

Særberetning

Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater

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



4
1977 - 2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

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

Denne beretning blev vedtaget af Afdeling I, der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten, hvis speciale er bæredygtig anvendelse af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Janusz Wojciechowski, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Kinga Wiśniewska-Danek, attaché Katarzyna Radecka-Moroz, ledende administrator Davide Lingua og opgaveansvarlig Paulo Oliveira. Revisionsholdet bestod af Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Matteo Tartaglia, Paul Toulet-Morlanne og Anna Zalega.



Fra venstre til højre: Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen og Paulo Oliveira.

INDHOLD

	Punkt
Forkortelser og glossar	
Resumé	I-VII
Indledning	1-11
EU's politik for udvikling af landdistrikterne	1-5
Udvikling af landdistrikterne som led i en bredere EU-strategi	6-9
Større fokus på performance	10-11
Revisionens omfang og mål	12-16
Bemærkninger	17-92
Udformningen af programmeringsrammen for 2014-2020 var mere ambitiøs, men der var væsentlige svagheder i gennemførelsen	17-41
Den nye resultatorienterede tilgang er afspejlet i en mere ambitiøs og krævende strategisk ramme	17-19
... men gennemførelsen har mindsket virkningerne af denne indsats	20-41
De nye rammebestemmelser har kun begrænset potentiale til at sikre, at der sættes større fokus på resultater	42-63
Det fælles overvågnings- og evalueringssystem har potentialet til at levere forbedringer, men det har også begrænsninger med hensyn til resultatmåling	42-52
"Resultatreserven" har ringe, om nogen, tilskyndelsesvirkning	53-63
Programmeringsprocessen krævede en betydelig indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side, men gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne gik langsommere i gang end i den foregående periode	64-92
Landdistriktsprogrammernes begrænsede planlægningsrolle	64-65
En administrativ byrde for Kommissionen og medlemsstaterne	66-74
De nye rammebestemmelser blev vedtaget senere end i den foregående periode	75-76

De fleste partnerskabsaftaler og landdistriktsprogrammer blev forelagt rettidigt	77-79
Kommissionens godkendelsesproces overskred tidsfristerne	80-84
På trods af den indsats, der blev gjort, startede gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne ikke tidligere end i de foregående perioder	85-88
Forsinkelser i forbindelse med igangsætningen af programmerne er et tilbagevendende problem	89-92
Konklusioner og anbefalinger	93-109
Udformningen af programmeringsrammen for 2014-2020 var mere ambitiøs, men der var væsentlige svagheder i gennemførelsen	100-102
De nye rammebestemmelser har kun begrænset potentiale til at sikre, at der sættes større fokus på resultater	103-104
Programmeringsprocessen krævede en betydelig indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side, men gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne kom langsommere i gang end i den foregående periode	105-109
Bilag I - EU*s seks udviklingsprioriteter for landdistrikterne og de 18 fokusområder	
Bilag II - De 11 tematiske mål for ESI-fondene	
Bilag III- Kortfattet sammenligning mellem landdistriktsprogrammernes hovedindhold i perioden 2007-2013 og 2014-202	
Kommissionens svar	

FORKORTELSER OG GLOSSAR

CMEF - Den fælles overvågnings- og evalueringsramme: Et overvågnings- og evalueringssystem, som Kommissionen og medlemsstaterne sammen har udarbejdet for programmeringsperioden 2007-2013. Systemet anvender indikatorer til måling af landdistrikternes fremskridt, produktivitet og effektivitet i forhold til deres mål.

Den fælles landbrugspolitik: Den lovgivning og de praksis, som Den Europæiske Union har vedtaget for at fremme en fælles, samlet landbrugspolitik.

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem: Et overvågnings- og evalueringssystem, der er udarbejdet i samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Systemet dækker programmeringsperioden 2014-2020 og skal påvise fremskridt og resultater af politikken for udvikling af landdistrikterne og vurdere virkningen, effektiviteten og relevansen af indgreb i denne politik.

ELFUL - Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

ELFUL-forordningen - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.¹

ESI-fondene - De europæiske struktur- og investeringsfonde, som omfatter følgende EU-fonde: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af landdistrikterne (ELFUL), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

Europa 2020 - Den Europæiske Unions tiårige strategi for beskæftigelse og vækst, som blev lanceret i 2010 med det formål at skabe betingelserne for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Den har fem overordnede mål, som EU skal have opfyldt ved udgangen af 2020, og

¹ EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487.

som vedrører beskæftigelse, forskning og udvikling, klima/energi, uddannelse, social inklusion og fattigdomsbekæmpelse.

FFR - Flerårig finansiel ramme, budgetplanlægning som foreskrevet i kapitel 2 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde.

Fokusområder - EU's seks udviklingsprioriter for landdistrikterne kan hver især igen opdeles i flere tematiske fokusområder. Der er 18 fokusområder.

Foranstaltning - En støtteordning, der har til formål at gennemføre en politik. En foranstaltning fastlægger reglerne - f.eks. støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier - for, hvilke projekter der kan finansieres.

Forhåndsbetingsbetingelser betyder, at en medlemsstat skal opfylde bestemte betingelser, før den modtager midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde. Når medlemsstaterne udarbejder programmer for programmeringsperioden 2014-2020, skal de vurdere, om disse betingelser er opfyldt. Hvis det ikke er tilfældet, skal der udarbejdes handlingsplaner for at sikre, at de er opfyldt senest 31. december 2016.

Forordningen om fælles bestemmelser: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006².

FSR - Den fælles strategiske ramme: Et sæt strategiske retningslinjer, der har til formål at fremme programmeringsprocessen og lette den sektorielle og territoriale samordning af EU-interventionerne under De Europæiske Struktur- og Investeringsfonde (ESI-fondene) og med andre relevante EU-politikker og -instrumenter.

² EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320.

GD AGRI - Kommissionens generaldirektorat for landbrug og udvikling af landdistrikter.

Interventionslogik - Den logiske forbindelse mellem det problem, der skal behandles (eller det mål, der skal forfølges), de underliggende årsager til problemet, og de politikmuligheder, der kan anvendes (eller de EU-foranstaltninger, der rent faktisk er truffet) for at løse problemet eller opfylde målet.

Landdistriktsprogram - Et programmeringsdokument, der udarbejdes af en medlemsstat og godkendes af Kommissionen med henblik på at planlægge og overvåge gennemførelsen af EU's politik for udvikling af landdistrikterne på regionalt eller nationalt plan.

OECD - Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

Partnerskabsaftaler - Aftaler indgået mellem Europa-Kommissionen og hver enkelt medlemsstat for programmeringsperioden 2014-2020. Partnerskabsaftalerne udstikker de nationale myndigheders planer for, hvordan midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde skal anvendes. De beskriver de enkelte landes strategiske mål og investeringsprioriteter og knytter dem sammen med de overordnede mål i 2020-strategien om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Programmeringsperiode - En periode i implementeringen af politikken for udvikling af landdistrikterne, som falder sammen med FFR. Den nuværende programmeringsperiode løber fra 2014 til 2020 og følger efter programmeringsperioden 2007-2013.

SWOT-analyse - Analyse af styrker, svagheder, muligheder og trusler i det geografiske område, landdistriktsprogrammet dækker.

Søjler (i den fælles landbrugspolitik) - Den fælles landbrugspolitik har to "søjler". Den første søjle er støtten til landbrugernes indkomst. Denne støtte har form af direkte betalinger og markedsforanstaltninger og finansieres fuldt ud med midler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget. Den anden søjle er støtten til udvikling af landdistrikterne. Denne støtte har form af landdistriktsprogrammer og medfinansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Tematiske mål - Struktureringselementer defineret i retsgrundlaget. Med henblik på at bidrage til Europa 2020-strategien koncentrerer støtten fra ESI-fondene på et begrænset antal fælles tematiske mål.

WHO - Verdenssundhedsorganisationen.

RESUMÉ

I. EU's politik for udvikling af landdistrikterne har til formål at gøre landbruget mere konkurrencedygtigt, sikre en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og opnå en afbalanceret territorial udvikling af økonomien og samfundene i landdistrikterne. EU planlægger at bruge næsten 100 milliarder euro fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) til landdistriktspolitikken i perioden 2014-2020.

II. ELFUL yder finansiel støtte til foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemfører via nationale eller regionale landdistriktsprogrammer, som medlemsstaterne udarbejder og Kommissionen godkender.

III. Et af målene for EU's strategiske ramme for 2014-2020 var at sætte større fokus på resultater. Men i arbejdet på at opnå dette, stødte man endnu en gang på problemet med, at planlægningen af en ny programmeringsperiode starter, før der foreligger tilstrækkelige relevante data om udgifterne og resultaterne i de foregående perioder.

IV. På den baggrund undersøgte vi, om det større fokus på resultater var afspejlet i det nye retsgrundlag for 2014-2020, og om den nye programmeringsproces muliggjorde og rent faktisk resulterede i, at der blev udarbejdet landdistriktsprogrammer af god kvalitet, som potentielt vil bidrage til, at der opnås bedre resultater. Selv om den strategiske ramme havde til formål at styrke den resultatorienterede tilgang, er de godkendte landdistriktsprogrammer lange og komplekse dokumenter med mangler, som vil kunne bremse opfyldelsen af de ambitiøse mål om at sætte større fokus på performance og resultater. Vi konstaterede også, at de nationale myndigheder skulle gøre en betydelig administrativ indsats for at kunne overholde de omfattende krav til indholdet.

V. Vi undersøgte programmeringsproceduren vedrørende perioden 2014-2020 for at se, om den var blevet udført på en måde, som sikrede, at gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne i denne periode kunne starte tidligere end i de foregående perioder, og man dermed kunne undgå de negative konsekvenser af en forsinket start. Som i forbindelse med den foregående programmeringscyklus konstaterede vi, at landdistriktsprogrammerne på trods af Kommissionens bestræbelser ikke startede tidligere,

og at afholdelsen af de planlagte udgifter begyndte langsommere end i den foregående periode.

VI. I beretningen fremsættes der anbefalinger med henblik på at lette og forbedre den næste programmeringsproces. Vi anbefaler, at Kommissionen:

- a) i sine politikforslag sørger for, at kravene til sammenhæng mellem de enkelte programmer udbygges yderligere
- b) reviderer programmeringsdokumenternes udformning med henblik på at forenkle deres indhold og reducere antallet af krav
- c) sammen med medlemsstaterne arbejder på at sikre, at den uddybende årlige gennemførelsesrapport i 2019 giver klare og omfattende oplysninger om programresultaterne
- d) definerer de forskellige typer af resultatindikatorer mere nøjagtigt og udnytter eventuelle gode praksis, som nationale myndigheder og internationale organisationer har indført
- e) gennemgår og gør status over de erfaringer, der er gjort med anvendelsen af det nuværende system, herunder: virkningerne af resultatreserven, relevansen af de resultatindikatorer, der anvendes med henblik på adgang til resultatreserven, og anvendelsen af finansielle sanktioner til at håndtere tilfælde, hvor resultaterne er utilstrækkelige
- f) udarbejder sine forslag til lovgivning om landdistriktspolitikken efter 2020 i god tid.

VII. Vi anbefaler også, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen overvejer at bringe den langsigtede strategi og politikformuleringen i overensstemmelse med budgetcyklussen og foretager en gennemgribende udgiftsrevision, før der opstilles et nyt langsigtet budget.

INDLEDNING

EU's politik for udvikling af landdistrikterne

1. EU's politik for udvikling af landdistrikterne har til formål at gøre landbruget mere konkurrencedygtigt, sikre en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag og nå frem til en afbalanceret territorial udvikling af økonomien og samfundene i landdistrikterne, herunder skabelse og opretholdelse af beskæftigelse³. EU planlægger at bruge næsten 100 milliarder euro i perioden 2014-2020: mellem 14 og 19 milliarder om året bortset fra i 2014 (jf. **tabel 1**). Udgifterne til udvikling af landdistrikterne tegner sig for en fjerdedel af samtlige udgifter til den fælles landbrugspolitik, og deres relevans kan ses i sammenhæng med støtten fra denne politik (jf. **tabel 1**). Ifølge GD AGRI⁴ tegner den offentlige støtte til landbruget sig for i alt 36 % af den samlede faktorindkomst i landbruget⁵.

Tabel 1 - ELFUL-finansiering i forbindelse med den fælles landbrugspolitik

	<i>EU28 i millioner euro, løbende priser</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
Udvikling af landdistrikter ⁽¹⁾	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger ⁽¹⁾	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

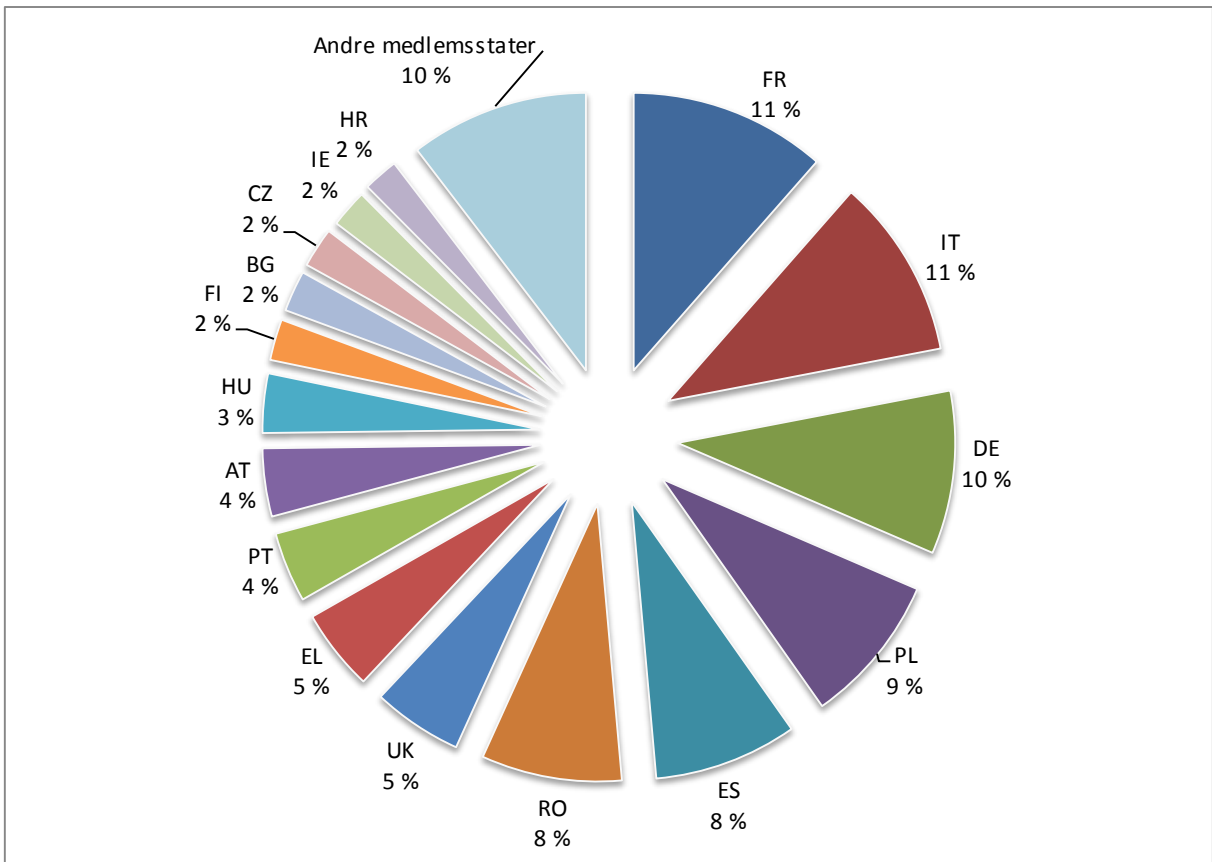
⁽¹⁾ 9. Finansberetning om ELFUL, Europa-Kommissionen, COM(2016) 632 final .

2. Hvert EU-land får bevilget et beløb til den syvårige programmeringsperiode. (jf. **figur 1**).

³ Artikel 4 i ELFUL-forordningen.

⁴ CAP post-2013: Graphs and figures, Graph 5, GD AGRI 2017.

⁵ Faktorindkomsten i landbruget (dvs. faktorindkomsten eller værditilvæksten i faktorpriser) er et mål for aflønningen af samtlige produktionsfaktorer (jord, kapital og arbejdskraft). Den udgør hele den værdi, der skabes af produktionsaktiviteter.

figur 1 - ELFUL-finansiering 2014-2020 pr. medlemsstat

Bemærk: Tallene er afrundede, og det samlede beløb er derfor ikke nødvendigvis lig med summen af de individuelle beløb.

Kilde: Bilag I til ELFUL-forordningen (inklusive den ændring, der blev indført ved forordning (EU) 2015/791).

3. ELFUL yder finansiel støtte til foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemfører via nationale eller regionale landdistriktsprogrammer. Landdistriktsprogrammerne fastlægger rammer for investering i projekter på landbrugsbedrifter eller i landområder på grundlag af økonomiske, miljømæssige eller sociale behov, der fastlægges på nationalt eller regionalt niveau. Der er tale om projekter som f.eks. investeringer i bedrifter og modernisering, etableringsstøtte til unge landbrugere, miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, økologisk omstilling, landboturisme, landsbyfornyelse, bredbåndstilslutning i landområder og lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Disse foranstaltninger medfinansieres med nationale, regionale eller private midler.

4. I programmeringsperioden 2014-2020 er der 118 forskellige landdistriktsprogrammer i de 28 medlemsstater. 20 medlemsstater gennemfører et enkelt nationalt program, og otte har valgt at gennemføre regionale programmer⁶.

5. Landdistriktsprogrammerne udarbejdes i samarbejde med økonomiske og sociale partnere og miljøpartnere, og de nationale myndigheder forelægger dem for Kommissionen, som har ansvaret for at godkende dem.

Udvikling af landdistrikterne som led i en bredere EU-strategi

6. ELFUL er sammen med Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) en af de fem europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene). ELFUL, EHFF og EFRU/Samhørighedsfonden/ESF fungerede tidligere uafhængigt af hinanden på grundlag af særskilte forordninger og med hver deres respektive landdistriktsprogrammer eller operationelle programmer (OP). I programmeringsperioden 2014-2015 er de fem ESI-fonde samlet under en enkelt paraplyforordning, forordningen om fælles bestemmelser. Forordningen om fælles bestemmelser definerer en fælles strategisk ramme (FSR - jf. **figur 2**)⁷, der gælder for alle ESI-fondene, og som har til formål at lette programmeringen og samordningen.

⁶ Frankrig (30 landdistriktsprogrammer), Italien (23), Spanien (19), Tyskland (15). Det Forenede Kongerige (4), Portugal (3), Belgien (2) og Finland (2).

⁷ Artikel 10 og bilag I til forordningen om fælles bestemmelser.

Figur 2 - Politikoversigt i perioden 2014-2020

Kilde: Revisionsretten på grundlag af GD AGRI's vejledningsdokumenter.

7. Formålet med denne nye tilgang var at lette den territoriale samordning af Unionens interventioner og sikre, at alle ESI-fondene bidrager til Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst⁸.

⁸ KOM(2010) 2020 endelig "EUROPA 2020 En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst".

8. Siden 2014 har medlemsstaterne skullet oprette en partnerskabsaftale⁹, som betyder, at hele EU's støtte til strukturinvesteringer (ESI-fondene) skal samordnes inden for hvert enkelt land. Partnerskabsaftalerne udstikker de nationale myndigheders planer for, hvordan midlerne fra ESI-fondene skal anvendes. De udarbejdes i overensstemmelse med de vejledende principper for den fælles strategiske ramme¹⁰, og der er én partnerskabsaftale pr. medlemsstat. Partnerskabsaftalerne dækker hele programmeringsperioden, omfatter alle ESI-fondene og beskriver de målsætninger og tematiske mål, medlemsstaterne forfølger, og giver således et overblik over de oplysninger, der behandles nærmere i de individuelle programmer. Partnerskabsaftalerne godkendes af Kommissionen.

9. De 11 tematiske mål¹¹, der er defineret i forordningen om fælles bestemmelser, skal sikre sammenhæng mellem ESI-fondene og Europa 2020-strategien¹². De langsigtede strategiske mål for udvikling af landdistrikterne i perioden 2014-2020 er inddelt i seks prioriteter, der er opdelt i 18 fokusområder (jf. **bilag I**), som "afspejler de relevante tematiske mål" i forordningen om fælles bestemmelser, og "skal bidrage til de tværgående mål for innovation, miljø og [modvirkning af og tilpasning til] klimaforandringer"¹³.

Større fokus på performance

10. Et af hovedmålene i EU's strategiske ramme for 2014-2020 var at forvalte EU-budgettet med større fokus på performance og resultater. Dette mål var bl.a. afspejlet i Kommissionens initiativ et "budget med fokus på resultater", der blev lanceret i 2015, og som yderligere styrkede betydningen af målelige resultater og effektivitet og produktivitet i afholdelsen af EU-udgifter. Formålet var at bevæge sig væk fra den indgroede budgetpraksis med *primært at koncentrere sig om absorbering og overholdelse og mindre om performance*,

⁹ Partnerskabsaftalerne var emnet for vores særberetning nr. 2/2017 "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse".

¹⁰ Artikel 10 og bilag I til forordningen om fælles bestemmelser.

¹¹ Artikel 9 i forordningen om fælles bestemmelser og artikel 5 i ELFUL-forordningen (jf. **bilag 2**).

¹² Punkt 3.44 i Rettens årsberetning for 2014 og Kommissionens svar til punkt 3.24 og 3.25.

¹³ Artikel 5 i ELFUL-forordningen.

da der er et presserende behov for en systemisk ændring i den måde, vi budgetterer på, i hvordan vi gennemfører budgettet, og hvordan vi anvender ressourcerne.

11. Men denne tilgang blev vanskeliggjort af det tilbagevendende problem med at skulle planlægge en ny programmeringsperiode, før der foreligger tilstrækkelige og relevante data om udgifterne og resultaterne i den foregående periode (jf. **tekstboks 1**). Det gør det så godt som umuligt at planlægge i overensstemmelse med de indhøstede erfaringer om, hvad der har fungeret bedst med hensyn til at opfylde politikmålene. Under disse omstændigheder er der større sandsynlighed for, at ressourcerne vil blive tildelt, hvor der er størst forventning om, at midlerne vil blive brugt.

Tekstboks 1 - De relevante oplysninger foreligger ikke, når den nye periode planlægges

Forslagene til de nye rammebestemmelser for ESI-fondene i perioden 2014-2020 blev fremsat i oktober 2011, og syntesen i midtvejsevalueringerne¹⁴ af landdistriktsprogrammerne for perioden 2007-2013 lå klar i oktober 2012.

Den sene gennemførelse af landdistriktsprogrammerne for programmeringsperioden 2007-2013 betød, at midtvejsevalueringernes oplysninger om gennemførelsen og de opnåede resultater var utilstrækkelige.

REVISIONENS OMFANG OG MÅL

12. Vi undersøgte, om det større fokus på performance var afspejlet i de nye rammebestemmelser (forordningen om fælles bestemmelser, ELFUL-forordningen og andre beslægtede kommissionsforordninger), og om den nye programmeringsproces muliggjorde og rent faktisk resulterede i, at der blev udarbejdet landdistriktsprogrammer af god kvalitet, som potentielt vil bidrage til, at der opnås bedre resultater. Vi koncentrerede os i den forbindelse om at:

- tjekke landdistriktsprogrammernes sammenhæng, komplementaritet og synergi med strategidokumenter på højere niveau¹⁵ og

¹⁴ jf. "Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013 - Final report, 2012".

- undersøge, hvordan den styrkede interventionslogik var defineret og indarbejdet i landdistriktsprogrammerne.

13. Vi analyserede endvidere sandsynligheden for, at de nye rammebestemmelser vil sikre, at der sættes større fokus på resultater.

14. Endelig undersøgte vi, om landdistriktsprogrammerne var blevet godkendt i rette tid.

15. Revisionen blev udført fra marts 2016 til februar 2017 og var baseret på en gennemgang af informationer og dokumenter fra Kommissionen og medlemsstaterne vedrørende godkendelsesprocessen for et udsnit af landdistriktsprogrammer. Vores analyse af godkendelsesprocessen byggede på det revisionsarbejde, Kommissionens interne revisionstjeneste (IAS) havde udført, i det omfang deres arbejde faldt sammen med vores.

16. Vores arbejde var koncentreret om et udsnit på 10 godkendte landdistriktsprogrammer (såvel nationale som regionale) og blev suppleret med to programmer, som IAS havde gennemgået¹⁶. Gennemgangen af landdistriktsprogrammerne var koncentreret om et fastlagt sæt foranstaltninger og delforanstaltninger¹⁷, så vi kunne foretage sammenligninger og udnytte den eksisterende viden og tidligere revisionsresultater, samtidig med at det sikrede en væsentlig dækning med hensyn til finansiering og antallet af EU-udviklingsprioriteter for landdistrikterne og fokusområder.

¹⁵ Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og partnerskabsaftaler.

¹⁶ Belgien (Vallonien), Tyskland (Baden Württemberg), Irland, Grækenland, Spanien (La Rioja), Frankrig (Lorraine), Italien (Campanien), Østrig, Polen og Rumænien suppleret med Danmark og Det Forenede Kongerige (England).

¹⁷ 4.1 - støtte til investeringer i landbrugsbedrifter, 4.2 - støtte til investeringer i forarbejdning, markedsføring og/eller udvikling af landbrugsprodukter, 6.4 - støtte til investeringer i skabelse og udvikling af ikkelandbrugsmæssige aktiviteter, 8.3 - støtte til forebyggelse af skader på skove som følge af skovbrande og naturkatastrofer og katastrofale hændelser, 8.4 - støtte til genopretning af skove efter brande, naturkatastrofer og katastrofebegivenheder samt følgende foranstaltninger: 7 - basale tjenester og landsbyfornyelse i landområder og 14 - dyrevelfærd.

BEMÆRKNINGER

Udformningen af programmeringsrammen for 2014-2020 var mere ambitiøs, men der var væsentlige svagheder i gennemførelsen

Den nye resultatorienterede tilgang er afspejlet i en mere ambitiøs og krævende strategisk ramme

17. At samle EFRU i én paraplyforordning og oprette partnerskabsaftaler, som krævede samordning af og sammenhæng mellem alle EU's strukturinvesteringer (ESI-fondene) i hvert enkelt land (jf. **punkt 6-9**), var et nyt krav, som havde til formål at give landdistriktspolitikken bedre mulighed for at bidrage til at opfylde målet om smart, bæredygtig og inklusiv vækst.

18. Rammebestemmelserne for programmeringsperioden 2014-2020 omfattede en række begreber og krav, som havde til formål at sikre, at der blev sat større fokus på resultater. Bestemmelserne byggede på erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder og var en reaktion på flere af vores anbefalinger¹⁸ i relation til den valuta for pengene, der opnås med EU-interventionerne.

19. Vi har herunder angivet de nye krav til landdistriktsprogrammernes struktur¹⁹, der er forbundet med begrebet resultatorientering:

- Den styrkede interventionslogik, hvis formål er at opfylde EU' udviklingsprioriteter for landdistrikterne, skulle komme til udtryk ved, at valget, kombinationen og prioriteringen af landdistriktsforanstaltninger sker på grundlag af resultaterne af en swot-analyse og afspejler de behov, der var blevet identificeret.

¹⁸ Jf. anbefalingerne i punkt 10.39 og 10.51 i Rettens årsberetning for henholdsvis 2011 og 2012 eller anbefalingerne i særberetning nr. 1/2013 "Har EU's støtte til fødevareindustrien effektivt og produktivt bidraget til at forøge værdien af landbrugsprodukter?", nr. 6/2013 "Har foranstaltningerne til diversificering af økonomien i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?" og nr. 12/2013 "Kan Kommissionen og medlemsstaterne påvise, at EU's budget til udvikling af landdistrikter anvendes fornuftigt?".

¹⁹ I **bilag III** sammenlignes strukturen i perioden 2007-2013 i detaljer med strukturen i perioden 2014-2020.

- Større resultatorientering ved hjælp af en "resultatramme" for programmerne baseret på et nyt fælles overvågnings- og evalueringssystem og en "resultatreserve"²⁰.
- "Forhåndsbetingsbetingelser [...] er en forudsætning for en effektiv og virkningsfuld gennemførelse af en EU-prioritet"²¹. Hvis en af de gældende forhåndsbetingsbetingelser ikke var opfyldt, da landdistriktsprogrammet blev udarbejdet, skulle medlemsstaten opfylde den senest 31. december 2016 og rapportere til Kommissionen herom i 2017²².

... men gennemførelsen har mindsket virkningerne af denne indsats

Landdistriktsprogrammerne er i overensstemmelse med Europa 2020-strategien

20. For at sikre, at ESIF-programmerne er i overensstemmelse med Europa 2020-strategien, struktureres oplysningerne i partnerskabsaftalerne og samhörighedsprogrammerne ved hjælp af tematiske mål. Landdistriktsprogrammerne er derimod bygget op omkring EU*s seks udviklingsprioriteter for landdistrikterne, som igen er opdelt i fokusområder. Forbindelsen til de tematiske mål og Europa 2020-strategien er derfor ikke så indlysende, som det er tilfældet med andre ESI-fonde.

21. Landdistrikternes overensstemmelse med Europa 2020-strategien kan dog spores ved hjælp af:

- a) forud fastsatte foranstaltninger, som er blevet udformet til at bidrage til EU*s udviklingsprioriteter for landdistrikterne²³
- b) fokusområder, som kan knyttes sammen med de 11 tematiske mål²⁴.

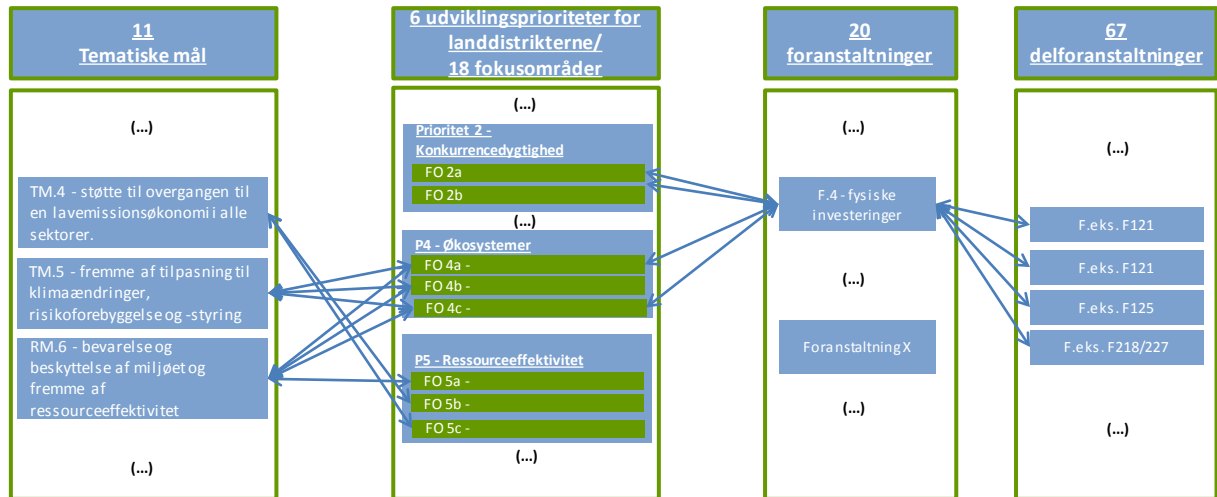
²⁰ Artikel 20-22 i forordningen om fælles bestemmelser.

²¹ Artikel 2, stk. 33, i forordningen om fælles bestemmelser.

²² Artikel 19 i forordningen om fælles bestemmelser.

²³ Artikel 13 i ELFUL-forordningen: "Hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne programmeres til at bidrage konkret til gennemførelsen af en eller flere af EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne". Bilag VI i samme forordningen indeholder en "vejledende liste over foranstaltninger, som er relevante for en eller flere EU-prioriteter for udvikling af landdistrikterne".

Figur 3 - eksempel på forbindelserne mellem tematiske mål, prioriter for udvikling af landdistrikterne og foranstaltninger



22. De definitioner, der blev brugt i partnerskabsaftalerne og landdistriktsprogrammerne, var brede, og det var derfor nemt at sikre overensstemmelse mellem landdistriktsprogrammerne og partnerskabsaftalerne:

- Udviklingsprioriteterne og de dertil knyttede fokusområder var i overensstemmelse med de tematiske mål, der i partnerskabsaftalerne var udpeget som relevante for ELFUL
- Den vejledende fordeling af ELFUL-støtte til de enkelte prioriter for udvikling af landdistrikterne var i overensstemmelse med finansieringsbevillingen i partnerskabsaftalerne.

... men det er svært at vurdere det tilsigtede bidrag til hvert af de tematiske mål

23. Som tidligere forklaret (jf. **punkt 20**) er landdistriktsprogrammerne ikke bygget op omkring tematiske mål, og deres forventede bidrag til de enkelte tematiske mål skal derfor vurderes i forhold til udviklingsprioriteterne og fokusområderne. Der indsamles kun resultatoplysninger for fokusområderne. I nogle tilfælde er et enkelt tematisk mål knyttet til flere fokusområder under forskellige udviklingsprioriteter. Desuden kan en enkelt

²⁴ "Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020".

foranstaltning bidrage til flere udviklingsprioriteter, og flere foranstaltninger kan være relevante for én prioritet.

24. Disse faktorer gør det kompliceret at kvantificere landdistriktsprogrammernes forventede bidrag til et specifikt tematisk mål eller til Europa 2020-strategien samlet set (jf. **tekstboks 2**).

Tekstboks 2 - et eksempel fra foranstaltning 4 - Fysiske investeringer

Det italienske landdistriktsprogram (Campanien) planlagde at bruge i alt 569 millioner euro i offentlige midler til foranstaltning 4 - Fysiske investeringer.

Udgifterne er fordelt på fire prioriteter for udvikling af landdistrikterne (P2- bedrifternes levedygtighed, P3- fødevarekædens organisation, P4- økosystemer og P5- ressourceeffektivitet) og der er intet overslag over de samlede forventede offentlige udgifter til de enkelte delforanstaltninger.

Hver af disse fire prioriteter er knyttet til andre foranstaltninger (P4- økosystemer er f.eks. knyttet til foranstaltning 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 og 16), hvilket giver en kompleks kombination af mange landdistriktsforanstaltninger med mange udviklingsprioriteter.

Der er ikke sørget for samordning, komplementaritet og synergi med andre ESI-fonde og andre EU-midler

25. I vores årsberetning for 2014²⁵, bemærkede vi, at partnerskabsaftalerne ville være det logiske sted at identificere komplementaritet og synergi mellem de fem ESI-fonde, men at der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til dette spørgsmål. Vi bemærkede også, at der manglede operationel vejledning i, hvordan der i partnerskabsaftalerne og programmerne kunne opnås komplementaritet og synergi på tværs af sektorer. Vores revision har bekræftet disse konstateringer i de partnerskabsaftaler, vi gennemgik.

26. Kommissionens svar til årsberetningen var, at ESIF-programmerne skal indeholde mere detaljerede mekanismer for at sikre denne samordning. Ifølge forordningen om fælles

²⁵ Rettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2014, punkt 3,43.

bestemmelser skal hvert program omfatte ordninger, der skal sikre en virkningsfuld, effektiv og samordnet gennemførelse af ESI-fondene²⁶.

27. Landdistriktsprogrammerne er imidlertid også meget generelle på dette punkt og indeholder normalt intet konkret grundlag for at sikre komplementaritet og synergi med andre ESI-fonde, støtten under søjle I eller andre offentlige instrumenter.

28. Samhørighedsfonden fremmer effektiv samordning for at øge fondenes effekt, men i de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, handlede det kun om at afgrænse og undgå dobbeltfinansiering og ikke om at opnå komplementaritet og synergi. Vi konstaterede, at landdistriktsprogrammerne identificerede en række indsatsområder med flere potentielle finansieringskilder og opstillede meget generelle afgrænsningsprincipper (jf. **tekstboks 3**). Men de gav ingen oplysninger om den merværdi, der ville kunne skabes ved at sikre, at de forskellige finansieringskilder blev samordnet effektivt.

Tekstboks 3 - Et eksempel på, at oplysningerne om komplementaritet enten var for generelle eller kun handlede om afgrænsning

Campanien (Italien): Der peges på komplementaritet mellem ELFUL og andre ESI-fonde på følgende tre områder:

- bredbånd, ELFUL vil supplere EFRU-støttede investeringer i landområder
- i de mindst begunstigede områder vil EFRU støtte anlæggelsen af hovedveje, mens ELFUL vil støtte anlæggelsen af (kommunale) veje i landområder
- ESF vil bidrage til almindelig samfundsudvikling i landområder, mens ELFUL i de samme områder vil støtte aktioner, der specielt er knyttet til landbrug.

Det rumænske landdistriktsprogram: Det anføres, at komplementariteten mellem søjle 1 og søjle 2 forudgående vil blive baseret på en afgrænsning af de aktioner/investeringer, der vedrører EFRU og ELFUL, for at undgå dobbeltfinansiering, og at dobbeltfinansiering undgås ved, at oplysninger om

²⁶ Artikel 27, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser. Yderligere oplysninger findes i artikel 8, stk. 1, litra I), i ELFUL-forordningen og i bilag I, del 1.14, i forordning (EF) nr. 808/2014.

projekter finansieret af EFRU og projekter fremlagt af potentielle modtagere af ELFUL-støtte udveksles.

29. Ifølge Kommissionens retningslinjer for strategisk programmering for perioden 2014-2020 bør landdistriktsprogrammerne give nærmere oplysninger om de mekanismer, der senere vil blive anvendt til at rapportere til Kommissionen om effektiv samordning. Der er imidlertid ikke mange nyttige oplysninger herom i de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik.

Anvendelsen af den styrkede interventionslogik gav ikke de forventede resultater

30. Ifølge Kommissionens retningslinjer²⁷ er interventionslogikken den logiske forbindelse mellem det problem, der skal behandles, eller det mål, der skal forfølges, de underliggende årsager til problemet, og de politikmuligheder, der kan anvendes (eller de EU-foranstaltninger, der er truffet) for at løse problemet eller opfylde målet. I forbindelse med udvikling af landdistrikterne betyder det, at landdistriktsprogrammerne bør kunne dokumentere en klar forbindelse mellem de påviste nationale/regionale behov, de støtteforanstaltninger, der er valgt for at opfylde disse behov, samt de fastsatte input/output mål og de forventede resultater.

31. Ud fra ønsket om at sætte fokus på performance og resultater lægger Kommissionen i den nye programmeringsperiode vægt på at styrke forbindelsen mellem de påviste behov og de foranstaltninger, der er valgt for at dække disse behov.

32. I begrebet om en styrket interventionslogik indgik en række krav til landdistriktsprogrammernes struktur.

Tekstboks 4 - Evaluerings-, analyse- og resultatkrav til landdistriktsprogrammerne

Ifølge artikel 8 i ELFUL-forordningen skal hvert program for udvikling af landdistrikterne omfatte:

- en forhåndsevaluering

²⁷ SWD(2015)111 final SWD(2015)111 final "Better Regulation Guidelines".

- en SWOT-analyse af situationen og identifikation af behov, der skal tages op, struktureret omkring EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne
- en beskrivelse af strategien, som viser, at der for hvert fokusområde er fastsat passende mål og udvalgt relevante kombinationer af foranstaltninger på grundlag af en sund interventionslogik, og at tildelingen af finansielle midler til programforanstaltningerne er berettiget og hensigtsmæssig for at nå de fastlagte mål
- en vurdering af opfyldelsen af forhåndsbetingelserne og en beskrivelse af de aktioner, der skal iværksættes, hvis nogen af dem ikke er opfyldt
- en beskrivelse af resultatrammen
- en beskrivelse af hver af de udvalgte foranstaltninger
- en evalueringsplan
- en finansieringsplan
- en indikatorplan fordelt på fokusområder, som omfatter målene og de planlagte output og forventede udgifter for hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne udvalgt i relation til et tilhørende fokusområde
- hvis det er relevant, en tabel over yderligere national finansiering for hver foranstaltning
- oplysninger om komplementariteten med foranstaltninger, der finansieres via den fælles landbrugspolitik's øvrige instrumenter og de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene).

33. De landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, havde alle disse elementer. Men der var ikke en klar forbindelse mellem behovsvurderingen og de udvalgte foranstaltninger. Som følge heraf var interventionslogikken stadig uklar.

Behovsvurdering

34. De enkelte landdistriktsprogrammer skal fremlægge en detaljeret behovsvurdering, der skal være baseret på en SWOT-analyse, for at kunne udvælge de væsentligste og mest

relevante behov. Behovene skal være knyttet til specifikke fokusområder, som defineret i ELFUL-forordningen.

35. De landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, identificerede behovene på en formel, tautologisk og generel måde, som ofte blot var en omformulering af de forud fastlagte fokusområder. Der gives et par eksempler herpå i **tekstboks 5**.

Tekstboks 5 - Eksempler på generelle behov og/eller omformuleringer af forud fastlagte elementer

Irland: "En godt målrettet og veludformet ordning for miljøvenligt landbrug" er angivet som eksempel på et generelt behov, og i beskrivelsen af det var anført, at godt målrettede, overvågede og forvaltede foranstaltninger vil bidrage til at opfylde Irlands mål under forskellige direktiver, strategier mv.

Rumænien: Øge antallet af arbejdspladser og diversificere beskæftigelsen i landområderne, en omformulering af fokusområde 6a "Diversificering og jobskabelse".

Polen: Genopretning og bevarelse af biodiversiteten, bl.a. i NATURA 2000-områder og i områder med naturbetingede begrænsninger, en omformulering af fokusområde 4a "Genopretning, bevarelse og forbedring af biodiversiteten, bl.a. i NATURA 2000-områder og i områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger (...)".

36. Ingen af de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, indeholdt en kvantificeret beskrivelse af identificerede behov. Det gør det svært- for ikke at sige umuligt - på programmeringsstadiet at vurdere, om den planlagte finansielle støtte er rimelig eller relevant i forhold til opfyldelsen af de identificerede behov. På evalueringsstadiet vil manglen på kvantificerede beskrivelser af disse behov ligeledes gøre det vanskeligt at vurdere, hvorvidt de udvalgte foranstaltninger har opfyldt de identificerede behov.

37. Af de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, var det kun Spaniens (La Rioja) og Italiens (Campanien), der prioriterede behovene.

38. Selv om det ikke er fastsat i forordningerne, mener vi, at der, når behovene identificeres, også bør tages hensyn til de indhøstede erfaringer fra tidligere perioder.

Landdistriktsprogrammer er tilbagevendende politikinstrumenter, og der har været betydelig kontinuitet i målene for udvikling af landdistrikterne. Men de

landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, henviste ikke til resultaterne af de foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der var gennemført i de foregående perioder.

Udvælgelse af foranstaltninger

39. For at kunne begrunde udvælgelsen af foranstaltninger bør landdistriktsprogrammerne også forklare forbindelsen mellem de identificerede behov, de opstillede mål og de udvalgte foranstaltninger.

40. Men i praksis gør landdistriktsprogrammernes struktur det vanskeligt at etablere denne forbindelse. Oplysningerne om de valgte foranstaltninger har hovedsagelig fokus på de aktioner, der er blevet planlagt, og bortset fra en generel henvisning til målene for udvikling af landdistrikterne angives det sjældent klart, hvilke resultater der konkret forventes (jf. **tekstboks 6**). Det vil derfor blive svært at demonstrere, hvordan og i hvilken udstrækning de udvalgte foranstaltninger (eller delforanstaltninger) opfylder de identificerede behov.

Tekstboks 6 - Eksempler på generelle referencer til mål for udvikling af landdistrikterne

Grækenland: M4.1: Støtte til landbrugsbedrifter, som har hovedfokus på landbrugsprodukter af høj kvalitet, vil styrke bedrifternes konkurrenceevne og lette deres adgang til nye markeder. Det vil også øge modtagernes indkomst og bidrage til at bevare og skabe arbejdspladser.

Rumænien: M4.1: Foranstaltning 4.1 vil bidrage til: at forbedre bedrifternes samlede resultater ved at øge landbrugets konkurrenceevne, diversificere landbrugsaktiviteterne og øge landbrugsprodukternes kvalitet, at omlægge små og mellemstore bedrifter til at overholde de EU-normer, der gælder for alle typer af investeringer, og øge landbrugsprodukternes værdi ved at forarbejde produkterne på bedriften og afsætte dem direkte for at skabe og slå til lyd for integrerede fødevarekæder.

41. Landdistriktsprogrammerne bør også give en begrundelse for tildelingen af midler til foranstaltninger. Ingen af de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, gav en sådan begrundelse og indeholdt heller ikke en analyse af, hvorvidt støtten til de pågældende mål var relevant og fastsat på det rigtige niveau. Blot at give en oversigt over de beløb, der er tildelt til individuelle foranstaltninger, kan efter vores opfattelse hverken i sig selv udgøre en begrundelse eller vise, at støtten er fastsat på et passende niveau.

De nye rammebestemmelser har kun begrænset potentiale til at sikre, at der sættes større fokus på resultater

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem har potentialet til at levere forbedringer, men det har også begrænsninger med hensyn til resultatmåling

42. Ifølge forordningerne skal partnerskabsaftalerne og landdistriktsprogrammerne omfatte en vurdering af, om forhåndsbetingelserne er opfyldt, der er knyttet direkte sammen med effektiv og produktiv opfyldelse af de politiske mål.

43. I den forbindelse foreskriver forhåndsbetingelsen "Statistiske systemer og resultatindikatorer" (generel forhåndsbetingelse 7) i forordningen om fælles bestemmelser, at der foreligger et effektivt system af i) resultatindikatorer og ii) ordninger for indsamling af statistiske data²⁸. Proceduren var imidlertid en formalitet, da Kommissionen mente, at indførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem var nok til at sikre, at den generelle forhåndsbetingelse 7 var tilfredsstillende opfyldt. Kommissionens forordning gav derfor medlemsstaterne en generel fritagelse herfor²⁹.

44. Baseret på den generelle fritagelse var antagelsen i de fleste landdistriktsprogrammer derfor, at den generelle forhåndsbetingelse 7 principielt var opfyldt, selv om det ikke var blevet vurderet i praksis. Eftersom vi i vores særberetning nr. 12/2013 om EU's udgifter til politikken for udvikling af landdistrikterne konkluderede, at de indsamlede data om resultater ikke var pålidelige nok, betyder dette, at Kommissionen godkendte de fleste landdistriktsprogrammer uden yderligere dokumentation for eller kontrol af, om der forelå effektive ordninger for indsamling af statistiske data.

45. Det forhold at nationale myndigheder, som ikke var omfattet af vores stikprøve af landdistriktsprogrammer, valgte ikke at anvende fritagelsen og vurderede, at den generelle

²⁸ Bilag XI til forordningen om fælles bestemmelser. Definitionen af den generelle forhåndsbetingelse 7 "Statistiske systemer og resultatindikatorer" har også mere detaljerede og konkrete opfyldelseskriterier.

²⁹ Bilag I - Del 4 i forordning (EU) nr. 808/2014.

forhåndsbetingung 7 ikke var opfyldt³⁰, tyder på, at man ikke skulle have ignoreret dette spørgsmål.

46. Udover en effektiv ordning for indsamling af pålidelige data kræver præstationsmåling også, at der fastsættes og rapporteres om passende indikatorer. I den henseende bekræfter vores revision konklusionen i Rettens årsberetning for 2014 om, at "fælles indikatorer for den enkelte fond er et vigtigt skridt", men at der er begrænsninger i udformningen³¹.

47. Det er prisværdigt, at ELFUL-forordningen fastsætter fælles indikatorer, der skal anvendes i alle landdistriktsprogrammer. Det vil hjælpe med til at harmonisere input/output-indikatorerne på politkniveau og dermed udgøre en forbedring i overvågningen og gennemførelsen af politikken for udvikling af landdistrikterne.

48. På samme måde skulle en ny bestemmelse om forelæggelse af uddybende³² årlige gennemførelsesrapporter i 2017 og 2019 bidrage til, at der anvendes indikatorer til at kvantificere programresultaterne og besvare fælles evalueringsspørgsmål.

49. Udover at overvåge de aktuelle programmer, vil dette kunne sikre, at de relevante oplysninger foreligger så tidligt, at de vil kunne anvendes, når afgørelserne om den næste programmeringsperiode skal træffes, og betyde et skridt fremad i retning af at bryde den onde cirkel med, at indholdet af de nye programmer skal defineres, før der foreligger tilstrækkelige resultatoplysninger fra tidligere perioder (jf. **punkt 11** og **38**).

50. På trods af de forbedringer, der beskrives i det foregående, har de fælles output- og resultatindikatorer, der skal udarbejdes ifølge ELFUL-forordningen, begrænset potentiale (jf. eksemplerne i **tekstboks 7**) for så vidt angår målingen af landdistriktsprogrammernes effektivitet og produktivitet med hensyn til at opnå resultater, fordi:

- nogle af output-indikatorerne i virkeligheden er input-indikatorer

³⁰ Baseret på GD AGRI's rapporter om opfyldelsen af forhåndsbetingelserne.

³¹ Jf. Rettens årsberetning for 2014, punkt 3,49-3.56 og konklusionen i 3.92.

³² Som fastsat i artikel 50, stk. 4 og 5, i forordningen om fælles bestemmelser.

- de fleste resultatindikatorer ikke svarer til definitionen af en "resultatindikator", men hovedsagelig er output-indikatorer udtrykt som en procentdel og kun vil være til begrænset hjælp i forbindelse med besvarelsen af fælles evalueringsspørgsmål.

Tekstboks 7 - Eksempler på output/resultatindikatorer, der er klassificeret forkert i det fælles overvågnings- og evalueringssystem

Eksempel på inputindikatorer klassificeret forkert som outputindikatorer "O.1: De samlede offentlige udgifter". Denne indikator beskriver på ingen måde programleverancerne, men svarer blot til de offentlige midler, der er anvendt til at gennemføre programmet - den nøjagtige definition af et input.

Eksempel på outputindikatorer klassificeret forkert som resultatindikatorer "R4: procentdel af landbrugsbedrifter, der modtager støtte til deltagelse i kvalitetsordninger, lokale markeder og korte forsyningskredsløb samt producentsammenslutninger/organisationer". Denne indikator omfatter procentdelen af bedrifter, der modtager støtte, hvilket i bedste fald er et output (programleverancerne). Den synes ikke at registrere de resultater ("programmets umiddelbare virkninger for de direkte adressater eller modtagere") i form af kvalitet, lokale markeder eller korte forsyningskredsløb, der er opnået ved at støtte landbrugsbedrifter.

51. Medlemsstaterne tilføjede flere indikatorer til de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, men de fleste af dem svarede ikke til definitionen af en resultatindikator og vil, som det illustreres i **tekstboks 8**, ikke give et bedre grundlag for vurderingen af programmets umiddelbare resultater for de direkte modtagere.

Tekstboks 8 - Eksempler på supplerende output/målingindikatorer, der ikke kan anvendes til måling af resultater

Eksempel på en supplerende outputindikator i det rumænske landdistriktsprogram:

"Infrastruktur til vand/spildevand finansieret over delforanstaltning 7.2 (i km)".

Eksempel på en supplerende målingindikator i det franske (Lorraine) landdistriktsprogram:

"Areal omfattet af genopretning af landbrugets produktionspotentiale efter skader som følge af naturkatastrofer".

Eksempel på en supplerende outputindikator i det irske landdistriktsprogram:

"Antal aktioner til støtte af ikke-produktive investeringer".

52. Nogle medlemsstater fastsætter dog nyttige og relevante resultatindikatorer på foranstaltningsniveau, f.eks. "gennemsnitlig procentuel forøgelse af de støttede bedrífers økonomiske størrelse efter gennemførelse af forretningsplanen" (standardoutput) eller "de støttede bedrífers gennemsnitlige størrelse efter gennemførelse af forretningsplanen"³³. I sin årsberetning for 2016³⁴ analyserer og sammenligner Retten de praksis for resultatrapportering, der er udviklet i andre institutioner som WHO, Verdensbanken og OECD. Disse eksempler på god praksis vil kunne udbredes og anvendes af Kommissionen og andre, nationale, myndigheder.

"Resultatreserven" har ringe, om nogen, tilskyndelsesvirkning

53. Med henblik på at fremme fokus på resultater og målopnåelse skal partnerskabsaftalerne og programmerne i programmeringsperioden 2014-2020 omfatte en resultatreserve på (ca.) 6 % af de midler, der er tildelt ESI-fondene. Midlerne er for øjeblikket blokeret, men kan, hvis bestemte krav er opfyldt eller overgået, stilles til rådighed efter gennemgangen i 2019 af den resultatramme, der er fastlagt i de enkelte landdistriktsprogrammer³⁵.

54. Selv om forpligtelsen til at oprette en resultatreserve er et nyt element i programmeringsperioden 2014-2020, er begrebet som sådan ikke nyt, men var allerede i et vist omfang blevet brugt i tidligere perioder, omend med begrænset virkning på resultaterne. Det skal for eksempel nævnes, at der også fandtes en resultatreserve - som dog var underlagt andre procedurer - for strukturfondene i programmeringsperioden 2000-2006. Men, som vi konkluderede i særberetning nr. 1/2007³⁶, havde resultatreserven ikke fokus på performance, men blev "primært (...) anvendt til at maksimere udgifterne, ikke til at

³³ Jf. Punkt 72 og 73 i særberetning 10/2017 "EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte".

³⁴ Rettens årsberetning for 2016, kapitel 3, punkt 3.13-3.51.

³⁵ Forordningen om fælles bestemmelser, betragtning 23, artikel 20, 21 og 22 samt artikel 8, stk. 1, litra e), i ELFUL-forordningen.

³⁶ Særberetning nr. 1/2007 om gennemførelsen af midtvejsprocesserne for strukturfondene i perioden 2000-2006, punkt 33 og 48.

koncentrere dem på områder, som havde vist sig at være særlig effektive". I vores årsberetninger for 2013 og 2014³⁷ anføres det ligeledes, at "effekten af resultatreserven med hensyn til at tilskynde til at sætte mere fokus på resultater sandsynligvis vil blive marginal".

De præstationsindikatorer, der anvendes til at sikre adgang til resultatreserven, måler ikke resultater, men kvantificerer blot input eller output

55. Når medlemsstaterne fastsætter de delmål og mål, der anvendes til at sikre adgang til resultatreserven, skal de anvende forud fastsatte resultatindikatorer eller erstatte og/eller supplere dem med andre relevante outputindikatorer, som er defineret i programmet for udvikling af landdistrikterne³⁸.

56. Alle de udvalgte landdistriktsprogrammer anvendte de 14 forud fastsatte indikatorer i Kommissionens forordning og supplerede dem med et mindre antal andre indikatorer. Disse indikatorer er imidlertid ikke særlig nyttige i forbindelse med resultatmåling.

57. For det første var de forud fastsatte indikatorer i Kommissionens forordning³⁹ ikke udformet som resultatindikatorer, men eksplicit som outputindikatorer, f.eks. antal modtagere eller investeringsaktioner og den omfattede landbrugsjord eller befolkning. En af de foreslåede indikatorer - de samlede offentlige udgifter til hver prioritet - er rent faktisk en outputindikator (jf. punkt 50), som har fokus på, hvor mange penge der bruges, og dermed på udnyttelsen af midlerne.

58. For det andet var alle de supplerende indikatorer, som medlemsstaterne brugte i de udvalgte landdistriktsprogrammer, i overensstemmelse med Kommissionens forordning⁴⁰

³⁷ Rettens årsberetning for 2013, punkt 10.56, og årsberetningen for 2014, punkt 3.65.

³⁸ Artikel 14 i forordning (EU) nr. 808/2014. De forud fastsatte resultatrammeindikatorer er fastsat i bilag IV.5.

³⁹ Forordning (EU) nr. 808/14, bilag IV.5.

⁴⁰ Artikel 14, stk. 2, i forordning (EU) nr. 808/14: "skal medlemsstaterne(...) erstatte og/eller supplere disse indikatorer med andre relevante outputindikatorer, som er defineret i programmet for udvikling af landdistrikterne".

også outputindikatorer, f.eks. antallet af projekter eller modtagere og den omfattede landbrugsjord eller befolkning (jf. **tekstboks 9**).

Tekstboks 9 - Eksempler på supplerende resultatrammeindikatorer, som ikke måler resultater

Det græske landdistriktsprogram: Antal unge landbrugere, som vil modtage mindst én tranche frem til udgangen af 2018.

Det rumænske landdistriktsprogram: Areal (ha) omfattet af investeringer i vandbesparelser.

Det polske landdistriktsprogram: Antal modtagere af støtte under investeringerne til forebyggelse af ødelæggelse af landbrugets produktionskapacitet (3B).

59. Adgangen til "resultatreserven" er derfor baseret på en måling af udgifter og direkte output og ikke på resultater. Resultatrammen beskæftiger sig ikke med landdistriktsprogrammernes målopfyldelse eller forventede resultater. Særberetningen om forhåndsbetingelser og resultatreserven på samhørighedsområdet kom med en lignende konstatering⁴¹.

Nogle forvaltningsmyndigheder fastsatte uambitiøse mål for adgang til reserven

60. Kommissionen har tidligere fremhævet⁴², at der var iboende risici for, at medlemsstaterne ville fastsætte uambitiøse delmål og mål for at undgå, at de ikke bliver nået, og at de for at undgå sanktioner for utilstrækkelige resultater ikke ville bestræbe sig nok på at rapportere nøjagtige og pålidelige data.

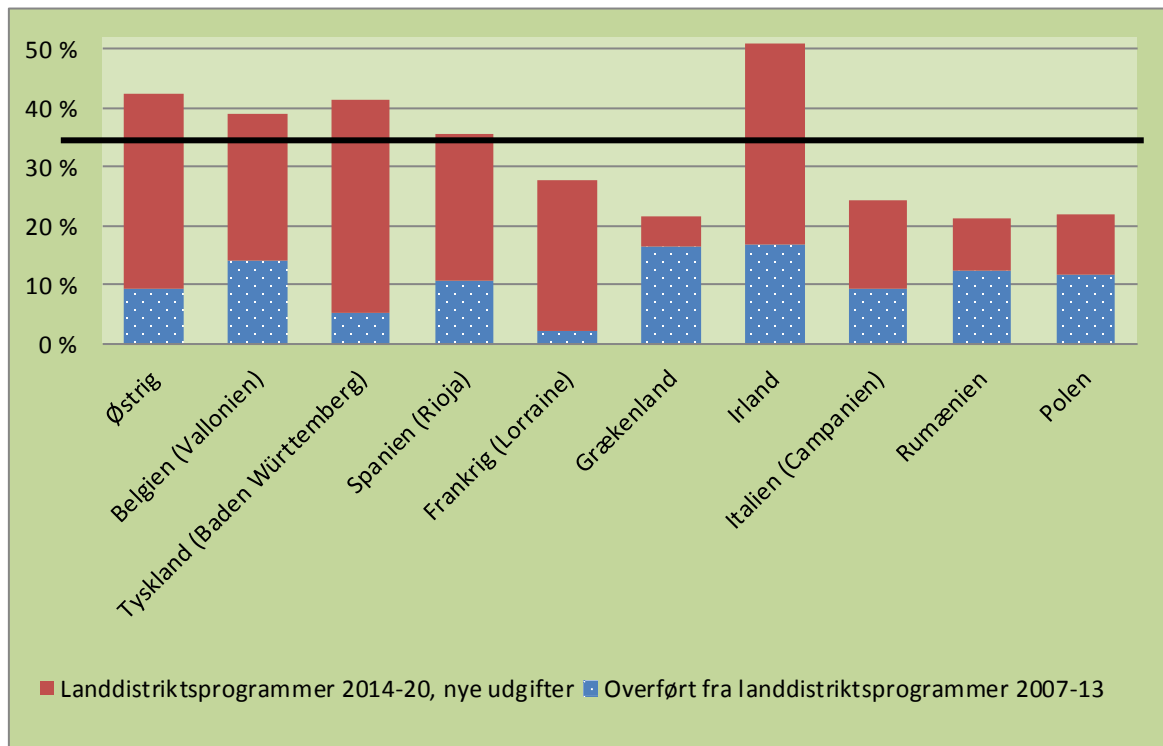
61. Vi konstaterede, at de nationale myndigheder var tilbøjelige til at opstille uambitiøse mål - og dermed mindske risikoen for ikke at nå delmålene (jf. **figur 4**). For de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, tegnede de fastsatte mål for 2018 (dvs. ved udgangen af det femte år i den syvårige programmeringsperiode) sig i gennemsnit for kun 28 % af de samlede offentlige udgifter relateret til programmeringsperioden 2014-2020 (fra

⁴¹ Særberetning 15/2017 Forhåndsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet: innovative, men endnu ikke effektive instrumenter, punkt 71-80.

⁴² Jf. punkt 3.62 i Rettens årsberetning for 2014.

22 % i Grækenland til 51 % i Irland). En meget betydelig andel af dette mål svarer ikke til de nye forpligtelser ifølge reglerne for 2014-2020, men til aktioner, der var indgået forpligtelser for i henhold til reglerne for perioden 2007-2013⁴³.

Figur 4 - Resultatrammemål - måludgifter i 2018 udtrykt i procent



Bemærk: Da 2023 er det sidste år, hvor udgifter vil være støtteberettigede under programmeringsperioden 2014-2020, vil en ligelig fordeling af udgifterne over perioden (fra godkendelsen af de enkelte landdistriktsprogrammer og frem til 2023) betyde, at i gennemsnit 41 % af udgifterne vil blive anmeldt i 2018.

Kilde: Rettens analyse på grundlag af data i landdistriktsprogrammerne.

62. Fritagelsen i forbindelse med den generelle forhåndsbetingelse 7 (jf. punkt 42-45) betyder endvidere, at der ikke er nogen forpligtelse til at kontrollere, om det eksisterende præstationsmålingsystem er effektivt og pålideligt. De nationale myndigheder har ikke

⁴³ Ifølge overgangsordningerne kan medlemsstaterne afholde betalinger under reglerne for den nye periode 2014-2020 for at finansiere forpligtelser vedrørende foranstaltninger indført i programmeringsperioden 2007-2013, og der kan indgås nye forpligtelser i 2014 vedrørende foranstaltninger under programmeringsperioden 2007-2013. Medlemsstaterne beskrev overgangsbetingelserne i deres landdistriktsprogrammer for 2014-2020 og anførte også en vejledende skæringsdato og gav en beskrivelse af de anslåede beløb samt en vejledende fremførselsoversigt med detaljerede oplysninger om foranstaltningerne og det samlede bidrag fra ELFUL, der skal finansieres i perioden 2014-2020.

meget incitament til at forbedre deres nuværende systemer, fordi dette vil kunne betyde, at de oftere vil skulle rapportere om utilfredsstillende resultater.

Aspekter ved udformningen af forordningen om fælles bestemmelser begrænsede yderligere incitamentet til at opnå gode resultater

63. Andre fejl i udformningen af forordningen om fælles bestemmelser, som vi allerede har peget på⁴⁴, begrænser resultatreservens mulighed for at spille en tilskyndende rolle:

- a) Hvis de relevante delmål for en given prioritet ikke er nået, kan resultatreserven omfordes til andre prioriteter⁴⁵ i den samme medlemsstat
- b) Finansielle sanktioner kan ikke baseres på resultatindikatorer, og forskellige bestemmelser begrænser yderligere sanktionernes anvendelsesområde⁴⁶.

Programmeringsprocessen krævede en betydelig indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side, men gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne gik langsommere i gang end i den foregående periode

Landdistriktsprogrammernes begrænsede planlægningsrolle

64. Planlægningen af støtte til udvikling af landdistrikterne er en proces i flere trin (jf. **figur 5**). Før landdistriktsprogrammerne udarbejdes, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet den finansielle tildeling pr. medlemsstat og de strategiske rammebestemmelser. De medlemsstater, som har valgt regionale programmer, fastsætter endvidere den finansielle tildeling pr. region, før de forelægger landdistriktsprogrammerne for Kommissionen. De skal ikke begrunde deres valg.

65. Ifølge forordningen om fælles bestemmelser⁴⁷ skal landdistriktsprogrammerne begrunde de behov, der skal dækkes, samt de valgte prioriteter, fokusområder, foranstaltninger og

⁴⁴ Rettens årsberetning for 2014, kapitel 3, punkt 63.

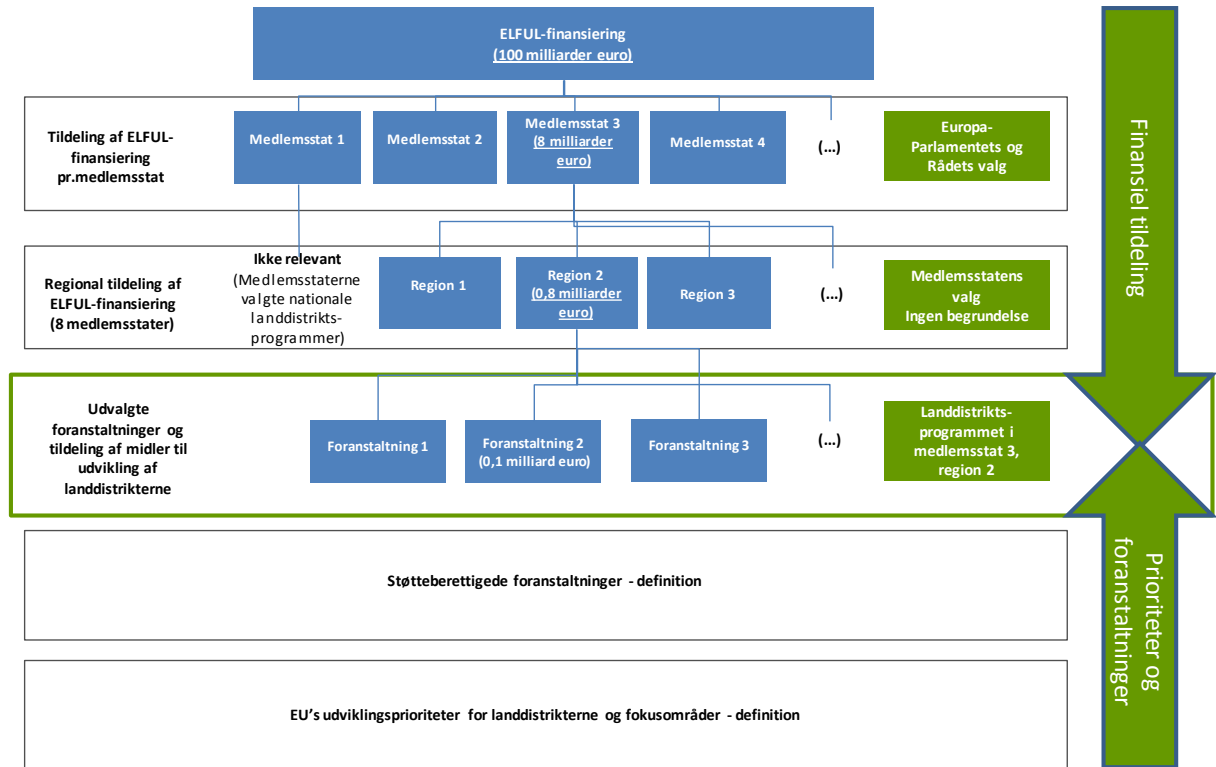
⁴⁵ Artikel 22, stk. 4, i forordningen om fælles bestemmelser.

⁴⁶ Artikel 22, stk. 6, og 7, i forordningen om fælles bestemmelser.

⁴⁷ Artikel 8 i forordning nr. 1305/2013 og bilag I til forordning (EU) nr. 808/2014.

tilhørende mål. De skal også forklare, hvordan de udvalgte foranstaltninger vil bidrage til de relevante fokusområder og udviklingsprioriteter. Landdistriktsprogrammernes primære rolle er imidlertid at organisere anvendelsen af på forhånd tildelt finansiel støtte inden for de foruddefinerede rammer.

Figur 5 - Landdistriktsprogrammerne er sidste trin i programmeringsproceduren



En administrativ byrde for Kommissionen og medlemsstaterne

66. For at organisere udarbejdelsen og godkendelsen af landdistriktsprogrammer inden for de nye rammer, oprettede GD AGRI i 2012 en taskforce vedrørende udvikling af landdistrikterne efter 2013. Taskforcen skulle hjælpe medlemsstaterne med at udarbejde landdistriktsprogrammer for perioden 2014-2020 og sørge for samordningen i Kommissionen. I 2014 oprettede GD AGRI desuden en konsekvensbestyrelse (Consistency Board), der skal sikre den overordnede sammenhæng i vurderingen af udkastene til landdistriktsprogrammer.

67. IAS udførte en revision på et tidligt stadie i godkendelsesprocessen. Konklusionen var, at de overordnede procedurer for vurdering og godkendelse af landdistriktsprogrammer var blevet forberedt omhyggeligt, men at de burde styrkes yderligere. De vigtigste af de

konstaterede svagheder vedrørte overholdelsen af de fastsatte frister (jf. **punkt 81**), svagheder vedrørende vurderingen af resultatrelaterede elementer (f.eks. i forhold til visse generelle forhåndsbetingelser og indikatorer samt behovet for bedre koordinering mellem ESI-fondene) og en iboende risiko for fejl som følge af de komplicerede rammebestemmelser. I mindre omfang konstaterede IAS også områder, hvor de interne retningslinjer burde forbedres⁴⁸.

68. For at gøre det nemmere at oprette landdistriktsprogrammer udarbejdede Kommissionen en lang række vejledningsdokumenter til medlemsstaterne (med henblik på vores revision opstillede vi en liste med 37 sådanne vejledningsdokumenter med tilsammen mere end 1 500 sider). I forberedelsen indgik også udarbejdelse af forslag til forordninger og udkast til vejledningsdokumenter med henblik på drøftelse mellem Kommissionen og medlemsstaternes repræsentanter med det formål at opnå en fælles forståelse af visse centrale begreber og udveksle informationer om gode praksis og praksis, der bør undgås.

69. Forberedelserne af den nye programmeringsperiode førte også til samordning og udbredelse af ekspertviden og formidling af oplysninger inden for GD AGRI. Taskforcen vedrørende udvikling af landdistrikterne fik i den forbindelse støtte fra tematiske arbejdsgrupper, og konsekvensbestyrelsens behandling af relevante emner blev stillet til rådighed for de forskellige enheder i form af interne nyhedsblade og for medlemsstaterne via Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne.

70. GD AGRI udarbejdede et "vademecum" for landdistriktsprogrammerne i perioden 2014-2020 og et sæt på 23 standardiserede checklister (med ca. 1400 forskellige kontroller at

⁴⁸ IAS anførte, at vejledningsregistrets struktur bør forbedres, så det bliver nemmere at anvende, og risikoen for uregelmæssigheder/fejl begået af brugerne undgås, at der bør sikres videnforvaltning i landdistriktsprogrammernes godkendelsesfase for at forhindre tab af ekspertviden under gennemførelsen, at koordineringsrådets rolle med hensyn til at sikre sammenhæng bør udvides, så det ikke kun dækker landdistriktsprogrammernes godkendelsesfase, men også gennemførelsesfasen og eventuelle ændringer af programmerne, og at der uden specifikke retningslinjer er risiko for, at ikke alle forhåndsbetingelserne vurderes korrekt.

udføre under gennemgangen af programmerne og i løbet af godkendelsesprocessen)⁴⁹ med detaljerede beskrivelser af de operationelle opgaver i forbindelse med vurderingen og godkendelsen af landdistriktsprogrammer. Det gav således personalet praktisk støtte med det formål at standardisere procedurerne i GD*et. Der blev implementeret et internt informationssystem (RDIS2) til styring af godkendelsen og overvågningen af programmerne.

71. De mange tiltag, der beskrives herover, illustrerer den betydelige indsats, som Kommissionen har gjort for at yde støtte og harmonisere procedurerne. Processen afspejler også politikrammens kompleksitet.

72. Det store omfang af de vigtigste af de programmeringsdokumenter, medlemsstaterne skulle udarbejde, og Kommissionen skulle godkende, viser også, hvor krævende denne proces var. Lovkravene - særlig kravene til de oplysninger, medlemsstaterne skal levere, når de udarbejder landdistriktsprogrammernes meget detaljerede og komplekse struktur - medførte, at der blev produceret meget omfangsrige dokumenter, ofte på mere end tusind sider.

73. De 12 landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, tegnede sig for mere end 9 000 sider og de tilhørende partnerskabsaftaler for 4 000. Hvis dette ekstrapoleres til de 28 medlemsstater og de 118 landdistriktsprogrammer, vil det svare til et volumen på ca. 100 000 sider programmeringsdokumenter (på 23 forskellige sprog), hvilket sandsynligvis er mere end dobbelt så stort som tallet for den foregående programmeringsperiode (jf. **tabel 2**).

⁴⁹ Det konstateredes imidlertid, at der ikke forelå specifikke retningslinjer for et så potentielt komplekst spørgsmål som vurderingen af de forhåndsbetinger, der gælder specifikt for ELFUL.

Table 2 - Det anslåede antal sider i de vigtigste programmeringsdokumenter

Antal sider i de fremlagte dokumenter	Perioden 2014-2020		Perioden 2007-2013
	Partnerskabsaftale (land)	Landdistriktsprogram	Landdistriktsprogram
Belgien (Vallonien)	183	620	391
Danmark	204	505	336
Tyskland (Baden Württemberg)	236	858	718
Irland	244	456	457
Grækenland	341	1 192	633
Spanien (Rioja)	370	764	566
Frankrig (Lorraine)	324	785	381
Italien (Campanien)	722	1 090	422
Østrig	244	843	370
Polen	246	735	400
Rumænien	460	786	432
Det Forenede Kongerige (England)	428	743	403
I alt	4 002	9 377	5 509
<i>Gennemsnit</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>Antal partnerskabsaftaler eller</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

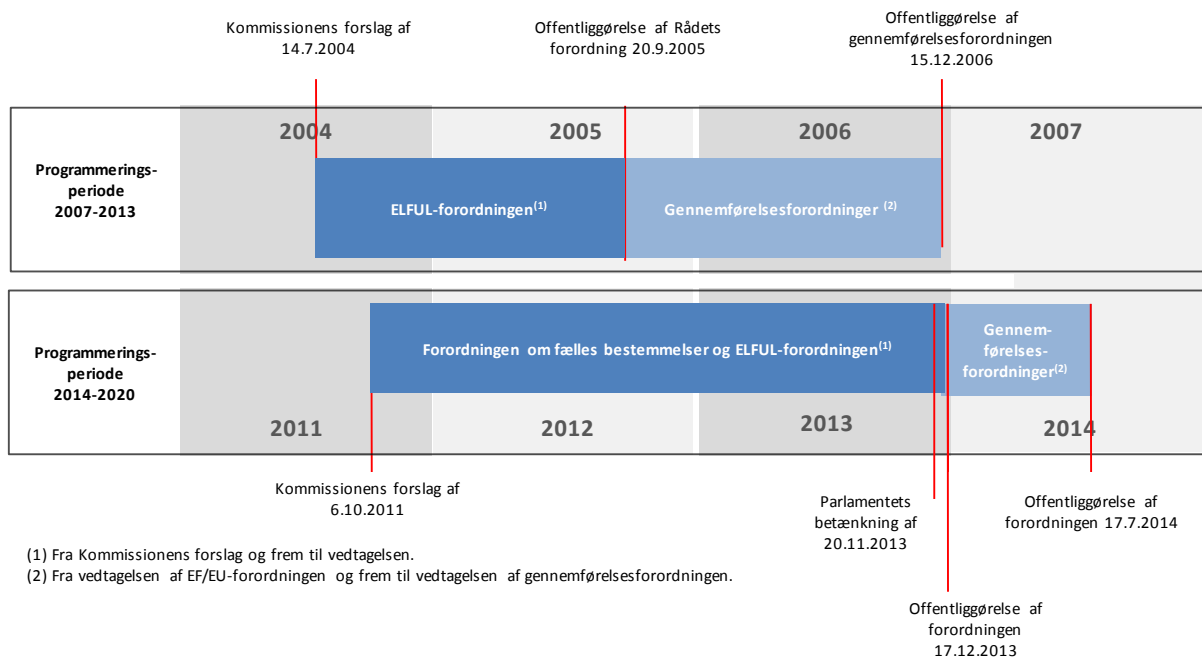
74. Komplexiteten, det store volumen og den øgede administrative byrde medfører risiko for, at gennemførelsesorganerne koncentrerer sig alt for meget om de administrative krav⁵⁰. Dette var også medvirkende årsag til forsinkelserne i forbindelse med godkendelsen af landdistriktsprogrammerne og betød i praksis, at iværksættelsen af de nye programmer blev udskudt.

De nye rammebestemmelser blev vedtaget senere end i den foregående periode

75. **Figur 6** giver en kortfattet sammenligning af de respektive tidsplaner for udarbejdelse af retsgrundlaget for de to perioder.

⁵⁰ Politiske erklæringer fra nationale myndigheder som i den tyske delstat Sachsen viser, hvordan medlemsstaterne opfatter de politiske rammers kompleksitet og den administrative byrde. Myndighederne udtaler, at ELFUL's integrering i reglerne og forordningerne for ESI-fondene og den lange række forordninger, delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger har vist sig at være en særlig vanskelig forhindring for alle de involverede, og at det er besværligt og forvirrende og øger sårbarheden over for fejl. (Reorientation of EAFRD funding after 2020 (EAFRD - RESET), Delstatens Sachens miljø- og landbrugsministerie, juni 2016).

Figur 6 - Forhandlingerne af lovpakkerne - sammenligning mellem perioderne 2007-2013 og 2014-2020



Kilde: Revisionsretten.

76. Drøftelserne i Europa-Parlamentet og Rådet om lovgivningspakken for landdistriktspolitikken var tæt forbundet med drøftelserne om den flerårige finansielle ramme (FFR), som fastlægger den EU-finansiering, der er til rådighed i programperioden. Rådet og Europa-Parlamentet vedtog først FFR og forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 i december 2013, en måned før den nye programmeringsperiode begyndte. Kommissionens gennemførelsesforordning blev offentliggjort i juli 2014, hvilket betyder, at de fleste af de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, var blevet udarbejdet og forelagt første gang af medlemsstaterne, før gennemførelsesforordningen trådte i kraft.

De fleste partnerskabsaftaler og landdistriktsprogrammer blev forelagt rettidigt

77. De vigtigste forordninger blev først vedtaget i december 2013, og fristen for at forelægge partnerskabsaftalerne blev derefter fastsat til april 2014. De nationale myndigheder overholdt denne frist⁵¹.

⁵¹ Partnerskabsaftalerne blev forelagt fra januar til april 2014, og den sidste blev godkendt i november 2014.

78. Medlemsstaterne skulle derefter forelægge deres landdistriktsprogrammer senest tre måneder efter deres partnerskabsaftaler⁵². De nationale og regionale myndigheder forelagde de landdistriktsprogrammer, vi gennemgik, mellem april og oktober 2014. For en tredjedel af de undersøgte landdistriktsprogrammernes vedkommende overholdt de ikke tremånedersfristen.

79. Denne tidsplan betød, at partnerskabsaftalerne skulle udarbejdes, og en del af forhandlingerne om dem skulle finde sted, før de relevante EU-forordninger var vedtaget. Landdistriktsprogrammerne skulle også udarbejdes og forhandles parallelt med partnerskabsaftalerne, og de fleste af dem blev forelagt, før den relevante gennemførelsesforordning var vedtaget.

Kommissionens godkendelsesproces overskred tidsfristerne

80. Når de nationale myndigheder har fremlagt et udkast til landdistriktsprogram, har Kommissionen tre måneder til at fremsætte bemærkninger til medlemsstaten og seks måneder til at godkende landdistriktsprogrammet "forudsat at eventuelle bemærkninger fra Kommissionen er blevet taget tilstrækkeligt i betragtning"⁵³.

81. Kommissionen kunne i de fleste tilfælde ikke overholde den første frist, tremånedersfristen (fremsendelse af bemærkninger til medlemsstaterne). I IAS's revisionsrapport (jf. punkt 67) noteres det, at Kommissionens bemærkninger vedrørende 98 landdistriktsprogrammer blev vedtaget efter den lovbestemte tremånedersfrist. Ifølge IAS skyldtes forsinkelserne den komplekse lovgivning og landdistriktsprogrammernes omfang og kompleksitet.

82. Det er vanskeligere at måle overholdelsen af den anden frist, seksmånedersfristen, (for den endelige godkendelse), fordi der ikke tages hensyn til den tid, der går fra fremsendelsen af bemærkningen og til medlemsstatens svar i form af supplerende oplysninger og/eller en ændring af landdistriktsprogrammet accepteres ("stop-the-clock"), og der er ingen bindende

⁵² Artikel 14 og 26 i forordningen om fælles bestemmelser.

⁵³ Artikel 29 i forordningen om fælles bestemmelser.

frist for, hvornår medlemsstaten skal behandle Kommissionens bemærkning. Selv om seks månedersfristen i de fleste tilfælde var overholdt takket være stop-the-clockproceduren, gik der derfor i praksis meget længere tid fra det tidspunkt, hvor de udvalgte landdistriktsprogrammer blev forelagt, og til de blev godkendt.

83. Hvad angår landdistriktsprogrammerne i vores stikprøve var der, som det fremgår af **tabel 3**, i gennemsnit gået 11.3 måneder fra den dato, hvor de første gang blev forelagt, og til de blev godkendt. Det var to måneder mere end den tid, det i gennemsnit havde taget i den foregående periode i forbindelse med den samme stikprøve.

Tabel 3 - Den tid i måneder, der i gennemsnit var gået fra den første fremlæggelse af landdistriktsprogrammerne i vores stikprøve, og til de blev godkendt

Tidsrum mellem 1. fremlæggelse og fremsendelsen af Kommissionens bemærkninger	3,9
Tidsrum mellem fremsendelsen af bemærkninger og medlemsstatens endelige genfremlæggelse	6,7
Tidsrum mellem den endelige genfremlæggelse og den endelige godkendelse	0,7
I alt	11,3

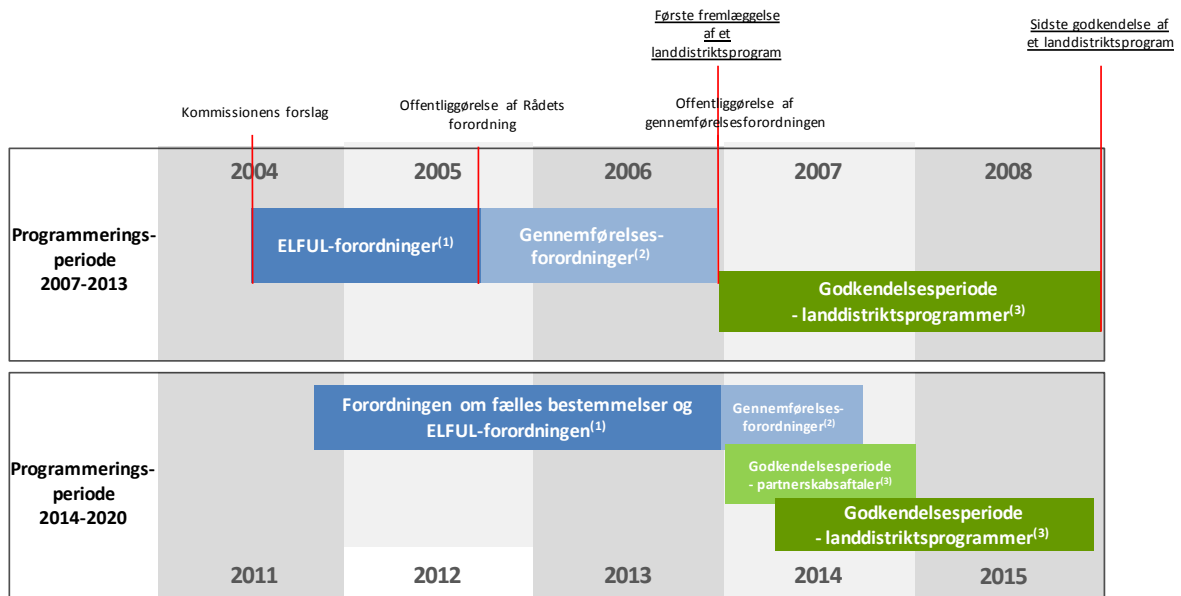
84. Samlet set godkendte Kommissionen de 118 landdistriktsprogrammer inden for 20 måneder efter forelæggelsen af det første landdistriktsprogram (april 2014 til december 2015). Det er bedre end i programmeringsperioden 2007-2013, hvor de 94 landdistriktsprogrammer blev godkendt inden for 24 måneder (december 2006 til december 2008)⁵⁴.

På trods af den indsats, der blev gjort, startede gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne ikke tidligere end i de foregående perioder

85. Denne Indsats betød ikke, at landdistriktsprogrammerne blev godkendt tidligere end i den foregående periode (jf. **figur 7**).

⁵⁴ GD AGRI: "Rural Development in the European Union - Statistical and economic information, 2007 og 2008" (henholdsvis punkt 2.2.2 og punkt 2.4.2) og databasen SFC2007.

Figur 7 - Den overordnede tidsramme fra Kommissionens lovgivningsforslag til godkendelsen af landdistriktsprogrammerne - sammenligning mellem perioderne 2007-2013 og 2014-2020



(1) Fra Kommissionens forslag og frem til vedtagelsen.

(2) Fra vedtagelsen af EF/EU-forordningen og frem til vedtagelsen af gennemførelsesforordningen.

(3) Periode fra forelæggelsen af den første partnerskabsaftale/det første landdistriktsprogram til vedtagelsen af den sidste partnerskabsaftale/det sidste landdistriktsprogram.

kilde: Revisionsretten.

86. Fordi de fleste landdistriktsprogrammer blev godkendt sent, kunne de nationale myndigheder ikke begynde at gennemføre dem før midt i 2015 (kun 37 % af programmerne var godkendt ved udgangen af 2015). Kommissionen godkendte 20 % af landdistriktsprogrammerne i november og december 2015, og det betød, at gennemførelsen af flere programmer først begyndte i 2016, det tredje år i programmeringsperioden.

87. Ingen medlemsstater anmeldte udgifter i 2014⁵⁵, og de samlede kumulerede anmeldte ELFUL-udgifter i 2015⁵⁶ og 2016⁵⁷ svarede til henholdsvis 3,8 % og 10,2 % af

⁵⁵ 8. Finansberetning om Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) regnskabsåret 2014, COM(2016) 181 final.

⁵⁶ 9. Finansberetning om Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) regnskabsåret 2015, COM(2016) 632 final.

⁵⁷ De kvartalsregnskaber over udgifter, som medlemsstaterne har sendt via SFC2014 frem til 3. kvartal 2016.

finansieringsplanen. Det betyder, at ca. 90 % af midlerne i finansieringsplanen for ELFUL endnu ikke var brugt ved begyndelsen af 2017. Det er mere end i den foregående programmeringsperiode 2007-2008, hvor 83 % endnu ikke var brugt ved begyndelsen af 2010. Som i den foregående programmeringsperiode vil den sene start medføre, at udgifterne koncentrerer sig i anden halvdel af perioden.

88. Når hovedparten af et landdistriktsprogrammes gennemførelse koncentrerer sig i programmeringsperiodens sidste halvdel, øges risikoen for, at der kommer for stort fokus på at få brugt de tildelte midler ved slutningen af programmeringsperioden⁵⁸.

Forsinkelser i forbindelse med igangsætningen af programmerne er et tilbagevendende problem

89. Forsinkelser i gennemførelsen af programmer under de flerårige finansielle rammer er et tilbagevendende problem, som vi før har konstateret på mange politikområder.

90. I vores baggrundsnotat⁵⁹ om midtvejs gennemgangen af den flerårige finansielle ramme 2014-2020 peger vi på to centrale risici, der skyldes denne situation:

- Det anføres, at nogle medlemsstater vil få svært ved at udnytte de disponible bevillinger i 2020 eller senest i 2023, når støtteberettigelsesperioden for udgiftsprogrammerne for 2014-2020 udløber, og at der derfor i de kommende år igen vil ske en ophobning af forpligtelser og opstå endnu et efterslæb af betalinger
- Det hedder endvidere, at der kun vil være få muligheder for at udnytte erfaringer fra faktabaserede vurderinger af EU-programmernes udformning, aktioner og resultater under FFR for 2014-2020, før Kommissionen ved udgangen af 2017 skal fremsætte sit forslag til FFR efter 2020.⁶⁰

⁵⁸ Udgifter kan være støtteberettigede, hvis de er afholdt indtil december 2023, men der kan kun indgås forpligtelser i programmeringsperioden, dvs. indtil december 2020.

⁵⁹ Den Europæiske Revisionsrets baggrundsnotat - EU-Budget: Time to reform? 2016.

⁶⁰ Ibidem.

91. For at kunne imødegå disse risici foreslår vi, at den langsigtede strategi og politikformuleringen bringes i overensstemmelse med budgetcyklussen, og at der foretages en gennemgribende udgiftsrevision, før der opstilles et nyt langsigtet budget.

92. Disse forslag vil kunne være nyttige, når den fremtidige politik for udvikling af landdistrikterne udarbejdes.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

93. EU's politik for udvikling af landdistrikterne har til formål at gøre landbruget mere konkurrencedygtigt, sikre en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag og nå frem til en afbalanceret territorial udvikling af økonomien og samfundene i landdistrikterne, herunder skabelse og opretholdelse af beskæftigelse. EU planlægger at bruge næsten 100 milliarder euro i perioden 2014-2020, men er for øjeblikket bagud i forhold til tidsplanen (jf. **punkt 86** og **87**).

94. ELFUL yder finansiel støtte til foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemfører via nationale eller regionale landdistriktsprogrammer, som medlemsstaterne udarbejder, og Kommissionen godkender.

95. Et af målene for EU's strategiske ramme for 2014-2020 var at sætte større fokus på resultater. Men i arbejdet på at opnå dette, stødte man endnu en gang på problemet med, at planlægningen af en ny programmeringsperiode starter, før der foreligger relevante data om udgifterne og resultaterne i de foregående perioder.

96. Vi undersøgte, om det større fokus på resultater var afspejlet i det nye retsgrundlag for 2014-2020, og om den nye programmeringsproces muliggjorde og rent faktisk resulterede i, at der blev udarbejdet landdistriktsprogrammer af god kvalitet, som potentielt vil bidrage til, at der opnås bedre resultater. Selv om den strategiske ramme havde til formål at styrke den resultatorienterede tilgang, er de godkendte landdistriktsprogrammer lange og komplekse dokumenter med mangler, som vil kunne bremse opfyldelsen af de ambitiøse mål om at sætte større fokus på performance og resultater.

97. Vi undersøgte også programmeringsproceduren i perioden 2014-2020 for at se, om den var blevet udført på en måde, som sikrede, at gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne

i denne periode kunne starte tidligere end i de foregående perioder, og man dermed kunne undgå de negative konsekvenser af en forsinket start.

98. Ligesom i forbindelse med den foregående programmeringscyklus konstaterede vi, at igangsætningen af landdistriktsprogrammerne var forsinket på trods af Kommissionens bestræbelser, og at der i de første tre år blev afholdt færre af de planlagte udgifter end i den foregående periode.

99. Den fælles landbrugspolitik er for øjeblikket genstand for politiske drøftelser, og på dette stadie vides det endnu ikke, hvordan den nøjagtigt vil komme til at se ud i fremtiden. Vores anbefalinger fremsættes ud fra den antagelse, at den fremtidige politik for udvikling af landdistrikterne i væsentlig grad vil være en videreførelse af de aktuelle rammer.

Udformningen af programmeringsrammen for 2014-2020 var mere ambitiøs, men der var væsentlige svagheder i gennemførelsen

100. Formålet med at integrere ELFUL med de andre ESI-fonde var at øge EU-udgifternes tematiske koncentration ved både at sikre, at landdistriktsprogrammerne bidrager klart til prioriteterne for Europa 2020, og fremme samordning, komplementaritet og synergi mellem programmerne. Selv om dette medførte, at landdistriktsprogrammerne var i overensstemmelse med strategiske dokumenter som partnerskabsaftalerne, er det i praksis vanskeligt at måle programmernes bidrag til de tematiske mål, fordi forbindelserne mellem de forskellige programmeringsdokumenter er komplekse. Der er ikke på tilfredsstillende vis sikret komplementaritet, synergi og samordning mellem landdistriktsprogrammerne og programmerne under de andre ESI-fonde (**punkt 17-29**).

Anbefaling 1:

For at sætte større fokus på performance og resultater, integrere landdistriktsprogrammerne bedre med andre programmer og styrke vurderingen af landdistriktsprogrammernes bidrag til opfyldelsen af de strategiske mål for udvikling af landdistrikterne bør Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med forberedelsen af programmeringsperioden efter 2020 gøre følgende:

a) Kommissionen bør i sine politikforslag sørge for, at kravene til sammenhæng mellem de enkelte programmer udbygges

b) medlemsstaterne bør beskrive nærmere, hvordan de mekanismer, der skal sikre samordning, komplementaritet og synergi, vil blive anvendt, og hvordan man på baggrund af EU-reglerne vil følge op på dem og rapportere om dem.

Måldato for gennemførelsen: slutningen af 2020 hvad angår a) og 2022 hvad angår b)

101. Selv om Kommissionen forsøgte at afbalancere omfanget af de oplysninger, der fremlægges i landdistriktsprogrammerne, var de programmer, vi gennemgik, omfangsrige, og det krævede en betydelig administrativ indsats fra de nationale myndigheders side at overholde de nye udvidede krav til indholdet.

102. Hovedmålet om en bedre dækning af specifikke territoriale behov og en klarere demonstration af forbindelserne mellem påviste behov og de udvalgte støtteforanstaltninger er ikke opfyldt (**punkt 30-41**).

Anbefaling 2:

For at forenkle strategierne for udvikling af landdistrikterne og gøre dem mere anvendelige og samtidig gøre programmeringsprocessen effektiv og let at forvalte, bør Kommissionen med henblik på programmeringsperioden efter 2020 revidere programmeringsdokumenternes udformning med henblik på at forenkle deres indhold og reducere antallet af krav. Den bør især begrænse programmeringsdokumenternes struktur, så den kun omfatter de elementer og muligheder, der er afgørende for at kunne planlægge, afholde og overvåge udgifterne korrekt.

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2020

De nye rammebestemmelser har kun begrænset potentiale til at sikre, at der sættes større fokus på resultater

103. Det fælles overvågnings- og evalueringssystem har potentiale til at forbedre den måde, landdistriktspolitikken overvåges på i og med, at den vil kunne give et skub i retning af at komme ud af den onde cirkel med, at de nye programmers indhold skal formuleres, før der foreligger resultatoplysninger fra de foregående perioder. Men manglen på tilstrækkelige vurderinger af dataindsamlingens kvalitet kombineret med mangler med hensyn til valget af indikatorer og det forhold, at de fleste af resultatindikatorerne ikke svarer til definitionen på

en indikator for "resultater", er en væsentlig begrænsning for at kunne måle politikresultaterne og deres bidrag til Europa 2020-strategien (**punkt 42-52**).

104. Betegnelsen "resultatreserve" er misvisende, fordi de indikatorer, der anvendes i forbindelse med præstationsvurderingen, ikke måler politikresultater, men udtrykkeligt har til formål at måle udgifter og direkte output. Resultatrammen giver dermed ikke oplysninger om landdistriktsprogrammernes mål og de forventede resultater. Revisionen bekræftede endvidere den iboende risiko for, at landdistriktsprogrammerne fastsætter uambitiøse delmål og mål for at undgå mulige sanktioner i tilfælde af utilstrækkelige resultater. Under alle omstændigheder går resultatreserven ikke tabt, når de relevante delmål ikke opfyldes, eftersom den kan omfordeles til andre prioriteter, og potentielle sanktioner ikke er baseret resultatindikatorer (**punkt 53-63**).

Anbefaling 3:

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne arbejde på at sikre, at den uddybende årlige rapport i 2019 giver klare og omfattende oplysninger om programmernes resultater, og at svarene på de fælles evalueringsspørgsmål giver et bedre grundlag for den næste programmeringsperiode.

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2018

Anbefaling 4:

I forbindelse med forberedelsen af programmeringsperioden efter 2020 bør Kommissionen definere de forskellige typer af indikatorer mere nøjagtigt med henblik på at sikre, at der er et fælles sæt resultatorienterede indikatorer, som bedre egner sig til at vurdere resultaterne af landdistriktsforanstaltningerne og deres virkninger. Den kunne her drage nytte af de erfaringer med at sætte fokus på performance og resultater, som andre internationale organisationer (f.eks. WHO, Verdensbanken og OECD) har gjort, og de løsninger, de har udviklet.

Kommissionen bør også fremme og lette det nationale samarbejde og netværkssamarbejdet for at udbrede de gode praksis for resultatmåling, der er udviklet på nationalt niveau.

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2019

Anbefaling 5:

Med henblik på programmeringsperioden efter 2020 bør Kommissionen gennemgå og gøre status over de erfaringer, der er gjort med at anvende det nuværende system, herunder:

- 1) virkningerne af resultatreserven
- 2) relevansen af de resultatindikatorer, der anvendes med henblik på adgang til resultatreserven, og
- 3) anvendelsen af finansielle sanktioner for at imødegå utilfredsstillende resultater

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2020

Programmeringsprocessen krævede en betydelig indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side, men gennemførelsen af landdistriktsprogrammerne kom langsommere i gang end i den foregående periode

105. Ordningen for støtte til udvikling af landdistrikterne er en proces i flere trin, hvor landdistriktsprogrammerne er sidste trin. Før landdistriktsprogrammerne udarbejdes, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet den finansielle tildeling pr. medlemsstat og de strategiske rammebestemmelser. Landdistriktsprogrammerne skal derfor mere ses som redskaber, der skal sikre indbyrdes overensstemmelse mellem nationale og europæiske perspektiver, end som dokumenter, der udløser en proces, hvor nationale strategier for udvikling af landdistrikterne bygges op fra bunden (**punkt 64-65**).

106. På trods af den temmelig begrænsede rolle, som landdistriktsprogrammerne spiller i den flertrinsproces, der beskrives i det foregående, krævede det en betydelig administrativ indsats af Kommissionen og medlemsstaterne at udarbejde og godkende alle landdistriktsprogrammerne. Den lange tid, det tog at vedtage rammebestemmelserne (december 2013), indvirkede på tidsrammen for programmeringsdokumenternes forelæggelse og godkendelse, og sammen med de komplekse krav til indholdet betød dette, at landdistriktsprogrammerne blev godkendt og de nye programmer iværksat, efter at programmeringsperioden allerede var startet (**punkt 66-74**).

107. Inden for en periode på 20 måneder (april 2014 til december 2015) godkendte Kommissionen i alt 118 landdistriktsprogrammer, hvilket mere end tåler sammenligning med programmeringsperioden 2007-2013, hvor de 94 landdistriktsprogrammer blev godkendt inden for 24 måneder. Men på trods af den indsats, der blev gjort, blev landdistriktsprogrammerne godkendt senere end i den foregående periode, og de fleste af dem gik først i gang midt i 2015 og nogle først i 2016 (**punkt 75-84**).

108. Som følge heraf var ca. 90 % af midlerne i finansieringsplanen for ELFUL endnu ikke blevet brugt ved begyndelsen af 2017 (fire år inde i programmeringsperioden), mens det tilsvarende tal i den foregående periode var 83 %. Det indebærer en risiko for, at finansieringsplanen ikke vil blive gennemført fuldt ud, og at der vil blive sat fokus på at få udnyttet midlerne, hvilket betyder, at den resultatorienterede tilgang, Kommissionen har valgt, vil blive undermineret (**punkt 85-88**).

109. Forsinkelser i gennemførelsen af programmer under FFR er et generelt og tilbagevendende problem, som øger risikoen for, at der bliver sat for stort fokus på absorption og for, at den nye FFR skal planlægges, før resultaterne af anvendelsen af EU-midler under den foregående FFR foreligger (**punkt 89-92**).

Anbefaling 6:

Parlamentet, Rådet og Kommissionen bør overveje at bringe den langsigtede strategi og politikformuleringen i overensstemmelse med budgetcyklussen og foretage en gennemgribende udgiftsrevision, før der opstilles et nyt langsigtet budget.

For at give mulighed for, at landdistriktsprogrammerne godkendes i begyndelsen af den næste programmeringsperiode, bør Kommissionen udarbejde sine forslag til lovgivning om politikken for udvikling af landdistrikterne efter 2020 i god tid.

Måldato for Kommissionens gennemførelse: udgangen af 2018

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 27. september 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

EU*s seks udviklingsprioriteter for landdistrikterne og de 18 fokusområder

Artikel 5 i ELFUL-forordningen definerer EU*s seks prioriteter for udvikling af landdistrikterne fordelt på 18 fokusområder:

1) "**Fremme af vidensoverførsel og innovation** inden for landbrug, skovbrug og landdistrikter med fokus på følgende områder:

- a) fremme af innovation, samarbejde og udvikling af vidensbasen i landdistrikterne
- b) styrkelse af forbindelserne mellem landbrug, fødevareproduktion og skovbrug samt forskning og innovation, herunder med henblik på bedre miljøforvaltning og miljømæssige resultater
- c) fremme af livslang læring og erhvervsuddannelse inden for landbrug og skovbrug.

2) **Styrkelse af bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne** for alle typer landbrug i alle regioner og fremme af innovative landbrugsteknologier og den bæredygtige forvaltning af skove med fokus på følgende områder:

- a) forbedring af alle landbrugs økonomiske resultater og lettelse af omstruktureringen og moderniseringen af bedrifter, navnlig med henblik på at øge markedsdeltagelsen og -orienteringen samt diversificeringen af landbruget
- b) fremme af tilstrækkeligt kvalificerede landbrugeres adgang til landbrugssektoren og navnlig generationsfornyelsen

3) **Fremme af fødevarekædens organisation**, herunder behandling og afsætning af landbrugsprodukter, dyrevelfærd og risikostyring i landbruget med fokus på følgende områder:

- a) forbedring af primærproducenters konkurrenceevne ved at integrere dem bedre i landbrugsfødevarekæden ved hjælp af kvalitetsordninger, der tilfører landbrugsprodukterne merværdi, fremstød på lokale markeder og korte forsyningskredsløb, producentsammenslutninger og -organisationer og brancheorganisationer
-

b) støtte til bedriftsrisikoforebyggelse og -styring

4) **Genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer** i tilknytning til landbruget og skovbruget med fokus på følgende områder:

a) genopretning, bevarelse og forbedring af biodiversiteten, bl.a. i Natura 2000-områder og i områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger, og af landbrug af høj naturværdi samt af de europæiske landskaber

b) bedre vandforvaltning, herunder forvaltning af gødningsstoffer og pesticider

c) forebyggelse af jorderosion og bedre forvaltning af jordbunden

5) **Fremme af ressourceeffektivitet** og støtte til overgangen til en klimaresistent lavemissionsøkonomi i landbrugs-, fødevarer- og skovbrugssektoren med fokus på følgende områder:

a) effektivitetsforbedringer i vandforbruget i landbruget

b) effektivitetsforbedringer i energiforbruget i landbruget og inden for forarbejdning af fødevarer

c) lettere levering og brug af vedvarende energikilder, biprodukter, affald og restprodukter og af andre nonfoodråmaterialer med henblik på bioøkonomien

d) reduktion af udledningen af drivhusgasser og ammoniak fra landbruget

e) fremme af kulstofopbevaring og -binding inden for landbrug og skovbrug

6) **Fremme af social integration**, fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling i landdistrikterne med fokus på følgende områder:

a) fremme af diversificering, oprettelse og udvikling af små virksomheder samt jobskabelse

b) fremme af lokaludvikling i landdistrikterne

c) forbedring af adgangen til, brugen af og kvaliteten af informations- og kommunikationsteknologi (ikt) i landdistrikterne".

De 11 tematiske mål for ESI-fondene

Artikel 9 i forordningen om fælles bestemmelser: "Hver enkelt ESI-fond støtter, for at bidrage til EU-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst samt de fondsspecifikke missioner i henhold til deres traktatfæstede mål, herunder økonomisk, social og territorial samhørighed, følgende tematiske mål:

- 1) styrkelse af forskning, teknologisk udvikling og innovation
- 2) bedre adgang til og brug og kvalitet af it
- 3) styrkelse af SMV'ers, landbrugssektorens (for ELFUL) og fiskeri- og akvakultursektorens (for EHFF) konkurrenceevne
- 4) støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer
- 5) fremme af tilpasning til klimaforandringer og risikoforebyggelse og -styring
- 6) bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet
- 7) fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer
- 8) fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet
- 9) fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og enhver forskelsbehandling
- 10) investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring
- 11) styrkelse af institutionel kapacitet for offentlige myndigheder og interessepartier og effektiv offentlig forvaltning."

Artikel 5 i ELFUL-forordningen: "[...]prioriteter skal bidrage til de tværgående mål for

- innovation
-

- miljø
 - og modvirkning af og tilpasning til klimaforandring".
-

BILAG III

**Kortfattet sammenligning mellem landdistriktsprogrammernes hovedindhold
i perioden 2007-2013 og 2014-2020**

Landdistriktsprogrammer 2007-2013 Bilag II til forordning (EF) nr. 1974/2006	2014-2020: Bilag I til forordning (EF) nr. 808/2014
NB: Tallene henviser til punkterne i bilag II	NB: Tallene henviser til punkterne i bilag I Fed skrift: nye elementer i forhold til den foregående periode
3.1 SWOT-analyse	3. Forudgående evaluering
3.2 Den strategi, der er valgt til at håndtere stærke og svage sider	4. SWOT-analyse og identifikation af behov samt en behovsvurdering baseret på dokumentation fra SWOT-analysen
3.3 Forhåndsevaluering, der bl. a. identificerer behovene på mellemlang og lang sigt	5. Beskrivelse af strategien
Virkningerne af de finansielle midler, der er anvendt til landdistriktsudvikling i den forrige programmeringsperiode i det samme programmeringsområde	6. Vurdering af forhåndsbetingsler
4. Begrundelse for de valgte prioriteringer	7. Beskrivelse af resultatrammen
5. Beskrivelse af de foreslåede foranstaltninger, herunder dokumentation for, at støtten i forbindelse med investeringsforanstaltninger er rettet mod identificerede territoriale behov	8. Beskrivelse af de valgte foranstaltninger, herunder bidrag til fokusområder, principperne for fastlæggelse af udvælgelseskriterier, beskrivelse af muligheden for at verificere og kontrollere foranstaltningerne
6. Finansieringsplan: det årlige bidrag fra ELFUL og en fordeling pr. prioriteringsområde	9. Evalueringsplan
7. Vejledende fordeling pr. foranstaltning (i euro, hele perioden)	10. Finansieringsplan: det årlige bidrag fra ELFUL og ELFUL-bidragssatsen for alle foranstaltninger opdelt efter type region
10. Oplysninger om komplementariteten med foranstaltninger, der finansieres via den fælles landbrugspolitik øvrige instrumenter og gennem samhørighedspolitikken	11. Indikatorplan
12. Første Beskrivelse af overvågnings- og evalueringssystemer udarbejdet på grundlag af den fælles liste over indikatorer for output, resultater, udgangssituation og virkninger i bilag VIII til forordningen samt supplerende indikatorer, der afspejler nationale og/eller regionale behov	14. Oplysninger om komplementariteten med andre EU-instrumenter, særlig ESI-fondene og søjle I
	18. Forhåndsevaluering af verificerbarhed, kontrollerbarhed og fejlrisiko

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"PROGRAMMERING AF UDVIKLINGEN AF LANDDISTRIKTERNE: MINDRE KOMPLEKSITET OG STØRRE FOKUS PÅ DE NØDVENDIGE RESULTATER"

RESUMÉ

III. De nye elementer, der blev indført i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020, og som var resultatet af bemærkninger bl.a. fra Revisionsretten, udgjorde "et solidt grundlag for fremtidig rapportering om resultater og virkninger". Dette gjorde det muligt for Kommissionen at fokusere mere på resultatorientering og samtidig fortsat tage yderligere skridt til også at forbedre absorbering og overholdelse (f.eks. ved at fokusere på udgifter på områder med klar EU-merværdi, give nyttige oplysninger om resultater og fortsætte sin indsats for yderligere forenkling i Kommissionen og medlemsstaterne).

IV. Kommissionen mener, at der er foretaget store bestræbelser på at indføre elementer i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 med henblik på at tilvejebringe "et solidt grundlag for fremtidig rapportering om resultater og virkninger". Dette gjorde det muligt for Kommissionen at fokusere mere på resultatorientering og samtidig fortsat tage yderligere skridt til også at forbedre absorbering og overholdelse.

Kommissionen mener også, at det øgede fokus på performance og resultater sandsynligvis vil bidrage til bedre resultater.

Det er vanskeligt at sammenligne længden af programmerne på grund af forskellige krav og formater i de to perioder.

V. I betragtning af den sene vedtagelse af lovgivningen skrider gennemførelsen i den nuværende programmeringsperiode godt frem.

VI.

a) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen og bemærker, at den ikke på nuværende tidspunkt kan fremsætte konkrete bemærkninger til lovgivningsforslag for perioden efter 2020.

Kommissionen forpligter sig dog til at analysere mulige måder til yderligere at forbedre sammenhængen mellem de individuelle programmer i forbindelse med udarbejdelsen af fremtidige lovgivningsforslag.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling, men kan på nuværende tidspunkt ikke give konkrete tilsagn til lovgivningsforslag for perioden efter 2020.

Kommissionen forpligter sig imidlertid til så vidt muligt at analysere mulige måder til at forenkle strukturen og omfanget af kravene i programmeringsdokumenterne. Der er allerede blevet indledt overvejelser herom i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens meddelelse om modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik.

c) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

d) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. Kommissionen kan på nuværende tidspunkt ikke give konkrete tilsagn til lovgivningsforslag for perioden efter 2020, men forpligter sig til at analysere mulige måder til at forbedre resultatmålingen for den fælles landbrugspolitik som helhed. Der er allerede blevet indledt overvejelser herom i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens meddelelse om modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik.

e) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

f) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen, for så vidt den politiske proces er blevet afsluttet.

VII. Kommissionen accepterer anbefalingen, for så vidt den er berørt, og mener, at den allerede er i færd med at efterleve den. Kommissionens hvidbog om Europas fremtid, der blev offentliggjort i marts 2017, satte gang i den overordnede debat om Europa i 2025, herunder Europas økonomiske udsigter, som der er redegjort nærmere for i et oplæg om fremtiden for EU's finanser af 28. juni 2017. Den politiske proces vil blive suppleret med en gennemgang af udgiftsprogrammernes effektivitet, produktivitet og EU-merværdi. Dette vil lette forberedelsen af den næste generation af fonde og moderniseringen af EU-budgettet.

INDLEDNING

8. Partnerskabsaftalerne fastsætter nationale strategier for opfyldelsen af EU's mål gennem programmering af de europæiske struktur- og investeringsfonde.

9. Gennemførelsen af Europa 2020-strategien er ikke det eneste formål med finansieringsprogrammerne.

10. De nye elementer, der blev indført i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020, og som var resultatet af bemærkninger bl.a. fra Revisionsretten, udgjorde "et solidt grundlag for fremtidig rapportering om resultater og virkninger". Dette gjorde det muligt for Kommissionen at fokusere mere på resultatorientering og samtidig fortsat tage yderligere skridt til også at forbedre absorbering og overholdelse (f.eks. ved at fokusere på udgifter på områder med klar EU-merværdi, give nyttige oplysninger om resultater og fortsætte sin indsats for yderligere forenkling i Kommissionen og medlemsstaterne).

Den fælles landbrugspolitik fælles overvågnings- og evalueringsramme blev udviklet i forbindelse med påbegyndelsen af programmeringsperioden 2014-2020 og aftalt med medlemsstaterne som en fælles platform med henblik på at fokusere på og rapportere om fremskridtene med programmerne hen imod opfyldelsen af de fastlagte politiske mål. Den omfatter mål, indikatorer og delmål, der skal anvendes af medlemsstaternes programmer.

11. Som Revisionsretten har anerkendt i punkt 18, byggede den lovgivningsmæssige ramme for 2014-2020 på erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder og var en reaktion på flere af dens anbefalinger.

Endvidere har relevante revisions-, undersøgelses- og evalueringsaktiviteter gennem hele den foregående programmeringsperiode sikret erhvervelse af relevante oplysninger om programmernes gennemførelse.

Tekstboks 1 – De relevante oplysninger foreligger ikke, når den nye periode planlægges

Første afsnit: Som allerede nævnt i Kommissionens svar på punkt 11 blev der også taget hensyn til oplysningerne i sammenfatningen af den efterfølgende evaluering af programmerne for udvikling af landdistrikter for 2000-2006 og revisionsaktiviteterne i hele den foregående programmeringsperiode.

Andet afsnit: Resultaterne af evalueringen var løbende til rådighed i programmeringsperioden 2007-2013 ("løbende evaluering").

Selv om sammenfatningen af den efterfølgende evaluering af programmerne for udvikling af landdistrikterne for 2000-2006 blev afsluttet i februar 2012, var oplysningerne i udkastene til dokumenter rettidigt tilgængelige for Kommissionens tjenestegrene.

BEMÆRKNINGER

17. Partnerskabsaftalerne havde også til formål at gøre det muligt at opfylde de fondsspecifikke målsætninger i medfør af deres traktatbaserede mål.

18. Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens anerkendelse af, at lovgivningsrammen for 2014-2020 byggede på erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder.

19.

Første led: Med hensyn til udvikling af landdistrikter er "den styrkede interventionslogik" også resultatet af en bedre præcisering af de specifikke målsætninger for politikken ("fokusområder") og kravet om fastsættelse af mål for disse målsætninger. Større fleksibilitet i den måde, hvorpå foranstaltningerne kan programmeres i lyset af deres multifunktionelle karakter, har også gjort programmerne for udvikling af landdistrikterne mere resultatorienterede.

Fælles svar på punkt 20 og 21

De seks EU-prioriteter for udvikling af landdistrikterne og deres respektive fokusområder afspejler de relevante tematiske mål i den fælles strategiske ramme i lyset af de specifikke ELFUL-mål, der er baseret på den fælles landbrugspolitik traktatbaserede mål. Dette er helt i tråd med principperne (betragtning 20) og bestemmelserne (artikel 9) i forordningen om fælles bestemmelser. Der er derfor en klar sammenhæng mellem prioriteterne for udvikling af landdistrikterne og de tematiske mål i forordningen om fælles bestemmelser.

22. Partnerskabsaftalerne og programmerne for udvikling af landdistrikterne har den fornødne detaljeringsgrad. Den overordnede sammenhæng mellem partnerskabsaftalerne og programmerne for udvikling af landdistrikterne er resultatet af en koordineret strategisk planlægning, der er udført af de nationale/regionale myndigheder i tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene, og intensive udvekslings- og koordineringsbestræbelser på forskellige niveauer. Det kan derfor ikke siges, at det var nemt at sikre denne sammenhæng.

Andet led: Denne sammenhæng er resultatet af indgående forhandlinger mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

23. Landdistriktsudviklingsprogrammernes fysiske og finansielle bidrag til hver (af de relevante) tematiske mål er beskrevet i partnerskabsaftalerne. Sådanne bidrag afspejler de kumulative værdier af de relevante indikatorer for alle fokusområder fordelt på hvert tematisk mål og kan derfor være vanskelige at kvantificere. Foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne er instrumenter, der skal gøre det muligt at nå målene for prioriteterne og fokusområderne. På grund af deres multifunktionelle karakter er det ikke muligt på forhånd at etablere én direkte sammenhæng mellem foranstaltninger og tematiske mål. En sådan sammenhæng bliver imidlertid tydelig, når foranstaltningerne tildeles fokusområderne, dvs. som følge af programmeringen.

24. Indikatorerne for udvikling af landdistrikterne kvantificeres for hvert relevant tematisk mål og findes i partnerskabsaftalen (se Kommissionens svar på punkt 23). Vurderingen af bidraget fra landdistriktsudvikling og andre af EU's udgiftsinstrumenter til Europa 2020-strategien som helhed er et spørgsmål om evaluering.

Tekstboks 2 – Et eksempel fra foranstaltning 4 – Fysiske investeringer

Andet afsnit: Foranstaltningen er korrekt programmeret over de fire prioriteter, som den forventes at bidrage til.

Foranstaltningens finansielle bidrag til de fokusområder, for hvilke den er programmeret, er kendt. Det ville være yderst kompliceret at udarbejde finansieringsplaner for hver delforanstaltning og besværligt at administrere dem.

Tredje afsnit: Der er behov for forskellige typer af interventioner (og dermed foranstaltninger) for at nå de politiske målsætninger, der bygger på prioriteterne og fokusområderne. Selv om dette er vigtigt for at sikre politikken effektivitet, fører det ikke til komplekse kombinationer for hver prioritet/hvert fokusområde.

27. Landdistriktsudviklingsprogrammet for Campanien (IT) er et godt eksempel på, hvordan de ordninger der er fastsat i på partnerskabsaftaleniveau for at sikre koordinering mellem ESI-fondene,

er blevet udmøntet operationelt på programniveau i forbindelse med bredbånd (se svaret vedrørende første led i tekstboks 3). Der er blevet indført lignende ordninger i Irland.

Der er dokumentation for komplementaritet og synergi mellem programmer for udvikling af landdistrikterne og andre ESI-programmer, søjle I-støtte eller andre offentlige instrumenter. Det kan f.eks. nævnes, at en række medlemsstater har indført nationale koordineringsstrukturer på administrativt plan samt tværgående deltagelse i overvågningsudvalgene (DK, IE, UK/EN).

28. Kommissionen har aktivt fremmet tilvejebringelsen af synergi og komplementaritet i anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde, men det er op til medlemsstaterne at vælge, hvordan dette skal gennemføres. Nogle af dem har valgt at etablere skillelinjer mellem fondene som en metode til at undgå eventuelle tilfælde af dobbeltfinansiering.

Tekstboks 3 – Et eksempel på, at oplysningerne om komplementaritet enten var for generelle eller kun handlede om afgrænsning

Første afsnit:

Første led: Med hensyn til tematisk mål nr. 2 er det fastsat i partnerskabsaftalen, at ELFUL i landdistrikterne samarbejder med EFRU i koordination med de nationale og/eller regionale fonde for at sikre, at den nødvendige infrastruktur er på plads i de relevante områder med henblik på at nå målene for næstgenerationsnetværk (NGN) i Europa 2020-strategien. For at sikre koncentrationen af ressourcer i de svagere landdistrikter er små og mellemstore kommuner med lav befolkningstæthed navnlig en prioritet for ELFUL-interventioner. I sådanne områder finansierer ELFUL generelt den sidste del af relevante bredbåndsinterventioner. De områder, der er berørt af investeringer fra EFRU, ELFUL, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden, er kortlagt i den italienske nationale NGN-plan for at sikre komplementaritet mellem de forskellige interventioner. Denne synergi er afspejlet i punkt 3 i kapitel 14 i programmet for udvikling af landdistrikterne. Kapitel 5.1 indeholder en tabel, der samler de identificerede behov baseret på SWOT-analysen og de forventede resultater som fastlagt i partnerskabsaftalen, og som viser komplementariteten med andre fonde i lyset af målsætningerne for udvikling af landdistrikter.

Derudover beskriver punkt 3 i kapitel 14 i programmerne for udvikling af landdistrikterne den aftalte institutionelle koordineringsmekanisme mellem ESI-fondenes forvaltningsmyndigheder.

Andet led: Det er Kommissionens opfattelse, at disse oplysninger er tilstrækkeligt specifikke.

Tredje led: ELFUL supplerer ESF. Specifikke oplysninger og detaljer er f.eks. indeholdt i kapitel 14 (afsnit 14.1.1, punkt 3), kapitel 5.1 i det regionale udviklingsprogram.

Andet afsnit: Kapitel 14 i det rumænske program for udvikling af landdistrikterne er meget detaljeret, hvad angår komplementaritet (både med hensyn til andre operationelle programmer og med søjle 1-støtte under den fælles landbrugspolitik). Revisionsretten citerer i sin bemærkning kun en lille del af kapitlet om komplementaritet.

29. Kommissionens retningslinjer supplerer kun de retligt bindende bestemmelser om indberetning fra medlemsstaterne.

30. Ved programmeringen af udviklingen af landdistrikterne opstilles der mål vedrørende resultatindikatorer for fokusområderne, mens der anvendes input-/output-indikatorer for foranstaltningerne/delforanstaltningerne.

33. Kommissionen mener, at forbindelsen mellem behov og foranstaltninger er dokumenteret i programmerne for udvikling af landdistrikterne. Disse oplysninger følger af programmernes struktur og er fastsat i kapitel 4 og 5 i programmerne for udvikling af landdistrikterne. Endvidere er forbindelsen med de omfattede behov klart identificeret i beskrivelsen af de enkelte foranstaltninger, jf. kapitel 8.2.

35. I overensstemmelse med programmeringslogikken indeholder kapitel 4 (SWOT og identifikation af behov) en overordnet beskrivelse af den nuværende situation i programmeringsområdet baseret på indikatorer og kvalitative oplysninger efterfulgt af en SWOT-analyse. Kapitel 5 (Beskrivelse af strategien) er opbygget successivt på grundlag af kapitel 4. Da den logik, der ligger til grund for den nuværende programmering af udviklingen af landdistrikter, følger fokusområderne, bør disse behov og de deraf følgende foranstaltninger også være fordelt på fokusområder.

Tekstboks 5 – Eksempler på generelle behov og/eller omformuleringer af forud fastlagte elementer

Første afsnit: Strategidelen af programmet for udvikling af landdistrikter indeholder en beskrivelse af behovene for hvert fokusområde. For eksempel er det irske program for udvikling af landdistrikterne kendt for sin omfattende og detaljerede biodiversitetsordning, som gør det muligt at afhjælpe en række meget specifikke biodiversitetsbehov på parcellniveau. Denne detaljeringsgrad er fastsat i foranstaltning 10 og bilaget til programmet for udvikling af landdistrikterne og kunne ikke medtages i strategidelen af programmet for udvikling af landdistrikterne.

Andet afsnit: Med hensyn til det rumænske program for udvikling af landdistrikterne er forøgelsen af antallet af arbejdspladser et meget klart og defineret behov.

Tredje afsnit: Generel behovsidentifikation er baseret på forudgående evaluering samt erfaringer fra de foregående programmeringsperioder og er tæt forbundet med den analyse, der er foretaget i den polske partnerskabsaftale. Det skal understreges, at der også findes nogle vigtige oplysninger i beskrivelsen af de respektive foranstaltninger og landbrugs-, miljø- og klimapakkerne.

36. Beskrivelsen af behovene omfatter flere aspekter, som er præciseret og kvantificeret i SWOT-analysen. Med hensyn til de højest prioriterede behov kan det f.eks. nævnes, at beskrivelsen og SWOT-analysen heraf tydeliggjorde omfanget af de problemer, det er blevet besluttet at tackle som en prioritet inden for programmet for udvikling af landdistrikterne. Endvidere kan prioriteringen af behovene finde sted på grundlag af udvælgelseskriterier.

Med hensyn til landdistriktsudviklingsprogrammet for Campanien (IT) er behovene tematisk grupperet i kapitel 5.1 (Innovation – prioritet 2 og 3, Miljø – prioritet 4 og 5, og Solidaritet – prioritet 6). Af de oprindelige 50 behov blev 26 taget op i foranstaltninger under programmet for udvikling af landdistrikterne på grund af deres relevans for Europa 2020-målene og den italienske partnerskabsaftale, målsætningerne for ELFUL samt komplementariteten med andre fonde. Nogle behov skyldes særlige regionale forhold.

Manglen på kvantificerede beskrivelser af behovene vil ikke vanskeliggøre vurderingen på evalueringsstadiet, da evalueringerne vurderer effektiviteten af programmerne for udvikling af landdistrikterne i forhold til de erklærede politiske målsætninger og ikke behovene (se værktøjskassen for bedre regulering). Endvidere er værdien af en forudgående kvantificering af behovene (der måske vil ændre sig over tid) i evalueringsøjemed kun relativ.

De forudgående evalueringer viste, at der var en tæt sammenhæng mellem budgetbevillingerne og målsætningerne for programmet for udvikling af landdistrikterne.

37. I det rumænske program for udvikling af landdistrikterne finder prioriteringen sted gennem udvælgelsen af foranstaltninger og ved hjælp af de anvendte udvælgelseskriterier.

38. Erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder er forklaret/indgår i beskrivelsen af de relevante foranstaltninger. Sammen med bemærkningerne fra forhåndsevalueringseksperterne er de udtrykkeligt nævnt i kapitel 5.1 i programmerne for udvikling af landdistrikterne.

Resultaterne af offentlige høringer og midtvejsevalueringer blev også taget i betragtning ved udformningen af foranstaltningerne.

40. I programmerne for udvikling af landdistrikterne er de forventede resultater og tilsvarende målniveauer fastsat for målsætningerne (dvs. fokusområderne) og ikke for de enkelte instrumenter (dvs. foranstaltningerne). Det er klart, at politiske mål generelt bedst kan nås gennem en kombination af foranstaltninger. Dette er grunden til, at beskrivelsen af aktionerne koncentrerer sig om de planlagte aktioner (dvs. "output").

De udvalgte foranstaltningers bidrag til de mål, for hvilke de er blevet udvalgt, vil blive vurderet gennem evalueringer.

Tekstboks 6 – Eksempler på generelle referencer til mål for udvikling af landdistrikterne

Første afsnit: Forbedret konkurrenceevne og skabelse af arbejdspladser vil blive analyseret på et senere tidspunkt. Målene er fastsat for de enkelte målsætninger og fokusområder. Tabellen over kvantificerede mål i programmet for udvikling af landdistrikterne fastlægger de foranstaltninger, som ville bidrage til at nå de kvantificerede mål.

Andet afsnit: Målene fastsættes for målsætninger og fokusområder og ikke for foranstaltninger.

41. Den overordnede sammenhæng i budgetbevillingerne til foranstaltningerne og fokusområderne, for så vidt angår de identificerede behov og kvantificerede mål, blev ofte kontrolleret som led i de forudgående evalueringer. Oplysningerne om denne vurdering blev ikke systematisk gengivet i programmerne, men sammenfatningen af forhåndsevalueringerne af programmerne for udvikling af landdistrikterne for 2014-2020 bekræfter, at sammenhængen i budgettildelingerne blev vurderet ved de fleste forudgående evalueringer. Relevante anbefalinger fra forhåndsevalueringsekspertterne blev overvejet i programmeringsfasen.

43. Med hensyn til udvikling af landdistrikterne omfatter det "fælles overvågnings- og evalueringssystem" (CMES), der er fastsat i den retlige ramme, bl.a. "et sæt fælles kontekst-, *resultat-* og outputindikatorer", og en (ordning for) "*dataindsamling, -lagring og -overførsel*" (se artikel 67 i forordning (EU) 1305/2013 og artikel 14 forordning (EU) 808/2014). Disse to elementer svarer som udgangspunkt til de to opfyldelseskriterier, som Revisionsretten nævner, da medlemsstaterne ikke ville have kunnet fremlægge og godkende deres programmer i mangel af en sådan statistisk ordning og kvantificerede resultatindikatorer.

Til trods for dette fandt denne forhåndsbetingelse som anført i bilag I, del 4.2.7 i forordning (EU) nr. 808/2014 anvendelse, hvilket indebar, at Kommissionen undersøgte, om alle elementer i det fælles overvågnings- og evalueringssystem var medtaget i programmerne og traf hensigtsmæssige foranstaltninger, hvis de ikke var det.

44. Den generelle forhåndsbetingelse 7 er blevet vurderet. Kun eksistensen af ordningen for indsamling af statistiske data indgår i forhåndsbetingelsens anvendelsesområde. Ordningens effektivitet og indgivelsen af pålidelige data henhører primært under medlemsstaternes ansvar og kontrolleres af Kommissionen ved hjælp af andre midler.

45. Den generelle forhåndsbetingelse 7 fandt anvendelse og blev derfor vurderet af medlemsstaterne. Et begrænset antal medlemsstater påpegede problemer med at opfylde alle elementer af det fælles overvågnings- og evalueringssystem (se Kommissionens svar på punkt 43).

47. Der er også fastsat fælles resultatindikatorer i ELFUL-forordningen, som aggregeres på EU-plan.

48. Den igangværende første vurdering af de årlige gennemførelsesrapporter for 2017, der blev påbegyndt i juli, viser, at der er blevet kvantificeret resultatindikatorer og besvaret fælles evalueringsspørgsmål under hensyntagen til graden af udbredelse af programmerne for udvikling af landdistrikterne.

50. Effektiviteten af programmerne for udvikling af landdistrikterne vil blive vurderet gennem udvidede evalueringer, for hvilke CMES-indikatorerne kun udgør et redskab, og vil blive suppleret med andre indikatorer.

Andet led: Kommissionen finder, at de CMES-resultatindikatorer, der ikke helt svarer til definitionen af "resultat"-indikatorer, under alle omstændigheder giver et omtrentligt billede af de tilsigtede resultater af de fokusområder, for hvilke de er fastsat.

Fastlæggelsen af fælles indikatorer måtte ske under hensyntagen til problemer med tilgængeligheden af data i alle medlemsstater, systemets omkostningseffektivitet og en acceptabel byrde for medlemsstaterne.

Tekstboks 7 – Eksempler på output/resultatindikatorer, der er klassificeret forkert i det fælles overvågnings- og evalueringssystem

Andet afsnit: Se Kommissionens svar på punkt 50, andet led.

51. Selv om disse programspecifikke indikatorer ikke svarer til definitionen af "resultat"-indikatorer, finder Kommissionen, at de kan være nyttige for vurderingen af programmerne.

52. Nyttige programspecifikke indikatorer, der anvendes i visse programmer, kunne ikke anvendes i alle medlemsstater, f.eks. på grund af problemer med dataindsamling.

Som led i initiativet "et resultatorienteret EU-budget" har Kommissionen indledt en dialog om resultatrammer med relevante eksperter fra de nationale myndigheder og andre internationale organisationer, herunder OECD, med henblik på at indsamle erfaringer og identificere god praksis. Drøftelserne har gjort det klart, at en resultatramme bør udvikles gradvist, og at der ikke kan anvendes samme tilgang til dem alle. Kommissionen fortsætter denne dialog med eksperter og berørte parter og vil tage hensyn til resultaterne ved udarbejdelsen af resultatrammen for den næste flerårige finansielle ramme.

54. Som fastsat i rammebestemmelserne for 2014-2020 vil Kommissionen kunne pålægge medlemsstaterne sanktioner i tilfælde af en alvorlig mangel med hensyn til at nå målene som følge af resultatgennemgangen (artikel 22, stk. 6, i forordning (EU) 1303/2013) og ved afslutningen (artikel 22, stk. 7).

Resultatreserven er kun et af de elementer, der taler for et øget fokus på resultater. Det centrale aspekt af resultatorienteringen er den interventionslogik, der går igen i alle programmer, og de tilhørende output- og resultatindikatorer.

Resultatrammen er en mekanisme til overvågning af, hvorvidt gennemførelsen af de prioriterede mål er på rette spor. Resultatreserven skaber et incitament til at nå delmålene, hvilket er en nødvendig forudsætning for at opnå de ønskede resultater.

55. Bilag II til forordningen om fælles bestemmelser definerer den type af indikatorer, der skal anvendes til fastsættelse af delmål, som "centrale trin i gennemførelsen", og indikatorer for output. I henhold til lovkravene bør en resultatramme for en prioritet omfatte en finansiel indikator og en outputindikator. En resultatindikator bør "kun anvendes, når den er relevant og hænger tæt sammen med støttende politikinterventioner".

56. Specifikke indikatorer er underlagt samme krav som dem, der er fastsat i bilag II i forordningen om fælles bestemmelser, jf. Kommissionens svar på punkt 55. Udvælgelsen af specifikke indikatorer henhører under medlemsstaternes ansvar.

57. Den vejledende liste over indikatorer til brug for resultatrammen, der indgår i Kommissionens forordning, er udformet i overensstemmelse med kravene i artikel 5 gennemførelsesforordning (EU) 808/2014 (se Kommissionens svar på punkt 55).

I overensstemmelse med den retlige ramme vedrører de fleste af indikatorerne i resultatrammen output og viser de konkrete resultater. De suppleres om fornødent med centrale trin i gennemførelsen, der vedrører et vigtigt trin i gennemførelsen, som er nødvendigt for at nå de mål, der er fastsat for outputindikatorerne for 2023. Disse to typer af indikatorer dækker hovedparten af tildelingerne til en given prioritet. På den anden side dækker de finansielle indikatorer (samlede offentlige udgifter) hele prioriteten og gør det muligt at følge de generelle fremskridt og bidrage til vurderingen af effektiviteten.

58. Supplerende indikatorer er underlagt samme krav som dem, der er fastsat i bilag II i forordningen om fælles bestemmelser, jf. Kommissionens svar på punkt 55.

59. Opfyldelsen af målene for politikken og projekternes resultatorientering afhænger af flere indbyrdes forbundne elementer, herunder en god behovsanalyse, en pålidelig interventionslogik med klare, specifikke målsætninger, valgte resultatindikatorer, som er afspejlet i udvælgelseskriterierne, samt en veludformet resultatramme med realistiske og opnåelige delmål og mål.

61. Delmål har til formål at måle de resultater, der er opnået ved udgangen af 2017. De relativt lave niveauer, der kan iagttages på nuværende tidspunkt, skyldes primært den relativt sene påbegyndelse af mange programmer og den tid, der er nødvendig, for at programmer kan komme i fuld gang, navnlig for så vidt angår investeringsforanstaltninger.

Foranstaltninger, der er overført fra den foregående programmeringsperiode, indgår fuldt ud i programmerne for 2014-20 og bidrager fuldt ud til deres målsætninger. Operationer, der allerede er i gang ved begyndelsen af programmeringsperioden, kan således logisk set forventes at bidrage væsentligt til de resultater, der er opnået midt i denne programmeringsperiode.

62. Kun eksistensen af ordningen for indsamling af statistiske data indgår i forhåndsbetingelsens anvendelsesområde. Ordningens effektivitet og indgivelsen af pålidelige data henhører primært under medlemsstaternes ansvar og kontrolleres af Kommissionen ved hjælp af andre midler end forhåndsbetingelser (se Kommissionens svar på punkt 44).

63. Den nuværende resultatramme er resultatet af aftalen med medlovgiverne.

a) Kommissionen finder, at omfordelingen af resultatreserven til andre prioriteter ikke er en mangel ved systemet, da finansieringen er tabt for forvalterne af den relevante prioritet eller foranstaltning, hvorfor den ikke fungerer som et incitament. Desuden øger omfordelingen af midler til prioriterede mål, der er mere effektive med hensyn til at skabe resultater, rent faktisk den samlede gennemførelse af budgettet.

b) Kommissionen mener, at den omstændighed, at det er umuligt at gennemføre finansielle sanktioner på grundlag af resultatindikatorer, ikke er en mangel ved systemet, da de finansielle sanktioner, som Kommissionen kan pålægge, i realiteten ikke kan pålægges på grundlag af resultatindikatorer, både på grund af det tidsmæssige aspekt (resultaterne kan i visse tilfælde først vurderes et godt stykke tid efter outputtet) og på grund af indvirkningen af eksterne faktorer.

65. Kommissionen mener, at landdistriktsprogrammernes rolle går langt videre end til blot at tildele forud tildelte finansielle ressourcer. Hvert program for udvikling af landdistrikterne fastsætter en strategi for, hvordan relevante EU-prioriteter for udvikling af landdistrikterne skal opfyldes gennem relevante foranstaltninger. Dette indebærer, at der gøres status over behovene i programmeringsområdet, fastlægges kvantificerede mål i overensstemmelse hermed, tildeles relevante foranstaltninger for hvert udvalgt mål og tildeles passende finansielle ressourcer til foranstaltningerne.

67. De fleste anbefalinger fra IAS (Den Interne Revisionstjeneste) er hidtil blevet gennemført fuldt ud, hvilket tyder på, at de pågældende mangler er blevet afhjulpet.

70. Det tal, som Revisionsretten nævner, udgør det samlede antal mulige kontroller. Det var dog ikke nødvendigt at udføre dem alle systematisk. Det endelige antal udførte kontroller var knyttet til indholdet af det vurderede program.

71. Kommissionen har ansvaret for gennemførelsen af forordningerne, hvorved indførelse af komplekse elementer undgås, og yderligere forenkling fremmes mest muligt.

73. Med hensyn til partnerskabsaftalen bør det tages i betragtning, at et enkelt dokument i den nuværende periode erstatter de fem nationale strategier (én for hver ESI-fond), som medlemsstaterne blev anmodet om at fremlægge.

Med hensyn til programmerne afspejler det større samlede antal sider i 2014-2020 også det større antal programmer (118 mod 94). Det er endvidere vanskeligt at sammenligne antallet af sider på grund af forskellige krav og formater i de to perioder.

74. Med hensyn til datoen for godkendelse af den retlige ramme er de nye programmer blevet påbegyndt tidligere end programmerne for 2007-2013.

76. Kommissionen gennemførelsesbestemmelser – forordning (EU) 808/2014 – kunne ikke afsluttes før vedtagelsen af de relevante basisretsakter.

Kommissionen og medlemsstaterne arbejdede samtidigt på udarbejdelsen/vurderingen af programmerne for udvikling af landdistrikterne og vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelserne.

83. I programmeringsperioden 2007-2013 gav den omstændighed, at den retlige ramme blev godkendt hurtigere end den retlige ramme for perioden 2014-2020, forvaltningsmyndighederne en vis margen til at høre Kommissionens tjenestegrene inden den formelle forelæggelse af programmerne. Den lidt længere tid til godkendelse for perioden 2014-2020 skyldes primært, at der ikke var en sådan uformel periode forud for høringen.

84. Kommissionen påskønner Revisionsrettens anerkendelse af den hurtigere godkendelsesproces for den nuværende programmeringsperiode.

I programmeringsperioden 2014-2020 var perioden fra godkendelsen af basisretsakten til godkendelsen af det sidste program for udvikling af landdistrikter 24 måneder sammenlignet med 39 måneder i programmeringsperioden 2007-2013 (se *figur 7*).

85. Se Kommissionens svar på punkt 84. I den nuværende periode kunne der ikke vedtages noget program før vedtagelsen af den pågældende partnerskabsaftale.

86. Trods den forsinkede godkendelse af de nye programmer blev kontinuiteten i gennemførelsen af landdistriktsoperationerne mellem de to programmeringsperioder og den efterfølgende støtte til landdistrikterne sikret gennem vedtagelse af overgangsbestemmelser.

Se også Kommissionens svar på punkt 85.

87. Selv om betalingerne i absolutte tal stadig er lavere end i den foregående periode, når der tages hensyn til den sene vedtagelse af lovgivningen, skrider gennemførelsen i den nuværende programmeringsperiode godt frem.

88. For alle programmer har overgangsbestemmelser sikret kontinuitet i gennemførelsen af landdistriktsoperationerne mellem de to programmeringsperioder.

90.

Første led: Til trods for den sene vedtagelse af basisretsakterne og en forsinkelse i begyndelsen af gennemførelsen udgør de årlige foranstaltninger, der tegner sig for ca. 45 % af den samlede ramme, ikke en forsinkelse, og forsinkelsen i gennemførelsen af investeringsforanstaltningerne er for nedadgående.

Andet led: Den "udvidede" årlige gennemførelsesrapport for 2017, herunder kvantificering af resultater og besvarelse af fælles evalueringsspørgsmål, vil mindske denne risiko.

Se Kommissionens fælles svar på punkt 91 og 92.

Kommissionens hvidbog om Europas fremtid, der blev offentliggjort i marts 2017, satte gang i den overordnede debat om Europa i 2025, herunder Europas økonomiske udsigter, som der er redegjort nærmere for i et oplæg om fremtiden for EU's finanser af 28. juni 2017. Den politiske proces vil blive suppleret med en gennemgang af udgiftsprogrammernes effektivitet, produktivitet og EU-merværdi. Dette vil lette forberedelsen af den næste generation af fonde og moderniseringen af EU-budgettet.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

93. I betragtning af den sene vedtagelse af basisretsakterne skrider gennemførelsen godt frem.

95. Se Kommissionens svar på punkt 10.

Flere elementer i den nye retlige ramme for udvikling af landdistrikterne har gjort politikken mere resultatorienteret. Disse omfatter bl.a. et revideret fælles overvågnings- og evalueringssystem (CMES), strengere krav til fastsættelse af mål og rapportering om fremskridtene hen imod disse mål, mere fleksibilitet i tildelingen af foranstaltningerne til de relevante politiske målsætninger, oprettelsen af en resultatreserve og indførelsen af forhåndsbetinger.

96. Kommissionen mener, at der er udfoldet store bestræbelser på at indføre elementer i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 med henblik på at tilvejebringe "et solidt grundlag for fremtidig rapportering om resultater og virkninger". Dette gjorde det muligt for Kommissionen at fokusere mere på resultatorientering og samtidig fortsat tage yderligere skridt til også at forbedre absorbering og overholdelse.

Kommissionen mener også, at det øgede fokus på performance og resultater sandsynligvis vil bidrage til bedre resultater.

98. I betragtning af den sene vedtagelse af basisretsakterne skrider gennemførelsen godt frem.

99. Lovgivningsprocessen vedrørende den fremtidige politiske ramme befinder sig på et meget tidligt stadium, og Kommissionen kan derfor ikke give konkrete tilsagn til lovgivningsforslagene for perioden efter 2020.

100. Den overordnede sammenhæng mellem partnerskabsaftalerne og programmerne for udvikling af landdistrikterne er ikke resultatet af anvendelsen af formelle procedurer, men resultatet af koordineret strategisk planlægning, som er udført af de nationale/regionale myndigheder i tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene. En sådan sammenhæng er resultatet af intensive udvekslings- og koordineringsbestræbelser på forskellige niveauer.

Anbefaling 1

a) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen og bemærker, at den ikke på nuværende tidspunkt kan fremsætte konkrete bemærkninger til lovgivningsforslag for perioden efter 2020.

Kommissionen forpligter sig dog til at analysere mulige måder til yderligere at forbedre sammenhængen mellem de individuelle programmer i forbindelse med udarbejdelsen af fremtidige lovgivningsforslag.

b) Kommissionen noterer sig, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

101. Se Kommissionens svar på punkt 73 og 96. Det bør også tages i betragtning, at den lovgivningsmæssige ramme er resultatet af den politiske proces. Kommissionen har ansvaret for gennemførelsen af forordningerne, hvorved indførelse af komplekse elementer undgås, og yderligere forenkling fremmes mest muligt.

102. I overensstemmelse med programmeringslogikken finder identifikationen af behovene sted efter en overordnet beskrivelse af den nuværende situation i programmeringsområdet og en SWOT-analyse. Beskrivelsen af strategien udvikles successivt ved hjælp af oplysninger, der er opnået på de foregående trin, oplysninger fra de tidligere evalueringer og den forudgående evaluering samt tidligere indhøstede erfaringer. Da den logik, der ligger til grund for den nuværende programmering af udviklingen af landdistrikterne, følger fokusområderne, er det uundgåeligt, at disse behov og de deraf følgende foranstaltninger også skal være fordelt på fokusområder.

Anbefaling 2

Selv om Kommissionen accepterer denne anbefaling, kan den på nuværende tidspunkt ikke give konkrete tilsagn til lovgivningsforslagene for perioden efter 2020.

Kommissionen forpligter sig imidlertid til så vidt muligt at analysere mulige måder til at forenkle strukturen og omfanget af kravene i programmeringsdokumenterne. Der er allerede blevet indledt overvejelser herom i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens meddelelse om modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik.

103. Det fælles overvågnings- og evalueringssystem er blevet væsentligt forbedret i forhold til de foregående programmeringsperioder.

Pålideligheden af de data, der indgives til Kommissionen, henhører under medlemsstaternes ansvar. Kvaliteten af de data, der indgives af medlemsstaterne i forbindelse med overvågningskrav, vurderes af Kommissionen, der træffer passende opfølgingsforanstaltninger, hvis det er relevant. Kommissionen støtter også medlemsstaternes gennem netværksaktiviteter i forbindelse med kapacitetsopbygning.

Med hensyn til fastlæggelse af fælles indikatorer er der iboende begrænsninger, som skal tages i betragtning. Det samme gælder for muligheden for at pålægge støttemodtagerne store krav vedrørende indsamling af data.

104. Resultatreserven er kun et af de elementer, der taler for et øget fokus på resultater. Det centrale aspekt af resultatorienteringen er den interventionslogik, der går igen i alle programmer, og de tilhørende output- og resultatindikatorer.

Resultatrammen er en mekanisme til overvågning af, hvorvidt gennemførelsen af de prioriterede mål er på rette spor. Resultatreserven skaber et incitament til at nå delmålene, hvilket er en nødvendig forudsætning for at opnå de ønskede resultater.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Anbefaling 4

Første afsnit: Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. Kommissionen kan på nuværende tidspunkt ikke give konkrete tilsagn til lovgivningsforslag for perioden efter 2020, men forpligter sig til at analysere mulige måder til at forbedre resultatmålingen for den fælles landbrugspolitik som helhed. Der er allerede blevet indledt overvejelser herom i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens meddelelse om modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik.

Andet afsnit: Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er begyndt at implementere den, navnlig på grundlag af aktiviteterne i evalueringsnetværket for udvikling af landdistrikter. Dets aktiviteter omfatter bl.a. workshopper for god praksis og kapacitetsopbygningsevents for de dem, der deltager i evalueringen i medlemsstaterne.

Det henhører under de nationale myndigheders kompetence at fremme nationalt samarbejde.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

105. Programmer for udvikling af landdistrikterne er strategiske dokumenter, der viser, hvordan medlemsstaterne og regionerne agter at gøre brug af finansiering fra programmerne for udvikling af landdistrikter til at tackle identificerede territoriale behov i overensstemmelse med EU's prioriteter og regler for anvendelse af den fond, der er oprettet ved den retlige ramme.

106. Kommissionen mener, at programmerne for udvikling af landdistrikterne spiller en vigtig strategisk rolle og er rygraden i opnåelsen af gode resultater.

107. Med hensyn til datoen for godkendelse af den retlige ramme blev programmerne for udvikling af landdistrikterne godkendt hurtigere end i den foregående programmeringsperiode.

Til trods for godkendelse fra 2015 har overgangsbestemmelser sikret kontinuitet i gennemførelsen af landdistriktsoperationerne mellem de to programmeringsperioder.

108. Kommissionen mener, at gennemførelsen af programmerne for udvikling af landdistrikterne generelt skrider støt frem, og at programmerne generelt er i fuld gang.

109. Løbende overvågnings-, evaluerings- og, hvor det er relevant, revisionsaktiviteter gennem hele programmeringsperioden har sikret erhvervelse af relevante oplysninger om programmernes gennemførelse. Som anerkendt af Revisionsretten (se punkt 18) byggede den lovgivningsmæssige ramme for 2014-2020 på erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder og var en reaktion på flere af dens anbefalinger.

Anbefaling 6

Første afsnit: Kommissionen accepterer anbefalingen, for så vidt den er berørt, og mener, at den allerede er i færd med at efterleve den. Kommissionens hvidbog om Europas fremtid, der blev offentliggjort i marts 2017, satte gang i den overordnede debat om Europa i 2025, herunder Europas økonomiske udsigter, som der er redegjort nærmere for i et oplæg om fremtiden for EU's finanser af 28. juni 2017. Den politiske proces vil blive suppleret med en gennemgang af udgiftsprogrammenes effektivitet, produktivitet og EU-merværdi. Dette vil lette forberedelsen af den næste generation af fonde og moderniseringen af EU-budgettet.

Andet afsnit: Kommissionen accepterer delvist anbefalingen, for så vidt den politiske proces, der er nævnt i det foregående punkt, er blevet afsluttet. Den planlagte frist for gennemførelsen afspejler denne del.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	24.2.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	5.7.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	27.9.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	7.11.2017

EU planlægger at bruge næsten 100 milliarder euro fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) til landdistriktspolitikken i perioden 2014-2020. Et af målene for EU's strategiske ramme for 2014-2020 var at sætte større fokus på resultater. Men i arbejdet på at opnå dette stødte man endnu en gang på problemet med, at planlægningen af en ny programmeringsperiode starter, før der foreligger tilstrækkelige relevante data om udgifterne og resultaterne i den foregående periode.

Vi konstaterede, at de godkendte landdistriktsprogrammer er lange og komplekse dokumenter med mangler, som mindsker potentialet til at sætte større fokus på performance og resultater. De nationale myndigheder skulle gøre en betydelig administrativ indsats for at kunne overholde de omfattende krav til indholdet. Vi konstaterede også, at landdistriktsprogrammerne på trods af Kommissionens bestræbelser ikke startede tidligere, og at afholdelsen af de planlagte udgifter begyndte langsommere, end i den foregående periode.

Vi kommer med en række anbefalinger til Europa-Parlamentet, Rådet, Europa-Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at forbedre den næste programmeringsproces.

40
1977-2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

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

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors