

Särskild rapport

Kostnadseffektivitet i EU:s landsbygdsutvecklingsstöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3299-1	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/002963	QJ-AB-15-017-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3296-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/34387	QJ-AB-15-017-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3281-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/815160	QJ-AB-15-017-SV-E

© Europeiska unionen, 2015
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Kostnadseffektivitet i EU:s
landsbygdsutvecklingsstöd
för icke-produktiva
jordbruksinvesteringar**

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

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning I – under ledning av revisionsrättens ledamot Augustyn Kubik – som är specialiserad på utgiftsområdena bevarande och förvaltning av naturresurser. Revisionen leddes av ledamoten Jan Kinšt, som fick stöd av Alejandro Ballester Gallardo (kanslichef), Bernard Moya (attaché), Davide Lingua (enhetschef) och Paulo Oliveira (granskningsledare). Granskningsteamet bestod av Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane och Zoltan Papp. Murielle Siffert var sekreterare.

Punkt

Ordlista

I-IX Sammanfattning

1-9 Inledning

1-9 EU-stöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar

10-14 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

15-71 Iakttagelser

15-34 Revisionsrätten fann tecken på att stödet för icke-produktiva investeringar var ändamålsenligt, trots brister i urvalsförfarandena och övervakningsverktygen

17-18 Trots den vida definitionen av behoven inom miljövänligt jordbruk riktade medlemsstaterna stödet genom att begränsa de typer av icke-produktiva investeringar som berättigar till stöd

19-23 Samtliga fyra medlemsstater som granskades hänvisade till att stödet för icke-produktiva investeringar var av kompletterande karaktär, men bara två tillämpade det på operativ nivå för att främja synergier med andra stödordningar

24 Brister i de granskade medlemsstaternas urvalsförfaranden ledde till att stöd beviljades för icke-produktiva investeringar som inte var stödberättigande eller till att projekt valdes ut utan tillräcklig motivering

25-31 Det saknades relevanta uppgifter om vad som uppnåtts med EU-stöd för icke-produktiva investeringar på EU-nivå och medlemsstatsnivå

32-34 Trots det fann revisionsrätten tecken på att 71 % av de granskade icke-produktiva investeringarna bidrog till mål kopplade till hållbart utnyttjande av jordbruksmark

35-50 I de granskade medlemsstaterna var kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som fick stöd ofta orimligt höga eller otillräckligt motiverade

39-41 Icke-produktiva investeringar mottar en hög andel offentliga medel även om de ibland innehåller lönsamma komponenter

42-48 De granskade medlemsstaterna finansierade investeringar med alltför höga kostnader eller med kostnader som saknade tillräcklig motivering

49-50 I merparten av de icke-produktiva investeringar som revisionsrätten granskade fanns det problem med kostnadernas rimlighet

- 51–71 **De brister som påverkade kostnadseffektiviteten i stödet för icke-produktiva investeringar under perioden 2007–2013 hade fortfarande inte åtgärdats när perioden 2014–2020 inleddes**
- 60–61 Komplementaritet på operativ nivå för att främja synergier har inte alltid uppnåtts
- 62–64 Brist på lämpliga indikatorer och resultatuppgifter utöver ingångsvärden och utfall
- 65–66 Brister i urvalsförfarandena
- 67–68 Stödnivåerna justerades inte utifrån investeringarnas kännetecken på lönsamhet
- 69–70 Orimliga eller otillräckligt motiverade kostnader
- 71 Ett annat stödberättigandeproblem

- 72–81 **Slutsatser och rekommendationer**
 - Bilaga I — Huvudkomponenterna i EJFLU:s stödåtgärd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar**
 - Bilaga II — Sammanfattning av de icke-produktiva investeringsprojekt (NPI) som besöktes på plats**
 - Bilaga III — Sammanfattning av behov, mål och typ av icke-produktiv jordbruksinvestering per medlemsstat**

Kommissionens svar

CMEF: Gemensam övervaknings- och utvärderingsram. En samlad ram för övervakning och utvärdering av alla landsbygdsutvecklingsinsatser under programperioden 2007–2013 för att förbättra programresultaten, säkerställa ansvarsskyldighet och göra det möjligt att bedöma i vilken utsträckning målen har uppnåtts.

Delad förvaltning: En metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen delegerar delar av genomförandet till medlemsstaterna men behåller det yttersta ansvaret.

Effektivitet: Att uppnå bästa möjliga förhållande mellan ändamålsenlighet och kostnader.

EJFLU: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

EJFLU-förordningen: Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Förhandsbedömning: Ingår vid utarbetandet av varje landsbygdsprogram, och syftet är optimal användning av de ekonomiska resurserna och högre kvalitet i programplaneringen.

Förvaltningsmyndighet: Ett nationellt eller regionalt organ som utses av medlemsstaten för att förvalta ett landsbygdsprogram.

Halvtidsutvärdering: En typ av pågående utvärderingsrapport. Halvtidsutvärderingsrapporten ska innehålla förslag till kvalitetshöjande åtgärder för landsbygdsprogrammet och hur de ska genomföras.

Icke-produktiva investeringar (NPI): Icke-produktiva investeringar som stöds inom EJFLU-åtgärd 216.

Kostnadseffektivitetsanalys: Här jämförs kostnaderna för en insats med dess effekter för att bedöma i vilken utsträckning insatsen kan anses ge valuta för pengarna. Inom ramen för denna revision anses icke-produktiva investeringar vara kostnadseffektiva när i) de är ändamålsenliga (se definitionen av ändamålsenlighet nedan) och ii) det inte finns något som tyder på att samma investering kunde ha genomförts till en lägre kostnad. När samma investering hade kunnat genomföras till en lägre kostnad undergrävs sådana investeringars möjlighet att ge valuta för pengarna, eftersom det hade gått att uppnå samma mål och/eller resultat till en lägre kostnad.

Landsbygdsprogram: Ett dokument som en medlemsstat eller en region utarbetar, och kommissionen godkänner, för att planera och övervaka genomförandet av landsbygdsutvecklingspolitiken.

Programperiod: En flerårig ram för att planera och genomföra EU-politik, såsom landsbygdsutvecklingspolitik.

Resultat: De direkta effekterna eller förändringarna till följd av insatsen.

Utvärdering: En regelbunden insamling och analys av bevis för att dra slutsatser om hur ändamålsenliga och effektiva olika insatser är.

Åtgärd: En stödordning för genomförandet av en politik. Varje åtgärd har specifika regler som måste följas inom de projekt eller insatser som kan finansieras. Det finns två typer av åtgärder: investeringsåtgärder och arealstöd.

Ändamålsenlighet: Att nå de fastställda målen. I denna revision anses stödberättigande icke-produktiva investeringar vara ändamålsenliga om de tillgodoser ett behov inom miljövänligt jordbruk och/eller bidrar till att nå ett mål för miljövänligt jordbruk som medlemsstaterna har identifierat i sina landsbygdsprogram.

Övervakning: Regelbunden granskning av insatsernas resurser, utfall och resultat.

I

Som ett led i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik får medlemsstaterna använda medel ur EU:s budget för att ge bidrag till kostnaderna för icke-produktiva investeringar. Icke-produktiva investeringar är investeringar som inte genererar någon betydande avkastning, inkomst eller intäkt, eller på ett väsentligt sätt ökar värdet på stödmottagarens företag, men som har en positiv inverkan på miljön. Icke-produktiva investeringar utgör framför allt ett komplement för att göra det lättare att uppfylla miljömålen inom jordbruket eller åtaganden som kan ingå inom andra miljöordningar eller för att öka skyddade områdets miljövärde.

II

Offentligt stöd för icke-produktiva investeringar tillhandahålls av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och genom nationell medfinansiering. Andelen offentligt stöd är mycket högre för icke-produktiva investeringar än för andra produktiva investeringar och uppgår ofta till 100 % av de totala investeringskostnaderna. Under programperioden 2007–2013 gick ungefär 860 miljoner euro i offentliga medel till icke-produktiva investeringar. Vid denna revision granskade vi hur kostnadseffektivt icke-produktiva investeringar bidrog till uppnåendet av miljömålen under programperioden 2007–2013.

III

Revisionens slutsatser grundas på en granskning av förvaltnings- och kontrollsystemen i fyra medlemsstater som använde 80 % av de totala EJFLU-medlen för icke-produktiva investeringar samt på besök vid 28 projekt som till största delen finansierades genom icke-produktiva investeringar. Revisionsrättens allmänna slutsats är att stödet för icke-produktiva investeringar har bidragit till uppnåendet av miljömål kopplade till hållbart utnyttjande av jordbruksmark men på ett sätt som inte var kostnadseffektivt.

IV

Även om medlemsstaterna inte alltid säkerställde de icke-produktiva investeringarnas kompletterande funktion i synergier med andra stödordningar inriktade de medlen för icke-produktiva investeringar på de typer av investeringar som på ett ändamålsenligt sätt kunde tillgodose deras behov när det gäller miljövänligt jordbruk. Granskningen visade emellertid att medlemsstaterna ersatte investeringskostnader som var orimligt höga eller otillräcklig motiverade, vilket gjorde att stödet för icke-produktiva investeringar inte blev kostnadseffektivt. Brister i urvalsförfarandena medförde dessutom att medlemsstaterna finansierade icke-produktiva investeringsprojekt som inte var berättigade till EU-finansiering eller valde ut projektansökningar utan att göra en ordentlig kontroll av att de uppfyllde viktiga urvalskriterier.

V

Vid revisionen konstaterade vi att 71 % av de besökta projekten bidrog till uppnåendet av sådana mål för miljövänligt jordbruk som skydd av landskapet och den biologiska mångfalden. För att sådana bidrag ska bli kostnadseffektiva är det viktigt att kostnaderna för de icke-produktiva investeringarna är rimliga och motiverade. Revisionsrätten fann tydliga tecken på orimliga kostnader i 75 % av dessa projekt. Till följd av detta visade sig endast fem av de 28 (18 %) granskade projekten vara kostnadseffektiva.

VI

Problemen med kostnadernas rimlighet i samband med icke-produktiva investeringar är eventuellt inte begränsade till projekturvalet, eftersom de konkreta fall som identifierades beror på medlemsstaternas bristande förvaltnings- och kontrollsystem. Framför allt grundade medlemsstaterna sin ersättning av investeringskostnaderna på enhetskostnader, som var mycket högre än de faktiska marknadskostnaderna. Eller så kontrollerade de inte ordentligt om de redovisade kostnaderna faktiskt hade förekommit eller så accepterade de det dyraste investeringsbudet utan att kräva någon motivering av stödmottagaren eller utan att jämföra de föreslagna kostnaderna mot riktmärken. I samtliga granskade medlemsstater upptäckte revisionsrätten dessutom flera fall där icke-produktiva investeringar med uppenbara kännetecken på lönsamhet omfattades av de maximala stödnivåer som faststälts för denna typ av investeringar, vilket innebar att investeringarna i de flesta fall helt och hållet finansierades med offentliga medel.

VII

Det saknades resultatuppgifter som visar vad som har uppnåtts med stödet för icke-produktiva investeringar på EU-nivå och på medlemsstatsnivå. De tillgängliga övervakningsindikatorerna mätte bara ingångsvärden och utfall, såsom storleken på de offentliga utgifterna, antalet företag som fick stöd och den totala investeringsvolymen. Avsaknaden av särskilda resultatindikatorer fick vissa medlemsstater att bunta ihop resultatutvärderingen av icke-produktiva investeringar med utvärderingen av andra miljöordningar, i förhoppningen om att de skulle uppvisa samma resultat.

VIII

EJFLU:s stöd för icke-produktiva investeringar fortsätter under programperioden 2014–2020, men kommissionen och medlemsstaterna har fortfarande inte åtgärdat merparten av de brister som revisionsrätten har identifierat. Detta beror främst på att de inte gjorde tillräckligt för att identifiera bristerna i tid, så att de korrigerande åtgärder som krävs kunde vidtas innan den nya programperioden inleddes. Å ena sidan analyserade medlemsstaterna inte orsakerna till de oriktigheter som upptäcktes vid deras egna kontroller för att förbättra förvaltningen av ordningen. Å andra sidan ägde kommissionens revisioner rum för sent för att hjälpa medlemsstaterna att identifiera och åtgärda brister i förvaltningen under genomförandeperioden 2007–2013.

IX

Mot bakgrund av dessa iakttagelser avger revisionsrätten följande rekommendationer för att förbättra kostnadseffektiviteten i de icke-produktiva investeringar som ska finansieras under landsbygdsprogramperioden 2014–2020:

- Kommissionen bör övervaka de berörda medlemsstaternas genomförande av icke-produktiva investeringar via deras årliga genomföranderapporter från och med 2017, vilka också ska omfatta antalet och andelen icke-produktiva investeringsprojekt som har genomförts tillsammans med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder eller miljöordningar, inklusive integrerade projekt.

- Medlemsstaterna bör i sina utvärderingsplaner inkludera en bedömning av i vilken omfattning icke-produktiva investeringar genomförs i synergi med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder eller miljöordningar.
- Medlemsstaterna bör offentliggöra alla kriterier som används i urvalet och prioriteringen av icke-produktiva investeringar och systematiskt kontrollera den dokumentation som ska styrka att dessa kriterier är uppfyllda. Medlemsstaterna bör också säkerställa en lämplig åtskillnad av funktioner mellan de organisationer och personer som är inblandade i översändandet och urvalet av ansökningar.
- När det gäller den nya programperioden bör kommissionen ge medlemsstaterna vägledning om urvalskriterier, med vederbörlig hänsyn tagen till att de ska vara transparenta, och kontrollera att medlemsstaterna använder ändamålsenliga förfaranden för att välja ut projekt.
- Kommissionen bör se till att de icke-produktiva investeringarnas bidrag för att nå EU:s miljömål inom jordbruket övervakas, eller åtminstone omfattas av en särskild bedömning under utvärderingarna av programperioden 2014–2020.
- Medlemsstater med omfattande stöd för icke-produktiva investeringar bör ta fram särskilda resultatindikatorer och rapportera om dessa i sina årliga genomföranderapporter och utvärderingar.
- Medlemsstaterna bör så snart som möjligt ta fram lämpliga kriterier för att kunna fastställa kännetecken på lönsamhet hos de icke-produktiva investeringar som har de högsta stödnivåerna. Mot bakgrund av denna bedömning bör medlemsstaterna modulera stödnivån.
- Kommissionen bör också ge ytterligare vägledning om hur sådana kriterier ska fastställas.
- Medlemsstaterna bör utan dröjsmål genomföra förfaranden för att se till att kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som stöds inte överstiger kostnaderna för liknande typer av varor, tjänster eller arbeten som erbjuds på marknaden.

Sammanfattning

- Kommissionen bör, inom ramen för sin fleråriga revisionsplan, kontrollera att medlemsstaterna på ett ändamålsenligt sätt tillämpar de föreskrivna kontrollerna för att garantera att kostnaderna är rimliga.
- Medlemsstaterna bör, innan de första kontrollerna på plats genomförs för perioden 2014–2020, ta fram en metod för att i ett tidigt skede sammanställa och analysera orsakerna till de fel som upptäckts under dessa kontroller.
- Kommissionen bör när den planerar sina framtida revisioner ta vederbörlig hänsyn till omfattningen av de brister som revisionsrätten har identifierat på utgiftsområdet, trots att dess ekonomiska betydelse är begränsad.

EU-stöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar

1

Icke-produktiva investeringar är investeringar som inte genererar någon större avkastning, inkomst eller intäkt, eller på ett väsentligt sätt ökar värdet på stödmottagarens företag, men som har en positiv inverkan på miljön. Offentligt stöd för icke-produktiva investeringar ger ägarna av jordbruksföretag ett ekonomiskt incitament att göra denna typ av miljövänliga investeringar. De icke-produktiva investeringarna kan ha ett varierande innehåll och handla om allt från att återställa landskapselement som traditionella gränser, våtmarker, häckar och stengärdsgårdar till att skapa och/eller återställa ett livsmiljö- eller landskapselement, till exempel att återställa hedmark, artrik gräsmark eller blommande dikesrenar (se **ruta 1**).

2

Under perioden 2007–2013 beviljade Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) stöd för icke-produktiva investeringar inom ramen för åtgärd 216. Som framgår av **figur 1** är denna åtgärd en del av axel 2 i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik med hållbart utnyttjande av jordbruksmark som övergripande mål.

Ruta 1

Exempel på icke-produktiva investeringar som fått stöd



Stengärdsgård i Apulien (IT).

Källa: Europeiska revisionsrätten.



Våtmarksgångbro i East Devon (UK).

Innehållet i axel 2 i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik för hållbart utnyttjande av jordbruksmark

Axel 2 – Att förbättra miljön och landsbygden

Hållbart utnyttjande av jordbruksmark

- 211 Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden
- 212 Stöd för jordbrukare i områden som inte är bergsområden men där det finns andra svårigheter
- 213 Natura 2000-stöd och stöd som är kopplat till direktiv 2000/60/EG
- 214 Stöd för miljövänligt jordbruk
- 215 Stöd för djurens välbefinnande
- 216 Icke-produktiva investeringar

Källa: Europeiska nätverket för landsbygdsutveckling (ENRD).

3

I EJFLU-förordningen¹ anges att "stöd bör beviljas för investeringar som inte ger någon ekonomisk avkastning i de fall sådana investeringar behövs för att fullgöra åtaganden i enlighet med system för miljövänligt jordbruk eller andra mål för jordbruksmiljön, eller för sådana investeringar på en gård som höjer skönhets- eller rekreationsvärdet för allmänheten i ett Natura 2000-område eller andra områden av högt naturvärde".

4

Framför allt ska icke-produktiva investeringar fylla en kompletterande funktion och bidra till hållbart utnyttjande av jordbruksmark, antingen genom att stärka skyddade områdets miljövärde eller genom att bidra till att uppfylla åtaganden om att bedriva miljövänligt jordbruk, till exempel sådana åtaganden som stöds inom landsbygdsutvecklingsåtgärd 214²: Stöd för miljövänligt jordbruk. Alternativt kan icke-produktiva investeringar genomföras separat för att uppnå andra miljömål inom jordbruket, som ofta delas av andra miljöordningar och/eller miljöåtgärder.

5

Under den nya programperioden 2014–2020 ligger icke-produktiva investeringar kvar under den nya delåtgärden³ 4.4 "Stöd till icke-produktiva investeringar som är knutna till fullgörandet av målen för miljö- och klimatvänligt jordbruk". Denna åtgärd är i princip densamma som 2007–2013 när det gäller logisk grund, räckvidd, stödmottagare, stödtyp och stödnivå. Den fortsätter också att vara ett komplement till andra åtgärder⁴ och/eller andra miljömål. I **bilaga I** anges som jämförelse den logiska grunden till åtgärden och vissa av dess egenskaper under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020.

- 1 Skäl 37 i ingressen till rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1).
- 2 Inom landsbygdsutvecklingsåtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk) stöds hållbar utveckling av jordbruksområden. Det stöd som beviljas inom ramen för denna åtgärd utgör 57 % av de offentliga medlen för hållbart utnyttjande av jordbruksmark. Det uppmuntrar jordbrukare och andra markförvaltare att frivilligt åta sig att införa eller fortsätta att använda sådana produktionsmetoder som är förenliga med skydd och förbättringar av miljön, landskapet med dess särdrag, naturresurserna, marken, samt den genetiska mångfalden.
- 3 Såsom fastställs i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 227, 31.7.2014, s. 18).

6

Kommissionen och medlemsstaterna delar på ansvaret för att förvalta EU:s stöd för icke-produktiva investeringar. Medlemsstaterna ska definiera särskilda mål och införa ändamålsenliga förvaltnings- och kontrollsystem för att se till att de investeringar som får stöd respekterar tillämpliga bestämmelser och är kostnadseffektiva.

7

Kommissionen fastställer genomförandebestämmelser och riktlinjer, och godkänner nationella eller regionala landsbygdsprogram där medlemsstaterna anger sina mål för de stödåtgärder som valts. Kommissionen kontrollerar och övervakar genomförandet av programmen och kontrollerar att medlemsstaternas nationella förvaltningar har infört ändamålsenliga förvaltnings- och kontrollsystem.

8

För perioden 2007–2013 kan det offentliga stödet för icke-produktiva investeringar uppgå till 100 % av de totala stödberättigande kostnaderna. Som jämförelse har andra produktiva investeringar, t.ex. investeringar kopplade till moderniseringen av jordbruksföretag eller för att skapa ett mervärde för jordbruksprodukter, i regel en stödnivå på 40 %. Dessa stödnivåer bibehålls under programperioden 2014–2020.

9

Under programperioden 2007–2013 gick uppskattningsvis 1 014 miljoner euro, det vill säga 1,5 % av den offentliga finansieringen (EJFLU-finansiering plus nationell medfinansiering) för hållbart utnyttjande av jordbruksmark, till icke-produktiva investeringar (se **tabell 1**). Eftersom många landsbygdsprogram inte hade godkänts när detta skrivs (slutet av maj 2015⁵) är det inte möjligt att ange de planerade EJFLU-anslagen för programperioden 2014–2020.

- 4 "Miljö- och klimatvänligt jordbruk" avser den nya landsbygdsutvecklingsåtgärd 10 för perioden 2014–2020. Betalningar inom ramen för denna åtgärd ska syfta till att upprätthålla och främja nödvändiga övergångar till jordbruksmetoder som gynnar miljön och klimatet.
- 5 Enligt kommissionens SFC2014-system hade kommissionen den 29 maj 2015 godkänt 51 programdokument, medan 67 programdokument fortfarande genomgick godkännandeförfaranden.

Tabell 1 Totala EJFLU-utgifter och offentliga utgifter (EJFLU-finansiering plus nationell medfinansiering) för icke-produktiva investeringar 2007–2013 (i euro)

Åtgärd	Beskrivning	Utbetalade		Planerade	
		EJFLU	Offentliga medel	EJFLU	Offentliga medel
216	Icke-produktiva investeringar	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Källa: Europeiska kommissionens SFC2007-system (maj 2015).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

10

Revisionsrätten genomförde en revision av hur kostnadseffektiva icke-produktiva investeringar är när det gäller att bidra till EJFLU-målet om hållbart utnyttjande av jordbruksmark under programperioden 2007–2013, i syfte att avge rekommendationer för den nya programperioden. Tanken är att medlemsstaterna ska kunna ta hänsyn till dessa rekommendationer när de utarbetar genomförandebestämmelser och förfaranden för att reglera sina program, och även att kommissionen ska kunna använda dem, framför allt för att övervaka medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem.

11

Revisionen inriktades på att besvara följande fråga:

Har icke-produktiva investeringar på ett kostnadseffektivt sätt bidragit till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark?

12

Härvidlag ger revisionsrättens rapport svar på följande delfrågor:

- Har icke-produktiva investeringar på ett ändamålsenligt sätt bidragit till fullgörandet av de mål för miljövänligt jordbruk som är knutna till hållbart utnyttjande av jordbruksmark?

- Var kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som fått stöd motiverade och rimliga?
- Har kommissionen och medlemsstaterna identifierat och åtgärdat de brister som påverkar de icke-produktiva investeringarnas kostnadseffektivitet under perioden 2007–2013 så att förbättringar kan göras under perioden 2014–2020?

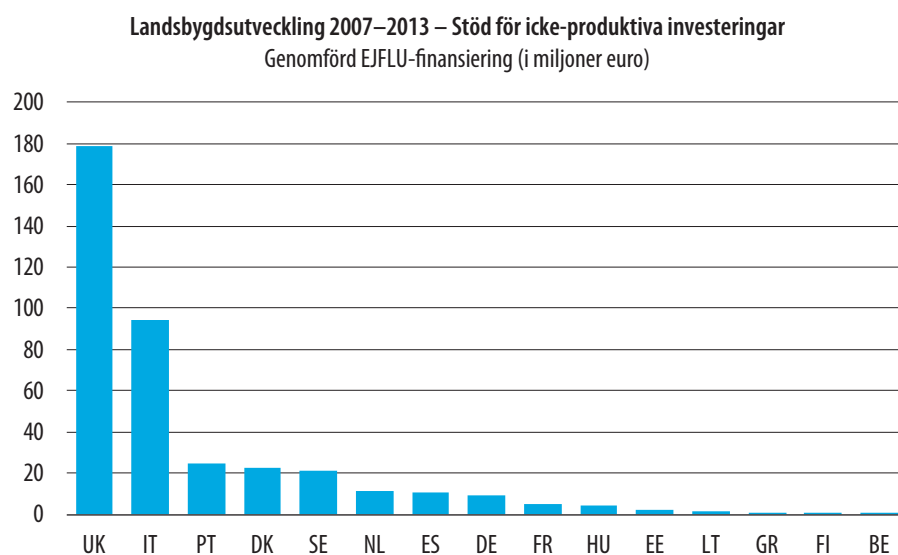
13

Revisionen genomfördes mellan juli 2014 och april 2015. Revisionen inriktades på programperioden 2007–2013 och omfattade medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem för stöd för icke-produktiva investeringar och ett urval på 28 projekt som speglade de mest relevanta icke-produktiva investeringarna i följande fyra medlemsstater⁶: Portugal (fastlandet), Danmark, Förenade kungariket (England) och Italien (Apulien). Dessa mottog 80 % av EJFLU-utgifterna och utgjorde 60 % av mottagarna av stöd inom ramen för åtgärd 216 när revisionen inleddes (se **figur 2**).

⁶ I denna rapport avses med medlemsstat ett land eller en region i det landet.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

Figur 2 Programperiod 2007–2013 – Verkställda EJFLU-utgifter för icke-produktiva investeringar



Källa: Europeiska kommissionens SFC2007-system (mars 2014).

14

Revisionsbevis samlades in med hjälp av dokumentgranskningar och granskningsbesök på plats hos förvaltningsmyndigheter och stödmottagare i de granskade medlemsstaterna. För de 28 granskade icke-produktiva investeringsprojekten granskade revisionsrätten deras stödberättigande och komplementaritet i förhållande till andra miljöåtgärder eller miljömål inom jordbruket, och huruvida de faktiskt bidrog till att tillgodose de identifierade miljöbehoven inom jordbruket till en rimlig kostnad. Resultatet av denna bedömning presenteras i **bilaga II**.

Revisionsrätten fann tecken på att stödet för icke-produktiva investeringar var ändamålsenligt, trots brister i urvalsförfarandena och övervakningsverktygen

15

Revisionsrätten granskade de granskade medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem och tillämpade följande kriterier för att bedöma huruvida stöd för icke-produktiva investeringar bidrog på ett ändamålsenligt sätt till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark:

- Medlemsstaterna ska tydligt identifiera sina miljöbehov inom jordbruket när det gäller hållbart utnyttjande av jordbruksmark och de typer av icke-produktiva investeringar som kan bidra till att tillgodose dessa behov. Med tanke på att icke-produktiva investeringar bör komplettera andra relevanta miljöåtgärder och/eller miljömål inom jordbruket bör medlemsstaterna garantera denna kompletmentaritet genom att uttryckligen knyta stöd för icke-produktiva investeringar till dessa åtgärder och/eller mål.

- Medlemsstaterna ska på ett ändamålsenligt sätt tillämpa projekturvalskriterier för att styra den tillgängliga finansieringen till de identifierade typerna av icke-produktiva investeringar och samtidigt säkerställa öppenhet och efterlevnad av tillämplig lagstiftning.
- Medlemsstaterna ska övervaka projektgenomförandet och bedöma huruvida de icke-produktiva investeringar som fått stöd bidrog till fullgörandet av de definierade miljömålen.

En interventionslogik som illustrerar dessa kriterier anges i **figur 3**.

16

Utöver denna bedömning av förvaltningssystemen granskade revisionsrätten ett urval bestående av 28 projekt för icke-produktiva investeringar (se punkt 13), medlemsstaternas landsbygdsprogram och relevanta övervakningsuppgifter och utvärderingsrapporter.

Figur 3

Interventionslogik för icke-produktiva investeringar inom ramen för programperioden 2007–2013



Trots den vida definitionen av behoven inom miljövänligt jordbruk riktade medlemsstaterna stödet genom att begränsa de typer av icke-produktiva investeringar som berättigar till stöd

17

För att vara ändamålsenligt måste stöd för icke-produktiva investeringar vara inriktat på att tillgodose de särskilda miljöbehov i jordbruket som är knutna till hållbart utnyttjande av jordbruksmark. Revisionsrätten fann att även om alla medlemsstater tillämpade en vid definition av sina miljöbehov inom jordbruket minskade de risken för oriktat stöd genom att begränsa de typer av icke-produktiva investeringar som berättigar till finansiering. I **bilaga III** ges en sammanfattning av miljöbehov och miljömål inom jordbruket och olika typer av icke-produktiva investeringar som observerats i varje granskad medlemsstat. Av denna framgår att det råder en övergripande samstämmighet mellan den typ av icke-produktiva investeringar som medlemsstaterna har valt och de miljöbehov inom jordbruket som beskrivs i deras landsbygdsprogram.

18

Vid tilldelningen av offentligt stöd har två medlemsstater riktat stödet ytterligare, framför allt mot projekt för bevarande och skydd av landskapet. I Portugal gick 89 % av stödet för icke-produktiva investeringar till att återställa traditionella stengårdsgårdar på terrasserade vingårdar i Dourodalen. I Italien (Apulien) gick 97 % av stödet för de icke-produktiva investeringarna till att återställa de traditionella stengårdsgårdar som är utmärkande för de regionala jordbrukssystemen och landskapet. Detta är exempel på hur stöd för icke-produktiva investeringar tydligt har inriktats på att tillgodose ett miljöbehov inom jordbruket.

Samtliga fyra medlemsstater som granskades hänvisade till att stödet för icke-produktiva investeringar var av kompletterande karaktär, men bara två tillämpade det på operativ nivå för att främja synergier med andra stödordningar

19

I EJFLU-förordningen ges icke-produktiva investeringar en kompletterande karaktär (se punkterna 3 och 4), men överläts åt medlemsstaterna att välja på vilken nivå denna komplementaritet ska ske. Vid revisionen upptäcktes hänvisningar till komplementaritet i alla de granskade medlemsstaterna, men bara i två av dessa – Portugal (fastlandet) och Förenade kungariket (England) – definierades denna komplementaritet på operativ nivå för att fullt ut främja synergier mellan olika miljöstöddordningar. Framför allt hade de sistnämnda medlemsstaterna integrerat stöd för icke-produktiva investeringar med EJFLU-åtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk) i en sådan utsträckning att tillgången till icke-produktiva investeringar krävde ett åtagande om miljövänligt jordbruk knutet till landsbygdsutvecklingsåtgärd 214.

20

Danmark och Italien (Apulien) definierade däremot komplementaritet i mindre konkreta och vagare termer, eftersom stöd för icke-produktiva investeringar knöts till allmänna miljömål inom jordbruket som definierades i deras landsbygdsprogram (t.ex. bevarande av landskapet och skydd av naturresurser) och som delades med andra EJFLU-åtgärder inom axel 2 (se **figur 1**). Någon komplementaritet mellan åtgärderna utvecklades dock aldrig. I **ruta 2** visas exempel på synergier och vag komplementaritet när det gäller stöd för icke-produktiva investeringar.

Exempel på komplementaritet med andra åtgärder/mål

I Portugal (fastlandet) måste de som vill ansöka om stöd för icke-produktiva investeringar för att återställa stengårdsgårdar i Dourodalen vara berättigade till stöd enligt åtgärd 214 om stöd för miljövänligt jordbruk. Inom åtgärd 214 får stödmottagare ekonomiskt stöd för att fullgöra ett antal åtaganden om miljövänligt jordbruk. Ett av dessa åtaganden är att bevara jordbruksföretagens befintliga stengårdsgårdar i gott skick i åtminstone fem år. I sådana fall kompletterar stödet för icke-produktiva investeringar för att återställa stengårdsgårdar åtagandet om att bevara dem, och de båda åtgärderna bidrar tillsammans till målet att hålla ett viktigt landskapselement i den regionen i gott skick.

I Förenade kungariket (England) är miljöförvaltning ett frivilligt system där markförvaltare kan få stöd (finansierat inom ramen för landsbygdsutvecklingsåtgärd 214) om de åtar sig att förvalta sin mark för att fullgöra miljömål inom jordbruket. Detta system består av olika lager med allt högre krav. Ett av dessa lager var förvaltning på hög nivå, som innefattar möjligheten att finansiera vissa typer av större anläggningsarbeten (t.ex. återställandet av landskapet och dess särdrag eller traditionella gränser) som stödmottagarna ska utföra. Stöd för icke-produktiva investeringar tillhandahåller finansiering för dessa större arbeten.

I Italien (Apulien) och Danmark var stöd för icke-produktiva investeringar knutet till fullgörandet av allmänna miljömål inom jordbruket som definierats för hela axel 2, till exempel skydd för landsbygdslandskap och bevarande av den biologiska mångfalden, och begränsades inte till särskilda områden som ansetts ha särskilda miljövärden. I Italien (Apulien) behöver stödmottagarna bara utveckla en jordbruksverksamhet. I Danmark kan däremot varje privat- eller offentligrättslig juridisk person, inklusive ägare till eller arrendatorer av jordbruksmark, vara stödmottagare med undantag för delåtgärden om att förvärva mark för att anlägga våtmarker, där den danska staten var stödmottagare.

21

Revisionsrätten anser att valet att integrera stöd för icke-produktiva investeringar med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder, som åtgärd 214, gav en potentiellt starkare koppling till befintliga åtaganden om miljövänligt jordbruk och därför främjar en starkare synergieffekt när det gäller att nå miljömål inom jordbruket.

22

Denna integration av åtgärder innebär emellertid även en risk för överlappande stöd om man inte klart avgränsar de verksamheter som ska finansieras inom ramen för varje åtgärd. Så var fallet i Portugal (fastlandet), där stöd inom ramen för åtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk) innefattade belopp för att bevara/återställa delar av de stengårdsgårdar som var i behov av restaurering (dåligt skick). Stödutbetalningar inom ramen för åtgärd 214 om att bevara stengårdsgårdar kunde därför inkludera såväl gårdsgårdar som behövde bevaras som gårdsgårdar som behövde återställas. Samtidigt kunde ersättning på 100 % av återställningskostnaderna även begäras inom ramen för stöd för icke-produktiva investeringar. Detta innebär att stödnivån för återuppbyggnaden av vissa stengårdsgårdar i praktiken kunde överstiga 100 %. Revisionsrätten upptäckte fyra sådana fall i de sex projekt som besöktes i Portugal.

23

Överlag speglades medlemsstaternas val att genomföra stöd för icke-produktiva investeringar i det urval av projekt som revisionsrätten besökte, där 16 av de 28 projekt som besöktes genomfördes i synergi med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder och en majoritet av projekten (21 av 28) ansågs komplettera andra miljömål inom jordbruket. Se **bilaga II** för närmare detaljer.

Brister i de granskade medlemsstaternas urvalsförfaranden ledde till att stöd beviljades för icke-produktiva investeringar som inte var stödberättigande eller till att projekt valdes ut utan tillräcklig motivering

24

Medlemsstaterna måste se till att de knappa offentliga medlen går till de projekt som bäst tillgodoser nationella eller regionala behov, samtidigt som de måste iaktta tillämpliga bestämmelser och principerna om lika tillträde och öppenhet. Revisionsrätten granskade de befintliga urvalsprocesserna i de granskade medlemsstaterna och upptäckte brister beträffande dessa aspekter i alla medlemsstater utom en. Några exempel ges i **ruta 3**.

Ruta 3**Brister som upptäcktes i urvalet av icke-produktiva investeringsprojekt****a) Beslut att stödja investeringar som inte är stödberättigande****Danmark**

Förstudierna (dvs. genomförbarhetsstudier) för våtmarksprojekt behandlas som separata icke-produktiva investeringar. De följer särskilda godkännandeförfaranden och är ekonomiskt oberoende av alla investeringar som kan komma att göras i ett senare skede. I artikel 55 i förordning (EG) nr 1974/2006⁷ anges dock att en generell kostnad för en investeringsåtgärd som berättigar till medfinansiering endast kan betraktas som en sådan om en investeringsåtgärd faktiskt förekommer. Revisionsrätten anser att detta krav skyddar principen om valuta för pengarna eftersom det förhindrar att EU-medel spenderas på åtgärder som inte bidrar till stödordningens mål. Så är fallet med genomförbarhetsstudier som inte resulterar i konkreta investeringar. I denna medlemsstat följdes mindre än hälften av de finansierade förstudierna i slutändan av separata ansökningar om faktiska investeringar i våtmarker. I flera fall ledde dessutom genomförbarhetsstudier med ett positivt resultat inte till att konkreta projekt genomfördes.

Italien (Apulien)

De nationella myndigheterna har angett att endast jordbruksföretag som är registrerade i handelskammarens register över jordbruksföretag kan få stöd för icke-produktiva investeringar. Revisionsrätten fann att tre av sex stödmottagare som besöktes på plats inte efterlevde detta krav och därför inte borde ha fått stöd för icke-produktiva investeringar.

⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, 23.12.2006, s. 15).

b) Projekturvalet inte tillräckligt öppet**Förenade kungariket (England)**

De nationella myndigheterna identifierar företag som potentiellt kan stödjas. Detta görs med hjälp av fördefinierade förteckningar över företag som prioriteras utifrån sina möjligheter att leverera resultat på miljöområdet, vilket följs av förhandlingar mellan de nationella myndigheterna och de potentiella stödmottagarna. Det saknades dock uppgifter om vad som låg till grund för prioriteringen och bedömningen av ansökningarnas förtjänster. Programdokumentationen tyder dessutom på att det står nationella tjänstemän fritt att ta med ytterligare markförvaltningsförslag.

Danmark

Stödansökningar beträffande icke-produktiva investeringar för gemensamma odlingar lämnas nästan uteslutande in till förvaltningsmyndigheterna av nationella sammanslutningar av markägare och arrendatorer. Den nationella sammanslutningen beslutar, grundat på sina egna kriterier, vilka lokala organisationer som ska delta i de inlämnade projekten, och i slutändan vilka projekt som ska stödjas. Dessutom ingår den nationella sammanslutningen i den rådgivande kommitté som fastställer den inbördes prioriteringen mellan de inlämnade ansökningarna. Enligt revisionsrätten innebär detta en potentiell intressekonflikt.

c) Olämplig kontroll av viktiga urvalskriterier**Italien (Apulien)**

I 2009 års ansökningsomgång beträffande stöd för icke-produktiva investeringar för återställande av stengårdsgårdar godkändes 602 av 3 887 inlämnade ansökningar, vilket medförde offentliga utgifter på totalt 42,7 miljoner euro. Enligt prioriteringskriterierna delades maximalt sju poäng ut. Alla ansökningar som fick mindre än sex poäng uteslöts.

Ett av de avgörande prioriteringskriterierna var att ett företag klassificerades som ett företag med stort miljö- och landskapsvärde om det hade olivlundar. Sökande som uppfyllde detta kriterium fick två poäng, vilket var avgörande för att inte uteslutas.

De nationella myndigheterna gjorde ingen oberoende kontroll av att just detta kriterium uppfylldes. Denna uppgift överläts åt producentorganisationer, som var tvungna att intyga att deras medlemmar uppfyllde kriteriet.

Det saknades relevanta uppgifter om vad som uppnåtts med EU-stöd för icke-produktiva investeringar på EU-nivå och medlemsstatsnivå

25

Ett viktigt redskap för att se till att EJFLU-stöd för icke-produktiva investeringar spenderas på ett bra sätt är övervakning och utvärdering. Genom förordningen om landsbygdsutveckling infördes en gemensam övervaknings- och utvärderingsram för perioden 2007–2013. I den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen används gemensamma indikatorer för att registrera de framsteg som görs mot att uppfylla målen på landsbygdsutvecklingsområdet på ett sätt som gör det möjligt att jämföra varje landsbygdsprogram och aggregera uppgifterna. Eftersom gemensamma indikatorer inte fullt ut kan täcka in enskilda stödordningars alla effekter kan medlemsstaterna även fastställa ett begränsat antal kompletterande indikatorer.

26

Revisionsrätten upptäckte flera brister i den övervakning och utvärdering som ledde till den generella brist på information som visar vilka resultat som har uppnåtts genom icke-produktiva investeringar, särskilt i vilken utsträckning icke-produktiva investeringar har bidragit till att uppnå de miljömål inom jordbruket som är knutna till hållbart utnyttjande av jordbruksmark.

27

För det första definierade medlemsstaterna inte några ytterligare utgångsindikatorer för stöd för icke-produktiva investeringar under programplaneringsfasen. Att använda ytterligare utgångsindikatorer skulle göra det möjligt att fastställa ett sammanhang där tilldelningen av resurser för stöd för icke-produktiva investeringar blir tydligare och gör att man i slutet av perioden kan jämföra vilket bidrag som stödet för icke-produktiva investeringar har gett. I **ruta 4** ges ett exempel på hur utgångsindikatorer kan göra det lättare att mäta de resultat som stödet för icke-produktiva investeringar har lett till.

Ruta 4

Exempel på tänkbara utgångsindikatorer

Italien (Apulien) och Portugal (fastlandet)

Återställandet av stengårdsgårdar var den enskilt viktigaste typ av icke-produktiv investering som definierades i landsbygdsprogrammet (97 % av det totala offentliga stödet i Apulien, 89 % i Portugal). De nationella myndigheterna har emellertid inte definierat något utgångsläge för den totala mängden stengårdsgårdar i de områden som omfattas av denna typ av stöd för icke-produktiva investeringar, den mängd stengårdsgårdar som i början av programperioden konstaterades vara i behov av underhåll eller den mängd stengårdsgårdar som enligt målet skulle vara återställd i slutet av programperioden. Detta skulle ha gett en tydligare bild av hur betydelsefulla och ändamålsenliga de resurser var som tilldelades denna typ av icke-produktiv investering.

28

För det andra används de gemensamma indikatorerna i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för att mäta ingångsvärden och utfall, såsom storleken på de offentliga utgifterna, det antal företag som mottar stöd och den totala investeringsvolymen. De är dock otillräckliga när de används för att försöka bedöma effekterna av investeringsåtgärder som icke-produktiva investeringar. På samma sätt tar den gemensamma resultatindikatorn för stöd för icke-produktiva investeringar hänsyn till det markområde (i hektar) som omfattas av framgångsrika markförvaltningssystem och är därför meningslös när det gäller att fastställa en investeringsåtgärds koppling eller bidrag.

29

Trots de gemensamma resultatindikatorernas otillräcklighet, vilket uttryckligen medgavs i landsbygdsprogrammen för Portugal (fastlandet) och Förenade kungariket (England), har de granskade medlemsstaterna inte fastställt ytterligare indikatorer för att fånga upp denna viktiga information om stöd för icke-produktiva investeringar.

30

Utvärdering är en annan källa som kan ge relevant information om resultat. Till skillnad från den regelbundna granskning som genomförs inom ramen för övervakningen är utvärdering en periodisk insamling och analys av bevis, inklusive den information som har tagits fram för övervakningen. Vid tidpunkten för revisionen fanns endast halvtidsutvärderingarna att tillgå. Dessa genomfördes i mitten av programperioden. Granskningen av utvärderingsrapporterna visade att de saknade relevant information om de resultat som stödet för icke-produktiva investeringar har lett till. Detta berodde främst på en kombination av sent genomförande och brist på relevant övervakningsinformation. I kommissionens granskning av de enskilda halvtidsutvärderingsrapporterna nämndes också bristen på tillgång till övervakningsuppgifter och att dessa var ofullständiga. I **ruta 5** ges exempel på den mycket begränsade information som fanns om resultatet av stödet för icke-produktiva investeringar.

Ruta 5

Exempel på hänvisning till stöd för icke-produktiva investeringar i halvtidsutvärderingsrapporter

I Portugals fall (fastlandet) innehöll halvtidsutvärderingen inte någon hänvisning till icke-produktiva investeringar på grund av att åtgärden hade genomförts så sent.

I Italiens fall (Apulien) innehöll halvtidsutvärderingen information om resultatet av stödet för icke-produktiva investeringar och i vilken mån det gett positiva miljöeffekter. Vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen hade emellertid inga stödutbetalningar gjorts, vilket tyder på att man i rapporten upprepade de planerade positiva miljöeffekter som angavs i landsbygdsprogrammet och förhandsutvärderingsrapporten.

I Danmarks fall visade halvtidsutvärderingen att de nationella åtgärderna för att genomföra de icke-produktiva investeringarna saknade en definition av operativa mål.

I Förenade kungarikets fall (England) innehöll halvtidsutvärderingen en särskild rekommendation om behovet av att fastställa nya indikatorer för att kunna bedöma hur ändamålsenligt och relevant stödet för icke-produktiva investeringar är.

31

Ovannämnda problem gjorde att de nationella myndigheterna inte kunde dra några meningsfulla slutsatser om hur framgångsrikt stödet för icke-produktiva investeringar hade varit när det gällde att bidra till fullgörandet av andra miljöåtgärder eller miljömål. Detta kan till exempel leda till att medlemsstater som begränsat sitt stöd för icke-produktiva investeringar till stödmottagare inom andra

landsbygdsåtgärder, såsom stöd för miljöåtgärder i jordbruket, buntar ihop bedömningen av båda åtgärderna. Detta görs då i förhoppningen om att om resultatet av den sistnämnda åtgärden pekar i en viss riktning så måste de icke-produktiva investeringarna uppvisa samma resultat, trots att det saknas objektiva uppgifter om utfallet av stödet för icke-produktiva investeringar (se **ruta 6**).

Ruta 6**Exempel på kombinerad bedömning**

I Förenade kungarikets fall (England) uppgav de nationella myndigheterna att de vid bedömningen av resultatet av de icke-produktiva investeringarna gjorde en gemensam bedömning av resultatet av två åtgärder (åtgärd 214 om stöd för miljöåtgärder i jordbruket och åtgärd 216 om icke-produktiva investeringar). Beskrivningen av hur stöd för icke-produktiva investeringar bidrog till långsiktiga positiva effekter i fråga om miljöåtgärderna i jordbruket påverkas emellertid av bristen på specifika mål och indikatorer för icke-produktiva investeringar.

Trots det fann revisionsrätten tecken på att 71 % av de granskade icke-produktiva investeringarna bidrog till mål kopplade till hållbart utnyttjande av jordbruksmark

32

Som påpekades i punkt 13 granskade revisionsrätten ett urval bestående av 28 projekt för icke-produktiva investeringar. För att bedöma huruvida dessa projekt på ett ändamålsenligt sätt hade bidragit till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark bedömde revisionsrätten följande:

- Huruvida projekten var berättigade till EJFLU-stöd.
- Huruvida de tillgodosåg ett miljöbehov som medlemsstaterna tagit upp i sitt landsbygdsprogram och försökte uppfylla mål knutna till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark.

- Huruvida investeringarna genomfördes som planerat och pågick vid tidpunkten för granskningsbesöken. I **bilaga II** visas, för varje projekt, resultatet av denna bedömning tillsammans med en analys av huruvida projektkostnaderna var rimliga, vilket utvecklas närmare i nästa avsnitt.

33

När det gäller stödberättigande fann revisionsrätten att fyra projekt inte ens var berättigade till stöd när ansökan lämnades in (se **ruta 3**). Dessutom fann revisionsrätten att tre projekt inte var berättigade till stöd på grund av problem som uppstod under genomförandet (se punkt 44). Eftersom dessa sju projekt (25 %) inte borde ha fått stöd från EJFLU anser revisionsrätten att de inte bidrar till åtgärdens mål.

34

Revisionsrätten fann bevis för att 20 av de 21 återstående projekten tillgodosåg identifierade miljöbehov inom jordbruket. De behov som oftast tillgodosågs var skydd av landskapet och den biologiska mångfalden. Dessutom genomfördes dessa projekt som planerat och pågick vid tidpunkten för granskningsbesöken. Sammantaget fann revisionsrätten tecken på att 20 av de 28 granskade projekten (71 %) bidrog till fullgörandet av sådana miljömål inom jordbruket som är knutna till hållbart utnyttjande av jordbruksmark.

I de granskade medlemsstaterna var kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som fick stöd ofta orimligt höga eller otillräckligt motiverade

35

För att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark måste icke-produktiva investeringar inte bara tillgodose miljöbehov på området, utan detta bör även ske till en rimlig kostnad. Eftersom den andel av investeringskostnaderna som finansieras med offentliga medel är större (upp till 100 %) än för någon annan EJFLU-investeringsåtgärd kan incitamentet att hålla nere kostnaderna vara mindre för mottagare av stöd för icke-produktiva investeringar. Medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt att se till att de endast ersätter investeringskostnader som är rimliga och vederbörligen motiverade.

36

Som noterades i punkt 3 är den logiska grunden till att bevilja stöd för icke-produktiva investeringar att ge stödmottagare ett ekonomiskt incitament att göra investeringar som inte genererar någon stor avkastning, men som ger positiva miljöeffekter. Stödnivån kan därför vara upp till 100 % av de stödberättigande utgifterna för icke-produktiva investeringar. Eftersom nästan varje typ av investering potentiellt kan ge en direkt eller indirekt ekonomisk fördel anges i de tillämpliga bestämmelserna att icke-produktiva investeringar inte ska ge stödmottagaren någon betydande ekonomisk avkastning. Kommissionen gav dock ingen vägledning om vad som är en betydande ekonomisk avkastning eller hur medlemsstaterna ska bedöma detta.

37

Revisionsrätten anser att medlemsstaterna, för att värna principen om sparsamhet, bör ta hänsyn till i vilken mån åtgärder som omfattas av stöd för icke-produktiva investeringar är lönsamma eller genererar avkastning⁸ när de beslutar hur mycket offentligt stöd verksamheterna ska få. Framför allt bör stödnivån definieras i förhållande till hur betydelsefulla lönsamhetsaspekter eller jordbruksfördelar som de icke-produktiva investeringarna förväntas resultera i och ligga mellan finansieringsnivåerna för vanliga produktiva investeringar, i regel 40 %, och den maximalt tillåtna stödnivån för icke-produktiva investeringar på 100 %.

38

Revisionsrätten granskade de stödnivåer som de fyra besökta medlemsstaterna tillämpade på icke-produktiva investeringar och bedömde huruvida dessa nivåer hade modulerats för att ta hänsyn till eventuella produktiva inslag i de 28 utvalda projekten för icke-produktiva investeringar. När det gällde dessa icke-produktiva investeringar gjorde revisionsrätten även en bedömning av huruvida kostnaderna var rimliga. Överlag fann revisionsrätten att de flesta icke-produktiva investeringar i själva verket hade vissa produktiva inslag, men att medlemsstaterna inte tog hänsyn till dessa för att minska den höga andelen offentlig finansiering. I samtliga medlemsstater upptäckte revisionsrätten också systematiska problem med säkerställandet av kostnadernas rimlighet.

Icke-produktiva investeringar mottar en hög andel offentliga medel även om de ibland innehåller lönsamma komponenter

39

Alla de granskade medlemsstaterna har fastställt särskilda stödnivåer för stöd för icke-produktiva investeringar. Medan Portugal (fastlandet) och Italien (Apulien) fastställde stödet till 100 % av de stödberättigande utgifterna, har Danmark och Förenade kungariket (England) fastställt särskilda stödnivåer för varje typ av icke-produktiva investeringar med vissa kännetecken på lönsamhet till 100 % för icke-produktiva investeringar utan kännetecknen på lönsamhet. Exempel på modulering inbegriper projekt för att sätta upp stängsel, som medfinansieras till 50 % i Förenade kungariket (England), projekt för att återställa häckar, som finansieras till 60 % både i Danmark och i Förenade kungariket, och projekt som finansieras till 100 %, såsom projekt i syfte att låta mark återgå till att vara hedmark (Förenade kungariket) och statens förvärv av mark för att anlägga våtmarker (Danmark).

40

Revisionsrätten anser att landsbygdsprogrammet i Förenade kungariket (England) var det enda landsbygdsprogram där man tog hänsyn till aspekter som förväntade miljömässiga och agronomiska fördelar, eller marknadsmisslyckanden, vid fastställandet av en separat stödnivå för varje icke-produktiv investering.

8 En investerings produktiva kännetecken eller kännetecken på lönsamhet leder eller bidrar till att jordbruksöretagets värde eller lönsamhet ökar. Det kan röra sig om ekonomiska eller jordbruksmässiga fördelar, till exempel investeringens strukturella betydelse för företagets jordbrukssystem, minskade kostnader för åtgärder knutna till investeringen eller en ökning av jordbruksföretagets produktion.

41

I alla de besökta medlemsstaterna upptäckte revisionsrätten emellertid icke-produktiva investeringar vars kännetecken på lönsamhet inte hade beaktas vid fastställandet av vilka stödnivåer som skulle beviljas, vilka i själva verket var de högsta tänkbara. Revisionsrätten anser att detta undergräver principen om sparsamhet eftersom det innebär för höga utbetalningar för vissa typer av varor när dessa varor kunde ha erhållits till en lägre kostnad i ljuset av de fördelar som stödmottagarna och/eller tillhörande enheter får.

- I Portugal (fastlandet) utgjorde återställandet av stengårdsgårdar för terrasserade vingårdar i Dourodalen den största delen av de icke-produktiva investeringar som fick stöd (89 % av de totala utgifterna för åtgärden). Stödnivån var 100 % av de stödberättigande utgifterna, med ett tak på 70 000 euro per företag. Revisionsrätten anser att denna typ av icke-produktiv investering innehåller en lönsamhetskomponent, eftersom stengårdsgårdarna har en strukturell roll i det terrassodlingssystem som används i det område där investeringarna gjordes och att landskapselementet därför inte är den enda drivkraften för de aktuella jordbrukssystemen. Den mycket höga stödnivån i Portugal (fastlandet) kan jämföras med stödnivån i Förenade kungariket (England) där stengårdsgårdsprojekten hade en stödnivå på 60 %.

Revisionsrätten fann dessutom att i ett av de sex projekt för icke-produktiva investeringar som besöktes resulterade det stöd som var avsett att stödja bevarandet av traditionella jordbruksstrukturer i stöd till en icke-traditionell struktur som användes för jordbruksverksamhet.

- I Italien (Apulien) utgjorde återställandet av stengårdsgårdar som avgränsar jordbruksskiften den största delen (97 % av de totala utgifterna för åtgärden) av de icke-produktiva investeringar som fick stöd i Italien (Apulien). Stödnivån var 100 % av de stödberättigande utgifterna och det fanns inget tak för den första ansökningsperioden. För efterföljande perioder fanns ett utgiftstak på 100 000 euro. Revisionsrätten anser att denna typ av icke-produktiv investering innehåller en lönsamhetskomponent, eftersom stengårdsgårdarna används som gränsmarkeringar för att hålla boskap i vissa betesområden eller för att skydda odlingar från att skadas av angränsande boskap eller vilda djur. Den mycket höga stödnivån i Italien (Apulien) skiljer sig från situationen i Förenade kungariket (England) där stengårdsgårdsprojekten medfinansierades till 60 %.
- I Förenade kungariket (England) fann revisionsrätten att fyra av tio projekt som besöktes på plats, som alla hade en stödnivå på 100 %, gav stödmottagarna och/eller tillhörande enheter betydande ekonomiska fördelar, trots att det fanns en metod som gjorde det möjligt att ta hänsyn till de ekonomiska effekterna av de icke-produktiva investeringar som fick stöd vid fastställandet av stödnivån. I två fall som rörde återställandet av två förstörda torvmarker⁹ hade stödmottagarna förvaltat projekt i ett partnerskap som inkluderade två vattenbolag. De två projekten är belägna i uppdragsområdet för två vattenreservoarer som förvaltades av dessa vattenbolag. Bolagens intresse låg i minskade vattenreningskostnader till följd av genomförandet av de icke-produktiva investeringarna. Även om dessa projekt faller inom tillämpningsområdet för stöd för icke-produktiva investeringar borde vattenbolagens ekonomiska

9 Torvmarker är våtmarker med ett tjockt vattendränk organiskt jordlager (torv) som består av dött växtmaterial som håller på att brytas ned. Torvmarker inbegriper heddar, mossar, myrar, torvträskskogar och tundra i områden med permafrost.

egenintresse ha beaktats när stödnivån fastställdes.

I ett annat fall använde stödmottagaren stödet till att köpa utrustning som han främst använde i sin ekonomiska verksamhet som skogsägare. Det fjärde fallet rör restaurering av historiska byggnader på en fastighet där stödmottagaren driver ett bed & breakfast. Dessa två projekt hade en stödnivå som var väsentligt högre än den nivå som de hade fått som produktiv investering i andra landsbygdsutvecklingsåtgärder för liknande typer av projekt.

- I Danmark fann revisionsrätten att två av sex besökta projekt var betesmarksprojekt som var kopplade till näringsverksamhet men som fick stöd enligt standardstödnivån på 75 %, trots att de nationella myndigheterna har föreskrivit att icke-produktiva investeringar kopplade till näringsverksamhet ska ha en stödnivå under 75 %. Dessa projekt bestod bland annat av stängsling och skapande/utvidgande av betesmarker för djur som tidigare hållits i stallar, vilket följaktligen resulterade i en ökning av antalet boskap som föddes upp eller uthyrning av en del av de nya betesmarkerna.

De granskade medlemsstaterna finansierade investeringar med alltför höga kostnader eller med kostnader som saknade tillräcklig motivering

42

Revisionsrätten granskade de granskade medlemsstaternas förfaranden för att säkerställa att kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som fått stöd var rimliga. Revisorerna konstaterade brister i alla medlemsstater som besöktes.

43

I Portugals fall, där det framför allt handlade om stengärdsgårdar för terrasserade vingårdar i Dourodalen (som fick 89 % av allt stöd för icke-produktiva investeringar), hade de nationella myndigheterna fastställt en maximal stödberättigad enhetskostnad som var alltför hög jämfört med oberoende riktmärken¹⁰ eller liknande typer av icke-produktiva investeringar i andra medlemsstater (se **ruta 7**).

44

I Portugal fann revisionsrätten dessutom att ett stödvillkor för icke-produktiva investeringar som kräver offentliga bygg- och anläggningsarbeten och som innebär att den entreprenör som utför arbetena måste ha tillstånd för verksamheten inte uppfylldes i tre av de sex projekt som besöktes på plats. En närmare granskning visade att totalt 12 av ytterligare 20 granskade stödmottagares akter uppvisade samma problem. En begränsad uppföljning som de nationella myndigheterna genomförde visade att de entreprenörer som fem av dessa stödmottagare använde var inblandade i totalt 79 liknande fall.

10 Riktmärken från den nationella byggföretagssammanslutningens (AICCOPN) offentliga databas.

Exempel på orimligt höga kostnader – Portugal (fastlandet)

De nationella myndigheterna har fastställt en maximal stödberättigad enhetskostnad på 250 euro per kubikmeter i samband med uppförandet av stengårdsgårdar för att underlätta terrassjordbruk. Enligt de nationella myndigheternas uppgifter var det genomsnittliga belopp som betalades till stödmottagarna 198 euro per kubikmeter. Oberoende branschriktmärken, såsom referenskostnader från den nationella byggföretagssammanslutningen, tyder på att enhetskostnaden för liknande typer av anläggningsarbeten ska vara 75 euro per kubikmeter.

När stengårdsgårdar endast används som gränsmarkeringar, som är en annan typ av icke-produktiv investering, kan den fastställda maximala stödberättigande enhetskostnaden på 150 euro per kubikmeter jämföras med liknande icke-produktiva investeringar i Italien (Apulien), där den maximala stödberättigande enhetskostnaden var 74 euro per kubikmeter i den första ansökningsomgången. I den andra ansökningsomgången sänktes den till 61 euro per kubikmeter. I Förenade kungariket (England) var den maximala stödberättigande enhetskostnaden 75 euro per löpmeter.

45

I Danmark var det enligt de befintliga förfarandena för att kontrollera kostnaderna inte nödvändigt att kontrollera alla styrkande handlingar. I själva verket ansågs det räcka med en förklaring från stödmottagarens revisor att alla miljö- och lagbestämmelser, däribland upphandlingsbestämmelser, efterlevdes. Fram till slutet av 2013 kontrollerade de danska myndigheterna inte heller om stödmottagaren faktiskt hade betalat de inlämnade fakturorna innan stödutbetalningen begärdes. Revisionsrätten fann dessutom att de nationella myndigheterna inte kontrollerade huruvida avdragsgill moms, som inte är stödberättigande, inkluderades i stödmottagarnas ansökningar om stödutbetalning. I en av de sex icke-produktiva investeringar som revisionsrätten granskade i Danmark återbetalades därför senare avdragsgill moms motsvarande 20 % av de totala investeringskostnader som redovisats. Sedan slutet av 2013 finns ett nytt kostnadskontrollförfarande, men revisionsrätten fann inga bevis, såsom ett förvaltningsbeslut eller ett officiellt meddelande till personalen, för att det nya förfarandet tillämpas.

46

I Förenade kungariket (England) granskade revisionsrätten, i förekommande fall, anbudshandlingarna och serviceavtalen mellan stödmottagarna och tredje part för förvaltningen av tio investeringsprojekt. Revisionsrätten fann exempel där de faktiska kostnaderna var högre än kostnaderna för de alternativ som hade föreslagits. Vid andra tillfällen använde man sig vid analysen av anbuden inte av jämförelser med riktmärken för att minska risken att tilldela kontraktet till en anbudsgivare med ett för högt pris (se **ruta 8**). En annan brist är att de nationella myndigheterna inte har gjort fysiska besök för att försäkra sig om att projekten faktiskt genomförs och att de icke-produktiva investeringar som har fått stöd ger valuta för pengarna, särskilt med tanke på de höga stödnivåerna och avsaknaden av en avskräckande faktor, till exempel ett betydande ekonomiskt deltagande från stödmottagarnas sida.

Exempel på orimligt höga kostnader – Förenade kungariket (England)

I tre av de tio projekt som besökts på plats visade anbudshandlingarna att kostnaderna för de icke produktiva investeringarna var högre än nödvändigt med tanke på att andra billigare alternativ fanns att tillgå. Exempel på detta innefattar användningen av flygtransporttjänster, bortforsling av timmer och förberedande markarbeten och restaurering av en historisk byggnad där de bud som valdes ut låg 65 %, 139 % respektive 31 % högre än konkurrenternas bud.

I tre andra projekt som besöktes på plats innehöll de vinnande buden de lägsta kostnaderna. I avsaknad av ett riktmärkessystem för att bedöma om de kostnader som anges i buden är rimliga minskar emellertid inte risken för orimliga kostnader, till exempel när alla bud för en icke-produktiv investering är överbud.

47

I Italiens fall (Apulien) visade revisionen att kostnaderna för icke-produktiva investeringar beträffande stengårdsgårdar systematiskt var lika höga som den maximalt stödberättigande enhetskostnaden. Även om revisionsrätten bara fann tecken på att de maximalt stödberättigande enhetskostnaderna hade satts högt är det uppenbart att genomförandet av icke-produktiva investeringsprojekt under olika förhållanden, beroende på var de genomförs (bergsområden eller slätter), tillgänglighet eller markförhållanden, kräver att åtminstone vissa av investeringskostnaderna differentieras (se **ruta 9**).

48

De fakturor som stödmottagarna presenterade för fyra av de sex projekt för icke-produktiva investeringar som besöktes i Italien (Apulien) innehöll dessutom inte tillräckliga uppgifter för att fastställa kvantiteten återställda stengårdsgårdar och var anläggningsarbetet hade ägt rum. Till följd av detta kunde de nationella myndigheterna inte garantera att kostnaderna var rimliga eller att de åtgärder som fick stöd faktiskt hade förekommit.

Exempel på orimligt höga kostnader – Italien (Apulien)

Stödvillkoren för stengårdsgårdar gjorde det möjligt för stödmottagare att använda arbetskraft från sina egna jordbruksföretag för att motivera en del av kostnaderna för anläggningsarbetena. De återstående arbetskostnaderna var externa entreprenörer tvungna att stå för och utgifterna måste styrkas av fakturor. Vid sidan av att kostnaderna för icke-produktiva investeringar systematiskt skulle anpassas till de maximala stödberättigande kostnaderna fanns inget krav på att entreprenörer skulle väljas ut genom upphandling.

Ett tecken på att den maximalt stödberättigande enhetskostnaden för stengårdsgårdar var högt satt är att den maximalt stödberättigande enhetskostnaden i 2011 års ansökningsomgång var 23 % lägre än i 2009 års ansökningsomgång. Trots denna minskning överskred efterfrågan på stöd för icke-produktiva investeringar den tillgängliga finansieringen.

Bristen på konkurrenskraftiga anbud tillsammans med den systematiska anpassningen av kostnaderna till de högt satta maximalt stödberättigande enhetskostnaderna riskerar att göra att stödet inte blir kostnadseffektivt.

I merparten av de icke-produktiva investeringar som revisionsrätten granskade fanns det problem med kostnadernas rimlighet

49

Bilaga II innehåller närmare upplysningar om de 28 projekt som besöktes på plats och även enskilda bedömningar av huruvida projekten innefattade produktiva komponenter och huruvida deras kostnader var rimliga. Bilagan innehåller även revisionsrättens övergripande bedömning av hur kostnadseffektiva projekten har varit.

50

Som konstaterades i punkt 34 var 71 % av de granskade projekten ändamålsenliga i så mån att de bidrog till fullgörandet av mål knutna till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark. Revisionsrätten fann emellertid tecken på orimliga kostnader i 75 % av dessa projekt. Den kombinerade analysen av ändamålsenlighet och kostnadernas rimlighet visar att det totalt sett bara var fem av de 28 granskade icke-produktiva investeringarna (dvs. 18 %) som på ett kostnadseffektivt sätt bidrog till fullgörandet av miljömål inom jordbruket. Problemen med huruvida kostnaderna för investeringar är rimliga är eventuellt inte begränsade till projekturvalet, eftersom de fall som har identifierats beror på de brister i medlemsstaternas kontrollsystem som beskrivs i punkterna 41–48.

De brister som påverkade kostnadseffektiviteten i stödet för icke-produktiva investeringar under perioden 2007–2013 hade fortfarande inte åtgärdats när perioden 2014–2020 inleddes

51

Sedan den nya fleråriga budgetramen för perioden 2014–2020 trädde i kraft har medlemsstater eller regioner som vill få stöd från EJFLU varit tvungna att lägga fram sina nya landsbygdsprogram för kommissionen för godkännande. Kommissionen och medlemsstaterna har därför fått en unik möjlighet att åtgärda de brister i programplanering, förvaltning, övervakning och utvärdering av stöd för icke-produktiva investeringar som konstaterats under den föregående perioden. Detta blir ännu viktigare när de granskade medlemsstaterna behåller eller ökar de olika typer av investeringar som berättigar¹¹ till stöd.

52

Revisionsrätten gjorde en bedömning av i vilken utsträckning kommissionen och de besökta medlemsstaterna hade identifierat och åtgärdat de brister som uppmärksammas i de två tidigare avsnitten i denna rapport, för att göra de icke-produktiva investeringarna mer kostnadseffektiva under den nya programperioden. Denna bedömning grundades på informationen i de fyra granskade landsbygdsprogrammen¹² och i de genomförandebestämmelser, riktlinjer och förvaltnings- och kontrollsystem som fanns att tillgå vid tidpunkten för revisionen. Vid revisionen granskades dessutom kommissionens och de fyra medlemsstaternas korrespondens till följd av kommissionens granskning av förslagen till landsbygdsprogram. Överlag visar de bevis som revisionsrätten samlat in att korrigerande åtgärder ännu inte har vidtagits för de flesta av de brister

- 11 I Förenade kungariket (England) kommer stöd för icke-produktiva investeringar även i fortsättningen att integreras i den nya åtgärd 10 (Miljö- och klimatvänligt jordbruk) som ersätter den tidigare åtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk). Detsamma gäller Portugal. I Danmarks fall behålls stödet för icke-produktiva investeringar på liknande villkor som under den tidigare programperioden och i Italien (Apulien) utökas stödets räckvidd så att även offentliga organ kan bli stödmottagare och till nya typer av icke-produktiva investeringar, såsom stenkonstruktioner som inte används som bostäder och traditionella leder (Tratturi).
- 12 I Danmarks, Portugals (fastlandet) och Förenade kungarikets (England) fall det godkända landsbygdsprogrammet och i Italiens (Apulien) fall det senast tillgängliga förslaget.

som revisionsrätten har identifierat (se punkterna 60–71).

53

Ett skäl till de begränsade förbättringarna så här långt är att kommissionen och medlemsstaterna inte har gjort tillräckligt för att i god tid identifiera eventuella brister. Framför allt analyserade de nationella myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning orsakerna till de oriktigheter som de upptäckte under sina kontroller för att förbättra förvaltningen av systemet.

54

De kontroller på plats som de nationella myndigheterna har utfört¹³ visar att oriktigheter ofta förekommer. I Portugal (fastlandet) förekom oriktigheter i 50 % av de projekt som de nationella myndigheterna granskade eller så var slutanvändningen av de icke-produktiva investeringarna ytterst produktiva (t.ex. gav avkastning). I Italien (Apulien) förekom oriktigheter i 27 % av de icke-produktiva investeringsprojekt som de nationella myndigheterna granskade, och i Förenade kungariket (England) skedde överträdelser av bestämmelserna för stöd för icke-produktiva investeringar i cirka 10 % av fallen. Revisionsrätten har inte lyckats få tag på några uppgifter från de danska myndigheternas kontroller¹⁴.

55

Med undantag av Danmark vidtog dock de nationella myndigheterna begränsade åtgärder till följd av de oriktigheter som hade upptäckts. Åtgärderna vidtogs i huvudsak för att minska de belopp som skulle betalas ut till de berörda stödmottagarna, men myndigheterna analyserade inte skälen till oriktigheterna för att kunna identifiera vilka aspekter i förvaltningen av systemet som borde förbättras.

56

Kommissionen ansvarar för att övervaka att systemen för icke-produktiva investeringar genomförs på ett korrekt sätt i medlemsstaterna. I det avseendet är revisionsbesök viktiga för att identifiera sådana brister i genomförandet av förvaltningsförfaranden (t.ex. urval av projekt, kontroller av kostnadernas rimlighet, framställning av tillförlitliga kontrolluppgifter etc.) som inte kan upptäckas vid en dokumentgranskning. Revisionsrätten fann emellertid att kommissionens revisioner ägde rum för sent för att hjälpa medlemsstaterna att identifiera och åtgärda de brister i förvaltningen som upptäcktes under genomförandeperioden 2007–2013. Med undantag av Italien (Apulien) var resultaten av dessa revisioner inte tillgängliga under kommissionens granskning och godkännande av landsbygdsprogrammen för perioden 2014–2020 i någon av de granskade medlemsstaterna¹⁵. Detta innebär att kommissionen inte kunde använda slutresultaten från dessa granskningar för att uppmana medlemsstaterna att ange nödvändiga korrigerande åtgärder i de nya landsbygdsprogrammen innan dessa godkändes. När kommissionen väl godkänner ett landsbygdsprogram och EU-medel ställs till medlemsstatens förfogande är det svårare för kommissionen att se till att medlemsstaten i god tid vidtar de korrigerande åtgärder som krävs¹⁶.

57

Tabell 2 visar att för tre av de fyra granskade medlemsstaterna var revisionsresultaten inte tillgängliga före godkännandet av det nya landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020.

13 Artikel 25 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, 28.1.2011, s. 8).

14 Ytterligare uppgifter om feltyper och oriktigheternas ekonomiska betydelse tillhandahölls inte, med undantag av Italien (Apulien), där oriktigheterna oftast hängde samman med beräkningen av hur många kubikmeter som den återställda gårdsgården omfattade.

15 I Italiens fall har kommissionens avdelningar inte granskat genomförandet av icke-produktiva investeringar i Apulien. I stället omfattade kommissionens revision stöd för icke-produktiva investeringar på Sicilien. I juni 2015 hade landsbygdsprogrammet för Apulien ännu inte godkänts av kommissionen.

16 I maj 2015 pågick fortfarande kommissionens granskning av resultaten av kommissionens revisioner av Förenade kungariket (England), Portugal (fastlandet) och Italien (Sicilien) för perioden 2007–2013. Granskningen är ett led i den process som kan leda till finansiella korrigeringar i de berörda medlemsstaterna.

Tabell 2

Tidpunkterna för kommissionens revisioner av icke-produktiva investeringar i förhållande till de datum landsbygdsprogrammen för perioden 2014–2020 godkändes

Medlemsstat	Datum för kommissionens revision	Revisionsstatus	Godkännandedatum landsbygdsprogram 2014–2020
Portugal (fastlandet)	februari 2014	pågående	december 2014
Förenade kungariket (England)	juni 2014	pågående	februari 2015
Danmark	oktober 2014	pågående	december 2014

58

Övervakning och kontroll bör också göra det möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att identifiera problem, dra lärdomar och tillämpa dessa när de förbereder och granskar förslag till landsbygdsprogram. Som påpekades i punkterna 25–31 gav övervakningen emellertid bara information om de utgifter som betalats, antalet stödmottagare och det totala investeringsbeloppet. Halvtidsutvärderingarna gav ingen relevant information om genomförande och resultat. Detta försvårade ytterligare möjligheterna att i god tid identifiera och åtgärda brister beträffande kostnadseffektiviteten i stödet för icke-produktiva investeringar.

59

Följande punkter innehåller en redogörelse för revisionsrättens analys av i vilken utsträckning kommissionen och de besökta medlemsstaterna har åtgärdat de brister som har rapportrats i de två tidigare avsnitten i denna rapport.

Komplementaritet på operativ nivå för att främja synergier har inte alltid uppnåtts

60

Revisionsrätten fann att två av de fyra granskade medlemsstaterna (Danmark och Italien (Apulien)) inte genomförde stöd för icke-produktiva investeringar som ett komplement till andra stödordningar (se punkt 20). Under perioden 2014–2020 avser Danmark, i likhet med Förenade kungariket och Portugal, att genomföra icke-produktiva investeringar i synergi med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder och/eller miljöordningar. Den nya EJFLU-förordningen innebär en möjlighet att genomföra integrerade projekt för investeringar i fysiska tillgångar, där samma stödmottagare ansöker en enda gång om att få genomföra insatser inom minst två olika åtgärder eller delåtgärder. Det är endast i Danmarks landsbygdsprogram som det uttryckligen hänvisas till möjligheten att få stöd för integrerade projekt som kombinerar tre typer av icke-produktiva investeringar (anläggande av våtmarker, extensifiering i låglandsområden och återställande av naturliga vattennivåer i Natura 2000-områden) med den nya åtgärd 10 (Miljö- och klimatvänligt jordbruk). I det senaste förslaget till landsbygdsprogram för Italien (Apulien) föreskrivs inte något genomförande av icke-produktiva investeringar i synergi med andra EJFLU-åtgärder eller andra miljöordningar.

61

Revisionsrätten konstaterar att i Portugal (fastlandet) är stödet för bevarandet av stengårdsgårdar inom den nya åtgärd 10 (Miljö- och klimatvänligt jordbruk) i stort sett detsamma som stödet inom åtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk) under den föregående programperioden. Revisionsrätten fann inte några belägg för att de nationella myndigheterna har tagit itu med problemet med överlappning mellan stöd för att bevara respektive återställa stengårdsgårdar (se punkt 22).

Brist på lämpliga indikatorer och resultatuppgifter utöver ingångsvärden och utfall

62

Revisionsrätten fann att det saknades övervakningsindikatorer för att mäta resultatet av stöd för icke-produktiva investeringar under programperioden 2007–2013. Detta gjorde att resultatuppgifterna begränsades till antalet stödmottagande företag och utbetalade belopp på grund av att resultatindikatorerna var otillräckliga för en investeringsåtgärd (se punkterna 26–29). Revisionsrätten konstaterade dessutom att ingen av de besökta medlemsstaterna hade kompletterat uppsättningen gemensamma indikatorer med specifika resultatindikatorer för just deras icke-produktiva investeringar. Kommissionen har granskat den resultatram som de granskade medlemsstaterna lade fram i sina förslag till landsbygdsprogram. Granskningen omfattade medlemsstaternas efterlevnad av kraven i övervaknings- och utvärderingssystemet för programperioden 2014–2020¹⁷. Kommissionen undersökte framför allt huruvida landsbygdsprogrammen inkluderade den gemensamma kontexten, resultat- och utfallsindikatorer och presenterade trovärdiga mål och etappmål i förhållande till de föreslagna budgetanslagen.

63

Den nya uppsättningen gemensamma indikatorer innehåller emellertid endast resultatindikatorer för fokusområden, som inbegriper flera åtgärder. Det innebär att det, precis som under den förra programperioden, inte finns några gemensamma indikatorer som mäter de resultat som har uppnåtts till följd av individuella åtgärder eller delåtgärder. Eftersom budgetanslag beviljas för enskilda åtgärder eller delåtgärder anser revisionsrätten att det är viktigt att mäta resultatet av enskilda åtgärder eller delåtgärder för att kunna identifiera orsakerna till problem och vidta ändamålsenliga korrigerande åtgärder. Detta är svårt när resultaten endast bedöms för fokusområden. Om till exempel målen för ett visst fokusområde inte uppnås blir det svårt att identifiera vilka åtgärder eller delåtgärder som är försenade och vilka som i störst utsträckning bidrar till att de fastställda målen uppnås. I **ruta 10** visas den övervakningsram som ska tillämpas på delåtgärd 4.4 (Icke-produktiva investeringar). Av rutan framgår att inga resultatuppgifter kommer att framställas för icke-produktiva investeringar.

64

De nya landsbygdsprogram för 2014–2020 som har tagits fram av de granskade medlemsstaterna innehåller inte några ytterligare indikatorer för stöd för icke-produktiva investeringar.

17 Det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet anges i artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487) och har utvecklats ytterligare genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

Övervakningsram tillämplig på delåtgärd 4.4 (Icke-produktiva investeringar)

Icke-produktiva investeringar kan bidra till åtminstone tre fokusområden som är knutna till landsbygdsutvecklingens prioritering att återställa, bevara och förbättra ekosystem:

- 4 a) Den biologiska mångfalden, inklusive inom Natura 2000-områden, och i områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar, samt jordbruk med höga naturvärden samt de europeiska landskapens karaktär.
- 4 b) Förbättra vattenförvaltningen, inbegripet hanteringen av gödselmedel och växtskyddsmedel.
- 4 c) Förebygga markerosion och förbättra markskötseln.

Utöver icke-produktiva investeringar kan även följande åtgärder bidra till dessa fokusområden: åtgärd 1 – kunskapsöverföring och information, åtgärd 2 – rådgivningstjänster, åtgärd 10 – miljö- och klimatvänligt jordbruk, åtgärd 11 – ekologiskt jordbruk, åtgärd 12 – Natura 2000 och ramdirektivet för vatten och åtgärd 13 – stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar.

De gemensamma resultatindikatorerna gäller emellertid endast för fokusområden:

- Resultatindikatorer för fokusområde 4 a): R6 – Procentandel skog eller annan trädbevuxen mark som omfattas av åtagande som stöder biologisk mångfald och R7 – Procentandel jordbruksmark som omfattas av åtagande som stöder biologisk mångfald och/eller landskap.
- Resultatindikatorer för fokusområde 4 b): R8 – Procentandel jordbruksmark som omfattas av åtagande för att förbättra vattenförvaltning och R9 – Procentandel skogsbruksmark som omfattas av åtagande för att förbättra vattenförvaltning.
- Resultatindikatorer för fokusområde 4 c): R10 – Procentandel jordbruksmark som omfattas av åtagande för att förbättra markskötsel och/eller förebygga jorderosion och R11 – Procentandel skogsbruksmark som omfattas av åtagande för att förbättra markskötsel och/eller förebygga jorderosion.

De gemensamma indikatorer som är specifika för icke-produktiva investeringar är utfallsindikatorer som mäter antalet projekt som får stöd, eftersom de totala utgifterna och de totala offentliga utgifterna tillämpas på enskilda åtgärder (inklusive delåtgärderna 4.1–4.4).

Resultatuppgifterna för icke-produktiva investeringar är därför ytterst begränsade.

Brister i urvalsförfarandena

65

Revisionsrätten upptäckte att det fanns brister i insynen i hur ansökningar om icke-produktiva investeringsprojekt väljs ut och i kontrollen av huruvida sökandena uppfyller de viktigaste urvalskriterierna (se punkt 24). Kommissionen har små möjligheter att åtgärda dessa brister under processen för att godkänna landsbygdsprogrammen, eftersom de detaljerade urvalsförfarandena fastställs i de nationella bestämmelser som reglerar genomförandet av systemet, i regel när landsbygdsprogrammen väl har godkänts. Kommissionen har dock krävt att medlemsstaterna i sina landsbygdsprogram ska visa sitt åtagande att använda relevanta urvalskriterier och tillämpa minimitrösklar för urvalet av projektansökningar. Revisionsrätten har i tidigare särskilda rapporter vid ett flertal tillfällen rekommenderat denna praxis. I alla händelser kan kommissionen vid sina revisioner kontrollera att medlemsstaterna genomför urvalsförfarandena på ett korrekt sätt.

66

I de granskade medlemsstaternas fall var det bara Förenade kungariket (England) som i sitt landsbygdsprogram uttryckligen angav vilka principer som styr urvalet av projekt. Av den information som tillhandahållits framgår att de problem som anges i **ruta 3** förmodligen kommer att åtgärdas, såsom fastställande av tydliga inkluderings- och uteslutningskriterier, åtskillnad mellan ansvarsområden och användning av ett poängsystem där ansökningar med poäng över en viss minimigräns ska prioriteras. Övriga granskade medlemsstater hänvisar till urvalskriterier som ska fastställas i ett senare skede. Dessa kriterier hade dock inte utarbetats när granskningen genomfördes.

Stödnivåerna justerades inte utifrån investeringarnas kännetecknen på lönsamhet

67

Revisionsrätten fann i alla besökta medlemsstater icke-produktiva investeringar vars kännetecken på lönsamhet inte hade beaktats för att minska de höga stödnivåer som beviljades (se punkterna 35–41). I den nya EJFLU-förordningen medges en maximal stödnivå på 100 % för icke-produktiva investeringar. I sin granskning av förslagen till landsbygdsprogram kontrollerade kommissionen att de stödnivåer som medlemsstaterna föreslagit var förenliga med de maximala stödnivåerna i förordningen. Revisionsrätten fann emellertid inte några belegg för att kommissionen krävde att medlemsstaterna skulle minska stödnivåerna för icke-produktiva investeringar om projekten innehöll lönsamhetsselement.

68

I de nya landsbygdsprogrammen har alla de granskade medlemsstaterna utom Danmark mer varierade stödnivåer för icke-produktiva investeringar, vilket ökar de nationella myndigheternas möjligheter att modulera stödet utifrån investeringarnas kännetecken på lönsamhet. På det stora hela är detta en begränsad förbättring, eftersom endast Förenade kungariket (England) kommer att tillämpa god praxis genom att fastställa en särskild stödnivå för varje typ av icke-produktiv investering grundat på investeringens kännetecken på lönsamhet. Förenade kungariket (England) har en omfattande förteckning över investeringsalternativ för större anläggningsarbeten och fastställer en stödnivå på 10–100 % beroende på anläggningsarbetets ekonomiska avkastning. Det bör dock noteras att revisionsrätten fann att detta moduleringsförfarande inte har tillämpats korrekt under perioden 2007–2013.

Orimliga eller otillräckligt motiverade kostnader

69

Utöver allmänna konstateranden om medlemsstaternas avsikter att använda referenskostnader och jämföra olika anbud, fann revisionsrätten i två medlemsstater (Förenade kungariket (England) och Portugal (fastlandet)) exempel på konkreta förbättringar i förfarandena för att kontrollera om kostnaderna är rimliga.

70

I Förenade kungariket (England) måste stödmottagarna tydligt ange vilken verksamhet som ska upphandlas, anordna en anbudsinfordran, presentera minst tre skriftliga anbud, göra en utvärdering av alla anbud och presentera en motivering till valet av leverantör, med hänvisning till på förhand fastställda och registrerade kriterier om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. I Portugal (fastlandet) kommer referenskostnaderna att valideras med hjälp av oberoende branschriktmärken. Även Danmark uppgav att det hade för avsikt att vid våtmarksprojekt använda referenskostnader för de olika projektfaserna. Eftersom dessa kostnader inte hade fastställts när revisionen genomfördes kunde revisionsrätten inte bedöma hur lämpliga riktmärkena är för att fastställa dessa referenskostnader.

Ett annat stödberättigande-problem

71

Revisionsrätten fann att Danmark planerar att genomföra genomförbarhetsstudier (se **ruta 3**) beträffande stödberättigande icke-produktiva investeringar för alla typer av insatser på nationell nivå. I den nya EJFLU-förordningen anges uttryckligen att förstudier är utgifter som berättigar till stöd också när det, baserat på undersökningarnas resultat, inte förekommer några investeringsutgifter¹⁸. Trots det anser revisionsrätten att man genom att automatiskt bevilja stöd till genomförbarhetsstudier undergräver principen om sparsamhet, framför allt sett till erfarenheterna från den föregående perioden, då en stor mängd positiva genomförbarhetsstudier inte resulterade i någon investering. Revisionsrätten anser dessutom att den utbredda användningen av genomförbarhetsstudier riskerar att medföra att andra allmänna kostnader, såsom kostnader för konsulttjänster eller professionell rådgivning, kan komma att betecknas som genomförbarhetsstudier, och att man på så sätt undviker det stödkrav som innebär att sådana allmänna kostnader måste vara knutna till faktiska investeringsutgifter.

18 Artikel 45 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013.

Slutsatser och rekommendationer

72

Som ett led i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik får medlemsstaterna använda medel ur EU:s budget för att ge bidrag till kostnaderna för icke-produktiva investeringar. Icke-produktiva investeringar är investeringar som inte ska generera någon större ekonomisk avkastning för investerarna, utan bidra till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark. Icke-produktiva investeringar utgör framför allt ett komplement för att göra det lättare att uppfylla miljömålen inom jordbruket eller åtaganden som kan ingå inom andra miljöordningar eller för att öka skyddade områdets miljövärde. På grund av investeringarnas icke-produktiva karaktär tillämpar medlemsstaterna högre offentliga stödsatser på icke-produktiva investeringar än på produktiva investeringar, och stödnivåerna uppgår ofta till 100 % av de totala investeringskostnaderna.

73

Vid revisionen ställde revisionsrätten följande fråga: "Har icke-produktiva investeringar på ett kostnadseffektivt sätt bidragit till ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark?" Revisionsrättens allmänna slutsats är att stödet för icke-produktiva investeringar har bidragit till uppnåendet av miljömål knutna till hållbart utnyttjande av jordbruksmark, men inte på ett kostnadseffektivt sätt.

74

Revisionsrätten fann att medlemsstaterna inriktade sitt stöd för icke-produktiva investeringar på de typer av investeringar som hade potential att på ett effektivt sätt tillgodose medlemsstaternas miljöbehov på jordbruksområdet. Detta styrktes av det urval av projekt som revisionsrätten besökte. Av dessa gällde 71 % de miljöbehov och miljömål inom jordbruket som medlemsstaterna hade fastställt, särskilt skydd av landskapet och den biologiska mångfalden.

De icke-produktiva investeringarnas kompletterande roll för att göra det lättare att nå de specifika målen i andra miljöordningar på jordbruksområdet förverkligades emellertid inte alltid. I många fall genomfördes icke-produktiva investeringar inte i synergi med andra stödordningar, och stödet gick ofta till stödmottagare som inte hade gjort något ytterligare åtagande om miljövänligt jordbruk eller omfattades av andra miljöstöddordningar. Enligt revisionsrättens mening minskade detta de icke-produktiva investeringarnas potentiella miljöeffekter (punkterna 19–23 och 32–34).

Rekommendation 1 Komplementaritet och synergier med andra stödordningar

- a) För att främja en starkare synergieffekt när det gäller att nå miljömålen inom jordbruket bör de icke-produktiva investeringarnas kompletterande roll maximeras. Kommissionen bör därför uppmuntra medlemsstaterna att genomföra de icke-produktiva investeringarna i större synergi med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder och/eller miljöordningar. Kommissionen bör mer konkret övervaka de berörda medlemsstaternas genomförande av icke-produktiva investeringar via deras årliga genomföranderapporter från och med 2017, vilka också ska omfatta antalet och andelen icke-produktiva investeringsprojekt som har genomförts tillsammans med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder eller miljöordningar, inklusive integrerade projekt.
- b) Medlemsstaterna bör i sina utvärderingsplaner inkludera en bedömning av i vilken omfattning icke-produktiva investeringar genomförs i synergi med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder eller miljöordningar.

Slutsatser och rekommendationer

75

Stödets totala ändamålsenlighet undergrävdes av brister i medlemsstaternas urvalsprocesser. Dessa brister ledde till att medlemsstaterna finansierade investeringar som inte var berättigade till EU-finansiering, och därför inte bidrog till stödordningens mål, eller valde ut projektansökningar utan att verkligen kontrollera att dessa uppfyllde viktiga urvalskriterier. Dessutom använde vissa medlemsstater urvalsförfaranden som inte var helt transparenta (punkt 24).

Rekommendation 2 Val av projektansökningar för icke-produktiva investeringar

- a) Medlemsstaterna bör se till att urvalsförfarandena är transparenta och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Medlemsstaterna bör framför allt offentliggöra alla kriterier som används i urvalet och prioriteringen av icke-produktiva investeringar och på ett effektivt sätt kontrollera att dessa kriterier uppfylls. Medlemsstaterna bör också säkerställa en lämplig åtskillnad av funktioner mellan de organisationer och personer som är inblandade i översändandet och urvalet av ansökningar.
- b) När det gäller den nya programperioden bör kommissionen ge medlemsstaterna vägledning om urvalskriterier, med vederbörlig hänsyn tagen till att de ska vara transparenta, och kontrollera att medlemsstaterna använder ändamålsenliga förfaranden för att välja ut projekt.

76

Av revisionen framgick att varken kommissionen eller medlemsstaterna hade relevant information om det direkta resultatet av stödet för icke-produktiva investeringar. Det saknades grundläggande resultatuppgifter, till exempel om ökningen av antalet återställda traditionella strukturer eller landskapselement eller om i vilken utsträckning icke-produktiva investeringar har bidragit till att skydda den biologiska mångfalden. Det finns en rad orsaker som skulle kunna förklara detta. För det första fastställde medlemsstaterna inte några utgångsindikatorer under programplaneringsfasen, vilka kunde ha legat till grund för en sund fördelning av resurser och en efterföljande jämförelse av vilka framsteg som gjorts. För det andra mätte de gemensamma övervakningsindikatorerna som användes för att aggregera resultatuppgifterna på medlemsstatsnivå och EU-nivå endast ingångsvärden och utfall, såsom spenderade belopp, antalet stödmottagande företag och total investeringsvolym.

77

Avsaknaden av särskilda resultatindikatorer fick vissa medlemsstater att bunta ihop bedömningen av icke-produktiva investeringar med bedömningen av andra miljöordningar. Detta gjordes i förhoppningen om att om resultatet av dessa pekade i en viss riktning så måste de icke-produktiva investeringarna uppvisa samma resultat, trots att det saknas objektiva uppgifter om utfallet av stödet för icke-produktiva investeringar (se punkterna 25–31).

Rekommendation 3 Övervakning och utvärdering

- a) Kommissionen bör se till att de icke-produktiva investeringars bidrag för att nå EU:s miljömål inom jordbruket övervakas eller åtminstone omfattas av en särskild bedömning under utvärderingarna av programperioden 2014–2020. Kommissionen bör därför föreslå de medlemsstater som har ett omfattande stöd för icke-produktiva investeringar att de definierar särskilda resultatindikatorer för de typer av icke-produktiva investeringar som oftast finansieras.
- b) Medlemsstaterna bör från och med juni 2016 rapportera om dessa indikatorer i sina årliga genomföranderapporter. Medlemsstaterna bör inkludera bedömningen av resultatet av de icke-produktiva investeringarna i sina utvärderingsplaner.

78

Även om de flesta projekt som revisionsrätten besökte på ett positivt sätt bidrog till att uppfylla medlemsstaternas miljöbehov och miljömål inom jordbruket, måste kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som får stöd vara rimliga och motiverade för att detta bidrag ska vara kostnadseffektivt. Detta gäller i ännu högre grad vid en hög andel offentlig finansiering (upp till 100 %) där det kan finnas färre incitament för stödmottagarna att hålla nere kostnaderna. Revisionsrätten fann emellertid tydliga tecken på orimliga kostnader i 75 % av dessa projekt. Till följd av detta visade sig endast fem av de 28 (18 %) granskade projekten vara kostnadseffektiva.

79

De brister som konstaterats angående kostnadernas rimlighet i samband med icke-produktiva investeringar begränsas inte till projekturvalet, eftersom de konkreta fall som identifierades beror på medlemsstaternas bristande förvaltnings- och kontrollsystem. Framför allt grundade medlemsstaterna sin ersättning av investeringskostnader på enhetskostnader, som var mycket högre än de faktiska marknadskostnaderna. Eller så kontrollerade de inte ordentligt om de redovisade kostnaderna faktiskt hade förekommit eller så accepterade de det dyraste investeringsbudet utan att kräva någon motivering av stödmottagaren eller utan att jämföra de föreslagna kostnaderna mot riktmärken.

80

I samtliga granskade medlemsstater upptäckte revisionsrätten dessutom flera fall där icke-produktiva investeringar med uppenbara kännetecken på lönsamhet omfattades av de maximala stödnivåer som fastställts för denna typ av investeringar, vilket innebar att investeringarna i de flesta fall helt och hållet finansierades med offentliga medel. Det faktum att medlemsstaterna inte tog hänsyn till lönsamhetsaspekterna och minskade de höga stödnivåerna medförde enligt revisionsrättens uppfattning att de utbetalade investeringskostnaderna blev för höga. När de ekonomiska fördelar som investeringarna gav stödmottagarna hade dragits av kunde dessa kostnader faktiskt vara lägre än det beviljade stödet (se punkterna 35–50).

Rekommendation 4 Stödnivåernas intensitet och kostnadernas rimlighet

- a) Medlemsstaterna bör så snart som möjligt ta fram lämpliga kriterier för att kunna fastställa kännetecknen på lönsamhet hos de icke-produktiva investeringar som har de högsta stödnivåerna. Dessa kriterier bör gälla till exempel ekonomisk nytta, agronomiska fördelar, det finansiella stöd som krävs för att främja genomförandet av den icke-produktiva investeringen och den basstödnivå som tillämpas på produktiva investeringar i samma geografiska område. Mot bakgrund av denna bedömning bör medlemsstaterna modulera stödnivån.
- b) Kommissionen bör också ge ytterligare vägledning om hur sådana kriterier ska fastställas och genom övervakningskommittén verka för att de tillämpas.
- c) Medlemsstaterna bör utan dröjsmål genomföra förfaranden för att se till att kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som stöds inte överstiger kostnaderna för liknande typer av varor, tjänster eller arbeten som erbjuds på marknaden. Mer konkret bör medlemsstaterna som ett led i sina administrativa kontroller definiera lämpliga riktmärken och/eller referenskostnader mot vilka kostnaderna för icke-produktiva investeringar systematiskt ska kontrolleras. Dessa kontroller måste innefatta en kontroll av bevis som styrker att stödmottagarna faktiskt har haft de kostnader som de redovisar.

- d) Kommissionen bör bygga vidare på den information som medlemsstaterna har tillhandahållit beträffande möjligheterna att kontrollera åtgärderna för att godkända landsbygdsprogrammen för programperioden 2014–2020, för att säkerställa att medlemsstaterna fastställer och genomför lämpliga förfaranden för att kontrollera att kostnaderna är rimliga.
- e) Kommissionen bör, inom ramen för sin fleråriga revisionsplan, kontrollera att medlemsstaterna på ett ändamålsenligt sätt tillämpar de föreskrivna kontrollerna för att garantera att kostnaderna är rimliga.

81

EJFLU:s stöd för icke-produktiva investeringar fortsätter under programperioden 2014–2020, men kommissionen och medlemsstaterna har fortfarande inte åtgärdat merparten av de brister som revisionsrätten har identifierat. Detta beror främst på att de inte gjorde tillräckligt för att identifiera bristerna i tid, så att de korrigerande åtgärder som krävs kunde vidtas innan den nya programperioden inleddes. Å ena sidan analyserade medlemsstaterna inte orsakerna till de oriktigheter som upptäcktes vid deras egna kontroller för att förbättra programförvaltningen. Å andra sidan ägde kommissionens revisioner rum för sent för att hjälpa medlemsstaterna att identifiera och åtgärda brister i förvaltningen under genomförandeperioden 2007–2013 (se punkterna 51–71).

Rekommendation 5 Identifiering av förvaltningsbrister

- a) Medlemsstaterna bör, innan de första kontrollerna på plats genomförs för perioden 2014–2020, ta fram en metod för att i ett tidigt skede sammanställa och analysera orsakerna till de fel som upptäckts under dessa kontroller. I förekommande fall bör denna analys leda till förbättringar i de förvaltnings- och kontrollsystem som tillämpas inom systemet med icke-produktiva investeringar. Medlemsstaterna bör från och med juni 2016 rapportera om dessa indikatorer i sina årliga genomföranderapporter.
- b) Kommissionen bör när den planerar sina framtida revisioner ta vederbörlig hänsyn till omfattningen av de brister som revisionsrätten har identifierat på utgiftsområdet, trots att dess ekonomiska betydelse är begränsad.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Augustyn Kubik som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 november 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Huvudkomponenterna i EJFLU:s stödåtgärd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar

	Programperiod 2007–2013	Programperiod 2014–2020
Titel/ åtgärder	Åtgärd 216 - Stöd för icke-produktiva investeringar Investeringar som inte medför någon betydande ökning av ett jordbruksföretags värde eller lönsamhet.	Åtgärd 4.4 – Stöd för icke-produktiva investeringar knutna till fullgörandet av målen för miljö- och klimatvänligt jordbruk Investeringar som inte medför någon betydande ökning av ett jordbruksföretags värde eller lönsamhet.
Motivering	Stöd behövs för icke-produktiva investeringar när dessa behövs för att <ul style="list-style-type: none"> – uppnå åtaganden som gjorts inom ramen för stödordningar på jordbruks- och miljöområdet, – uppnå andra miljömål på jordbruksområdet, – höja ett jordbruksföretags skönhets- och rekreationsvärde för allmänheten i ett Natura 2000-område eller andra områden med högt naturvärde. 	Stöd behövs för icke-produktiva investeringar knutna till fullgörandet av målen för miljö- och klimatvänligt jordbruk, bland annat för att <ul style="list-style-type: none"> – bevara den biologiska mångfalden i fråga om arter och livsmiljöer, – höja ett jordbruksföretags skönhets- och rekreationsvärde för allmänheten i ett Natura 2000-område eller andra system med högt naturvärde i medlemsstaterna.
Stödmottagare	– Jordbrukare och/eller markförvaltare.	– Jordbrukare och/eller markförvaltare.
Typ av insatser	<ul style="list-style-type: none"> – Ändring av markanvändningen. – Återställande av våtmarker. – Omvandling av jordbruksmark till träskmark. – Anläggning/förvaltning av biotoper/livsmiljöer. – Förvaltning av fleråriga växter med högt naturvärde. 	<ul style="list-style-type: none"> – Större anläggningsarbeten inom ramen för ett åtagande om miljö- och klimatvänligt jordbruk. – Stängsling och andra arbeten som behövs för att underlätta bevarandeåtgärderna. – Återställande av våtmarker och hedlandskap. – Återställande av landskap och särdrag. – Stengårdsgårdar.

Bilaga II

Sammanfattning av de icke-produktiva investeringsprojekt (NPI) som besöktes på plats

Medlemsstat	Beskrivning	EJFLU-godkännande (euro)	Komplementaritet ¹		NPI ²	Stödnivå: (%)	Miljömål ³		Stöberättigande ⁴	Kostnadernas rimlighet ⁵	Allmän kostnadseffektivitet ⁶
			Synergi	Allmän			Förslag	Uppfyllt			
DK ⁷	Planteringar	107 786		Ja	Delvis	60	Förbättring av landskap och biotoper	Ja	Ja	Nej	Nej
DK	Betesgång	29 132		Ja	Delvis	75	Förbättring av landskap och biotoper	Ja	Delvis	Nej	Nej
DK	Våtmark	2 089 870		Ja	Ja	100	Skydda/förbättra vattenmiljön	Nej	Delvis	Nej	Nej
DK	Förstudie om våtmarker	48 523		Ja	Nej	100	Skydda/förbättra vattenmiljön	Nej	Nej	Nej	Nej
DK	Häckar	6 926		Ja	Delvis	60	Förbättring av landskap och biotoper	Ja	Ja	Nej	Nej
DK	Betesgång	43 529		Ja	Delvis	75	Förbättring av landskap och biotoper	Ja	Ja	Nej	Nej
IT	Stengårdsgårdar	251 245		Ja	Delvis	100	Landskap	Nej	Nej	Nej	Nej
IT	Stengårdsgårdar	975 328		Ja	Delvis	100	Landskap	Ja	Ja	Nej	Nej
IT	Stengårdsgårdar	208 760		Ja	Delvis	100	Landskap	Ja	Ja	Nej	Nej
IT	Stengårdsgårdar	200 397		Ja	Delvis	100	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej
IT	Våtmarker	35 759		Ja	Nej	100	Biologisk mångfald, landskap	Nej	Nej	Nej	Nej
IT	Våtmarker	492 196		Ja	Ja	100	Biologisk mångfald, landskap	Nej	Nej	Ja	Nej
UK ⁸	Hängbro	407 408 ⁹	Ja		Ja	99	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej
UK	Tillträdesfunktioner – våtmarker	264 576	Ja		Ja	99	Allmänhetens tillträde och bevarande av naturlivet	Ja	Ja	Ja	Ja
UK	Blåteälngar	294 845	Ja		Delvis	95	Biologisk mångfald, bevarande av naturlivet	Nej	Nej	Nej	Nej
UK	Stenmur, trädplantering	166 883	Ja		Delvis	65	Biologisk mångfald, landskap	Ja	Ja	Ja	Ja
UK	Lågmossar	1 027 307	Ja		Ja	100	Biologisk mångfald, bevarande av naturlivet	Ja	Delvis	Nej	Nej
UK	Torvmark	1 710 408	Ja		Delvis	100	Biologisk mångfald och skydd av naturresurser	Ja	Ja	Nej	Nej

Medlemsstat	Beskrivning	EJFLU-godkännande (euro)	Komplementaritet ¹		NPP ²	Stödnivå: (%)	Miljömål ³		Uppfyllt	Stödberättigande ⁴	Kostnadernas rimlighet ⁵	Allmän kostnadseffektivitet ⁶
			Synergi	Allmän			Förslag					
UK	Torvmark	1 153 002	Ja		Ja	100	Biologisk mångfald och skydd av naturresurser	Ja	Ja	Ja	Ja	
UK	Stenmur	159 183	Ja		Delvis	68	Landskap	Ja		Ja	Ja	
UK	Torvmark	622 402	Ja		Delvis	89	Biologisk mångfald och skydd av naturresurser	Ja	Ja	Ja	Ja	
UK	Historiska byggnader	284 775	Ja		Nej	93	Landskap	Nej		Nej	Nej	
PT	Traditionella strukturer	21 721	Ja		Nej	100	Landskap	Nej		Nej	Nej	
PT	Stengårdsgårdar	59 500	Ja		Delvis	100	Landskap	Ja	Ja	Nej	Nej	
PT	Stengårdsgårdar	59 500	Ja		Delvis	100	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej	
PT	Stengårdsgårdar	59 500	Ja		Delvis	100	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej	
PT	Stengårdsgårdar	59 479	Ja		Delvis	100	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej	
PT	Traditionella strukturer	25 876	Ja		Ja	100	Landskap	Ja	Delvis	Nej	Nej	

- 1 Komplementaritet: De icke-produktiva investeringarna ansågs ha genomförts i synergi i när stödet kompletterade utbetalningar inom andra EJFLU-åtgärder och/eller andra miljöordningar. Allmän komplementaritet avser de projekt som inte genomfördes i synergi med andra stödordningar, men som hade samma allmänna mål.
- 2 Bedömning av betydelsen av de lönsamma komponenterna i icke-produktiva investeringsprojekt. När det inte fanns tecken på att den genomförda investeringen innebär och/eller innehåller betydande lönsamma komponenter ansågs investeringen vara *icke-produktiv*. När de lönsamma elementen inte ansågs vara betydande, men där revisionsrätten mot bakgrund av de mycket höga stödnivåer som beviljats ansåg att hänsyn borde ha tagits till dem för att minska stödnivåerna, ansågs investeringen vara *delvis produktiv*. Investeringar som hade en tydlig inverkan på stödmottagarens huvudsakliga näringsverksamhet eller produktion ansågs ha en *betydande lönsamhetskomponent*.
- 3 Bedömning av huruvida det icke-produktiva investeringsprojektet bidrog till att uppfylla de föreslagna miljömålen (Ja/Nej). I de fall där icke-produktiva investeringar inte bedömdes vara berättigade till stöd anser revisionsrätten att det aktuella icke-produktiva investeringsprojektet inte bidrar till åtgärdens mål.
- 4 Bedömning av huruvida icke-produktiva investeringsprojekt är berättigade till stöd grundat på deras karaktär och kostnader (Ja/Nej/Delvis). Med *Delvis* avses förekomsten av icke-stödberättigande kostnader som inte påverkar hela projektet för icke-produktiva investeringar.
- 5 Bedömning av huruvida kostnaderna för projektet för icke-produktiva investeringar är rimliga (Ja/Nej). Vid bedömningen tas hänsyn till om det finns lämpliga upphandlingsförfaranden och/eller om rimliga referenskostnader används och huruvida man vid fastställandet av den höga stödnivån tog hänsyn till projektets kännetecken på lönsamhet.
- 6 Kostnadseffektivitet (Ja/Nej): Icke-produktiva investeringar anses vara kostnadseffektiva när de uppfyller följande två kriterier: i) de är ändamålsenliga, vilket innebär att de är stödberättigade, tillgodoser ett miljöbehov inom jordbruket och/eller bidrar till att uppfylla ett miljömål inom jordbruket som medlemsstaterna har fastställt i sina landsbygdsprogram och ii) det inte finns några bevis för att samma investering hade kunnat genomföras till en lägre kostnad (dvs. investeringskostnaderna är rimliga). När ändamålsenliga investeringar hade kunnat genomföras till en lägre kostnad undergrävs sådana investeringars möjlighet att ge valuta för pengarna, eftersom samma mål och/eller resultat hade kunnat uppnås till en lägre kostnad.
- 7 Beloppen i DKK för Danmarks projekt har omvandlats till euro med hjälp av en växelkurs på 0,13 euro/DKK.
- 8 Beloppen i GBP för Förenade kungarikets projekt har omvandlats till euro med hjälp av en växelkurs på 1,18 euro/GBP.
- 9 Av de granskade dokumenten om beviljande av stöd framgick inte hur stort det enskilda EJFLU-bidraget var för varje projekt som finansierats i Förenade kungariket. Revisionsrätten har därför använt den genomsnittliga medfinansieringsnivån för EJFLU för projekt inom åtgärd 216 under perioden 2007–maj 2015 i Förenade kungariket, vilken var 74 %. Denna procentsats har tillämpats vid beräkningen av EJFLU-beloppen för dessa projekt.

Sammanfattning av behov, mål och typ av icke-produktiv jordbruksinvestering per medlemsstat

Medlemsstat	Konstaterade behov och mål	Beskrivning av olika typer av icke-produktiva investeringar
Förenade kungariket (England)	<ul style="list-style-type: none"> – Bevarande av naturlivet. – Skydd av naturresurser. – Anpassning av jordbruksmetoder. – Bevarande av landskapets kvalitet och karaktär. – Främjande av allmänhetens tillträde och förståelse. 	<ul style="list-style-type: none"> – Traditionella gränser. – Stängsling i samband med bevarandearbete. – Poster knutna till plantering och förvaltning av träd. – Återställande av våtmarker och hedlandskap. – Bekämpning av sly och ormbunkar. – Återställande av mark till hedlandskap och artrik gräsmark. – Återställande av landskap och särdrag. – Strukturer för särskilda arter. – Ändringar av jordbruksföretags tillfarts- och inkörsvägar.
Portugal (fastlandet)	<ul style="list-style-type: none"> – Bevarande av landskapets kvalitet och karaktär. – Bevarande av jordbrukssystemens ekologiska struktur för att bevara områden med ett högt naturvärde. – Bevarande av specifika livsmiljöer. 	<ul style="list-style-type: none"> – Stengärdsgårdar. – Traditionella strukturer. – Skydd av strandområden. – Stängsling (som skydd mot vilda djur). – Traditionella gränser. – Vattenförvaltningsstrukturer.
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> – Bevarande av naturlivet. – Skydd av naturresurser. – Anpassning av jordbruksmetoder. – Bevarande av landskapets kvalitet och karaktär. – Främjande av allmänhetens tillträde och förståelse. 	<ul style="list-style-type: none"> – Bevarande av landskaps- och kulturelement. – Bevarande av landskapet och biotopförbättrande växtlighet. – Återställande av diken. – Insatser som uppmuntrar ett hållbart utnyttjande av och allmänhetens tillträde till naturarv på landsbygden. – Anläggande av permanenta våtmarker. – Periodisk och upprepad översvämning av jordbruksmarker. – Rensning av sly och ormbunkar. – Återställande av hydrologiska förhållanden. – Omställning av jordbruksmark till permanent gräsmark.
Italien (Apulien)	<ul style="list-style-type: none"> – Bevarande av den biologiska mångfalden. – Skydd och spridande av skogsjordbrukssystem med högt naturvärde. – Skydd av landskapet. 	<ul style="list-style-type: none"> – Stengärdsgårdar. – Små anlagda våtmarker. – Insatser på våtmarker, såsom torn för att titta på naturlivet, gångstigar. – Insatser för att plantera häckar.

Sammanfattning

I Icke-produktiva investeringar ska inte generera någon betydande ekonomisk avkastning för stödmottagarna. Det innebär emellertid inte att ingen ekonomisk avkastning kan förväntas eller godkännas. De flesta investeringar för med sig en viss avkastning, även när investeringen är av rent icke-produktiv typ. Det är exempelvis fallet med plantering av träd eller buskar för att bilda häckar: när dessa beskärs kan de ge biomassa som kan användas för att producera el. Därför är det svårt att åstadkomma en helt och hållet icke-produktiv investering.

Förvaltningsmyndigheterna har möjlighet att minska stödnivån, men om miljömålen ska kunna nås måste det emellertid bedömas hur en sådan minskning påverkar utnyttjandet av åtgärden, för att vara säkra på att miljömålen uppfylls.

II Skillnaden i högsta andel stöd mellan produktiva och icke-produktiva investeringar beror på att den senare typen per definition inte syftar till att föra med sig betydande ekonomiska fördelar. Därför kan målen för miljövänligt jordbruk inte nås utan den högre stödnivån.

IV Enligt artikel 24.2 d i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 måste medlemsstaterna under de administrativa kontrollerna granska kostnadernas rimlighet genom att använda ett lämpligt utvärderingssystem, t.ex. referenskostnader, jämförande av anbud eller en utvärderingskommitté. Denna bestämmelse gäller också under programperioden 2014–2020.

Medlemsstaterna måste också kontrollera att projekten är stödberättigade, bedöma dem utifrån de urvalskriterier som fastställts i samråd med övervakningskommittén och rangordna dem enligt deras kvalitet. Kommissionen har tagit fram vägledning om stödberättigande och urval för att hjälpa medlemsstaterna och regionerna med programplaneringen och genomförandet av landsbygdsprogrammen 2014–2020.

V När stödnivån grundas på standardkostnader och standardantaganden om förlorade inkomster måste medlemsstaterna försäkra sig om att beräkningarna endast innehåller verifierbara element, grundas på uppgifter som sammanställts av sakkunniga och, vid behov, är regionalt eller lokalt anpassade.

Om stödnivån grundas på förenklade kostnadsalternativ krävs en grundlig förhandsbedömning av beräkningsmetoden, som tillämpas på alla kostnader i den valda kategorin.

Dessa metoder bör garantera att de deklarerade utgifterna är rimliga och hjälpa till att motivera de utbetalningar som medlemsstaterna föreslår.

VI Kommissionen utför kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna för att verifiera att de utgifter som betalats uppfyller gällande regler. Eftersom kontrollerna också har avslöjat brister när det gäller kostnadernas rimlighet har omfattande finansiella korrigeringar redan gjorts, och ett antal kontroller av överensstämmelse pågår för tillfället och torde leda till ytterligare finansiella korrigeringar.

VII

Tack vare den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen tillhandahålls information om vart stödet går. En mer ingående utvärdering av alla åtgärders effektivitet i förhållande till programmålen kommer att göras i samband med efterhandsbedömningen. Fördelarna med övervakning och utvärdering måste emellertid vägas mot risken för en alltför stor administrativ börda och de kostnader denna för med sig. Det kan vara betungande att samla in information om särskilda resultatindikatorer för icke-produktiva investeringar.

VIII

Kommissionen har under programperioden 2014–2020 stärkt bestämmelserna och vägledningen om kostnaders rimlighet.

Arbetsprogrammet för revisioner fastställs på grundval av en riskanalys, där den viktigaste aspekten är utgiftsnivån. Eftersom icke-produktiva investeringar tilldelas relativt små medel prioriteras i stället åtgärder med större budget, där brister i förvaltnings- och kontrollsystemen kan få större konsekvenser för EU:s budget.

IX Första strecksatsen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att den nya programperioden 2014–2020 ger möjlighet till större synergier mellan olika landsbygdsutvecklingsåtgärder för att bättre nå de politiska målen. Även om inte alla icke-produktiva investeringar måste komplettera andra landsbygdsutvecklingsåtgärder och ordningar, kommer kommissionen då en sådan komplementaritet finns uppmuntra de berörda medlemsstaterna att i sina årliga genomföranderapporter ange antalet och andelen icke-produktiva investeringsprojekt som har en koppling till genomförandet av miljö- och klimatåtgärderna inom jordbruket.

IX Andra strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

IX Tredje strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

IX Fjärde strecksatsen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Urvalskriterierna fastställs av medlemsstaterna i samråd med övervakningskommittén, i vilken kommissionen deltar som rådgivare.

Kommissionen har tagit fram vägledning om stödberättigande och urvalskriterier för att hjälpa medlemsstaterna och regionerna med programplaneringen och genomförandet av landsbygdsprogrammen 2014–2020.

Kommissionen kommer att fortsätta sina kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna, i enlighet med sin egen revisionsplanering, för att kontrollera att de utgifter som ersätts efterlever reglerna, inbegripet reglerna om lämpliga urvals- och bedömningsförfaranden för projekt. Vilka åtgärder och utbetalande organ som ska kontrolleras fastställs genom en riskanalys, där den viktigaste aspekten är utgiftsnivån.

IX Femte strecksatsen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Genom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2014–2020 kommer genomförandet av åtgärderna att övervakas. Utvärderingar kommer också att göras av framstegen mot att nå de relevanta landsbygdsutvecklingsmålen.

IX Sjätte strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Kommissionens svar

IX Sjunde strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

IX Åttonde strecksatsen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Förvaltningsmyndigheterna har emellertid möjlighet att minska stödnivån, men om miljömålen ska kunna nås måste man bedöma hur en sådan minskning påverkar utnyttjandet av åtgärden, för att vara säker på att miljömålen uppfylls.

IX Nionde strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

IX Tionde strecksatsen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta med sina kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna, i enlighet med sin egen fleråriga revisionsplan, för att kontrollera att de utgifter som ersätts efterlever reglerna, inbegripet för kostnadernas rimlighet. Vilka åtgärder och utbetalande organ som ska kontrolleras fastställs genom en riskanalys.

IX Elfte strecksatsen

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

IX Tolfte strecksatsen

Kommissionen stöder delvis denna rekommendation.

Kommissionen tar hänsyn till revisionsrättens resultat när den utarbetar sin revisionsplan.

Den fleråriga revisionsplanen fastställs emellertid på grundval av en riskanalys, där utgiftsnivån är en viktig aspekt. Eftersom icke-produktiva investeringar tilldelas relativt små medel prioriteras i stället åtgärder med större budget, där brister i förvaltnings- och kontrollsystemen kan få större konsekvenser för EU:s budget.

Inledning

8

Skillnaden i högsta andel stöd mellan produktiva och icke-produktiva investeringar beror på att den senare typen per definition inte syftar till att föra med sig betydande ekonomiska fördelar. Utan den högre stödnivån kan målen för miljövänligt jordbruk därför inte nås.

lakttagelser

19

Syftet med icke-produktiva investeringar är att bidra till landsbygdsutvecklingens övergripande mål och prioriteringar. I detta hänseende kompletterar dessa investeringar andra landsbygdsutvecklingsåtgärder när det gäller att nå miljömålen (och under 2014–2020 också klimatmålen) för jordbruket. Synergier mellan icke-produktiva investeringar och andra landsbygdsutvecklingsåtgärder kan åstadkommas genom att koppla samman deras genomförande (dvs. genom att koppla icke-produktiva investeringar till särskilda miljö- och klimatåtaganden inom jordbruket). Icke-produktiva investeringar kan emellertid också bidra till miljö- och klimatmålen inom jordbruket, Natura 2000 och system med högt naturvärde på egen hand.

21

Se kommissionens svar avseende punkt 19.

22

Kommissionen anser att överlappande åtaganden som leder till dubbel finansiering måste uteslutas av principskäl.

Åtgärderna 214 och 216 har olika mål som fastställs tydligt i landsbygdsprogrammen. Stöd till åtgärd 214 är till för att bevara (bland annat) befintliga gårdsgårdar, medan icke-produktiva investeringar kan användas för att stödja återställning och återuppbyggnad av gårdsgårdar. I vissa fall kan det emellertid vara svårt och innebära en ökad administrativ börda att göra en tydlig avgränsning.

23

Se kommissionens svar avseende punkt 19.

24

Under programperioden 2014–2020 är urvalskriterierna gällande stöd till icke-produktiva investeringar obligatoriska.

Se även kommissionens svar avseende punkt 19.

Ruta 3 a)

Icke-produktiva investeringar förväntas bidra till miljömålen. Emellertid kan utnyttjandet av sådana investeringar komma att minska stort om genomförbarhetsstudier inte är stödberättigande.

Genomförbarhetsstudierna ska hjälpa till att besluta om en investering ska göras eller inte. I studien kan man dra slutsatsen att investeringen inte kommer att bidra till stödordningens mål. När genomförbarhetsstudier med positivt resultat inte leder till en investering bör orsakerna till detta analyseras separat för varje enskilt fall. Brist på resurser kan vara ett av skälen till att projekt som är föremål för en genomförbarhetsstudie inte genomförs.

27

Kommissionen rekommenderade medlemsstaterna att definiera ytterligare indikatorer i enlighet med sunda lönsamhetsanalyser. Det är emellertid inte alltid möjligt att definiera ytterligare utgångsindikatorer för alla delåtgärder, och det skulle också leda till en större administrativ börda.

Ruta 4

Det finns sällan omfattande statistik över särskilda företeelser i landskapet såsom stengårdsgårdar, och det skulle vara dyrt att samla in sådan statistik.

28

Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen är ett av verktygen för att bedöma investeringars effekter.

Resultatindikatorer såsom antal hektar som omfattas av framgångsrika markförvaltningssystem är relevanta, eftersom de används som underlag för utvärderingar av åtgärdernas bidrag.

Se även kommissionens svar avseende punkt 27.

30

Halvtidsutvärderingen för programperioden 2007–2013 gjordes för tidigt för att resultaten skulle vara mätbara. För programperioden 2014–2020 kommer förbättrade genomföranderapporter 2017 och 2019 att ersätta halvtidsutvärderingen.

31

Det kan vara betungande att samla in information om särskilda resultatindikatorer för icke-produktiva investeringar. En mer ingående utvärdering av alla åtgärders effektivitet när det gäller att nå programmålen kommer att göras i samband med efterhandsbedömningen.

33

Trots att projekten i fråga inte alltid uppfyllde villkoren för stödberättigande kan de ha bidragit till åtgärdens mål.

34

Se kommissionens svar på punkt 33.

36

Icke-produktiva investeringar är inte till för ge någon betydande ekonomisk avkastning, men vissa begränsade ekonomiska fördelar kan inte uteslutas. Om de ekonomiska fördelarna är större än miljöfördelarna ska investeringen finansieras genom åtgärd 121. Avgränsningen mellan de två åtgärderna bedöms då programmet godkänns.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 37 och 38

Trots att de icke-produktiva investeringarna ska vara fria från produktiva inslag innehåller alla investeringar åtminstone ett litet inslag av "produktivitet". Sådana investeringar ska ändå vara icke-produktiva till största delen, och deras "produktiva" eller lönsamma inslag ska vara begränsade.

Förvaltningsmyndigheterna har möjlighet att minska stödnivån, men om miljömålen ska kunna nås måste man emellertid bedöma hur en sådan minskning påverkar utnyttjandet av åtgärden, för att vara säker på att miljömålen uppfylls.

Skillnaden i högsta andel stöd mellan produktiva och icke-produktiva investeringar beror på att den senare typen per definition inte syftar till att föra med sig betydande ekonomiska fördelar. Utan den högre stödnivån kan målen för miljövänligt jordbruk därför inte nås.

39

Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 37 och 38.

41

Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 37 och 38.

41 Tredje strecksatsen

När en åtgärds miljöfördelar överväger stort kan vattenbolag vara stödmottagare på egen hand eller tillsammans med jordbrukare, oavsett eventuella kvarstående ekonomiska fördelar.

42

Kommissionen utför kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna för att kontrollera att utgifterna uppfyller gällande regler. Eftersom kontrollerna också har avslöjat brister när det gäller kostnadernas rimlighet har omfattande finansiella korrigeringar redan gjorts, och ett antal kontroller av överensstämmelse pågår för tillfället och bör leda till ytterligare finansiella korrigeringar.

50

Se kommissionens svar på punkt 33.

51

Under programperioden 2014–2020 har följande åtgärder vidtagits för att åtgärda bristerna i programplanering, förvaltning, övervakning och utvärdering av stöd till icke-produktiva investeringar:

- Både åtgärdsspecifik och övergripande vägledning med information om villkoren för stödberättigande och urvalskriterier samt råd om investeringar, inbegripet icke-produktiva investeringar, har utfärdats.
- En gemensam förhandsbedömning som utförs av förvaltningsmyndigheten och det utbetalande organet är numera obligatorisk i syfte att fastställa att alla åtgärder inom landsbygdprogrammet kan verifieras och kontrolleras.

- Resultatnriktningen har stärkts genom upprättande av detaljerade mål för programmen och rapporteringen under hela programperioden, på grundval av ett rationaliserat gemensamt system för övervakning och utvärdering.
- Swot-analysen av landsbygdsprogrammen ska ge en utgångspunkt för övervakning och utvärdering av programmen.

52

Korrigerande åtgärder för att avhjälpa eventuella brister kan också vidtas efter att ett program antas, genom att göra ändringar i programmet.

Se även kommissionens svar avseende punkt 51.

55

I vissa medlemsstater har möjligheten att kontrollera och verifiera icke-produktiva investeringar och relaterade bevarandekontrakt diskuterats i samband med programförhandlingarna för perioden 2014–2020.

56

Kommissionen utför kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna för att kontrollera att utgifterna uppfyller gällande regler. Om brister konstateras vid kontrollerna tillämpas finansiella korrigeringar.

Vilka åtgärder och utbetalande organ som ska kontrolleras fastställs genom en riskanalys. Hänsyn tas till riskfaktorer såsom den ekonomiska betydelsen, kontrollsystemens kvalitet, det utbetalande organets karaktär, åtgärdernas typ (deras komplexitet) och alla övriga upplysningar och slutsatser från andra organ. Den ekonomiska betydelsen spelar en viktig roll då man bedömer riskexponeringen. Det innebär att åtgärder med stora utgifter oftare kontrolleras.

Åtgärd 216 var inte föremål för kontroller av överensstämmelse under de första revisionsåren under perioden 2007–2013, eftersom tonvikten då låg vid de miljöåtgärder inom jordbruket som står för mer än 50 procent av de redovisade utgifterna under axel 2. En revision av åtgärd 2016 gjordes 2014–2015.

57

Att revisionen fortfarande pågår innebär inte att medlemsstaten inte har kännedom om de preliminära resultaten. När det gäller Portugal skickades en skrivelse om resultaten ut i april 2014, och ett bilateralt möte mellan denna medlemsstat och kommissionen ägde rum i september 2014. När det gäller England skickades skrivelsen om resultat ut till medlemsstaten i juli 2014 och ett bilateralt möte hölls i december 2014.

58

I övervakningskommittéerna deltar förvaltare och andra intressenter inom landsbygdsutveckling samt kommissionens avdelningar i egenskap av rådgivare. Kommittéerna har bättre förutsättningar för att hantera problem och dra lärdomar.

Huvudskälet till att det inte fanns tillräcklig information vid halvtidsutvärderingen är tidpunkten för denna. För det första krävs en viss period för att lansera och påbörja genomförandet och för det andra kräver alla åtgärder, särskilt de på miljöområdet, tid innan man kan se mätbara resultat.

60

Se svaret avseende punkt 19.

61

Se svaret avseende punkt 22.

62

Se det gemensamma svaret avseende punkterna 27 och 28.

63

Resultaten av enskilda åtgärder eller delåtgärder kommer att bedömas mot målen för de program som de bidrar till. Målen fastställs på förhand på fokusområdesnivå. Programmets framsteg mot målen övervakas fortlöpande. Detta arbetssätt återspeglar politikens resultatriktning och gör det enklare att bedöma åtgärdernas kombinerade bidrag till de relevanta målen.

Medlemsstaterna kan definiera ytterligare program-specifika indikatorer för ett antal huvudåtgärder. Detta bör emellertid inte begäras systematiskt för alla åtgärder och delåtgärder, för att hålla nere kostnaderna för övervakning/utvärdering och undvika en alltför stor administrativ börda.

Om programmen inte uppfyller sina mål kan förvaltningsmyndigheterna göra ytterligare kontroller av enskilda åtgärder eller delåtgärder för att hitta orsakerna till problemen och vidta effektiva riktade korrigerande åtgärder.

Genom efterhandsbedömningar kontrolleras sedan de enskilda åtgärdernas/delåtgärdernas resultat mer grundligt.

De indikatorer som definieras i lagstiftningen eller av medlemsstaterna är för övrigt bara en utgångspunkt för utvärderingarna. Den som gör utvärderingen kan samla in ytterligare upplysningar, t.ex. genom fallstudier.

Ruta 10

Övervakningen för perioden 2014–2020 kommer också att omfatta totala utgifter för delåtgärder, inbegripet icke-produktiva investeringar (4.4). Indikatorerna är en del av övervaknings- och utvärderingssystemet.

Se även kommissionens svar avseende punkt 63.

65

Under programperioden 2007–2013 påminde kommissionen vid flera tillfällen medlemsstaterna om kravet att utarbeta genuina urvalskriterier, så att projekt kan rangordnas när budgetanslagen inte räcker till att finansiera alla projekt som uppfyller stödkriterierna. För att hjälpa medlemsstaterna att undvika brister i sin tillämpning av urvalskriterierna och ta hänsyn till revisionsrättens tidigare rekommendationer, har kommissionen tagit fram vägledning om stödberättigande och urvalskriterier för programperioden 2014–2020.

Kommissionen kan genom sina revisioner kontrollera användningen av urvalskriterier. När revisionerna gäller investeringsåtgärder kontrolleras användningen av urvalskriterier systematiskt. Kommissionen har tillämpat finansiella korrigeringar för ett antal medlemsstater på grund av konstaterade brister i användningen av urvalskriterier.

66

När det gäller Danmark kommer projekt att väljas ut på grundval av deras kostnadseffektivitet i relation till åtgärdens mål (t.ex. skapat biotopområde/projektkostnad).

67

Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 37 och 38.

68

Danmark har förenklat landsbygdsprogrammet genom att minska antalet icke-produktiva investeringar som kan tilldelas stöd. Det kan till viss del förklara den minskade variationen i stödnivåer jämfört med det tidigare landsbygdsprogrammet.

71

Denna delåtgärd är tänkt att bidra till miljömålen. Emellertid kan utnyttjandet av åtgärden komma att minska stort om genomförbarhetsstudier inte är stödberättigande.

Kommissionen anser att Danmarks föresats att stödja genomförbarhetsstudier för icke-produktiva investeringar är i linje med lagstiftningen: genomförbarhetsstudier som tilldelas stöd ska kunna leda till negativa slutsatser.

Slutsatser och rekommendationer

72

Icke-produktiva investeringar ska inte generera någon betydande ekonomisk avkastning för stödmottagarna. Det innebär emellertid inte att ingen ekonomisk avkastning kan förväntas eller godkännas. De flesta investeringar för med sig en viss avkastning, även när investeringen är av rent icke-produktiv typ. Det är exempelvis fallet med plantering av träd eller buskar för att bilda häckar: när dessa beskärs kan de ge biomassa som kan användas för att producera el. Därför är det svårt att åstadkomma en helt och hållet icke-produktiv investering.

Förvaltningsmyndigheterna har möjlighet att minska stödnivån, men om miljömålen ska kunna nås måste man emellertid bedöma hur en sådan minskning påverkar utnyttjandet av åtgärden, för att vara säkra på att miljömålen uppfylls.

74

De miljömål inom jordbruket som de icke-produktiva investeringarna inriktas på måste inte alltid kompletteras med andra landsbygdsutvecklingsåtgärder. I de flesta fall kopplades de icke-produktiva investeringarna till klimatåtaganden för jordbruket. Det går emellertid att nå investeringarnas mål utan att koppla dem till andra landsbygdsutvecklingsåtgärder. Exempelvis kan stöd till inköp av stängsel för att undvika att stora rovdjur skadar boskap uppfylla ett miljömål inom jordbruket utan en koppling till andra åtgärder. Stöd till icke-produktiva investeringar kan också användas som en enskild delåtgärd som bidrar till klimatmål inom jordbruket.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att den nya programperioden 2014–2020 ger möjlighet till större synergier mellan olika landsbygdsutvecklingsåtgärder för att bättre nå de politiska målen. Även om inte alla icke-produktiva investeringar måste komplettera andra landsbygdsutvecklingsåtgärder och ordningar, kommer kommissionen – om sådan komplementaritet föreligger – uppmantra de berörda medlemsstaterna att i sina årliga genomföranderapporter ange antalet och andelen icke-produktiva investeringsprojekt som har en koppling till genomförandet av miljö- och klimatåtaganden inom jordbruket.

Rekommendation 1 b)

Denna del av rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna.

75

Kommissionen anser att endast de projekt som uppfyller urvalskriterierna ska tilldelas stöd och att urvalsförfarandena ska vara tydliga och transparenta.

Valet av åtgärder beskrivs i mer detalj i regelverket för programperioden 2014–2020 och medlemsstaterna/regionerna har fått omfattande vägledning för att se till att bara de bästa insatserna och investeringarna som bidrar till programmets mål och prioriteringar väljs ut.

Rekommendation 2 a)

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Urvalskriterierna fastställs av medlemsstaterna i samråd med övervakningskommittén, i vilken kommissionen deltar som rådgivare.

Kommissionen har tagit fram vägledning om stödberättigande och urvalskriterier för att hjälpa medlemsstaterna och regionerna med programplaneringen och genomförandet av landsbygdsprogrammen 2014–2020.

Kommissionen kommer att fortsätta sina kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna, i enlighet med sin egen revisionsplanering, för att kontrollera att de utgifter som ersätts följer reglerna, inbegripet reglerna om lämpliga urvals- och bedömningsförfaranden för projekt. Vilka åtgärder och utbetalande organ som ska kontrolleras fastställs genom en riskanalys, där den viktigaste aspekten är utgiftsnivån.

76

Genom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen tillhandahålls information om vart stödet går. En mer ingående utvärdering av alla åtgärders effektivitet när det gäller att nå programmålen kommer att göras i samband med efterhandsbedömningen. Fördelarna med övervakning och utvärdering måste emellertid vägas mot risken för en alltför stor administrativ börda och de kostnader denna för med sig. Det kan vara betungande att samla in information om särskilda resultatindikatorer för icke-produktiva investeringar.

77

En mer ingående utvärdering av alla åtgärders effektivitet när det gäller att nå programmålen kommer att göras i samband med efterhandsbedömningen.

Rekommendation 3 a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Genom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2014–2020 kommer genomförandet av åtgärderna att övervakas. Utvärderingar kommer också att göras av framstegen mot att nå de relevanta landsbygdsutvecklingsmålen.

Rekommendation 3 b)

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

78

Kommissionen utför kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna för att kontrollera att utgifterna uppfyller gällande regler. Eftersom kontrollerna också har avslöjat brister när det gäller kostnadernas rimlighet har omfattande finansiella korrigeringar redan gjorts, och ett antal kontroller av överensstämmelse pågår för tillfället och bör leda till ytterligare finansiella korrigeringar.

79

Det är tillräckligt att man följer en av metoderna för att välja ut investeringsbud (dvs. jämförelse av anbud, bedömning i utvärderingskommittén eller jämförelse av referenskostnader med kostnader för liknande projekt) för att garantera att motiverade anbud med rimliga kostnader väljs ut. Om fler krav tillkommer kan det leda till en onödigt stor administrativ börda.

80

Trots att de icke-produktiva investeringarna ska vara fria från produktiva inslag är det svårt att göra en investering utan något som helst inslag av "produktivitet". Med andra ord är det svårt att åstadkomma en fullständigt icke-produktiv investering.

Sådana investeringar ska ändå vara icke-produktiva till största delen, och deras "produktiva" eller lönsamma inslag ska därför vara tillräckligt begränsade. Den administrativa bördan och svårigheterna med att urskilja de ekonomiska fördelarna i de stödberättigade utgifterna ska inte heller underskattas.

Medlemsstaterna kan också använda sig av förenklade kostnadsalternativ för beräkning och utbetalning av bidrag. I detta fall måste en rättvis, skälig och verifierbar beräkning göras i förväg.

Rekommendation 4 a)

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 4 b)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 c)

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 4 d)

Kommissionen godtar denna rekommendation och håller redan på att genomföra den.

Vid valet av landsbygdsprogram för programperioden 2014–2020 undersökte kommissionen möjligheten att kontrollera och verifiera åtgärderna. Om en sådan förklaring saknades eller inte var tillräckligt detaljerad ombads medlemsstaterna att inge ytterligare upplysningar.

Rekommendation 4 e)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta med sina kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna, i enlighet med sin egen fleråriga revisionsplan, för att kontrollera att de utgifter som ersätts efterlever reglerna, inbegripet för kostnadernas rimlighet. Vilka åtgärder och utbetalande organ som ska kontrolleras fastställs genom en riskanalys.

81

Kommissionen har under programperioden 2014–2020 stärkt bestämmelserna och vägledningen för kostnadernas rimlighet, vilket bör åtgärda en del av de brister som konstaterats av revisionsrätten.

Arbetsprogrammet för revisioner fastställs på grundval av en riskanalys, där den viktigaste aspekten är utgiftsnivån. Eftersom icke-produktiva investeringar tilldelas relativt små medel prioriteras i stället åtgärder med större budget, där brister i förvaltnings- och kontrollsystemen kan få större konsekvenser för EU:s budget.

Rekommendation 5 a)

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 5 b)

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Kommissionen tar hänsyn till revisionsrättens resultat när den utarbetar sin revisionsplan.

Den fleråriga revisionsplanen fastställs emellertid på grundval av en riskanalys, där utgiftsnivån är en viktig aspekt. Eftersom icke-produktiva investeringar tilldelas relativt små medel prioriteras i stället åtgärder med större budget, där brister i förvaltnings- och kontrollsystemen kan få större konsekvenser för EU:s budget.

HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Icke-produktiva investeringar är investeringar som inte genererar någon betydande avkastning, inkomst eller intäkt, eller på ett väsentligt sätt ökar värdet på stödmottagarens företag, men som har en positiv inverkan på miljön. Offentligt stöd för icke-produktiva investeringar tillhandahålls av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och genom nationell medfinansiering. Detta offentliga stöd uppgår ofta till 100 % av de totala investeringskostnaderna. Revisionsrätten drar slutsatsen att stödet för icke-produktiva investeringar har bidragit till uppnåendet av mål kopplade till hållbart utnyttjande av jordbruksmark men på ett sätt som inte var kostnadseffektivt. Det berodde på att kostnaderna i 75 % av de besökta projekten var orimligt höga. Trots att många av dessa projekt hade uppenbara kännetecken på lönsamhet finansierades de dessutom helt och hållet med offentliga medel. Revisionsrätten lämnar fem rekommendationer som syftar till att förbättra kostnadseffektiviteten i de icke-produktiva investeringar som ska finansieras under programperioden 2014–2020.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån