

Særberetning

EU's støtte til infrastruktur i landdistrikterne har potentiale til at give væsentlig mere valuta for pengene



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3870-2	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/535351	QJ-AB-15-025-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-3868-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/636739	QJ-AB-15-025-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3867-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/858990	QJ-AB-15-025-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Tilladelse til at anvende eller gengive kortet på side 22 skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Printed in Luxembourg

Særberetning**EU's støtte til infrastruktur
i landdistrikterne har
potentiale til at give
væsentlig mere valuta
for pengene**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udfører Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I - der ledes af Augustyn Kubik, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområdet beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ioulia Papatheodorou, attaché Kristian Sniter, kontorchef Michael Bain, holdleder Diana Voinea og stedfortrædende holdleder Lorenzo Pirelli. Revisionsholdet bestod af Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas og Michael Spang. Sproglig bistand: Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszek, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart og Adrian Williams. Sekretariatsbistand: Terje Teppan-Niesen.



Fra venstre til højre: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M.E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.

Punkt

Glossar

I – V Resumé

1 – 8 Indledning

1 **Betydningen af infrastrukturinvesteringer i Den Europæiske Unions landdistrikter**

2 – 8 **Støtte til infrastrukturinvesteringer under landdistriktsprogrammerne**

9 – 14 Revisionens omfang og revisionsmetoden

15 – 89 Bemærkninger

15 – 41 **Del I - Begrundelsen for at anvende EU's fonde til udvikling af landdistrikterne var utilstrækkelig, og koordineringen med andre midler var svag**

20 – 24 Medlemsstaterne dokumenterede ikke altid et klart behov for at anvende EU-fondene til udvikling af landdistrikterne

25 – 30 Risikoen for dødvægt var ikke blevet mindsket effektivt, selv om der blev konstateret en række gode praksis

31 – 36 Uklare afgrænsninger mellem fondene og utilstrækkelige mekanismer til sikring af komplementaritet gjorde det ofte vanskeligt at foretage en effektiv koordinering

37 – 41 I programmeringsperioden 2014-2020 satte Kommissionen fokus på bedre koordinering for at afhjælpe de tidligere svagheder

42 – 72 **Del II - Gennemførelsen af de undersøgte foranstaltninger gav kun i begrænset omfang valuta for pengene**

43 – 49 Udvælgelsesprocedurerne rettede ikke altid finansieringen mod de mest omkostningseffektive projekter

50 – 54 Kontrollen af omkostningernes rimelighed og anvendelsen af offentlige udbud begrænsede ikke effektivt risikoen for uforholdsmæssigt høje projektomkostninger

55 – 60 Bæredygtighedskravene var ikke tilpasset investeringernes levetid

61 – 65 Store forsinkelser i de administrative processer indvirkede på foranstaltningernes produktivitet og effektivitet

66 – 72 Kommissionen begyndte sent i programmeringsperioden at følge systematisk op på svaghederne og medlemsstaternes handlingsplaner

- 73 – 89 **Del III - Overvågnings- og evalueringssystemet gav ikke fyldestgørende oplysninger om projekternes resultater**
- 77 – 83 De undersøgte projekter leverede de forventede fysiske output, men ofte forelå der ikke pålidelige oplysninger om projektresultaterne
- 84 – 89 Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at forbedre deres overvågning og evaluering, men nogle af svaghederne vil sandsynligvis også være til stede i programmeringsperioden 2014-2020
- 90 – 109 **Konklusioner og anbefalinger**
- Bilag I — EU-midler til infrastrukturforanstaltning 125, 321, 322 og 323 - programmeret og brugt i programmeringsperioden 2007-2013**
- Bilag II — Oversigt over de reviderede projekter**

Kommissionens svar

Afgrænsning: fastlæggelse af skillelinjer mellem ELFUL og andre fonde på grundlag af geografiske områder, støttede typer af projekter eller støttemodtagere. Afgrænsningen skal sikre, at fondene ikke overlapper hinanden.

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene): en ny betegnelse for de fem EU-fonde, der yder støtte under samhørighedspolitikken i programmeringsperioden 2014-2020. De fem fonde er: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

Delt forvaltning: metode til gennemførelse af EU-budgettet, hvor gennemførelsesopgaverne uddelegeres til medlemsstaterne¹, men Kommissionen bevarer det endelige ansvar.

Den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF): EU's overvågnings- og evalueringsramme for udvikling af landdistrikterne i programmeringsperioden 2007-2013.

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem (CMES): EU's overvågnings- og evalueringssystem for udvikling af landdistrikterne i programmeringsperioden 2014-2020.

Dødvægtseffekt: en situation, hvor en støttet aktivitet eller et støttet projekt ville være blevet gennemført helt eller delvis også uden støtte.

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Foranstaltning: en støtteordning til gennemførelse af en politik. En foranstaltning fastlægger reglerne for, hvilke projekter der kan finansieres, f.eks. ved hjælp af støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier.

Forvaltningsmyndighed: det lokale, regionale eller nationale organ, som medlemsstaten har udpeget til at forelægge landdistriktsprogrammet for Kommissionen og derefter forvalte og gennemføre det.

Infrastruktur i landdistrikterne: fysiske aktiver i landdistrikterne, f.eks. veje, broer, vandforsyningssystemer, kloaksystemer, affaldshåndteringsanlæg, elnet og telekommunikation samt offentlige faciliteter såsom skoler, børnehaver, sportsanlæg og lokalcentre - ofte kaldet social og kulturel infrastruktur.

Komplementaritet: tilsigtet samspil eller synergi mellem to eller flere fonde på et bestemt geografisk område eller aktionsområde, som skal sikre, at behovene dækkes bedre, end hvis der kun blev anvendt én fond, og at der ikke opstår finansieringshuller.

Landdistriktsprogram (LDP): et dokument, der udarbejdes af en medlemsstat og godkendes af Kommissionen med henblik på at planlægge og overvåge gennemførelsen af EU's politik for udvikling af landdistrikterne på regionalt eller nationalt niveau.

Leadermetoden: en metode til opfyldelse af målene for EU's politik for udvikling af landdistrikterne. I modsætning til den traditionelle top-down-metode er denne metode bottom-up-orienteret. »Leader« er et fransk akronym for »indbyrdes forbindelser mellem aktioner til udvikling af landdistrikterne«.

(Offentlig) intervention: en aktion såsom en »operation«, en »foranstaltning«, et program eller et projekt, der gennemføres eller finansieres af en offentlig myndighed.

¹ Artikel 59 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).

Offentligt udbud: en procedure, som offentlige organer skal følge, når de indkøber varer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser over et vist beløb. Målet er at opnå det økonomisk mest fordelagtige tilbud ved at skabe tilstrækkelig konkurrence mellem leverandører og at tildele kontrakter retfærdigt, gennemsigtigt og uden forskelsbehandling, som fastsat i direktiv 2004/18/EF² og 2004/17/EF³.

Operation: et projekt, en kontrakt eller en anden aktion, der finansieres under en »foranstaltning«.

Output: det, der produceres med de ressourcer, der er tildelt en »intervention«.

Programmeringsperiode: flerårig ramme for planlægning og gennemførelse af EU-politikker, f.eks. politikken for udvikling af landdistrikterne. Denne revision vedrører hovedsagelig perioden 2007-2013. Den aktuelle periode for udvikling af landdistrikterne løber fra 2014 til 2020.

Referencepriser: priser på udstyr, maskiner og byggematerialer eller byggeomkostninger, arbejdsomkostninger mv., som medlemsstatsmyndighederne bruger til at vurdere de foreslåede projektomkostninger i støtteansøgninger.

Resultater: de direkte virkninger eller ændringer, der indtræffer som følge af en »intervention«.

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1).

I

I programmeringsperioden 2007-2013 tildelte medlemsstaterne 13 milliarder euro i EU-midler til investeringer i infrastruktur i landdistrikterne gennem fire foranstaltninger i deres landdistriktsprogrammer (LDP'er). EU-midlerne suppleres med nationale midler, så disse foranstaltningers samlede budget beløber sig til næsten 19 milliarder euro. Midlerne blev tildelt private og offentlige støttemodtagere med det formål at styrke den økonomiske vækst i landdistrikterne, gøre dem mere attraktive og forbedre deres forbindelser til større infrastruktur. De finansierede projekter var hovedsagelig veje, vandforvaltningsordninger og social og kulturel infrastruktur.

II

Retten vurderer i sine forvaltningsrevisioner, om principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (sparsommelighed, produktivitet og effektivitet) er overholdt, og forsøger at identificere gode praksis med hensyn til at opnå de bedst mulige resultater med de EU-midler, der er til rådighed. I forbindelse med denne revision undersøgte Retten, om de foranstaltninger vedrørende infrastruktur i landdistrikterne, som Kommissionen og medlemsstaterne besluttede at finansiere, havde givet valuta for pengene. Der blev aflagt revisionsbesøg hos Kommissionen og i fem medlemsstater, som blev udvalgt på grundlag af størrelsen af de beløb, de havde bevilget til infrastruktur i landdistrikterne.

III

Selv om de enkelte projekter havde leveret de forventede fysiske output og i nogle tilfælde havde en positiv effekt i landdistrikterne, konstaterede Retten, at medlemsstaterne og Kommissionen, som forvaltede projekterne i fællesskab, kun havde fået begrænset valuta for pengene, fordi støtten ikke systematisk var blevet rettet mod de projekter, der var mest omkostningseffektive med hensyn til at nå LDP'ernes mål, og at der ikke var tilstrækkelige oplysninger til at dokumentere, om foranstaltningerne havde givet gode resultater.

Det skyldtes følgende:

- Medlemsstaterne havde ikke altid dokumenteret et klart behov for at anvende EU's fonde til udvikling af landdistrikterne. Svage afgrænsninger mellem fondene og utilstrækkelige mekanismer til sikring af komplementaritet gjorde det ofte vanskeligt at foretage en effektiv koordinering med andre EU-midler og med nationale, regionale og lokale midler. Risikoen for dødvægt var ikke blevet mindsket effektivt, selv om der blev konstateret en række gode praksis.
- Udvalgelsesprocedurerne rettede ikke altid midlerne mod de mest omkostningseffektive projekter, risikoen for uforholdsmæssigt høje projektkomkostninger var ikke blevet begrænset effektivt, og bæredygtighedskravene var ikke tilpasset investeringernes levetid. Endvidere indvirkede store administrative forsinkelser - navnlig i forbindelse med godkendelsen af tilskudsansøgninger - på foranstaltningernes produktivitet og effektivitet.
- Overvågnings- og evalueringssystemet gav ikke fyldestgørende oplysninger. De reviderede projekter leverede de forventede fysiske output, men ofte manglede der pålidelige oplysninger om, hvad der konkret var opnået ved hjælp af EU-midlerne, hvilket gør det svært at målrette den fremtidige politik og forvalte budgettet med fokus på resultater.

IV

Kommissionen tilbød ikke medlemsstaterne tilstrækkelig vejledning ved begyndelsen af programmeringsperioden 2007-2013. Siden 2012 har Kommissionen haft en mere proaktiv og koordineret tilgang. Hvis ændringerne gennemføres korrekt, bør denne tilgang kunne føre til bedre økonomisk forvaltning i programmeringsperioden 2014-2020. Der vil dog sandsynligvis fortsat være svagheder for så vidt angår koordineringen af fondene og med hensyn til resultatoplysninger.

V

Retten mener, at der kan opnås væsentligt mere med de eksisterende finansielle ressourcer, og anbefaler følgende:

- a) Medlemsstaterne bør have en koordineret tilgang til støtte til infrastruktur i landdistrikterne, så det sikres, at behovene og finansieringshullerne kvantificeres, og at anvendelsen af LDP-foranstaltninger er berettiget. De bør gøre bedre brug af de eksisterende koordineringsstrukturer.
- b) Kommissionen bør bygge videre på de første initiativer, der er truffet for at sikre en effektiv koordinering, og foretage en grundig vurdering af komplementariteten mellem de forskellige EU-fonde, som medlemsstaterne skal bruge i programmeringsperioden 2014-2020.
- c) Medlemsstaterne bør fastlægge kriterier og anvende dem ensartet for at sikre, at de mest omkostningseffektive projekter udvælges⁴, tage hensyn til investeringernes levetid, når de fastlægger krav og kontroller vedrørende bæredygtighed samt fastsætte og overholde en rimelig tidsramme for behandlingen af projektansøgninger og betalingsanmodninger.
- d) I perioden 2014-2020 bør Kommissionen og medlemsstaterne indsamle rettidige, relevante og pålidelige data, der giver nyttige oplysninger om resultaterne af de finansierede projekter og foranstaltninger.
- e) Medlemsstaterne bør sørge for, at der opstilles klare og specifikke mål for de projekter, som der afsættes midler til.

4 Jf. særberetning nr. 22/2014 »Økonomisering: holde omkostningerne til tilskud til EU-finansierede landdistriktsprojekter under kontrol« (<http://eca.europa.eu>).

Betydningen af infrastrukturinvesteringer i Den Europæiske Unions landdistrikter

01

Landdistrikterne står over for store udfordringer, f.eks. affolkning og mangel på økonomiske muligheder. God infrastruktur (veje, vandforsynings-systemer, kloaksystemer, systemer til forebyggelse af oversvømmelse, kunstvandingsledninger osv.) medvirker til at styrke den økonomiske vækst og gøre landdistrikterne mere attraktive. Fællesskabets strategiske retningslinjer, der blev vedtaget af Rådet i 2006⁵, fastsætter Den Europæiske Unions prioriteter under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Rådet fremhævede i retningslinjerne betydningen af at forbedre den lokale infrastruktur i programmeringsperioden 2007-2013:

»Der skal foretages betydelige investeringer i de vigtigste telekommunikations-, transport-, energi- og vandforsyningsinfrastrukturer i de kommende år. Der vil kunne opnås omfattende støtte fra strukturfondene til formål, der strækker sig fra transeuropæiske net til udvikling af forbindelser til erhvervslivet eller forskerparker. For at multiplikatoreffekten kan slå fuldt igennem i form af arbejdspladser og vækst, kan mindre, lokale infrastrukturer, der modtager støtte inden for rammerne af programmerne for udvikling af landdistrikterne, spille en afgørende rolle for forbindelsen mellem disse større investeringer og de lokale strategier for diversificering og udvikling af landbrugs- og fødevarersektorens potentiale.«

Støtte til infrastrukturinvesteringer under landdistriktsprogrammerne

02

I programmeringsperioden 2007-2013 blev der tildelt ca. 13 milliarder euro eller 13,5 % af de samlede ELFUL-midler til infrastrukturinvesteringer (jf. **bilag I**). De samlede offentlige udgifter, som medlemsstaterne havde programmeret i deres LDP'er (landdistriktsprogrammer), dvs. inklusive den nationale medfinansiering, beløb sig til 19 milliarder euro, hvoraf næsten 12 milliarder euro var blevet brugt ved udgangen af 2013. 2013 markerer programmeringsperiodens udløb, men gennemførelsen fortsætter indtil den 31. december 2015⁶. Medregner man også støttemodtagernes egne bidrag, forventes det samlede investeringsvolumen at nå op på næsten 29 milliarder euro.

03

I deres LDP'er for programmeringsperioden 2007-2013 havde medlemsstaterne hovedsagelig valgt at yde støtte til infrastruktur under følgende foranstaltninger:

- foranstaltning 125: »Infrastruktur af betydning for udviklingen og tilpasningen af landbrug og skovbrug«
- foranstaltning 321: »Basale tjenester for erhvervslivet og befolkningen i landdistrikterne«
- foranstaltning 322: »Fornylelse og udvikling af landsbyer«
- foranstaltning 323: »Bevarelse og opgradering af natur- og kulturværdien i landdistrikterne«.

Disse foranstaltninger kaldes i denne betretning »infrastrukturforanstaltninger«.

5 Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006 om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013) (EUT L 55 af 25.2.2006, s. 20) fastsætter Fællesskabets prioriteter for landdistriktsudviklingen i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

6 Ifølge »N+2-reglen« kan medlemsstaterne afholde udgifter under programmerne for perioden 2007-2013 indtil udgangen af 2015.

04

EU's forordning om udvikling af landdistrikterne i programmeringsperioden 2007-2013 fastsætter hverken de maksimale støttebeløb eller de maksimale støttesatser for projekter under disse foranstaltninger. Medlemsstaterne fastsætter disse elementer i deres LDP'er i overensstemmelse med EU's regler for statsstøtte. Standardstøttesatserne er normalt høje - i de undersøgte LDP'er lå de mellem 70 % og 100 %. **Tekstboks 1** viser typiske eksempler på projekter finansieret under disse foranstaltninger, der hovedsagelig blev brugt af offentlige støttemodtagere, men også var åbne for private.

Tekstboks 1

Eksempler på projekter finansieret under foranstaltningerne vedrørende infrastruktur i landdistrikterne

Markveje i Italien (Sicilien)
(foranstaltning 125,
privat støttemodtager)
Støtteberettigede omkostninger:
1 330 000 euro
Støttesats: 80 %



Udvidelse af et dagplejecenter i Tyskland (Sachsen)
(foranstaltning 321, offentlig støttemodtager)
Støtteberettigede omkostninger: 145 000 euro
Støttesats: 100 %

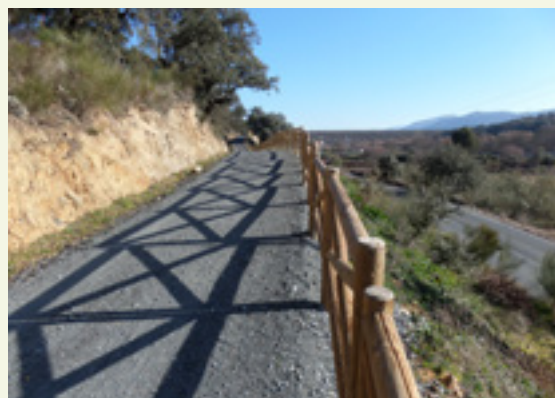


Anlæggelse af et vandforsynings- og kloaksystem i Rumænien (foranstaltning 322, offentlig støttemodtager)
Støtteberettigede omkostninger: 2 200 000 euro
Støttesats: 100 %



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Genetablering af en kvægsti i Spanien (Extremadura) (foranstaltning 323, offentlig støttemodtager)
Støtteberettigede omkostninger: 120 000 euro
Støttesats: 100 %



05

Afhængigt af, hvilken foranstaltning de støttes under, skal infrastrukturprojekter enten bidrage til at opfylde målet om at forbedre landbrugs- og skovbrugssektorens konkurrenceevne eller målet om at forbedre livskvaliteten i landdistrikterne (foranstaltning 321, 322 og 323). Infrastrukturprojekter, der bidrager til at opfylde disse mål, kan også gennemføres ved hjælp af en bottom-up-metode (»Leadermetoden«)⁷.

06

Regelsættet for tildeling af ELFUL-støtte til infrastrukturprojekter bygger på delt forvaltning. Under dette system indsender medlemsstaterne deres LDP'er til godkendelse hos Kommissionen. Kommissionens rolle er at overvåge, at forvaltnings- og kontrolsystemerne i medlemsstaterne fungerer korrekt, og sikre, at principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning er overholdt⁸. På grundlag af de godkendte LDP'er udvælger medlemsstaterne de projekter, der skal finansieres.

7 En metode til opfyldelse af målene for EU's politik for udvikling af landdistrikterne. I modsætning til den traditionelle top-down-metode er denne metode bottom-up-orienteret.

8 Jf. artikel 73 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

07

Figur 1 viser, hvordan der tildeles midler til infrastrukturprojekter. De forskellige trin skal sikre, at midlerne går til de projekter, der bedst matcher de overordnede politikmål og samtidig opfylder de behov og prioriteter, der er fastlagt på nationalt eller regionalt niveau.

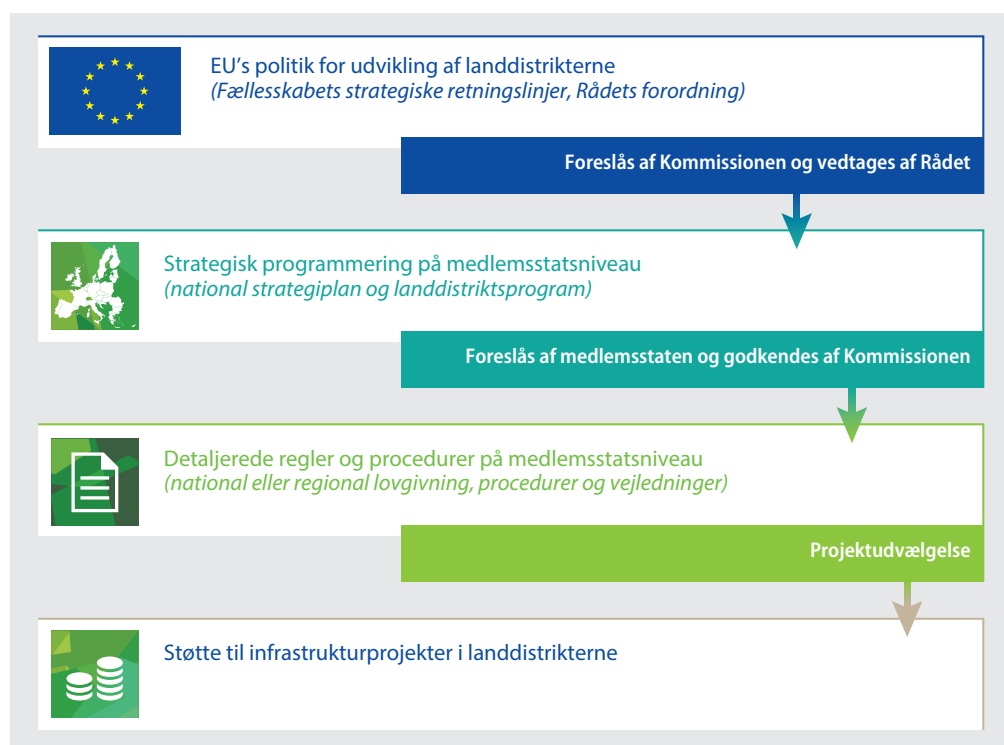
08

EU-forordningen for programmeringsperioden 2014-2020⁹ viderefører stort set de lovgivningsmæssige krav, der i programmeringsperioden 2007-2013 gjaldt for de reviderede foranstaltninger og aktioner. Medlemsstaterne har øremærket over 14,65 milliarder euro til infrastrukturforanstaltninger i programmeringsperioden 2014-2020. Denne beretnings revisionsresultater, konklusioner og anbefalinger er således også relevante for programmeringsperioden 2014-2020.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487).

Figur 1

Regelsættet for tildeling af ELFUL-støtte til projekter



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

13

09

Retten forsøgte at få besvaret følgende spørgsmål:

Har støtten til infrastrukturinvesteringer i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?

10

Retten vurderede begrundelsen for at anvende EU's fonde til infrastruktur i landdistrikterne og koordineringen med andre midler (beretningens del I). Flere nøgleaspekter ved medlemsstaternes gennemførelse af foranstaltningerne blev analyseret nærmere: anvendelsen af udvælgelseskriterier, kontrollen af omkostningernes rimelighed, bæredygtighedskravene og rettidigheden af de administrative processer (del II). Retten undersøgte også, om foranstaltningernes resultater var blevet overvåget og evalueret på en sådan måde, at medlemsstaterne og Kommissionen kunne konstatere og reagere på eventuelle problemer og fremlægge objektive oplysninger om resultaterne af de finansierede foranstaltninger (del III).

11

Revisionen blev udført mellem november 2014 og juni 2015 og vedrørte udformningen og gennemførelsen af infrastrukturforanstaltningerne i programmeringsperioden 2007-2013. Når det var muligt, vurderede Retten også ændringerne med henblik på programmeringsperioden 2014-2020. Der blev aflagt revisionsbesøg hos Kommissionen og i fem medlemsstater, som blev udvalgt på grundlag af størrelsen af de beløb, de havde bevilget til infrastruktur i landdistrikterne¹⁰. Disse medlemsstater var: Tyskland (Sachsen), Spanien, (Extremadura), Italien (Sicilien), Polen og Rumænien.

12

Revisionen havde fokus på infrastrukturinvesteringer finansieret under foranstaltning 125, 321, 322 og 323. I Tyskland (Sachsen) og Spanien (Extremadura) omfattede revisionen projekter finansieret efter Leadermetoden, da disse to regioner brugte denne metode til store infrastrukturinvesteringer.

13

Revisionen var koncentreret om veje, vandforvaltningsinfrastruktur og social og kulturel infrastruktur, da disse projekttyper er de vigtigste under de relevante foranstaltninger.

14

Retten analyserede de systemer, som forvaltningsmyndighederne og/eller betalingsorganerne brugte til at gennemføre støtten til infrastrukturprojekter, samt de centrale ledelsesoplysninger fra medlemsstaternes kontrol- og overvågningsaktiviteter. Til dette formål undersøgte Retten en stikprøve på 48 projekter udvalgt blandt infrastrukturprojekter, der var typiske for de finansierede projekter i de pågældende medlemsstater. 32 af disse projekter blev besøgt på stedet, og der blev bl.a. gennemført samtaler med støttemodtagerne, mens de resterende 16 projekter blev kontrolleret ved dokumentgennemgang. Der gives flere oplysninger om de besøgte projekter i **bilag II**.

10 I **bilag I** gives detaljerede finansielle oplysninger om de enkelte medlemsstaters programmerede og afholdte udgifter.

Del I - Begrundelsen for at anvende EU's fonde til udvikling af landdistrikterne var utilstrækkelig, og koordineringen med andre midler var svag

15

Infrastrukturinvesteringer i landdistrikterne kan støttes med finansiering fra flere kilder. Ud over ELFUL kan også Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden finansiere infrastruktur i landdistrikterne. Medlemsstaterne finansierer ofte sådanne projekter over deres egne nationale, regionale eller lokale budgetter, enten gennem særprogrammer (der minder om LDP-foranstaltningerne) eller ved direkte at bevilge midler fra en specifik budgetpost, f.eks. til vejvedligeholdelse.

16

Endvidere kan private støttemodtagere måske dække i det mindste en del af omkostningerne til nogle infrastrukturprojekter, da det hovedsagelig er dem, der vil få glæde af investeringer i f.eks. veje og kunstvandingssystemer, der må forventes at forbedre deres økonomiske resultater. I forbindelse med vandforsynings- og kloaksystemer dækkes nogle af investeringsomkostningerne af de gebyrer, som brugerne betaler.

17

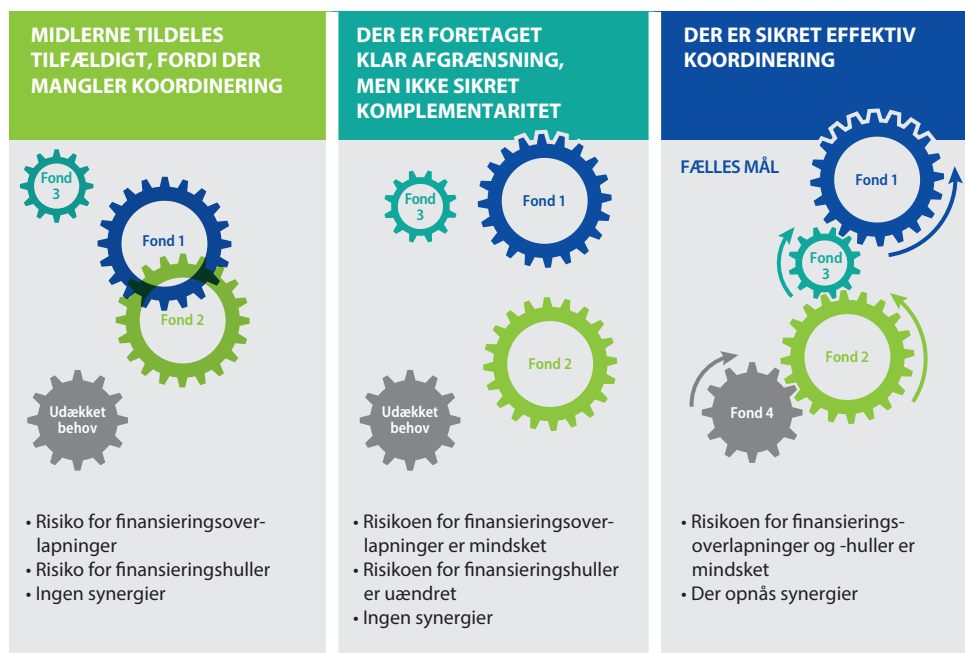
For at få mest mulig valuta for pengene bør medlemsstaterne kortlægge landdistrikternes udviklingsbehov og blandt disse identificere de vigtigste prioriteter. Efter at have overvejet alle de mulige interventioner, der kan finansieres af de forskellige fonde, bør medlemsstaterne træffe en strategisk afgørelse om, hvilke fonde der er bedst egnet til at afhjælpe behovene, og koordinere anvendelsen af dem.

18

Fondene kan koordineres effektivt ved at foretage afgrænsninger (som minimerer overlappende finansiering) og sikre komplementaritet (og således minimere finansieringshuller og fremme synergier). Potentielle finansieringshuller i landdistrikterne er særlig skadelige i forbindelse med infrastrukturprojekter, fordi infrastruktur generelt indgår i et net af indbyrdes forbundne elementer (veje, kunstvandingsnet, vandforsynings- og kloaksystemer, energinet osv.), og hvert enkelt element er vigtigt for, at hele nettet kan fungere effektivt. **Figur 2** viser et forenklet eksempel på, hvordan bedre koordinering i en sektor eller et geografisk område kan føre til bedre resultater.

Figur 2

Koordinering af fonde i en sektor eller et geografisk område



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

19

Gennemførelsesbestemmelserne til EU-forordningen om udvikling af landdistrikterne i perioden 2007-2013 fastsatte, at medlemsstaternes LDP'er skulle indeholde afgrænsningskriterier og oplysninger om komplementaritet med andre EU-instrumenter¹¹, men der var ikke fastsat lignende krav med hensyn til medlemsstaternes egne midler og støtteprogrammer.

Medlemsstaterne dokumenterede ikke altid et klart behov for at anvende EU-fondene til udvikling af landdistrikterne

20

Et første skridt til at begrunde behovet for at anvende EU-fonde til udvikling af landdistrikterne (en LDP-intervention) er at kortlægge og kvantificere behovet for infrastrukturinvesteringer i landdistrikterne. De undersøgte LDP'er forklarede, hvorfor der var brug for støtte til infrastruktur i landdistrikterne. I det polske LDP stod der f.eks., at en del anlæg til beskyttelse mod oversvømmelse kun fungerede delvis, og at det ville kræve modernisering eller renovering at genoprette deres fulde tekniske kapacitet. Derefter fulgte en liste over de pågældende anlæg (herunder vandtanke med en samlet kapacitet på 35 000 m³ og 180 pumpestationer). Generelt forsøgte de reviderede

11 Artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368 af 23.12.2006, s. 15).

medlemsstater imidlertid ikke at kvantificere behovene og angive, hvilke finansielle ressourcer det ville kræve at dække dem.

21

Når de har vurderet deres investeringsbehov, bør medlemsstaterne identificere de disponible ressourcer til afhjælpning af disse behov (eksisterende EU-midler, nationale, regionale og lokale midler samt private midler) og kvantificere det finansieringshul, der skal dækkes af EU's fonde til udvikling af landdistrikterne.

22

LDP'erne fra alle de reviderede medlemsstater nævnte andre EU-fonde, der støttede tilsvarende projekter. Dette er et lovgivningsmæssigt krav, som Kommissionen kontrollerer, før den godkender LDP'erne. Andre offentlige eller private finansieringskilder, der kunne afhjælpe de samme behov, var imidlertid hverken nævnt eller kvantificeret. Kun ét LDP (Rumæniens) nævnte et nationalt program til finansiering af kulturinstitutioner. Retten konstaterede, at medlemsstaterne faktisk havde mange offentlige programmer og midler til finansiering af infrastruktur i landdistrikterne, som de forsømte at nævne i deres LDP'er.

23

Når der ikke er udarbejdet en strategi, der koordinerer alle de potentielle finansieringskilder og kvantificerer behovene og det deraf følgende finansieringshul, er der ikke noget stærkt argument for en LDP-intervention. I sådanne tilfælde er der større sandsynlighed for, at medlemsstaternes øremærkede midler til infrastrukturprojekter erstattes med LDP-midler, hvilket skaber en risiko for, at EU-interventionen ikke tilfører merværdi.

24

I to af de reviderede medlemsstater var der tegn på, at en sådan erstatning af offentlige midler havde fundet sted (jf. **tekstboks 2**).

Tegn på, at nationale og regionale midler var blevet erstattet med LDP-midler

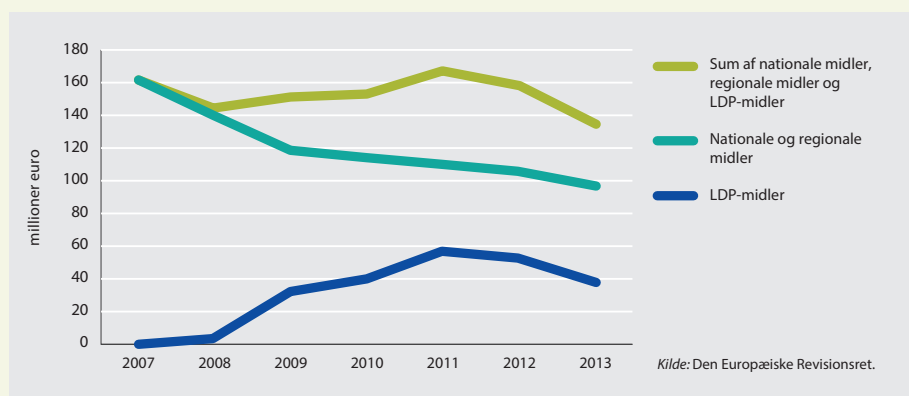
Italien (Sicilien)

I 2000, da det blev muligt at få EU-midler til vejprojekter i landdistrikterne, afskaffede Italien (Sicilien) sit eget budget til finansiering af vedligeholdelse af lokale veje og markveje.

Tyskland (Sachsen)

Siden 2007, hvor det blev muligt at få LDP-midler til vejprojekter i landdistrikterne, er bevillingerne af nationale og regionale midler til sådanne projekter faldet betydeligt. Som det fremgår af figuren nedenfor, har den samlede finansiering til veje i landdistrikterne ligget forholdsvis stabilt mellem 140 og 160 millioner euro om året, idet faldet i de nationale og regionale bevillinger er blevet opvejet af en stigning i LDP-finansieringen (jf. **figur 3**).

Figur 3 - Bevillinger til veje i landdistrikterne i Tyskland (Sachsen)



Risikoen for dødvægt var ikke blevet mindsket effektivt, selv om der blev konstateret en række gode praksis

LDP-støtten rettes mod områder med finansieringshuller, f.eks. sektorer eller projektyper, som leverer offentlige goder, men ikke opnår et tilstrækkeligt afkast til at berettige de samlede investeringsomkostninger.

25

Ligesom hele budgetposter kan erstattes med LDP-foranstaltninger, kan det på projektniveau også forekomme, at midler erstattes uden nogen ekstra effekt på det opnåede resultat. Risikoen for dødvægt er sandsynligheden for, at en støttemodtager ville have foretaget investeringen også uden tilskudsfinansiering. Risikoen for dødvægt reduceres bedst, ved at foranstaltningerne udformes på en sådan måde, at

26

De høje støttesatser i forbindelse med infrastrukturforanstaltninger i de reviderede medlemsstater var ikke fastsat på grundlag af en vurdering af, hvor stor en offentlig finansiering der er nødvendig for at tilskynde til investeringer og samtidig mindske risikoen for dødvægt.

27

Retten fandt kun ét tilfælde, hvor der var en økonomisk begrundelse for de fastsatte støttesatser, nemlig støttesatserne for foranstaltning 125 i Tyskland (Sachsen) i programmeringsperioden 2014-2020. Midtvejsevalueringen fra 2010 havde anbefalet, at man under denne foranstaltning anvendte differentierede satser på grundlag af skovbrugsbedriftenes rentabilitet, og forvaltningsmyndigheden valgte på denne baggrund at ændre systemet, så der ikke længere blev givet en standardsats på 80 % til alle bedrifter, men en sats baseret på bedriftenes størrelse, der tages som udtryk for deres rentabilitet. Større bedrifter (over 200 ha) får en støttesats på 75 %, mens mindre bedrifter (op til 200 ha) får 90 %.

28

Retten konstaterede gode praksis med hensyn til at rette LDP-støtten mod de områder, hvor der er mest brug for den. I Rumænien (under foranstaltning 322), Polen (under foranstaltning 321 og 322/323) og Italien (Sicilien) (under foranstaltning 125) blev der brugt udvælgelseskriterier til at prioritere projekter fra kommuner, som har høje fattigdomssatser og/eller er afsides beliggende (**tekstboks 3** viser et eksempel på dette).

Tekstboks 3

LDP-støtte rettet mod fattige områder

Rumænien

Et af de udvælgelseskriterier, der blev brugt under foranstaltning 322, betød, at kommuner med høje fattigdomssatser (dvs. mellem 60 % og 89,6 %) fik tildelt 10 point ud af et samlet maksimum på 100. Kommuner med mellemhøje fattigdomssatser (mellem 40 % og 59,9 %) fik syv point, og kommuner med lave fattigdomssatser (<40 %) fik fem point. Fattigdommen blev defineret og beregnet på grundlag af husholdningernes velfærd ved hjælp af en metode udarbejdet af Verdensbanken og de nationale myndigheder.

29

I projektudvælgelsesprocessen kan medlemsstaterne også mindske risikoen for dødvægt ved før godkendelsen af støtteanmodninger i relevante tilfælde at kontrollere, om ansøgeren har så meget kapital eller så god adgang til kapital, at vedkommende selv kan finansiere hele projektet eller en del af det. Retten konstaterede, at fire af de fem reviderede medlemsstater ikke kontrollerede, om ansøgerne var i stand til at finansiere deres projekter med egne midler eller med støtte fra andre offentlige programmer (jf. **tekstboks 4**).

LDP-finansiering bevilget til projekter med adgang til andre midler

Et af de undersøgte projekter vedrørende offentlig vandinfrastruktur i **Italien (Sicilien)** havde allerede figureret i støttemodtagerens investeringsplan, før ansøgningen om LDP-støtte blev indsendt, og skulle have været finansieret med støttemodtagerens egne midler. Ikke desto mindre blev projektet godkendt til LDP-finansiering. Tilsvarende var et andet vandinfrastrukturprojekt allerede blevet godkendt til finansiering under den nationale kunstvandingsplan, da det blev godkendt under LDP'et. LDP-godkendelsen blev efterfølgende trukket tilbage, men disse eksempler viser ikke desto mindre, at forskellige finansieringskilder bruges i flæng, og at nogle af projekterne sandsynligvis ville være blevet gennemført også uden LDP-midler.

Et af de undersøgte projekter i **Spanien (Extremadura)** med anslåede omkostninger på 11 millioner euro omfattede etablering af et vejnet på 145 km, der skulle forbedre adgangen til 1 629 landbrugsbedrifter. Selv om vejene sandsynligvis ville øge værdien af den privatejede jord og bedrifternes økonomiske resultat, godkendte myndighederne projektet med offentlig støtte på 100 % uden at kontrollere, om de private støttemodtagere kunne have afholdt en del af projektomkostningerne. Tilsvarende fik et projekt til 1 million euro, der omfattede istandsættelse af et kunstvandingsnet med henblik på at begrænse vandtab, en støttesats på 90 %, uden at støttemodtageren (kunstvandingselskabet) skulle dokumentere behovet for tilskud med henvisning til sin finansielle kapacitet og investeringens rentabilitet. Støttemodtageren kunne måske have finansieret en større del af investeringen, f.eks. ved at forhøje de tariffer, landbrugerne betaler for kunstvanding¹², eller ved hjælp af et lån. Disse eksempler viser, at forvaltningsmyndigheden ikke blot fastsatte meget høje støttesatser for foranstaltningerne uden økonomisk begrundelse, men også undlod at kontrollere på projektniveau, om der faktisk var behov for så høje støttesatser.

12 Lignende revisionsresultater kan findes i særberetning nr. 9/2010 »Anvendes EU's strukturforanstaltningsmidler til forbedring af vandforsyningen til husholdningsbrug bedst muligt?«, navnlig i punkt 64-67, hvori det konstateres, at »medlemsstaterne er tilbøjelige til at maksimere EU's finansielle bistand ved at holde taksterne nede«.

30

I Rumænien blev der foretaget støtteberettigelseskontrol for at sikre, at der var behov for LDP-tilskud. Kontrollen blev foretaget i forbindelse med indtægtsskabende aktioner, f.eks. levering af vandforsynings- og kloak-tjenester, som blev støttet under foranstaltning 322. I praksis havde kontrollen imidlertid begrænset relevans, da den var baseret på upålidelige antagelser vedrørende de fremtidige indtægter

og udgifter i forbindelse med driften af infrastrukturen. Med hensyn til to af de tre vandinfrastrukturprojekter konstaterede Retten, at brugerne rent faktisk betalte takster, der var henholdsvis syv og ni gange højere end anslået i støttemodtagernes projektdokumentation, som var blevet brugt til at dokumentere behovet for støtte og var blevet godkendt af myndighederne.

Uklare afgrænsninger mellem fondene og utilstrækkelige mekanismer til sikring af komplementaritet gjorde det ofte vanskeligt at foretage en effektiv koordinering

Medlemsstaternes afgrænsningskriterier tillod overlapning mellem offentlige midler til bestemte typer projekter

31

Med hensyn til afgrænsning mellem de forskellige EU-fonde viste revisionen, at medlemsstaternes nationale strategiplaner og landdistriktsprogrammer for 2007-2013 generelt fastlagde klare afgrænsningskriterier, men at disse ikke altid stemte overens med kriterierne i andre programmeringsdokumenter, og at overlapning mellem fonde i nogle tilfælde specifikt var tilladt:

- I Tyskland (Sachsen) fastlagde LDP'et afgrænsningen mellem ELFUL-midler og EFRU-midler til skolemoderniseringsprojekter på grundlag af elevantallet: ELFUL ydede kun finansiering til skoler med under 350 elever. Det operationelle program under EFRU fastsætter imidlertid ikke, at kun projekter vedrørende skoler med et vist antal elever er støtteberettigede.
- I Italien (Sicilien) fastsatte LDP'et, at EFRU kun kunne finansiere infrastrukturprojekter i landsbyer med over 500 indbyggere, men det operationelle program under EFRU omtalte ikke dette afgrænsningskriterium. Retten konstaterede under sit besøg på et af de undersøgte projekter, at der var gennemført et EFRU-finansieret projekt i en landsby med under 500 indbyggere.

- I Polen var finansiering af infrastrukturprojekter i landdistrikterne mulig under både ELFUL og EFRU. Mindre projekter blev primært finansieret af ELFUL, men kunne også finansieres af EFRU, hvis ansøgerne havde nået tilskudsloftet under ELFUL (som varierede fra foranstaltning til foranstaltning). 72 % af de kloakinfrastrukturprojekter, der blev godkendt til finansiering fra det operationelle program under EFRU, blev gennemført af støttemodtagere, som også havde brugt ELFUL-midler til den samme type projekter.

32

Endvidere var der ingen afgrænsning mellem EU's fonde til udvikling af landdistrikterne og medlemsstaternes midler til finansiering af infrastruktur i landdistrikterne. Der var ikke foretaget en kritisk vurdering af argumenterne for at lade flere fonde støtte den samme type projekter uafhængigt af hinanden, selv om dette betød overlappende forvaltningsstrukturer og krævede mere arbejde for at sikre koordinering mellem fondene og undgå dobbeltfinansiering.

Komplementaritet blev ikke fremmet aktivt

33

Fire af de fem reviderede medlemsstater oprettede koordineringsorganer til at overvåge EU-fondenes udgifter, og i to medlemsstater deltog repræsentanter for forvaltningsmyndigheder med ansvar for andre EU-fonde i tilsynsudvalgene vedrørende udvikling af landdistrikterne. Der forelå imidlertid ikke dokumentation for, hvordan dette havde bidraget til at sikre bedre komplementaritet mellem fondene ved at dække finansieringshuller og skabe synergi med henblik på opfyldelse af fælles mål. Begrebet »komplementaritet« blev brugt i medlemsstaternes LDP'er og på højniveaumøder, men ofte blev det brugt forkert som betegnelse for afgrænsninger og regler til forhindring af dobbeltfinansiering.

34

Man kunne have fremmet komplementaritet ved f.eks. at bruge forskellige fonde til at prioritere projekter, der byggede videre på hinanden, eller parallelle projekter, der supplerede hinanden med henblik på at opnå flere fordele. I de reviderede medlemsstater identificerede Retten kun én mekanisme, der havde til formål at fremme komplementaritet: I Rumænien blev der under foranstaltning 322 brugt udvælgelseskriterier, som prioriterede kloakinfrastrukturprojekter, der supplerede projekter støttet under Samhørighedsfonden med det formål at opfylde målene i spildevandsdirektivet.

35

Medlemsstaternes almindelige praksis var at lade det være op til de potentielle støttemodtagere at koordinere anvendelsen af de forskellige midler (jf. **tekstboks 5**).

Tekstboks 5

Et eksempel på skiftende brug af forskellige midler afhængigt af deres tilgængelighed

Tyskland (Sachsen)

En kommune i Tyskland (Sachsen) brugte forskellige finansieringskilder (nationale midler, egne midler og LDP-midler) til at støtte de forskellige stadier i et skolenoveringsprojekt fra 2009 til 2011. LDP-midlerne blev brugt til den samme type investering som de nationale midler, nemlig udskiftning af skolens vinduer. Dette er ikke et eksempel på komplementaritet, men på, at man skifter mellem forskellige midler afhængigt af deres tilgængelighed.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

36

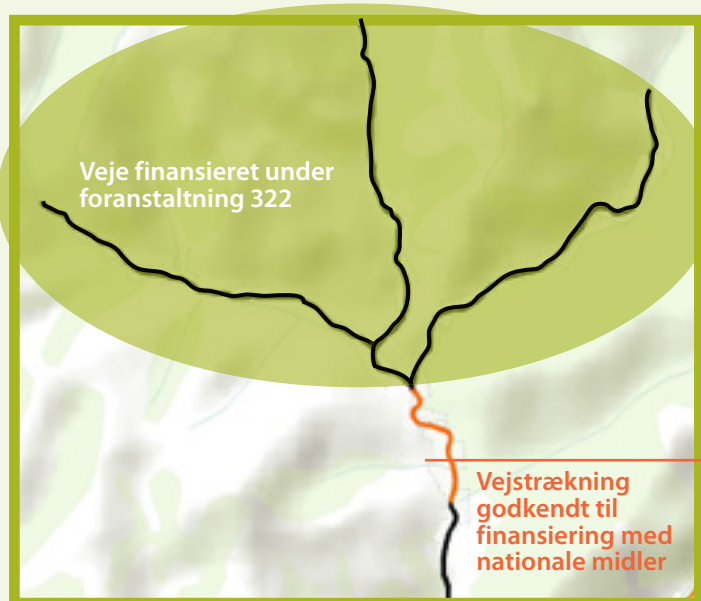
Retten konstaterede to tilfælde, hvor den manglende komplementaritet med nationale og lokale midler indvirkede negativt på ELFUL-projekters produktivitet og effektivitet (jf. **tekstboks 6**).

Tekstboks 6

Eksempel på manglende komplementaritet mellem forskellige midler

Rumænien

I en kommune, der havde modtaget LDP-støtte til anlæggelse af et vejnet, var den hovedvej, der førte til de finansierte veje, i meget dårlig stand. Efter planen skulle hovedvejen istandsættes for lokale midler, men den godkendte finansiering blev aldrig udbetalt.



Kilde: www.geoportal.gov.ro



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Italien (Sicilien)

Et af de undersøgte projekter omfattede anlæggelse af en ny vej som et alternativ til en eksisterende kommunevej, der var blevet ubrugelig på grund af manglende vedligeholdelse. Vejen var nedslidt, fordi kommuneveje ikke var berettigede til LDP-støtte, og regionens eget budget til vejvedligeholdelse var blevet afskaffet (jf. **tekstboks 2**). At anlægge en ny vej i stedet for at vedligeholde en eksisterende vej¹³ er klart uproduktivt, og eksemplet afslører et finansieringshul, der skyldes manglende komplementaritet.

13 Blandt de seneste års undersøgelser og rapporter om dette emne kan nævnes: Smart Growth America and Taxpayers for Common Sense: »Repair Priorities: Transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads«, 2011; McKinsey Global Institute: »Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year«, 2013; Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker: »EU Road Surfaces: Economic and Safety Impact of the Lack of Regular Road Maintenance«, 2014.

I programmeringsperioden 2014-2020 satte Kommissionen fokus på bedre koordinering for at afhjælpe de tidligere svagheder

37

Ansvar for at dokumentere behovet for LDP-interventioner og sikre god koordinering af fondene ligger hovedsagelig hos medlemsstaterne. Kommissionen kan imidlertid påvirke disse processer i forbindelse med programgodkendelsen, hvor den gennemgår medlemsstaternes behovsanalyse og deres afgrænsnings- og komplementaritetskriterier. Kommissionen kan også intervenere indirekte under gennemførelsen af programmerne ved at udsende vejledning, fremme god praksis og deltage i møder i overvågningsudvalget, hvor den har en rådgivende rolle¹⁴.

38

I programmeringsperioden 2007-2013 godkendte Kommissionen medlemsstaternes LDP'er, selv om de ikke klart dokumenterede og kvantificerede behovet for at anvende ELFUL til at finansiere infrastrukturinvesteringer. Generelt insisterede Kommissionen på, at de reviderede foranstaltninger skulle målrettes bedre, at der skulle fastlægges afgrænsningskriterier, at der skulle foretages krydskontrol for at undgå dobbeltfinansiering, og at der skulle oprettes koordineringsorganer. Den accepterede imidlertid overlapper mellem fonde, der finansierede den samme type interventioner (jf. punkt 31 og 32), og den udsendte ingen vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de kunne sikre bedre komplementaritet.

39

Bedre koordinering og sammenhængende gennemførelse af de forskellige fonde var blandt de vigtigste mål for udarbejdelsen af et fælles sæt regler for EU's fem struktur- og investeringsfonde i programmeringsperioden 2014-2020. Disse regler understreger betydningen af større sammenhæng mellem EU-fondene. Den nye fremgangsmåde har mindre fokus på afgrænsning og mere på komplementaritet. Det er et positivt element, at der under foranstaltningen »Basale tjenesteydelser og landsbyfornyelse« nu også kan ydes støtte til udviklingsplaner for kommuner og landsbyer, så de tilskyndes til at foretage investeringer på en sammenhængende måde.

40

Retten gennemgik den tjekliste, som Kommissionen bruger til at sikre, at der er sammenhæng i LDP'erne for 2014-2020. Tjeklisten indeholder punkter vedrørende komplementaritet mellem EU's struktur- og investeringsfonde på områderne lokale veje, kunstvanding og vandrensning, men den omfatter ikke kontrol af risikoen for, at midler erstattes med andre midler.

14 Artikel 77, stk. 2, og artikel 78 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 fastsætter følgende: »Kommissionens repræsentanter kan på eget initiativ deltage i overvågningsudvalgets arbejde som rådgivere«, og »Overvågningsudvalget påser, at landdistriktudviklingsprogrammet gennemføres effektivt«. Dette gøres ved at vurdere og revidere udvælgelseskriterierne, overvåge opfyldelsen af de overordnede og specifikke mål osv.

41

Som fremhævet i Rettens årsberetning for 2014¹⁵ er der ikke meget i partnerskabsaftalerne - nøglemekanismen til koordinering af EU-fondene - der tyder på, at målene om komplementaritet og synergi bliver omsat til praksis af medlemsstaterne. Endvidere konstaterede Retten, at LDP'erne for 2014-2020 fra Tyskland (Sachsen), Polen og Rumænien¹⁶ stadig ikke beskriver de mekanismer, der skal anvendes til at fremme komplementaritet og synergi mellem de forskellige finansieringskilder. Programmernes fokus ligger fortsat på afgrænsning og forhindring af dobbeltfinansiering.

Del II - gennemførelsen af de undersøgte foranstaltninger gav kun i begrænset omfang valuta for pengene

42

For at få valuta for pengene¹⁷ bør medlemsstaterne:

- anvende udvælgelsesmetoder, der prioriterer de mest omkostningseffektive projekter, dvs. de projekter, der pr. omkostningsenhed potentielt kan levere det største bidrag til opfyldelse af LDP-målene
- sikre sig, at omkostningerne er rimelige, før de godkender tilskudsansøgninger og betalingsanmodninger
- før de godkender tilskudsansøgningerne sikre sig, at ansøgerne kan dokumentere, at deres projekter sandsynligvis vil være bæredygtige
- sørge for, at de administrative procedurer gør det muligt at gennemføre projekterne inden for en rimelig tidsramme.

Kommissionen bør gennem sin vejledning og sine revisionsaktiviteter sikre, at medlemsstaterne overholder principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (sparsommelighed, produktivitet og effektivitet).

Udvælgelsesprocedurerne rettede ikke altid finansieringen mod de mest omkostningseffektive projekter

43

For at sikre, at finansieringen rettes mod opfyldelse af LDP-målene, skal medlemsstaterne fastsætte støttebetingelserne - som f.eks. beskriver de støttede investeringstyper, de kategorier af støttemodtagere, der kan ansøge om tilskud, og støttens karakter. Retten konstaterede, at de reviderede medlemsstater generelt havde fastlagt klare og objektive støtteberettigelseskræfter. I Italien (Sicilien) konstaterede Retten dog et særligt tilfælde, hvor et støtteberettigelseskræterium vedrørende vejprojekter i landdistrikterne under foranstaltning 125 ikke var i overensstemmelse med de behov, der var beskrevet i LDP'et (jf. **tekstboks 7**).

15 De revisionsresultater, der præsenteres i årsberetningen, vedrører en stikprøve på fem partnerskabsaftaler, nemlig med Tyskland, Frankrig, Letland, Polen og Portugal.

16 Retten gennemgik ikke LDP'erne for 2014-2020 fra de to andre reviderede regioner (Spanien (Extremadura) og Italien (Sicilien)), da de endnu ikke var blevet godkendt, da revisionen fandt sted.

17 I overensstemmelse med principperne om produktivitet og sparsommelighed som fastsat i artikel 30, stk. 2, i forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012.

Et støtteberettigelseskriterium, der ikke var i overensstemmelse med målene i LDP'et og landdistrikternes behov**Italien (Sicilien)**

Selv om LDP'et angav, at der under foranstaltning 125 skulle gives fortrin til projekter vedrørende istandsættelse af eksisterende markveje, fastsatte støtteberettigelseskriterierne i indkaldelsen af forslag, at højst 40 % af de støtteberettigede projektomkostninger måtte gå til istandsættelse, og at de resterende 60 % skulle gå til anlæggelse af nye veje. Dette krav førte til, at der blev finansieret projekter, der ikke matchede landdistrikternes behov, som de var beskrevet i LDP'et.

I et af de undersøgte projekter var den første strækning af den eksisterende tilkørselsvej f.eks. i dårlig stand og burde istandsættes, men for at holde istandsættelsesomkostningerne under 40 % af de støtteberettigede omkostninger blev denne del holdt uden for projektet. Dertil kom, at ca. en tredjedel af den nyanlagte vej kun betjente to af de 31 bedrifter i den sammenslutning, der gennemførte projektet, dvs. kun 5,5 % af sammenslutningens samlede landbrugsareal.

44

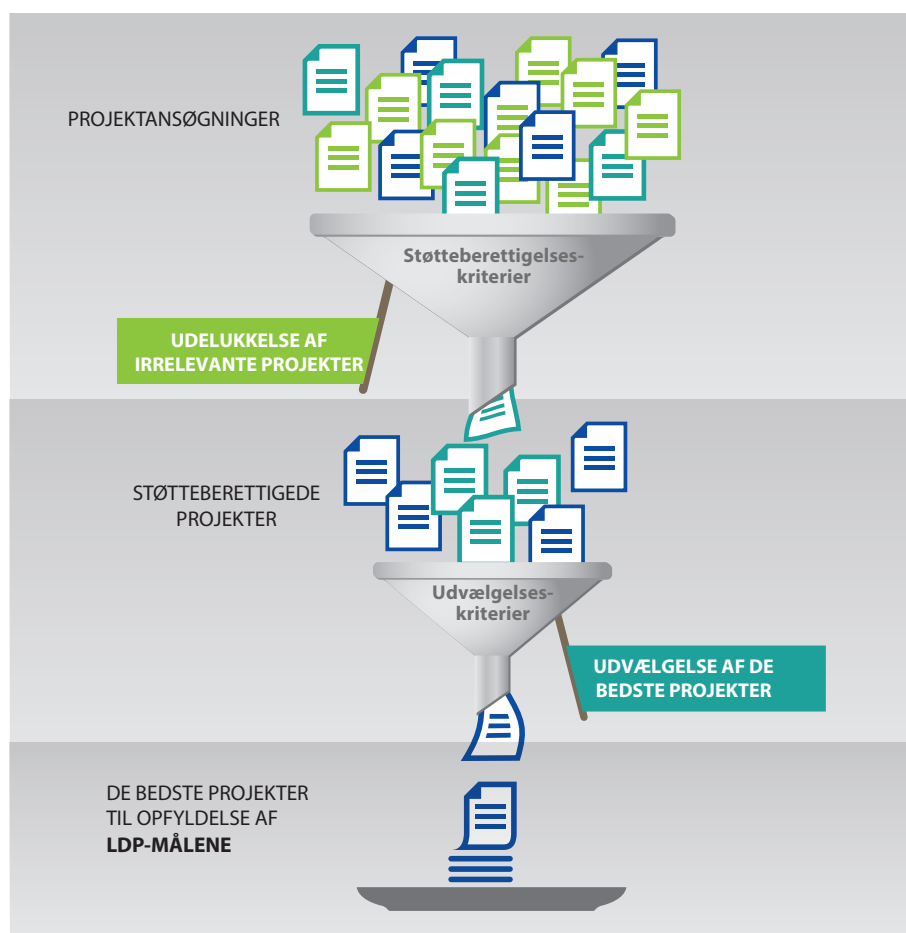
Mens støtteberettigelseskriterierne skal udelukke projekter, der ikke bidrager til at opfylde LDP-målene, skal udvælgelseskriterierne gøre det muligt at foretage en objektiv og gennemsigtig vurdering af de foreslåede projekters relative fordele, så medlemsstaterne bruger det disponible budget på de projekter, der bidrager mest til at opfylde målene. Hvis et bestemt vandinfrastrukturprojekt tilslutter

flere brugere eller sikrer større vandbesparelser end et andet, bør dette projekt alt andet lige prioriteres højest, hvis det er i overensstemmelse med medlemsstatens strategi for udvikling af infrastruktur. Effektiv anvendelse af udvælgelseskriterier er et krav i den relevante EU-lovgivning¹⁸. Selv hvis budgettet på et givet tidspunkt er så stort, at alle de støtteberettigede projekter kan godkendes, bør medlemsstaterne derfor fastsætte et minimumpointtal, som de støtteberettigede projekter skal opnå for at blive udvalgt.

18 Artikel 71, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005 fastsætter følgende: »Udgifter kan kun komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL, hvis de er påløbet i forbindelse med operationer, som der er truffet beslutning om af det pågældende programs forvaltningsmyndighed eller under dennes ansvar, og i henhold til de af den kompetente myndighed fastsatte udvælgelseskriterier.«

Figur 4

Målbretning af støtten ved hjælp af en effektiv udvælgelsesproces



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

45

Retten konstaterede, at de reviderede medlemsstater ikke havde fastlagt udvælgelseskriterier eller havde fastlagt kriterier, som ikke altid førte til en reel prioritering af projekterne på grundlag af LDP-målene. Dette forekom i tilfælde, hvor det programmerede budget for foranstaltningerne var så stort, at alle de støtteberettigede projektsøgninger kunne imødekommes, og hvor udvælgelseskriterierne ikke var relevante for LDP-målene.

46

I Tyskland (Sachsen) og Spanien (Extremadura) var udvælgelsesprocessen utilstrækkeligt dokumenteret, den var ikke baseret på specifikke udvælgelseskriterier, og den førte ikke til en rangordning af projekterne (jf. **tekstboks 8**).

Eksempler på ugenomsigtige og uverificerbare udvælgelsesprocedurer, der ikke førte til, at de mest omkostningseffektive projekter blev udvalgt**Spanien (Extremadura)**

Projekter, der tilsammen tegnede sig for 73 % af de anvendte midler under infrastrukturforanstaltning 125 og 323 (49 ud af 67 millioner euro), blev forvaltet direkte af regionalforvaltningen. Forvaltningsmyndigheden indsamlede projektforslag (som var udarbejdet på dens eget initiativ eller efter uformelle anmodninger fra kommunerne) og godkendte derefter projekterne på en ugenomsigtig og uverificerbar måde. Udvalgelsesproceduren var ikke baseret på specifikke udvælgelseskriterier, og den førte ikke til en rangordning af projekterne.

Tyskland (Sachsen)

Projekterne under foranstaltning 321 og 322 blev generelt¹⁹ udvalgt på to forskellige niveauer: først på lokalt niveau af »koordineringsgrupper« og derefter på centralt niveau af forvaltningsmyndigheden. Forvaltningsmyndigheden gav hver koordineringsgruppe et bestemt budget til finansiering af projekter. Projektansøgninger kunne kun gå videre til centralt niveau, hvis de fik en positiv udtalelse fra koordineringsgruppen. Koordineringsgruppernes beslutningsproces var utilstrækkeligt dokumenteret og førte ikke til en rangordning af projektansøgningerne. Forvaltningsmyndigheden godkendte alle de støtteberettigede projekter, der havde fået en positiv udtalelse fra koordineringsgrupperne, eftersom der var tilstrækkelige midler til rådighed under disse foranstaltninger.

¹⁹ Kun i ganske særlige tilfælde (f.eks. midlertidig direkte finansiering til skoleprojekter) blev projekterne udvalgt direkte på centralt niveau af forvaltningsmyndigheden.

47

Polen fastlagde ingen udvælgelseskriterier under foranstaltning 125, som finansierer vandinfrastruktur, der skal beskytte landbrugsjord mod oversvømmelse. Alle de støtteberettigede projekter blev godkendt efter »først til mølle«-princippet. Dette indebærer, at forvaltningsmyndigheden ikke prioriterede de mest omkostningseffektive projekter. F.eks. godkendte den to projekter med vidt forskellig omkostningseffektivitet (henholdsvis 150 euro og næsten 10 000 euro i offentlig støtte pr. beskyttet ha).

48

Vi fandt eksempler på, at der var fastlagt udvælgelseskriterier (i Italien (Sicilien), Polen og Rumænien). I Italien (Sicilien) blev udvælgelseskriterierne imidlertid kun anvendt effektivt under delforanstaltning 125-A, og alle støtteberettigede projekter under de andre reviderede foranstaltninger blev godkendt. I Polen og Rumænien var udvælgelseskriterierne generelt i overensstemmelse med LDP-målene, og der var fastsat et minimumpointtal for at sikre de udvalgte projekters kvalitet. Udvalgelseskriterierne havde imidlertid ikke altid relation til projekternes bidrag til opfyldelse af LDP-målene (jf. **tekstboks 9**).

Eksempler på udvælgelseskriterier, der ikke prioriterede projekterne på grundlag af deres bidrag til opfyldelse af LDP-målene

Polen

Et af de udvælgelseskriterier, der blev anvendt under foranstaltning 322/323, skulle først tilgodese større projekter og derefter (senere i programmeringsperioden) mindre projekter med det formål at sikre en afbalance- ret adgang til EU-midler. Dette fremgik ikke af LDP'et.

Italien (Sicilien)

Udvælgelseskriterierne under delforanstaltning 125-B, som finansierer kunstvandingssystemer, kunne ikke kvantificeres, og vandbesparelsesprojekter i områder med store behov for begrænsning af vandtab blev ikke prioriteret. Det førte til, at projekter i områder uden vandmangel blev rangeret højere end projekter i områder med alvorlig vandmangel.

Rumænien

Et udvælgelseskriterium under foranstaltning 322 prioriterede ansøgere, der ikke tidligere havde modtaget EU-støtte til lignende investeringer, men dette kriterium afspejlede ikke, i hvilket omfang projektet opfyldte LDP-målene.

49

Kun i Tyskland (Sachsen) fandt Retten kriterier for omkostningseffektivitet, som prioriterede de projekter, der gav mest valuta for pengene (jf. **tekstboks 10**), og disse kriterier blev ikke anvendt i praksis.

Et eksempel på et kriterium for omkostningseffektivitet, der ikke blev anvendt i praksis

Tyskland (Sachsen)

Under foranstaltning 125 fastlagde de tyske myndigheder fire udvælgelseskriterier, der skulle anvendes på populationen af støtteberettigede projekter, hvis budgettet ikke var stort nok. Et af kriterierne var projekter- nes omkostningseffektivitet og prioriterede projekter med de laveste omkostninger pr. løbende meter anlagt skovvej. Da fristen for indsendelse af projektansøgninger var udløbet (hen imod udløbet af programmerings- perioden 2007-2013), fik foranstaltning 125 imidlertid tildelt ekstra midler. Eftersom der nu var tilstrækkelige budgetressourcer til rådighed, blev alle ansøgningerne imødekommet, og rangordningen efter dette udvæl- gelseskriterium fik aldrig nogen effekt.

Kontrollen af omkostningernes rimelighed og anvendelsen af offentlige udbud begrænsede ikke effektivt risikoen for uforholdsmæssigt høje projektomkostninger

50

Når støttesatserne er høje, hvilket er almindeligt i forbindelse med infrastrukturforanstaltninger, har projektlejerne ingen eller næsten ingen risiko. Det begrænser deres incitament til at holde omkostningerne nede. Det er derfor særlig vigtigt, at medlemsstaterne opstiller forholdsmæssige krav og kontroller, der kan sikre, at omkostningerne er rimelige. De reviderede medlemsstater anvendte generelt referencepriser og offentlige udbud til at sikre, at investeringsomkostningerne var rimelige²⁰. Disse værktøjer blev imidlertid ikke brugt hensigtsmæssigt, hvilket Retten allerede har bemærket i tidligere beretninger²¹. De væsentligste svagheder, der blev konstateret under denne revision, er beskrevet nærmere i det følgende.

51

Medlemsstaterne anvendte i vidt omfang systemer baseret på referencepriser, men systemerne havde alvorlige svagheder, hovedsagelig fordi referencepriserne kom fra byggefirmaer og derfor sandsynligvis var højere end de reelle markedspriser, der kunne opnås efter forhandlinger eller konkurrencebaserede udbud. I Spanien (Extremadura), Italien (Sicilien) og Polen konstaterede Retten, at der efter udbud normalt blev opnået gennemsnitlige besparelser på 30 % til 40 % i forhold til referencepriserne.

52

Kun i Rumænien blev referencepriserne fastlagt på grundlag af konkrete forhandlinger mellem regeringen og byggefirmaer. Der forelå imidlertid kun priser for et begrænset udvalg af offentlige bygge- og anlægsarbejder, og de var ikke blevet ajourført siden 2009. Forvaltningsmyndigheden i Tyskland (Sachsen) accepterede automatisk afvigelser på op til 50 % i forhold til referencepriserne uden at foretage yderligere undersøgelser.

53

Risikoen ved at anvende kunstigt høje referencepriser kan mindskes, når de endelige omkostninger fastlægges på grundlag af et fair og konkurrencebaseret udbud, men der er ingen sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med projekter, der ikke er omfattet af konkurrencebaserede udbud (hvilket gælder bestemte foranstaltninger og støttemodtagere i Spanien (Extremadura) og Italien (Sicilien)), og i tilfælde, hvor der er alvorlige svagheder i procedurerne for offentlige indkøb.

54

Vi konstaterede flere af den slags svagheder, der forhindrede fair konkurrence og var ødelæggende for omkostningernes rimelighed (jf. **tekstboks 11**).

20 Det er fastsat i artikel 24, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning (EF) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 25 af 28.1.2011, s. 8), at medlemsstaterne som led i den administrative kontrol af støtteansøgninger skal kontrollere, om de anslåede projektomkostninger er rimelige. Dette skal evalueres ved hjælp af et passende system, som f.eks. referenceomkostninger, en sammenligning af flere tilbud eller en evalueringskomité. Endvidere fastsætter artikel 24, stk. 2, litra c), i samme forordning, at medlemsstaterne skal kontrollere, at den operation, som der ansøges om støtte til, er i overensstemmelse med de gældende nationale bestemmelser og EU-bestemmelser, især, hvis det er relevant, bestemmelserne om offentlige indkøb, statsstøtte og andre obligatoriske normer, som er fastsat i den nationale lovgivning eller i landdistriktsprogrammet.

21 Revisionsrettens årsberetninger, særberetning nr. 6/2013 »Har foranstaltninger til diversificering af økonomien i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?«, særberetning nr. 22/2014 og særberetning nr. 23/2014 »Fejl i udgifterne til udvikling af landdistrikterne: Hvad er årsagerne, og hvordan håndteres disse fejl?« (<http://eca.europa.eu>).

Eksempler på offentlige indkøbsprocedurer, som ikke sikrede gennemsigthed, fair konkurrence og rimelige omkostninger

Spanien (Extremadura)

Forvaltningsmyndigheden valgte vilkårligt at tildele et statsejet byggefirma kontrakter til en værdi af 18 % (ca. 14 millioner euro) af bevillingen under foranstaltning 125. Forvaltningsmyndigheden begrundede dette med bygge- og anlægsarbejdernes hastende karakter og særlige art/type og med fortrolighedshensyn. Myndighederne kunne imidlertid ikke dokumentere disse begrundelser. Projektomkostningerne blev godtgjort på grundlag af en prisliste, der var aftalt mellem firmaet og de nationale myndigheder. Denne fremgangsmåde er måske nok hurtigere end et udbud, men den sikrer ikke, at de opnåede priser svarer til markedspriserne.

Selv i de tilfælde, hvor der blev afholdt formelle udbud, var tildelingskriterierne somme tider formuleret så uklart, at de ikke kunne kontrolleres. Det var tilfældet i forbindelse med et projekt til en anslået værdi af 11 millioner euro, hvor 48 af de 100 mulige point blev tildelt på grundlag af vage kriterier såsom »kendskab til projektet, området og forslagens kvalitet«, »overholdelse af sikkerhedsregler«, »miljøforanstaltninger« og »andre foreslåede forbedringer«.

Rumænien

Også her konstaterede vi dårligt formulerede tildelingskriterier. F.eks. blev »den korteste tid for udførelsen af bygge- og anlægsarbejder« brugt som tildelingskriterium i forbindelse med ni af de 11 undersøgte projekter uden angivelse af acceptable tidsplaner eller kontrol af, om den foreslåede tid var realistisk. Den tid, der var angivet i vinderbuddene og senere i kontrakterne, blev i praksis langt overskredet, idet bygge- og anlægsarbejderne varede op til otte gange så lang tid som fastsat i kontrakterne (24 måneder i stedet for tre måneder). Dårlige vejforhold kunne kun delvis forklare disse forsinkelser.

Italien (Sicilien)

Kontrakter om offentlige bygge- og anlægsarbejder blev tildelt på grundlag af konkurrencebaserede udbud efter en fremgangsmåde, der automatisk udelukkede de laveste bud²² som »unormale« uden nærmere analyse. Denne procedure gjorde det ikke muligt at udvælge det økonomisk mest fordelagtige bud, og den giver generelt ikke de bydende incitament til at afgive det laveste bud.

²² I overensstemmelse med artikel 86, stk. 1, i den italienske lov nr. 163/2006 om offentlige indkøb består proceduren af fire trin: 1) de højeste og laveste 10 % af de modtagne bud udelukkes; 2) gennemsnittet af »rabatterne« i de resterende bud (besparelserne i forhold til den anslåede kontraktværdi) beregnes; 3) til dette gennemsnit lægges variansen i de rabatter, der ligger over gennemsnittet; 4) kontrakten tildeles den bydende, hvis rabat ligger lige under den værdi, der fremkommer ved beregningen i trin 3.

Bæredygtighedskravene var ikke tilpasset investeringernes levetid

55

De finansierede investeringers bæredygtighed spiller en væsentlig rolle med hensyn til at opfylde projektmålene og de bredere LDP-mål. Bæredygtighed er særlig vigtig i forbindelse med infrastrukturinvesteringer på grund af deres lange forventede levetid²³, det store antal brugere, behovet for at sikre fortsat adgang til offentlige tjenester og de høje omkostninger, der er forbundet med både den oprindelige investering og den efterfølgende vedligeholdelse. Forskellige undersøgelser har vist, at omkostningerne ved at genetablere forfalden infrastruktur er meget højere end omkostningerne ved at opretholde den oprindelige kvalitet²⁴. Fordelene ved en hensigtsmæssig vedligeholdelsesplanlægning rækker ud over de finansielle hensyn, da de også har indvirkning på livskvaliteten og sikkerhedsstandarden. Det har derfor afgørende betydning for disse investeringers effektivitet, at der findes en hensigtsmæssig vedligeholdelsesplan og et særskilt budget.

56

Ingen af de reviderede medlemsstater havde bedt støttemodtagerne om at indsende en detaljeret vedligeholdelsesplan med en beskrivelse af kravene og omkostningerne til regelmæssig og ekstraordinær vedligeholdelse. Støttemodtagerne skulle ikke øremærke midler til vedligeholdelse eller oplyse, hvilke finansieringskilder der ville blive anvendt.

57

I Rumænien fremhævede det nationale revisionskontor, at LDP-finansierede investeringer i social og kulturel infrastruktur potentielt ikke er bæredygtige, fordi støttemodtagerne kan have svært ved at finansiere aktiviteter over det lokale budget, når projektet er afsluttet. Denne risiko blev siden bekræftet, da støttemodtagerne i over halvdelen af de 191 projekter, der blev kontrolleret af betalingsorganet i 2014, ikke kunne bevise, at de planlagte aktiviteter faktisk blev gennemført efter afslutningen af projektet.

58

Risikoen for, at projektoutput og -resultater ikke er bæredygtige, konstaterede vi også i forbindelse med veje i landdistrikterne i Italien (Sicilien), hvor forvaltningsmyndigheden ville bruge LDP'et for 2014-2020 til at støtte istandsættelsen af veje, der kun ca. ti år tidligere var blevet anlagt eller istandsat med EU-midler²⁵. Dette tyder på, at vejenes tilstand forholdsvis hurtigt er blevet væsentligt forringet på grund af mangelfuld vedligeholdelse.

- 23 I sin vejledning om cost-benefit-analyse af investeringsprojekter (offentliggjort i juli 2008) angav Kommissionen, at de finansielle prognoser skulle have en tidshorisont på mindst 20 år og ikke overskride projektets levetid. F.eks. fastsatte vejledningen den anbefalede tidshorisont for vejprojekter til 25 år og for vandinfrastrukturprojekter til 30 år.
- 24 Eksempler på sådanne undersøgelser gives i fodnote 13.
- 25 Denne mulighed blev indført i det udkast til LDP for programmeringsperioden 2014-2020, der blev sendt til Kommissionen i juli 2014 (sektion M04 - Investeringer i fysiske aktiver (artikel 17), side 221).

59

For at sikre investeringernes varighed er det fastsat i forordning (EF) nr. 1698/2005 om udvikling af landdistrikterne, at medlemsstaterne skal inddrive ELFUL-bidraget, hvis et investeringsprojekt undergår en væsentlig ændring, der berører dets »art eller gennemførelsesbetingelser«, inden for fem år (kaldet forpligtelsesperioden) efter forvaltningsmyndighedens beslutning om finansiering²⁶. I denne bestemmelse skelnes der imidlertid ikke mellem forskellige typer investeringer. Kun Tyskland (Sachsen), Italien (Sicilien) og Rumænien fastsatte længere forpligtelsesperioder for bestemte typer investeringer, og den begrænsede tidsramme for efterfølgende kontrol svækkede støttemodtagernes incitament til at overholde deres forpligtelser (jf. **tekstboks 12**).

26 Artikel 72 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

Tekstboks 12

Medlemsstaternes gode praksis til sikring af infrastrukturinvesteringernes bæredygtighed og deres begrænsninger

Tyskland (Sachsen)

I programmeringsperioden 2007-2013 var der fastsat forskellige forpligtelsesperioder²⁷ på mellem fem og 20 år efter afslutningen af projektet, afhængigt af projektets type og de samlede støtteberettigede omkostninger. Forpligtelsesperioderne blev taget i betragtning i den risikovurdering, der førte til stikprøveudtagelse af projekter til efterfølgende kontrol, så der var større sandsynlighed for, at ældre projekter ville blive udtaget.

Et andet element, der fremmede bæredygtige investeringer i skoler, var kravet om, at ansøgerne (kommuner) sammen med deres ansøgninger skulle indsende en skriftlig udtalelse fra Ministeriet for Kultur og Sport, som bekræftede, at de skoler, der var omfattet af moderniseringsprojekter, forventedes at fungere i yderligere fem eller ti år.

Rumænien

En af støttebetingelserne under foranstaltning 125 (der støtter mark- og skovveje samt kunstvandingsinfrastruktur) var, at støttemodtagerne forpligtede sig til at vedligeholde og reparere den finansierede infrastruktur i hele dens levetid. Den efterfølgende kontrol, hvor det efterprøves, om denne forpligtelse overholdes, foretages imidlertid kun i op til fem år efter indgåelsen af tilskudsaftalen.

27 I programmeringsperioden 2014-2020 er disse forpligtelsesperioder blevet forkortet til standardperioden på fem år, som er fastsat i artikel 71 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

Bemærkninger

60

De reviderede medlemsstater håndhævede generelt femårskravet og brugte den efterfølgende kontrol²⁸ til at efterprøve, om støttemodtagerne havde overholdt deres forpligtelser. Hvert år omfatter den efterfølgende kontrol mindst 1 % af de støtteberettigede offentlige udgifter til investeringsoperationer, hvortil den endelige betaling er foretaget af ELFUL. Det er imidlertid muligt at nå op på 1 % ved blot at kontrollere et enkelt projekt. Eftersom forpligtelsesperioden på fem år i Polen og Rumænien blev regnet fra *finansieringsafgørelsen*, var der i praksis tale om meget kortere tid efter *afslutningen* af projektet. F.eks. blev syv af de ti undersøgte projekter i disse to medlemsstater afsluttet mere end to år efter finansieringsafgørelsen. I praksis havde femårskravet og den tilhørende kontrol derfor begrænset relevans med hensyn til at sikre projekternes bæredygtighed.

Store forsinkelser i de administrative processer indvirkede på foranstaltningernes produktivitet og effektivitet

61

For at gøre ELFUL-finansieringen attraktiv for potentielle støttemodtagere og give projekterne mulighed for hurtigt at blive til gavn for landdistrikterne må de administrative procedurer ikke være for lange og besværlige.

62

Tre af de fem reviderede medlemsstater (Italien (Sicilien), Rumænien og Polen) fastsatte frister for behandlingen af projektansøgninger og endelige betalingsanmodninger. Fristerne var generelt på mellem én og fire måneder.

63

For de fleste af de reviderede foranstaltningers vedkommende var medlemsstaternes frister for behandling af tilskudsansøgninger overskredet (jf. **figur 5**)²⁹. I Tyskland (Sachsen), Polen og Rumænien tog det³⁰ fra 3,5 til ni måneder at behandle tilskudsansøgninger, mens myndighederne i Italien (Sicilien) brugte ca. 16 måneder til at behandle ansøgninger under foranstaltning 125 og 321 - og i ekstreme tilfælde mere end tre år. Det skyldtes hovedsagelig, at det tog alt for lang tid at foretage den nødvendige kontrol af modtagernes støtteberettigelse.

64

Betalingsanmodninger blev generelt behandlet hurtigere end tilskudsansøgninger. Der blev dog igen konstateret betydelige forsinkelser i Italien (Sicilien) (jf. **figur 6**).

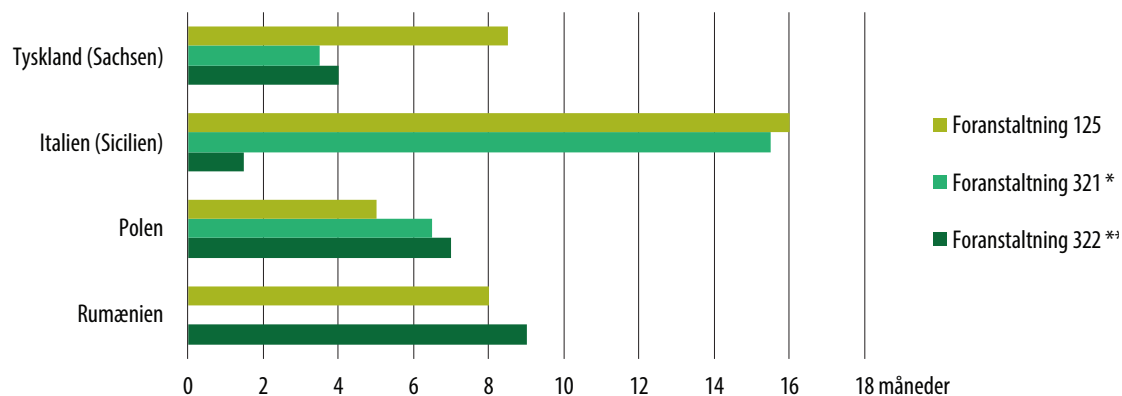
28 Udføres i henhold til artikel 30 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 368 af 28.1.2011, s. 74).

29 Det var ikke muligt at udarbejde en sådan statistik for Spanien (Extremadura), da der ikke forelå oversigtsdata om alle de projekter, der var godkendt under de reviderede foranstaltninger.

30 Medianværdi: en værdi i et ordnet sæt værdier, for hvilken det gælder, at der er lige mange værdier over og under den (det aritmetiske gennemsnit af de to midterste værdier, hvis der ikke er et middeltal).

Figur 5

Behandling af tilskudsansøgninger (medianværdi i måneder)



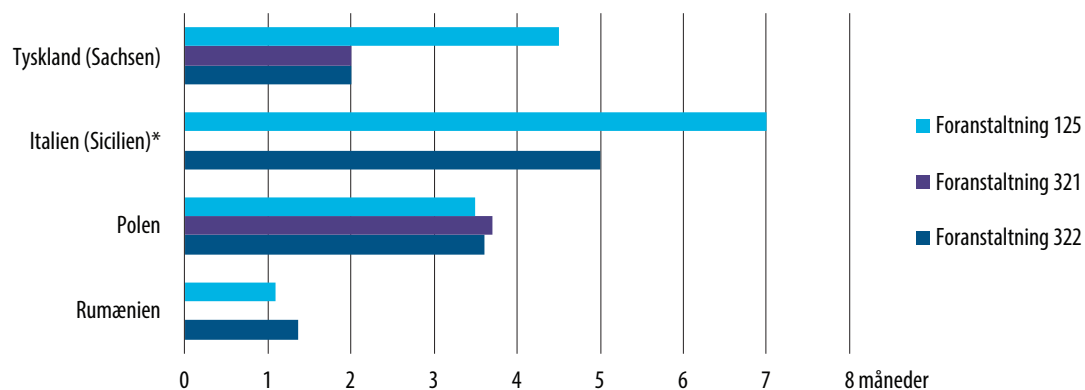
* Den anførte værdi for Italien (Sicilien) under foranstaltning 321 gælder kun for den reviderede delforanstaltning »Azione 2«. I Rumænien gennemføres foranstaltning 321 sammen med foranstaltning 322.

** I Polen gennemføres foranstaltning 322 sammen med foranstaltning 323.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra medlemsstaterne.

Figur 6

Behandling af betalingsanmodninger (medianværdi i måneder)



* I Italien (Sicilien) var det kun dataene vedrørende behandling af endelige betalingsanmodninger, der blev brugt ved beregningen, og der forelå derfor ingen oplysninger om foranstaltning 321, da der i december 2014 endnu ikke var afholdt endelig betaling til nogen af de godkendte projekter.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra medlemsstaterne.

65

Retten konstaterede, at Rumænien havde udarbejdet en god praksis for at modvirke de væsentligste årsager til forsinkelser og begrænse ansøgeres administrative byrde. For at sætte fart i processen vil betalingsorganet i programmeringsperioden 2014-2020 gøre det muligt løbende at indsende fuldstændige ansøgninger (inklusive al dokumentation) online, og der vil blive offentliggjort udvælgelsesrapporter med kortere mellemrum end i den foregående programmeringsperiode.

Kommissionen begyndte sent i programmeringsperioden at følge systematisk op på svaghederne og medlemsstaternes handlingsplaner

66

I programmeringsperioden 2007-2013 kontrollerede Kommissionen - navnlig gennem sine overensstemmelsesrevisioner - om medlemsstaterne overholdt de lovbestemte krav om anvendelse af udvælgelseskriterier, efterprøvede omkostningernes rimelighed og fulgte reglerne for offentlige indkøb. Kommissionens revisioner omfattede ikke en undersøgelse af performanceaspekter.

67

Derfor afslørede Kommissionens revisioner kun nogle få af de ovennævnte svagheder: hovedsagelig dem, der vedrørte Rumæniens anvendelse af reglerne for offentlige indkøb, og som førte til en finansiel korrektion³¹ i 2014. Kommissionen begyndte først i 2013 systematisk at følge op på de tiltag, medlemsstaterne havde iværksat for at behandle de grundlæggende årsager til fejl i foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne, herunder fejl med relation til projektudvælgelsen, kontrollen af omkostningernes rimelighed og anvendelsen af offentlige udbud. Af de reviderede medlemsstater er det kun Italien (Sicilien) og Rumænien, der som følge heraf har indført eller er ved at indføre nye procedurer med henblik på at tackle nogle af de konstaterede svagheder. Disse ændringer kom imidlertid for sent til at kunne indvirke på hovedparten af de udgifter, der blev afholdt i programmeringsperioden 2007-2013.

68

Kommissionen har erkendt de tidligere problemer og med henblik på programmeringsperioden 2014-2020 foretaget ændringer, der skal forbedre situationen.

69

Med hensyn til projektudvælgelse er det et eksplicit krav, at LDP'erne for 2014-2020 angiver principperne for fastlæggelse af udvælgelseskriterier. I marts 2014 udsendte Kommissionen en vejledning, hvori den opfordrede medlemsstaterne til at sikre, at støtteberettigelses- og udvælgelseskriterierne anvendes på en gennemsigtig og ensartet måde i hele programmeringsperioden, at der også anvendes udvælgelseskriterier i tilfælde, hvor budgettet er stort nok til at finansiere alle de støtteberettigede projekter, og at projekter med et samlet pointtal under en vis grænse udelukkes fra finansiering.

31 På baggrund af sine revisionsresultater kan Kommissionen iværksætte procedurer, som betyder, at EU's finansiering til den pågældende medlemsstat nedsættes for at kompensere for de påviste svagheder. Disse procedurer kaldes »finansielle korrektioner«.

70

Med hensyn til offentlige indkøb udarbejdede Kommissionen ved udgangen af 2014 retningslinjer for, hvordan man undgår almindelige fejl i forbindelse med projekter, der medfinansieres af EU³². I dette dokument kritiserer Kommissionen anvendelsen af gennemsnitspriser - hvor bud, der ligger tæt på gennemsnittet af samtlige bud, får flere point end bud, der afviger fra gennemsnittet - da denne metode fører til forskelsbehandling af de bydende og navnlig er til ugunst for bydende med gyldige, lave bud. Der gives yderligere vejledning om emner såsom valg af den rigtige indkøbsprocedure, tidsfrister og udvælgelses- og tildelingskriterier. Ikke desto mindre havde Rumænien ikke opfyldt forhåndsbetingelsen vedrørende offentlige indkøb³³, da revisionen fandt sted, og Italien (Sicilien) og Polen havde kun opfyldt betingelsen delvis. Hvis denne forhåndsbetingelse ikke er opfyldt ved udgangen af 2016, kan betalingerne til de pågældende medlemsstater suspenderes, hvilket Retten for nylig har anbefalet³⁴.

71

I 2014-2015 afholdt Kommissionen en række workshops om begrebet omkostningernes rimelighed og forenklede omkostningsordninger. De vejledningsdokumenter, der blev drøftet på disse workshops, behandlede imidlertid ikke spørgsmålet om fastsættelse og anvendelse af referencerpriser (jf. punkt 51).

72

Kommissionen har ikke truffet specifikke tiltag vedrørende medlemsstaternes bæredygtighedskrav og -kontrol.

Del III - Overvågnings- og evalueringssystemet gav ikke fyldestgørende oplysninger om projekternes resultater

73

Der er behov for resultatoplysninger om udgifternes effektivitet og udgiftsproduktiviteten, så det kan dokumenteres, hvad der er opnået ved hjælp af EU's budget til udvikling af landdistrikterne, og for at vise, at det er blevet anvendt hensigtsmæssigt (ansvarliggørelse). Endvidere skal oplysningerne bruges til at forbedre EU-midlernes produktivitet og effektivitet ved at tjene som rettesnor for den løbende forvaltning af foranstaltningerne, pege på mulige forbedringer og bidrage til at forme den fremtidige politik, f.eks. ved at vise, hvilke typer investeringer der har givet gode resultater.

74

For at kunne dokumentere, hvad der er opnået ved hjælp af de EU-midler, der er brugt på foranstaltninger vedrørende infrastruktur i landdistrikterne, skal medlemsstaterne indsamle data om projekternes output og resultater. Det er fastsat i den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF), at medlemsstaterne som minimum skal indsamle oplysninger om følgende output- og resultatindikatorer (jf. **tabellen**).

32 »Public Procurement Guidance for Practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects«.

33 Artikel 2 og 19 i forordning (EU) nr. 1303/2013 fastsætter forhåndsbetingelser som forudsætninger for en effektiv og virkningsfuld opnåelse af specifikke mål for EU-prioriteter. Forhåndsbetingelsen vedrørende offentlige indkøb er, at der skal foreligge »ordninger, som sikrer effektiv anvendelse af Unionens lovgivning om offentlige indkøb inden for de europæiske struktur- og investeringsfonde«.

34 Revisionsrettens særberetning nr. 10/2015 »Bestræbelserne på at afhjælpe problemerne med offentlige indkøb i relation til EU's samhørighedsudgifter bør intensiveres«, anbefaling 2 (<http://eca.europa.eu>).

Oversigt over de obligatoriske output- og resultatindikatorer i CMEF for programmeringsperioden 2007-2013¹

Kode	Foranstaltning	Outputindikatorer	Resultatindikatorer
125	Infrastruktur af betydning for udviklingen og tilpasningen af landbrug og skovbrug	- Antal støttemodtagende operationer - Samlet investeringsvolumen	Stigning i bruttoværditilvækst i støttemodtagende bedrifter/virksomheder
321	Basale tjenester for erhvervslivet og befolkningen i landdistrikterne	- Antal støttemodtagende aktioner - Samlet investeringsvolumen	Befolkning i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser
322	Fornyelse og udvikling af landsbyer	- Antal landsbyer, hvor der har fundet aktioner sted - Samlet investeringsvolumen	
323	Bevarelse og opgradering af natur- og kulturværdien i landdistrikterne	- Antal støttemodtagende aktioner til fremme af natur- og kulturværdien i landdistrikterne - Samlet investeringsvolumen	

1 I forbindelse med landdistriktpolitikken erstattes CMEF i perioden 2014-2020 af det fælles overvågnings- og evalueringssystem (CMES). Der gives nærmere oplysninger om det nye system fra punkt 85.

75

Medlemsstaterne medfinansierer projekterne og har derfor - uanset kravene om overvågning og evaluering i den fælles overvågnings- og evalueringssystem - selv en interesse i overvågning, da det er et vigtigt værktøj til at følge projekternes fremskridt og holde sig ajour med, om de skaber de forventede resultater og opfylder LDP-målene. Overvågningen kan foretages ved hjælp af de eksisterende administrative oplysninger og kontroloplysninger og ved regelmæssigt at indsamle relevante oplysninger fra støttemodtagerne³⁵. Medlemsstaterne kan opstille yderligere, programspecifikke indikatorer (i eller uden for CMEF).

76

Retten undersøgte dataindsamlings- og overvågningssystemerne i de reviderede medlemsstater og konstaterede, som i tidligere beretninger³⁶, at der ikke forelå relevante og pålidelige oplysninger, som gjorde det muligt at drage en konklusion om disse foranstaltningers effektivitet. Retten vurderede derfor projektresultaterne og, hvor det var muligt, opfyldelsen af de specifikke projektmål på grundlag af den dokumentation, som den fik under sine besøg på projekterne. Der gives flere oplysninger om de undersøgte projekter i **bilag II**.

35 Som minimum indtil udløbet af den periode på fem år, hvor aktiverne ifølge artikel 72 i forordning (EF) nr. 1698/2005 skal opretholdes.

36 Jf. særberetning nr. 8/2012, 1/2013, 6/2013 og 12/2013 (<http://eca.europa.eu>).

De undersøgte projekter leverede de forventede fysiske output, men ofte forelå der ikke pålidelige oplysninger om projektresultaterne

77

Alle de 32 undersøgte projekter leverede de forventede fysiske output (f.eks. istandsættelse af en vej eller anlæg-gelse af et kloaksystem), og 20 af dem overholdt fristerne i tilskudsftalen og/eller bygge- og anlægskontrakten. De konstaterede forsinkelser kunne i nogle tilfælde delvis forklares med dårlige vejrforhold eller andre omstændighe-der, som støttemodtagerne ikke var herre over.

78

Ved at levere de forventede output opfyldte nogle af projekterne også automatisk deres resultatmål, f.eks. ved at sikre bedre beskyttelse mod oversvømmelse i et bestemt område (jf. **tekstboks 13**).

Tekstboks 13

Eksempel på et projekt, der leverede det forventede output og resultat

Polen

Det undersøgte projekt omfattede udvidelse og modernisering af en pumpestation, og de forventede omkostninger var 700 000 euro. Projektet blev gennemført i overensstemmelse med de tekniske specifikationer med en besparelse på ca. 100 000 euro i forhold til det godkendte budget (takket være konkurrencebaserede udbud) og med en forsinkelse på fem måneder, som skyldtes, at et administrativt dokument blev leveret for sent. I 2001 var næsten 800 ha i regionen blevet oversvømmet, og der var derfor behov for denne nye, kraftigere pumpestation til at sikre bedre beskyttelse af 320 ha landbrugsjord mod årstidsbetingede oversvømmelser.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

79

Sådan er det imidlertid ikke altid. Det kan ske, at projekter ikke opnår de ønskede resultater, selv om de leverer de aftalte fysiske output. Retten konstaterede, at medlemsstaterne ikke indsamlede pålidelige oplysninger om projekternes opfyldelse af LDP-målene og de projektspecifikke mål på kort og mellemlang sigt. Det skyldtes hovedsagelig, at der ikke var opstillet relevante indikatorer, og at ansøgningen og tilskudsafgørelsen manglede overordnede og specifikke mål. LDP'et for Italien (Sicilien) havde f.eks. et overordnet mål om at opnå vandbesparelser gennem investeringer i vandinfrastruktur, men myndighederne havde ikke opstillet en indikator, der satte dem i stand til at vurdere opfyldelsen af dette overordnede mål, og projekterne manglede også relevante kvantificerbare mål.

80

Da revisionen fandt sted, havde tre af de fem reviderede medlemsstater (Spanien, (Extremadura), Italien (Sicilien) og Polen) endnu ikke indsendt de obligatoriske overvågningsoplysninger vedrørende resultatindikatoren »Stigning i bruttoværditilvækst i støttemodtagende bedrifter« under foranstaltning 125. De resterende to medlemsstater (Tyskland (Sachsen) og Rumænien) anførte en værdi for denne indikator, men havde beregnet den på grundlag af upålidelige oplysninger (jf. **tekstboks 14**).

Upålidelig dataindsamlingsmetode: Bedrifternes finansielle oplysninger indgik ikke i målingen af deres konkurrenceevne

Rumænien

Indikatoren »Stigning i bruttoværditilvækst i støttemodtagende bedrifter« skal kvantificere foranstaltning 125's effekt på de støttede landbrugs- og skovbrugsbedrifteres konkurrenceevne. I Rumænien var det imidlertid effekten på hele den kommune, hvor projektet blev gennemført, der blev beregnet (på grundlag af kommuneregnskabet), og ikke effekten på de bedrifter, der havde gavn af de nye veje.

81

Med hensyn til resultatindikatoren »Befolkning i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser« - foranstaltning 321, 322 og 323 - opgav medlemsstaterne befolkningstallet i hele den kommune, hvor projektet blev gennemført, uanset hvor mange personer der rent faktisk brugte den

finansierede infrastruktur (jf. **tekstboks 15**). Denne metode fører til alt for høje tal, især fordi hele befolkningen rapporteres i forbindelse med hvert enkelt projekt, når der gennemføres flere projekter i samme kommune, og derfor bliver talt med flere gange, når tallene lægges sammen.

Eksempel på et projekt, hvor en ny investering blev betragtet som værende til gavn for hele befolkningen, selv om projektet kun vedrørte et begrænset antal indbyggere

Tyskland (Sachsen)

I forbindelse med et projekt vedrørende istandsættelse af 200 meter landsbyvej anførte de tyske myndigheder under resultatindikatoren »Befolkning i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser« - foranstaltning 322 -, at 40 631 mennesker havde gavn af denne investering. Det er det samlede antal indbyggere i kommunen. Det er imidlertid kun en lille del af dem, der faktisk bruger vejen, da der kun bor ca. 300 mennesker i den landsby, hvor projektet blev gennemført.

I sin årlige statusrapport for 2014 rapporterede Sachsen under denne resultatindikator for foranstaltning 322, at 2,9 millioner mennesker i landdistrikterne modtog bedre tjenesteydelser. Delstatens samlede landbefolkning er imidlertid kun på ca. 2 millioner mennesker.

82

Selv i de tilfælde, hvor de reviderede medlemsstater havde opstillet yderligere, programspecifikke indikatorer, kunne disse ikke bruges til at måle, om interventionerne var vellykkede. Det skyldes først og fremmest to forhold. For det første havde medlemsstaterne ikke fastsat mål. For det andet målte de ekstra indikatorer output såsom antallet af kilometer repareret vej i stedet for resultater med relation til de overordnede LDP-mål, f.eks. at opnå vandbesparelser, at gøre det muligt for landbrugerne at reducere deres transportomkostninger og at levere bestemte tjenesteydelser til befolkningen i landdistrikterne.

83

20 af de 32 undersøgte projekter havde ingen målbare resultatmål. Det lykkedes dog revisorerne at indhente nogle data om de faktiske resultater (jf. eksemplerne i **tekstboks 16** og de detaljerede oplysninger i **bilag II**). I 13 tilfælde kunne der konstateres positive resultater, men i ti af dem var der ikke tilstrækkelige oplysninger til, at Retten kunne drage en konklusion om projekternes effektivitet med hensyn til at opfylde LDP-målene. I fire tilfælde viste de relevante indikatorer, at målene ikke var opfyldt. I de tre sidste tilfælde var de indhentede oplysninger ikke pålidelige. Der gives flere oplysninger om de undersøgte projekter i **bilag II**.

Begrænset dokumentation for positive resultater og upålidelige data

I **Italien (Sicilien)** og **Spanien (Extremadura)** indsamlede myndighederne ikke data om de enkelte projekters resultater. Kun tre af de otte reviderede støttemodtagere i den første region og to af de syv reviderede støttemodtagere i den anden kunne i en vis udstrækning efterkomme Rettens anmodning om kvantificerede resultatdata. Disse data viste generelt, at investeringerne havde haft en positiv effekt. Et projekt vedrørende genafaltering af en vej i et turistområde i Spanien (Extremadura) havde dog ikke haft en positiv effekt på antallet af turister. I årene efter projektets afslutning var det gennemsnitlige antal besøgende faktisk faldet i forhold til før projektets begyndelse. Der var ingen oplysninger om investeringens effekt på landbrugsbedrifterne.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Revisorerne fik tilsendt kvantificerede mål- og resultatdata fra fire af de fem reviderede projekter i **Rumænien**, som modtog tilskud på mellem 1 og 2,4 millioner euro.

Kun ét projekt havde opfyldt sit mål om at tilslutte 575 brugere til et nyt vand- og kloaksystem. De tre andre projekter var stadig langt fra at have opfyldt deres mål næsten tre år efter projektets afslutning: I de to vandprojekter var under halvdelen af det planlagte antal brugere blevet tilsluttet kloaknettet, og i det sidste projekt var der ikke blevet skabt nye job, selv om jobskabelse var et af dets mål.

I **Tyskland (Sachsen)** var de data, der blev rapporteret under de tre vigtigste resultatindikatorer for foranstaltningerne, baseret på myndighedernes antagelser om det sandsynlige resultat af investeringerne. Der forelå ingen mål og konkrete resultatdata for disse indikatorer. De oplysninger, Retten kunne indhente om de reviderede projekter, var derfor begrænset til basisindikatorer såsom antallet af husholdninger, der blev betjent af de finansierede veje.

Modtagerne af støtte til fire af de fem reviderede projekter i **Polen** havde sendt forvaltningsmyndigheden data om projektresultaterne, som viste, at antallet af brugere var steget, og at projektmålene generelt var opfyldt. I tre tilfælde forelå der imidlertid ingen dokumentation, som gjorde det muligt for Retten at efterprøve de rapporterede tal.

Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at forbedre deres overvågning og evaluering, men nogle af svaghederne vil sandsynligvis også være til stede i programmeringsperioden 2014-2020

84

Medlemsstaterne har det primære ansvar for at indsamle data til output- og resultatindikatorerne³⁷, men det er Kommissionen, som har ansvaret for at overvåge og føre tilsyn med gennemførelsen af LDP'erne, og som offentliggør de oplysninger, der indsamles fra medlemsstaterne via CMEF.

85

Kommissionen erkendte, at de fleste medlemsstater havde svært ved at foretage en pålidelig vurdering af resultatindikatoren »Stigning i bruttoværditilvækst i støttemodtagende bedrifter« under foranstaltning 125, selv om der i 2010 var udsendt en vejledning om metoden til måling af stigningen i bruttoværditilvækst. I programmeringsperioden 2014-2020 har Kommissionen derfor erstattet denne indikator med indikatoren »Ændring i landbrugsproduktionen på støttede bedrifter/årsarbejdsenheder«. Kommissionen har oplyst, at den nye indikator kun skal vurderes af eksterne evaluatore, da medlemsstaternes myndigheder ikke har den nødvendige ekspertise. Der er indført endnu en ny obligatorisk resultatindikator for foranstaltning 125 i programmeringsperioden 2014-2020, nemlig »Procentdel af kunstvandede arealer, der omstilles til mere effektive vandingssystemer«.

86

Kommissionen accepterede de indberettede tal for resultatindikatoren »Befolkning i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser«, som blev brugt under foranstaltning 321, 322 og 323, selv om der var en risiko for, at antallet af brugere var sat for højt. I perioden 2014-2020 vil der blive brugt en lignende resultatindikator under disse foranstaltninger (»Procentdel af befolkningen i landdistrikter, der nyder godt af forbedrede tjenesteydelser/infrastruktur«). I forbindelse med den nye resultatindikator vil Kommissionen ikke acceptere, at den samme befolkning tælles med flere gange (én gang for hvert projekt i området). Denne beregningsmetode er derimod eksplicit tilladt med hensyn til den nye outputindikator »Indbyggere, som nyder godt af forbedrede tjenesteydelser eller forbedret infrastruktur«.

87

Da revisionen fandt sted, kunne Retten ikke vurdere, i hvilket omfang de nye indikatorer vil afhjælpe de svagheder, der var forbundet med de tidligere indikatorer. I betragtning af de store forskelle mellem de finansierede projekter vil man imidlertid ikke få et fuldstændigt billede af, om midlerne til foranstaltningerne giver gode resultater, hvis man blot vurderer deres effektivitet ud fra ændringen i landbrugsproduktionen, procentdelen af arealer, der omstilles til mere effektive vandingssystemer, og antallet af indbyggere, som nyder godt af den nye infrastruktur.

³⁷ Artikel 79 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

88

I programmeringsperioden 2007-2013 var der på grund af væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af infrastrukturforanstaltningerne et tidsmæssigt misforhold mellem udgiftscyklussen og rapporteringskravene. Det betød, at der manglede relevante data til midtvejsevalueringerne, og efter al sandsynlighed vil også de efterfølgende evalueringer blive foretaget for tidligt til, at der vil være adgang til pålidelige data. Hvis overvågnings- og evalueringsoplysningerne ikke foreligger, når de centrale rapporter skal indsendes, kan medlemsstaterne og Kommissionen ikke bruge dem til at forbedre gennemførelsen af foranstaltningerne.

89

Sådan vil situationen sandsynligvis også være i programmeringsperioden 2014-2020, eftersom medlemsstaterne skal udarbejde den første udvidede årlige gennemførelsesrapport med evalueringresultater i 2017, selv om afholdelsen af udgifter begyndte forholdsvis sent på grund af forsinkelser i forbindelse med godkendelsen af LDP'erne³⁸. Manglen på rettidige, pålidelige og relevante oplysninger om resultaterne af de offentlige investeringer i infrastruktur gør det vanskeligt at sikre en resultatbaseret forvaltning af fremtidige midler.

38 I september 2015 havde Kommissionen kun godkendt 78 af de 118 LDP'er.

90

I perioden 2007-2013 gav EU 13 milliarder euro i støtte til projekter vedrørende infrastruktur i landdistrikterne for at styrke landbrugs- og skovbrugs-virksomhedernes effektivitet og konkurrenceevne og forbedre livskvaliteten på landet. Inklusive medlemsstaternes medfinansiering blev der i alt ydet 19 milliarder euro gennem fire foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne.

91

Infrastrukturforanstaltningerne blev gennemført under delt forvaltning, idet Kommissionen godkendte landdistriktprogrammer (LDP'er) fra medlemsstaterne, som derefter udvalgte projekter til finansiering.

92

Retten forsøgte at få besvaret følgende spørgsmål:

Har støtten til infrastrukturinvesteringer i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?

93

Selv om de enkelte projekter havde leveret de forventede fysiske output og i nogle tilfælde havde en positiv effekt i landdistrikterne, konstaterede Retten, at medlemsstaterne og Kommissionen, som forvaltede projekterne i fællesskab, kun havde fået begrænset valuta for pengene, fordi støtten ikke systematisk var blevet rettet mod de projekter, der var mest omkostningseffektive med hensyn til at nå LDP'ernes mål, og at der ikke var tilstrækkelige oplysninger til at dokumentere, om foranstaltningerne havde givet gode resultater.

94

Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at gennemføre et meget stort antal infrastrukturprojekter på hele strukturfondsområdet og ikke kun vedrørende udvikling af landdistrikterne. Trods dette var der ikke meget, der tydede på effektiv koordinering eller udveksling af bedste praksis med henblik på at forbedre forvaltningen af midlerne og opnå mere valuta for pengene, f.eks. ved hjælp af projektudvælgelsesprocedurer, kontrol af omkostningernes rimelighed og bæredygtighedskontrol. Der er stadig mulighed for mere samarbejde, og det ville gøre det muligt at få meget mere ud af de midler, der er til rådighed.

95

I det følgende redegøres der nærmere for de konstaterede svagheder og Rettens anbefalinger til, hvordan de kan afhjælpes.

Konklusioner og anbefalinger

96

Retten konstaterede, at medlemsstaterne manglede en koordineret tilgang til kvantificering af landdistrikternes infrastrukturbehov (f.eks. antallet af reparationskrævende veje og det nødvendige budget) og identificering af finansieringskilder. Ingen af de undersøgte LDP'er tog hensyn til de nationale, regionale og lokale midler samt private midler, der kunne bruges - eller allerede blev brugt - til at afhjælpe de samme behov som LDP'erne. Der blev derfor ikke gjort noget forsøg på at kvantificere det finansieringshul, der kunne berettige en ELFUL-finansieret intervention (jf. punkt 20-22).

97

Når der ikke findes en koordineret tilgang, der omfatter alle finansieringsmuligheder, kan det forekomme, at midler erstattes med andre midler, hvilket fører til en uproduktiv anvendelse af de knappe ressourcer. I to af de reviderede medlemsstater var der tegn på, at erstatning af midler med andre midler havde fundet sted, idet de nationale eller regionale budgetter til veje i landdistrikterne var blevet afskaffet eller reduceret, netop da der begyndte at blive ydet støtte til sådanne projekter under LDP'erne (jf. punkt 23 og 24).

98

Retten konstaterede en række gode praksis, men medlemsstaterne kanaliserede ikke systematisk LDP-midlerne til projekter med bevisligt behov for offentlig støtte. Der er derfor risiko for dødvægt, og projekternes resultater kan ikke nødvendigvis tilskrives støtten (jf. punkt 25-30).

99

Der manglede klare afgrænsninger, hvilket i nogle tilfælde førte til skiftende brug af forskellige fonde til at finansiere den samme type infrastruktur og dermed en iboende risiko for unødvendig overlappning af forvaltningsstrukturer (jf. punkt 31 og 32).

100

Fire af de fem reviderede medlemsstater havde oprettet koordineringsstrukturer, men disse fremmede ikke aktivt komplementariteten mellem de forskellige fonde. Der var tilfælde, hvor den manglende komplementaritet med nationale og lokale midler indvirkede negativt på projekternes produktivitet og effektivitet (jf. punkt 33-36).

101

Kommissionen har taget skridt til at forbedre koordineringen mellem EU-fondene i programmeringsperioden 2014-2020, men medlemsstaternes programmeringsdokumenter giver endnu ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at de nye tilgange vil sikre bedre koordinering (jf. punkt 37-41).

Anbefaling 1 - Behovsanalyse og koordinering af finansieringskilder

- a) Medlemsstaterne bør have en koordineret tilgang til støtte til infrastruktur i landdistrikterne, så det sikres, at behovene og finansieringshullerne kvantificeres, og at anvendelsen af LDP-foranstaltninger er berettiget. Denne tilgang bør tage hensyn til de EU-midler, nationale, regionale og lokale midler samt private midler, der kan bruges - eller allerede bliver brugt - til at afhjælpe de samme behov som LDP'et. Medlemsstaterne bør sikre, at LDP-midlerne ikke blot erstatter andre offentlige midler, som er tildelt det samme politikområde, og udvælge projekter, der bevisligt har behov for offentlig støtte og giver merværdi.
- b) Kommissionen bør under varetagelsen af sin rolle i forbindelse med delt forvaltning fremme bedste praksis til mindskelse af risikoen for dødvægt og opfordre medlemsstaterne til ikke blot at bruge LDP-midlerne som erstatning for andre midler, så det sikres, at de anvendte EU-midler tilfører merværdi.
- c) Medlemsstaterne bør gøre bedre brug af de eksisterende koordineringsstrukturer -såsom koordineringsorganer og ordninger for fælles forvaltning, kontrol og overvågning - med henblik på at etablere effektive mekanismer til minimering af finansieringshuller og -overlapninger, i overensstemmelse med de vejledende principper i den fælles strategiske ramme. F.eks. kunne medlemsstaterne prioritere de projekter, der passer bedst ind i de nationale, regionale eller lokale planer for den integrerede infrastrukturudvikling.
- d) Kommissionen bør bygge videre på de første initiativer, der er truffet for at sikre en effektiv koordinering af de forskellige EU-fonde, og foretage en grundig vurdering af komplementariteten mellem de forskellige EU-midler, som medlemsstaterne skal bruge i programmeringsperioden 2014-2020. Kommissionen bør proaktivt tilskynde medlemsstaterne til at trække på deres erfaringer med andre fonde, der støtter infrastruktur (såsom EFRU og Samhørighedsfonden), for at gøre forvaltningen af foranstaltningerne mere effektiv. I forbindelse med den udvidede årlige gennemførelsesrapport, som medlemsstaterne skal indsende i 2019, bør den vurdere koordineringsmekanismernes effektivitet og foreslå forbedringer efter behov.

Konklusioner og anbefalinger

102

I henhold til EU-lovgivningen skal medlemsstaterne fastlægge udvælgelseskriterier. Disse kriterier skal gøre det muligt at prioritere de mest effektive og produktive projekter og afvise projekter, der ikke giver valuta for pengene. Retten konstaterede, at de reviderede medlemsstater ikke havde fastlagt udvælgelseskriterier eller havde fastlagt kriterier, som ikke altid førte til en reel prioritering af projekterne på grundlag af LDP-målene (jf. punkt 43-49).

103

Retten fandt svagheder i medlemsstaternes systemer til vurdering af projektomkostningernes rimelighed. Disse svagheder øger risikoen for, at de offentlige midler ikke bruges på den mest sparsommelige måde. De reviderede medlemsstater anvendte referencepriser og offentlige udbud til at sikre, at omkostningerne var rimelige. Disse værktøjer blev imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang anvendt til at sikre omkostningernes rimelighed, hvilket Retten også har bemærket i tidligere beretninger. Medlemsstaterne anvendte i vidt omfang systemer baseret på referenceprislistes, men systemerne havde alvorlige svagheder, fordi referencepriserne ofte var højere end de priser, markedet reelt fastsætter (f.eks. når der afholdes konkurrencebaserede udbud). I flere tilfælde hindrede de offentlige indkøbsprocedurer fair konkurrence og rimelige omkostninger (jf. punkt 50-54).

104

De reviderede medlemsstater håndhævede generelt den forpligtelsesperiode på fem år, som skal sikre investeringernes bæredygtighed, og som for de fleste projekters vedkommende i praksis var meget kortere. For nogle projekter fastsatte tre af de reviderede medlemsstater længere forpligtelsesperioder, der passede bedre til investeringernes levetid. Men ingen af de reviderede medlemsstater bad støttemodtagerne om at indsende en detaljeret vedligeholdelsesplan og afsætte et budget til vedligeholdelse (jf. punkt 55-60).

105

For at gøre ELFUL-finansiering attraktiv for potentielle støttemodtagere og give projekterne mulighed for hurtigt at blive til gavn for landdistrikterne må de administrative procedurer ikke være for lange og besværlige. To af de reviderede medlemsstater havde ikke fastsat frister for behandlingen af projektansøgninger og betalingsanmodninger, og de tre andre overskred langt de fastsatte frister, især i forbindelse med tilskudsansøgninger (jf. punkt 61-65).

106

I den første del af programmeringsperioden 2007-2013 tilskyndede Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad medlemsstaterne til at følge principperne om valuta for pengene (sparsommelighed, produktivitet og effektivitet), f.eks. ved at fastlægge udvælgelseskriterier, der prioriterer de mest omkostningseffektive projekter, anvende hensigtsmæssige referencepriser og sikre fair og konkurrencebaserede offentlige udbud. Kommissionen har dog foreslået en række forbedringer med henblik på programmeringsperioden 2014-2020 (jf. punkt 66-72).

Anbefaling 2 - Forvaltning af foranstaltningerne

- a) Medlemsstaterne bør fastlægge kriterier og anvende dem ensartet for at sikre, at de mest omkostningseffektive projekter udvælges - dvs. de projekter, der potentielt kan levere det største bidrag til opfyldelse af LDP-målene pr. omkostningsenhed (f.eks. projekter, der leverer den højeste stigning i bedrifternes produktivitet eller de største vandbesparelser pr. omkostningsenhed i de områder, der er hårdest ramt af vandmangel). Disse udvælgelsessystemer bør systematisk fastsætte et minimum-pointtal for projekternes kvalitet.
- b) Med hensyn til effektiv kontrol af omkostningernes rimelighed bør Kommissionen og medlemsstaterne gennemføre anbefalingerne i Revisionsrettens særberetning om dette emne³⁹. Særlig i forbindelse med infrastrukturprojekter bør medlemsstaterne sikre, at projekternes omkostningsoverslag er baseret på ajourførte prisoplysninger, der afspejler de faktiske markedspriser, og at de offentlige udbud er fair og gennemsigtige og fremmer reel konkurrence.
- c) Medlemsstaterne bør tage hensyn til de støttede investeringers levetid, når de fastslægger krav og kontroller vedrørende bæredygtighed.
- d) Medlemsstaterne bør fastsætte og overholde en rimelig tidsramme for behandlingen af projektansøgninger og betalingsanmodninger.

107

De 32 reviderede projekter leverede generelt de forventede fysiske output, f.eks. nye eller istandsatte veje, vandforsyningssystemer og kloaksystemer eller forbedrede skolefaciliteter. Retten konstaterede imidlertid, som i tidligere beretninger⁴⁰, at der manglede oplysninger om projektresultaterne, eller at oplysningerne ikke var pålidelige nok til, at der kunne drages en konklusion om foranstaltningernes effektivitet. Enten var der ikke indsamlet meningsfulde data om resultaterne, eller også var dataene baseret på støttemodtagernes udtalelser eller skøn uden direkte forbindelse til de finansierede projekter.

108

20 af de 32 undersøgte projekter havde ingen overordnede og specifikke mål, der kunne måles. I de tilfælde, hvor Retten kunne identificere målbare mål, var der ingen eller kun ringe sikkerhed for, at de rapporterede data var pålidelige, og der var kun begrænset dokumentation for positive resultater i de få projekter, som der forelå resultatdata for. Flere af de projekter, der skulle forbedre livskvaliteten for befolkningen på landet, medregnede f.eks. hele kommunens befolkning under indikatoren »Befolkning i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser«, selv om de nye faciliteter såsom veje i fjerntliggende egne kun blev brugt af et begrænset antal personer (jf. punkt 77-83).

39 Jf. særberetning nr. 22/2014.

40 Jf. særberetning nr. 8/2012, 1/2013, 6/2013 og 12/2013.

Konklusioner og anbefalinger

109

Kommissionen har foreslået ændringer med henblik på programmeringsperioden 2014-2020. Men svaghederne i indikatorernes kvalitet og den sene start på gennemførelsen af foranstaltningerne vil sandsynligvis indvirke på overvågnings- og evalueringsprocessen (jf. punkt 84-89). Fordi der mangler rettidige, relevante og pålidelige oplysninger om resultaterne, er det vanskeligt at træffe beslutninger om den fremtidige politik og fastlægge de bedste metoder til at nå målene for infrastrukturinvesteringerne i landdistrikterne, og Kommissionen får sværere ved at opfylde sin ambition om at forvalte budgettet med fokus på resultater og sikre, at hver eneste euro bruges fornuftigt.

Anbefaling 3 - Overvågning, evaluering og feedback

- a) I programmeringsperioden 2014-2020 bør Kommissionen og medlemsstaterne indsamle rettidige, relevante og pålidelige data, der giver nyttige oplysninger om resultaterne af de finansierede projekter og foranstaltninger. Disse oplysninger bør gøre det muligt at drage konklusioner om de anvendte midlers produktivitet og effektivitet, identificere de foranstaltninger og typer af infrastrukturprojekter, der bidrager mest til at opfylde EU-målene, og danne et solidt grundlag for at forbedre forvaltningen af foranstaltningerne.
- b) Medlemsstaterne bør sørge for, at der opstilles klare og specifikke mål for de projekter, som der afsættes midler til. Målene bør så vidt muligt kvantificeres, så det bliver lettere at gennemføre og overvåge projekterne og at give forvaltningsmyndighederne nyttig feedback.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Augustyn KUBIK, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 16. december 2015.

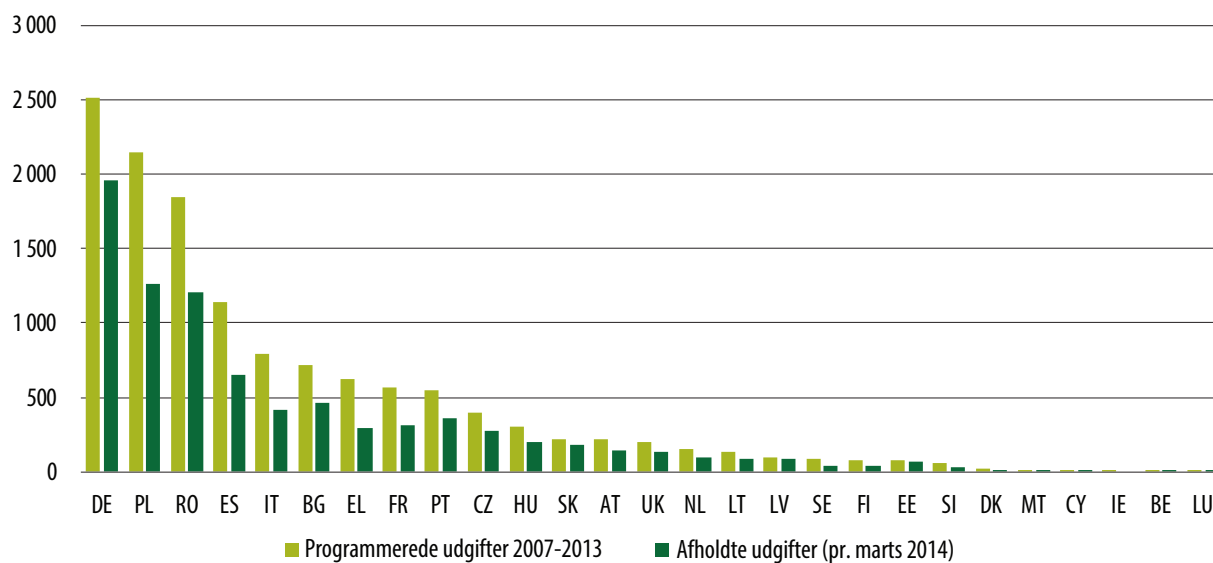
På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

EU-midler til infrastrukturforanstaltning 125, 321, 322 og 323 - programmeret og brugt i programmeringsperioden 2007-2013

millioner euro



Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data på hjemmesiden for det europæiske netværk for landdistriktsudvikling: »Financial and physical indicators« (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.html).

Bilag II

Oversigt over de reviderede projekter

Medlemsstat	Foranstaltning	Projektskrivelse	Støtteberettigede omkostninger (afrundede beløb) (euro)	LDP-støtte som % af de støtteberettigede omkostninger	Forsinkelser (måneder)	Finansieringsdato	Slutdato	Målbare resultatmål?	Projekresultater da revisionsbesøget fandt sted (okt. 2014 - feb. 2015)
Tyskland (Sachsen)	125	Reparation af 1,4 km skovvej	100 000	80 %	-	15.5.2009	10.10.2009	1 000 m ³ tømmerhugst på fem år	3 936 m ³ tømmerhugst på fire år
	321	Nødtrappe og udvidelse af grundskole	35 000	100 %	-	8.5.2012	5.9.2012	Nej	Bedre sikkerhed for 75 elever og 6 lærere
	321	Udvidelse af dagplejecenter	145 000	100 %	6	30.9.2011	24.10.2012	Reduktion af energiforbrug	Energibesparende tiltag gennemført
	321	Reparation af 1,6 km vej	130 000	85 %	-	11.3.2011	22.7.2011	Direkte støttemodtagere: 12 husholdninger, 3 firmaer, 2 bedrifter	Direkte støttemodtagere: 12 husholdninger, 3 firmaer, 2 bedrifter
	321	Reparation af 1 km vej	110 000	85 %	-	4.4.2011	2.9.2011	Nej	Ikke kvantificeret
	322	Reparation af 0,175 km vej og 0,252 km fodgængerpassage	115 000	89 %	-	26.3.2009	17.11.2009	Direkte støttemodtagere: 12 husholdninger, 3 offentlige bygninger	Direkte støttemodtagere: 12 husholdninger, 3 offentlige bygninger
	322	Reparation af 1,6 km vej	760 000	85 %	-	17.8.2010	15.8.2011	Direkte støttemodtagere: 170 husholdninger, 6 firmaer, 2 offentlige bygninger	Direkte støttemodtagere: 170 husholdninger, 6 firmaer, 2 offentlige bygninger

Bilag II

Medlemsstat	Foranstaltning	Projektbeskrivelse	Støtteberettigede omkostninger (afrundede beløb) (euro)	LDP-støtte som % af de støtteberettigede omkostninger	Forsinkelse (måneder)	Finansieringsdato	Slutdato	Målbare resultatmål?	Projektresultater da revisionsbesøget fandt sted (okt. 2014 - feb. 2015)
Italien (Sicilien)	125	Anlæggelse af 2,7 km vej og reparation af 2,6 km vej	1 330 000	80 %	4	25.2.2010	16.1.2013	Nej	Ikke kvantificeret
	125	Anlæggelse af 3,3 km vej	1 060 000	80 %	6	30.12.2010	21.3.2013	Nej	Ikke kvantificeret
	125	Anlæggelse af 3,3 km vej og reparation af 2,2 km vej	1 350 000	80 %	4	31.8.2010	23.8.2012	Nej	Stigning i antallet af dyr: +26 % i 2010-2014
	125	Anlæggelse af 2,8 km vej og reparation af 1 km vej	960 000	80 %	2	21.12.2010	19.10.2012	Nej	Stigning i antallet af turister: +28 %; stigning i antallet af dyr: +38 % i 2011-2013
	125	Udskiftning af 4 km rør til 390 landbrugere	1 760 000	100 %	-	10.11.2011	8.1.2014	Nej	Ikke kvantificeret
	321	Fornylse af akvæduktnet og vandtank	130 000	100 %	-	30.3.2012	13.1.2014	Nej	Vandtabsreduktion på 10-15 %
	322	Fornylse af landsbybrønd	160 000	100 %	-	3.7.2012	19.6.2013	Nej	Ikke kvantificeret
	322	Fornylse af den centrale plads i en landsby (bygninger + drikkevandsfontæne)	810 000	100 %	3	22.11.2011	15.2.2014	Nej	Ikke kvantificeret

Bilag II

Medlemsstat	Foranstaltning	Projektbeskrivelse	Støtteberettigede omkostninger (afrundede beløb) (euro)	LDP-støtte som % af de støtteberettigede omkostninger	Forsinkelser (måneder)	Finansieringsdato	Slutdato	Målbare resultatmål?	Projektræsultater da revisionsbesøget fandt sted (okt. 2014 - feb. 2015)
Polen	125	Forbedring af pumpestation til beskyttelse mod oversvømmelse	800 000	75 %	5	17.11.2010	25.6.2012	Bedre beskyttelse af 320 ha mod oversvømmelse	Bedre beskyttelse af 320 ha mod oversvømmelse
	321	Genopbygning og udvidelse af et spildevandsanlæg	2 500 000	40 %	-	16.12.2009	28.8.2012	Opfyldelse af de lovbestemte krav til vandkvaliteten	172 nye brugere angiveligt tilsluttet, men der var ingen dokumentation; udnyttelsesgraden faldet fra 81 % i 2012 til 71 % i 2014; de lovbestemte krav til vandkvaliteten opfyldt
	321	Anlæggelse af 4,5 km vandforsyning og 2,8 km kloaknet	300 000	75 %	-	11.8.2011	9.8.2012	Nej	Henholdsvis 160 brugere (vandforsyning) og 150 brugere (kloak) angiveligt tilsluttet, men der var ingen dokumentation
	321	Anlæggelse af 8,9 km kloaknet og reparation af 1,7 km vandforsyningsnet	800 000	50 %	2	16.12.2009	31.12.2012	Nej	48 nye brugere angiveligt tilsluttet, men der var ingen dokumentation
	322/323	Renovering af kulturcenter, parkeringsområde, udstyr til fodboldbane	95 000	75 %	-	14.8.2009	31.12.2011	Nej	Ikke kvantificeret

Bilag II

Medlemsstat	Foranstaltning	Projektbeskrivelse	Støtteberettigede omkostninger (afrundede beløb) (euro)	LDP-støtte som % af de støtteberettigede omkostninger	Forsinkelser (måneder)	Finansieringsdato	Slutdato	Målbare resultatmål?	Projektresultater da revisionsbesøget fandt sted (okt. 2014 - feb. 2015)
Rumænien	125	Reparation af 7,4 km vej	800 000	100 %	2	1.12.2010	22.10.2012	Nej	De direkte resultater ikke kvantificeret; antallet af støttede bedrifter i området steg fra 58 i 2012 til 72 i 2014
	322	Reparation af 18,5 km vej og opførelse af et fritidshjem til 10 børn	2 400 000	100 %	8	17.6.2010	13.12.2012	7 nye arbejdspladser; 10 børn i fritidsordningen	Ingen nye arbejdspladser; 16 børn i fritidsordning
	322	Anlæggelse af 15 km vandforsyningsnet, 14,5 km kloaknet og spildevandsanlæg	2 190 000	100 %	10	28.8.2008	23.6.2011	575 nye tilslutninger til kloaknettet	628 nye tilslutninger til kloaknettet; bedre vandkvalitet
	322	Anlæggelse af 0,93 km vej og 21 km kloaknet	1 270 000	100 %	-	25.9.2008	16.5.2011	1 725 nye tilslutninger til kloaknettet	802 nye tilslutninger til kloaknettet
	322	Reparation af 4 km vej, anlæggelse af 14 km kloaksystem, renovering af rådhus og renovering af dagplejecenter til 12 børn	1 770 000	100 %	16	22.7.2009	28.5.2012	871 nye tilslutninger til kloaknettet, 8 nye arbejdspladser, 12 børn i dagplejecentret	327 nye tilslutninger til kloaknettet, ingen nye arbejdspladser, 12 børn i dagplejecentret

Bilag II

Medlemsstat	Foranstaltning	Projektbeskrivelse	Støtteberettigede omkostninger (afrundede beløb) (euro)	LDP-støtte som % af de støtteberettigede omkostninger	Forsinkelser (måneder)	Finansieringsdato	Slutdato	Målbare resultatmål?	Projektresultater da revisionsbesøget fandt sted (okt. 2014 - feb. 2015)
Spanien (Extremadura)	125	Reparation af 1,3 km kunstvandingskanal og udskiftning af 7 pumper/filtre	800 000	90 %	-	29.8.2013	29.8.2014	Nej	Ikke kvantificeret
	125	Anlæggelse af 144,6 km ikkeasfalterede veje til 1 629 landbrugere	7 910 000	100 %	-	23.2.2009	21.1.2011	Nej	Ikke kvantificeret
	125	Reparation af to veje på 6,4 km + 14,8 km	1 420 000	100 %	-	25.9.2012	22.1.2013	Nej	22 % fald i antallet af turister de to første år efter anlægsarbejderne (2013-2014) i forhold til det gennemsnitlige antal i perioden 2007-2012
	125	Reparation af 18,2 km vej	630 000	100 %	-	11.2.2013	2.2.2014	Nej	Ikke kvantificeret
	323	Skiltning på stier	120 000	100 %	-	2.7.2013	30.5.2014	Nej	Ikke kvantificeret
	323	Fornylse af sti/cykelsti	120 000	100 %	-	29.5.2013	8.5.2014	Nej	Ikke kvantificeret
	413	Anskaffelse af møbler og udstyr til ældreboliger	175 000	100 %	-	1.8.2011	23.3.2012	Plads til 30 beboere mere	Plads til 30 beboere mere

Resumé

III

Medlemsstaterne blev opfordret til at medtage de vigtigste landdistrikter, som skulle udvikles, i deres landdistriktsprogrammer (LDP'er). LDP'erne skulle kortlægge de områder, hvor anvendelsen af EU-støtte til udvikling af landdistrikterne tilfører størst merværdi. Medlemsstaterne skulle vælge de operationer, det var mest relevant at finansiere. ELFUL har gjort det muligt at finansiere investeringer, der i modsat fald muligvis ikke var blevet finansieret.

III - Første led

I programmeringsperioden 2007-2013 blev medlemsstaterne anmodet om at begrunde deres investeringsprioriteter på baggrund af en SWOT-analyse af behovene. I programmeringsperioden 2014-2020 er bestemmelserne om strategisk programmering og en effektiv koordinering af anvendelsen af forskellige fonde blevet styrket. Risikoen for dødvægt skal vurderes fra sag til sag, afhængigt af den pågældende investeringstype og de lokale investeringsvilkår.

III - Andet led

Udvælgelseskriterier og udvælgelsesprocedurer defineres af medlemsstaterne. I programmeringsperioden 2007-2013 mindede Kommissionen ved flere lejligheder medlemsstaterne om forpligtelsen til at opstille reelle udvælgelseskriterier og til at anvende udvælgelsesprocedurerne korrekt. For at hjælpe medlemsstaterne med at undgå svagheder i anvendelsen af udvælgelseskriterier har Kommissionen udarbejdet vejledning om støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier for programmeringsperioden 2014-2020.

III - Tredje led

De oplysninger, der er tilgængelige via overvågnings- og evalueringssystemet (f.eks. midtvejsevalueringer), gav, selv om de var ufuldstændige og muligvis ikke altid helt pålidelige, et godt overblik over gennemførelsen af landdistriktsprogrammer (LDP'er). I forbindelse med flerårige programmer kan visse resultater, f.eks. bruttoværditilvækst og virkninger, først vurderes korrekt godt inde i programmeringsperioden og efterfølgende. Disse virkninger kan først måles et godt stykke tid efter gennemførelsen. For de fleste interventioners vedkommende var dette endnu ikke tilfældet på tidspunktet for gennemførelsen af midtvejsevalueringen. Visse af programmernes resultater og virkninger kunne derfor endnu ikke måles i modsætning til udgifter eller output.

IV

Kommissionen har udstedt grundlæggende vejledning for programmeringsperioden 2007-2013 for at bistå medlemsstaterne med at udarbejde deres LDP'er.

For programmeringsperioden 2014-2020 har Kommissionen udstedt en mere omfattende vejledning om betingelser for støtteberettigelse, udvælgelseskriterier og investeringer.

V a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

V b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er begyndt at gennemføre den.

Ved etableringen af den retlige ramme for programmeringsperioden 2014-2020 har Kommissionen truffet de nødvendige foranstaltninger for at forbedre koordineringen mellem forskellige fonde af støtte til infrastruktur i landdistrikterne. I Kommissionens forskellige tjenestegrene er der fokus på koordineringen af og komplementariteten mellem EU-fondene på strategisk nationalt og regionalt niveau. Det er imidlertid de nationale og regionale myndigheders opgave at sikre denne koordinering og komplementaritet på foranstaltnings- og projektniveau i forbindelse med gennemførelsen af programmerne.

Kommissionen vil regelmæssigt overvåge og vurdere gennemførelsen i medlemsstaterne inden for den fastsatte ramme for overvågning og rapportering.

V c)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

V d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, men i lyset af den begrænsede værdi af at vurdere foranstaltninger isoleret mener Kommissionen, at denne vurdering bør foretages på de fokusområder, som afspejler politiske mål. Kommissionen understreger desuden evalueringens betydning for fortolkningen og analysen af de indsamlede data med henblik på at drage konklusioner om produktivitet og effektivitet.

V e)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Bemærkninger

Kommissionens fælles svar på punkt 20-22

I programmeringsperioden 2007-2013 blev medlemsstaterne anmodet om at begrunde deres investeringsprioriteter på baggrund af en SWOT-analyse og afdækning af behov. I programmeringsperioden 2014-2020 er bestemmelserne om strategisk programmering og en effektiv koordinering af anvendelsen af forskellige fonde blevet styrket.

Koordineringen skulle sikres på nationalt og/eller regionalt plan. Medlemsstaterne og/eller regionerne har i fællesskab vurderet behovet for komplementaritet på grundlag af afgrænsningen. Der er ofte blevet anvendt en integreret tilgang på regionalt og lokalt plan for at optimere EU-medfinansieringen.

23

Baseret på erfaringerne fra programmeringsperioden 2007-2013 styrker den retlige ramme for programmeringsperioden 2014-2020 en strategisk tilgang til programmering og øger komplementariteten mellem EU-midler og nationale midler.

24

Interventionerne under LDP'erne medfinansieres af Kommissionen og medlemsstaterne. I lyset af knapheden på nationale finansielle ressourcer har ELFUL givet medlemsstaterne og regionerne mulighed for at finansiere interventioner i landdistrikter, der i modsat fald muligvis ikke var blevet finansieret, til gavn for lokalbefolkningen.

Tekstboks 2 - Italien (Sicilien)

Ifølge de sicilianske myndigheder havde regionen ingen nationale eller regionale ressourcer til at finansiere strukturinvesteringer. I lyset heraf har ELFUL givet regionen mulighed for at finansiere interventioner i landdistrikter, der i modsat fald muligvis ikke var blevet finansieret.

Tekstboks 2 - Tyskland (Sachsen)

Erstatningen af offentlige midler, f.eks. i Sachsen, skyldes, at budgetudgifterne i Tyskland er baseret på princippet om etårige budgetter, og at LDP er et flerårigt program (syv år), der gennemføres i overensstemmelse med »n+2«-reglen.

25

Erstatningen af offentlige midler med ELFUL-midler på projektniveau betyder ikke nødvendigvis, at der ikke er nogen ekstra effekt på resultatet. Det er ikke påvist på grundlag af de reviderede projekter, at ELFUL-foranstaltningerne ikke har støttet investeringer, der ikke opnående et tilstrækkeligt afkast til at berettigede de samlede investeringsomkostninger.

26

Det er ikke et lovkrav, at støttesatser skal fastsættes på grundlag af en økonomisk analyse. En række medlemsstater begrundede imidlertid behovet for LDP-intervention og foretog makroøkonomiske analyser:

- Det sicilianske LDP indeholder en analyse af landbrug, skovbrug og landdistrikter og identificerer relevante behov.
- Det rumænske LDP indeholder en beskrivelse af behovet for infrastrukturinvesteringer, herunder kvantificering af en række behov. Medfinansieringssatserne blev fastsat på aksenniveau under hensyntagen til makroøkonomiske kriterier.

Se Kommissionens fælles svar på punkt 20-22.

29

Projekter kan finansieres via ELFUL-støtte og/eller nationale midler. Dette betyder ikke, at nogle projekter ville være blevet gennemført, selv uden LDP-midlerne. Efter Kommissionens opfattelse er passende udvælgelseskriterier et afgørende middel til at sikre en effektiv målretning af støtte. Kontrollen af de enkelte ansøgers finansielle kapacitet bør ikke pålægge forvaltningsmyndighederne en uforholdsmæssig stor administrativ byrde.

Tekstboks 4

For Siciliens vedkommende har de italienske myndigheder identificeret dobbeltfinansiering, og de pågældende projekter er derfor blevet udelukket fra støtte under LDP.

31

Fastlæggelse af afgrænsningskriterier er en af metoderne til at undgå dobbeltfinansiering. Overlapning mellem offentlige midler tillades imidlertid, så længe dobbeltfinansiering af samme poster undgås, da det ikke nødvendigvis indebærer, at de forskellige interventioner ikke tilfører nogen merværdi.

31 Første led

I henhold til artikel 56 i forordning (EF) nr. 1698/2005 finansierer ELFUL kun oprettelse af »basale tjenester«, herunder »infrastruktur af beskeden omfang«. Derfor blev der fastsat et loft for disse projekttyper i LDP'et for Sachsen. Dette betyder imidlertid ikke, at EFRU ikke kan støtte integrerede projekter.

31 Andet led

De afgrænsningskriterier, som Sicilien fastsatte i LDP'et, er klare og tillader ikke overlapning mellem offentlige midler. Forvaltningsmyndigheden er ansvarlig for gennemførelsen af den behørig kontrol for at sikre, at afgrænsningen respekteres.

31 Tredje led

Det polske LDP for 2007-2013 indeholder afgrænsningsregler vedrørende:

- a) projekttypen: f.eks. bredbåndsinfrastruktur for EFRU og »slutpunktet« for ELFUL
- b) lokalisering: f.eks. bredbånd i »hvide« landdistrikter (f.eks. uden bredbåndsadgang).

Dette betyder, at det enkelte projekt til enhver tid kun kan finansieres fra en enkelt kilde.

32

I artikel 60 i forordning (EF) nr. 1698/2005 henvises kun til forpligtelsen til at opstille kriterier for afgrænsning af operationer, der støttes via EU-støtteinstrumenter. Forvaltningen af nationale fonde og etableringen af nationale/regionale koordineringsstrukturer henhører under medlemsstaternes ansvar. Overlapningen mellem EU-midler og nationale midler på et givent område bringer ikke komplementariteten i fare, så længe dobbeltfinansiering af den samme operation undgås.

33

Flere medlemsstater traf foranstaltninger til at sikre komplementaritet mellem fondene:

- Rumænien har etableret en mekanisme til fremme af komplementaritet.
- Italien har fastlagt en ramme, inden for hvilken alle EU-støttede regionale programmer kan operere i synergi for at opnå fælles mål.

35

Koordineringen skulle sikres på nationalt og/eller regionalt plan. Medlemsstaterne og/eller regionerne har i fællesskab vurderet behovet for komplementaritet på grundlag af afgrænsningen. Der er ofte blevet anvendt en integreret tilgang på regionalt og lokalt plan for at optimere EU-medfinansieringen.

36

For Rumæniens vedkommende betyder dette enkelte eksempel ikke, at der ikke er komplementaritet mellem fondene.

For Siciliens vedkommende har Kommissionen anmodet regionen om at præcisere i udkastet til LDP for 2014-2020, at der ikke kan ydes støtte til genetablering af veje, som er forfaldet på grund af manglende regelmæssig vedligeholdelse, eller til nye veje i områder, hvor de eksisterende veje er forfaldet på grund af manglende vedligeholdelse.

38

I perioden 2007-2013 kunne programmer kun godkendes på grundlag af behovsanalyser, der på tilfredsstillende vis understøttede medlemsstaternes strategiske valg. Der kan kun accepteres overlapninger af midler for samme type operationer, såfremt det ikke indebærer dobbeltfinansiering af de samme foranstaltninger.

I perioden 2007-2013 blev der opstillet afgrænsningskriterier for at sikre komplementaritet mellem Fællesskabsstøtteinstrumenter.

Se også Kommissionens svar på punkt 20-22.

40

Erstatning betyder ikke nødvendigvis, at de forskellige fonde ikke tilfører nogen merværdi. Erstatning var nødvendig i nogle tilfælde på grund af knappe offentlige ressourcer i mange medlemsstater og regioner.

41

Der tages højde for komplementariteten mellem de forskellige fondes intervention i partnerskabsaftalerne og i de operationelle programmer og i programmerne for udvikling af landdistrikterne.

Den rumænske partnerskabsaftale indeholder oplysninger om synergier mellem forskellige fonde og nærmere oplysninger om koordineringsmekanismer. I faktabladene for de enkelte foranstaltninger har Rumænien angivet mulig komplementaritet og koordinering med andre fonde.

Spørgsmålet om komplementaritet er blevet drøftet indgående med medlemsstaterne under forhandlingerne om LDP'erne for 2014-2020. Kommissionen har givet medlemsstaterne passende vejledning om disse spørgsmål.

I udkastet til LDP for 2014-2020 for Sicilien, som var i godkendelsesfasen på tidspunktet for revisionen, redegøres for mekanismerne til fremme af komplementaritet mellem de forskellige EU-fonde.

Tekstboks 7 – Italien (Sicilien)

De gældende betingelser for støtteberettigelse og udvælgelseskriterier er defineret i det sicilianske LDP, der er godkendt af Kommissionen. Der bør ikke stilles støtteberettigelsesbetingelser i indkaldelsen af forslag, der rækker ud over de betingelser, som er defineret i LDP'et. Regionen bør heller ikke gennemføre LDP-foranstaltninger på grundlag af kriterier, der ikke er opstillet i faktabladet for den pågældende foranstaltning som beskrevet i LDP'et. Det henhører under forvaltningsmyndighedens ansvar at sikre en korrekt gennemførelse af programmet.

45

Det forventes, at de identificerede svagheder afhjælpes i LDP'erne for 2014-2020. I henhold til artikel 49 i forordning (EU) nr. 1305/2013 skal udvælgelseskriterierne anvendes efter en åben og veldokumenteret procedure. Det anføres udtrykkeligt i Kommissionens vejledning om støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier for LDP'erne for 2014-2020, at udvælgelseskriterierne bør anvendes, selv om forvaltningsmyndigheden er den eneste støttemodtager.

47

I Polen var støttemodtagerne af denne foranstaltning regionale organer med ansvar for vandinfrastruktur, der bl.a. er ansvarlige for en korrekt udvælgelse af projekter.

48

Det henhører under medlemsstaterne og regionerne at sikre, at udvælgelseskriterierne anvendes korrekt for at sikre, at der kun ydes støtte til projekter af bedste kvalitet under ELFUL. Kommissionen har givet medlemsstaterne vejledning om anvendelsen af passende udvælgelseskriterier.

Tekstboks 9 – Italien (Sicilien)

På mødet i overvågningsudvalget i juni 2013 underrettede forvaltningsmyndigheden Kommissionen om den korrekte anvendelse af alle de opstillede udvælgelseskriterier i LDP'et. Derudover var der fastlagt en minimumsgrænse for opnåede point i alle nye indkaldelser af forslag efter juni 2013 vedrørende foranstaltninger under akse 1 og 3 for yderligere at sikre kvaliteten af de udvalgte projekter.

50

Kommissionen har udstedt vejledning om omkostningernes rimelighed, hvor der bl.a. er fokus på behovet for at foretage en risikobaseret kontrol på grundlag af de pågældende beløb og støtteintensiteter.

51

I sin vejledning om kontrol og sanktioner i forbindelse med udvikling af landdistrikterne opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at etablere pålidelige prisdatabaser og til om muligt at supplere dette system med sammenligning af tilbud og ekspertudtalelser.

Tekstboks 11 – Spanien (Extremadura)

I forbindelse med godkendelsen af LDP'et for 2014-2020 for Extremadura rejste Kommissionen spørgsmålet om direkte tildeling af støtte til statsejede virksomheder, navnlig med hensyn til begrundelsen for priser. Det forventes, at denne svaghed afhjælpes i LDP'et for 2014-2020.

56

Selv om indførelse af krav om indsendelse af en vedligeholdelsesplan kan anses for at være god praksis i forbindelse med visse investeringer, er det ikke et retskrav.

57

Kommissionen har ligeledes identificeret denne risiko, og på baggrund af rettens specifikke konklusioner om dette spørgsmål er der blevet taget højde for risikoen i den rumænske handlingsplan for fejlprocenter.

58

LDP'et for 2014-2020 for Sicilien var ikke godkendt på tidspunktet for revisionen. Efter forhandlingerne med de regionale myndigheder er det blevet besluttet, at omkostningerne til disse projekter ikke vil blive støttet under LDP'et for 2014-2020.

60

I henhold til artikel 71 i forordning (EU) nr. 1303/2013 indledes perioden på fem år i programmeringsperioden 2014-2020 ikke på tidspunktet for godkendelse af ansøgningen, men først på tidspunktet for den endelige betaling til støttemodtageren.

61

Under forhandlingerne om programmeringsperioden for 2014-2020 opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at fremskynde de administrative processer, således at støttemodtagerne kan gennemføre operationerne fra begyndelsen af programmeringsperioden.

62

Selv om fastsættelse af administrative frister kan anses for at være god praksis, er der ingen retlige bestemmelser, som bemyndiger Kommissionen til at tvinge medlemsstaterne til at fastsætte sådanne frister.

63

Medlemsstaterne er blevet gjort opmærksom på betydningen af en rettidig gennemførelse af foranstaltningerne for at sikre en vellykket gennemførelse af programmerne og en effektiv anvendelse af EU-midler under de årlige statusmøder og møderne i overvågningsudvalget.

67

Under sine revisioner har Kommissionen identificeret svagheder, der minder om dem, Retten har konstateret, såsom uoverensstemmelser i forbindelse med udvælgelse af projekter, omkostningernes rimelighed eller manglende overholdelse af bestemmelser om offentlige udbud. På baggrund af resultaterne af disse revisioner forpligtede de reviderede medlemsstater sig til at træffe korrigerende foranstaltninger for at forbedre resultaterne på ovennævnte områder.

70

Den eneste udestående ændring af den (nationale) lovgivning om offentlige udbud i Polen trådte i kraft den 19. oktober 2014. Kommissionen vurderer lovgivningen i øjeblikket.

Rumænien udarbejdede en styrket handlingsplan for disse forhåndsbetingelser i 2015 i samarbejde med Kommissionens tjenestegrene. Denne blev vedtaget af de rumænske myndigheder den 9. juli 2015 og gennemføres i øjeblikket i alle programmerne for ESI-fondene.

71

Vurderingen af omkostningernes rimelighed er i vidt omfang omhandlet i vejledningen om kontrol og sanktioner i forbindelse med udvikling af land-distrikterne, der ligeledes omfatter oplysninger om anvendelsen af referencepriser.

72

Infrastrukturprojekterne skal sikre, at der i de første fem år efter den endelige betaling ikke sker en væsentlig ændring, der berører projekternes art, mål eller gennemførelsesvilkår, som ville føre til underminering af deres oprindelige mål. Dette skal efterprøves ved efterfølgende kontrol på grundlag af stikprøver, jf. artikel 52 i forordning (EU) nr. 809/2014.

Kommissionens fælles svar på punkt 79 og 81

I programmeringsperioden 2007-2013 var den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) et nyt element. En række medlemsstater havde brug for en indlæringsperiode til at sætte sig ind i metoden for dataindsamling, behandling eller anvendelse af evalueringsresultaterne.

Oplysningerne via overvågnings- og evalueringssystemet var, selv om de var ufuldstændige og muligvis ikke altid helt pålidelige, nemmest tilgængelige i denne fase under hensyntagen til finansielle og praktiske begrænsninger. Kommissionen har foreslået løsninger på en række problemer forbundet med overvågnings- og evalueringssystemet for programmeringsperioden 2014-2020, men der vil imidlertid altid være behov for at finde en balance mellem fordelene ved overvågning og evaluering og de hermed forbundne omkostninger og administrative byrder.

80

I sine revisionsskrivelser til medlemsstaterne vedrørende de årlige statusrapporter har Kommissionen opfordret myndighederne til at fremskynde kvantificeringen af indikatorerne.

Tekstboks 15

Det forhold, at der kun bor nogle få hundrede mennesker i en landsby, hvor der bygges en vej, siger ikke noget om, hvor mange der rent faktisk bruger eller kan bruge vejen. Det er ikke kun befolkningen i landdistrikter, der modtager bedre tjenesteydelser.

Dobbelttællingen af befolkningen i landdistrikter i forbindelse med foranstaltning 321 (landsbyfornyelse) var tilsigtet og er et resultat af den anvendte metode.

83

Der er ikke noget lovkrav om fastlæggelse af kvantificerede mål for de enkelte projekter. I henhold til CMEF skal forvaltningsmyndigheden fastsætte LDP-mål.

Som anført i bilag II til beretningen havde fire ud af fem polske projekter kvantificerbare resultater, og den eneste undtagelse vedrørte kultur- og sportsinfrastruktur.

85

I det fælles overvågnings- og evalueringssystem (CMES) for 2014-2020 vil den nye resultatindikator »Ændring i landbrugsproduktionen på støttede bedrifter/årsarbejdsenheder« blive vurderet af eksperterne evaluatore i 2017, 2019 og i de efterfølgende evalueringer. Efter Kommissionens opfattelse er denne hyppighed passende under hensyntagen til cost-benefit-forholdet for sådanne evalueringer.

86

De to indikatorer i CMES for 2014-2020 (output- og resultatindikatorerne »Indbyggere, som nyder godt af forbedrede tjenesteydelser eller forbedret infrastruktur«) supplerer hinanden. De måler brutto- og nettoantallet af indbyggere, som nyder godt af operationerne.

87

Der vil blive foretaget en vurdering af virkningerne af foranstaltningerne i forhold til de programmål, de bidrager til. Målene defineres for fokusområder, hvor målene fastsættes på forhånd. Programmernes fremskridt i retning af at nå disse mål overvåges regelmæssigt. Denne tilgang afspejler en resultatorienteret strategi og giver bedre mulighed for at håndtere de kombinerede virkninger af foranstaltningerne i forhold til relevante mål.

Medlemsstaterne kan opstille yderligere programspecifikke indikatorer for en række centrale foranstaltninger. Dette bør imidlertid ikke kræves systematisk for alle foranstaltninger af hensyn til nødvendigheden af at holde overvågnings- og evalueringsomkostninger på et rimeligt niveau. Ved de efterfølgende evalueringer vil resultaterne for hver enkelt foranstaltning/delforanstaltning blive nærmere undersøgt.

De indikatorer, der er fastlagt i lovgivningen eller af medlemsstaterne, er desuden kun udgangspunktet for en evaluering. Evaluatorene kan indsamle yderligere oplysninger, f.eks. gennem casestudier.

88

Midtvejsevalueringen gav ikke et godt overblik over gennemførelsen af LDP'erne. For flerårige programmer såsom LDP'erne kan visse resultater (f.eks. bruttoværditilvækst) og virkninger imidlertid først vurderes behørigt og måles et godt stykke tid efter gennemførelsen.

89

Overvågnings- og evalueringssystemet for 2014-2020 indeholder en række forbedringer sammenholdt med den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) for 2007-2013:

- Midtvejsevalueringerne erstattes af udvidede årlige gennemførelsesrapporter med evalueringresultater. I den første udvidede årlige gennemførelsesrapport i 2017 vil der være fokus på spørgsmål vedrørende programstyring, og den anden rapport i 2019 vil indeholde en foreløbig vurdering af LDP'ets virkninger.
- Medlemsstaterne skal udøve evalueringsaktiviteter i hele programmeringsperioden i overensstemmelse med evalueringsplanen i LDP'et.
- Vurderingen og rapporteringen af politikens resultater og virkninger vil blive mere hensigtsmæssigt knyttet til LDP'ets gennemførelsesfase.

Konklusioner og anbefalinger

93

Medlemsstaterne blev opfordret til at medtage de vigtigste landdistrikter, som skulle udvikles, i deres (LDP'er). LDP'erne skulle kortlægge de områder, hvor anvendelsen af EU-støtte til udvikling af landdistrikterne tilfører størst merværdi. Medlemsstaterne skulle vælge de operationer, det var mest relevant at finansiere. ELFUL har gjort det muligt at finansiere investeringer, der i modsat fald muligvis ikke var blevet finansieret.

94

Det er mest hensigtsmæssige at udveksle bedste praksis efterfølgende, da infrastrukturinvesteringer er mere langsigtede, og da fordelene først vil vise sig på et senere tidspunkt. Erfaringerne fra den tidligere programmeringsperiode er imidlertid afspejlet i den retlige ramme for 2014-2020. Det europæiske netværk for landdistriktsudvikling fremmer udvekslingen af god praksis blandt medlemsstater og regioner.

96

Koordineringen skulle sikres på nationalt og/eller regionalt plan. Medlemsstaterne og/eller regionerne har i fællesskab vurderet behovet for komplementaritet på grundlag af afgrænsningen. Der er ofte blevet anvendt en integreret tilgang på regionalt og lokalt plan for at optimere EU-medfinansieringen.

97

Interventionerne under LDP'erne medfinansieres af Kommissionen og medlemsstaterne. I lyset af knapheden på nationale finansielle ressourcer har ELFUL givet medlemsstaterne og regionerne mulighed for at finansiere interventioner i landdistrikter, der i modsat fald muligvis ikke var blevet finansieret, til gavn for lokalbefolkningen.

98

I programmeringsperioden 2007-2013 blev medlemsstaterne anmodet om at begrunde deres investeringsprioriteter på baggrund af en SWOT-analyse og afdækning af behov. I programmeringsperioden 2014-2020 er bestemmelserne om strategisk programmering og en effektiv koordinering af anvendelsen af forskellige fonde blevet styrket. Risikoen for dødvægt skal vurderes fra sag til sag, afhængigt af den pågældende investeringstype og de lokale investeringsvilkår.

Kommissionens fælles svar på punkt 99 og 100

Afgrænsningen og komplementariteten er blevet nærmere beskrevet i programdokumenterne for 2007-2013. Selv om støtte fra forskellige fonde til den samme interventionstype ikke nødvendigvis kompromitterer bidragenes merværdi, blev dobbeltfinansiering af den samme investering forhindret gennem fastlæggelse af afgrænsningslinjer. Synergier er blevet fremmet ved at tillade fælles interventioner finansieret gennem forskellige fonde på visse områder, og afgrænsningen blev sikret gennem anvendelsen af kriterier såsom finansielle lofter eller fysiske parametre.

I programmeringsperioden 2014-2020 var der fokus på komplementaritet og afgrænsning i LDP'erne. De såkaldte »positionspapirer fra Kommissionens tjenestegrene«, der udarbejdes for hver medlemsstat, indeholdt ligeledes vejledning om ESI-fondenes koordinerede interventioner. Medlemsstaterne skal sikre komplementaritet, sammenhæng og overensstemmelse med andre EU-instrumenter.

Anbefaling 1 a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 1 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er begyndt at gennemføre den.

Risikoen for dødvægt skal vurderes fra sag til sag, afhængigt af den pågældende investeringstype og de lokale investeringsvilkår. Udveksling af bedste praksis til mindskelse af risikoen for dødvægt vil blive fremmet inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktsudvikling.

Mekanismer til at sikre bedre komplementaritet og koordinering mellem fonde skal styrkes i programmeringsperioden 2014-2020 gennem partnerskabsaftalerne, hvor medlemsstaterne skal beskrive anvendelsen af ESI-fondene for at sikre komplementaritet og synergier mellem aktiviteterne. Spørgsmålet om komplementaritet og afgrænsning blev også taget op i LDP'erne.

Selv om der er blevet taget hensyn til princippet om LDP-ressourcernes additionalitet til nationale midler på programniveau ved at anvende de relevante medfinansieringssatser, vil Kommissionen fortsat fremme effektiviteten af FoU-udgifterne.

Anbefaling 1 c)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 1 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er begyndt at gennemføre den.

Ved etableringen af den retlige ramme for programmeringsperioden 2014-2020 har Kommissionen truffet de nødvendige foranstaltninger for at forbedre koordineringen mellem forskellige fonde af støtte til infrastruktur i landdistrikterne.

I Kommissionens forskellige tjenestegrene er der fokus på koordineringen af og komplementariteten mellem EU-fondene på strategisk nationalt og regionalt niveau. Det er imidlertid de nationale og regionale myndigheders opgave at sikre denne koordinering og komplementaritet på foranstaltnings- og projektniveau i forbindelse med gennemførelsen af programmerne.

Kommissionen vil regelmæssigt overvåge og vurdere gennemførelsen i medlemsstaterne inden for den fastsatte ramme for overvågning og rapportering.

103

Kommissionen har under sine revisioner ligeledes fundet svagheder i medlemsstaternes systemer til vurdering af projektomkostningernes rimelighed. I nogle tilfælde er der blevet pålagt finansielle korrektioner.

Forbedringen af kontrollen af omkostningernes rimelighed og anvendelsen af offentlige udbud er en prioritet for Kommissionen. Der er blevet afholdt kurser om disse emner for forvaltningsmyndighederne og betalingsorganerne, og der er blevet udstedt specifik vejledning. Med hensyn til offentlige udbud er der ved at blive udarbejdet en handlingsplan for alle ESI-fonde og specifik vejledning for aktører, kurser og særlige websteder.

Offentlige udbud er en forhåndsbetingelse for alle ESI-fonde, og hvis der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at de eksisterende procedurer og institutioner kan forvalte EU-midler effektivt under overholdelse af transaktionernes lovlighed, kan betalinger til medlemsstaterne suspenderes.

104

Selv om indførelse af krav om indsendelse af en vedligeholdelsesplan kan anses for at være god praksis i forbindelse med visse investeringer, er det ikke et retskrav.

105

Selv om fastsættelse af administrative frister kan anses for at være god praksis, er der ingen retlige bestemmelser, som bemyndiger Kommissionen til at tvinge medlemsstaterne til at fastsætte sådanne frister.

Anbefaling 2 a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 2 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen er ved at gennemføre de anbefalinger, der blev fremsat i særberetning nr. 22/2014, ved at afholde specifikke kurser for forvaltningsmyndighederne og betalingsorganerne, foretage forbedret vurdering af foranstaltningernes verificerbarhed og kontrollerbarhed og fremme brugen af forenklede omkostningsscenarier. Endvidere vil de systemer, der er indført for at sikre, at omkostningerne i forbindelse med projekterne er rimelige, blive vurderet ved overensstemmelsesrevisioner. Der vil blive anvendt finansielle korrektioner i tilfælde af manglende overholdelse.

Anbefaling 2 c)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 2 d)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Kommissionens fælles svar på punkt 107 og 108

Oplysningerne via overvågnings- og evalueringssystemet var nemmest tilgængelige i denne fase på grund af finansielle og praktiske begrænsninger. Kommissionen har foreslået en række forbedringer af overvågnings- og evalueringssystemet for programmeringsperioden 2014-2020 under hensyntagen til behovet for at finde en balance mellem fordelene ved overvågning og evaluering og de hermed forbundne omkostninger og administrative byrder.

109

Overvågnings- og evalueringssystemet for 2014-2020 indeholder en række forbedringer.

Der vil blive udstedt udvidede årlige gennemførelsesrapporter i 2017 og 2019 med evalueringsresultater. I den første rapport vil der være fokus på programstyring og i den anden på vurderingen af virkningerne af LDP'erne. Medlemsstaterne skal udøve evalueringsaktiviteter i hele programmeringsperioden i overensstemmelse med evalueringsplanen i LDP'et. Vurderingen og rapporteringen af politikkenes resultater og virkninger vil blive mere hensigtsmæssigt knyttet til gennemførelsesfasen.

Med det formål at underbygge den resultatorienterede politik vil politikken i højere grad blive holdt op mod relevante politiske mål.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, men i lyset af den begrænsede værdi af at vurdere foranstaltninger isoleret mener Kommissionen, at denne vurdering bør foretages på de fokusområder, som afspejler politiske mål. Kommissionen understreger desuden evalueringens betydning for fortolkningen og analysen af de indsamlede data med henblik på at drage konklusioner om produktivitet og effektivitet.

Anbefaling 3 b)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

EU medfinansierer investeringer i infrastruktur i landdistrikterne for at forbedre landbrugs- og skovbrugssektorens konkurrenceevne og forbedre livskvaliteten i landdistrikterne. I forbindelse med denne revision undersøgte Revisionsretten, om de støttede investeringer har givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene. Revisionen viste, at der ikke altid var dokumenteret et klart behov for at anvende EU's midler til udvikling af landdistrikterne, at koordineringen med andre midler var svag, og at udvælgelsesprocedurerne ikke systematisk rettede midlerne mod de mest omkostningseffektive projekter. Kommissionen og medlemsstaterne har ikke indsamlet tilstrækkelige oplysninger om de finansierede foranstaltningers effektivitet og produktivitet, hvilket gør det svært at målrette den fremtidige politik og forvalte budgettet med fokus på resultater.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret