NL 2015

nr. 25

Speciaal verslag

EU-steun voor plattelandsinfrastructuur: potentieel om aanzienlijk grotere kosteneffectiviteit te bereiken

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3865-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/59475	QJ-AB-15-025-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3900-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/27438	QJ-AB-15-025-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3924-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/693951	QJ-AB-15-025-NL-E

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding toegestaan.
Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de kaart op blz. 22 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Printed in Luxembourg

NL 2015 nr. 25

Speciaal verslag

EU-steun voor plattelandsinfrastructuur: potentieel om aanzienlijk grotere kosteneffectiviteit te bereiken

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

Controleteam

02

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — onder leiding van ERK-lid Augustyn Kubik — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis, ondersteund door Ioulia Papatheodorou, kabinetschef; Kristian Sniter, kabinetsattaché; Michael Bain, eenheidshoofd; Diana Voinea, teamleider en Lorenzo Pirelli, plaatsvervangend teamleider. Het controleteam bestond uit Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas en Michael Spang. Taalondersteuning door Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszko, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart en Adrian Williams. Secretariële ondersteuning werd geboden door Terje Teppan-Niesen.

Van links naar rechts: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M. E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.

Inhoud

Paragrafen

Woordenlijst

I – V Samenvatting

1 – 8 Inleiding

1 Het belang van investeringen in plattelandsinfrastructuur in de Europese Unie

2 – 8 Plattelandsontwikkelingssteun voor infrastructuurinvesteringen

9 – 14 Reikwijdte en aanpak van de controle

15 – 89 Opmerkingen

15 – 41 Deel I — Ontoereikende onderbouwing van het gebruik van EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling en gebrekkige coördinatie met andere fondsen

20 – 24 De lidstaten gaven niet altijd een duidelijke onderbouwing van de behoefte aan EU-middelen voor plattelandsontwikkeling

25 – 30 Het risico op het buitenkanseffect werd niet doeltreffend beperkt, hoewel er enkele goede praktijken werden vastgesteld

31 – 36 Een onduidelijke afbakening en ontoereikende mechanismen ter waarborging van de complementariteit deden vaak afbreuk aan een doeltreffende coördinatie van fondsen

37 – 41 De Commissie richtte zich op de verbetering van de coördinatie in de programmeringsperiode 2014-2020 om de tekortkomingen uit het verleden te verhelpen

42 – 72 Deel II — Beperkte kosteneffectiviteit bij de uitvoering van de gecontroleerde maatregelen

43 – 49 De selectieprocedures richtten de financiering niet altijd op de meest kosteneffectieve projecten

50 – 54 Controles van de redelijkheid van de kosten en van de aanbestedingsprocedures zorgden niet voor doeltreffende beperking van het risico op buitensporige projectkosten

55 – 60 Bij de eisen op het gebied van duurzaamheid werd geen rekening gehouden met de gebruiksduur van de investeringen

61 – 65 Grote vertragingen in het administratieve proces hadden een impact op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen

66 – 72 De Commissie begon laattijdig in de programmeringsperiode systematisch follow-up te geven aan tekortkomingen en aan de actieplannen van de lidstaten in samenhang daarmee

Inhoud

73 – 89 **Deel III — Het toezicht- en evaluatiesysteem leverde geen adequate informatie over projectresultaten op**

77 – 83 **De gecontroleerde projecten leverden de verwachte materiële output op, maar vaak was er geen betrouwbare informatie over projectresultaten beschikbaar**

84 – 89 **De Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd het toezicht en de evaluatie te verbeteren, maar waarschijnlijk zullen bepaalde tekortkomingen in de programmeringsperiode 2014-2020 blijven bestaan**

90 – 109 **Aanbevelingen en conclusies**

Bijlage I — EU-middelen voor infrastructuurmaatregelen 125, 321, 322 en 323 — geprogrammeerd en uitgegeven in de programmeringsperiode 2007-2013

Bijlage II — Overzicht van gecontroleerde projecten

Antwoorden van de Commissie

Woordenlijst

05

Afbakening: scheidslijnen tussen het Elfpo en andere fondsen op basis van geografische gebieden, soorten ondersteunde projecten of soorten begunstigden. Afbakening heeft tot doel overlappingen van fondsen te vermijden.

Beheersautoriteit: de lokale, regionale of nationale instantie die door de lidstaten wordt aangewezen om een programma voor plattelandsontwikkeling bij de Commissie in te dienen en het vervolgens te beheren en uit te voeren.

Buitenkanseffect: een situatie waarbij een gesubsidieerde activiteit of een gesubsidieerd project ook zonder steunverlening geheel of gedeeltelijk zou zijn ondernomen.

Complementariteit: een doelbewust tegenwicht of doelbewuste synergie tussen twee of meer fondsen die op een bepaald terrein of actieterrein worden ingezet, met als doel beter in behoeften te voorzien dan door het gebruik van één fonds en ter vermijding van financieringslacunes.

Concrete actie: een project, contract of andere actie die wordt gefinancierd in het kader van een „maatregel".

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling.

Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen, ESIF): een nieuwe term voor vijf EU-fondsen waaruit steun wordt verstrekt in het kader van het cohesiebeleid in de programmeringsperiode 2014-2020. Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

Gedeeld beheer: wijze van uitvoering van de EU-begroting waarbij uitvoeringstaken worden gedelegeerd aan de lidstaten[1], maar de Commissie de eindverantwoordelijkheid behoudt.

GTEK (gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader): EU-breed toezicht- en evaluatiekader voor plattelandsontwikkeling in de programmeringsperiode 2007-2013.

GTES (gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiesysteem): EU-breed toezicht- en evaluatiesysteem voor plattelandsontwikkeling in de programmeringsperiode 2014-2020.

Leader-aanpak: een methode ter verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling door middel van een bottom-upuitvoering in plaats van de traditionele top-downbenadering. „Leader" is een Frans acroniem voor „koppelingen tussen acties op het gebied van plattelandsontwikkeling".

Maatregel: een steunregeling voor de uitvoering van beleid. Een maatregel beschrijft de regels, bijvoorbeeld subsidiabiliteits- en selectiecriteria, die gelden voor de projecten die kunnen worden gefinancierd.

Openbare aanbesteding: door overheidsinstanties te volgen aanbestedingsprocedure bij de aankoop van goederen, werken en diensten boven een bepaalde prijsdrempel. Het doel is de meest kosteneffectieve aanbieding te krijgen door voldoende concurrentie tussen leveranciers te creëren en overeenkomsten te gunnen op eerlijke, transparante en niet-discriminerende wijze, in overeenstemming met Richtlijn 2004/18/EG[2] en Richtlijn 2004/17/EG[3].

Output: hetgeen is geproduceerd met de aan een „interventie" toegewezen middelen.

1 Artikel 59 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

2 Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

3 Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1).

Woordenlijst

06

Plattelandsinfrastructuur: de materiële activa ter ondersteuning van plattelandsgebieden, zoals wegen, bruggen, watervoorzieningssystemen, riolen, installaties voor afvalbeheer, elektriciteitsnetten, telecommunicatie, maar ook openbare voorzieningen als scholen, kleuterscholen, sportvoorzieningen, gemeenschapscentra, die vaak „sociale en culturele infrastructuur" worden genoemd.

Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP): een door een lidstaat opgesteld en door de Commissie goedgekeurd document voor de planning van en het toezicht op de uitvoering van het EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling op regionaal of nationaal niveau.

Programmeringsperiode: meerjarig kader voor de planning en uitvoering van EU-beleid zoals het beleid inzake plattelandsontwikkeling. Deze controle heeft voornamelijk betrekking op de periode 2007-2013. De huidige periode voor plattelandsontwikkeling loopt van 2014 tot 2020.

(Publieke) interventie: een actie, bijvoorbeeld een „concrete actie", „maatregel", programma of project dat door een overheidsinstantie wordt uitgevoerd of gefinancierd.

Referentieprijzen: prijzen voor uitrusting, machines, bouwmaterialen of -kosten, arbeidskosten enz. waaraan de autoriteiten van de lidstaten de projectkosten toetsen die worden voorgesteld in de subsidieaanvragen.

Resultaten: de directe effecten of veranderingen die optreden als gevolg van een „interventie".

Samenvatting

07

I

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 wezen de lidstaten 13 miljard euro aan EU-middelen toe aan investeringen in plattelandsinfrastructuur door middel van vier maatregelen in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's). De EU-middelen worden aangevuld met nationale uitgaven, waarmee de begroting voor deze maatregelen in totaal uitkomt op bijna 19 miljard euro. De financiering werd verstrekt door particuliere en publieke begunstigen en had tot doel de economische groei te stimuleren, plattelandsgebieden aantrekkelijker te maken en de verbindingen van deze gebieden met belangrijke infrastructuur te verbeteren. De gefinancierde projecten waren voornamelijk plattelandswegen, waterbeheerregelingen en sociale en culturele infrastructuur.

II

Bij de doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer wordt beoordeeld of de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid) zijn toegepast, op basis waarvan goede praktijken kunnen worden vastgesteld om met de beschikbare EU-middelen het grootst mogelijke voordeel te behalen. Bij deze specifieke controle onderzocht de Rekenkamer of de Commissie en de lidstaten kosteneffectiviteit hadden bereikt met de plattelandsinfrastructuurmaatregelen die ze hadden besloten te financieren. Er werden controlebezoeken afgelegd aan de Commissie en aan vijf lidstaten die waren geselecteerd op basis van de hoogte van de bedragen die er aan plattelandsontwikkeling waren toegekend.

III

Hoewel de individuele gecontroleerde projecten de verwachte materiële output opleverden en in sommige gevallen een duidelijk positieve bijdrage leverden aan plattelandsgebieden, constateerde de Rekenkamer dat de lidstaten en de Commissie, hoewel ze onder gedeeld beheer handelden, slechts een beperkte mate van kosteneffectiviteit bereikten doordat de steun niet systematisch werd toegewezen aan de meest kosteneffectieve projecten die gericht waren op de in de POP's vastgelegde doelstellingen en doordat er onvoldoende informatie was om het al dan niet slagen van de maatregelen aan te tonen.

Dit was te wijten aan het feit dat:

— de lidstaten niet altijd een duidelijke onderbouwing gaven van de behoefte aan het gebruik van EU-middelen voor plattelandsontwikkeling. Een onduidelijke afbakening en ontoereikende mechanismen ter waarborging van de complementariteit deden vaak afbreuk aan de doeltreffende coördinatie met andere EU-fondsen en met nationale, regionale of lokale fondsen. Het risico op het buitenkanseffect werd niet doeltreffend beperkt, hoewel er enkele goede praktijken werden vastgesteld;

— selectieprocedures er niet altijd voor zorgden dat de financiering op de meest kosteneffectieve projecten werd gericht, het risico op buitensporig hoge projectkosten niet doeltreffend werd beperkt en er bij de eisen op het gebied van duurzaamheid geen rekening werd gehouden met de gebruiksduur van investeringen. Grote vertragingen in administratieve processen, vooral bij de goedkeuring van subsidieaanvragen, hadden eveneens een impact op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen;

— het toezicht- en evaluatiesysteem geen adequate informatie over projectresultaten opleverde. Hoewel de gecontroleerde projecten de verwachte materiële output opleverden, was er vaak geen betrouwbare informatie beschikbaar over hetgeen er was bereikt met de uitgegeven publieke middelen; dit maakte het moeilijk om de richting van het toekomstig beleid te bepalen en de begroting op basis van de resultaten te beheren.

IV

De Commissie heeft aan het begin van de programmeringsperiode 2007-2013 niet voldoende richtsnoeren opgesteld voor de lidstaten. Sinds 2012 hanteert de Commissie een proactievere en meer gecoördineerde aanpak. Indien de veranderingen naar behoren worden doorgevoerd, zou dit moeten leiden tot een beter financieel beheer in de programmeringsperiode 2014-2020. Bepaalde tekortkomingen met betrekking tot de coördinatie van middelen en prestatie-informatie zullen echter waarschijnlijk blijven bestaan.

V

De Rekenkamer is van oordeel dat er aanzienlijk meer kan worden bereikt met de verstrekte financiële middelen en beveelt aan dat:

a) de lidstaten tot een gecoördineerde aanpak komen van de steun voor plattelandsontwikkeling, waarin behoeften en financieringskloven worden gekwantificeerd en het gebruik van POP-maatregelen wordt onderbouwd. Ze moeten beter gebruikmaken van de bestaande coördinatiestructuren;

b) de Commissie voortbouwt op de eerste stappen die zijn gezet om een doeltreffende coördinatie te waarborgen en een grondige evaluatie uitvoert van de complementariteit van verschillende EU-fondsen die door de lidstaten in de programmeringsperiode 2014-2020 worden gebruikt;

c) de lidstaten criteria vaststellen en consistent toepassen om ervoor te zorgen dat de meest kosteneffectieve projecten worden geselecteerd[4], rekening houden met de gebruiksduur van de investeringen bij het vaststellen van vereisten en controles op het gebied van duurzaamheid, en een redelijk tijdschema opstellen voor de behandeling van subsidie- en betalingsaanvragen en zich daaraan houden.

d) de Commissie en de lidstaten voor de periode 2014-2020 tijdige, relevante en betrouwbare gegevens verzamelen die nuttige informatie verschaffen over hetgeen er met de gefinancierde projecten en maatregelen is bereikt;

e) de lidstaten ervoor zorgen dat er duidelijke, specifieke doelstellingen worden vastgesteld voor de projecten waarvoor middelen worden vastgelegd.

4 Zie Speciaal verslag nr. 22/2014, „Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandsontwikkeling" (http://eca.europa.eu).

Inleiding

Het belang van investeringen in plattelandsinfrastructuur in de Europese Unie

01

Plattelandsgebieden staan voor grote uitdagingen, zoals ontvolking en geringe economische mogelijkheden. Een goede infrastructuur (wegen, watervoorziening, rioleringssystemen, overstromingspreventiesystemen, irrigatieleidingen, enz.) helpt de economische groei te bevorderen en de aantrekkelijkheid van plattelandsgebieden te vergroten. De door de Raad in 2006[5] vastgestelde communautaire strategische richtsnoeren bepalen de prioriteiten van de Europese Unie voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo). De richtsnoeren benadrukken het belang van het verbeteren van de lokale infrastructuur in de programmeringsperiode 2007-2013:

„Grootschalige werkzaamheden aan de telecommunicatie-, vervoers-, energie- en waterinfrastructuur zullen de komende jaren aanzienlijke investeringen vergen. In het kader van de structuurfondsen zullen significante steunbedragen ter beschikking worden gesteld voor de meest diverse projecten, gaande van trans-Europese netwerken tot de ontwikkeling van verbindingen met bedrijven- en wetenschapsparken. Met het oog op een optimale vertaling van al deze inspanningen in banen en groei, dient in het kader van de plattelandsontwikkelingsprogramma's steun voor de oprichting van kleinschalige lokale infrastructuur ter beschikking te worden gesteld, aangezien een dergelijke infrastructuur een brug kan slaan tussen deze aanzienlijke investeringen en de lokale strategieën voor de diversificatie en de ontwikkeling van het potentieel van de agrovoedingssector."

Plattelandsontwikkelingssteun voor infrastructuurinvesteringen

02

In de programmeringsperiode 2007-2013 werd circa 13 miljard euro, ofwel 13,5 % van de totale Elfpo-investeringen, toegekend aan infrastructuurinvesteringen (zie ***bijlage I***). De door de lidstaten in hun POP's geprogrammeerde overheidsuitgaven, waaronder nationale cofinanciering, bedroegen in totaal 19 miljard euro, waarvan eind 2013 bijna 12 miljard euro was uitgegeven. Hoewel 2013 samenvalt met het einde van de programmeringsperiode, is dit niet het einde van de uitvoering van de programma's, die nog tot 31 december 2015 doorloopt[6]. Als rekening wordt gehouden met de eigen bijdragen van de begunstigden, zal het totale investeringsvolume naar verwachting bijna 29 miljard euro bedragen.

03

De belangrijkste door de lidstaten gekozen maatregelen om de infrastructuur in het kader van hun POP's te ondersteunen in de programmeringsperiode 2007-2013 waren:

— maatregel 125: „Infrastructuur voor de ontwikkeling en aanpassing van de land- en de bosbouw"

— maatregel 321: „Basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking"

— maatregel 322: „Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling"

— maatregel 323: „Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed".

De bovengenoemde maatregelen worden in dit verslag „infrastructuurmaatregelen" genoemd.

5 Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013) (PB L 55 van 25.2.2006, blz. 20) legt de communautaire prioriteiten inzake plattelandsontwikkeling vast, zoals vereist op grond van artikel 9 van Verordening nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

6 In het kader van de „N+2"-regel kunnen de lidstaten uitgaven voor de programmeringsperiode 2007-2013 tot eind 2015 verrichten.

04

De EU-verordening inzake plattelandsontwikkeling die van toepassing is op de programmeringsperiode 2007-2013 legt geen maximaal subsidiabel bedrag of maximaal steunpercentage vast voor projecten die onder deze maatregelen vallen. De lidstaten bepalen deze elementen in hun POP's in overeenstemming met EU-staatssteunregels. De standaardsteunpercentages zijn doorgaans hoog en liepen uiteen van 70 % tot 100 % bij de gecontroleerde POP's. In ***tekstvak 1*** staan enkele typische voorbeelden van projecten die gefinancierd werden in het kader van elk van deze maatregelen; deze werden hoofdzakelijk gebruikt door publieke begunstigden, maar particuliere begunstigden hadden er ook toegang toe.

Tekstvak 1

Voorbeelden van projecten die gefinancierd werden in het kader van de plattelandsinfrastructuurmaatregelen

Landbouwwegen in Italië (Sicilië)
(maatregel 125, particuliere begunstigde)
Subsidiabele kosten: 1 330 000 euro
Steunpercentage: 80 %

Uitbreiding van een dagopvang in Duitsland (Saksen)
(maatregel 321, publieke begunstigde)
Subsidiabele kosten: 145 000 euro
Steunpercentage: 100 %

Tekstvak 1

Aanleg van een watervoorzienings- en rioleringssysteem in Roemenië (maatregel 322, publieke begunstigde)
Subsidiabele kosten: 2 200 000 euro
Steunpercentage: 100 %

Herstel van een pad voor vee in Spanje (Extremadura) (maatregel 323, publieke begunstigde)
Subsidiabele kosten: 120 000 euro
Steunpercentage: 100 %

Bron: Europese Rekenkamer.

05

Afhankelijk van de maatregel in het kader waarvan ze worden ondersteund, moeten infrastructuurprojecten bijdragen aan de doelstelling voor de verbetering van het concurrentievermogen van de landbouw- en de bossector (maatregel 125) of de doelstelling voor de verbetering van de levenskwaliteit in plattelandsgebieden (de maatregelen 321, 322 en 323). Infrastructuurprojecten die bijdragen aan dezelfde doelstellingen kunnen ook worden uitgevoerd volgens een „bottom-up"-aanpak („Leader"-aanpak)[7].

06

Het regelgevingskader voor het toewijzen van Elfpo-financiering aan infrastructuurprojecten is gebaseerd op gedeeld beheer. Bij dit systeem dienen de lidstaten hun POP's ter goedkeuring in bij de Commissie. De rol van de Commissie is toezicht te houden op het naar behoren functioneren van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten en ervoor te zorgen dat de beginselen van goed financieel beheer in acht worden genomen[8]. Op basis van de goedgekeurde POP's selecteren de lidstaten de te financieren projecten.

7 Een methode om de doelstellingen van het EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling te verwezenlijken door een „bottom-up"-uitvoering in plaats van de traditionele „top-down"-benadering.

8 Zie artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

07

In ***figuur 1*** wordt weergegeven hoe er financiering wordt toegekend aan relevante projecten binnen het regelgevingskader. De verschillende stappen moeten ervoor zorgen dat de financiering wordt gericht op de projecten die het beste aansluiten op de algemene beleidsdoelstellingen en tegelijk voorzien in de behoeften en prioriteiten die op lidstaat- of regionaal niveau zijn vastgesteld.

08

In de EU-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020[9] zijn de voor de programmeringsperiode 2007-2013 vastgestelde wettelijke voorschriften met betrekking tot de gecontroleerde maatregelen en concrete acties in grote lijnen overgenomen. Lidstaten hebben in de programmeringsperiode 2014-2020 meer dan 14,65 miljard euro voor infrastructuurmaatregelen gereserveerd. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit verslag zijn dus ook van belang voor de programmeringsperiode 2014-2020.

9 Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

Figuur 1

Regelgevingskader voor de toekenning van Elfpo-financiering aan projecten

Bron: Europese Rekenkamer.

Reikwijdte en aanpak van de controle

09
De controle was gericht op het beantwoorden van de volgende vraag:

Hebben de lidstaten en de Commissie ervoor gezorgd dat de steun voor investeringen in plattelandsontwikkeling kosteneffectief was?

10
De Rekenkamer beoordeelde de onderbouwing van de noodzaak van EU-middelen voor plattelandsontwikkeling en de coördinatie met andere middelen (deel I van het verslag). Verschillende essentiële aspecten met betrekking tot de uitvoering door de lidstaten van de maatregelen werden nader geanalyseerd: de toepassing van selectiecriteria, de controles van de redelijkheid van de kosten, de eisen op het gebied van duurzaamheid en de tijdige afwikkeling van de administratieve processen (deel II). De Rekenkamer onderzocht ook of de resultaten van de maatregelen zodanig werden gemonitord en geëvalueerd dat de lidstaten en de Commissie eventuele problemen hadden kunnen ontdekken en hierop in hadden kunnen spelen, en dat ze objectieve informatie hadden kunnen verstrekken over de resultaten van de gefinancierde maatregelen (deel III).

11
De controle, die tussen november 2014 en juni 2015 werd verricht, betreft het ontwerp en de uitvoering van de infrastructuurmaatregelen in de programmeringsperiode 2007-2013. Voor zover mogelijk werden de voor de programmeringsperiode 2014-2020 doorgevoerde veranderingen ook door de Rekenkamer beoordeeld. Er werden controlebezoeken afgelegd aan de Commissie en aan vijf lidstaten die waren geselecteerd op basis van de hoogte van de bedragen die er aan plattelandsontwikkeling waren toegekend[10]. Deze lidstaten waren: Duitsland (Saksen), Spanje (Extremadura), Italië (Sicilië), Polen en Roemenië.

12
De controle was toegespitst op infrastructuurinvesteringen die werden gefinancierd in het kader van de maatregelen 125, 321, 322 en 323. In Duitsland (Saksen) en Spanje (Extremadura) werden projecten gecontroleerd die werden gefinancierd volgens de Leader-aanpak omdat deze twee regio's deze aanpak gebruikten voor belangrijke infrastructuurinvesteringen.

13
Wat betreft de soorten projecten richtte de controle zich op plattelandswegen, waterbeheerinfrastructuur en sociale en culturele infrastructuur, omdat dit de belangrijkste projectcategorieën waren die in het kader van de desbetreffende maatregelen werden ondersteund.

14
Tijdens de controle werden de systemen geanalyseerd die de beheersautoriteiten en/of betaalorganen voor de uitvoering van de steun voor de infrastructuurprojecten gebruikten, evenals belangrijke beleidsinformatie, die werd ontleend aan de controle- en toezichtactiviteiten van de lidstaten. Hiervoor werden 48 projectdossiers onderzocht, die werden geselecteerd als steekproef van infrastructuurprojecten die kenmerkend waren voor de in de betrokken lidstaat gefinancierde projecten. Van deze projecten werden er 32 ter plaatse bezocht, waarbij interviews met de begunstigden werden gehouden, terwijl de overige 16 projectdossiers werden gecontroleerd aan de hand van een onderzoek op stukken. Meer informatie over de bezochte projecten is in ***bijlage II*** te vinden.

10 Zie ***bijlage I*** voor gedetailleerde financiële cijfers met betrekking tot de geprogrammeerde en verrichte uitgaven per lidstaat.

Opmerkingen

Deel I — Ontoereikende onderbouwing van het gebruik van EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling en gebrekkige coördinatie met andere fondsen

15

Voor infrastructuurinvesteringen in plattelandsgebieden kan financiering worden ontvangen uit verschillende bronnen. Op EU-niveau kan plattelandsinfrastructuur, behalve uit het Elfpo, ook uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds worden gefinancierd. De lidstaten financieren dergelijke projecten vaak uit hun eigen nationale, regionale of lokale begrotingen, via speciale programma's (op vergelijkbare wijze georganiseerd als de POP-maatregelen) of door de directe toewijzing van middelen, bijvoorbeeld uit een specifiek begrotingsonderdeel voor wegenonderhoud.

16

Verder kunnen particuliere begunstigden in staat zijn ten minste een deel van de kosten van bepaalde infrastructuurprojecten voor hun rekening te nemen, omdat ze de belangrijkste gebruikers zijn van investeringen in bijvoorbeeld plattelandswegen en irrigatiesystemen die waarschijnlijk zullen leiden tot een verbetering van hun economische prestaties. Bij watervoorzienings- en rioleringssystemen worden bepaalde investeringskosten normaal gesproken terugverdiend door de tarieven die de gebruikers betalen.

17

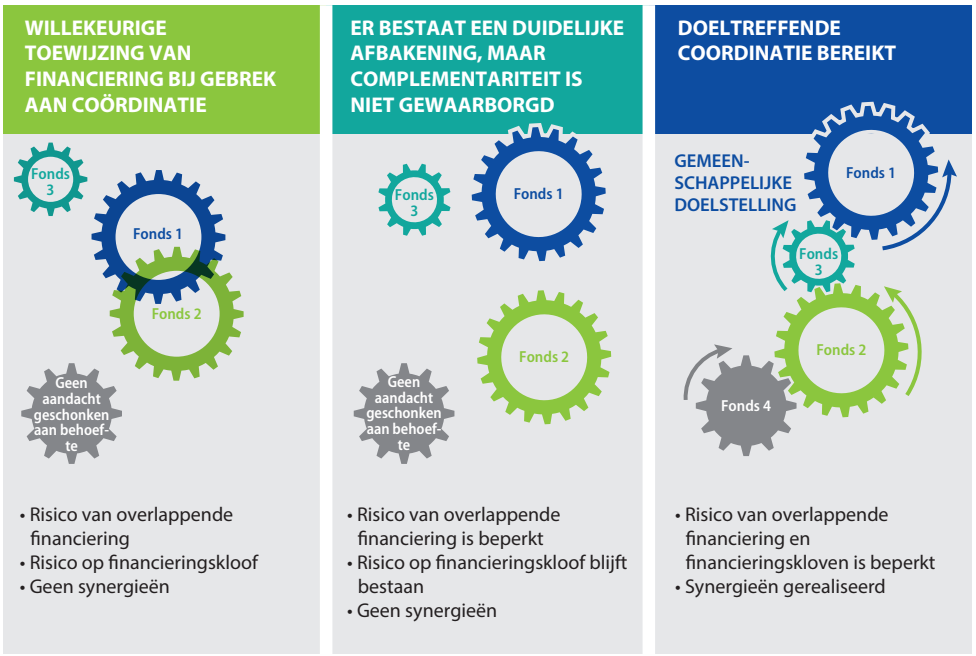
Om optimale kosteneffectiviteit te bereiken, moeten de lidstaten de behoeften op het gebied van plattelandsontwikkeling in kaart brengen en op basis daarvan de belangrijkste prioriteiten vaststellen. Na afweging van alle mogelijke interventies die uit de verschillende fondsen kunnen worden gefinancierd moeten de lidstaten een strategisch besluit nemen over de fondsen die het meest geschikt zijn om te voorzien in de behoeften en het gebruik daarvan coördineren.

18

Fondsen kunnen doeltreffend worden gecoördineerd door ze af te bakenen (overlappende financiering tot een minimum beperken) en de complementariteit ervan te waarborgen (financieringskloven tot een minimum beperken en synergieën aanmoedigen). Potentiële financieringskloven in plattelandsgebieden zijn bijzonder nadelig indien ze bij infrastructuurprojecten optreden, omdat infrastructuur in het algemeen werkt als een netwerk van onderling verbonden elementen (bijv. wegen, irrigatienetwerken, watervoorziening en riolering, elektriciteitsnetten, enz.), waarin elk element belangrijk is voor de doeltreffende werking van het hele netwerk. In ***figuur 2*** is een vereenvoudigd voorbeeld te vinden van de wijze waarop betere coördinatie in een bepaalde sector kan leiden tot betere resultaten.

Figuur 2

Coördinatie van fondsen in een bepaalde sector of op een bepaald gebied



Bron: Europese Rekenkamer.

19

De uitvoeringsbepalingen van de EU-verordening inzake plattelandsontwikkeling 2007-2013 vereisten van lidstaten dat ze afbakeningscriteria en informatie over complementariteit met andere EU-fondsen in hun POP's opnamen[11], maar met betrekking tot de eigen middelen en steunprogramma's van de lidstaten ontbrak een soortgelijke eis.

De lidstaten gaven niet altijd een duidelijke onderbouwing van de behoefte aan EU-middelen voor plattelandsontwikkeling

20

Een eerste stap in het onderbouwen van de behoefte aan EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling (POP-interventie) is het vaststellen en kwantificeren van de behoefte aan investeringen in plattelandsinfrastructuur. In de gecontroleerde POP's werd uitgelegd waarom er steun nodig was voor infrastructuur in plattelandsgebieden. Zo werd er in het Poolse POP verklaard dat „bepaalde overstromingsbeschermingsvoorzieningen hun taken slechts in beperkte mate vervullen en dat voor het herstel van de volledige technische capaciteit ervan modernisering of herbouw vereist kan zijn", en werd daarin een overzicht gegeven van de desbetreffende voorzieningen (zoals watertanks met een totale capaciteit van 35 000 m^3 en 180 pompstations). In het algemeen deden de gecontroleerde lidstaten geen poging om deze behoeften te kwantificeren in de zin van de financiële middelen die vereist waren om erin te voorzien.

11 Artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)(PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

Opmerkingen

21
Na het beoordelen van hun investeringsbehoeften moeten de lidstaten de beschikbare middelen vaststellen om in die behoeften te voorzien (de bestaande EU-fondsen, nationale, regionale en lokale publieke middelen evenals particuliere middelen) en de financieringskloof kwantificeren die door EU-middelen voor regionale ontwikkeling zou moeten worden gedicht.

22
De POP's van alle gecontroleerde lidstaten verwezen naar andere EU-fondsen in het kader waarvan soortgelijke projecten werden ondersteund. Dit is een wettelijk vereiste dat door de Commissie wordt gecontroleerd voordat zij de POP's goedkeurt. Andere financieringsbronnen, op lidstaat- of particulier niveau, die in dezelfde behoeften voorzagen, werden echter niet genoemd of gekwantificeerd. Slechts één POP (Roemenië) verwees naar een nationaal programma voor de financiering van culturele instellingen. Hoewel ze niet werden genoemd in de POP's, werd bij de controle geconstateerd dat de lidstaten in feite veel speciaal voor plattelandsinfrastructuur opgezette publieke programma's en middelen hadden.

23
Zonder een strategie waarin alle potentiële financieringsbronnen worden gecoördineerd en waarin behoeften en de hieruit voortvloeiende financieringskloof worden gekwantificeerd, laat de onderbouwing van de POP-interventie te wensen over. In dat geval is er een grotere kans op substitutie van middelen, waarbij lidstaten middelen die bestemd zijn voor infrastructuurprojecten vervangen door POP-middelen, hetgeen het risico met zich brengt dat er afbreuk wordt gedaan aan de toegevoegde waarde van de EU-interventie.

24
In twee van de gecontroleerde lidstaten waren er aanwijzingen dat er substitutie van publieke middelen had plaatsgevonden (zie ***tekstvak 2***).

Tekstvak 2

Aanwijzingen voor de vervanging van nationale en regionale middelen door POP-middelen

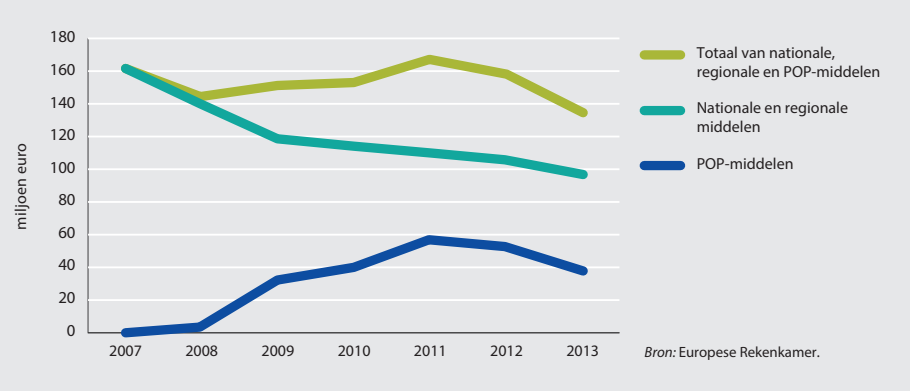
Italië (Sicilië)

Toen er in 2000 EU-middelen beschikbaar werden gesteld voor wegenprojecten in plattelandsgebieden, schrapte Italië (Sicilië) zijn eigen begroting ter financiering van het onderhoud van lokale en landbouwwegen.

Duitsland (Saksen)

Sinds 2007, toen er POP-middelen beschikbaar werden gesteld voor plattelandswegenprojecten, is de verstrekking van nationale en regionale middelen ten behoeve van dergelijke projecten aanzienlijk gedaald. Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, is de totale aan plattelandswegen toegewezen financiering relatief stabiel gebleven tussen 140 en 160 miljoen euro per jaar en wordt de daling in de nationale en regionale middelen gecompenseerd door een stijging in POP-financiering (zie ***figuur 3***).

Figuur 3 — Toewijzing van middelen voor plattelandswegen in Duitsland (Saksen)



Bron: Europese Rekenkamer.

Het risico op het buitenkanseffect werd niet doeltreffend beperkt, hoewel er enkele goede praktijken werden vastgesteld

25

Net zoals volledige begrotingsonderdelen vervangen kunnen worden door POP-maatregelen, kan er substitutie van middelen op projectniveau plaatsvinden, zonder enig bijkomend effect op de bereikte uitkomst. Het risico op het buitenkanseffect is de waarschijnlijkheid dat een begunstigde de investering ook zonder subsidies zou hebben gedaan. Dé manier om het risico op het buitenkanseffect te verminderen is primair het zodanig ontwerpen van de maatregelen dat POP-steun wordt gericht op financieringskloven, bijvoorbeeld sectoren of soorten projecten die openbare goederen leveren waarbij het financieel rendement echter ontoereikend is om de volledige kosten van de investering te rechtvaardigen.

26

De hoge steunpercentages die de gecontroleerde lidstaten vastlegden voor infrastructuurmaatregelen waren niet onderbouwd door een analyse waarin het passende niveau van overheidsfinanciering dat nodig was om investeringen te stimuleren werd beoordeeld en waarmee tegelijkertijd het risico op het buitenkanseffect werd beperkt.

27

Alleen bij Duitsland (Saksen) trof de Rekenkamer voor de programmeringsperiode 2014-2020 een economische onderbouwing aan van de vastgelegde steunpercentages in het kader van maatregel 125. Na de uit de tussentijdse evaluatie van 2010 voortvloeiende aanbevelingen om de steunpercentages in het kader van deze maatregel te differentiëren op basis van de winstgevendheid van de bosbouwbedrijven, besloot de beheersautoriteit het standaardsteunpercentage van 80 % voor alle bedrijven te veranderen in een gedifferentieerd steunpercentage op basis van de grootte van de bedrijven als aanwijzing van de winstgevendheid ervan. Grotere bedrijven (meer dan 200 ha) zouden een steunpercentage van 75 % ontvangen, terwijl kleinere bosbouwbedrijven (tot 200 ha) 90 % zouden krijgen.

28

Desondanks troffen de controleurs een voorbeeld aan van een goede praktijk waarbij de POP-steun daar werd ingezet waar die het hardst nodig was. Roemenië (in het kader van maatregel 322), Polen (in het kader van maatregel 321 en de maatregelen 322/323) en Italië (Sicilië) (in het kader van maatregel 125) hanteerden selectiecriteria om prioriteit te geven aan projecten die waren ingediend door gemeenschappen met hoge armoedecijfers en/of in afgelegen gebieden (in ***tekstvak 3*** is hiervan een voorbeeld te vinden).

Tekstvak 3

Richten van POP-steun op arme gebieden

Roemenië

Voor een van de in het kader van maatregel 322 gebruikte selectiecriteria werden 10 van maximaal 100 punten toegekend aan gemeenten met hoge armoedecijfers (d.w.z. percentages tussen 60 % en 89,6 %). Gemeenten met een gemiddeld armoedecijfer (tussen 40 % en 59,5 %) kregen 7 punten, en gemeenten met een laag armoedecijfer (< 40 %) kregen 5 punten toegekend. Armoede werd gedefinieerd en berekend met behulp van een door de Wereldbank en de nationale autoriteiten verstrekte methodologie die is gebaseerd op het welzijn van een huishouden.

29

Lidstaten kunnen het risico op het buitenkanseffect ook beperken door middel van het projectselectieproces door, voordat ze steunaanvragen goedkeuren, in voorkomende gevallen te controleren of de aanvrager voldoende kapitaal of toegang tot kapitaal heeft om het project geheel of gedeeltelijk te financieren. De controleurs constateerden dat vier van de vijf gecontroleerde lidstaten niet controleerden of de aanvragers in staat waren projecten te financieren uit eigen middelen of in het kader van andere publieke programma's (zie ***tekstvak 4***).

Tekstvak 4

Toekenning van POP-steun aan projecten die toegang hadden tot andere middelen

In **Italië (Sicilië)** was een van de gecontroleerde projecten op het gebied van infrastructuur voor openbare watervoorziening al vóór de indiening van de aanvraag voor POP-steun opgenomen in het investeringsplan van de begunstigde en zou dit gefinancierd worden uit de eigen middelen van de begunstigde. Desondanks werd het project goedgekeurd voor POP-financiering. Een vergelijkbaar voorbeeld is de financiering van een ander project op het gebied van waterinfrastructuur, dat ten tijde van de goedkeuring ervan in het kader van het POP al was goedgekeurd in het kader van het nationale irrigatieplan. De POP-goedkeuring werd vervolgens ingetrokken; toch blijkt uit deze voorbeelden dat middelen door elkaar worden gebruikt en dat sommige projecten waarschijnlijk ook zonder POP-middelen uitgevoerd zouden zijn.

In **Spanje (Extremadura)** had een gecontroleerd project waarvan de kosten werden geschat op 11 miljoen euro betrekking op de aanleg van een 145 km lang wegennet om de bereikbaarheid van 1 629 landbouwbedrijven te verbeteren. Hoewel de wegen de waarde van de privégrond en de economische prestaties van de landbouwbedrijven waarschijnlijk zouden verhogen, keurden de autoriteiten het project goed met toekenning van een overheidssteunpercentage van 100 %, zonder te controleren of de particuliere begunstigden een deel van de projectkosten zelf hadden kunnen dragen. Een ander voorbeeld betreft een gecontroleerd project ter waarde van 1 miljoen euro ter verbetering van een irrigatienetwerk om waterverspilling terug te dringen, dat een steunpercentage van 90 % ontving zonder dat van de begunstigde (irrigatiegemeenschap) werd verlangd dat ze de noodzaak van deze subsidie zou aantonen aan de hand van haar financiële capaciteit en de winstgevendheid van de investering. Zo had de begunstigde een groter deel van de investering kunnen financieren door een verhoging van de door landbouwers betaalde tarieven voor het gebruik van de waterirrigatievoorziening[12] of door een lening. Uit deze voorbeelden blijkt dat de beheersautoriteit niet alleen zeer hoge steunpercentages voor de maatregelen vaststelde zonder economische onderbouwing, maar ook op projectniveau de werkelijke noodzaak van dergelijke hoge steunpercentages niet controleerde.

12 Zie Speciaal verslag nr. 9/2010 „Worden de bestedingen uit hoofde van structurele maatregelen van de EU op het gebied van de watervoorziening voor huishoudelijk gebruik optimaal benut?", in het bijzonder de paragrafen 64-67, waarin wordt gesteld: „(…) de lidstaten neigen ertoe de financiële bijstand van de EU te maximaliseren door de tarieven laag te houden".

30

In Roemenië werd er een subsidiabiliteitscontrole uitgevoerd om er zeker van te zijn dat de POP-subsidie nodig was. De controle werd verricht in het geval van inkomstengenererende activiteiten, zoals watervoorzienings- en rioleringsdiensten, die werden ondersteund in het kader van maatregel 322. In de praktijk bleek het belang van de controle echter beperkt, omdat deze was gebaseerd op onbetrouwbare veronderstellingen met betrekking tot toekomstige inkomsten en uitgaven in samenhang met de exploitatie van de infrastructuur. Bij twee van de drie gecontroleerde waterinfrastructuurprojecten constateerde de Rekenkamer dat de door gebruikers betaalde tarieven respectievelijk zeven en negen keer hoger waren dan de schattingen van de begunstigden in de projectdocumentatie, die waren gebruikt om de behoefte aan steun te onderbouwen en door de autoriteiten waren goedgekeurd.

Een onduidelijke afbakening en ontoereikende mechanismen ter waarborging van de complementariteit deden vaak afbreuk aan een doeltreffende coördinatie van fondsen

De door de lidstaten vastgelegde afbakeningscriteria lieten overlappingen van openbare middelen toe bij bepaalde soorten projecten

31

Wat betreft de afbakening tussen de verschillende EU-fondsen bleek uit de controle dat, hoewel er in de nationale strategische plannen en de POP's voor 2007-2013 van de lidstaten in het algemeen duidelijke afbakeningscriteria waren vastgelegd, deze niet altijd consistent waren met criteria uit andere programmeringsdocumenten en dat in sommige gevallen overlappingen van fondsen expliciet werden toegestaan:

— In Duitsland (Saksen) was de afbakening tussen het Elfpo-fonds en het EFRO-fonds voor schoolmoderniseringsprojecten volgens het POP gebaseerd op het aantal leerlingen: in het kader van het EFRO werden alleen scholen met minder dan 350 leerlingen gefinancierd. In het operationeel programma van het EFRO is echter geen leerlingendrempel voor subsidiabele projecten vastgelegd.

— In Italië (Sicilië) werd in het POP verklaard dat in het kader van het EFRO alleen infrastructuurprojecten in dorpen met meer dan 500 inwoners konden worden gefinancierd, terwijl dit afbakeningscriterium niet werd genoemd in het operationeel programma van het EFRO zelf. Tijdens een bezoek aan een van de gecontroleerde projecten stelden de controleurs vast dat een uit het EFRO gefinancierd project was uitgevoerd in een dorp met minder dan 500 inwoners.

— In Polen mochten infrastructuurprojecten in plattelandsgebieden uit zowel het Elfpo als het EFRO worden gefinancierd. Kleinere projecten werden voornamelijk gefinancierd uit het Elfpo, maar konden ook uit het EFRO worden gefinancierd als de aanvrager de subsidiegrens voor het Elfpo had bereikt (die varieerde per maatregel). 72 % van de in het kader van het operationeel programma van het EFRO goedgekeurde projecten op het gebied van rioleringsinfrastructuur werd uitgevoerd door dezelfde begunstigden die Elfpo-middelen hadden gebruikt voor soortgelijke projecten.

32

Bovendien was er geen afbakening tussen EU-middelen voor plattelandsontwikkeling en door de lidstaten ter beschikking gestelde middelen voor plattelandsinfrastructuur. Er was geen kritische beoordeling van de argumenten om verschillende onafhankelijk opererende fondsen steun te laten verstrekken aan soortgelijke projecten, ondanks het feit dat dit leidde tot een verdubbeling van de beheersstructuren en het meer inspanning kostte om de fondsen te coördineren en dubbele financiering te voorkomen.

Complementaire acties werden niet actief bevorderd

33

Vier van de vijf gecontroleerde lidstaten zetten coördinatieorganen op om toezicht te houden op de besteding van EU-middelen en in twee lidstaten namen vertegenwoordigers van de beheersautoriteiten van andere EU-fondsen deel aan de toezichtcomités inzake plattelandsontwikkeling. Er kon echter niet worden aangetoond hoe dit leidde tot een betere complementariteit tussen fondsen, d.w.z. door het dichten van financieringskloven en het werken in synergie teneinde gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Hoewel de term „complementariteit" werd genoemd in de POP's van de lidstaten en tijdens bijeenkomsten op hoog niveau, werd er vaak ten onrechte mee verwezen naar afbakening en naar de regels die waren bedoeld om dubbele financiering te voorkomen.

34

Complementariteit had aangemoedigd kunnen worden door bijvoorbeeld verschillende fondsen te gebruiken voor het prioriteren van opeenvolgende, op elkaar voortbouwende projecten of van parallelle, elkaar aanvullende projecten, zodat er bijkomende voordelen hadden kunnen worden behaald. De controleurs vonden in de gecontroleerde lidstaten slechts één mechanisme dat was bedoeld om de complementariteit te bevorderen: in Roemenië gaven de selectiecriteria prioriteit aan projecten op het gebied van rioleringsinfrastructuur in het kader van maatregel 322 die complementair waren aan projecten die steun ontvingen in het kader van het Cohesiefonds, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water.

35

De gebruikelijke aanpak van de lidstaten was, de coördinatie van hun gebruik van de verschillende middelen aan de potentiële begunstigden over te laten (zie ***tekstvak 5***).

Tekstvak 5

Een voorbeeld van het afwisselend gebruik van middelen op basis van beschikbaarheid

Duitsland (Saksen)

Een gemeente in Duitsland (Saksen) gebruikte verschillende middelen (nationaal, eigen middelen en POP-middelen) om tussen 2009 en 2011 de opeenvolgende stadia van een schoolrenovatieproject te financieren. De POP-middelen werden gebruikt voor dezelfde soort investering als de nationale middelen, bijvoorbeeld de vervanging van schoolramen. Hier is geen sprake van complementariteit, maar van de praktijk om te wisselen tussen verschillende middelen, afhankelijk van de beschikbaarheid ervan.

Bron: Europese Rekenkamer.

36

Tijdens de controle werden twee gevallen vastgesteld waarbij het gebrek aan complementariteit met nationale en lokale middelen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Elfpo-projecten in gevaar bracht (zie ***tekstvak 6***).

Tekstvak 6

Voorbeelden van een gebrek aan complementariteit tussen middelen

Roemenië

In een gemeente die POP-steun had ontvangen voor het bouwen van een wegennet, verkeerde de hoofdweg die naar deze gefinancierde wegen leidde in zeer slechte staat. De hoofdweg had moeten worden hersteld met lokale middelen, maar daarvoor werd nooit de goedgekeurde financiering ontvangen.

Bron: www.geoportal.gov.ro

Bron: Europese Rekenkamer.

Italië (Sicilië)

Een van de gecontroleerde projecten betrof de aanleg van een nieuwe weg als alternatief voor een bestaande lokale weg die onbruikbaar was geworden vanwege een gebrek aan onderhoud. De weg verkeerde in slechte staat omdat lokale wegen niet subsidiabel waren in het kader van POP-steun en de eigen begroting van de regio voor wegenonderhoud was geschrapt (zie hierboven in ***tekstvak 2***). Het aanleggen van een nieuwe weg in plaats van het onderhouden van een bestaande weg is duidelijk inefficiënt[13] en toont aan dat er sprake is van een lacune tussen de middelen, die elkaar niet aanvullen.

13 Recente studies en verslagen over dit onderwerp zijn: Smart Growth America and Taxpayers for Common Sense, „Repair priorities: transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads" (Reparatieprioriteiten: strategieën voor vervoersuitgaven om belastinggeld te besparen en wegen te verbeteren), 2011; McKinsey Global Institute, „Infrastructure productivity: how to save $1 trillion a year" (Infrastructuurproductiviteit: hoe er jaarlijks 1 biljoen dollar kan worden bespaard), 2013; Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, „EU road surfaces: economic and safety impact of the lack of regular road maintenance" (Het wegdek in de EU: economische en veiligheidsimpact van een gebrek aan regelmatig onderhoud van wegen), 2014.

De Commissie richtte zich op de verbetering van de coördinatie in de programmeringsperiode 2014-2020 om de tekortkomingen uit het verleden te verhelpen

37

De verantwoordelijkheid voor het onderbouwen van de behoefte aan een POP-interventie en het zorgen voor goede coördinatie tussen middelen ligt hoofdzakelijk bij de lidstaten. De Commissie heeft echter de bevoegdheid om deze processen te beïnvloeden in de goedkeuringsfase van het programma wanneer zij de behoeftenanalyse controleert evenals de door de lidstaten vastgestelde beginselen inzake afbakening en complementariteit. De Commissie kan ook indirect ingrijpen tijdens de uitvoering van de programma's door richtsnoeren te publiceren, goede praktijken te bevorderen en deel te nemen aan vergaderingen van het toezichtcomité, waar zij een raadgevende stem heeft[14].

38

In de programmeringsperiode 2007-2013 keurde de Commissie de door de lidstaten ingediende POP's goed, hoewel een duidelijke onderbouwing en kwantificering van de behoefte aan het gebruik van het Elfpo voor infrastructuurinvesteringen daarin ontbrak. De Commissie drong er in het algemeen op aan dat de gecontroleerde maatregelen doelgerichter werden toegepast, dat er afbakeningscriteria werden vastgelegd, dat er kruiscontroles werden uitgevoerd om dubbele financiering te voorkomen en dat er coördinatie-instanties werden opgezet. Zij accepteerde echter overlappingen in middelen voor dezelfde soorten interventies (zie de paragrafen 31 en 32) en publiceerde geen richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot de wijze waarop er meer complementariteit kon worden bereikt.

39

In de programmeringsperiode 2014-2020 behoorden het verbeteren van de coördinatie en het waarborgen van de consistente uitvoering van de verschillende fondsen tot de belangrijkste doelstellingen bij het opstellen van één reeks regels voor de vijf structuur- en investeringsfondsen van de EU. Deze regels onderstrepen het belang van grotere consistentie tussen de EU-fondsen. De nieuwe aanpak legt minder nadruk op afbakening en meer op complementariteit. Een positief element voor plattelandsinfrastructuur is het feit dat met de maatregel „basisdiensten en dorpsvernieuwing" nu ook steun kan worden verstrekt voor de ontwikkelingsplannen van gemeenten en dorpen en die zodoende kan aanmoedigen om investeringen coherent uit te voeren.

40

De Rekenkamer onderzocht de controlelijst die door de Commissie werd gebruikt om de consistentie te waarborgen van de POP's voor 2014-2020. Op de controlelijst stonden punten die verwijzen naar de complementariteit van de structuur- en investeringsfondsen van de EU op het gebied van lokale wegen, irrigatie en waterzuivering, maar controles van het risico op substitutie van middelen ontbraken.

14 Artikel 77, lid 2, en artikel 78 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad bepalen het volgende: „Vertegenwoordigers van de Commissie kunnen op eigen initiatief met raadgevende stem aan de werkzaamheden van het toezichtcomité deelnemen" en „Het toezichtcomité vergewist zich ervan dat het programma voor plattelandsontwikkeling doeltreffend wordt uitgevoerd". Dit wordt gedaan door het afwegen en herzien van selectiecriteria, het toezicht houden op de voortgang in de richting van de doelstellingen, het bereiken van streefdoelen, enz.

41

Zoals werd aangegeven in het jaarverslag 2014 van de Rekenkamer[15] hebben de partnerschapsovereenkomsten als het belangrijkste mechanisme om EU-fondsen te coördineren weinig bewijs opgeleverd dat de doelstellingen van complementariteit en synergie door de lidstaten in praktijk worden gebracht. Verder bevatten de POP's voor 2014-2020 van Duitsland (Saksen), Polen en Roemenië[16] ondanks de controles van de Commissie nog steeds geen beschrijving van de mechanismen die moeten worden gebruikt om de complementariteit en synergieën tussen de verschillende financieringsbronnen te bevorderen. De nadruk van de programma's wordt nog altijd gelegd op afbakening en het voorkomen van dubbele financiering.

Deel II — Beperkte kosteneffectiviteit bij de uitvoering van de gecontroleerde maatregelen

42

Om kosteneffectiviteit[17] te bereiken, moeten de lidstaten:

— selectiemethoden toepassen die prioriteit geven aan de meest kosteneffectieve projecten, d.w.z. projecten met het potentieel om per kosteneenheid de grootste bijdrage te leveren aan de POP-doelstellingen;

— zich ervan vergewissen dat de kosten redelijk zijn voordat zij subsidie- en betalingsaanvragen goedkeuren;

— wachten met het goedkeuren van subsidieaanvragen tot de aanvragers hebben kunnen aantonen dat hun projecten waarschijnlijk duurzaam zijn;

— ervoor zorgen dat de administratieve procedures het mogelijk maken dat projecten binnen een redelijke termijn kunnen worden uitgevoerd.

De Commissie moet er door middel van haar richtsnoeren en controleactiviteiten voor zorgen dat de lidstaten de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) in acht nemen.

De selectieprocedures richtten de financiering niet altijd op de meest kosteneffectieve projecten

43

Om ervoor te zorgen dat de financiering wordt gericht op de POP-doelstellingen, moeten de lidstaten de subsidiabiliteitsvoorwaarden vastleggen — waarin bijvoorbeeld de soorten ondersteunde investeringen, de categorieën begunstigden die een subsidie kunnen aanvragen en de aard van de steun worden beschreven. De Rekenkamer constateerde dat de door de gecontroleerde lidstaten vastgestelde subsidiabiliteitscriteria in het algemeen duidelijk en objectief waren. Er werd echter een specifiek geval in Italië (Sicilië) aangetroffen waarin een subsidiabiliteitscriterium dat van toepassing was op projecten betreffende plattelandswegen die werden ondersteund in het kader van maatregel 125 niet aansloot op de behoeften die in het POP werden beschreven (zie ***tekstvak 7***).

15 Deze in het jaarverslag gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op een steekproef van vijf partnerschapsovereenkomsten: die van Duitsland, Frankrijk, Letland, Polen en Portugal.

16 De POP's voor 2014-2020 van de twee andere gecontroleerde regio's (Spanje (Extremadura) en Italië (Sicilië)) zijn niet onderzocht omdat ze ten tijde van de controle nog niet waren goedgekeurd.

17 Overeenkomstig de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, die in artikel 30, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 worden genoemd.

Tekstvak 7

Een subsidiabiliteitscriterium dat niet in overeenstemming was met de POP-doelstellingen en de behoeften van plattelandsgebieden

Italië (Sicilië)

Hoewel het POP aangeeft dat projecten die in het kader van maatregel 125 worden ondersteund ten goede moeten komen aan het herstel van bestaande landbouwwegen, schreven de in de oproep tot het indienen van voorstellen uiteengezette subsidiabiliteitscriteria voor dat maximaal 40 % van de subsidiabele projectkosten aan herstelwerkzaamheden mocht worden uitgegeven, terwijl de resterende 60 % aan de aanleg van nieuwe wegen moest worden besteed. Dit voorschrift leidde tot de financiering van bepaalde projecten die niet overeenkwamen met de behoeften van de plattelandsgebieden zoals die in het POP waren vastgesteld.

Zo verkeerde in een van de gecontroleerde projecten het eerste stuk van een bestaande weg in slechte staat en zou het herstel hiervan gerechtvaardigd zijn; het was echter niet in het project opgenomen om de kosten voor herstel onder 40 % van de subsidiabele projectkosten te houden. Anderzijds werd ongeveer een derde van de lengte van een nieuw gebouwde weg door slechts 2 van de 31 landbouwbedrijven gebruikt die waren aangesloten bij de vereniging die het project uitvoerde, d.w.z. slechts 5,5 % van de totale landbouwgrond waarvan de vereniging eigenaar was.

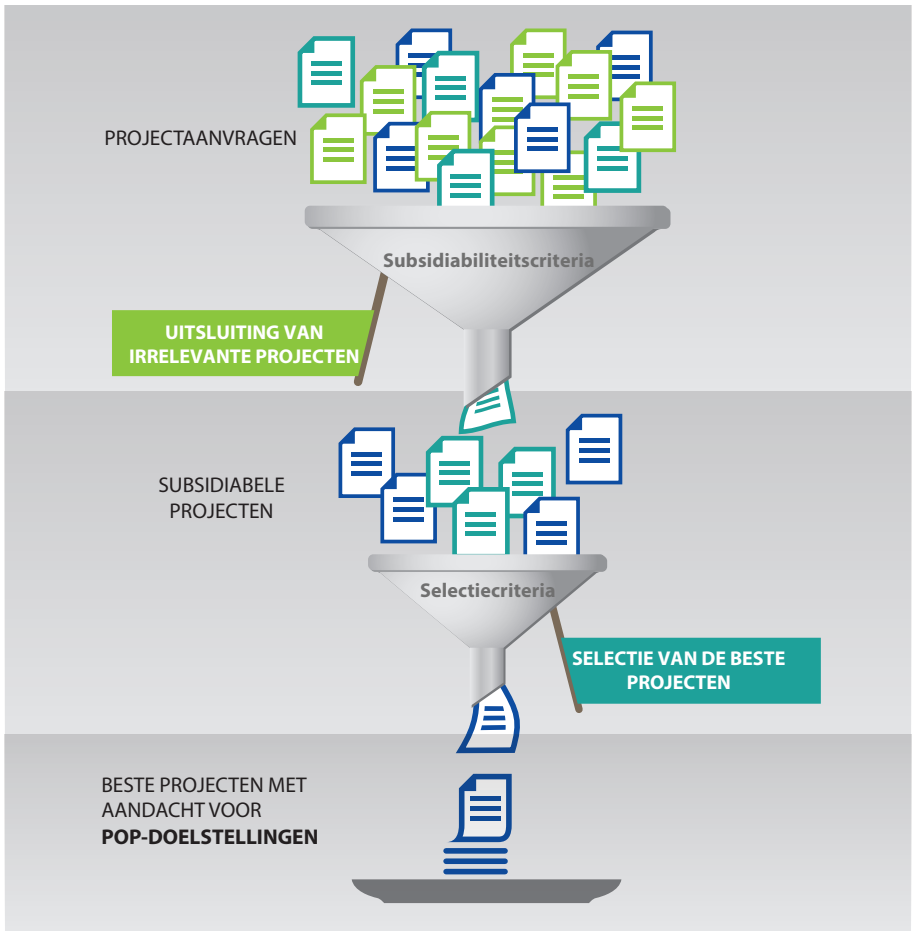
44

Terwijl de subsidiabiliteitscriteria projecten moeten uitsluiten die niet bijdragen aan de verwezenlijking van POP-doelstellingen, moeten de selectiecriteria de mogelijkheid bieden om de relatieve verdiensten van de projectvoorstellen op objectieve en transparante wijze te evalueren, zodat lidstaten het beschikbare budget besteden aan projecten die het meest bijdragen aan de doelstellingen. Als er bijvoorbeeld sprake is van twee waterinfrastructuurprojecten die volledig gelijk zijn, behalve dat in het ene project meer gebruikers worden aangesloten of er meer water wordt bespaard, dan moet dit project prioriteit krijgen indien dit in overeenstemming is met de strategie voor de ontwikkeling van infrastructuur van de lidstaten. Doeltreffende toepassing van de selectiecriteria wordt voorgeschreven door de relevante EU-regelgeving[18]. Daarom moeten zelfs in gevallen waarin de begroting toereikend is om op een gegeven moment alle subsidiabele projecten goed te keuren, de lidstaten een minimale score (drempel) vaststellen die projecten moeten halen om geselecteerd te worden.

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

Figuur 4

Steun gericht aanwenden door een doeltreffend selectieproces



Bron: Europese Rekenkamer.

45

De gecontroleerde lidstaten stelden geen controlecriteria vast of als ze dat wel deden, leidden de vastgestelde criteria niet altijd tot een werkelijke prioritering van projecten in samenhang met de POP-doelstellingen. Dit gebeurde in gevallen waarin de voor de maatregelen geprogrammeerde begroting toereikend was om alle subsidiabele projectaanvragen te ondersteunen en waar de selectiecriteria niet relevant waren voor de POP-doelstellingen.

46

In Duitsland (Saksen) en Spanje (Extremadura) werd het projectselectieproces niet voldoende gedocumenteerd, was het niet gebaseerd op specifieke selectiecriteria en leidde het niet tot een rangorde van projecten (zie ***tekstvak 8***).

Tekstvak 8

Voorbeelden van niet-transparante en niet-controleerbare projectselectieprocedures die een belemmering vormden voor de selectie van de meest kosteneffectieve projecten

Spanje (Extremadura)

Projecten die 73 % (d.w.z. 49 van de 67 miljoen euro) van de in het kader van de infrastructuurmaatregelen 125 en 323 uitgegeven middelen vertegenwoordigden, werden rechtstreeks beheerd door de regionale overheid. De beheersautoriteit verzamelde projectvoorstellen (die op eigen initiatief of na informele verzoeken van gemeenten waren opgesteld) en keurde projecten vervolgens goed op niet-transparante en niet-controleerbare wijze. De selectieprocedure was niet gebaseerd op specifieke selectiecriteria en resulteerde niet in een rangorde van projecten.

Duitsland (Saksen)

De selectie van projecten in het kader van de maatregelen 321 en 322 werd in het algemeen[19] uitgevoerd op twee opeenvolgende niveaus: eerst op lokaal niveau door „coördinatiegroepen" en daarna op centraal niveau door de beheersautoriteit. De beheersautoriteit stelde de coördinatiegroepen hun eigen specifieke begroting ter beschikking waaruit ze projecten konden financieren. Projectaanvragen konden alleen naar het centrale niveau worden doorgestuurd als ze een positief oordeel ontvingen van de coördinatiegroep. Het besluitvormingsproces van de coördinatiegroepen werd ontoereikend gedocumenteerd en leidde niet tot een rangorde van de projectaanvragen. De beheersautoriteit keurde alle subsidiabele projecten met een positief oordeel van de coördinatiegroepen goed, omdat er in het kader van deze maatregelen voldoende middelen beschikbaar waren.

19 Alleen in uitzonderlijke gevallen (bijv. tijdelijke directe financiering voor schoolprojecten) werd de projectselectie rechtstreeks op centraal niveau door de beheersautoriteit uitgevoerd.

47

Polen stelde geen selectiecriteria in het kader van maatregel 125 vast in het kader waarvan waterinfrastructuur ter bescherming van landbouwgrond tegen overstromingen wordt gefinancierd. Alle subsidiabele projecten werden goedgekeurd op basis van het beginsel „Wie het eerst komt, het eerst maalt". In dit verband gaf de beheersautoriteit geen prioriteit aan de meest kosteneffectieve projecten; zo werden twee projecten beide goedgekeurd hoewel de kosten-batenverhouding ervan enorm verschilde (150 euro tegen bijna 10 000 euro aan openbare steun per beschermde hectare).

48

Er werden voorbeelden gevonden van gevallen waarbij selectiecriteria werden vastgesteld (in Italië (Sicilië), Polen en Roemenië). In Italië (Sicilië) werden de selectiecriteria echter alleen doeltreffend toegepast in het kader van submaatregel 125-A, omdat alle subsidiabele projecten in het kader van de andere gecontroleerde maatregelen werden goedgekeurd. In Polen en Roemenië sloten de selectiecriteria in het algemeen aan op de POP-doelstellingen en werd er een minimumdrempel gebruikt om de kwaliteit van de geselecteerde projecten te waarborgen. De selectiecriteria hielden echter niet altijd verband met de bijdrage van de projecten aan de POP-doelstellingen (zie ***tekstvak 9***).

Tekstvak 9

Voorbeelden van selectiecriteria die geen prioriteit gaven aan projecten op basis van hun bijdrage aan de POP-doelstellingen

Polen

Een selectiecriterium dat werd gebruikt in het kader van maatregel 322/323 was ontworpen om eerst grotere projecten te bevorderen en daarna (later in de programmeringsperiode) kleinere projecten, met als doel de „evenwichtige toegang tot EU-middelen te waarborgen". Dit werd niet genoemd in het POP.

Italië (Sicilië)

De selectiecriteria voor submaatregel 125-B, die gericht is op de financiering van irrigatiesystemen, waren niet kwantificeerbaar en gaven geen prioriteit aan projecten op het gebied van waterbesparing in regio's waar er een grotere behoefte was aan het reduceren van waterverspilling. Dit leidde ertoe dat aan projecten in gebieden die geen last hadden van watertekorten een hoge prioriteit werd toegekend en aan projecten die te kampen hadden met ernstige watertekorten een lage prioriteit.

Roemenië

Een selectiecriterium in het kader van maatregel 322 gaf prioriteit aan aanvragers die nog niet eerder EU-steun voor een soortgelijke investering hadden ontvangen, hoewel dit criterium niets zegt over de mate waarin het project voldoet aan de POP-doelstellingen.

49
Alleen in Duitsland (Saksen) werden kosteneffectiviteitscriteria vastgesteld die prioriteit gaven aan projecten met de beste kosten-batenverhouding (zie ***tekstvak 10***), hoewel deze in de praktijk niet werden toegepast.

Tekstvak 10

Een voorbeeld van een vastgelegd kosteneffectiviteitscriterium dat niet in de praktijk werd toegepast

Duitsland (Saksen)

In het kader van maatregel 125 legden de Duitse autoriteiten vier selectiecriteria vast die in het geval van een ontoereikende begroting moesten worden toegepast op alle subsidiabele projecten. Eén ervan was een eenvoudige kosten-batenverhouding waarbij projecten die minder kostten per strekkende meter aangelegde bosweg prioriteit kregen. Toen de termijn voor het ontvangen van projectaanvragen echter eenmaal was verstreken (tegen het einde van de programmeringsperiode 2007-2013) werden er bijkomende middelen overgeheveld naar maatregel 125. Omdat er voldoende budgettaire middelen beschikbaar waren, werd er subsidie toegekend aan alle aanvragen en dus werd de rangorde die was opgesteld op basis van dit selectiecriterium in de praktijk nooit gebruikt.

Controles van de redelijkheid van de kosten en van de aanbestedingsprocedures zorgden niet voor doeltreffende beperking van het risico op buitensporige projectkosten

50

Hoge steunpercentages, die veel voorkomen bij infrastructuurprojecten, brengen weinig of geen risico voor de projectontwikkelaars met zich mee. Hierdoor worden ze minder gestimuleerd om de projectkosten te beperken. Daarom is het van bijzonder groot belang dat de lidstaten proportionele vereisten en controles vaststellen om de redelijkheid van de kosten te waarborgen. De gecontroleerde lidstaten vertrouwden in het algemeen op het gebruik van referentieprijzen en aanbestedingsprocedures om de redelijkheid van de investeringskosten te waarborgen[20]. Deze instrumenten werden echter niet adequaat toegepast, zoals de Rekenkamer al in voorgaande verslagen heeft opgemerkt[21]. Nadere bijzonderheden over de belangrijkste door de controleurs geconstateerde tekortkomingen worden hieronder gegeven.

51

Hoewel ze vaak werden gebruikt, hadden de op referentieprijzen gebaseerde systemen ernstige beperkingen, met name omdat de referentieprijzen werden verstrekt door bouwbedrijven en dus waarschijnlijker hoger lager dan de werkelijke marktprijzen na onderhandelingen of openbare aanbestedingen. In Spanje (Extremadura), Italië (Sicilië) en Polen werd tijdens de controle vastgesteld dat de prijzen die normaal gesproken na een aanbestedingsprocedure werden overeengekomen een gemiddelde besparing van 30 % tot 40 % ten opzichte van de referentieprijzen opleverden.

52

Alleen in Roemenië werden referentieprijzen vastgesteld op basis van werkelijke transacties tussen de regering en bouwbedrijven. De prijzen waren echter alleen beschikbaar voor een beperkt aantal openbare werken en waren sinds 2009 niet meer geactualiseerd. De beheersautoriteit in Duitsland (Saksen) accepteerde automatisch afwijkingen van maximaal 50 % ten opzichte van de referentieprijzen zonder deze nader te onderzoeken.

53

Het risico op hantering van te hoge referentieprijzen wordt weliswaar beperkt wanneer de definitieve kosten zijn vastgesteld op basis van een eerlijke aanbestedingsprocedure, maar dat geldt niet voor projecten waarvoor geen openbare aanbesteding is uitgeschreven (zoals het geval is bij bepaalde maatregelen en begunstigden in Spanje (Extremadura) en Italië (Sicilië)) en voor gevallen waarin de openbare aanbestedingsprocedures ernstige tekortkomingen vertonen.

54

De controleurs stelden verscheidene van deze tekortkomingen vast die afbreuk deden aan de eerlijke concurrentie en de redelijkheid van de kosten (zie ***tekstvak 11***).

20 Artikel 24, lid 2, onder d), van Verordening (EG) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8) bepaalt dat de lidstaten de redelijkheid moeten controleren van de projectkosten die worden ingediend in het kader van de administratieve controles van steunaanvragen. Deze evaluatie moet plaatsvinden met behulp van een geschikt systeem, zoals referentiekosten, een vergelijking van verschillende offertes of een evaluatiecomité. Verder bepaalt artikel 24, lid 2, onder c), van dezelfde verordening dat de lidstaten de overeenstemming moeten controleren van de concrete actie waarvoor steun wordt aangevraagd, met geldende nationale en EU-regelgeving betreffende in het bijzonder, en voor zover relevant, overheidsopdrachten, staatssteun en andere toepasselijke dwingende normen die in nationale wetgeving of in het programma voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld.

21 Jaarverslagen van de ERK, Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?", Speciaal verslag nr. 22/2014 en Speciaal verslag nr. 23/2014, „Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?" (http://eca.europa.eu).

Tekstvak 11

Voorbeelden van openbare aanbestedingsprocedures die een belemmering vormden voor transparantie, eerlijke concurrentie en de redelijkheid van de kosten

Spanje (Extremadura)

De beheersautoriteit besloot willekeurig om een bouwbedrijf dat staatseigendom was overeenkomsten te gunnen die 18 % vertegenwoordigden (d.w.z. ongeveer 14 miljoen euro) van de toewijzing in het kader van maatregel 125. De beheersautoriteit noemde de „urgentie" van de werkzaamheden, de „specificiteit/het soort werkzaamheden" en „vertrouwelijkheid" als argumenten voor dit besluit. De autoriteiten konden echter geen enkel bewijs leveren ter onderbouwing van deze argumenten. De projectkosten werden vergoed op basis van een prijslijst die het bedrijf en de nationale autoriteiten waren overeengekomen. Hoewel deze procedure wellicht sneller is dan het uitschrijven van een aanbesteding, garandeert zij niet dat de verkregen prijzen in overeenstemming met de marktprijzen zijn.

Zelfs als er formele aanbestedingen werden georganiseerd, waren de gunningscriteria in sommige gevallen onvoldoende nauwkeurig beschreven en dus oncontroleerbaar. Dit was het geval bij een project waarvan de kosten op 11 miljoen euro werden geschat en waaraan 48 van de 100 punten waren toegekend op basis van vage criteria, zoals „kennis van het project, het gebied en de kwaliteit van het voorstel", „naleving van de veiligheidsvoorschriften", „de milieumaatregelen" en „andere voorgestelde verbetering".

Roemenië

De controleurs stelden ook gebrekkig gedefinieerde gunningscriteria vast. Zo werd de „kortste duur van de werkzaamheden" als gunningscriterium gebruikt bij negen van de elf gecontroleerde projecten, zonder acceptabele termijnen aan te geven of te controleren of de voorgestelde duur realistisch was. De duur die in de geselecteerde offertes en de hieruit voortvloeiende overeenkomsten werd aangegeven werd in de praktijk ruim overschreden: de werkzaamheden duurden tot acht keer zo lang als in de contractbepalingen was vastgelegd (24 maanden in plaats van 3 maanden). Ongunstige weeromstandigheden kunnen slechts een gedeeltelijke verklaring zijn voor dergelijke vertragingen.

Italië (Sicilië)

Overeenkomsten voor openbare werken werden door middel van een openbare aanbesteding toegekend op basis van een methodologie die leidde tot de automatische uitsluiting van de goedkoopste offertes[22], die zonder enige verdere analyse als „abnormaal" werden afgewezen. Deze procedure maakte het onmogelijk om de voordeligste offerte te selecteren en stimuleert de inschrijvers in het algemeen niet om hun laagste prijs te bieden.

22 Overeenkomstig artikel 86, lid 1, van de Italiaanse Wet inzake openbare aanbestedingen 163/2006 bestaat deze procedure uit vier stappen: 1) uitsluiten van de duurste en goedkoopste 10 % van de ontvangen offertes; 2) berekenen van het gemiddelde van alle „kortingen" (d.w.z. kortingen ten opzichte van de geschatte waarde van de overeenkomst) van de overgebleven offertes; 3) toevoegen van de variatie in de kortingen die boven het gemiddelde liggen aan dit gemiddelde; 4) gunnen van de aanbesteding aan de offerte die een korting net onder de waarde van de na stap 3 berekende korting biedt.

Bij de eisen op het gebied van duurzaamheid werd geen rekening gehouden met de gebruiksduur van de investeringen

55

De duurzaamheid van gefinancierde investeringen is een essentiële factor bij het verwezenlijken van de project-doelstellingen en bredere POP-doelstellingen. Duurzaamheid is met name een belangrijk aandachtspunt bij infrastructuurinvesteringen vanwege de verwachte lange gebruiksduur[23] ervan, het grote aantal gebruikers, de noodzaak om toegang te blijven bieden tot publieke diensten en de hoge kosten van zowel de eerste investering als het daaropvolgende onderhoud. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat de kosten voor het herstel van vervallen infrastructuur veel hoger zijn dan de kosten voor de handhaving van het oorspronkelijke kwaliteitsniveau[24]. De voordelen van een adequate onderhoudsplanning zijn niet alleen van financiële aard, omdat ze ook van invloed zijn op de levenskwaliteit en de veiligheidsnormen. Het bestaan van een adequaat onderhoudsplan en een specifiek budget zijn daarom van essentieel belang voor de doeltreffendheid van deze investeringen.

56

Geen van de gecontroleerde lidstaten had de begunstigden gevraagd om een gedetailleerd onderhoudsplan in te dienen waarin de regelmatige en buitengewone onderhoudseisen en -kosten werden uiteengezet. Begunstigden hoefden geen middelen te reserveren voor onderhoud, noch de financieringsbronnen aan te geven die hiervoor zouden worden gebruikt.

57

In Roemenië wees de nationale rekenkamer op de potentiële niet-duurzaamheid van uit het POP gefinancierde investeringen in sociale en culturele infrastructuur omdat als het project eenmaal is afgerond, het moeilijk kan zijn voor de begunstigden om de activiteiten in samenhang hiermee uit de lokale begroting te financieren. Dit risico werd vervolgens bevestigd, omdat de begunstigden van meer dan de helft van de 191 in 2014 door het betaalorgaan gecontroleerde projecten niet konden aantonen dat de geplande activiteiten daadwerkelijk werden uitgevoerd na afronding van het project.

58

Het risico dat projectoutput en -resultaten niet duurzaam zijn werd ook vastgesteld bij plattelandswegen in Italië (Sicilië), waar de beheersautoriteiten het POP voor 2014-2020 wilden gebruiken om de herstelkosten te financieren voor wegen die circa tien jaar eerder nog waren gebouwd of hersteld met behulp van EU-middelen[25]. Dit duidt erop dat de wegen in relatief korte tijd aanzienlijk zijn verslechterd als gevolg van een gebrek aan voldoende onderhoud.

23 In haar gids voor de kosten-batenanalyse van investeringsprojecten (gepubliceerd in juli 2008) gaf de Commissie aan dat de voor financiële prognoses te hanteren tijdshorizon, die niet langer mag zijn dan de economische gebruiksduur van het project, voor de meeste infrastructuur minstens 20 jaar is. Zo stelt de gids de aanbevolen looptijd voor wegenprojecten op 25 jaar vast en voor waterinfrastructuur op 30 jaar.

24 Voorbeelden van dergelijke studies worden gegeven in voetnoot 13.

25 Deze mogelijkheid werd genoemd in het ontwerp-POP voor de programmeringsperiode 2014-2020, dat in juli 2014 naar de Commissie werd gestuurd (sectie M04 — Investeringen in materiële activa (artikel 17), blz. 221).

59

Ter waarborging van de duurzaamheid van investeringen schrijft Verordening nr. 1698/2005 inzake plattelandsontwikkeling de lidstaten voor dat de Elfpo-bijdrage wordt teruggevorderd als een investeringsproject binnen vijf jaar, te rekenen vanaf het door de beheersautoriteit genomen financieringsbesluit (de „verbintenisperiode" genoemd), een substantiële wijziging ondergaat die „de aard of de uitvoeringsvoorwaarden ervan raakt"[26]. Deze verplichting wordt echter niet gedifferentieerd op basis van het soort investering. Alleen Duitsland (Saksen), Italië (Sicilië) en Roemenië stelden langere verbintenisperioden vast voor bepaalde soorten investeringen, hoewel begunstigden door de beperkte termijn van ex-post-controles minder gestimuleerd werden om hun verbintenissen na te komen (zie ***tekstvak 12***).

26 Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

Tekstvak 12

Door lidstaten toegepaste goede praktijken om de duurzaamheid van de infrastructuurinvesteringen en de beperkingen ervan te waarborgen

Duitsland (Saksen)

In de programmeringsperiode 2007-2013 waren er gedifferentieerde verbintenisperioden[27], die uiteenliepen van vijf tot twintig jaar na afronding van het project, afhankelijk van het soort project en de totale subsidiabele kosten. Met deze verbintenisperioden werd rekening gehouden bij de risicobeoordeling die voorafging aan de steekproefneming van projecten voor de ex-postcontroles, waardoor er een grotere kans was dat oudere projecten werden opgenomen in de steekproef.

Een ander element dat duurzame investeringen in scholen bevorderde was de eis dat aanvragers (gemeenten) bij hun aanvraag een geschreven bevestiging van het ministerie van Cultuur en Sport voegden waarin werd verklaard dat de school waarop het moderniseringsproject betrekking had naar verwachting vijf of tien jaar lang open zou blijven.

Roemenië

In het kader van de subsidiabiliteitsvoorwaarden betreffende maatregel 125 (die gericht is op steun voor landbouw- en boswegen en irrigatie-infrastructuur) waren begunstigden verplicht zich ertoe te verbinden de gefinancierde infrastructuur te onderhouden en te repareren gedurende de gehele gebruiksduur. Ex-postcontroles waarbij deze verbintenis kon worden gecontroleerd werden echter maar tot vijf jaar na de ondertekening van de subsidieovereenkomst verricht.

27 Deze verbintenisperioden zijn naar beneden toe bijgesteld in de programmeringsperiode 2014-2020 tot de standaardperiode van vijf jaar, die wordt genoemd in artikel 71 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

60

De gecontroleerde lidstaten pasten in het algemeen de verplichting van vijf jaar toe en gebruikten de ex-post-controles[28] om te controleren of de begunstigden hun verbintenissen waren nagekomen. Elk jaar bestrijken de ex-postcontroles minstens 1 % van de subsidiabele publieke uitgaven voor investeringen waarvoor de laatste betaling afkomstig is uit het Elfpo. Het is echter mogelijk dat de 1 % wordt bereikt door controles van slechts één project. Daarnaast ging de verbintenisperiode van vijf jaar in Polen en Roemenië in op de datum van het *financieringsbesluit* en was deze dus na de *afronding* van het project in de praktijk veel korter dan vijf jaar. Zo werden zeven van de tien in deze twee lidstaten gecontroleerde projecten meer dan twee jaar na het financieringsbesluit afgerond. Dus speelden de „vijfjaren-eis" en de bijbehorende controles in de praktijk een minder belangrijke rol bij het waarborgen van de duurzaamheid van de projecten.

Grote vertragingen in het administratieve proces hadden een impact op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen

61

Om Elfpo-financiering aantrekkelijk te maken voor potentiële begunstigden en ervoor te zorgen dat projecten tijdig voordelen opleveren voor plattelandsgebieden, moeten administratieve procedures niet buitensporig lang en belastend zijn.

62

Drie (Italië (Sicilië), Roemenië en Polen) van de vijf gecontroleerde lidstaten stelden termijnen vast voor de behandeling van projectaanvragen en de definitieve betalingsaanvragen. Deze termijnen werden in het algemeen vastgesteld tussen één en vier maanden.

63

De termijnen die de lidstaten hadden vastgesteld voor de behandeling van subsidieaanvragen werden bij de meeste gecontroleerde maatregelen overschreden (zie ***figuur 5***)[29]. In Duitsland (Saksen), Polen en Roemenië duurt de behandeling van subsidieaanvragen[30] tussen 3,5 en 9 maanden, terwijl de Italiaanse (Siciliaanse) autoriteiten ongeveer 16 maanden nodig hadden om aanvragen in het kader van de maatregelen 125 en 321 te behandelen, en in uitzonderlijke gevallen meer dan 3 jaar. Dit was voornamelijk te wijten aan de buitensporig lange tijd die nodig was om de vereiste controles van de subsidiabiliteit van de begunstigden te verrichten.

64

Betalingsaanvragen werden in het algemeen sneller behandeld dan subsidieaanvragen; in Italië (Sicilië) traden echter behoorlijke vertragingen op (zie ***figuur 6***).

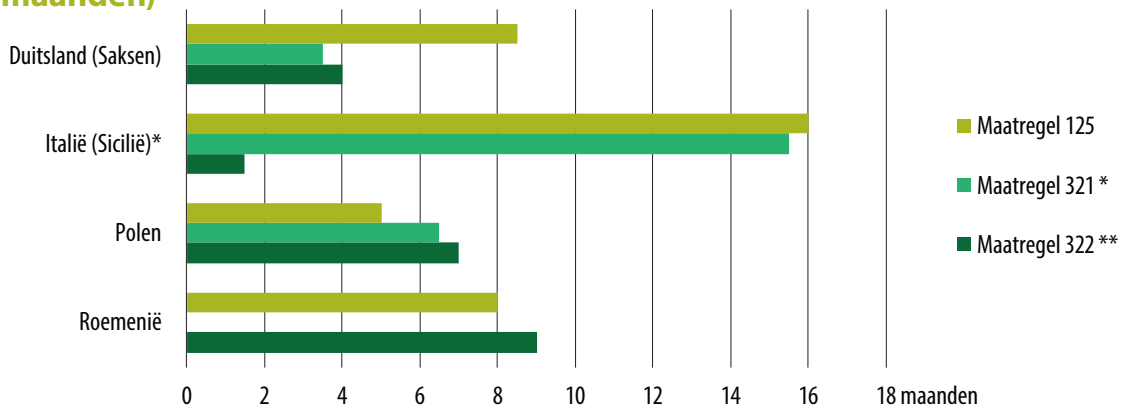
28 Verricht in overeenstemming met artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 74).

29 In Spanje (Extremadura) was het niet mogelijk om dit soort statistieken te berekenen omdat er geen overzichtsgegevens beschikbaar waren voor alle in het kader van de gecontroleerde maatregelen goedgekeurde projecten.

30 Mediaanwaarde: waarde in een geordende reeks waarden waarboven en waaronder er een gelijk aantal waarden is (of die het rekenkundige gemiddelde is van de twee middelste waarden als er geen middelste getal is).

Figuur 5

Behandeling van subsidieaanvragen (mediaanwaarde, in maanden)



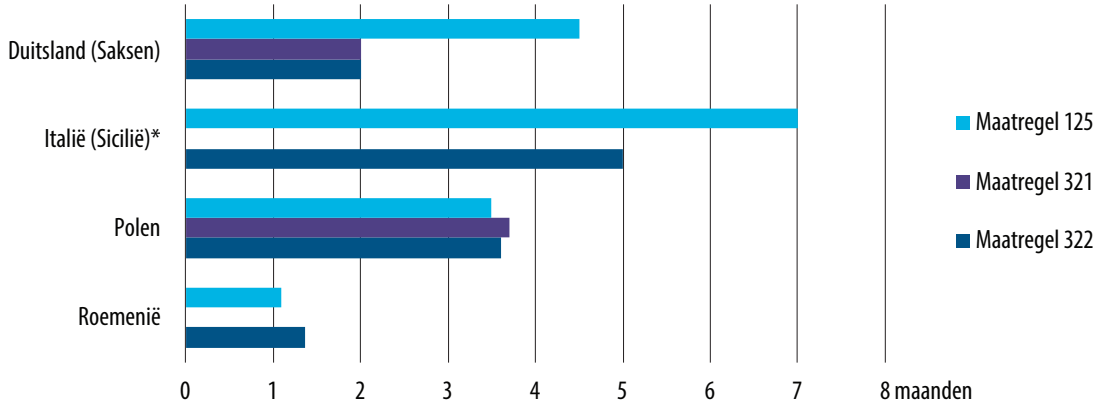
* De informatie die voor Italië (Sicilië) bij maatregel 321 wordt weergegeven, is alleen van toepassing op de gecontroleerde submaatregel „Azione 2"; in Roemenië wordt maatregel 321 samen met maatregel 322 uitgevoerd.

** In Polen wordt maatregel 322 samen met maatregel 323 uitgevoerd.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens.

Figuur 6

Behandeling van betalingsaanvragen (mediaanwaarde, in maanden)



* In Italië (Sicilië) werden alleen de gegevens gebruikt met betrekking tot de behandeling van verzoeken voor de eindbetaling; ook was er in Italië geen informatie beschikbaar over maatregel 321, omdat in december 2014 geen van de goedgekeurde projecten de laatste betaling had ontvangen.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens.

65

De controleurs constateerden dat Roemenië een goede praktijk had ontwikkeld door de belangrijkste oorzaken voor de vertragingen aan te pakken en de administratieve lasten voor de aanvrager te beperken. Om het projectaanvraag- en beoordelingsproces te versnellen, zal het betaalorgaan in de programmeringsperiode 2014-2020 voortaan toestaan dat aanvragen volledig online worden ingediend (met inbegrip van de bewijsstukken) en zullen er met kortere tussenpozen selectieverslagen worden gepubliceerd dan in de voorgaande programmeringsperiode.

De Commissie begon laattijdig in de programmeringsperiode systematisch follow-up te geven aan tekortkomingen en aan de actieplannen van de lidstaten in samenhang daarmee

66

In de programmeringsperiode 2007-2013 controleerde de Commissie, voornamelijk door middel van haar conformiteitscontroles, of de lidstaten voldeden aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot het toepassen van selectiecriteria, het controleren van de redelijkheid van de kosten en het volgen van de aanbestedingsregels. Een onderzoek van de prestatieaspecten viel niet binnen de reikwijdte van de controles van de Commissie.

67

Als gevolg hiervan werden bij de controles van de Commissie slechts enkele van de bovengenoemde tekortkomingen vastgesteld: voornamelijk met betrekking tot de toepassing van aanbestedingsregels in Roemenië, hetgeen leidde tot een financiële correctie[31] in 2014. Pas in 2013 begon de Commissie systematisch follow-up te geven aan de actie die de lidstaten hadden ondernomen om de diepere oorzaken van de fouten betreffende maatregelen voor plattelandsontwikkeling aan te pakken, waaronder fouten in het projectselectiesysteem, in de controles van de redelijkheid van de kosten en in de openbare aanbesteding. Van de gecontroleerde lidstaten hebben alleen Italië (Sicilië) en Roemenië als gevolg van deze actie nieuwe procedures ingevoerd of zijn ze bezig die in te voeren om een aantal vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. Deze veranderingen kwamen echter te laat om nog van invloed te zijn op het grootste deel van de uitgaven voor de programmeringsperiode 2007-2013.

68

De Commissie heeft de problemen uit het verleden erkend en veranderingen doorgevoerd voor de programmeringsperiode 2014-2020 die bedoeld zijn om de situatie te verbeteren.

69

Met betrekking tot de projectselectie wordt expliciet voorgeschreven dat de POP's voor 2014-2020 de beginselen uiteenzetten waarop de vaststelling van de selectiecriteria berust. De Commissie publiceerde in maart 2014 een richtlijn waarin de lidstaten worden aangemoedigd erop toe te zien dat de subsidiabiliteits- en selectiecriteria gedurende de gehele programmeringsperiode op transparante en consistente wijze worden toegepast, dat de selectiecriteria zelfs in gevallen worden toegepast waarin de begroting toereikend is om alle subsidiabele projecten te financieren en dat projecten met een totale score onder een bepaalde drempel van steun worden uitgesloten.

31 Als gevolg van haar controlebevindingen voert de Commissie mogelijk procedures in waarbij de EU-financiering voor de lidstaat in kwestie wordt gekort ter compensatie van de vastgestelde tekortkomingen. Deze procedures worden „financiële correcties" genoemd.

70

Met betrekking tot openbare aanbestedingen stelde de Commissie eind 2014 een document op met richtsnoeren voor de wijze waarop veelvoorkomende fouten in gecofinancierde EU-projecten kunnen worden vermeden[32]. In dit document bekritiseert de Commissie het gebruik van de op gemiddelde prijzen gebaseerde methode, waarbij inschrijvers die dicht bij het gemiddelde van alle inschrijvingen blijven, meer punten krijgen dan inschrijvers die van het gemiddelde afwijken, omdat deze methodologie „is gebaseerd op een ongelijke behandeling van inschrijvers, in het bijzonder degenen met een gerechtvaardigde lage inschrijving". Er worden verdere richtsnoeren gegeven met betrekking tot onderwerpen als de selectie van de passende procedure voor openbare aanbestedingen, termijnen en selectie- en gunningscriteria. Desondanks hadden ten tijde van de controle Roemenië niet, en Italië (Sicilië) en Polen gedeeltelijk voldaan aan de ex-antevoorwaarden[33] met betrekking tot openbare aanbestedingen. Als eind 2016 nog niet is voldaan aan deze ex-antevoorwaarden, worden de betalingen aan de lidstaten mogelijk opgeschort, zoals de Rekenkamer recentelijk heeft aanbevolen[34].

71

De Commissie organiseerde in 2014-2015 een reeks workshops over het onderwerp van de redelijkheid van de kosten en vereenvoudigde kostenopties. De kwestie van het vaststellen en hanteren van referentieprijzen (zie paragraaf 51) kwam echter niet aan de orde in de tijdens deze workshops besproken richtsnoeren.

72

De Commissie heeft geen specifieke actie ondernomen met betrekking tot de eisen en controles van de lidstaten op het vlak van projectduurzaamheid.

Deel III — Het toezicht- en evaluatiesysteem leverde geen adequate informatie over projectresultaten op

73

Er is informatie over de prestaties betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling nodig om aan te tonen wat er met de EU-begroting is bereikt en dat die goed is besteed (verantwoording). De informatie wordt verder gebruikt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EU-begroting te verbeteren, doordat zij als een richtsnoer kan worden gebruikt voor het dagelijks beheer van de maatregelen, mogelijke verbeteringen aangeeft en toekomstig beleid kan helpen vormgeven, bijvoorbeeld doordat eruit blijkt welke soorten investeringen goed presteerden.

74

Om aan te tonen wat er werd bereikt met de EU-begroting die werd besteed aan de maatregelen voor plattelandsinfrastructuur dienen de lidstaten gegevens te verzamelen over de output en bereikte resultaten van de projecten. In het kader van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) moeten lidstaten informatie verzamelen met betrekking tot ten minste de volgende output- en resultaatindicatoren (zie ***tabel***).

32 „Richtsnoeren voor beoefenaars betreffende openbare aanbestedingen ter voorkoming van veelvoorkomende fouten in door ESI-fondsen gefinancierde projecten".

33 Ex-antevoorwaarden zijn door de artikelen 2 en 19 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 ingevoerd als vereisten voor de doeltreffende en doelmatige verwezenlijking van specifieke doelstellingen met betrekking tot de prioriteiten van de Unie. De ex-antevoorwaarden betreffende openbare aanbestedingen verwijzen naar „het bestaan van regelingen voor de effectieve toepassing van de Uniewetgeving inzake overheidsopdrachten op het vlak van de Europese structuur- en ontwikkelingsfondsen".

34 Speciaal verslag nr. 10/2015 van de ERK: „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken", aanbeveling nr. 2 (http://eca.europa.eu).

Tabel

Overzicht van de verplichte output- en resultaatindicatoren binnen het GTEK voor de programmeringsperiode 2007-2013[1]

Code	Maatregel	Outputindicatoren	Resultaatindicatoren
125	Infrastructuur voor de ontwikkeling en aanpassing van de land- en bosbouw	— Aantal gesteunde concrete acties — Totaal investeringsvolume	Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde bedrijven/ ondernemingen
321	Basisvoorzieningen voor de plattelands-economie en -bevolking	— Aantal gesteunde maatregelen — Totaal investeringsvolume	Bevolking in plattelandsgebie-den die profiteert van verbeterde voorzieningen
322	Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling	— Aantal dorpen waar acties zijn uitgevoerd — Totaal investeringsvolume	
323	Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed	— Aantal ondersteunde acties op het gebied van het landelijk erfgoed — Totaal investeringsvolume	

1 Wat betreft het beleid voor plattelandsontwikkeling zal het GTEK in de programmeringsperiode 2014-2020 worden vervangen door het „gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiesysteem (GTES)".Details over het nieuwe systeem worden vanaf paragraaf 85 gegeven.

75

Wegens het cofinancieringselement en ongeacht de door het GTEK voorgeschreven toezicht- en evaluatiewerkzaamheden hebben de instanties van de lidstaten zelf belang bij projecttoezicht, omdat dit een belangrijk instrument is om de voortgang van projecten in het oog te houden en om te zien of de verwachte resultaten worden behaald en de POP-doelstellingen worden verwezenlijkt. Toezicht kan worden uitgeoefend door de beschikbare administratieve en controle-informatie te gebruiken en periodiek relevante informatie van de begunstigden te verzamelen[35]. Lidstaten kunnen bijkomende, programmaspecifieke indicatoren vaststellen (binnen of buiten het GTEK-systeem).

76

De Rekenkamer onderzocht de systemen voor het verzamelen en monitoren van gegevens in de gecontroleerde lidstaten en constateerde, evenals in eerdere verslagen[36], dat het ontbrak aan relevante en betrouwbare informatie om conclusies te kunnen trekken met betrekking tot de doeltreffendheid van deze maatregelen. Daarom hebben de controleurs de projectresultaten en voor zover mogelijk de verwezenlijking van de specifieke projectdoelstellingen gemeten op basis van de tijdens bezoeken aan projecten verkregen controle-informatie. Meer informatie over de onderzochte projecten is in ***bijlage II*** te vinden.

35 Ten minste tot aan het eind van de vijfjarige periode voor de instandhouding van de activa, die is vastgelegd in artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

36 Zie de Speciale verslagen nrs. 8/2012, 1/2013, 6/2013 en 12/2013 (http://eca.europa.eu).

De gecontroleerde projecten leverden de verwachte materiële output op, maar vaak was er geen betrouwbare informatie over projectresultaten beschikbaar

77

Alle 32 gecontroleerde projecten leverden de verwachte materiële output op (bijv. de modernisering van een weg, de aanleg van een rioolstelsel), en 20 daarvan binnen de termijn die in de subsidieovereenkomst en/of in de overeenkomst voor de uitvoering van werken was aangegeven. De opgelopen vertragingen konden in bepaalde gevallen gedeeltelijk worden gerechtvaardigd door slechte weersomstandigheden of andere omstandigheden waarop de begunstigden geen invloed hadden.

78

Door het behalen van de verwachte output verwezenlijkten sommige projecten ook automatisch hun doelstellingen wat betreft de resultaten, bijvoorbeeld door een verbetering van de bescherming tegen overstromingen in een bepaald gebied (zie ***tekstvak 13***).

Tekstvak 13

Voorbeeld van een project dat de verwachte output en het verwachte resultaat heeft opgeleverd

Polen

Het gecontroleerde project, dat de uitbreiding en modernisering betrof van een pompstation waarvan de kosten op 700 000 euro werden geraamd, werd afgerond in overeenstemming met de technische specificaties, waarbij ongeveer 100 000 euro werd bespaard ten opzichte van de goedgekeurde begroting (verkregen door middel van een openbare aanbesteding) en met een vertraging van vijf maanden als gevolg van de late verstrekking van een administratief document. Het nieuwe, krachtiger pompstation was nodig na een grote overstroming in 2001 van bijna 800 ha in de regio, en verbeterde de bescherming van 320 ha landbouwgrond tegen seizoensgebonden overstromingen.

Bron: Europese Rekenkamer.

79

Dit is evenwel niet altijd het geval. Het is mogelijk dat projecten, ondanks het behalen van de overeengekomen materiële output, niet de beoogde resultaten opleveren. Uit de controle bleek dat de lidstaten geen betrouwbare informatie verzamelden over het succes op korte en middellange termijn van de projecten wat betreft het behalen van POP-doelstellingen en projectspecifieke streefdoelen. Dit was voornamelijk het gevolg van het feit dat er geen relevante indicatoren waren vastgesteld en er in de aanvraag en het subsidiebesluit geen specifieke doelstellingen en streefdoelen waren vastgelegd. Zo hadden de autoriteiten in het POP van Italië (Sicilië) weliswaar de doelstelling van het realiseren van waterbesparingen door investeringen in waterinfrastructuur opgenomen, maar zij hadden geen indicator vastgesteld waarmee ze de verwezenlijking van de doelstelling konden beoordelen; eveneens ontbraken in de gecontroleerde projecten de bijbehorende kwantificeerbare streefdoelen.

80

Ten tijde van de controle hadden drie van de vijf gecontroleerde lidstaten (Spanje (Extremadura), Italië (Sicilië) en Polen) de door het GMEK verplicht gestelde toezichtinformatie betreffende de resultaatindicator voor maatregel 125, „Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde bedrijven", niet verstrekt. De overige twee lidstaten (Duitsland (Saksen) en Roemenië) rapporteerden een waarde voor deze indicator, maar deze was op onbetrouwbare informatie gebaseerd (zie ***tekstvak 14***).

Tekstvak 14

Onbetrouwbare gegevensverzamelingsmethode: geen rekening gehouden met financiële gegevens van landbouwbedrijven bij het meten van het concurrentievermogen ervan

Roemenië

De indicator „Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde bedrijven" beoogt de impact te kwantificeren van maatregel 125 betreffende het concurrentievermogen van ondersteunde landbouw- en bosbouwbedrijven. In Roemenië werd de indicator echter berekend op het niveau van de hele gemeente waar het project werd uitgevoerd (op basis van de financiële rekeningen van de gemeente) en niet voor de landbouwbedrijven die profiteerden van de nieuwe wegen.

81

Wat betreft de resultaatindicator voor de maatregelen 321, 322 en 323, „Inwonertal in plattelandsgebieden dat profiteert van verbeterde voorzieningen", rapporteerden de lidstaten alle inwoners van de gemeente waar het project werd uitgevoerd, ongeacht het aantal werkelijke gebruikers van de gefinancierde infrastructuur (zie ***tekstvak 15***). Deze rapportagemethode leidt tot te hoge cijfers, met name omdat bij het uitvoeren van meerdere projecten in één gemeente alle inwoners van de gemeente bij elk project worden gerapporteerd en dus verschillende malen worden meegeteld wanneer de cijfers worden geaggregeerd.

Tekstvak 15

Voorbeeld van een project waarbij alle inwoners van een gemeente zouden profiteren van een nieuwe investering, terwijl het project slechts een beperkt aantal inwoners betrof

Duitsland (Saksen)

Bij een project voor de vernieuwing van een 200 meter lang stuk dorpsweg meldden de Duitse autoriteiten bij de resultaatindicator van maatregel 322, „Inwonertal in plattelandsgebieden dat profiteert van verbeterde voorzieningen", in hun rapportage dat 40 631 mensen profiteerden van deze investering. Dit is het totale aantal mensen dat in de gemeente woont; slechts een klein deel van hen maakt echter gebruik van de weg, omdat er ongeveer 300 mensen wonen in het dorp waar het project werd uitgevoerd.

In haar jaarlijks voortgangsverslag voor 2014 vermeldde Saksen bij de resultaatindicator voor maatregel 322 dat 2,9 miljoen mensen profiteerden van de verbeterde voorzieningen in plattelandsgebieden. Dit is meer dan de totale plattelandsbevolking van ongeveer 2 miljoen mensen in de deelstaat.

82

Zelfs als de gecontroleerde lidstaten bijkomende, programmaspecifieke indicatoren vaststelden, kon daarmee het succes van de interventies niet worden gemeten. Dit was te wijten aan twee belangrijke factoren. Ten eerste stelden de lidstaten geen streefdoelen vast. Ten tweede maten de bijkomende indicatoren output zoals het aantal kilometers gerepareerde weg in plaats van aan de POP-doelstellingen gerelateerde doelstellingen zoals het realiseren van waterbesparingen, een daling van de vervoerskosten voor landbouwers en het verlenen van bepaalde diensten aan de plattelandsbevolking.

83

Bij 20 van de 32 gecontroleerde projecten ontbraken er meetbare streefdoelen voor resultaten. De controleurs konden echter een aantal gegevens verkrijgen met betrekking tot de behaalde resultaten (zie voorbeelden in ***tekstvak 16*** en gedetailleerde informatie in ***bijlage II***). Hoewel er in dertien gevallen sprake was van bepaalde positieve resultaten, was in tien daarvan de informatie niet toereikend voor de controleurs om conclusies te trekken wat betreft de doeltreffendheid van de projecten met betrekking tot het verwezenlijken van de POP-doelstellingen. In vier gevallen bleek uit de relevante indicatoren dat de streefdoelen niet waren behaald. In drie andere gevallen was de verkregen informatie niet betrouwbaar. Meer informatie over de onderzochte projecten is in ***bijlage II*** te vinden.

Tekstvak 16

Beperkt bewijs van positieve resultaten en onbetrouwbare gegevens

In **Italië (Sicilië)** en **Spanje (Extremadura)** verzamelden de autoriteiten geen gegevens over afzonderlijke projectresultaten. Op verzoek van de controleurs konden slechts drie van de acht, respectievelijk twee van de zeven gecontroleerde begunstigden in deze regio's enkele gekwantificeerde gegevens verstrekken. Uit deze gegevens bleek dat de investeringen in het algemeen een positief effect hadden. Eén project voor het opnieuw asfalteren van een plattelandsweg in een toeristisch gebied in Spanje (Extremadura) had echter geen positief effect op het aantal toeristen. Het gemiddelde aantal bezoekers nam zelfs af in de jaren na de afronding van het project vergeleken met het gemiddelde aantal bezoekers vóór het project. Er was geen informatie beschikbaar over de effecten van de investering op de landbouwbedrijven.

Bron: Europese Rekenkamer.

In **Roemenië** verstrekten de begunstigden de controleurs gekwantificeerde gegevens met betrekking tot streefdoelen en resultaten voor vier van de vijf projecten, waarvoor subsidies tussen 1 en 2,4 miljoen euro werden ontvangen.

Bij slechts één project werd het streefdoel om 575 gebruikers op het nieuwe water- en rioleringssysteem aan te sluiten bereikt. Drie andere projecten hadden bijna drie jaar na afronding de streefdoelen nog lang niet bereikt: bij twee waterprojecten was minder dan de helft van het beoogde aantal gebruikers aangesloten op het rioleringsnetwerk en bij het laatste project waren geen nieuwe banen gecreëerd, hoewel het creëren van werkgelegenheid een van de doelstellingen was.

In **Duitsland (Saksen)** waren de gerapporteerde gegevens met betrekking tot de drie belangrijkste voor de maatregelen vastgestelde resultaatindicatoren gebaseerd op de veronderstellingen van de autoriteiten betreffende het waarschijnlijke resultaat van een investering. Streefdoelen en werkelijke gegevens betreffende resultaten waren niet beschikbaar voor deze indicatoren. De informatie die de controleurs voor de gecontroleerde projecten konden verkrijgen was dus beperkt tot basisindicatoren zoals het aantal huishoudens dat gebruikmaakte van de gefinancierde wegen.

In **Polen** rapporteerden de begunstigden bij vier van de vijf gecontroleerde projecten gegevens aan de beheersautoriteit met betrekking tot projectresultaten, waaruit bleek dat het aantal gebruikers was toegenomen en de projectdoelstellingen in het algemeen verwezenlijkt waren. In drie gevallen werd echter geen ondersteunend bewijs verstrekt aan de hand waarvan de Rekenkamer de gerapporteerde cijfers kon controleren.

De Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd het toezicht en de evaluatie te verbeteren, maar waarschijnlijk zullen bepaalde tekortkomingen in de programmeringsperiode 2014-2020 blijven bestaan

84

Hoewel in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn[37] voor het verzamelen van de gegevens ten behoeve van de output- en resultaatindicatoren, is de Commissie verantwoordelijk voor het monitoren van en toezicht houden op de uitvoering van de POP's en publiceert zij de door de lidstaten in het kader van het GMEK verzamelde informatie.

85

Wat betreft de resultaatindicator van maatregel 125, „Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde bedrijven/ondernemingen", erkende de Commissie dat de meeste lidstaten ondanks de in 2010 verstrekte richtsnoeren betreffende de methodologie om de stijging in de bruto toegevoegde waarde te meten, moeite hadden om deze indicator op betrouwbare wijze te evalueren. Daarom is deze in de programmeringsperiode 2014-2020 vervangen door de indicator „Verandering van de landbouwproductie bij ondersteunde landbouwbedrijven/arbeidsjaareenheid". De Commissie gaf aan dat de nieuwe indicator alleen door externe beoordelaars zal worden geëvalueerd, omdat de lidstaten binnen hun overheidsdiensten niet beschikken over de benodigde expertise. Een bijkomende verplichte resultaatindicator is in de programmeringsperiode 2014-2020 ingevoerd voor de equivalente maatregel 125, namelijk „Percentage geïrrigeerde grond waarvoor op efficiëntere irrigatiesystemen wordt overgeschakeld".

86

Met betrekking tot de resultaatindicator die voor de maatregelen 321, 322 en 323 wordt gebruikt, „Inwonerstal in plattelandsgebieden dat profiteert van verbeterde diensten", accepteerde de Commissie de gerapporteerde cijfers, ondanks het risico op overschatting van het aantal gebruikers. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zal een soortgelijke resultaatindicator worden gebruikt voor deze maatregelen („Percentage van de plattelandsbevolking dat profiteert van verbeterde diensten/infrastructuur"). De Commissie zal niet accepteren dat dezelfde populatie verschillende malen (voor elk project dat in het gebied wordt uitgevoerd) wordt gerapporteerd in het kader van de nieuwe resultaatindicator; een dergelijke rapportagemethode is echter wel expliciet toegestaan voor de nieuwe outputindicator „Inwonertal dat profiteert van verbeterde diensten/infrastructuur".

87

Uiteraard kon de Rekenkamer ten tijde van de controle niet beoordelen in hoeverre de nieuwe indicatoren de tekortkomingen van de vorige indicatoren zullen verhelpen. Door de doeltreffendheid van de maatregelen alleen te beoordelen op basis van de verandering in landbouwoutput, het percentage land waarvoor wordt overgeschakeld naar een efficiënter irrigatiesysteem en het inwonertal dat profiteert van de nieuwe infrastructuur, ontstaat er echter geen volledig beeld van het al dan niet succesvolle gebruik van de aan de maatregelen toegewezen middelen, gegeven de grote diversiteit van de gefinancierde projecten.

37 Artikel 79 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

Opmerkingen

88

In de programmeringsperiode 2007-2013 was er als gevolg van aanzienlijke vertragingen in de uitvoering van de infrastructuurmaatregelen een discrepantie tussen de uitgavencyclus en de timing van de rapportagevereisten. Dit leidde tot een gebrek aan relevante gegevens voor tussentijdse evaluaties en naar alle waarschijnlijkheid zullen ook de ex-postevaluaties te vroeg komen voor het gebruik van betrouwbare gegevens. Als er op belangrijke rapportagemomenten geen monitoring- en evaluatie-informatie beschikbaar is, kunnen de lidstaten en de Commissie deze niet gebruiken om de uitvoering van de maatregelen te verbeteren.

89

Deze situatie zal waarschijnlijk voortduren in de programmeringsperiode 2014-2020, omdat de lidstaten verplicht zijn in 2017 het eerste „verbeterde jaarlijkse uitvoeringsverslag" met evaluatiebevindingen op te stellen, ook al werd er nogal laat met uitgeven begonnen vanwege vertragingen in het POP-goedkeuringsproces[38]. Bij gebrek aan tijdige, betrouwbare en relevante informatie over de resultaten van het gebruik van de publieke middelen die in infrastructuur zijn geïnvesteerd is het moeilijk om te komen tot een resultaatgeoriënteerd beheer van toekomstige middelen.

38 Slechts 79 van de 118 POP's waren in september 2015 door de Commissie goedgekeurd.

Conclusies en aanbevelingen

90
In 2007-2013 verstrekte de EU 13 miljard euro voor infrastructuurprojecten die gericht waren op het bevorderen van het concurrentievermogen van landbouw- en bosbouwbedrijven en het verbeteren van de levenskwaliteit op het platteland. Samen met de cofinanciering van de lidstaten bedroeg de totale in het kader van de vier maatregelen voor plattelandsontwikkeling verstrekte steun 19 miljard euro.

91
De infrastructuurmaatregelen werden onder gedeeld beheer uitgevoerd, waarbij de Commissie de door de lidstaten ingediende plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) goedkeurde en de lidstaten vervolgens de te financieren projecten selecteerden.

92
De Rekenkamer wilde bij deze controle de volgende vraag beantwoorden:

Hebben de lidstaten en de Commissie ervoor gezorgd dat de steun voor investeringen in plattelandsontwikkeling kosteneffectief was?

93
Hoewel de individuele gecontroleerde projecten de verwachte materiële output opleverden en in sommige gevallen een duidelijk positieve bijdrage leverden aan plattelandsgebieden, constateerde de Rekenkamer dat de lidstaten en de Commissie, die onder gedeeld beheer handelden, slechts een beperkte mate van kosteneffectiviteit bereikten, omdat de steun niet systematisch werd toegewezen aan de meest kosteneffectieve projecten die gericht waren op de in de POP's vastgelegde doelstellingen en omdat er onvoldoende informatie was om het al dan niet slagen van de maatregelen aan te tonen.

94
De Commissie en de lidstaten delen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een enorm aantal infrastructuurprojecten die niet alleen verband houden met plattelandsontwikkeling, maar met het hele spectrum van structuurfondsen. Desondanks was er weinig bewijs van doeltreffende coördinatie of van het delen van de beste praktijken om het beheer van de middelen te verbeteren en een grotere kosteneffectiviteit te bereiken, bijvoorbeeld door middel van projectselectieprocedures, controles van de redelijkheid van de kosten en controles op het gebied van duurzaamheid. Er blijft ruimte voor meer samenwerking, waardoor er veel meer zou kunnen worden bereikt met het huidige financieringsniveau.

95
Hieronder wordt verder ingegaan op de vastgestelde tekortkomingen en de desbetreffende aanbevelingen van de Rekenkamer.

96

De controleurs constateerden dat het de lidstaten ontbrak aan een gecoördineerde aanpak voor het kwantificeren van behoeften op het gebied van plattelandsinfrastructuur (d.w.z. het aantal wegen dat gerepareerd moet worden en het budget dat hiervoor nodig is) en voor het vinden van financieringsbronnen. In geen van de gecontroleerde POP's werd rekening gehouden met de bestaande nationale, regionale of lokale middelen waarmee kon worden voorzien — of die al voorzagen — in dezelfde behoeften als de POP's. Daarom werd er geen poging ondernomen om de overgebleven financieringskloof — waarmee de Elfpo-interventie onderbouwd zou kunnen worden — voor dergelijke investeringen te kwantificeren (zie de paragrafen 20-22).

97

Bij gebrek aan een gecoördineerde aanpak die alle financiële mogelijkheden omvat, kan er substitutie van middelen plaatsvinden, wat leidt tot een ondoelmatig gebruik van schaarse middelen. In twee van de gecontroleerde lidstaten waren er aanwijzingen dat er substitutie van middelen had plaatsgevonden omdat de voor plattelandswegen beschikbare nationale of regionale middelen geschrapt of verminderd werden toen soortgelijke projecten in het kader van de POP's ondersteund begonnen te worden (zie de paragrafen 23 en 24).

98

Hoewel er enkele goede praktijken werden vastgesteld, wezen de lidstaten de POP-financiering niet systematisch toe aan projecten waarvan de noodzaak van overheidssteun kon worden aangetoond. Als gevolg hiervan is er een risico op het buitenkanseffect en kunnen de met de projecten behaalde resultaten niet automatisch worden toegeschreven aan de subsidie (zie de paragrafen 25-30).

99

Het gebrek aan een duidelijke afbakening leidde in sommige gevallen tot afwisselend gebruik van verschillende fondsen voor dezelfde soorten infrastructuur, met het inherente risico dat beheersstructuren nodeloos worden gedupliceerd (zie de paragrafen 31 en 32).

100

Hoewel vier van de vijf gecontroleerde lidstaten coördinatiestructuren hadden opgezet, bevorderden ze de complementariteit tussen fondsen niet actief. Tijdens de controle werden twee gevallen vastgesteld waarbij het gebrek aan complementariteit met nationale en lokale middelen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de projecten in gevaar bracht (zie de paragrafen 33-36).

101

De Commissie zette voor de programmeringsperiode 2014-2020 stappen om de coördinatie tussen de EU-middelen te verbeteren, maar de programmeringsdocumenten van de lidstaten bieden nog niet voldoende zekerheid dat de nieuwe aanpak tot een betere coördinatie zal leiden (zie de paragrafen 37-41).

Aanbeveling 1 — Analyse van behoeften en coördinatie tussen financieringsbronnen

a) De lidstaten moeten tot een gecoordineerde aanpak komen van de steun voor plattelandsontwikkeling, waarin behoeften en financieringskloven worden gekwantificeerd en het gebruik van POP-maatregelen wordt onderbouwd. Hierbij moet rekening worden gehouden met de bestaande EU-, nationale, regionale of lokale fondsen, evenals de particuliere fondsen die zouden kunnen voorzien — of dat al doen — in dezelfde behoeften als de POP's. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat POP-middelen niet slechts andere publieke middelen vervangen die bestemd zijn voor hetzelfde beleidsterrein, en projecten selecteren waarvoor een aantoonbare behoefte aan overheidssteun bestaat en die toegevoegde waarde bieden.

b) Bij de vervulling van haar rol in gedeeld beheer dient de Commissie de vaststelling van beste praktijken ter beperking van het risico op het buitenkanseffect te bevorderen en de lidstaten aan te moedigen om te voorkomen dat andere middelen simpelweg door POP-middelen worden vervangen, en er zo voor te zorgen dat de aangewende EU-middelen een grotere toegevoegde waarde hebben.

c) Lidstaten moeten beter gebruikmaken van de bestaande coördinatiestructuren, zoals coördinatieorganen en gemeenschappelijke beheers-, controle- en toezichtregelingen om doeltreffende mechanismen toe te passen die gericht zijn op het minimaliseren van kloven en overlappingen in de financiering, in overeenstemming met de leidende beginselen van het gemeenschappelijk strategisch kader. Zo zouden de lidstaten prioriteit kunnen geven aan projecten die het best aansluiten op nationale, regionale of lokale plannen voor de geïntegreerde ontwikkeling van infrastructuur.

d) De Commissie moet voortbouwen op de eerste stappen die zijn gezet om te zorgen voor een doeltreffende coördinatie tussen verschillende EU-fondsen en een grondige evaluatie uitvoeren van de complementariteit van verschillende EU-fondsen die door de lidstaten in de programmeringsperiode 2014-2020 worden gebruikt. De Commissie dient proactief te zijn in het aanmoedigen van lidstaten om gebruik te maken van de ervaring die met andere fondsen ter ondersteuning van infrastructuur is opgedaan (zoals het EFRO en het Cohesiefonds) om het beheer van de maatregelen efficiënter te maken. Zij moet gebruikmaken van de mogelijkheid die door het verbeterde jaarlijkse uitvoeringsverslag, dat in 2019 door de lidstaten wordt ingediend, wordt geboden om de doeltreffendheid van de coördinatiemechanismen te beoordelen, en verbeteringen voorstellen waar deze nodig zijn.

102

Op grond van de EU-regelgeving moeten de lidstaten selectiecriteria vaststellen die prioriteit geven aan de meest doeltreffende en efficiënte subsidiabele projecten en die de grondslag vormen voor de afwijzing van niet-kosteneffectieve projecten. In de gecontroleerde lidstaten waren de selectiecriteria nog niet vastgesteld of leidden ze niet altijd tot een daadwerkelijke prioritering van de meest kosteneffectieve projecten in samenhang met de POP-doelstellingen (zie de paragrafen 43-49).

103

De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in de door de lidstaten ingevoerde systemen voor de evaluatie van projectkosten. Deze tekortkomingen vergroten het risico dat publieke middelen niet op de zuinigste manier worden uitgegeven. Om de redelijkheid van de kosten te waarborgen, vertrouwden de gecontroleerde lidstaten voornamelijk op het gebruik van referentieprijzen en aanbestedingsprocedures. Deze instrumenten werden echter niet adequaat toegepast om de redelijkheid van de kosten te waarborgen, zoals de Rekenkamer al in haar voorgaande verslagen heeft opgemerkt. Hoewel ze veel worden gebruikt, vertoonden op referentieprijslijsten gebaseerde kosten ernstige beperkingen, omdat de referentieprijzen werden vastgesteld boven de werkelijke marktprijzen op basis waarvan transacties plaatsvinden (bijvoorbeeld als er openbare aanbestedingen worden georganiseerd). In verschillende gevallen belemmerden de aanbestedingsprocessen eerlijke concurrentie en de redelijkheid van de kosten (zie de paragrafen 50-54).

104

Om de duurzaamheid van de investeringen te waarborgen, pasten de gecontroleerde lidstaten in het algemeen de eis van een standaardverbintenisperiode van vijf jaar toe, die bij de meeste projecten in de praktijk werd teruggebracht tot veel minder jaren. Voor bepaalde projecten pasten drie van de vijf gecontroleerde lidstaten langere verbintenisperioden toe, die meer overeenstemden met de gebruiksduur van de investeringen. Geen van de gecontroleerde lidstaten verzocht de begunstigden een gedetailleerd onderhoudsplan te verstrekken en een budget te reserveren voor onderhoud (zie de paragrafen 55-60).

105

Om Elfpo-financiering aantrekkelijk te maken voor potentiële begunstigden en ervoor te zorgen dat projecten tijdig voordelen opleveren voor plattelandsgebieden, moeten administratieve procedures niet buitensporig lang en belastend zijn. Twee van de gecontroleerde lidstaten/regio's stelden geen termijnen vast voor de behandeling van subsidie- en betalingsaanvragen, terwijl de andere drie de termijnen die ze hadden vastgesteld ruimschoots overschreden, in het bijzonder die voor subsidieaanvragen (zie de paragrafen 61-65).

106

In het eerste deel van de programmeringsperiode 2007-2013 moedigde de Commissie de lidstaten niet voldoende aan om de kosteneffectiviteitsbeginselen (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) in acht te nemen, bijvoorbeeld door de vaststelling van selectiecriteria waarbij prioriteit wordt gegeven aan de meest kosteneffectieve projecten, de toepassing van deugdelijke referentieprijzen en de waarborging van eerlijke en concurrerende aanbestedingsprocedures. De Commissie heeft echter enkele verbeteringen voorgesteld voor de programmeringsperiode 2014-2020 (zie de paragrafen 66-72).

Aanbeveling 2 — Beheer van de maatregelen

a) De lidstaten moeten criteria vaststellen en die consistent toepassen om ervoor te zorgen dat de meest kosteneffectieve projecten worden geselecteerd, d.w.z. de projecten met het potentieel om per kosteneenheid de grootste bijdrage te leveren aan de POP-doelstellingen (zoals projecten die de hoogste stijging in de productiviteit van de landbouwbedrijven opleveren of de grootste waterbesparingen per kosteneenheid in gebieden die het zwaarst zijn getroffen door watertekorten). Deze selectiesystemen moeten systematisch een minimumdrempel vaststellen en rekening houden met de kwaliteit van de projecten.

b) Met betrekking tot doeltreffende controles van de redelijkheid van de kosten moeten de Commissie en de lidstaten de aanbevelingen in het speciaal verslag van de Rekenkamer over dit onderwerp uitvoeren[39]. Met name bij infrastructuurprojecten moeten de lidstaten ervoor zorgen dat kostenramingen van projecten gebaseerd zijn op actuele prijsinformatie die overeenstemt met werkelijke marktprijzen en dat de aanbestedingsprocedures eerlijk en transparant zijn en eerlijke concurrentie bevorderen.

c) De lidstaten moeten bij het vaststellen van eisen en controles op het gebied van duurzaamheid rekening houden met de gebruiksduur van de ondersteunde investeringen.

d) De lidstaten moeten een redelijke termijn vastleggen voor de behandeling van subsidie- en betalingsaanvragen en zich daaraan houden.

107

De 32 gecontroleerde projecten leverden in het algemeen de verwachte materiële output op, zoals nieuwe of herstelde wegen, watervoorzienings- en rioleringssystemen of verbeterde schoolvoorzieningen. Evenals in vorige verslagen[40] constateerde de Rekenkamer echter dat informatie over projectresultaten ontbrak of onvoldoende betrouwbaar was om een conclusie te kunnen trekken met betrekking tot de doeltreffendheid van deze maatregelen. Zinvolle gegevens over resultaten worden niet verzameld of zijn, als dat wel het geval is, gebaseerd op verklaringen van de begunstigden of schattingen die niet direct verband houden met de gefinancierde projecten.

108

Bij 20 van de 32 gecontroleerde projecten ontbraken er meetbare doelstellingen en streefdoelen. In gevallen waar wel meetbare doelstellingen konden worden vastgesteld, was er geen of weinig zekerheid over de betrouwbaarheid van de gerapporteerde gegevens en beperkt bewijs voor de positieve resultaten van de weinige projecten waarvoor gegevens betreffende resultaten beschikbaar waren. Zo rapporteerden verschillende projecten die gericht waren op de verbetering van de levenskwaliteit van de plattelandsbevolking het totale aantal inwoners van een gemeente als het „Inwonertal in plattelandsgebieden dat profiteert van de verbeterde voorzieningen"; de nieuw aangelegde voorzieningen, zoals wegen in afgelegen gebieden, hadden echter maar een beperkt aantal gebruikers (zie de paragrafen 77-83).

39 Zie Speciaal verslag nr. 22/2014.

40 Zie de Speciale verslagen nrs. 8/2012, 1/2013, 6/2013 en 12/2013.

109

De Commissie heeft veranderingen voorgesteld voor de programmeringsperiode 2014-2020. Tekortkomingen in de kwaliteit van de indicatoren en de late start van de uitvoering van de maatregelen zullen echter waarschijnlijk van invloed zijn op het toezicht- en evaluatieproces (zie de paragrafen 84-89). Bij gebrek aan tijdige, relevante en betrouwbare informatie over resultaten wordt besluitvorming over de richting van het toekomstig beleid en de wijze waarop de voor infrastructuurinvesteringen in plattelandsgebieden vastgestelde doelstellingen het best verwezenlijkt kunnen worden, belemmerd en wordt het moeilijker voor de Commissie, haar ambitie om de begroting te beheren op basis van resultaten en ervoor te zorgen dat iedere euro verstandig wordt uitgegeven, te verwezenlijken.

Aanbeveling 3 — Toezicht, evaluatie en feedback

a) Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de Commissie en de lidstaten tijdige, relevante en betrouwbare gegevens verzamelen die nuttige informatie verschaffen over hetgeen er met de gefinancierde projecten en maatregelen is bereikt. Met deze informatie moeten er conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgegeven middelen, moeten er maatregelen en soorten infrastructuurprojecten kunnen worden vastgesteld die de grootste bijdrage aan de EU-doelstellingen leveren en moet er een deugdelijke basis kunnen worden gelegd voor het verbeteren van het beleid en de maatregelen.

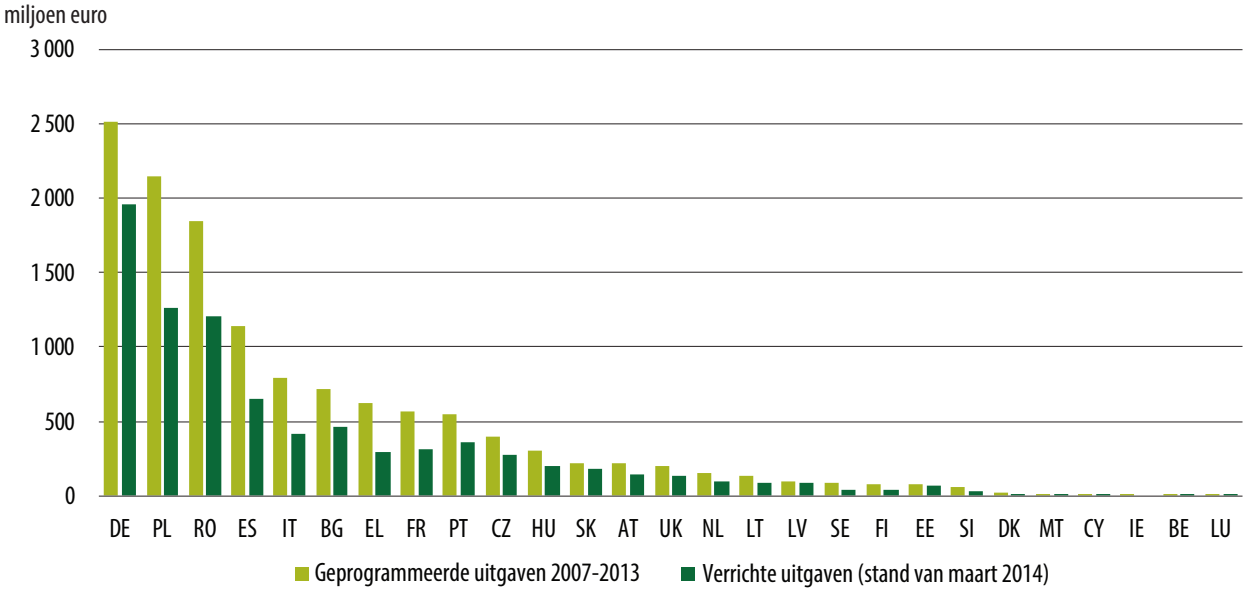
b) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat er duidelijke, specifieke doelstellingen worden vastgesteld voor de projecten waarvoor de middelen zijn toegezegd. Die doelstellingen moeten voor zover mogelijk worden gekwantificeerd om de uitvoering van en het toezicht op de projecten te vergemakkelijken en om de beheersautoriteiten nuttige feedback te verstrekken.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Augustyn KUBIK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 16 december 2015.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

EU-middelen voor de infrastructuurmaatregelen 125, 321, 322 en 323 — geprogrammeerd en uitgegeven in de programmeringsperiode 2007-2013



Bron: Compilatie door de Europese Rekenkamer van gegevens op de website van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling: financiële en materiële indicatoren (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).

Bijlage II

Overzicht van gecontroleerde projecten

Lidstaat	Maatregel	Projectomschrijving	Subsidiabele kosten (afgerond, euro)	POP-steun als percentage van de subsidiabele kosten	Vertragingen (maanden)	Financieringspercentage	Einddatum werkzaamheden	Meetbare streefdoelen voor projectresultaten?	Projectresultaten op de dag van het controlebezoek (okt. 2014 - feb. 2015)
Duitsland (Saksen)	125	Herstel van 1,4 km bosweg	100 000	80 %	—	15.5.2009	10.10.2009	1 000 m^3 gekapt hout in vijf jaar	3 936 m^3 gekapt hout in vier jaar
	321	Brandtrap en uitbreiding van basisschool	35 000	100 %	—	8.5.2012	5.9.2012	Neen	Grotere veiligheid voor 75 leerlingen en 6 leerkrachten
	321	Uitbreiding van dagopvang	145 000	100 %	6	30.9.2011	24.10.2012	Vermindering van het energieverbruik	Uitgevoerde energiebesparende maatregelen
	321	Herstel van 1,6 km weg	130 000	85 %	—	11.3.2011	22.7.2011	Directe begunstigden: 12 huishoudens, 3 bedrijven, 2 landbouwbedrijven	Directe begunstigden: 12 huishoudens, 3 bedrijven, 2 landbouwbedrijven
	321	Herstel van 1 km weg	110 000	85 %	—	4.4.2011	2.9.2011	Neen	Niet gekwantificeerd
	322	Herstel van 0,175 km weg, en 0,252 km voetgangersstrook	115 000	89 %	—	26.3.2009	17.11.2009	Directe begunstigden: 12 huishoudens, 3 openbare gebouwen	Directe begunstigden: 12 huishoudens, 3 openbare gebouwen
	322	Herstel van 1,6 km weg	760 000	85 %	—	17.8.2010	15.8.2011	Directe begunstigden: 170 huishoudens, 6 bedrijven en 2 openbare gebouwen	Directe begunstigden: 170 huishoudens, 6 bedrijven en 2 openbare gebouwen

Bijlage II

Lidstaat	Maatregel	Projectomschrijving	Subsidiabele kosten (afgerond, euro)	POP-steun als percentage van de subsidiabele kosten	Vertragingen (maanden)	Financieringspercentage	Einddatum werkzaamheden	Meetbare streefdoelen voor projectresultaten?	Projectresultaten op de dag van het controlebezoek (okt. 2014 - feb. 2015)
Italië (Sicilië)	125	Aanleg van 2,7 km weg en herstel van 2,6 km weg	1 330 000	80 %	4	25.2.2010	16.1.2013	Neen	Niet gekwantificeerd
	125	Aanleg van 3,3 km weg	1 060 000	80 %	6	30.12.2010	21.3.2013	Neen	Niet gekwantificeerd
	125	Aanleg van 3,3 km weg en herstel van 2,2 km weg	1 350 000	80 %	4	31.8.2010	23.8.2012	Neen	Toename van het aantal dieren: +26 % in 2010-2014
	125	Aanleg van 2,8 km weg en herstel van 1 km weg	960 000	80 %	2	21.12.2010	19.10.2012	Neen	Toename van het aantal toeristen: +28 %; toename van het aantal dieren: +38 % in 2011-2013
	125	Vervanging van 4 km leiding ten behoeve van 390 boeren	1 760 000	100 %	—	10.11.2011	8.1.2014	Neen	Niet gekwantificeerd
	321	Vernieuwing van aquaductnetwerk en watertank	130 000	100 %	—	30.3.2012	13.1.2014	Neen	Daling van 10-15 % in waterverspilling
	322	Vernieuwing van waterfontein in dorp	160 000	100 %	—	3.7.2012	19.6.2013	Neen	Niet gekwantificeerd
	322	Vernieuwing van hoofdplein in dorp (gebouwen + waterfontein)	810 000	100 %	3	22.11.2011	15.2.2014	Neen	Niet gekwantificeerd

Bijlage II

Lidstaat	Maatregel	Projectomschrijving	Subsidiabele kosten (afgerond, euro)	POP-steun als percentage van de subsidiabele kosten	Vertragingen (maanden)	Financieringspercentage	Einddatum werkzaamheden	Meetbare streefdoelen voor projectresultaten?	Projectresultaten op de dag van het controlebezoek (okt. 2014 - feb. 2015)
Polen	125	Verbetering van waterpompstation als overstromingsbescherming	800 000	75 %	5	17.11.2010	25.6.2012	Verbetering van de overstromingsbescherming voor een oppervlak van 320 ha	Betere overstromingsbescherming voor 320 ha
	321	Herbouw en uitbreiding van een afvalwaterzuiveringsinstallatie	2 500 000	40 %	—	16.12.2009	28.8.2012	Naleving van wettelijke waterkwaliteitsnormen	172 nieuwe gebruikers gerapporteerd, maar geen bewijsstukken overgelegd; afname in gebruikspercentage van 81 % in 2012 naar 71 % in 2014; aan de wettelijke waterkwaliteitsnormen voldaan
	321	Aanleg van 4,5 km waterleiding en 2,8 km riolering	300 000	75 %	—	11.8.2011	9.8.2012	Neen	160 gebruikers (watervoorziening) en 150 gebruikers (riolering) gerapporteerd, maar geen bewijsstukken overgelegd
	321	Aanleg van 8,9 km riolering en herstel van 1,7 km waterleiding	800 000	50 %	2	16.12.2009	31.12.2012	Neen	48 nieuwe gebruikers gerapporteerd, maar geen bewijsstukken overgelegd
	322/323	Renovatie van cultureel centrum, parkeerplaats, materiaal voor voetbalveld	95 000	75 %	—	14.8.2009	31.12.2011	Neen	Niet gekwantificeerd

Bijlage II

Lidstaat	Maatregel	Projectomschrijving	Subsidiabele kosten (afgerond, euro)	POP-steun als percentage van de subsidiabele kosten	Vertragingen (maanden)	Financieringspercentage	Einddatum werkzaamheden	Meetbare streefdoelen voor projectresultaten?	Projectresultaten op de dag van het controlebezoek (okt. 2014 - feb. 2015)
Roemenië	125	Herstel van 7,4 km weg	800 000	100 %	2	1.12.2010	22.10.2012	Neen	Directe resultaten niet gekwantificeerd; aantal gesubsidieerde landbouwbedrijven in het gebied steeg van 58 in 2012 tot 72 in 2014
	322	Herstel van 18,5 km weg en bouw van naschoolse opvang voor 10 kinderen	2 400 000	100 %	8	17.6.2010	13.12.2012	7 nieuwe banen; 10 kinderen gaan naar naschoolse opvang	Geen nieuwe banen; 16 kinderen gaan naar naschoolse opvang
	322	Bouw van 15 km waterleiding en 14,5 km riolering en afvalwaterzuiveringsinstallaties	2 190 000	100 %	10	28.8.2008	23.6.2011	575 nieuwe rioolaansluitingen	628 nieuwe rioolaansluitingen; waterkwaliteit verbeterd
	322	Aanleg van 0,93 km weg en 21 km riolering in rioolstelsel	1 270 000	100 %	—	25.9.2008	16.5.2011	1 725 nieuwe rioolaansluitingen	802 nieuwe rioolaansluitingen
	322	Herstel van 4 km weg, aanleg van 14 km riolering, renovatie van gemeentehuis en kinderdagverblijf voor 12 kinderen	1 770 000	100 %	16	22.7.2009	28.5.2012	871 nieuwe rioolaansluitingen, 8 nieuwe banen, 12 kinderen in het kinderdagverblijf	327 nieuwe rioolaansluitingen, geen nieuwe banen, 12 kinderen in het kinderdagverblijf

Bijlage II

Lidstaat	Maatregel	Projectomschrijving	Subsidiabele kosten (afgerond, euro)	POP-steun als percentage van de subsidiabele kosten	Vertragingen (maanden)	Financieringspercentage	Einddatum werkzaamheden	Meetbare streefdoelen voor projectresultaten?	Projectresultaten op de dag van het controlebezoek (okt. 2014 - feb. 2015)
Spanje (Extremadura)	125	Herstel van 1,3 km waterirrigatiekanaal en vervanging van 7 pompen/filters	800 000	90 %	—	29.8.2013	29.8.2014	Neen	Niet gekwantificeerd
	125	Aanleg van 144,6 km aan niet-geasfalteerde wegen ten behoeve van 1 629 boeren	7 910 000	100 %	—	23.2.2009	21.1.2011	Neen	Niet gekwantificeerd
	125	Herstel van twee wegen van resp. 6,4 km en 14,8 km	1 420 000	100 %	—	25.9.2012	22.1.2013	Neen	22 % daling in het aantal toeristen in de twee jaar volgend op de werkzaamheden (2013-2014) ten opzichte van het gemiddelde aantal toeristen in de periode 2007-2012
	125	Herstel van 18,2 km weg	630 000	100 %	—	11.2.2013	2.2.2014	Neen	Niet gekwantificeerd
	323	Bewegwijzering op plattelandspaden	120 000	100 %	—	2.7.2013	30.5.2014	Neen	Niet gekwantificeerd
	323	Vernieuwing van landweg/fietspad	120 000	100 %	—	29.5.2013	8.5.2014	Neen	Niet gekwantificeerd
	413	Aankoop van meubilair en apparatuur in bejaardentehuis	175 000	100 %	—	1.8.2011	23.3.2012	Er moeten 30 extra mensen worden ondergebracht	Er kunnen 30 extra mensen worden ondergebracht

Antwoorden van de Commissie

Samenvatting

III
De lidstaten werden ertoe aangezet om de voornaamste te ontwikkelen plattelandsgebieden in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) op te nemen. In de POP's moest worden aangegeven in welke gebieden het gebruik van EU-steun voor plattelandsontwikkeling de grootste toegevoegde waarde zou opleveren. De lidstaten moesten de belangrijkste te financieren concrete acties selecteren. Dankzij het Elfpo konden investeringen worden gefinancierd die anders misschien niet zouden zijn gefinancierd.

III — Eerste streepje
Voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd de lidstaten gevraagd hun investeringsprioriteiten te verantwoorden aan de hand van een SWOT-analysis van de behoeften. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werden de bepalingen inzake strategische programmering en doeltreffende coördinatie van het gebruik van verschillende fondsen aangescherpt. Het risico op het buitenkanseffect moet per geval worden beoordeeld, afhankelijk van het betrokken type investering en van de lokale investeringsvoorwaarden.

III — Tweede streepje
De selectiecriteria en de selectieprocedures worden vastgesteld door de lidstaten. Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 heeft de Commissie de lidstaten herhaaldelijk herinnerd aan de verplichting om echte selectiecriteria vast te stellen en de selectieprocedures correct toe te passen. Om de lidstaten te helpen tekortkomingen bij de toepassing van de selectiecriteria te voorkomen heeft de Commissie richtsnoeren inzake subsidiabiliteit en selectie opgesteld, die van toepassing zijn op de programmeringsperiode 2014-2020.

III — Derde streepje
Hoewel de informatie die beschikbaar was via het toezicht- en evaluatiesysteem (bijv. tussentijdse evaluaties), onvolledig en misschien niet altijd ten volle betrouwbaar was, gaf zij een goed overzicht van de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's). Voor meerjarenprogramma's kunnen sommige resultaten, zoals de bruto toegevoegde waarde en de effecten, evenwel pas goed worden beoordeeld hetzij na het verstrijken van een behoorlijk deel van de programmeringsperiode, hetzij achteraf. Dergelijke effecten kunnen pas worden gemeten wanneer voldoende tijd na de uitvoering is verstreken. Voor de meeste interventies kwam de tussentijdse evaluatie daarom te vroeg. Dit verklaart waarom sommige resultaten en effecten van de programma's, in tegenstelling tot de uitgaven of outputs, nog niet konden worden gemeten.

IV
Voor de programmeringsperiode 2007-2013 had de Commissie elementaire richtsnoeren opgesteld om de lidstaten te helpen bij de opstelling van hun POP's.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie uitgebreidere richtsnoeren opgesteld die informatie bevatten over de subsidiabiliteitsvoorwaarden, de selectiecriteria en de investeringen.

V a)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

V b)
De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is begonnen met de uitvoering ervan.

Bij de vaststelling van het rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie het nodige gedaan om op het vlak van de steun voor plattelandsinfrastructuur de coördinatie tussen de verschillende fondsen te verbeteren. De coördinatie en complementariteit van de EU-fondsen op het niveau van de nationale/regionale strategieën is een zaak van de verschillende diensten van de Commissie. Het is evenwel aan de nationale/regionale autoriteiten om die coördinatie en complementariteit op het niveau van de maatregel of het project te handhaven bij de uitvoering van de programma's.

De Commissie zal de uitvoering in de lidstaten regelmatig monitoren en beoordelen binnen het bestaande kader voor de monitoring en rapportage van de prestaties.

V c)

Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

V d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, maar is van mening dat de evaluatie, gezien de beperkte waarde van het evalueren van afzonderlijke maatregelen, moet worden verricht op het niveau van de aandachtsgebieden, die een weerspiegeling van de beleidsdoelstellingen zijn. Voorts benadrukt de Commissie hoe belangrijk de evaluatie bij het interpreteren en analyseren van de verzamelde gegevens is om conclusies te kunnen trekken over doeltreffendheid of efficiëntie.

V e)

Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Opmerkingen

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 20-22

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd de lidstaten gevraagd hun investeringsprioriteiten te verantwoorden aan de hand van een SWOT-analysis van de behoeften. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werden de bepalingen inzake strategische programmering en doeltreffende coördinatie van het gebruik van verschillende fondsen aangescherpt.

De coördinatie moest op nationaal en/of regionaal niveau worden gegarandeerd. De lidstaten en/of de regio's hebben samen, op basis van de afbakening, onderzocht waar complementariteit nodig was. Vaak zijn op regionaal en lokaal niveau geïntegreerde benaderingen gevolgd die gericht waren op het optimaliseren van de medefinanciering door de EU.

23

Op basis van de lessen die tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 zijn getrokken, zorgt het rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 voor een sterkere strategische aanpak van de programmering en verhoogt het de complementariteit tussen de EU-fondsen en de nationale middelen.

24

De interventies in het kader van de POP's worden gecofinancierd door de Commissie en de lidstaten. In een context van schaarse nationale financiële middelen konden de lidstaten en de regio's dankzij het Elfpo ten behoeve van de lokale bevolking interventies in plattelandsgebieden financieren die anders misschien niet zouden zijn gefinancierd.

Tekstvak 2 — Italië (Sicilië)

Volgens de Siciliaanse autoriteiten beschikte de regio niet over voldoende nationale of regionale middelen om structurele investeringen te financieren. In die context heeft het Elfpo de regio in staat gesteld interventies in plattelandsgebieden te financieren die anders misschien niet zouden zijn gefinancierd.

Tekstvak 2 — Duitsland (Saksen)

De aan de hand van Saksen geïllustreerde substitutie van publieke middelen is een gevolg van de jaarperiodiciteit van de begrotingsuitgaven in Duitsland, terwijl het POP een meerjarenprogramma (zeven jaar) is. Voor de uitvoering van meerjarenprogramma's geldt de regel „n + 2".

25

Substitutie op projectniveau van publieke middelen door middelen uit het Elfpo heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat er geen bijkomende effecten op de bereikte uitkomst zijn. Met de gecontroleerde projecten is niet aangetoond dat in het kader van de Elfpo-maatregelen geen steun is verleend voor investeringen waarvoor het financiële rendement ontoereikend was om de volledige kosten van de investering te rechtvaardigen.

26

In de wetgeving staat niet dat de steunpercentages met een economische analyse moeten worden onderbouwd. Toch hebben tal van lidstaten een rechtvaardiging gegeven voor de behoefte aan interventies in het kader van de POP's en macro-economische analyses verricht, bijv.:

— het POP van Sicilië bevat een analyse van de landbouw, de bosbouw en de plattelandsgebieden en omschrijft de relevante behoeften;

— het POP van Roemenië beschrijft de behoefte aan infrastructuurinvesteringen, gestaafd door een zekere kwantificering van de behoeften. De cofinancieringspercentages zijn vastgesteld op het niveau van de assen, rekening houdend met macro-economische criteria.

Zie ook het gezamenlijke antwoord van de Commissie op de paragrafen 20-22.

29

Projecten kunnen worden gefinancierd met Elfpo-steun en/of uit nationale middelen. Dit betekent niet dat de projecten ook zonder POP-middelen zouden zijn uitgevoerd. De Commissie is van mening dat adequate selectiecriteria een essentieel middel zijn om te garanderen dat de steun doeltreffend wordt toegewezen. Het verifiëren van de financiële draagkracht van de individuele aanvragers mag niet tot onevenredige administratieve lasten voor de beheersautoriteiten leiden.

Tekstvak 4

In het geval van Sicilië hebben de Italiaanse autoriteiten de dubbele financiering opgemerkt en bijgevolg werden de betrokken projecten van POP-steun uitgesloten.

31

Vaststelling van afbakeningscriteria is één mogelijke manier om dubbele financiering te voorkomen. Zolang dubbele financiering van dezelfde items wordt voorkomen, mogen publieke middelen elkaar evenwel overlappen, aangezien dit niet noodzakelijk tot een gebrek aan toegevoegde waarde van de verschillende interventies leidt.

31 — Eerste streepje

Krachtens artikel 56 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 wordt uit het Elfpo alleen „kleine infrastructuur" in het kader van de maatregel „basisvoorzieningen" gefinancierd. Daarom is in het POP van Saksen voor dit type projecten een maximum ingesteld. Dit weerhoudt het EFRO er evenwel niet van geïntegreerde projecten te steunen.

31 — Tweede streepje

De afbakeningscriteria die Sicilië in het POP had vastgesteld, zijn duidelijk en staan geen overlapping van publieke middelen toe. De beheersautoriteit is verantwoordelijk voor de uitvoering van passende controles die de naleving van de afbakening garanderen.

31 — Derde streepje

Het Poolse POP 2007-2013 bevat afbakeningsvoorschriften met betrekking tot:

a) het type project: bijvoorbeeld breedbandbasisinfrastructuur voor het EFRO; „last-mile" voor het Elfpo;

b) ligging: bijvoorbeeld breedband in „witte" plattelandsgebieden (d.w.z. gebieden die geen toegang tot breedband hebben).

Dit betekent dat op een gegeven tijdstip één enkel project slechts uit één bron kan worden gefinancierd.

32
In artikel 60 van Verordening 1698/2005 is alleen met betrekking tot EU-steuninstrumenten sprake van de verplichting tot vaststelling van afbakeningscriteria. Het beheer van de nationale middelen en de oprichting van nationale/regionale coördinatiestructuren vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Overlapping tussen EU-middelen en nationale middelen in een bepaald gebied brengt de complementariteit niet in gevaar zolang dubbele financiering van dezelfde concrete actie wordt voorkomen.

33
Verschillende lidstaten hebben maatregelen genomen om de complementariteit tussen de fondsen te garanderen, bijvoorbeeld:

— Roemenië heeft een mechanisme ter bevordering van de complementariteit opgezet;

— Italië heeft een kader opgezet waarin alle door de EU gesteunde regionale programma's in synergie kunnen samenwerken om gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.

35
De coördinatie moest op nationaal en/of regionaal niveau worden gegarandeerd. De lidstaten en/of de regio's hebben samen, op basis van de afbakening, onderzocht waar complementariteit nodig was. Vaak zijn op regionaal en lokaal niveau geïntegreerde benaderingen gevolgd die gericht waren op het optimaliseren van de medefinanciering door de EU.

36
Wat Roemenië betreft, betekent dit ene voorbeeld niet dat er geen complementariteit tussen de fondsen bestaat.

Wat Sicilië betreft, heeft de Commissie deze regio gevraagd om in het ontwerp voor het POP 2014-2020 te verduidelijken dat geen steun mag worden verleend voor de herstructurering van wegen die in slechte staat verkeren als gevolg van een gebrek aan regelmatig onderhoud of voor nieuwe wegen in gebieden die reeds zijn ontsloten door wegen die als gevolg van een gebrek aan onderhoud in slechte staat verkeren.

38
In de periode 2007-2013 konden de programma's slechts worden goedgekeurd als die vergezeld gingen van behoefteanalyses die de strategische keuzen van de lidstaten voldoende onderbouwden. Overlappingen tussen fondsen voor hetzelfde type concrete acties kunnen enkel worden aanvaard als die niet tot dubbele financiering van dezelfde ondernemingen leiden.

In 2007-2013 werd naar complementariteit tussen de communautaire steuninstrumenten gestreefd door de vaststelling van afbakeningscriteria.

Zie ook het gezamenlijke antwoord van de Commissie op de paragrafen 20-22.

40
Substitutie heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat er geen meerwaarde uit de verschillende fondsen wordt gecreëerd. In sommige gevallen was substitutie noodzakelijk wegens de moeilijke situatie van de overheidsfinanciën in vele lidstaten en regio's.

41
De complementariteit bij interventies uit verschillende fondsen is een element dat in overweging wordt genomen bij de partnerschapsovereenkomsten en op het niveau van de operationele programma's en de plattelandsontwikkelingsprogramma's.

De Roemeense partnerschapsovereenkomst bevat informatie over synergieën tussen de verschillende fondsen en geeft een nadere omschrijving van de coördinatiemechanismen. Bovendien heeft Roemenië op de individuele maatregelfiches aanwijzingen gegeven over mogelijke complementariteit en coördinatie met andere fondsen.

De kwestie van de complementariteit is uitvoerig met de lidstaten besproken tijdens de onderhandelingen over de POP's voor 2014-2020. De Commissie heeft de lidstaten hierover passende richtsnoeren gegeven.

Het ontwerp voor de POP 2014-2020 van Sicilië, waarvan de goedkeuring op het tijdstip van de controle nog lopende was, geeft een beschrijving van de mechanismen om de complementariteit tussen de verschillende EU-fondsen te bevorderen.

Tekstvak 7 — Italië (Sicilië)

Alleen de subsidiabiliteitsvoorwaarden en selectiecriteria die zijn vastgesteld in het door de Commissie goedgekeurde POP van Sicilië, zijn van toepassing. De oproep tot het indienen van voorstellen mag geen subsidiabiliteitsvoorwaarden bevatten ter aanvulling of vervanging van de voorwaarden van het POP. Evenmin mag de regio POP-maatregelen uitvoeren volgens criteria die niet op de betrokken, in het POP beschreven maatregelfiche staan. Het is aan de beheersautoriteit om te zorgen voor de juiste uitvoering van het programma.

45

Verwacht wordt dat de geconstateerde tekortkomingen in de POP's voor 2014-2020 zullen worden aangepakt. In artikel 49 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 is bepaald dat de selectiecriteria moeten worden toegepast volgens een transparante en goed gedocumenteerde procedure. Voorts heeft de Commissie in haar richtsnoeren inzake subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de POP's voor 2014-2020 specifiek vermeld dat de selectiecriteria zelfs moeten worden toegepast wanneer de beheersautoriteit de enige begunstigde is.

47

Begunstigden van deze maatregel in Polen waren de voor waterinfrastructuur verantwoordelijke regionale instanties, die onder meer voor de goede selectie van de projecten verantwoordelijk zijn.

48

Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten en de regio's om ervoor te zorgen dat de selectiecriteria correct worden toegepast teneinde te waarborgen dat alleen de meest kwaliteitsvolle projecten uit het Elfpo worden gesteund. De Commissie heeft de lidstaten richtsnoeren gegeven over de toepassing van passende selectiecriteria.

Tekstvak 9 — Italië (Sicilië)

Op de vergadering van het toezichtcomité in juni 2013 heeft de beheersautoriteit de Commissie geïnformeerd over de correcte toepassing van alle selectiecriteria van het POP. Voorts werd in alle nieuwe oproepen tot het indienen van voorstellen voor maatregelen in het kader van de assen 1 en 3 die dateerden van na juni 2013, een minimumscore opgenomen om verder de kwaliteit van de geselecteerde projecten te garanderen.

50

De Commissie heeft richtsnoeren over de redelijkheid van de kosten gegeven, waarin wordt ingegaan op de noodzaak om controles te verrichten op basis van het risico dat de betrokken bedragen en steunintensiteiten met zich brengen.

51

In haar richtsnoeren inzake controles en sancties in het kader van de plattelandsontwikkeling zet de Commissie de lidstaten ertoe aan om betrouwbare prijsdatabanken op te zetten en om dit systeem voor zover mogelijk aan te vullen met offertevergelijkingen en adviezen van deskundigen.

Tekstvak 11 — Spanje (Extremadura)

Tijdens de goedkeuringsprocedure voor het POP 2014-2020 van Extremadura is de Commissie op de kwestie van de rechtstreekse gunning van steun aan overheidsbedrijven ingegaan, en met name op de verantwoording van de prijzen. Verwacht wordt dat deze tekortkoming in het POP 2014-2020 zal worden aangepakt.

56
Voor bepaalde investeringen kan de eis dat een onderhoudsplan wordt voorgelegd, als een goede praktijk worden beschouwd, maar daartoe bestaat geen wettelijke verplichting.

57
De Commissie heeft dit risico ook opgemerkt en naar aanleiding van de specifieke bevindingen van de Rekenkamer over dit punt werd dit risico opgenomen in het Roemeense actieplan inzake het foutenpercentage.

58
Op het tijdstip van de controle was het POP 2014-2020 van Sicilië niet goedgekeurd. Na de onderhandelingen met de regionale autoriteiten is besloten in het kader van het POP 2014-2020 geen steun te verlenen voor de kosten van deze projecten.

60
Overeenkomstig artikel 71 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de periode van vijf jaar tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 niet starten op het moment van de goedkeuring van de aanvraag, maar wel bij de eindbetaling aan de begunstigde.

61
Tijdens de onderhandelingen over de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om vaart te zetten achter de administratieve processen, zodat de begunstigden de concrete acties vanaf het begin van de programmeringsperiode kunnen uitvoeren.

62
Hoewel de vaststelling van administratieve termijnen kan worden beschouwd als een goede praktijk, zijn er geen wettelijke bepalingen op grond waarvan de Commissie de lidstaten tot de vaststelling van dergelijke termijnen kan dwingen.

63
Tijdens de jaarlijkse evaluatievergaderingen en de vergaderingen van de toezichtcomités zijn de lidstaten eraan herinnerd dat een tijdige uitvoering van de maatregelen belangrijk is om te zorgen voor een succesvolle uitvoering van de programma's en een efficiënt gebruik van de EU-fondsen.

67
De controles van de Commissie brachten soortgelijke tekortkomingen aan het licht als die welke door de Rekenkamer zijn geconstateerd, zoals gevallen van niet-conformiteit met betrekking tot de selectie van de projecten of de redelijkheid van de kosten en gevallen van niet-naleving van de bepalingen inzake overheidsopdrachten. Op basis van de bevindingen van deze controles hebben de gecontroleerde lidstaten zich ertoe verbonden om corrigerende maatregelen te nemen teneinde de prestaties op de genoemde gebieden te verbeteren.

70
De enige nog hangende wijziging van de (nationale) wet inzake overheidsopdrachten in Polen is op 19 oktober 2014 in werking is getreden. De Commissie is die momenteel aan het beoordelen.

In de loop van 2015 heeft Roemenië, in samenwerking met de diensten van de Commissie, een versterkt actieplan voor deze ex-antevoorwaarden opgesteld. Dit werd op 9 juli 2015 door de Roemeense autoriteiten goedgekeurd en wordt nu uitgevoerd voor alle ESIF-programma's.

71
De beoordeling van de redelijkheid van de kosten is ruimschoots aan bod gekomen in de richtsnoeren inzake controles en straffen in het kader van de plattelandsontwikkeling, die ook informatie over het gebruik van referentieprijzen bevatten.

72
Bij de infrastructuurprojecten moet ervoor worden gezorgd dat er gedurende vijf jaar te rekenen vanaf de eindbetaling geen substantiële wijziging van de projecten plaatsvindt die een negatieve invloed op de aard, de doelstellingen of de uitvoeringsvoorwaarden zou hebben en de oorspronkelijke doelstellingen zou ondermijnen. Dit moet worden geverifieerd via controles achteraf op basis van een steekproef als bedoeld in artikel 52 van Verordening (EU) nr. 809/2014.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 79 en 81
In de programmeringsperiode 2007-2013 was het GTEK nieuw. Voor sommige lidstaten was voor de methode voor de gegevensverzameling en -verwerking en het gebruik van de evaluatieresultaten een leercurve nodig.

De via het toezicht- en evaluatiesysteem beschikbare informatie was weliswaar onvolledig en wellicht niet altijd ten volle betrouwbaar, maar zij was in dit stadium, rekening houdend met de financiële en praktische beperkingen, de best beschikbare. De Commissie heeft voor een aantal problemen met het toezicht- en evaluatiesysteem oplossingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 voorgesteld, maar er zal altijd een evenwicht moeten worden gevonden tussen de voordelen van monitoring en evaluatie enerzijds en de daarmee gepaard gaande kosten en administratieve lasten anderzijds.

80
In haar aan de lidstaten gerichte brieven met opmerkingen betreffende de jaarlijkse voortgangsverslagen heeft de Commissie de autoriteiten verzocht het proces van de kwantificering van de indicatoren te bespoedigen.

Tekstvak 15
Het feit dat slechts enkele honderden personen in een dorp wonen waar een weg is aangelegd, geeft geen informatie over het aantal personen dat die weg daadwerkelijk gebruikt of zou kunnen gebruiken. De plattelandsbevolking is niet de enige die van de verbeterde diensten in de plattelandsgebieden profiteert.

Het dubbel tellen van de plattelandsbevolking voor de doelstellingen van maatregel 322 (dorpsvernieuwing) gebeurde met opzet en is een gevolg van de vastgestelde methodologie.

83
De vaststelling van gekwantificeerde streefdoelen voor alle afzonderlijke projecten is wettelijk niet verplicht. Op grond van het GTEK moet de beheersautoriteit streefcijfers op POP-niveau vaststellen.

Zoals blijkt uit bijlage II bij het verslag, waren er kwantificeerbare resultaten voor vier van de vijf Poolse projecten; de enige uitzondering had betrekking op culturele/sportieve infrastructuur.

85
Wat het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem (GMES) voor 2014-2020 betreft, zal de nieuwe resultaatindicator „Verandering van de landbouwproductie bij ondersteunde landbouwbedrijven/arbeidsjaareenheid" in 2017 en 2019 door externe evaluatoren worden beoordeeld, en daarna in de evaluaties achteraf. De Commissie is van mening dat dit een goede frequentie is, gelet op de kosten-batenverhouding van dergelijke evaluaties.

86
De twee indicatoren van het GMES 2014-2020 (de output- en de resultaatindicatoren „Inwoneraantal dat profiteert van verbeterde diensten/infrastructuur") zullen elkaar aanvullen. Zij zullen respectievelijk het bruto-inwonersaantal en het netto-inwonersaantal meten dat van de concrete acties profiteert.

87
De effecten van de maatregelen zullen worden getoetst aan de doelstellingen van de programma's waaraan zij bijdragen. De doelstellingen worden vastgesteld op het niveau van de aandachtsgebieden, waarvoor vooraf streefdoelen zijn vastgesteld. De vooruitgang die ten opzichte van deze streefdoelen in het kader van de programma's wordt gemaakt, wordt regelmatig gemonitord. Deze benadering weerspiegelt de resultaatgerichtheid van het beleid en maakt het mogelijk om de gecombineerde effecten van de maatregelen beter tegen de betrokken doelstellingen af te wegen.

De lidstaten kunnen voor een reeks belangrijke maatregelen aanvullende programmaspecifieke indicatoren vaststellen. Om de monitoring- en evaluatiekosten binnen redelijke perken te houden wordt dit evenwel beter niet systematisch voor alle maatregelen geëist. Nadien zullen de prestaties van de afzonderlijke maatregelen/submaatregelen in het kader van de ex-post-evaluatie nader worden onderzocht.

Bovendien zijn de in de wetgeving of door de lidstaten vastgestelde indicatoren slechts het startpunt voor een evaluatie. De beoordelaars kunnen aanvullende informatie verzamelen, bijv. via casestudies.

88
De tussentijdse evaluatie gaf een goed overzicht van de uitvoering van de POP's. Voor meerjarenprogramma's zoals de POP's kunnen sommige resultaten (bijv. de bruto toegevoegde waarde) en effecten evenwel pas goed worden beoordeeld en gemeten wanneer voldoende tijd na de uitvoering is verstreken.

89
In het monitoring- en evaluatiesysteem voor 2014-2020 is een aantal verbeteringen aangebracht ten opzichte van het GTEK 2007-2013:

— in plaats van een tussentijdse evaluatie komen er uitgebreide jaarlijkse uitvoeringsverslagen waarin de evaluatiebevindingen worden verwerkt. Het eerste verslag, in 2017, zal betrekking hebben op elementen aangaande het sturen van de programma's; het tweede, in 2019, op het voorleggen van een initiële beoordeling van de effecten van de POP's;

— de lidstaten zullen gedurende de hele programmeringsperiode evaluatiewerkzaamheden moeten verrichten overeenkomstig het evaluatieplan dat deel uitmaakt van de POP's;

— de beoordeling van en de verslaglegging over de resultaten en effecten van het beleid zullen beter aansluiten op de fase van de uitvoering van de POP's.

Conclusies en aanbevelingen

93
De lidstaten werden ertoe aangezet om de voornaamste te ontwikkelen plattelandsgebieden in hun POP's op te nemen. In de POP's moest worden aangegeven in welke gebieden het gebruik van EU-steun voor plattelandsontwikkeling de grootste toegevoegde waarde zou opleveren. De lidstaten moesten de belangrijkste te financieren concrete acties selecteren. Dankzij het Elfpo konden investeringen worden gefinancierd die anders misschien niet zouden zijn gefinancierd.

94
De beste praktijken kunnen het best achteraf worden uitgewisseld, aangezien de infrastructuurinvesteringen voor de langere termijn zijn bedoeld en de voordelen ervan pas in een later stadium duidelijk worden. De lessen die uit de vorige programmeringsperiode zijn getrokken, zijn evenwel in het wetgevingskader voor de periode 2014-2020 verwerkt. Het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling bevordert de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten en de regio's.

96
De coördinatie moest op nationaal en/of regionaal niveau worden gegarandeerd. De lidstaten en/of de regio's hebben samen, op basis van de afbakening, onderzocht waar complementariteit nodig was. Vaak zijn op regionaal en lokaal niveau geïntegreerde benaderingen gevolgd die gericht waren op het optimaliseren van de medefinanciering door de EU.

97
De interventies in het kader van de POP's worden gecofinancierd door de Commissie en de lidstaten. In een context van schaarse nationale financiële middelen konden de lidstaten en de regio's dankzij het Elfpo ten behoeve van de lokale bevolking interventies in plattelandsgebieden financieren die anders misschien niet zouden zijn gefinancierd.

98

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd de lidstaten gevraagd hun investeringsprioriteiten te verantwoorden aan de hand van een SWOT-analysis van de behoeften. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werden de bepalingen inzake strategische programmering en doeltreffende coördinatie van het gebruik van verschillende fondsen aangescherpt. Het risico op het buitenkanseffect moet per geval worden beoordeeld, afhankelijk van het betrokken type investering en van de lokale investeringsvoorwaarden.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 99 en 100

Afbakening en complementariteit zijn punten die gedetailleerd zijn opgenomen in de programmeringsdocumenten voor 2007-2013. Terwijl steun uit verschillende fondsen voor hetzelfde soort interventies de toegevoegde waarde van de bijdragen niet noodzakelijk in gevaar brengt, werd dubbele financiering van dezelfde investering uitgesloten door de invoering van scheidslijnen. Synergieën werden aangemoedigd doordat in sommige gebieden gezamenlijke interventies uit verschillende fondsen werden toegestaan, en de afbakening werd gegarandeerd door middel van criteria zoals financiële maxima of fysieke parameters.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is de kwestie van de complementariteit en de afbakening aan de orde gesteld in de POP's. Voorts bevatten de zogenaamde „standpuntnota's van de diensten van de Commissie" die voor elke lidstaat zijn opgesteld, richtsnoeren voor de gecoördineerde interventies van de ESIF. De lidstaten moeten zorgen voor de complementariteit, de coherentie en de conformiteit met andere EU-instrumenten.

Aanbeveling 1 a)

Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Aanbeveling 1 b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is begonnen met de uitvoering ervan.

Het risico op het buitenkanseffect moet per geval worden beoordeeld, afhankelijk van het betrokken type investering en van de lokale investeringsvoorwaarden. De uitwisseling van de beste praktijken om de risico's op buitenkanseffect te beperken zal worden bevorderd door de activiteiten van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn de mechanismen om de complementariteit en coördinatie tussen de fondsen te verbeteren, versterkt door de partnerschapsovereenkomsten, waarin de lidstaten het gebruik van de ESIF moeten beschrijven met het oog op complementariteit en synergie van de activiteiten. De kwestie van de complementariteit en de afbakening is ook aan de orde gesteld in de POP's.

Hoewel het beginsel van de additionaliteit van de POP-middelen ten opzichte van de nationale middelen op programmaniveau wordt aangepakt door toepassing van de betrokken cofinancieringspercentages, zal de Commissie meer efficiëntie bij de uitgaven voor plattelandsontwikkeling blijven bevorderen.

Aanbeveling 1 c)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Aanbeveling 1 d)
De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is begonnen met de uitvoering ervan.

Bij de vaststelling van het rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie het nodige gedaan om op het vlak van de steun voor plattelandsinfrastructuur de coördinatie tussen de verschillende fondsen te verbeteren.

De coördinatie en complementariteit van de EU-fondsen op het niveau van de nationale/regionale strategieën is een zaak van de verschillende diensten van de Commissie. Het is evenwel aan de nationale/regionale autoriteiten om die coördinatie en complementariteit op het niveau van de maatregel of het project te handhaven bij de uitvoering van de programma's.

De Commissie zal de uitvoering in de lidstaten regelmatig monitoren en beoordelen binnen het bestaande kader voor monitoring en rapportage.

103
Bij de controles van de Commissie zijn ook tekortkomingen gevonden in de systemen die de lidstaten hebben opgezet om de redelijkheid van de kosten te beoordelen. In sommige gevallen zijn financiële correcties opgelegd.

De verbetering van de controles van de redelijkheid van de kosten en de overheidsopdrachten is een prioriteit voor de Commissie. In dit verband zijn opleidingen voor de beheersautoriteiten en de betaalorganen aangeboden en zijn specifieke richtsnoeren verstrekt. Wat overheidsopdrachten betreft, wordt momenteel een actieplan voor alle ESI-fondsen opgezet en worden specifieke richtsnoeren voor mensen uit de praktijk, opleidingen en speciale webpagina's ontwikkeld.

Overheidsopdrachten zijn een voorafgaande voorwaarde voor alle ESI-fondsen en als het onvoldoende zeker is dat de bestaande procedures en instellingen de EU-fondsen doeltreffend en efficiënt kunnen beheren met inachtneming van de wettigheid van de transacties, kunnen de betalingen aan de lidstaten worden geschorst.

104
Voor bepaalde investeringen kan de eis dat een onderhoudsplan wordt voorgelegd, als een goede praktijk worden beschouwd, maar daartoe bestaat geen wettelijke verplichting.

105
Hoewel de vaststelling van administratieve termijnen kan worden beschouwd als een goede praktijk, zijn er geen wettelijke bepalingen op grond waarvan de Commissie de lidstaten tot de vaststelling van dergelijke termijnen kan dwingen.

Aanbeveling 2 a)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Aanbeveling 2 b)
De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is bezig met de uitvoering van de aanbevelingen van speciaal verslag nr. 22/2014 door het aanbieden van specifieke opleidingen voor de beheersautoriteiten en de betaalorganen, een betere beoordeling van de verifieerbaarheid en de controleerbaarheid van de maatregelen en de bevordering van het gebruik van vereenvoudigde kostenopties. Voorts zullen de systemen die ervoor moeten zorgen dat de kosten van de projecten redelijk zijn, worden geëvalueerd in het kader van de conformiteitsaudits. In gevallen van niet-naleving zullen financiële correcties worden toegepast.

Aanbeveling 2 c)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Aanbeveling 2 d)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 107 en 108
De via het toezicht- en evaluatiesysteem beschikbare informatie was in dit stadium, rekening houdend met de financiële en praktische beperkingen, de best beschikbare. De Commissie heeft voor de programmeringsperiode 2014-2020 een aantal verbeteringen aan het toezicht- en evaluatiesysteem voorgesteld, ermee rekening houdend dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de voordelen van monitoring en evaluatie enerzijds en de daarmee gepaard gaande kosten en administratieve lasten anderzijds.

109
In het monitoring- en evaluatiesysteem voor 2014-2020 is een aantal verbeteringen aangebracht.

In 2017 en 2019 komen er uitgebreide jaarlijkse uitvoeringsverslagen, waarin de evaluatiebevindingen worden verwerkt. Het eerste verslag zal gericht zijn op het sturen van de programma's; het tweede op de beoordeling van de effecten van de POP's. De lidstaten zullen gedurende de hele programmeringsperiode evaluatiewerkzaamheden moeten verrichten overeenkomstig het evaluatieplan dat deel uitmaakt van de POP's. De beoordeling van en de verslaglegging over de resultaten en effecten van het beleid zullen beter aansluiten op de fase van de uitvoering.

Om de resultaatgerichtheid van het beleid verder te onderbouwen zal de toetsing ervan aan de desbetreffende beleidsdoelstellingen worden versterkt.

Aanbeveling 3 a)
De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, maar is van mening dat de evaluatie, gezien de beperkte waarde van het evalueren van afzonderlijke maatregelen, moet worden verricht op het niveau van de aandachtsgebieden, die een weerspiegeling van de beleidsdoelstellingen zijn. Voorts benadrukt de Commissie hoe belangrijk de evaluatie bij het interpreteren en analyseren van de verzamelde gegevens is om conclusies te kunnen trekken over doeltreffendheid of efficiëntie.

Aanbeveling 3 b)
Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

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

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

Betaalde publicaties:

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

De EU cofinanciert investeringen in plattelandsinfrastructuur ter verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector en van de levenskwaliteit in plattelandsgebieden. Bij deze controle werd onderzocht of de lidstaten en de Europese Commissie met de toegewezen middelen kosteneffectiviteit hebben bereikt. Uit de controle bleek dat de behoefte aan EU-middelen voor plattelandsontwikkeling niet altijd duidelijk werd onderbouwd, de coördinatie met andere EU-fondsen beperkt was en selectieprocedures er niet op systematische wijze voor zorgden dat de financiering op de meest kosteneffectieve projecten werd gericht. De Commissie en de lidstaten hebben geen toereikende informatie verzameled over doeltreffendheid of doelmatigheid van de gefinancierde maatregelen, wat het moeilijk maakte om de richting van het toekomstig beleid te bepalen en de begroting op basis van de resultaten te beheren.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Publicatiebureau