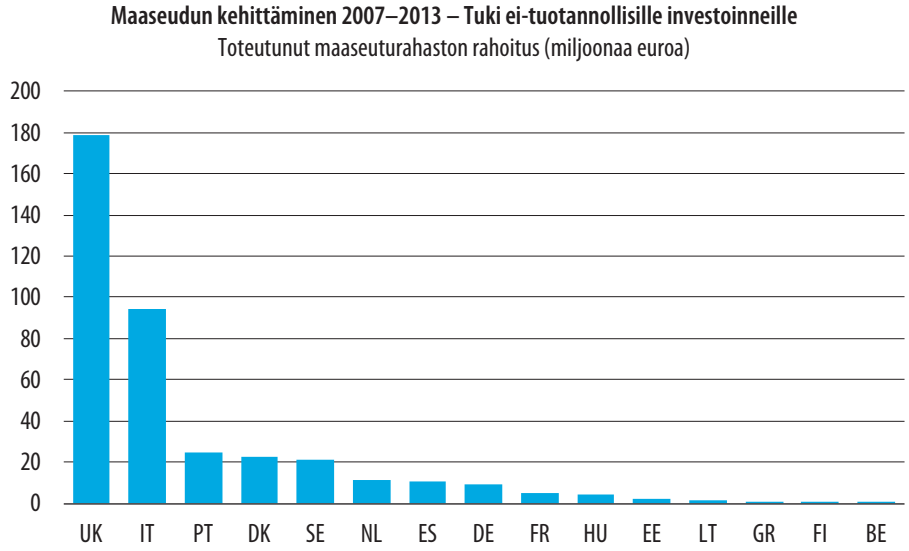
– Ovatko komissio ja jäsenvaltiot yksilöineet ja korjanneet ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuutta ohjelmakaudella 2007–2013 haitanneet puutteet parantaakseen tilannetta ohjelmakaudella 2014–2020?

13
Tarkastus toimitettiin heinäkuun 2014 ja huhtikuun 2015 välisenä aikana. Tarkastuksessa keskityttiin ohjelmakauteen 2007–2013. Tarkastus kattoi ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen liittyvät jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät sekä otoksen, johon oli poimittu 28 suurinta ei-tuotannollista investointihanketta neljästä jäsenvaltiosta[6]: Portugali (mannermaa), Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) ja Italia (Apulia). Tarkastuksen alussa kyseisten hankkeiden osuus maatalousrahaston menoista oli 80 prosenttia ja ne kattoivat 60 prosenttia toimenpiteen 216 edunsaajista (ks. ***kaavio 2***).

6 Tässä kertomuksessa jäsenvaltiolla saatetaan tarkoittaa asianomaista jäsenvaltiota tai siihen kuuluvaa aluetta.

Kaavio 2

Ohjelmakausi 2007–2013 – toteutuneet ei-tuotannollisia investointeja koskevat maaseuturahaston menot



Lähde: Euroopan komission SFC2007-järjestelmä (maaliskuu 2014).

14

Tarkastusevidenssiä kerättiin asiakirjatarkastusten ja tarkastuskäyntien avulla. Käynnit tehtiin hallintoviranomaisten ja edunsaajien luo tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastukseen kuuluneiden 28 ei-tuotannollisen hankkeen tukikelpoisuutta ja hankkeiden täydentävyyttä muiden maatalouden ympäristötoimenpiteiden tai -tavoitteiden kanssa. Lisäksi arvioitiin, edistivätkö hankkeet tosiasiassa yksilöityjen maatalouden ympäristötarpeiden täyttämistä kohtuullisin kustannuksin. Arvioinnin tulokset esitetään ***liitteessä II***.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viitteitä ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen vaikuttavuudesta, vaikkakin valintamenettelyissä ja seurantavälineissä oli puutteita

15
Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi tarkastuskohteena olleiden jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät ja sovelsi seuraavia kriteereitä arvioidessaan, edistikö ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki vaikuttavalla tavalla maatalousmaan kestävää käyttöä:

– Jäsenvaltioiden olisi yksilöitävä selkeästi erityiset maatalouden ympäristötarpeensa maatalousmaan kestävän käytön osalta. Niiden olisi myös määritettävä, minkätyyppisten ei-tuotannollisten investointien avulla näitä tarpeita voitaisiin täyttää. Kun otetaan huomioon, että ei-tuotannollisten investointien on tarkoitus täydentää muita relevantteja maatalouden ympäristötoimenpiteitä ja/tai -tavoitteita, jäsenvaltioiden olisi varmistettava täydentävyys yhdistämällä ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki selkeästi asianomaisiin toimenpiteisiin ja/tai -tavoitteisiin.

– Jäsenvaltioiden olisi sovellettava hankkeiden valintakriteereitä vaikuttavalla tavalla, jotta käytettävissä oleva rahoitus kyetään ohjaamaan määritetyn tyyppisiin ei-tuotannollisiin investointeihin siten, että samalla varmistetaan avoimuus ja sovellettavan lainsäädännön noudattaminen.

– Jäsenvaltioiden olisi seurattava hanketäytäntöönpanoa ja arvioitava, ovatko tuetut ei-tuotannolliset investoinnit edistäneet määritettyjen ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Näitä kriteereitä kuvastava toimintalogiikka esitetään ***kaaviossa 3***.

16
Hallintojärjestelmien arvioinnin lisäksi tilintarkastustuomioistuin kävi läpi 28 ei-tuotannollista investointihanketta käsittäneen otoksen (ks. kohta 13), jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmat sekä relevantit seurantatiedot ja arviointiraportit.

Kaavio 3

Ei-tuotannollisten investointien toimintalogiikka ohjelmakaudella 2007–2013

Maatalouden ympäristötarpeet on määritetty yleisluontoisesti, mutta jäsenvaltiot kohdensivat tuen rajoittamalla tukikelpoisten ei-tuotannollisten investointien tyyppiä

17

Jotta ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki olisi vaikuttavaa, se on kohdennettava erityisiin maatalouden ympäristötarpeisiin, jotka liittyvät maatalousmaan kestävään käyttöön. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka jäsenvaltiot määrittivät maatalouden ympäristötarpeensa yleisluontoisesti, ne lievensivät tuen kohdentamatta jäämisen riskiä rajoittamalla tukikelpoisten ei-tuotannollisten investointien tyyppejä. ***Liitteessä III*** esitetään yhteenveto maatalouden ympäristötarpeista ja -tavoitteista sekä kussakin tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa havaittujen ei-tuotannollisten investointien tyypeistä. Yhteenveto osoittaa, että jäsenvaltioiden valitsemat ei-tuotannolliset investoinnit vastaavat yleisesti ottaen tyypiltään maiden maaseudun kehittämisohjelmissa kuvattuja maatalouden ympäristötarpeita.

18

Julkisen tuen kohdentamisen osalta voidaan todeta, että kaksi jäsenvaltiota on kohdentanut tukea tarkemmin lähinnä maiseman ennallistamiseen ja suojeluun liittyviin hankkeisiin. Portugalissa 89 prosenttia ei-tuotannollisia investointeja koskevasta tuesta liittyi pengerrettyjä viininviljelyalueita tukevien perinteisten kivimuurien kunnostamiseen Douron laaksossa. Italian (Apulia) tapauksessa 97 prosenttia ei-tuotannollisia investointeja koskevasta julkisesta tuesta liittyi perinteisten kivimuurien kunnostamiseen. Kivimuurit kuuluvat tyypillisenä osana paikallisiin viljelyjärjestelmiin ja maisemaan. Mainitut esimerkit kuvastavat selkeää valintaa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kohdentamisesta maatalouden ympäristötarpeisiin.

Kaikki neljä tarkastuskohteena ollutta jäsenvaltiota viittasivat ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen täydentävyyteen, mutta maista ainoastaan kaksi sovelsi sitä operatiivisella tasolla edistääkseen synergioita muiden tukijärjestelmien kanssa

19

Maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa ei-tuotannollisille investoinneille määritettiin täydentävä tehtävä (ks. kohdat 3 ja 4), mutta jäsenvaltioille jätettiin vapaus valita, millä tasolla tämän täydentävyyden on tarkoitus toteutua. Tarkastuksessa havaittiin viitteitä täydentävyydestä kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa, mutta niistä ainoastaan kahdessa – Portugalissa (mannermaa) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) – täydentävyys määritettiin operatiivisella tasolla ja tavoitteena oli tosiasiallisesti edistää synergioita eri ympäristötukiohjelmien välillä. Viimeksi mainitut jäsenvaltiot olivat esimerkiksi sisällyttäneet ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen maaseuturahaston toimenpiteeseen 214 (maatalouden ympäristömaksut) siten, että ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen saamisen edellytyksenä oli maaseudun kehittämistoimenpiteeseen 214 liittyvän maatalouden ympäristösitoumuksen olemassaolo.

20

Toisaalta voidaan todeta, että Tanska ja Italia (Apulia) määrittivät täydentävyyden vähemmän konkreettisin ja väljemmin termein, sillä ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki liittyi maiden maaseudun kehittämisohjelmissa määritettyihin maatalouden yleisiin ympäristötavoitteisiin (maiseman säilyttämiseen ja luonnonvarojen suojeluun), jotka olivat yhteisiä toimintalinjaan 2 kuuluvien muiden maaseuturahaston toimenpiteiden kanssa (ks. ***kaavio 1***). Eri toimenpiteiden välistä täydentävyyttä ei kuitenkaan kehitetty. ***Laatikossa 2*** annetaan esimerkkejä ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen synergioista ja heikosta täydentävyydestä.

Laatikko 2

Esimerkkejä täydentävyydestä muiden toimenpiteiden/tavoitteiden kanssa

Portugalissa (mannermaa) Douron laaksossa kivimuurien kunnostamista tukevien, ei-tuotannollisia investointeja koskevien ohjelmien yhteydessä edellytetään, että hakijat ovat toimenpiteeseen 214 perustuvien maatalouden ympäristömaksujen edunsaajia. Toimenpiteen 214 yhteydessä edunsaajat saavat taloudellista tukea tiettyjen maatalouden ympäristösitoumusten toteuttamiseen. Näihin sitoumuksiin lukeutuu maatilojen nykyisten kivimuurien säilyttäminen hyvässä kunnossa vähintään viiden vuoden ajan. Tällaisissa tapauksissa kivimuurien kunnostamiseen tarkoitettu ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki täydentää sitoumusta, jonka yhteydessä edellytetään kivimuurien kunnossapitoa. Toimenpiteet edistävät yhdessä tavoitetta, joka koskee alueen osalta tärkeän maisematekijän säilyttämistä hyvässä kunnossa.

Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) tapauksessa ympäristönsuojelu on vapaaehtoinen ohjelma, jonka yhteydessä tarjotaan (maaseudun kehittämistoimenpiteestä 214 rahoitettavaa) tukea maankäyttäjille, jotka sitoutuvat hoitamaan maa-alaansa maatalouden ympäristötavoitteiden mukaisesti. Ohjelma koostuu useista tasoista, joiden myötä vaatimukset kasvavat; tasoista yksi koskee korkeatasoista ympäristönsuojelua, jonka yhteydessä on mahdollista rahoittaa edunsaajien toteuttamia tietyntyyppisiä pääomainvestointeja (esim. maiseman ja maisemapiirteiden tai perinteisten rajojen ennallistamista). Ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen avulla rahoitetaan tällaisia pääomainvestointeja.

Italian (Apulia) ja Tanskan tapauksessa ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki liittyi yleisten, koko toimintalinjan 2 osalta määritettyjen maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteet koskivat esimerkiksi maaseutumaiseman suojelua ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä. Tavoitteita ei rajattu tietyille alueille, joilla katsottiin olevan erityistä ympäristöarvoa. Italian (Apulia) kohdalla edunsaajia vaaditaan ainoastaan kehittämään tiettyä maataloustoimintaa. Tanskassa puolestaan edunsaajana voi olla mikä tahansa yksityinen tai julkinen oikeushenkilö (esim. maatalousmaan omistajat tai vuokraajat) lukuun ottamatta alatoimenpidettä, joka koskee kosteikkojen luomista varten tapahtuvia maanhankintoja. Niiden edunsaajana oli Tanskan valtio.

21
Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sisällyttämällä ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki muihin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin, esimerkiksi toimenpiteeseen 214, luotiin mahdollisesti vahvempi yhteys jo olemassa oleviin maatalouden ympäristösitoumuksiin ja kannustettiin näin vahvempaan synergiavaikutukseen maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta.

22
Toimenpiteiden yhdistämisestä aiheutuu kuitenkin myös tuen päällekkäisyyttä koskeva riski, jos kunkin toimenpiteen yhteydessä rahoitettavia toimia ei rajata selkeästi. Tilanne oli tämä Portugalissa (mannermaa), missä toimenpiteen 214 (maatalouden ympäristömaksut) tukeen sisältyi määriä, jotka oli tarkoitettu huonokuntoisten, kunnostusta edellyttävien kivimuurien osien ylläpitoon/kunnostamiseen. Näin ollen ylläpitoa koskevan sitoumuksen osalta toimenpiteen 214 yhteydessä suoritettavat maksut saattoivat kohdistua sekä ylläpitoa että kunnostamista edellyttäviin kivimuureihin. Samanaikaisesti kunnostamistöihin oli mahdollista hakea myös 100 prosenttia kuluista kattavaa ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea. Tämä merkitsee, että kivimuurien kunnostamiseen suunnattavan tuen intensiteetti saattoi objektiivisesti arvioituna olla joissakin tapauksissa yli 100 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Portugalissa tarkastamiensa kuuden hankkeen joukossa neljä tällaista tapausta.

23
Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikana tarkastamaan hankeotokseen kuuluneista hankkeista kävi ilmi, kuinka jäsenvaltiot olivat päättäneet panna ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen täytäntöön. Tarkastuskäynnin kohteena olleista 28 hankkeesta 16 pantiin täytäntöön synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden kanssa, ja hankkeista suurimman osan (21 hanketta 28:sta) katsottiin täydentävän muita maatalouden ympäristötavoitteita. Lisätietoja esitetään ***liitteessä II***.

Tarkastuskohteena olleiden jäsenvaltioiden soveltamien valintamenettelyjen puutteet johtivat tukeen oikeuttamattomien tai ilman riittäviä perusteita valittujen ei-tuotannollisten investointien tukemiseen

24
Jäsenvaltioiden on ohjattava vähäiset julkiset varat hanke-ehdotuksiin, jotka vastaavat parhaiten kansallisia tai alueellisia tarpeita. Samalla niiden on noudatettava sovellettavaa lainsäädäntöä sekä tasavertaisen saatavuuden ja avoimuuden periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti valintamenettelyt paikan päällä tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa ja havaitsi menettelyissä puutteita kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta. Esimerkkejä annetaan ***laatikossa 3***.

Laatikko 3

Ei-tuotannollisten investointihankkeiden valinnassa havaittuja puutteita

a) Tukeen oikeuttamattomien investointien valinta

Tanska

Kosteikkoalueisiin liittyviä hankkeita koskevia esiselvityksiä (toteutettavuustutkimuksia) käsitellään yksittäisinä ei-tuotannollisina investointeina. Selvitykset toteutetaan erillisten hyväksymismenettelyjen perusteella ja ne ovat taloudellisesti riippumattomia myöhemmin mahdollisesti toteutuvista investoinneista. Asetuksen 1974/2006[7] 55 artiklassa kuitenkin säädetään, että yhteisrahoituksen osalta tukikelpoisen investointitoimen yleiskulut voidaan katsoa tukikelpoisiksi vain, jos investointitoimi on tosiasiassa olemassa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä vaatimus suojaa periaatteita, joiden mukaan rahalle on saatava vastinetta, sillä se estää EU:n varojen käytön toimiin, jotka eivät edistä tukiohjelman tavoitteita. Tämä tilanne pätee toteutettavuustutkimuksiin, jotka eivät johda konkreettisiin investointeihin. Tanskassa alle puolet rahoitetuista esiselvityksistä johti lopulta erillisiin, tosiasiallisia kosteikkoalueinvestointeja koskeviin hakemuksiin. Myönteisen johtopäätöksen sisältävät toteutettavuustutkimukset eivät myöskään useissa tapauksissa johtaneet konkreettisten hankkeiden toteuttamiseen.

Italia (Apulia)

Kansalliset viranomaiset ovat määrittäneet, että ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea voivat saada ainoastaan kauppakamarin tilarekisteriin kirjatut tilan haltijat. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleista kuudesta edunsaajasta kolme ei noudattanut tätä vaatimusta eikä niiden siksi olisi pitänyt saada ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea.

7 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15).

b) Hankkeiden valinta ei ollut riittävän avointa

Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)

Kansalliset viranomaiset yksilöivät tiloja, joille on mahdollista maksaa tukea. Viranomaiset käyttävät tässä yhteydessä ennalta laadittuja luetteloja tiloista, jotka on asetettu etusijalle, koska niillä on kansallisten viranomaisten ja mahdollisten edunsaajien käymien neuvottelujen perusteella katsottu olevan potentiaalia saavuttaa hyviä tuloksia ympäristöalalla. Hakemusten priorisointiin ja niiden sisältämien etujen arviointiin perustuvia tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla. Järjestelmää koskevassa dokumentaatiossa todetaan lisäksi, että maanhallintaa koskevien lisäehdotusten sisällyttäminen on kansallisten viranomaisten harkinnassa.

Tanska

Kollektiivisia viljelmiä koskeviin ei-tuotannollisiin investointeihin liittyvien tukihakemusten esittämisestä hallintoviranomaisille vastaa lähes yksinomaan maanomistajien ja -vuokraajien kansallinen yhdistys. Kansallinen yhdistys päättää omien kriteereidensä perusteella, mikä paikallinen yhdistys osallistuu esitettyihin hankkeisiin. Se tekee lopulta päätöksen myös tuettavista hankkeista. Kansallinen yhdistys osallistuu myös neuvoa-antavan komitean toimintaan. Komitea määrittää esitettyjen hakemusten suhteellisen tärkeysjärjestyksen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä saattaa aiheuttaa eturistiriitoja.

c) Olennaisia valintakriteereitä ei tarkistettu asianmukaisesti

Italia (Apulia)

Vuonna 2009 julkaistiin ehdotuspyyntö, joka liittyi kivimuurien kunnostamiseen tarkoitettuun ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen. Ehdotuspyynnön yhteydessä esitetyistä 3887 hakemuksesta hyväksyttiin 602 hakemusta. Niihin liittyvien julkisten menojen kokonaismäärä oli 42,7 miljoonaa euroa. Priorisointikriteereiden yhteydessä annettujen pisteiden enimmäismäärä oli seitsemän. Kaikki alle kuusi pistettä saaneet hakemukset hylättiin.

Ratkaiseviin priorisointikriteereihin lukeutui tilojen luokittelu ympäristö- ja maisema-arvoltaan korkeiksi, jos tiloilla oli oliiviviljelmiä. Tämän kriteerin täyttävät hakijat saivat kaksi pistettä, mikä oli ratkaisevaa hylkäämisen välttämisen kannalta.

Kansalliset viranomaiset eivät tarkistaneet tämän kriteerin noudattamista erikseen. Tehtävä oli annettu tuottajayhdistyksille, joiden oli tarkistettava, että yhdistyksen jäsenet täyttivät asetetut kriteerit.

Käytettävissä ei ollut relevanttia tietoa, joka olisi osoittanut, mitä ei-tuotannollisille investoinneille tarkoitetun EU:n tuen avulla on saavutettu EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla

25

Seuranta ja arviointi ovat keskeisiä osatekijöitä, joiden avulla varmistetaan, että ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavaa maaseuturahaston tukea käytetään tarkoituksenmukaisesti. Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen yhteydessä otettiin ohjelmakautta 2007–2013 varten käyttöön yhteinen seuranta- ja arviointikehys. Järjestelmä sisälsi yhteiset indikaattorit, joiden avulla seurataan maaseudun kehittämisen tavoitteisiin pääsemistä siten, että kutakin maaseudun kehittämisohjelmaa voidaan verrata ja tiedot voidaan koota yhteen. Yhteisillä indikaattoreilla ei kuitenkaan voida täysin seurata kaikkia yksittäisten tukiohjelmien vaikutuksia, joten jäsenvaltiot voivat asettaa myös rajallisen määrän lisäindikaattoreita.

26

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seurannassa ja arvioinnissa useita puutteita, joiden yleisenä seurauksena oli, että saatavilla ei ollut relevanttia tietoa ei-tuotannollisten investointien tuloksista, esimerkiksi siitä, missä määrin ei-tuotannolliset investoinnit ovat edistäneet maatalousmaan kestävään käyttöön liittyvien maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista.

27

Jäsenvaltiot eivät ensinnäkään määrittäneet ohjelmatyövaiheessa ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen sovellettavia uusia perusindikaattoreita. Perustason lisäindikaattoreiden käytön myötä olisi mahdollista määrittää konteksti, jossa tuen myöntäminen ei-tuotannollisille investoinneille on selkeämpää ja jossa investointituen vaikutusta on mahdollista verrata kauden lopussa. ***Laatikossa 4*** esitetään esimerkki siitä, kuinka perusindikaattorit voisivat helpottaa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tulosten mittaamista.

Laatikko 4

Esimerkkejä mahdollisista perusindikaattoreista

Italia (Apulia) ja Portugali (mannermaa)

Kivimuurien kunnostaminen oli suurin yksittäinen maaseudun kehittämisohjelmassa määritetty ei-tuotannollisten investointien tyyppi (97 prosenttia julkisen tuen kokonaismäärästä Apuliassa ja 89 prosenttia Portugalissa). Kansalliset viranomaiset eivät ole kuitenkaan määrittäneet kivimuurien kokonaismäärää koskevaa lähtötilannetta tämäntyyppisen ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kohteena olevilla alueilla. Ne eivät ole yksilöineet myöskään ohjelmakauden alussa ylläpitoa edellyttäviksi katsottujen kivimuurien määrää taikka niiden kivimuurien määrää, jotka on määrä kunnostaa ohjelmakauden loppuun mennessä. Mainittujen seikkojen yksilöinnin avulla olisi saatu selkeämpi kuva tämäntyyppisiin ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavien varojen merkityksestä ja vaikuttavuudesta.

28
Toiseksi voidaan todeta, että yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen indikaattoreiden avulla seurataan panos- ja tuotostietoja, kuten julkisten menojen määrää, tukea saavien tilojen lukumäärää ja investoinnin kokonaisvolyymiä. Indikaattorit ovat kuitenkin riittämättömiä erityisesti investointitoimenpiteiden, kuten ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen, vaikutuksen arvioinnin kannalta. Vastaavasti ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen sovellettavan yhteisen tulosindikaattorin yhteydessä otetaan huomioon (hehtaareina mitattu) maa-ala, johon sovelletaan menestyksellisiä maankäyttöohjelmia. Indikaattori ei täten kuvaa tulosten yhteyttä investointitoimenpiteeseen eikä toimenpiteen vaikutusta.

29
Tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot eivät ole määrittäneet lisäindikaattoreita, joiden avulla voitaisiin kerätä nämä tärkeät tiedot ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen osalta. Näin on siitä huolimatta, että yhteisten tulosindikaattoreiden riittämättömyys tuotiin selkeästi esille Portugalin (mannermaa) ja Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) maaseudun kehittämisohjelmissa.

30
Tuloksista voidaan saada relevanttia tietoa myös arviointien avulla. Seuranta perustuu säännölliseen tutkimiseen, mutta arviointi on kausittaista evidenssin keruuta ja analysointia, jonka yhteydessä käsitellään myös seurantaa varten koottuja tietoja. Tarkastuksen aikaan saatavilla oli ainoastaan ajanjakson keskivaiheilla suoritetut väliarvioinnit. Arviointiraporttien läpikäynti osoitti, että ne eivät sisältäneet relevanttia tietoa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen avulla saavutetuista tuloksista. Tämä johtui lähinnä täytäntöönpanon viivästymisestä ja relevanttien seurantatietojen puuttumisesta. Itse asiassa komission suorittamassa yksittäisten väliarviointiraporttien tarkistuksessa mainittiin seurantatietojen vähäisyys ja heikko kattavuus. ***Laatikossa 5*** annetaan esimerkkejä ei-tuotannollisia investointeja koskevasta tuesta saatavilla olleiden tuloksellisuustietojen rajallisuudesta.

Laatikko 5

Esimerkkejä ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen liittyvistä maininnoista väliarviointiraporteissa

Portugalia (mannermaa) koskevassa väliarvioinnissa ei mainittu lainkaan ei-tuotannollisia investointeja toimenpiteen täytäntöönpanon viivästymisen takia.

Italiaa (Apulia) koskeva väliarviointi sisälsi tietoa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tuloksista ja sen vaikutuksesta ympäristöhyötyihin. Väliarvioinnin toteuttamiseen mennessä ei kuitenkaan ollut suoritettu maksuja, mikä merkitsee, että raportissa toistettiin maaseudun kehittämisohjelmassa ja ennakkoarviointiraportissa mainitut tavoitellut ympäristöhyödyt.

Tanskan kohdalla väliarvioinnissa todettiin, että ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteydessä ei määritetty riittävän hyvin operatiivisia tavoitteita.

Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) väliarvioinnissa esitettiin erityinen suositus, joka koski tarvetta määrittää uusia indikaattoreita, joiden avulla on mahdollista arvioida ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen vaikuttavuutta ja relevanttiutta.

31
Edellä kuvattujen seikkojen seurauksena kansalliset viranomaiset eivät kyenneet tekemään mielekkäitä johtopäätöksiä ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen onnistumisesta tai vaikuttavuudesta muiden ympäristötoimenpiteiden tai -tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tilanne saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että jäsenvaltiot, jotka rajoittivat ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen myöntämisen muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden (esim. maatalouden ympäristömaksujen) edunsaajiin, saattoivat yhdistää molempien toimenpiteiden arvioinnin perusteenaan toiveikas näkemys siitä, että kehittämistoimenpiteiden tulosten ohjautuminen tiettyyn suuntaan merkitsisi vastaavanlaista tuloksellisuutta myös ei-tuotannollisten investointien kohdalla, vaikka objektiivinen tieto ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tuloksista puuttui (ks. ***laatikko 6***).

Laatikko 6

Esimerkki yhdistetystä arvioinnista

Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) viranomaiset ilmoittivat arvioineensa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tuloksellisuutta kahden toimenpiteen tuloksellisuuden yhteisarvioinnin perusteella (214 eli maatalouden ympäristötuki / 216 eli ei-tuotannolliset investoinnit). Ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen vaikutusta maatalouden ympäristösitoumuksista pidemmällä aikavälillä saatavaan hyötyyn on kuitenkin vaikea arvioida, koska ei-tuotannollisia investointeja koskevat erityistavoitteet ja -indikaattorit puuttuvat.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin viitteitä siitä, että 71 prosenttia tarkastetuista ei-tuotannollisista investoinneista edisti maatalousmaan kestävään käyttöön liittyviä tavoitteita

32
Kuten kohdassa 13 tuotiin esille, tilintarkastustuomioistuin tarkasti ei-tuotannollisia investointeja koskevan 28 hankkeen otoksen. Määrittääkseen, olivatko asianomaiset hankkeet tukeneet vaikuttavalla tavalla maatalousmaan kestävää käyttöä tilintarkastustuomioistuin arvioi,

– olivatko hankkeet oikeutettuja maaseuturahaston tukeen

– kohdistuivatko hankkeet jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmissaan yksilöimiin ympäristötarpeisiin ja edistivätkö ne maatalousmaan kestävää käyttöä koskevia tavoitteita

– oliko hankkeisiin liittyvät investoinnit toteutettu suunnitellun mukaisesti ja pidettiinkö niitä yllä vielä tarkastuskäyntien toimittamisajankohtana. ***Liitteessä II*** esitetään arviointitulokset hankkeittain ja analysoidaan hankekustannusten kohtuullisuutta, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa osassa.

33

Tukikelpoisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neljä hanketta ei ollut tukikelpoisia edes hakuvaiheessa (ks. ***laatikko 3***). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme hanketta, jotka eivät olleet tukikelpoisia täytäntöönpanovaiheessa ilmenneiden ongelmien takia (ks. kohta 44). Näille seitsemälle hankkeelle (25 prosenttia) ei olisi pitänyt myöntää maaseuturahaston tukea, joten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseiset hankkeet eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteita.

34

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi evidenssiä siitä, että lopuista 21 hankkeesta 20 hanketta kohdistui yksilöityihin maatalouden ympäristötarpeisiin. Hankkeiden yleisimmin kattamat tarpeet liittyivät maisemansuojeluun ja luonnon monimuotoisuuden suojeluun. Asianomaiset hankkeet oli lisäksi toteutettu suunnitellun mukaisesti ja ne toimivat kestävällä tavalla tarkastuskäyntien toimittamisajankohtana. Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi viitteitä siitä, että tarkastetuista 28 hankkeesta 20 hanketta (71 prosenttia) edisti maatalousmaan kestävään käyttöön liittyviä maatalouden ympäristötavoitteita.

Tuettujen ei-tuotannollisten investointien kustannukset olivat tarkastetuissa jäsenvaltioissa usein kohtuuttoman suuria tai puutteellisesti perusteltuja

35

Jotta ei-tuotannolliset investoinnit edistäisivät maatalousmaan kestävää käyttöä kustannusvaikuttavalla tavalla, investointien on sekä kohdistuttava asianomaisiin ympäristötarpeisiin että oltava kustannuksiltaan kohtuullisia. Kun lisäksi otetaan huomioon, että julkisin varoin rahoitettujen investointikustannusten osuus on suurempi (jopa 100 prosenttia) kuin muiden maaseuturahaston investointitoimenpiteiden yhteydessä, voidaan todeta, että ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen edunsaajilla saattaa olla vähemmän kannusteita investointikustannusten rajoittamiseen. Jäsenvaltioiden olisi näin ollen kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että ne korvaavat ainoastaan kohtuullisia ja asianmukaisesti perusteltuja investointikustannuksia.

36

Kuten kohdassa 3 tuotiin esille, ei-tuotannollisiin investointeihin myönnettävän julkisen tuen tarkoituksena on tarjota edunsaajille taloudellinen kannustin sellaisten investointien toteuttamiseen, jotka eivät tuota merkittävää voittoa, mutta joilla on myönteinen ympäristövaikutus. Tuen osuus voi olla jopa 100 prosenttia ei-tuotannollisen investoinnin tukikelpoisista menoista. Lähes mitkä tahansa investoinnit voivat potentiaalisesti tuottaa välitöntä tai välillistä taloudellista voittoa. Investointeihin sovellettavassa lainsäädännössä säädetäänkin, että ei-tuotannolliset investoinnit eivät saa tuottaa edunsaajalle merkittävää taloudellista voittoa. Komissio ei kuitenkaan ohjeistanut, mitä tarkoitetaan merkittävällä taloudellisella voitolla tai kuinka jäsenvaltioiden olisi sitä arvioitava.

37
Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava taloudellisuuden periaatteen toteutuminen siten, että ne ottavat julkisen tuen tarvetta määrittäessään huomioon ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kohteena olevien toimien tuottavuuteen tai voiton tuottamiseen liittyvät ominaispiirteet[8]. Tuen osuus olisi määritettävä ei-tuotannollisen investoinnin tuottavuutta tai investoinnilta odotettavaa agronomista hyötyä koskevien näkökohtien perusteella siten, että osuus vaihtelee tavanomaisille tuottaville investoinneille yleensä myönnettävän 40 prosentin tukiosuuden ja ei-tuotannollisille investoinneille sallitun 100 prosentin enimmäisosuuden välillä.

38
Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuskäynnin kohteena olleiden neljän jäsenvaltion ei-tuotannollisiin investointeihin soveltamia julkisen tuen määriä ja arvioi ei-tuotannollisia investointeja koskevan 28 hankkeen otoksen perusteella, mukautettiinko tuen määriä tuottavuusnäkökohtien perusteella. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kyseisten ei-tuotannollisten investointien osalta myös kustannusten kohtuullisuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaiken kaikkiaan, että useimpiin ei-tuotannollisiin investointeihin liittyi joitakin tuottavia osatekijöitä, mutta jäsenvaltiot eivät ottaneet näitä tekijöitä huomioon vähentääkseen käytettävän julkisen rahoituksen suurta osuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös systemaattisia ongelmia kustannusten kohtuullisuuden varmistamisessa kaikissa jäsenvaltioissa.

Ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavan julkisen rahoituksen osuus on suuri, vaikka investointeihin liittyy joissakin tapauksissa tuottavia osatekijöitä

39
Kaikki tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot ovat määrittäneet erilliset tukiosuudet ei-tuotannollisia investointeja varten. Portugali (mannermaa) ja Italia (Apulia) ovat asettaneet tuen osuudeksi 100 prosenttia tukikelpoisista menoista. Sen sijaan Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) ovat määrittäneet erilliset tukiosuudet erityyppisiä ei-tuotannollisia investointeja varten; jonkin verran tuottavia piirteitä sisältäville investoinneille maksettavan tuen osuus on 50 prosenttia, ja tuottavia piirteitä sisältämättömille hankkeille maksettavan tuen osuus on 100 prosenttia. Mukauttaminen koskee esimerkiksi aitojen pystyttämiseen liittyviä hankkeita, joista osarahoitetaan 50 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti); pensasaitojen kunnostamishankkeita, joiden osarahoitusosuus on 60 prosenttia sekä Tanskassa että Yhdistyneessä kuningaskunnassa; 100-prosenttisesti rahoitettavia hankkeita ovat esimerkiksi hankkeet, jotka liittyvät maan muokkaamiseen nummialueeksi (Yhdistynyt kuningaskunta) ja valtion maanhankintaan kosteikkoalueiden perustamista varten (Tanska).

40
Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) maaseudun kehittämisohjelma oli ainoa, jossa yksittäisiin ei-tuotannollisiin investointeihin suunnattavan tuen määrän arvioinnissa otettiin huomioon esimerkiksi odotettavaan ympäristöhyötyyn ja agronomiseen hyötyyn liittyviä näkökohtia tai markkinoiden toimintapuutteeseen liittyviä tekijöitä.

8 Investoinnin tuottavuutta tai taloudellisen voiton tuottamista koskevat ominaispiirteet johtavat maatilan arvon tai kannattavuuden kasvuun tai edesauttavat niitä. Kyseessä voivat olla taloudelliset tai agronomiset hyödyt, kuten investoinnin rakenteellinen vaikutus tilan maatalouskäytäntöihin, investointiin liittyvien kustannusten pieneneminen tai tilan tuotoksen paraneminen.

41
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa ei-tuotannollisia investointeja, joiden tuottavia ominaispiirteitä ei ollut otettu huomioon tuen osuutta määritettäessä; investointeihin kohdistetun tuen määrä oli itse asiassa suurin mahdollinen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä heikentää taloudellisuuden periaatteen toteutumista, koska tietyntyyppisistä tavaroista maksettiin ylihintaa, vaikka tavarat olisivat olleet hankittavissa pienemmin kustannuksin, kun laskelmassa otetaan huomioon investoinnista edunsaajalle ja/tai osakkuusyhteisölle kertyneiden tuottojen osuus:

– Portugalissa (mannermaa) pengerviljelmiä Douron laaksossa tukevien kivimuurien kunnostamisen osuus tuetuista ei-tuotannollisista investoinneista oli kaikkein suurin (89 prosenttia toimenpiteen kokonaismenoista). Tuki kattoi 100 prosenttia tukikelpoisista menoista; tuen tilakohtainen enimmäismäärä oli 70 000 euroa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämäntyyppiseen ei-tuotannolliseen investointiin liittyy tuottava osatekijä, sillä muureilla on rakenteellinen merkitys investointien kohteena olevalla alueella käytettävälle pengerviljelyjärjestelmälle; maisematekijä ei siis ole ainoa vaikutin kyseisten viljelyjärjestelmien kannalta. Portugalin (mannermaa) erittäin suuri tukiaste on vastakkainen Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) tukiasteelle; siellä kivimuurihankkeiden tukiaste oli 60 prosenttia.

  Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että tarkastuskäynnin kohteena olleista kuudesta ei-tuotannollisesta investoinnista yhden kohdalla perinteisten maatalouden rakenteiden ylläpitämiseen tarkoitetun tuen avulla tuettiin maatalouden toimintoihin käytettyä ei-perinteistä rakennetta.

– Italiassa (Apulia) viljelylohkoja rajaavien kivimuurien kunnostaminen kattoi suurimman osuuden alueella tuetuista ei-tuotannollisista investoinneista (97 prosenttia toimenpiteen kokonaismenoista). Tuki kattoi 100 prosenttia tukikelpoisista menoista; tuen määrälle ei asetettu ylärajaa ensimmäisellä hakukaudella. Myöhemmillä kausilla menojen ylärajaksi asetettiin 100 000 euroa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämäntyyppiseen ei-tuotannolliseen investointiin liittyy tuottava osatekijä, sillä kivimuurien avulla joko pidetään karjaa tietyillä laidunalueilla tai suojataan kasvillisuutta lähellä laiduntavalta karjalta tai luonnonvaraisilta elämiltä. Italian (Apulia) erittäin suuri tukiaste on vastakkainen Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) tukiasteelle; siellä kivimuurihankkeiden tukiaste oli 60 prosenttia.

– Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että paikan päällä tarkastetuista kymmenestä hankkeesta neljässä 100 prosentin tukea saavassa hankkeessa edunsaajille ja/tai osakkuusyhteisöille koitui huomattavaa taloudellista hyötyä. Näin oli siitä huolimatta, että käytettävissä oli menetelmä, jonka avulla tuen osuutta määritettäessä oli mahdollista ottaa huomioon tuettavien ei-tuotannollisten investointien taloudellisen vaikutuksen suuruus. Kahdessa tapauksessa, jotka liittyivät pilaantuneiden turvesoiden kunnostamiseen[9], edunsaajat olivat hallinnoineet hankkeita yhteistyössä kahden vesialan yrityksen kanssa. Kummankin hankkeen kohteena olleet alueet sijaitsevat alueilla, joilla vedenkeruu tapahtuu asianomaisten yritysten hallinnoimien kahden vesisäiliön avulla. Asianomaisten yritysten taloudellinen etu aiheutuu vedenkäsittelykustannusten pienenemisestä, joka on seurausta mainittujen ei-tuotannollisten

9 Turvesuot ovat kosteikkoalueita, joissa on paksu erittäin vesipitoinen orgaaninen maakerros (turve), joka muodostuu kuolleesta ja mädäntyvästä kasviperäisestä aineksesta. Turvesoihin kuuluvat aapasuot, rahkasuot, korpisuot, suometsät ja ikiroudan peittämät tundra-alueet.

investointien toteuttamisesta. Nämä hankkeet kuuluvat ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen piiriin, mutta niihin liittyvä vesialan yritysten taloudellinen etu olisi otettava huomioon tuen osuutta määritettäessä.

Toisessa tapauksessa edunsaaja hankki tuella laitteita, joita hän käytti pääasiassa metsänomistajana harjoittamaansa taloudelliseen toimintaan. Neljäs tapaus koskee historiallisten rakennusten entisöintiä kiinteistön yhteydessä, jossa edunsaaja harjoittaa Bed & Breakfast -majoitustoimintaa. Mainitut kaksi hanketta saivat huomattavasti suurempaa tukea kuin mitä niille olisi maksettu tuottavina investointeina muiden, vastaavanlaisia hanketyyppejä koskevien maaseudun kehittämistoimenpiteiden yhteydessä.

– Tanskassa kansallisten viranomaisten määräyksen mukaan kaupalliseen toimintaan liittyville ei-tuotannollisille investoinneille maksettavan tuen osuuden olisi oltava alle 75 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleista kuudesta hankkeesta kaksi oli kaupalliseen toimintaan liittyviä laiduntamista koskevia hankkeita, joille maksettiin tästä huolimatta vakiomääräistä 75 prosentin tukea. Hankkeiden yhteydessä rakennettiin esimerkiksi aitauksia ja luotiin/laajennettiin laidunalueita aiemmin navetassa olleelle karjalle. Tämä johti karjankasvatuksen määrän kasvuun tai ainakin osittaiseen lisälaidunten antamiseen vuokralle.

Tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot rahoittivat investointeja, joiden kustannukset olivat liian suuria tai puutteellisesti perusteltuja

42

Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi tarkastetuissa jäsenvaltioissa käytössä olevat menettelyt. Tarkoituksena oli varmistaa, että tuettujen ei-tuotannollisten investointien kustannukset ovat kohtuullisia. Tarkastajat havaitsivat puutteita kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa.

43

Portugalissa kansalliset viranomaiset olivat määrittäneet pengerviljelmiä Douron laaksossa tukevien kivimuurien (89 prosenttia ei-tuotannollisiin investointeihin myönnetyn tuen kokonaismäärästä) tapauksessa tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärän, joka oli liian suuri verrattuna riippumattomiin viitearvoihin[10] tai vastaavantyyppisille ei-tuotannollisille investoinneille muissa jäsenvaltioissa maksettuun enimmäistukeen (ks. ***laatikko 7***).

44

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että Portugalissa paikan päällä tarkastetuista kuudesta hankkeesta kolmen yhteydessä ei noudatettu julkisia urakoita edellyttäviä ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukikelpoisuusehtoa, jonka mukaan urakoista vastaavalla toimeksisaajalla on oltava toimilupa. Lisäksi tutkittiin 20 muun edunsaajan asiakirjat ja havaittiin, että sama tukikelpoisuusongelma ilmeni yhteensä 12 edunsaajan asiakirjoissa. Kansallisten viranomaisten suorittama rajoitettu seuranta osoitti, että asianomaisista edunsaajista viiden käyttämät toimeksisaajat olivat mukana yhteensä 79 vastaavanlaisessa tapauksessa.

10 Rakennusyritysten kansallisen yhdistyksen (AICCOPN) julkisesta tietokannasta saadut viitearvot.

Laatikko 7

Esimerkkejä kohtuuttoman korkeista kustannuksista – Portugali (mannermaa)

Kansalliset viranomaiset ovat määrittäneet pengerviljelmiä tukevien kivimuurien rakentamisen osalta yksikkökustannusten enimmäismääräksi 250 euroa kuutiometriltä. Kansallisten viranomaisten toimittamien tietojen mukaan edunsaajille maksettiin kuutiometriltä keskimäärin 198 euroa. Ammattitoimintaa koskevien riippumattomien viitearvojen, kuten rakennusyritysten kansallisen yhdistyksen määrittämien viitekustannusten, mukaan vastaavanlaisten urakoiden yksikkökustannukset olisivat 75 euroa kuutiometriä kohti.

Yksinomaan rajaamiskäytössä olevien kivimuurien kohdalla on kyse erityyppisestä ei-tuotannollisesta investoinnista. Niiden osalta tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismääräksi on määritetty 150 euroa kuutiometriä kohti. Määrää voidaan verrata Italiassa (Apulia) vastaavanlaisille ei-tuotannollisille investoinneille maksettavien tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärään, joka oli ensimmäisen hakumenettelyn yhteydessä 74 euroa kuutiometriä kohti; määrää laskettiin myöhemmin toisen hakumenettelyn yhteydessä 61 euroon kuutiometriltä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärä oli 75 euroa juoksumetriltä.

45

Tanskassa korvattujen kulujen tarkistamismenettelyjen yhteydessä ei edellytetty kaikkien todentavien asiakirjojen tarkastamista. Riittävänä pidettiin edunsaajan tilintarkastajan lausuntoa ympäristöä koskevien ja lainsäädäntöön perustuvien, esimerkiksi tarjouskilpailua koskevien sääntöjen noudattamisesta. Vastaavasti Tanskan viranomaiset eivät ennen vuoden 2013 loppua tarkistaneet, olivatko edunsaajat tosiasiassa maksaneet esitetyt laskut ennen maksupyynnön toimittamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niin ikään, että kansalliset viranomaiset eivät tarkistaneet, olivatko edunsaajat sisällyttäneet maksupyyntöihin vähennyskelpoisen alv:n, joka ei ole tukikelpoinen. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen Tanskassa tarkastamista kuudesta ei-tuotannollisesta investoinnista yhden kohdalla korvaus maksettiin myös vähennyskelpoisesta alv:sta, jonka osuus investoinnin kokonaiskustannuksista oli 20 prosenttia. Vuoden 2013 lopusta lähtien käytössä on ollut uudet kulujen tarkistamismenettelyt. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan havainnut evidenssiä, esimerkiksi palvelutilausta tai virallista henkilöstötiedotetta, joka olisi osoittanut, että uutta menettelyä on alettu soveltaa.

46

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) tilintarkastustuomioistuin tarkisti tarvittaessa tarjouskilpailua koskevan dokumentaation sekä edunsaajien ja kolmansien osapuolten välillä kymmenen investointihankkeen hallinnoinnista tehdyt palvelusopimukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa aiheutuneet tosiasialliset kustannukset olivat suurempia kuin ehdotetuista vaihtoehtoisista toteutustavoista aiheutuvat kustannukset. Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa tarjousten analysoinnissa ei käytetty vertailun pohjana viitearvoja, joiden avulla olisi kyetty lieventämään ylihintaisen tarjouksen valinnan riskiä (ks. ***laatikko 8***). Kansalliset viranomaiset eivät myöskään tehneet fyysisiä tarkastuskäyntejä. Tästä syystä ei ole mahdollista varmistaa riittävän hyvin, että tuetut ei-tuotannolliset investoinnit ovat tosiasiallisia ja että niiden avulla saadaan vastinetta rahalle etenkään silloin, kun kysessä ovat suuret tukimäärät ja tuen saamisen estävä tekijä (mm. edunsaajien huomattava oma taloudellinen osuus) puuttuu.

Laatikko 8

Esimerkkejä kohtuuttoman suurista kustannuksista – Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)

Paikan päällä tarkastetuista kymmenestä hankkeesta kolmessa tarjouskilpailua koskeva dokumentaatio osoitti, että ei-tuotannollisen investoinnin kustannukset olivat tarpeettoman suuret ottaen huomioon, että käytettävissä oli muita edullisempia vaihtoehtoja. Esimerkkeinä voidaan mainita ilmakuljetuspalveluiden käyttö, puunkorjuu sekä valmistelevat maatyöt ja historiallisen rakenteen entisöinti, joiden osalta valitut tarjoukset olivat 65 prosenttia, 139 prosenttia ja 31 prosenttia kilpailijoiden tarjouksia kalliimpia.

Kolmen muun paikan päällä tarkastetun hankkeen tapauksessa voittavat tarjoukset olivat kustannuksiltaan edullisimpia. Tarjousten kustannusten kohtuullisuuden arviointia varten ei kuitenkaan ole viitearvoihin perustuvaa järjestelmää, joten kustannusten kohtuullisuuteen liittyvää riskiä ei kyetä lieventämään esimerkiksi tapauksissa, joissa kaikki tiettyä ei-tuotannollista investointia koskevat tarjoukset ovat ylihinnoiteltuja.

47

Italian (Apulia) tapauksessa tarkastus osoitti, että kivimuureja koskevien ei-tuotannollisten investointien kustannukset vastasivat systemaattisesti tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viitteitä siitä, että tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärä oli asetettu korkealle tasolle. On kuitenkin ilmeistä, että ei-tuotannollisten hankkeiden toteuttaminen erilaisissa olosuhteissa riippuen sijainnista (vuoristoalue tai tasanko), pääsystä tai maaston kunnosta edellyttää, että ainakin osa investointikustannuksista määritetään erikseen (ks. ***laatikko 9***).

48

Lisäksi Italiassa (Apulia) paikan päällä tarkastetuista kuudesta ei-tuotannollisesta investoinnista neljässä edunsaajien esittämät laskut eivät sisältäneet riittävästi tietoa kunnostettujen kivimuurien määristä ja kunnostustöiden kohteena olleiden muurien sijainnista. Tämän seurauksena kansalliset viranomaiset eivät kyenneet saamaan varmuutta kustannusten kohtuullisuudesta tai tuettujen toimien tosiasiallisuudesta.

Laatikko 9

Esimerkkejä kohtuuttoman suurista kustannuksista Italiassa (Apulia)

Kivimuureja koskevat tukiehdot mahdollistivat sen, että edunsaajat pystyivät käyttämään maatilalla tekemäänsä työtä perusteena osalle urakoista aiheutuvista kustannuksista. Loput urakasta oli teetettävä ulkopuolisilla toimeksisaajilla ja aiheutuneet menot oli todennettava laskujen avulla. Ei-tuotannollisia investointeja koskevat kustannukset määritettiin systemaattisesti vastaamaan tukikelpoisten kulujen enimmäismäärää, eikä vaatimuksena ollut, että ulkopuoliset toimeksisaajat olisi valittava tarjouskilpailun perusteella.

Kivimuurien rakentamista koskevien tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärän määrittämistä korkealle tasolle kuvastaa se, että vuoden 2011 hakumenettelyn yhteydessä tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärä oli 23 prosenttia pienempi kuin vuoden 2009 hakumenettelyn yhteydessä. Tästä vähennyksestä huolimatta ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kysyntä oli suurempi kuin käytettävissä olevan rahoituksen määrä.

Tuen kustannusvaikuttavuus vaarantuu tilanteessa, jossa kilpailevia tarjouksia ei ole ja kustannukset määritetään systemaattisesti vastaamaan tukikelpoisten yksikkökustannusten enimmäismäärää, joka on asetettu korkealle tasolle.

Kustannusten kohtuullisuudessa ilmeni ongelmia useimmissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotokseen kuuluneista ei-tuotannollisista investoinneista

49

Liitteessä II annetaan yksityiskohtaista tietoa paikan päällä tarkastetuista 28 hankkeesta sekä arvioidaan tapauskohtaisesti, sisältyikö hankkeisiin tuottavia osatekijöitä ja olivatko niiden kustannukset kohtuullisia. Liitteessä esitetään myös tilintarkastustuomioistuimen yleisarvio hankkeiden kustannusvaikuttavuudesta.

50

Kuten kohdassa 34 tuodaan esille, 71 prosenttia tarkastetuista hankkeista oli vaikuttavia siltä osin, että hankkeet edistivät maatalousmaan kestävään käyttöön liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin viitteitä kohtuuttomista kustannuksista 75 prosentissa asianomaisista hankkeista. Kustannusten vaikuttavuuden ja kohtuullisuuden yhdistetty analyysi osoittaa, että tarkastetuista 28 ei-tuotannollisesta investoinnista kaiken kaikkiaan ainoastaan viisi (eli 18 prosenttia) edisti kustannusvaikuttavalla tavalla maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista. Investointikustannusten kohtuullisuuteen liittyvät ongelmat eivät rajoitu yksinomaan poimittuun hankeotokseen, sillä havaitut tapaukset ovat seurausta kohdissa 41–48 kuvatuista jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien puutteista.

Ohjelmakaudella 2007–2013 ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kustannusvaikuttavuutta heikentäneitä puutteita ei ollut korjattu vielä ohjelmakauden 2014–2020 alkuun mennessä

51

Maaseuturahaston rahoitusta hakevien jäsenvaltioiden on pitänyt esittää uudet maaseudun kehittämisohjelmansa komissiolle hyväksymistä varten vuosia 2014–2020 koskevan uuden monivuotisen rahoituskehyksen voimaantulosta lähtien. Tämä muodosti komissiolle ja jäsenvaltioille ainutkertaisen mahdollisuuden ratkaista ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen edellisellä kaudella liittyneet ohjelmasuunnittelun, hallinnoinnin, seurannan ja arvioinnin puutteet. Tämä on entistäkin tärkeämpää tilanteessa, jossa tarkastetut jäsenvaltiot säilyttävät tukikelpoisiksi investoinneiksi[11] määritettävät investointityypit ennallaan tai laajentavat niiden joukkoa.

52

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin komissio ja tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot olivat yksilöineet ja korjanneet tämän kertomuksen kahdessa edeltävässä kohdassa esitetyt puutteet parantaakseen ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuutta uudella ohjelmakaudella. Arviointi perustui tarkastettujen neljän maaseudun kehittämisohjelman[12], täytäntöönpanosääntöjen ja suuntaviivojen sisältämiin tietoihin sekä tarkastuksen aikaan käytettävissä olleisiin hallinto- ja valvontajärjestelmiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös komission ja neljän jäsenvaltion välisen viestinnän, joka liittyi komission suorittamaan alustavien maaseudun kehittämisohjelmien tarkistukseen. Tilintarkastustuomioistuimen saama evidenssi osoittaa kaiken kaikkiaan, että korjaavat toimet ovat vielä toteuttamatta

11 Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea jatketaan uuden toimenpiteen 10 (maatalouden ympäristö- ja ilmastotuet) yhteydessä, joka korvaa aiemman toimenpiteen 214 (maatalouden ympäristömaksut); sama tilanne koskee myös Portugalia (mannermaa). Tanskan tapauksessa ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea jatketaan samankaltaisin ehdoin kuin edeltävällä ohjelmakaudella, ja Italiassa (Apulia) tuki laajennetaan kattamaan mahdollisina edunsaajina myös julkiset elimet ja uudentyyppiset ei-tuotannolliset investoinnit, kuten muuhun kuin asumiskäyttöön tarkoitetut kivirakennelmat tai perinteiset kävelytiet (Tratturi).

12 Tanskan, Portugalin (mannermaa) ja Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) osalta hyväksytty maaseudun kehittämisohjelma, ja Italian (Apulia) tapauksessa tuorein saatavilla ollut ohjelmaluonnos.

useimpien tilintarkastustuomioistuimen yksilöimien puutteiden osalta (ks. kohdat 60–71).

53

Toistaiseksi havaittavissa olevan parannuksen vähäisyyttä selittää osaltaan se, että komissio ja jäsenvaltiot eivät pyrkineet riittävän hyvin yksilöimään mahdollisia puutteita riittävän ajoissa. Kansalliset viranomaiset eivät esimerkiksi analysoineet riittävän hyvin tarkastuksissaan havaitsemiensa sääntöjenvastaisuuksien syitä järjestelmän hallinnoinnin parantamista silmällä pitäen.

54

Kansallisten viranomaisten paikan päällä toimittamat tarkastukset[13] osoittivat, että sääntöjenvastaisuuksien esiintyvyys on huomattava. Portugalissa (mannermaa) 50 prosentissa kansallisten viranomaisten tarkastamista hankkeista esiintyi sääntöjenvastaisuuksia tai ei-tuotannollisten investointien loppukäyttö oli merkittävissä määrin tuotannollista (eli voittoa tuottavaa). Italiassa (Apulia) kansallisten viranomaisten tarkastamista ei-tuotannollisista investoinneista 27 prosenttiin liittyi sääntöjenvastaisuuksia ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) ei-tuotannollisia investointeja koskevien sääntöjen rikkomisia ilmeni noin kymmenessä prosentissa tapauksista. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut tietoa Tanskan viranomaisten suorittamista tarkastuksista[14].

55

Kansalliset viranomaiset hyödynsivät kuitenkin Tanskaa lukuun ottamatta havaittuja sääntöjenvastaisuuksia koskevia tietoja vain vähäisessä määrin. Ne käyttivät tietoja lähinnä asianomaisille edunsaajille maksettavan tuen vähentämiseen, mutta eivät analysoineet sääntöjenvastaisuuksien syitä yksilöidäkseen parannusta edellyttäviä osa-alueita järjestelmän hallinnoinnissa.

56

Komission vastuulla on seurata, että jäsenvaltiot panevat ei-tuotannollisia investointeja koskevat järjestelmät täytäntöön asianmukaisesti. Tältä osin tarkastuskäynnit ovat olennaisia hallinnollisten menettelyiden toteuttamista heikentävien puutteiden yksilöimiseksi (esim. hankkeiden valinta, kustannusten kohtuullisuuden tarkistukset, luotettavien seurantatietojen tuottaminen jne.). Näitä havaintoja ei voida tehdä asiakirjatarkastusten yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että komission tarkastukset suoritettiin liian myöhään, jotta jäsenvaltiot olisivat voineet yksilöidä ja korjata havaitut puutteet täytäntöönpanokauden 2007–2013 aikana. Lisäksi näiden tarkastusten tulokset olivat käytettävissä komission suorittaman ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien tarkistamisen ja hyväksymisen yhteydessä ainoastaan Italian (Apulia) kohdalla[15]. Tämä merkitsee, että komissio ei voinut käyttää tarkastusten lopullisia tuloksia pyytääkseen jäsenvaltioita esittämään tarvittavat korjaavat toimet uusissa maaseudun kehittämisohjelmissaan ennen ohjelmien hyväksymistä. Kun komissio on jo hyväksynyt maaseudun kehittämisohjelman ja EU:n varat on asetettu jäsenvaltion käyttöön, komission on vaikeampi varmistaa, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat korjaavat toimet riittävän ajoissa[16].

57

Taulukosta 2 käy ilmi, että tarkastuskohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta kolmen kohdalla tarkastustuloksia ei ollut saatavilla ennen ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden maaseudun kehittämisohjelman hyväksymistä.

13 Komission asetus (EU) N:o 65/2011, annettu 27 päivänä tammikuuta 2011, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8), 25 artikla.

14 Lisätietoa virhetyypeistä ja sääntöjenvastaisuuksien taloudellisesta merkittävyydestä annettiin ainoastaan Italian (Apulia) tapauksessa. Sen kohdalla sääntöjenvastaisuudet liittyivät useimmiten kunnostettuja muureja koskevien kuutiometrien laskentaan.

15 Italian kohdalla komission yksiköt eivät ole tarkastaneet Apuliassa toteutetun ei-tuotannollisen investoinnin täytäntöönpanoa. Sen sijaan komission tarkastus kattoi Sisiliaan maksetun ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen. Komissio ei ollut hyväksynyt Apuliaa koskevaa maaseudun kehittämisohjelmaa vielä kesäkuussa 2015.

16 Komissio katsoi vielä toukokuussa 2015, että tarkastustulokset, jotka se sai Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti), Portugalissa (mannermaa) ja Italiassa (Sisilia) ohjelmakauden 2007–2013 osalta toimittamissaan tarkastuksissa, kuuluivat päätöksentekoprosessiin, joka saattaa johtaa rahoitusoikaisujen toteuttamiseen asianomaisten jäsenvaltioiden kohdalla.

Taulukko 2

Komission ei-tuotannollisiin investointeihin kohdistamien tarkastusten ja ohjelmakautta 2014–2020 koskevien maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymisajankohtien välinen vertailu

Jäsenvaltio	Komission tarkastuksen ajankohta	Tarkastuksen vaihe	Ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelman hyväksymisajankohta
Portugali (mannermaa)	Helmikuu 2014	Kesken	Joulukuu 2014
Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)	Kesäkuu 2014	Kesken	Helmikuu 2015
Tanska	Lokakuu 2014	Kesken	Joulukuu 2014

58
Seurannan ja arvioinnin avulla komission ja jäsenvaltioiden pitäisi myös voida yksilöidä ongelmat, hyödyntää kertyneitä kokemuksia ja soveltaa saatuja tietoja maaseudun kehittämisohjelmaluonnosten valmistelussa ja tarkistuksessa. Kuten kohdissa 25–31 on tuotu esille, seurannan avulla saatiin kuitenkin tietoa ainoastaan aiheutuneista menoista, edunsaajien lukumäärästä ja investoinnin kokonaismäärästä. Väliarviointien perusteella ei saatu relevanttia tietoa täytäntöönpanosta ja tuloksellisuudesta. Tämä vaikeutti entisestään ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen kustannusvaikuttavuuteen liittyvien puutteiden oikea-aikaista yksilöintiä ja korjaamista.

59
Seuraavissa kohdissa esitetään tilintarkastustuomioistuimen analyysi siitä, missä laajuudessa komissio ja tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot ovat korjanneet tämän kertomuksen kahdessa edeltävässä osassa raportoidut puutteet.

Synergioita edistävä täydentävyys ei aina toteutunut operatiivisella tasolla

60
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neljästä tarkastetusta jäsenvaltiosta kaksi (Tanska ja Italia (Apulia)) ei pannut ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea täytäntöön muita tukiohjelmia täydentävänä tukena (ks. kohta 20). Ohjelmakaudella 2014–2020 Tanska aikoo Yhdistyneen kuningaskunnan ja Portugalin tavoin toteuttaa ei-tuotannollisia investointeja synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja/tai ympäristöohjelmien kanssa. Uudessa maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa fyysisiä investointeja koskevia integroituja hankkeita, jolloin sama edunsaaja hakee tukea toimien täytäntöönpanoon yhdistetysti vähintään kahden eri toimenpiteen tai alatoimenpiteen avulla toteutettaviin toimiin. Ainoastaan Tanskaa koskevassa maaseudun kehittämisohjelmassa viitataan selkeästi mahdollisuuteen saada integroiduille hankkeille tarkoitettua tukea kolme erityyppistä ei-tuotannollista investointia yhdistävää hanketta varten (kosteikkoalueiden luominen, alankojen laajaperäistäminen ja luonnollisten vedenpinnantasojen palauttaminen Natura 2000 -alueilla) uuden toimenpiteen 10 (maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimet) avulla. Italiaa (Apulia) koskevaan viimeisimpään maaseudun kehittämisohjelmaluonnokseen ei sisälly ei-tuotannollisten investointien

toteuttamista synergiassa muiden maaseuturahaston toimenpiteiden tai ympäristöohjelmien kanssa.

61

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että Portugalissa (mannermaa) uuteen toimenpiteeseen 10 (maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimet) sisältyvä kivimuurien kunnossapitoa koskeva tuki on olennaisilta osin sama kuin edellisellä ohjelmakaudella toimenpiteen 214 (maatalouden ympäristömaksut) yhteydessä maksettu tuki. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut evidenssiä siitä, että kansalliset viranomaiset olisivat puuttuneet tuen päällekkäisyyttä koskevaan ongelmaan kivimuurien ylläpitoa ja kunnostamista koskevien tukien välillä (ks. kohta 22).

Panos- ja tuotostietojen lisäksi käytössä ei ole tarkoituksenmukaisia indikaattoreita ja tuloksellisuustietoja

62

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että käytössä ei ollut seurantaindikaattoreita, joiden avulla olisi voitu mitata ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tuloksia ohjelmakaudella 2007–2013. Tämän seurauksena tuloksellisuustietoja saatiin vain tuettujen tilojen lukumäärästä ja käytetyistä rahamääristä, sillä tulosindikaattorit olivat investointitoimenpiteiden kannalta riittämättömiä (ks. kohdat 26–29). Tilintarkastustuomioistuin pani merkille niin ikään, että yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ei ollut täydentänyt yleisiä indikaattoreita nimenomaisesti ei-tuotannollisiin investointeihin sovellettavilla indikaattoreilla. Komissio on käynyt läpi tarkastettujen jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmaluonnoksissa ehdotetut tuloksellisuutta koskevat toimintapuitteet. Komissio arvioi, kuinka jäsenvaltiot ovat noudattaneet ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavan seuranta- ja arviointijärjestelmän vaatimuksia[17]. Tarkistuksessa arvioitiin esimerkiksi, sisälsivätkö maaseudun kehittämisohjelmat yhteiset toimintaympäristö-, tulos- ja tuotosindikaattorit ja esitettiinkö niissä ehdotettuihin talousarviomäärärahoihin nähden uskottavat tavoitearvot ja välitavoitteet.

63

Uusiin yhteisiin indikaattoreihin sisältyy kuitenkin tulosindikaattoreita ainoastaan painopistealoilla, joihin kohdistetaan useita toimenpiteitä. Tämä merkitsee, että edeltävän ohjelmakauden tapaan käytössä ei ole yhteisiä indikaattoreita, joiden avulla mitattaisiin yksittäisten toimenpiteiden tai alatoimenpiteiden avulla saavutettuja tuloksia. Talousarviomäärärahat toteutetaan toimenpiteiden/alatoimenpiteiden tasolla, joten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yksittäisten toimenpiteiden/alatoimenpiteiden tuloksellisuutta on tärkeä mitata, jotta ongelmien syyt kyetään selvittämään ja korjaavat toimet voidaan kohdentaa vaikuttavalla tavalla. Tästä tulee vaikeaa tapauksissa, joissa tuloksia arvioidaan ainoastaan painopistealojen osalta. Esimerkkinä voidaan mainita, että jos tietylle painopistealalle asetettuja tavoitearvoja ei saavuteta, on vaikea yksilöidä, mikä tai mitkä toimenpiteet tai alatoimenpiteet ovat jäljessä tai mitkä edistävät asetettuja tavoitearvoja kaikkein parhaiten. ***Laatikossa 10*** esitetään alatoimenpiteeseen 4.4 (ei-tuotannolliset investoinnit) sovellettavat seurantapuitteet. Laatikosta käy ilmi, että ei-tuotannollisten investointien tulosten osalta ei toimiteta tuloksellisuustietoja.

64

Tarkastettujen jäsenvaltioiden ohjelmakaudelle 2014–2020 laatimissa uusissa maaseudun kehittämisohjelmissa ei edellytetä lisäindikaattoreita, joita sovellettaisiin ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen.

17 Yhteiseen seuranta- ja arviointijärjestelmään viitataan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 (EUVL L 347, 20.2.2013, s. 487) 67 artiklassa. Asiaa käsitellään myös komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 808/2014.

Laatikko 10

Alatoimenpiteeseen 4.4 (ei-tuotannolliset investoinnit) sovellettavat seurantapuitteet

Ei-tuotannolliset investoinnit saattavat edistää vähintään kolmea painopistealaa, jotka liittyvät maaseudun kehittämisen osalta etusijalle asetettuun ekosysteemien ennallistamiseen, säilyttämiseen ja parantamiseen:

- 4a) biologinen monimuotoisuus, mukaan luettuna Natura 2000 -alueet ja alueet, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ja luonnonarvoltaan arvokas maataloustuotanto, sekä Euroopan maisemien tila
- 4b) vesien käytön hallinta, mukaan lukien lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön hallinta
- 4c) maaperän eroosion ehkäiseminen ja maaperän hoito.

Ei-tuotannollisten investointien lisäksi mainittuja painopistealoja voivat edistää myös seuraavat toimenpiteet: toimenpide 1 – tietämyksen siirto ja tiedotus, toimenpide 2 – neuvontapalvelut, toimenpide 10 – maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimet, toimenpide 11 – luonnonmukainen maatalous, toimenpide 12 – Natura 2000 -direktiiviin ja vesialan puitedirektiiviin perustuvat maksut ja toimenpiteen 13 maksut alueille, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita.

Yhteisiä tulosindikaattoreita sovelletaan kuitenkin ainoastaan painopistealoilla:

- Tulosindikaattorit painopistealalle 4a): R6 -prosenttiosuus metsistä tai muista puustoalueista biologista monimuotoisuutta tukevien metsänhoitosopimusten piirissä ja R7 -prosenttiosuus maatalousmaasta biologista monimuotoisuutta ja/tai maisemia tukevien hoitosopimusten piirissä.
- Tulosindikaattorit painopistealalle 4b): R8 -prosenttiosuus maatalousmaasta vesien käytön hallintaa edistävien hoitosopimusten piirissä ja R9 -prosenttiosuus metsätalousmaasta vesien käytön hallintaa edistävien hoitosopimusten piirissä.
- Tulosindikaattorit painopistealalle 4c): R10 -prosenttiosuus maatalousmaasta maaperän hoidon parantamiseen ja/tai maaperän eroosion ehkäisemiseen tähtäävien hoitosopimusten piirissä ja R11 -prosenttiosuus metsätalousmaasta maaperän hoidon parantamiseen ja/tai maaperän eroosion ehkäisemiseen tähtäävien hoitosopimusten piirissä.

Nimenomaisesti ei-tuotannollisiin investointeihin sovellettavia yhteisiä indikaattoreita ovat tuotosindikaattorit, joiden avulla mitataan tuettujen hankkeiden lukumäärää. Kokonaismenoja ja julkisten menojen kokonaismäärää koskevia indikaattoreita sovelletaan toimenpiteiden tasolla (alatoimenpiteet 4.1–4.4 mukaan luettuna).

Ei-tuotannollisten investointien tuloksellisuudesta saadaan näin ollen hyvin vähän tietoa.

Valintamenettelyissä oli puutteita

65
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita ei-tuotannollisten investointihankkeiden valintamenettelyn avoimuudessa sekä tarkistuksissa, joiden tarkoituksena oli arvioida, ovatko hakijat noudattaneet keskeisiä valintakriteereitä (ks. kohta 24). Komissiolla ei ole juurikaan mahdollisuuksia korjata mainittuja ongelmia maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymismenettelyn yhteydessä, sillä valintamenettelyjen yksityiskohdat määritetään ohjelman täytäntöönpanoa koskevissa kansallisissa säännöissä yleensä maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymisen jälkeen. Komissio on kuitenkin vaatinut jäsenvaltioita sisällyttämään maaseudun kehittämisohjelmiinsa sitoumuksen, jonka mukaan ne soveltavat hankehakemusten valintaan relevantteja valintakriteereitä ja vähimmäisrajoja. Tilintarkastustuomioistuin on suositellut näitä käytäntöjä useaan otteeseen aiemmissa erityiskertomuksissaan. Komissio voi joka tapauksessa valvoa tarkastustensa avulla, että jäsenvaltiot soveltavat valintamenettelyjä oikein.

66
Tarkastuskohteena olleista jäsenvaltioista ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) viittasi maaseudun kehittämisohjelmassaan selvästi hankkeiden valinnassa sovellettaviin periaatteisiin. Toimitettujen tietojen mukaan tarkoituksena on todennäköisesti puuttua ***laatikossa 3*** esitettyihin ongelmiin, kuten hyväksymis- ja hylkäämisperusteiden selkeään määrittämiseen, tehtävien pitämiseen erillään ja pisteytysjärjestelmän käyttöön; järjestelmään sisällytetään vähimmäisraja, jonka ylittävät hakemukset asetetaan etusijalle. Muut tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot viittaavat valintakriteereihin, jotka määritetään myöhäisemmässä vaiheessa. Näitä kriteereitä ei kuitenkaan ollut määritetty tarkastusajankohtaan mennessä.

Tukimääriä ei mukauteta investointien tuloa tuottavien osatekijöiden perusteella

67
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa ei-tuotannollisia investointeja, joihin liittyviä tuottavia osatekijöitä ei otettu huomioon myönnettyjen suurten tukimäärien pienentämistä silmällä pitäen (ks. kohdat 35–41). Uudessa maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa säädetään, että ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen enimmäismäärä on 100 prosenttia. Komissio tutki maaseudun kehittämisohjelmaluonnoksia tarkistaessaan, että jäsenvaltioiden esittämät tukimäärät vastasivat asetuksessa säädettyjä tuen enimmäismääriä. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan havainnut evidenssiä siitä, että komissio olisi vaatinut jäsenvaltioita pienentämään ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen määriä hankkeiden tuottavien osatekijöiden perusteella.

68
Tarkastettujen jäsenvaltioiden uudet maaseudun kehittämisohjelmat osoittivat Tanskaa lukuun ottamatta suurempaa vaihtelua ei-tuotannollisia investointeja koskevien tukien määrissä. Tämä lisää kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia mukauttaa tuen määrää investointien tuottavien osatekijöiden perusteella. Kaiken kaikkiaan kyseessä on vähäinen parannus, sillä ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) soveltaa hyvää käytäntöä, jonka yhteydessä tuki määritetään erikseen kullekin ei-tuotannolliselle investoinnille investoinnin tuottavien osatekijöiden perusteella. Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) pitää infrastruktuuri-investointityypeistä kattavaa listaa, josta käy ilmi, että tuen osuus vaihtelee kymmenen ja 100 prosentin välillä investointityypin ei-tuotannollisten osatekijöiden mukaan. On kuitenkin syytä panna merkille, että

tilintarkastustuomioistuin havaitsi ongelmia mainitun mukauttamismenettelyn soveltamisessa ohjelmakaudella 2007–2013.

Kohtuuttomat tai puutteellisesti perustellut kustannukset

69
Jäsenvaltiot antoivat yleisiä lausuntoja aikomuksistaan käyttää viitekustannuksia ja verrata eri tarjouksia. Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä konkreettisista parannuksista kustannusten kohtuullisuuden tarkistamismenettelyissä kahdessa jäsenvaltiossa (Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) ja Portugali (mannermaa)).

70
Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) tapauksessa edunsaajien on toimitettava selkeät eritelmät toteuttavasta toimesta, tarjouspyyntö, vähintään kolme kirjallista tarjousta, kaikkien tarjousten arviointi sekä parhaana pidetyn tarjoajan valintaa koskevat perustelut, joissa viitataan ennalta määritettyihin ja kirjattuihin rahalle saatavaa vastinetta koskeviin kriteereihin. Portugalin (mannermaa) tapauksessa viitekustannusten validointi tapahtuu riippumattomien ammatillisten viitearvojen perusteella. Myös Tanska toi esille aikomuksensa soveltaa viitekustannuksia kosteikkoalueiden luomista koskevien hankkeiden eri vaiheissa. Näitä kustannuksia ei kuitenkaan ollut määritetty tarkastuksen toimittamisajankohtaan mennessä, joten tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt arvioimaan viitekustannusten määrittämisen perustana olevien viitearvojen tarkoituksenmukaisuutta.

Tukikelpoisuuteen vaikuttava lisäongelma

71
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Tanskassa toteutettavuustutkimukset (ks. ***laatikko 3***) suunnitellaan tukikelpoisten ei-tuotannollisten investointien osalta kaikentyyppisten toimenpiteiden tapauksessa kansallisella tasolla. Uudessa maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa säädetään nimenomaisesti, että toteutettavuustutkimukset ovat tukikelpoisia myös tapauksissa, joissa varsinaiset investointimenot jäävät tutkimustulosten perusteella toteutumatta[18]. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen myöntäminen automaattisesti toteutettavuustutkimuksille vaarantaa taloudellisuuden periaatteen, etenkin kun otetaan huomioon edellisellä kaudella saatu kokemus siitä, että huomattava määrä myönteisiä toteutettavuustutkimuksia ei johtanut investointien toteutumiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo niin ikään, että toteutettavuustutkimusten laajamittaiseen käyttöön saattaa liittyä riski, että muita yleiskustannuksia, kuten konsulttipalkkioita tai ammatillisia neuvontapalveluita, saatetaan merkitä toteutettavuustutkimuksiksi ja välttää näin tukikelpoisuusvaatimus, jonka mukaan tällaisten yleiskustannusten on liityttävä varsinaisen investoinnin menoihin.

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, 45 artikla.

Johtopäätökset ja suositukset

72

Jäsenvaltiot voivat käyttää EU:n määrärahoja maaseudun kehittämispolitiikan yhteydessä myöntääkseen avustuksia, joilla katetaan ei-tuotannollisista investoinneista aiheutuvia kuluja. Ei-tuotannolliset investoinnit ovat investointeja, joiden ei pitäisi tuottaa huomattavaa taloudellista voittoa investoinnin toteuttajille, vaan edistää maatalousmaan kestävää käyttöä. Ei-tuotannollisilla investoinneilla on täydentävä tehtävä; ne tukevat maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista tai muiden ohjelmien yhteydessä mahdollisesti asetettujen ympäristösitoumusten toteuttamista taikka lisäävät suojelualueiden ympäristöllistä arvoa. Investointien voittoa tuottamattoman luonteen takia jäsenvaltiot soveltavat ei-tuotannollisiin investointeihin suurempia julkisen tuen määriä kuin tuottavien investointien yhteydessä; tuen osuus on usein 100 prosenttia investoinnin kokonaiskustannuksista.

73

Tarkastuksen yhteydessä arvioitiin, ovatko ei-tuotannolliset investoinnit edistäneet maatalousmaan kestävää käyttöä kustannusvaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kaiken kaikkiaan, että ei-tuotannollinen tuki on edistänyt maatalousmaan kestävää käyttöä koskevien tavoitteiden saavuttamista, mutta edistäminen ei ole tapahtunut kustannusvaikuttavalla tavalla.

74

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot kohdensivat ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen sellaisiin investointityyppeihin, joiden avulla on mahdollista edistää maatalouden ympäristötarpeiden täyttämistä vaikuttavalla tavalla. Tälle saatiin vahvistus tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa hankkeissa, joista 71 prosenttia edisti jäsenvaltioiden määrittämien maatalouden ympäristötarpeiden täyttämistä ja ympäristötavoitteiden saavuttamista etenkin maiseman ja biologisen monimuotoisuuden suojelun osalta. Ei-tuotannollisten investointien täydentävä tehtävä muiden maatalouden ympäristöohjelmien erityistavoitteiden edistäjänä ei kuitenkaan aina toteutunut. Ei-tuotannollisia investointeja ei useinkaan toteutettu synergiassa muiden ohjelmien kanssa, ja tukea myönnettiin edunsaajille, jotka eivät olleet tehneet lainkaan uusia maatalouden ympäristösitoumuksia tai saaneet tukea muista ympäristötukiohjelmista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä heikensi ei-tuotannollisten investointien mahdollista ympäristövaikutusta (kohdat 19–23 ja 32–34).

Suositus 1 – Täydentävyys ja synergiat muiden tukiohjelmien kanssa

a) Ei-tuotannollisten investointien täydentävä tehtävä olisi maksimoitava, jotta maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista kyettäisiin edistämään voimakkaamman synergiavaikutuksen avulla. Tätä silmällä pitäen komission olisi kannustettava jäsenvaltioita toteuttamaan ei-tuotannollisia investointeja enemmän synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja/tai ympäristöohjelmien kanssa. Käytännössä komission olisi vuodesta 2017 alkaen seurattava ei-tuotannollisten investointien täytäntöönpanoa relevanteissa jäsenvaltioissa vuotuisten täytäntöönpanokertomusten avulla. Kertomuksissa olisi ilmoitettava myös sellaisten ei-tuotannollisten investointihankkeiden lukumäärä ja osuus, jotka on pantu täytäntöön synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden tai ympäristöohjelmien kanssa – integroidut hankkeet mukaan luettuna.

b) Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä arviointisuunnitelmiinsa arviointi

siitä, missä määrin ei-tuotannollisia investointeja toteutetaan synergiassa muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden tai ympäristöohjelmien kanssa.

75

Tuen kokonaisvaikuttavuutta heikensivät jäsenvaltioiden valintamenettelyihin liittyneet puutteet. Näiden puutteiden seurauksena jäsenvaltiot rahoittivat investointeja, jotka eivät olleet oikeutettuja EU:n rahoitukseen ja eivät siten edistäneet tukiohjelman tavoitteita. Jäsenvaltiot myös hyväksyivät hankehakemuksia tarkistamatta asianmukaisesti, että hakemusten yhteydessä oli noudatettu olennaisia valintakriteereitä. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot käyttivät valintamenettelyjä, jotka eivät olleet täysin avoimia (kohta 24).

Suositus 2 – Ei-tuotannollisia investointeja koskevien hankehakemusten valinta

a) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että valintamenettelyt ovat avoimia ja että ne pannaan täytäntöön vaikuttavalla tavalla. Jäsenvaltioiden olisi esimerkiksi julkistettava kaikki ei-tuotannollisten investointien valinta- ja priorisointikriteerit ja tarkistettava kriteereiden noudattaminen vaikuttavalla tavalla. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tehtävät pidetään asianmukaisesti erillään hakemusten käsittelyyn ja valintaan osallistuvien organisaatioiden ja henkilöiden välillä.

b) Komission olisi uudella ohjelmakaudella annettava jäsenvaltioille ohjeistusta valintakriteereistä ja kiinnitettävä asianmukaista huomiota kriteereiden avoimuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Komission olisi myös tarkistettava, että jäsenvaltiot valitsevat hankkeet asianmukaisten menettelyjen avulla.

76

Tarkastuksessa kävi ilmi, että komissiolla tai jäsenvaltioilla ei ollut relevanttia tietoa ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen välittömistä tuloksista. Tuloksellisuuden osalta ei ollut saatavilla perustietoja esimerkiksi kunnostettujen perinteisten rakennelmien tai suojeltujen maisemapiirteiden määrän kasvusta taikka siitä, missä määrin ei-tuotannolliset investoinnit ovat edistäneet biologisen monimuotoisuuden suojelua. Tähän saattaa olla useita selityksiä. Jäsenvaltiot eivät ensinnäkään määritelleet ohjelmatyövaiheessa perusindikaattoreita, joiden avulla varat olisi voitu kohdentaa perustellusti ja myöhemmin vertailla saavutettua edistystä. Toiseksi tuloksellisuustietojen koontiin jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla käytettyjen yhteisten seurantaindikaattoreiden avulla mitattiin ainoastaan panos- ja tuotostietoja, kuten käytettyjen varojen määrää, tukea saavien tilojen lukumäärää ja investoinnin kokonaisvolyymiä.

77

Erikseen määritettyjen tulosindikaattoreiden puuttuminen johti siihen, että jotkin jäsenvaltiot saattoivat yhdistää ei-tuotannollisia investointeja koskevan arvioinnin muiden ympäristöohjelmien arviointiin perusteenaan toiveikas näkemys siitä, että ohjelmien tulosten ohjautuminen tiettyyn suuntaan merkitsisi vastaavanlaista tuloksellisuutta myös ei-tuotannollisten investointien kohdalla, vaikka objektiivinen tieto ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen tuloksista puuttui (ks. kohdat 25–31).

Suositus 3 – Seuranta ja arviointi

a) Komission olisi varmistettava, että ei-tuotannollisten investointien edistävää vaikutusta suhteessa EU:n maatalouden ympäristötavoitteisiin seurataan tai vähintäänkin arvioidaan erikseen ohjelmakautta 2014–2020 koskevien arviointien yhteydessä. Tätä silmällä pitäen komission olisi neuvottava jäsenvaltioita, joille maksetaan huomattavaa ei-tuotannollisia investointeja koskevaa tukea, miten määritetään yleisimmin rahoitettuja ei-tuotannollisten investointien tyyppejä varten erilliset tulosindikaattorit.

b) Jäsenvaltioiden olisi raportoitava näistä indikaattoreista vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan kesäkuusta 2016 alkaen. Asianomaisten jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä ei-tuotannollisten investointien tulosten arviointi arviointisuunnitelmiinsa.

78

Useimmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleista hankkeista edistivät hyvin jäsenvaltioiden maatalouden ympäristötarpeiden täyttymistä ja ympäristötavoitteiden saavuttamista. Jotta hankkeiden edistävä vaikutus toteutuisi kustannusvaikuttavalla tavalla, on kuitenkin olennaista, että tuettavien ei-tuotannollisten investointien kustannukset ovat kohtuulliset ja asianmukaisesti perustellut. Tämä on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa julkisen tuen osuus on suuri (jopa 100 prosenttia) ja joissa edunsaajilla saattaa olla vähemmän kannusteita kustannusten rajaamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin selkeitä viitteitä kohtuuttomista kustannuksista 75 prosentissa asianomaisista hankkeista. Tarkastetuista 28 hankkeesta ainoastaan viisi (18 prosenttia) osoittautui näin ollen kustannusvaikuttaviksi.

79

Ei-tuotannollisten investointien kustannusten kohtuullisuudessa havaitut ongelmat eivät rajoitu yksinomaan poimittuun hankeotokseen, sillä yksilöidyt konkreettiset tapaukset ovat seurausta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista. Jäsenvaltiot esimerkiksi korvasivat investointikuluja yksikkökustannusten perusteella, jotka olivat huomattavasti tosiasiallisia markkinakustannuksia suurempia, tai eivät tarkistaneet ilmoitettujen kulujen tosiasiallisuutta asianmukaisesti taikka hyväksyivät investoinnin toteuttamista koskevan kalleimman tarjouksen vaatimatta edunsaajilta perusteita tai vertaamatta esitettyjä kuluja viitearvoihin.

80

Tarkastuksessa havaittiin lisäksi kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa useita tapauksia, joissa aivan ilmeisesti voittoa tuottaville ei-tuotannollisille investoinneille maksettiin tämäntyyppisille investoinneille tarkoitetun tuen enimmäismäärä. Tämä merkitsi, että investoinnit rahoitettiin useimmissa tapauksissa kokonaisuudessaan julkisin varoin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se, etteivät jäsenvaltiot pienentäneet korkeita tukimääriä tuottavien osatekijöiden perusteella, johti hankkeisiin liittyvien investointikustannusten korvaamiseen liian suurina. Kun kustannuksista vähennetään investointien edunsaajille tuottamat voitot, kustannukset saattavat itse asiassa jäädä myönnettyä tukea pienemmiksi (ks. kohdat 35–50).

Suositus 4 – Tukimäärien intensiteetti ja kustannusten kohtuullisuus

a) Jäsenvaltioiden olisi määritettävä mahdollisimman pian asianmukaiset kriteerit, joiden avulla määritetään suurinta tukea saavien ei-tuotannollisten investointien tuottavat osatekijät. Kriteereissä olisi otettava huomioon esimerkiksi taloudellinen tuotto, agronominen hyöty, ei-tuotannolliseen investointiin kannustamisen kannalta tarpeen oleva taloudellisen tuen aste sekä tuottaviin investointeihin samalla maantieteellisellä alueella suunnattavan tuen perustaso. Jäsenvaltioiden olisi mukautettava antamansa tuen intensiteetti tämän määrityksen perusteella.

b) Komission olisi myös annettava lisäohjeita tällaisten kriteereiden määrittämisestä ja edistettävä niiden täytäntöönpanoa seurantakomitean avulla.

c) Jäsenvaltioiden olisi pantava viipymättä täytäntöön menettelyt, joiden avulla varmistetaan, että tuettujen ei-tuotannollisten investointien kustannukset eivät ylitä samankaltaisten markkinoilla tarjolla olevien tavaroiden, palveluiden tai urakoiden kuluja. Käytännössä jäsenvaltioiden olisi määritettävä tarkoituksenmukaiset viitearvot ja/tai viitekustannukset, joiden perusteella ei-tuotannollisten investointien kustannukset tarkistetaan systemaattisesti hallinnollisissa tarkastuksissa. Tarkastuksissa on tarkistettava myös evidenssi siitä, että ilmoitetut kulut ovat tosiasiassa aiheutuneet edunsaajille.

d) Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot määrittävät ja panevat täytäntöön asianmukaiset menettelyt kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi. Varmistamisen perustana olisi käytettävä tietoja, joita jäsenvaltiot ovat antaneet niiden toimenpiteiden valvottavuudesta ja todennettavuudesta, jotka sisältyvät ohjelmakauden 2014–2020 osalta hyväksyttäviksi esitettyihin maaseudun kehittämisohjelmiin.

e) Komission olisi valvottava monivuotisen tarkastussuunnitelmansa yhteydessä, että jäsenvaltiot soveltavat kustannusten kohtuullisuuden varmistamiseen tähtääviä kontrolleja vaikuttavalla tavalla.

81

Maaseuturahaston tuki ei-tuotannollisille investoinneille jatkuu ohjelmakaudella 2014–2020, mutta komissio ja jäsenvaltiot eivät ole vielä korjanneet suurinta osaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista puutteista. Pääsyynä tähän on, että ne eivät pyrkineet riittävän hyvin yksilöimään puutteita oikea-aikaisesti, jotta tarvittavat korjaavat toimet olisi voitu toteuttaa ennen uuden ohjelmakauden alkua. Toisaalta voidaan todeta, että jäsenvaltiot eivät analysoineet havaittujen sääntöjenvastaisuuksien syitä omien kontrolliensa avulla parantaakseen järjestelmän hallinnointia. Toisaalta komission omat tarkastukset toimitettiin liian myöhäisessä vaiheessa, joten niiden avulla ei jäsenvaltioita voitu auttaa yksilöimään ja korjaamaan hallinnointipuutteita ohjelmakauden 2007–2013 täytäntöönpanon aikana (ks. kohdat 51–71).

Suositus 5 – Hallinnointipuutteiden yksilöinti

a) Ennen kuin ohjelmakauden 2014–2020 osalta toimitetaan ensimmäiset tarkastukset paikan päällä, jäsenvaltioiden olisi määritettävä menetelmä, jonka avulla kontrollien yhteydessä havaittujen virheiden syyt voidaan vahvistaa ja analysoida oikea-aikaisesti. Analyysin tulosten perusteella olisi pyrittävä tarvittaessa parantamaan ei-tuotannollisia investointeja koskevan ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Jäsenvaltioiden olisi raportoitava näistä parannuksista vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan kesäkuusta 2016 alkaen.

b) Komission olisi tulevia tarkastuksia suunnitellessaan otettava asianmukaisesti huomioon tilintarkastustuomioistuimen menoalalla havaitsemien puutteiden laajuus, vaikka puutteiden taloudellinen merkitys olisikin vähäinen.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Augustyn KUBIKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 11. marraskuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Liite I

Ei-tuotannollisia maatalousinvestointeja koskevan maaseuturahaston tukitoimenpiteen pääpiirteet

	Ohjelmakausi 2007–2013	Ohjelmakausi 2014–2020
Otsikko/ toimet	Toimenpide 216 - Tuki ei-tuotannollisille investoinneille Investoinnit eivät johda maatilan arvon tai tuottavuuden huomattavaan kasvuun.	Toimenpide 4.4 – Tuki ei-tuotannollisille investoinneille, jotka liittyvät maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden toteuttamiseen Investoinnit eivät johda maatilan arvon tai tuottavuuden huomattavaan kasvuun.
Perustelut	Ei-tuotannolliset investoinnit edellyttävät tukea seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi: – maatalouden ympäristöohjelmien yhteydessä tehdyt sitoumukset – muut maatalouden ympäristötavoitteet – Natura 2000 -alueen tai muun luonnonarvoltaan merkittävän alueen yleishyödyllisten arvojen edistäminen tilalla.	Tukea tarvitaan ei-tuotannollisille investoinneille, jotka liittyvät esimerkiksi seuraavien maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen: – lajien ja luontotyyppien biologisen monimuotoisuuden suojelun taso – Natura 2000 -alueen tai muiden ohjelmassa määriteltävien luonnonarvoltaan merkittävien järjestelmien yleishyödyllisen arvon parantaminen.
Tuensaajat	– Viljelijät ja/tai maankäyttäjät	– Viljelijät ja/tai maankäyttäjät
Toimintamuodot	– Maankäytön muutos – Kosteikkoalueen kunnostaminen – Maatalousmaan muuttaminen suoalueeksi – Kasvuympäristöjen/luontotyyppien rakentaminen/hallinta – Arvokkaiden monivuotisten kasvien hallinta.	– Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumukseen liittyvät käyttöomaisuushankkeet – Aidoitus ja muut säilyttämisen hallintaa helpottavat työt – Kosteikko- ja suoalueiden ennallistaminen – Maiseman ja maisemapiireiden ennallistaminen – Kivimuurit.

Jäsenvaltio	Kuvaus	Maaseuturahaston hyväksytty rahoitusosuus (euroa)	Täydentävyys[1]		Ei-tuotannollinen investointi[2]	Tukiaste (%)	Ympäristötavoite[3]		Tukikelpoisuus[4]	Kustannusten kohtuullisuus[5]	Yleinen kustannusvaikuttavuus[6]
			Synergia	Yleinen			Ehdotettu	Toimien kohde			
Tanska[7]	Viljelmät	107 786		K	Osittain	60	Maiseman ja biotoopin parantaminen	K	K	E	E
Tanska	Laiduntaminen	29 132		K	Osittain	75	Maiseman ja biotoopin parantaminen	K	Osittain	E	E
Tanska	Kosteikko	2 089 870		K	K	100	Vesiympäristön suojelu/parantaminen	E	Osittain	E	E
Tanska	Kosteikkoja koskeva esiselvitys	48 523		K	E	100	Vesiympäristön suojelu/parantaminen	E	E	E	E
Tanska	Pensasaidat	6 926		K	Osittain	60	Maiseman ja biotoopin parantaminen	K	K	E	E
Tanska	Laiduntaminen	43 529		K	Osittain	75	Maiseman ja biotoopin parantaminen	K	K	E	E
Italia	Kivimuurit	251 245		K	Osittain	100	Maisema	E	E	E	E
Italia	Kivimuurit	975 328		K	Osittain	100	Maisema	K	K	E	E
Italia	Kivimuurit	208 760		K	Osittain	100	Maisema	K	K	E	E
Italia	Kivimuurit	200 397		K	Osittain	100	Maisema	K	Osittain	E	E
Italia	Kosteikot	35 759		K	E	100	Biologinen monimuotoisuus, maisema	E	E	E	E
Italia	Kosteikot	492 196		K	K	100	Biologinen monimuotoisuus, maisema	E	E	K	E
Yhdistynyt kuningaskunta[8]	Riippusilta	407 408[9]	K		K	99	Maisema	K	Osittain	E	E
Yhdistynyt kuningaskunta	Kulkuväylät – kosteikot	264 576	K		K	99	Yleinen pääsy ja luonnollisen eläimistön säilyttäminen	K	K	K	K
Yhdistynyt kuningaskunta	Runsaslajinen laidunmaa	294 845	K		Osittain	95	Biologinen monimuotoisuus, luonnollisen eläimistön säilyttäminen	E	E	E	E
Yhdistynyt kuningaskunta	Kivimuurit, puiden istuttaminen	166 883	K		Osittain	65	Biologinen monimuotoisuus, maisema	K	K	K	K
Yhdistynyt kuningaskunta	Alankojen rahkasuot	1 027 307	K		K	100	Biologinen monimuotoisuus, luonnollisen eläimistön säilyttäminen	K	Osittain	E	E

Jäsenvaltio	Kuvaus	Maaseuturahaston hyväksytty rahoitusosuus (euroa)	Täydentävyys[1]		Ei-tuotannollinen investointi[2]	Tukiaste (%)	Ympäristötavoite[3]		Tukikelpoisuus[4]	Kustannusten kohtuullisuus[5]	Yleinen kustannusvaikuttavuus[6]
			Synergia	Yleinen			Ehdotettu	Toimien kohde			
Yhdistynyt kuningaskunta	Turvemaa	1 710 408	K		Osittain	100	Biologinen monimuotoisuus ja luonnonvarojen suojelu	K	K	E	E
Yhdistynyt kuningaskunta	Turvemaa	1 153 002	K		K	100	Biologinen monimuotoisuus ja luonnonvarojen suojelu	K	K	K	K
Yhdistynyt kuningaskunta	Kivimuuri	159 183	K		Osittain	68	Maisema	K	K	K	K
Yhdistynyt kuningaskunta	Turvemaa	622 402	K		Osittain	89	Biologinen monimuotoisuus ja luonnonvarojen suojelu	K	K	K	K
Yhdistynyt kuningaskunta	Historialliset rakennukset	284 775	K		E	93	Maisema	E	E	E	E
Portugali	Perinteiset rakennelmat	21 721	K		E	100	Maisema	E	E	E	E
Portugali	Kivimuurit	59 500	K		Osittain	100	Maisema	K	K	E	E
Portugali	Kivimuurit	59 500	K		Osittain	100	Maisema	K	Osittain	E	E
Portugali	Kivimuurit	59 500	K		Osittain	100	Maisema	K	Osittain	E	E
Portugali	Kivimuurit	59 479	K		Osittain	100	Maisema	K	Osittain	E	E
Portugali	Perinteiset rakennelmat	25 876	K		K	100	Maisema	K	Osittain	E	E

1 Täydentävyys: Ei-tuotannolliset investoinnit katsottiin toteutetun synergiassa, kun investointeihin suunnatut varat täydensivät muista maaseuturahaston toimenpiteistä ja/tai ympäristöohjelmista suoritettuja maksuja. Yleinen täydentävyys viittaa hankkeisiin, joita ei toteutettu synergiassa muiden ohjelmien kanssa mutta joilla oli samat yleistavoitteet.

2 Ei-tuotannollisiin investointihankkeisiin liittyvien tuottavien osatekijöiden merkittävyyden arviointi: jos ei ollut havaittavissa viitteitä siitä, että investointi loi ja/tai sisälsi merkittäviä tuottavia osatekijöitä, investointia pidettiin *ei-tuotannollisena*. Investointia pidettiin *osittain tuotannollisena* tapauksissa, joissa havaittuja tuottavia osatekijöitä ei pidetty merkittävinä, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoi myönnettyjen erittäin suurien tukimäärien perusteella, että kyseiset osatekijät olisi pitänyt ottaa huomioon tukimäärien vähentämistä silmällä pitäen. Investointien, jotka selkeästi vaikuttivat edunsaajan pääasialliseen kaupalliseen tai tuotantotoimintaan, katsottiin sisältävä ”merkittävän” tuottavan osatekijän.

3 Sen arviointi, edistikö ei-tuotannollinen investointihanke ehdotetun ympäristötavoitteen tai -tavoitteiden saavuttamista (K/E). Tukeen oikeuttamattomiksi arvioitujen ei-tuotannollisten investointien kohdalla tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asianomainen ei-tuotannollinen investointihanke ei edistä toimenpiteen tavoitteita.

4 Ei-tuotannollisten investointihankkeiden tukikelpoisuuden arviointi niiden luonteen ja kulujen perusteella (K/E/Osittain). ”Osittain” viittaa sellaisten tukeen oikeuttamattomien kulujen olemassaoloon, jotka eivät vaikuta ei-tuotannolliseen investointihankkeeseen kokonaisuudessaan.

5 Ei-tuotannollisten investointihankkeiden kustannusten kohtuullisuuden arviointi (K/E). Arvioinnissa otetaan huomioon asianmukaisten tarjouskilpailumenettelyiden olemassaolo ja/tai kohtuullisten viitekustannusten käyttö sekä se, otettiinko tuen suuren intensiteetin yhteydessä huomioon hankkeen tuottavat osatekijät.

6 Kustannusvaikuttavuus (K/E): ei-tuotannollisten investointien katsotaan olevan kustannusvaikuttavia, kun ne täyttävät seuraavat kaksi kriteeriä: i) investoinnit ovat vaikuttavia, eli ne ovat tukikelpoisia, kohdistuvat maatalouden ympäristötarpeisiin ja/tai edistävät jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmissa määritettyjen maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista, ja ii) ei ole evidenssiä siitä, että sama investointi olisi voitu toteuttaa pienemmin kustannuksin (eli investointikustannukset ovat kohtuulliset). Jos samat investoinnit olisi voitu toteuttaa pienemmin kustannuksin, kyseisten investointien avulla rahalle saatava vastine on arvioitu liian pieneksi, koska samat tavoitteet ja/tai tulokset olisi voitu saavuttaa pienemmin kustannuksin.

7 Tanskassa toteutettuja hankkeita koskevat, Tanskan kruunuina ilmaistut määrät on muunnettu euroiksi muuntokurssilla 0,13 euroa/1 Tanskan kruunu.

8 Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettuja hankkeita koskevat, Englannin puntina ilmaistut määrät on muunnettu euroiksi muuntokurssilla 1,18 euroa/1 Englannin punta.

9 Yhdistyneessä kuningaskunnassa maksetut hankekohtaiset maaseuturahaston rahoitusosuudet eivät käyneet ilmi tarkastetuista avustusasiakirjoista. Tilintarkastustuomioistuin on tästä syystä soveltanut keskimääräistä maaseuturahaston osarahoitusosuutta (74 prosenttia) Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuoden 2007 ja toukokuun 2015 välisenä aikana toteutettuihin toimenpiteen 216 hankkeisiin. Tämän osuuden perusteella on laskettu asianomaisia hankkeita koskevat maaseuturahaston maksuosuudet.

Liite III

Jäsenvaltioittain jaoteltu yhteenveto ei-tuotannollisia investointeja koskevista tarpeista, tavoitteista ja investointityypeistä

Jäsenvaltio	Yksilöidyt tarpeet ja tavoitteet	Ei-tuotannollisten investointityyppien kuvaus
Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)	– Luonnonvaraisten eläinten suojelu – Luonnonvarojen suojelu – Maatalouskäytäntöjen mukauttaminen – Maiseman laadun ja luonteen ylläpito – Yleisen pääsyn ja ymmärryksen edistäminen.	– Perinteiset rajat – Säilytystöihin liittyvä aidoitus – Puiden istutukseen ja hoitoon liittyvät toimet – Suo- ja kosteikkoalueiden ennallistaminen – Pensaikkojen ja saniaisten karsinta – Maa-alueen muuttaminen nummeksi ja runsaslajiseksi laidunmaaksi – Maiseman ja maisemapiirteiden ennallistaminen – Erityisiä lajeja koskevat rakenteet – Tilojen tulo- ja kulkuväylien muutostyöt.
Portugali (mannermaa)	– Maiseman laadun ja luonteen ylläpito – Viljelyjärjestelmien ekologisen rakenteen ylläpitäminen suuren luonnonarvon omaavilla alueilla – Erityisten elinympäristöjen ylläpito	– Kivimuurit – Perinteiset rakennelmat – Rantavyöhykkeiden suojelu – Aidoitus (suojaaminen luonnonvaraisilta eläimiltä) – Perinteiset rajat – Vesihuollon rakenteet.
Tanska	– Luonnonvaraisten eläinten suojelu – Luonnonvarojen suojelu – Maatalouskäytäntöjen mukauttaminen – Maiseman laadun ja luonteen ylläpito – Yleisen pääsyn ja ymmärryksen edistäminen.	– Maiseman ja kulttuuripiirteiden ylläpito – Maisemaa ja biotooppia parantavat istutukset – Patojen kunnostaminen – Toimet, joiden avulla edistetään maaseudun luontoperinnön kestävää käyttöä ja yleistä pääsyä alueelle – Pysyvien kosteikkojen perustaminen – Maatalousmaan ajoittainen tai toistuva tulviminen – Pensaikkojen raivaus ja aidoitus – Hydrologisten olosuhteiden palauttaminen – Maatalousmaan muuttaminen pysyväksi laidunmaaksi.
Italia (Apulia)	– Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen – Suuren luonnonarvon omaavien peltometsätalousjärjestelmien suojelu ja levittäminen – Maisemansuojelu.	– Kivimuurit – Pienet rakennetut kosteikot – Kosteikkoalueilla toteutettavat toimet (esim. luonnonvaraisten eläinten tarkkailutornit, kulkuväylät) – Pensasaitojen istutus.

Komission vastaus

Tiivistelmä

I
Ei-tuotannollisten investointien ei pitäisi tuottaa huomattavaa taloudellista tuottoa investoinnin toteuttajille. Tämä ei tarkoita sitä, ettei minkäänlaista taloudellista tuottoa voitaisi odottaa ja hyväksyä. Valtaosaan investoinneista liittyy myös tuottava osatekijä, vaikka investointi olisi luonteeltaan yksinomaan ei-tuotannollinen. Esimerkiksi jos istutetaan puista tai pensaista koostuvia pensasaitoja, niitä leikattaessa voidaan saada biomassaa, jota voidaan käyttää sähköntuotantoon. On siis vaikeaa tehdä täysin ei-tuotannollinen investointi.

Hallintoviranomaiset voivat vähentää tuen intensiteettiä. Tosin ympäristötavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi on arvioitava vähennyksen vaikutus toimenpiteen käyttöön sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa.

II
Tuottavien ja ei-tuotannollisten investointien enimmäistukiprosenttien välinen ero johtuu siitä, että ei-tuotannollisista investoinneista ei määritelmänsä mukaisesti pitäisi koitua huomattavaa taloudellista hyötyä. Ilman suurempaa tukiosuutta maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteita ei siis voitaisi saavuttaa.

IV
Komission asetuksen (EU) N:o 65/2011 24 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on hallinnollisissa tarkastuksissa arvioitava kustannusten kohtuullisuus käyttäen soveltuvaa arviointijärjestelmää, kuten viitekustannuksia, eri tarjousten vertailua tai arviointikomiteaa. Säännöstä sovelletaan edelleen ohjelmakaudella 2014–2020.

Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava hankkeiden tukikelpoisuus, arvioitava niitä seurantakomiteaa kuullen vahvistettujen valintakriteerien perusteella ja asetettava hankkeet paremmuusjärjestykseen niiden laadun mukaan. Komissio on laatinut hankkeiden tukikelpoisuutta ja valintaa koskevia ohjeita auttaakseen jäsenvaltioita ja alueita ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

V
Jos tuen taso perustuu vakiokustannuksiin ja vakio-oletuksiin tulonmenetyksistä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että laskelmat sisältävät vain todennettavissa olevia tekijöitä, perustuvat asianmukaisella asiantuntemuksella vahvistettuihin lukuihin ja ovat tarvittaessa alueellisesti tai paikallisesti eriytettyjä.

Jos tuen taso perustuu yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin, on suoritettava kaikkiin valitun luokan kustannuksiin sovellettavan laskentamenetelmän perusteellinen ennakkoarviointi.

Näillä menetelmillä pitäisi olla mahdollista taata, että aiheutuneet ja ilmoitetut kustannukset ovat kohtuullisia, ja auttaa perustelemaan jäsenvaltioiden esittämiä maksuja.

VI
Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että maksetut menot ovat sääntöjen mukaisia. Koska näissä tarkastuksissa on havaittu myös kustannusten kohtuullisuuteen liittyviä puutteita, merkittäviä rahoitusoikaisuja on jo tehty ja parhaillaan on meneillään muutamia sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä, joiden perusteella tehdään todennäköisesti lisää rahoitusoikaisuja.

VII
Yhteisestä seuranta- ja arviointijärjestelmästä saadaan seurantatietoja siitä, mitä tuetaan. Perusteellisempi vaikuttavuusarviointi, jossa arvioidaan kaikkien toimenpiteiden vaikuttavuutta ohjelmien tavoitteisiin nähden, suoritetaan jälkiarvioinnin yhteydessä. On kuitenkin löydettävä tasapaino sen suhteen, mitä voidaan tehdä seurannan ja arvioinnin avulla, ottaen huomioon liiallisen hallinnollisen rasituksen riski ja taloudelliset rajoitteet. Ei-tuotannollisiin investointeihin liittyviä erillisiä tulosindikaattoreita koskevien tietojen kerääminen voi olla työlästä.

VIII
Komissio on ohjelmakautta 2014–2020 varten vahvistanut kustannusten kohtuullisuutta koskevia säännöksiä ja ohjeita.

Tarkastusohjelmasta päätetään riskinarvioinnin perusteella. Riskinarvioinnin tärkein osatekijä on menojen kokonaismäärä. Koska ei-tuotannollisille investoinneille annetaan suhteellisen vähän rahoitusta, etusijalle asetetaan taloudellisesti tärkeämmät toimenpiteet, joiden yhteydessä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteilla voi olla suurempi taloudellinen vaikutus EU:n talousarvioon.

IX Ensimmäinen luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio katsoo, että uusi ohjelmakausi 2014–2020 tarjoaa mahdollisuuden lisätä synergioita maaseudun kehittämistoimenpiteiden välillä tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka kaikkien ei-tuotannollisten investointien ei tarvitse olla suoraan muita maaseudun kehittämistoimenpiteitä ja -ohjelmia täydentäviä, komissio kannustaa vastaisuudessa aina tällaisen täydentävyyden esiintyessä jäsenvaltioita raportoimaan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan sellaisten ei-tuotannollisten investointihankkeiden lukumäärän ja osuuden, jotka liittyvät maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten toteuttamiseen.

IX Toinen luetelmakohta
Suosituksen tämä osa on osoitettu jäsenvaltioille.

IX Kolmas luetelmakohta
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

IX Neljäs luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Jäsenvaltiot määrittelevät valintakriteerit kuultuaan seurantakomiteaa, johon komissio osallistuu neuvoa-antavassa ominaisuudessa.

Komissio on laatinut tukikelpoisuus- ja valintakriteerejä koskevia ohjeita auttaakseen jäsenvaltioita ja alueita ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

Komissio jatkaa sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten suorittamista jäsenvaltioissa tarkastussuunnitelmansa mukaisesti sen varmistamiseksi, että maksetut menot ovat sääntöjen mukaisia ja että myös hankkeiden valinta- ja arviointimenettelyt ovat asianmukaisia. Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskinarvioinnin perusteella. Riskinarvioinnin tärkein osatekijä on menojen kokonaismäärä.

IX Viides luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Ohjelmakaudella 2014–2020 yhteisellä seuranta- ja arviointijärjestelmällä seurataan toimenpiteen täytäntöönpanoa, kun taas arvioinnissa tarkastellaan toimenpiteen tuloksellisuutta ottaen huomioon asiaan liittyvät maaseudun kehittämistavoitteet.

IX Kuudes luetelmakohta
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Komission vastaus

IX Seitsemäs luetelmakohta
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

IX Kahdeksas luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Hallintoviranomaiset voivat kuitenkin vähentää toimenpiteelle annettavan tuen intensiteettiä. Tosin ympäristötavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi on arvioitava vähennyksen vaikutus toimenpiteen käyttöön sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa.

IX Yhdeksäs luetelmakohta
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

IX Kymmenes luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio jatkaa sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten suorittamista jäsenvaltioissa monivuotisen tarkastussuunnitelmansa mukaisesti sen varmistamiseksi, että maksetut menot ovat sääntöjen mukaisia ja että kustannukset ovat kohtuullisia. Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskinarvioinnin perusteella.

IX Yhdestoista luetelmakohta
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

IX Kahdestoista luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen havainnot asianmukaisesti huomioon tarkastustensa suunnittelussa.

Monivuotisesta tarkastusohjelmasta päätetään kuitenkin riskinarvioinnin perusteella, jossa tärkeänä osatekijänä on menojen kokonaismäärä. Koska ei-tuotannollisille investoinneille annetaan suhteellisen vähän rahoitusta, etusijalle asetetaan taloudellisesti tärkeämmät toimenpiteet, joiden yhteydessä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteilla voi olla suurempi taloudellinen vaikutus EU:n talousarvioon.

Johdanto

08
Tuottavien ja ei-tuotannollisten investointien enimmäistukiprosenttien välinen ero johtuu siitä, että ei-tuotannollisista investoinneista ei määritelmänsä mukaisesti pitäisi koitua huomattavaa taloudellista hyötyä. Ilman suurempaa tukiosuutta maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteita ei siis voitaisi saavuttaa.

Huomautukset

19
Ei-tuotannollisilla investoinneilla pyritään edistämään maaseudun kehittämisen yleistavoitteiden ja prioriteettien toteuttamista. Ei-tuotannolliset investoinnit ovat tässä mielessä muita maaseudun kehittämistoimenpiteitä täydentäviä maatalouden ympäristötavoitteiden (ja kaudella 2014–2020 myös ilmastotavoitteiden) saavuttamisen kannalta. Vaikka synergioita ei-tuotannollisten investointien ja muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden välillä voidaan edistää luomalla niiden täytäntöönpanon välille yhteys (esimerkiksi liittämällä ei-tuotannolliset hankkeet tiettyjen maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten toteuttamiseen), ei-tuotannollisilla investoinneilla voidaan edistää maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista sekä lisätä Natura 2000 -alueiden ja muiden luonnonarvoltaan merkittävien alueiden arvoa myös erillisinä toimenpiteinä.

Komission vastaus

21
Ks. komission vastaus kohtaan 19.

22
Komissio katsoo, että kaksinkertaiseen rahoitukseen johtavat päällekkäiset sitoumukset on periaatteen vuoksi suljettava pois.

Toimenpiteiden 214 ja 216 tavoitteet ovat erilaiset, ja ne määritellään selkeästi maaseudun kehittämisohjelmissa. Toimenpiteen 214 mukaiseen tukeen liittyy (muun muassa) kivimuurien ylläpitoa koskeva sitoumus, kun taas ei-tuotannollisilla investoinneilla voidaan tukea kivimuurien jälleenrakentamista/kunnostamista. Joissakin tapauksissa selkeä rajanveto voi kuitenkin olla vaikeaa ja lisätä hallinnollista rasitusta.

23
Ks. komission vastaus kohtaan 19.

24
Ohjelmakaudella 2014–2020 valintakriteerit ovat pakollisia ei-tuotannollisia investointeja koskevan tuen yhteydessä.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 19.

Laatikko 3 a)
Kun otetaan huomioon, että ei-tuotannollisten investointihankkeiden odotetaan edistävän ympäristötavoitteiden saavuttamista, toteutettavuustutkimusten sulkeminen tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle saattaisi vähentää toimenpiteen hyödyntämistä huomattavasti.

Toteutettavuustutkimuksien tarkoituksena on auttaa päättämään, olisiko investointi toteutettava vai ei. Toteutettavuustutkimuksessa saatetaan todeta, ettei investointi edistä tukiohjelman tavoitteita. Tapauksia, joissa myönteisen johtopäätöksen sisältänyt toteutettavuustutkimus ei johtanut investoinnin toteuttamiseen, on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Yhtenä syynä siihen, ettei toteutettavuustutkimuksen kohteena ollutta hanketta toteuteta, saattaa olla määrärahojen puute.

27
Komissio suositteli jäsenvaltioille, että ne määrittelisivät lisäindikaattoreita luotettavien kustannus-hyötyanalyysien mukaisesti. Perustason lisäindikaattoreiden määritteleminen ei kuitenkaan ole aina mahdollista, vaan se lisäisi hallinnollista rasitusta.

Laatikko 4
Kivimuurien kaltaisia eri ympäristöpiirteitä koskevia perusteellisia tilastoja on harvoin käytettävissä. Niiden laatiminen olisi kallista.

28
Yhteinen seuranta- ja arviointikehys on yksi niistä välineistä, joilla investointien vaikutusta voidaan arvioida.

Sellaiset tulosindikaattorit kuin hehtaareina mitattu maa-ala, johon sovelletaan menestyksellisiä maankäyttöohjelmia, ovat relevantteja, koska indikaattoreita käytetään syöttötietona arvioinneissa, joilla pyritään arvioimaan kyseisen toimenpideryhmän vaikutuksia.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 27.

30
Ohjelmakauden 2007–2013 väliarvioinnit suoritettiin liian aikaisessa vaiheessa siihen nähden, että tulokset olisivat olleet mitattavissa. Ohjelmakaudella 2014–2020 väliarviointi korvataan vuosina 2017 ja 2019 laadittavilla normaalia kattavammilla täytäntöönpanokertomuksilla.

31
Ei-tuotannollisiin investointeihin liittyviä erillisiä tulosindikaattoreita koskevien tietojen kerääminen voi olla työlästä. Perusteellisempi vaikuttavuusarviointi, jossa arvioidaan kaikkien toimenpiteiden vaikuttavuutta ohjelmien tavoitteisiin nähden, suoritetaan jälkiarvioinnin yhteydessä.

Komission vastaus

33
Vaikka hankkeet eivät aina olleet tukikelpoisuusehtojen mukaisia, hankkeet ovat saattaneet edistää toimenpiteen tavoitteita.

34
Ks. komission vastaus kohtaan 33.

36
Ei-tuotannollisten investointien ei luonteensa vuoksi odoteta tuottavan huomattavaa taloudellista tuottoa, vaikka rajallista taloudellista hyötyä ei voida sulkea pois. Jos taloudelliset hyödyt syrjäyttävät ympäristöhyödyt, investointia olisi rahoitettava toimenpiteen 121 avulla. Toimenpiteiden välinen rajanveto arvioidaan ohjelmia hyväksyttäessä.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 37 ja 38
Vaikka ei-tuotannollisiin investointeihin ei pitäisi liittyä tuottavia osatekijöitä, kaikenlaisiin investointeihin liittyy aina ainakin pieni tuottavuuteen liittyvä osatekijä. Tästä huolimatta ei-tuotannollisten investointien olisi oltava enimmäkseen tuottamattomia, ja niihin liittyvien tuottavien tai tuottavuuteen liittyvien ominaispiirteiden olisi oltava vähäisiä.

Hallintoviranomaiset voivat vähentää tuen intensiteettiä. Tosin ympäristötavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi on arvioitava vähennyksen vaikutus toimenpiteen käyttöön sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa.

Tuottavien ja ei-tuotannollisten investointien enimmäistukiprosenttien välinen ero johtuu siitä, että ei-tuotannollisista investoinneista ei määritelmänsä mukaisesti pitäisi koitua huomattavaa taloudellista hyötyä. Ilman suurempaa tukiosuutta maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteita ei siis voitaisi saavuttaa.

39
Ks. komission yhteinen vastaus kohtiin 37 ja 38.

41
Ks. komission yhteinen vastaus kohtiin 37 ja 38.

41 Kolmas luetelmakohta
Jos toimesta aiheutuva ympäristöhyöty on erittäin merkittävä, vesilaitokset voivat olla toimenpiteen edunsaajina joko yksin tai yhdessä viljelijöiden kanssa mahdollisesta jäljelle jäävästä taloudellisesta edusta huolimatta.

42
Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että menot ovat sääntöjen mukaisia. Koska näissä tarkastuksissa on havaittu myös kustannusten kohtuullisuuteen liittyviä puutteita, merkittäviä rahoitusoikaisuja on jo tehty ja parhaillaan on meneillään muutamia sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä, joiden perusteella tehdään todennäköisesti lisää rahoitusoikaisuja.

50
Ks. komission vastaus kohtaan 33.

51
Ohjelmakautta 2014–2020 varten on toteutettu seuraavat toimet ei-tuotannollisia investointeja koskevaan tukeen liittyneiden ohjelmasuunnittelun, hallinnoinnin, seurannan ja arvioinnin puutteiden korjaamiseksi:

– On annettu toimenpidekohtaiset ohjeet ja horisontaaliset ohjeet, joissa on tietoa tukikelpoisuusehdoista ja valintakriteeristä sekä ei-tuotannollisia investointeja ja muita investointeja koskevia ohjeita.

– Hallintoviranomaisen ja maksajaviraston suorittamasta yhteisestä ennakkoarvioinnista on tehty pakollinen, jotta voidaan varmistaa kaikkien maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden todennettavuus ja valvottavuus.

Komission vastaus

– Tulosperusteista lähestymistapaa on vahvistettu asettamalla ohjelmille ja raportoinnille tehostetun yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän perusteella tarkat tavoitteet koko ohjelmakauden ajaksi.

– Maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvällä SWOT-analyysilla (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat) pyritään määrittämään lähtötilanne ohjelman seurantaa ja arviointia varten.

52
Korjaavia toimia, joilla poistetaan mahdollisia puutteita, voidaan toteuttaa myös ohjelmien hyväksymisen jälkeen ohjelmia muuttamalla.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 51.

55
Ei-tuotannollisten investointien ja niihin liittyvien ylläpitosopimusten valvottavuudesta ja todennettavuudesta on joissakin jäsenvaltioissa keskusteltu ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmia koskevien neuvottelujen yhteydessä.

56
Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että menot ovat sääntöjen mukaisia. Jos näiden tarkastusten aikana havaitaan puutteita, sovelletaan rahoitusoikaisuja.

Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskinarvioinnin perusteella. Siinä otetaan huomioon riskitekijät, kuten taloudellinen merkitys, valvontajärjestelmien laatu, maksajaviraston ominaispiirteet, toimenpiteen luonne (monimutkaisuus) ja mahdolliset muiden elinten toimittamat muut tiedot ja tekemät havainnot. Taloudellinen merkitys on olennainen tekijä riskialttiutta määritettäessä. Tämän vuoksi niiden toimenpiteiden, joihin liittyy suuria menoja, katsotaan olevan muita toimenpiteitä todennäköisemmin hyvin riskialttiita, joten niitä tarkastetaan enemmän.

Toimenpide 216 ei ollut sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten kohteena kauden 2007–2013 ensimmäisten tarkastusvuosien aikana, jolloin keskityttiin sellaisiin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, joiden osuus oli yli 50 prosenttia toimintalinjan 2 ilmoitetuista menoista. Toimenpide 216 tarkastettiin vuosina 2014–2015.

57
Se, että tarkastus on yhä kesken, ei tarkoita sitä, että kyseinen jäsenvaltio ei olisi tietoinen alustavista tuloksista. Portugalille lähetettiin havaintoja koskeva kirje huhtikuussa 2014. Jäsenvaltion ja komission kahdenvälinen tapaaminen järjestettiin syyskuussa 2014. Englannin osalta havaintoja koskeva kirje lähetettiin jäsenvaltiolle heinäkuussa 2014, ja kahdenvälinen tapaaminen oli joulukuussa 2014.

58
Seurantakomiteat, joihin osallistuu maaseudun kehittämisen päälliköitä ja laajoja maaseudun kehittämisen sidosryhmiä sekä komission yksiköitä neuvoa-antavassa ominaisuudessa, soveltuvat paremmin käsittelemään ongelmia ja kertyneitä kokemuksia.

Tärkein syy siihen, ettei väliarvioinnin perusteella saada riittävästi tietoa tuloksellisuudesta, on arvioinnin ajoittuminen. Ensinnäkin täytäntöönpanon käynnistäminen vaatii vähimmäisaikansa. Toiseksi kaikissa toimissa ja erityisesti ympäristöalan toimissa kestää aikansa ennen kuin toimen tulokset ovat mitattavissa.

60
Ks. vastaus kohtaan 19.

61
Ks. vastaus kohtaan 22.

62
Ks. komission vastaus kohtiin 27 ja 28.

63
Toimenpiteiden tai alatoimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan vertaamalla niitä sellaisiin ohjelmien tavoitteisiin, joita ne edistävät. Tavoitteet määritellään painopistealojen tasolla. Niille vahvistetaan tavoitearvot etukäteen. Ohjelmien edistymistä seurataan säännöllisesti näiden tavoitearvojen avulla. Tämä lähestymistapa vastaa toimintapolitiikan tulossuuntautuneisuutta, ja lähestymistavan ansiosta on helpompi tarkastella toimenpiteiden yhteisvaikutuksia asiaankuuluviin tavoitteisiin.

Jäsenvaltiot voivat määritellä ohjelmakohtaisia lisäindikaattoreita, jotka liittyvät keskeisiin toimenpiteisiin. Tätä ei kuitenkaan saisi pyytää järjestelmällisesti kaikkien toimenpiteiden ja alatoimenpiteiden osalta, jotta voidaan pitää seuranta- ja arviointikustannukset kohtuullisina ja välttää liiallista hallinnollista rasitusta.

Jos ohjelmissa ei saavuteta niiden tavoitearvoja, hallintoviranomaiset voivat tarkastella asiaa lähemmin toimenpiteiden/alatoimenpiteiden tasolla, jotta ongelmien syyt kyetään selvittämään ja korjaavat toimet voidaan kohdentaa vaikuttavalla tavalla.

Jälkiarviointien suorittajat tutkivat tarkemmin yksittäisten toimenpiteiden/alatoimenpiteiden tuloksellisuutta.

Lisäksi on syytä todeta, että lainsäädännössä määritellyt tai jäsenvaltioiden määrittelemät indikaattorit ovat vain lähtökohta arviointia suoritettaessa. Arvioijat voivat kerätä lisätietoja esimerkiksi tapaustutkimusten avulla.

Laatikko 10
Ohjelmakaudella 2014–2020 seuranta käsittää kokonaismenojen seurannan myös alatoimenpiteittäin, ei-tuotannolliset investoinnit (4.4) mukaan luettuina. Indikaattorit ovat yksi osa seuranta- ja arviointijärjestelmää.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 63.

65
Ohjelmakauden 2007–2013 aikana komissio muistutti jäsenvaltioita useaan otteeseen velvollisuudesta käyttää aitoja valintakriteereitä, joiden avulla hankkeet voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen, jos määrärahat eivät riitä kaikkien tukikelpoisten hankehakemusten rahoittamiseen. Auttaakseen jäsenvaltioita välttämään puutteita valintakriteerien soveltamisessa ja ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittämät suositukset komissio on laatinut hankkeiden tukikelpoisuutta ja valintaa koskevia ohjeita ohjelmakautta 2014–2020 varten.

Komissio voi tarkastustensa avulla tarkistaa, että valintakriteerejä käytetään. Kun tarkastetaan investointitoimenpiteitä, valintakriteerien käyttäminen tarkistetaan järjestelmällisesti. Komissio on määrännyt joillekin jäsenvaltioille rahoitusoikaisuja valintakriteerien käytössä havaittujen puutteiden vuoksi.

66
Tanskassa hankkeiden valintaperusteena käytetään vastaisuudessa hankkeiden kustannustehokkuutta suhteessa toimenpiteen tavoitteisiin (esimerkiksi rakennetun biotoopin pinta-ala/hankkeen kustannukset).

67
Ks. komission yhteinen vastaus kohtiin 37 ja 38.

68
Tanska on yksinkertaistanut maaseudun kehittämisohjelmaa vähentämällä mahdollisten tuettavien ei-tuotannollisten investointien määrää. Tämä voisi olla osasyy pienempään vaihteluun tukien määrissä edelliseen maaseudun kehittämisohjelmaan verrattuna.

71
Kun otetaan huomioon, että tämän alatoimenpiteen odotetaan edistävän ympäristötavoitteiden saavuttamista, toteutettavuustutkimusten sulkeminen tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle saattaisi vähentää toimenpiteen hyödyntämistä huomattavasti.

Komissio katsoo, että Tanskan suunnitelma tukea toteutettavuustutkimuksia ei-tuotannollisia investointeja koskevalla tuella on lainsäädännön mukainen. Investointeja koskevissa tukea saavissa toteutettavuustutkimuksissa olisi voitava päätyä myös negatiiviseen johtopäätökseen.

Johtopäätökset ja suositukset

72
Ei-tuotannollisten investointien ei pitäisi tuottaa huomattavaa taloudellista tuottoa investoinnin toteuttajille. Tämä ei tarkoita sitä, ettei minkäänlaista taloudellista tuottoa voitaisi odottaa ja hyväksyä. Valtaosaan investoinneista liittyy myös tuottava osatekijä, vaikka investointi olisi luonteeltaan yksinomaan ei-tuotannollinen. Esimerkiksi jos istutetaan puista tai pensaista koostuvia pensasaitoja, niitä leikattaessa voidaan saada biomassaa, jota voidaan käyttää sähköntuotantoon. On siis vaikeaa tehdä täysin ei-tuotannollinen investointi.

Hallintoviranomaiset voivat vähentää tuen intensiteettiä. Tosin ympäristötavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi on arvioitava vähennyksen vaikutus toimenpiteen käyttöön sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa.

74
Maatalouden ympäristötavoitteiden edistäminen ei-tuotannollisilla investoinneilla ei aina edellytä, että investoinnit ovat muita maaseudun kehittämistoimenpiteitä täydentäviä. Useimmissa tapauksissa ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki liittyi maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksiin. On kuitenkin mahdollista täyttää ei-tuotannollisten investointien tavoitteet ilman yhteyttä mihinkään muuhun maaseudun kehittämistoimenpiteeseen. Esimerkiksi tukemalla aitojen hankintaa suurpetojen karjalle aiheuttamien vahinkojen välttämiseksi saavutetaan maatalouden ympäristötavoite ilman yhteyttä muuhun maaseudun kehittämistoimenpiteeseen. Ei-tuotannollisia investointeja koskeva tuki voi siis olla myös erillinen alatoimenpide, jolla edistetään maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Suositus 1 a)
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio katsoo, että uusi ohjelmakausi 2014–2020 tarjoaa mahdollisuuden lisätä synergioita maaseudun kehittämistoimenpiteiden välillä tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka kaikkien ei-tuotannollisten investointien ei tarvitse olla suoraan muita maaseudun kehittämistoimenpiteitä ja -ohjelmia täydentäviä, komissio kannustaa vastaisuudessa aina tällaisen täydentävyyden esiintyessä jäsenvaltioita raportoimaan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan sellaisten ei-tuotannollisten investointihankkeiden lukumäärän ja osuuden, jotka liittyvät maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten toteuttamiseen.

Suositus 1 b)
Suosituksen tämä osa on osoitettu jäsenvaltioille.

75
Komissio katsoo, että vain sellaisten hankkeiden, jotka noudattavat valintakriteereitä, olisi saatava tukea ja että valintamenettelyjen olisi oltava selkeitä ja avoimia.

Toimien valintaa painotetaan entistä enemmän ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa lainsäädännössä. Jäsenvaltioille ja alueille on annettu kattavaa ohjeistusta sen varmistamiseksi, että vain parhaat ohjelmien tavoitteita ja prioriteetteja edistävät toimet ja investoinnit valitaan.

Suositus 2 a)
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Komission vastaus

Suositus 2 b)
Komissio hyväksyy suosituksen.

Jäsenvaltiot määrittelevät valintakriteerit kuultuaan seurantakomiteaa, johon komissio osallistuu neuvoa-antavassa ominaisuudessa.

Komissio on laatinut tukikelpoisuus- ja valintakriteerejä koskevia ohjeita auttaakseen jäsenvaltioita ja alueita ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

Komissio jatkaa sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten suorittamista jäsenvaltioissa tarkastussuunnitelmansa mukaisesti sen varmistamiseksi, että maksetut menot ovat sääntöjen mukaisia ja että myös hankkeiden valinta- ja arviointimenettelyt ovat asianmukaisia. Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskinarvioinnin perusteella. Riskinarvioinnin tärkein osatekijä on menojen kokonaismäärä.

76
Yhteisestä seuranta- ja arviointijärjestelmästä saadaan seurantatietoja siitä, mitä tuetaan. Perusteellisempi vaikuttavuusarviointi, jossa arvioidaan kaikkien toimenpiteiden vaikuttavuutta ohjelmien tavoitteisiin nähden, suoritetaan jälkiarvioinnin yhteydessä. On kuitenkin löydettävä tasapaino sen suhteen, mitä voidaan tehdä seurannan ja arvioinnin avulla, ottaen huomioon liiallisen hallinnollisen rasituksen riski ja taloudelliset rajoitteet. Ei-tuotannollisiin investointeihin liittyviä erillisiä tulosindikaattoreita koskevien tietojen kerääminen voi olla työlästä.

77
Perusteellisempi vaikuttavuusarviointi, jossa arvioidaan kaikkien toimenpiteiden vaikuttavuutta ohjelmien tavoitteisiin nähden, suoritetaan jälkiarvioinnin yhteydessä.

Suositus 3 a)
Komissio hyväksyy suosituksen.

Ohjelmakaudella 2014–2020 yhteisellä seuranta- ja arviointijärjestelmällä seurataan toimenpiteen täytäntöönpanoa, kun taas arvioinnissa tarkastellaan toimenpiteen tuloksellisuutta ottaen huomioon asiaan liittyvät maaseudun kehittämistavoitteet.

Suositus 3 b)
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

78
Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että menot ovat sääntöjen mukaisia. Koska näissä tarkastuksissa on havaittu myös kustannusten kohtuullisuuteen liittyviä puutteita, merkittäviä rahoitusoikaisuja on jo tehty ja parhaillaan on meneillään sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä, joiden perusteella tehdään todennäköisesti lisää rahoitusoikaisuja.

79
Jonkin tarjousten valintaan käytettävän menetelmän (eli eri tarjousten vertailun, arviointikomitean suorittaman arvioinnin tai viitekustannusten ja muiden vastaavien hankkeiden kustannusten vertaamisen) noudattaminen riittää varmistamaan, että valitaan kustannuksiltaan perustellut ja kohtuulliset tarjoukset. Velvollisuuksien moninkertaistaminen voi lisätä hallinnollista rasitusta tarpeettomasti.

80
Vaikka ei-tuotannollisiin investointeihin ei pitäisi liittyä tuottavia osatekijöitä, on vaikeaa tehdä investointi, johon ei liittyisi tuottavuuteen liittyvää osatekijää. On toisin sanoen vaikea kuvitella yksinomaan ei-tuotannollista investointia.

Tästä huolimatta ei-tuotannollisten investointien olisi oltava enimmäkseen tuottamattomia, ja niihin liittyvien tuottavien tai tuottavuuteen liittyvien ominaispiirteiden olisi siksi oltava riittävän vähäisiä. Ei saisi myöskään aliarvioida taloudellisten hyötyjen erottamiseen tukikelpoisista menoista liittyvää hallinnollista rasitusta ja monimutkaisuutta.

Lisäksi on syytä todeta, että jäsenvaltiot voivat käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja avustusten laskentaan ja maksamiseen. Tällöin on tehtävä oikeudenmukainen, tasapuolinen ja todennettava laskelma etukäteen.

Suositus 4 a)
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Suositus 4 b)
Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 4 c)
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Suositus 4 d)
Komissio hyväksyy suosituksen ja on aloittanut sen täytäntöönpanon.

Ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien tarkastelun aikana komissio kiinnitti huomiota toimenpiteiden valvottavuutta ja todennettavuutta koskevan osion tarkistamiseen. Jos kuvaus puuttui tai ei ollut tarpeeksi yksityiskohtainen, jäsenvaltion oli toimitettava lisätietoja.

Suositus 4 e)
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio jatkaa sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten suorittamista jäsenvaltioissa monivuotisen tarkastussuunnitelmansa mukaisesti sen varmistamiseksi, että maksetut menot ovat sääntöjen mukaisia ja että kustannukset ovat kohtuullisia. Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskinarvioinnin perusteella.

81
Komissio on ohjelmakautta 2014–2020 varten vahvistanut kustannusten kohtuullisuutta koskevia säännöksiä ja ohjeita, minkä pitäisi korjata joitakin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista puutteista.

Tarkastusohjelmasta päätetään riskinarvioinnin perusteella. Riskinarvioinnin tärkein osatekijä on menojen kokonaismäärä. Koska ei-tuotannollisille investoinneille annetaan suhteellisen vähän rahoitusta, etusijalle asetetaan taloudellisesti tärkeämmät toimenpiteet, joiden yhteydessä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteilla voi olla suurempi taloudellinen vaikutus EU:n talousarvioon.

Suositus 5 a)
Suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Suositus 5 b)
Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen havainnot asianmukaisesti huomioon tarkastustensa suunnittelussa.

Monivuotisesta tarkastusohjelmasta päätetään kuitenkin riskinarvioinnin perusteella, jossa tärkeänä osatekijänä on menojen kokonaismäärä. Koska ei-tuotannollisille investoinneille annetaan suhteellisen vähän rahoitusta, etusijalle asetetaan taloudellisesti tärkeämmät toimenpiteet, joiden yhteydessä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteilla voi olla suurempi taloudellinen vaikutus EU:n talousarvioon.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
  EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
  Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
  muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
  ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
  tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

  (*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)

Ei-tuotannolliset investoinnit ovat investointeja, joista ei kerry huomattavaa tuottoa tai tuloa tai jotka eivät lisää merkittävästi edunsaajan maatilan arvoa, mutta joiden ympäristövaikutus on myönteinen. Ei-tuotannollisiin investointeihin tarkoitettua julkista tukea maksetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja kansallisen osarahoituksen avulla. Julkinen tuki kattaa useissa tapauksissa 100 prosenttia kokonaisinvestointikustannuksista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ei-tuotannollinen tuki on edistänyt maatalousmaan kestävää käyttöä koskevien tavoitteiden saavuttamista, mutta edistäminen ei ole tapahtunut kustannusvaikuttavalla tavalla. Syynä tähän oli se, että kulut olivat kohtuuttoman suuria tarkastuskäynnin kohteena olleista hankkeista 75 prosentin kohdalla. Lisäksi havaittiin, että useat hankkeet rahoitettiin kokonaisuudessaan julkisin varoin, vaikka niihin selvästi liittyi tuottavia osatekijöitä. Tilintarkastustuomioistuin esittää viisi suositusta, joiden tarkoituksena on parantaa maaseudun kehittämisohjelmasta ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitettavien ei-tuotannollisten investointien kustannusvaikuttavuutta.

CURIA RATIONIUM

EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto