

Bruxelles, den 4.7.2013
COM(2013) 511 final

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS SÆRBERETNING

**"HAR FORANSTALTNINGERNE TIL DIVERSIFICERING AF ØKONOMIEN I
LANDDISTRIKTERNE GIVET MEDLEMSSTATERNE OG KOMMISSIONEN
VALUTA FOR PENGENE?"**

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS SÆRBERETNING
"HAR FORANSTALTNINGERNE TIL DIVERSIFICERING AF ØKONOMIEN I
LANDDISTRIKTERNE GIVET MEDLEMSSTATERNE OG KOMMISSIONEN VALUTA
FOR PENGENE?"

RESUMÉ

IV. Kommissionen gør opmærksom på, at de foranstaltninger, der er blevet undersøgt af Retten, er vidtrækkende.

Målene med foranstaltningerne til diversificering er ikke blot at bidrage til vækst og jobskabelse. Andre af de mål, som medlemsstaterne har opstillet i deres LDP'er, kan også opfyldes via disse foranstaltninger¹.

Kommissionen gør opmærksom på, at det tredje centrale mål for politikken for udvikling af landdistrikterne er forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og tilskyndelse til diversificering af den økonomiske aktivitet.

V. I henhold til de nuværende retlige rammer er foranstaltningernes omfang og formål bredt, hvilket giver stor fleksibilitet i gennemførelsen.

Nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmålinger. Ifølge disse principper er projektudvælgelsen, herunder opstillingen af projektudvælgelseskriterier, medlemsstaternes ansvar.

Ikke desto mindre har Kommissionen i sin overvågningsrolle flere gange insisteret på behovet for større selektivitet² og bedre målretning i gennemførelsen af foranstaltningerne.

Kommissionen er af den opfattelse, at behovene og mulighederne er beskrevet tilstrækkeligt klart til at gøre programmeringen af de undersøgte foranstaltninger hensigtsmæssig og praktisk gennemførlig, selv om den pågældende analyse i nogle tilfælde kunne have været bedre. Kommissionen mener, at formålet med de af medlemsstaterne opstillede støttekriterier ikke i sig selv er at udelukke bestemte firmaer i en økonomisk sektor fra at modtage EU-støtte. Støttekriterierne bør derimod have til formål gennem de støttede aktioner at målrette støtten bedre mod de faktiske behov i det berørte område med udgangspunkt i den strategiske programmering og SWOT-analysen. Selve lovgivningen tilgodeser allerede mikrovirksomheder, turisme i landdistrikterne og landbrugsdiversificering. For så vidt angår målretningen, er Kommissionen enig med Retten i, at målretningen af støtten skal forbedres på medlemsstatsplan.

Denne målretning kan også ske i form af detaljerede regler for støtteberettigelse, regional og sektorspecifik differentiering, differentiering af støtteintensiteten samt støtteløfter, på basis af hvilke medlemsstaterne kan foretage en første udvælgelse blandt de potentielle støttemodtagere.

Kommissionen bemærker, at de undersøgte foranstaltninger har bredere målsætninger end barriererne for beskæftigelse og vækst, men er enig i, at LDP'erne bør indeholde målbare målsætninger, som bidrager til de opstillede politikhøjde.

¹ Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006 om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013), , afsnit 3.3.

² F.eks. sendte Kommissionen navnlig på de årlige møder i starten af programmeringsperioden en skrivelse til forvaltningsmyndighederne for samtlige programmer, i hvilken den opfordrede dem til at tage højde for vigtigheden af veldefinerede udvælgelseskriterier for at sikre en effektiv gennemførelse i hele perioden. Og i 2009 blev medlemsstaterne i en anden skrivelse anmodet om at sørge for, at der blev opstillet og anvendt passende udvælgelseskriterier ved tildelingen af midler.

Da Kommissionen er klar over, at der er en række svagheder på dette område, har den foreslået, at de retlige rammer for ELFUL i den kommende programmeringsperiode 2014-2020 strammes, så der forudgående opstilles kvantificerede mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter. Programmet skal indeholde en beskrivelse af strategien og godtgøre, at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter er baseret på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering.

VI. Kravet om målretning af investeringsstøtte (artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006) blev først udtrykkeligt indført i denne programmeringsperiode for bl.a. at modvirke dødvægt og forskydning.

Der bør ydes støtte til projekter på baggrund af en vurdering af, hvorvidt projekterne bidrager til målsætningerne i LDP.

Kommissionen er enig i, at den nuværende ramme kan forbedres. Hvis der ved vurderingen af dødvægtsrisikoen udelukkende tages hensyn til støttemodtagernes finansielle kapacitet, risikerer man imidlertid at støtte ikke-levedygtige projekter og at påføre myndighederne øgede administrative omkostninger og støttemodtagerne en øget administrativ byrde.

Risikoen for overforbrug skal også tages i betragtning. Støtteintensitetssatsen bør være med til at mindske sådanne risici.

Med hensyn til den administrative byrde har Kommissionen foreslået, at de tre af Retten undersøgte foranstaltninger i den kommende programmeringsperiode 2014-2020 lægges sammen til en enkelt foranstaltning med større fokus på støttemodtagerne samt bedre støttebetingelser og udbetalingsregler, hvilket vil mindske den administrative byrde, der kan være forbundet med disse foranstaltninger. Kommissionen planlægger yderligere at mindske den administrative byrde ved at indføre forenklede omkostninger.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til (f.eks. i overvågningsudvalg og på årlige revisionsmøder) at forkorte fristen for projektgodkendelse og udbetaling til støttemodtagerne og har fået oplyst, at situationen er blevet bedre. Det er imidlertid medlemsstaternes ansvar at sikre effektive gennemførelsesmekanismer og velfungerende administrative procedurer på nationalt/regionalt plan.

VII. Kommissionen mener principielt, at CMEF³ er et egnet instrument til at overvåge og evaluere de fremskridt, der gøres med hensyn til at opfylde målsætningerne for EU's politik for udvikling af landdistrikterne, og at det har vist sig at være et kraftfuldt instrument, selv om det er stødt på visse vanskeligheder undervejs. For at afhjælpe svaghederne i de af medlemsstaterne udviklede metoder til vurdering af visse indikatorer, udarbejdede Kommissionen i 2010 en række metodologiske retningslinjer og fordelte dem til og forklarede dem for dem, der foretager evalueringen i medlemsstaterne. Der forventes nu mere pålidelige tal.

Den strategiske tilgang til udviklingen af landdistrikterne fastsættes for de enkelte medlemsstater i deres respektive nationale strategiplaner (NSP).

LDP'erne bør stemme overens med den strategiske tilgang, der fastsættes i NSP'erne, og bør sigte mod at udvikle støttemuligheder i overensstemmelse med EU-lovgivningen, som kan bidrage til opfyldelsen af EU's og medlemsstaternes strategiske prioriteter, herunder jobskabelse i landdistrikterne.

Kommissionen er i samarbejde med medlemsstaterne i færd med at udarbejde en ny version af den fælles overvågnings- og evalueringsramme for den kommende programmeringsperiode, som vil

³ CMEF – fælles overvågnings- og evalueringsramme (Common Monitoring and Evaluation Framework).

gøre det muligt for hvert enkelt LDP at vurdere fremskridt i gennemførelsen ud fra fælles opstillede målindikatorer for de for programmet valgte prioriteter og fokusområder. Udgangspunktet er en indikatorplan, som for hvert fokusområde opstiller mål og planlagte output og udgifter for de foranstaltninger, der vil blive iværksat for at opfylde programmets mål og målsætninger. Indikatorplanen repræsenterer den kvantificerede interventionslogik for hvert enkelt program mere nøjagtigt end den aktuelle stive aksestruktur.

VIII. Kommissionen bemærker, at mange af de nedenstående anbefalinger er rettet mod medlemsstaterne, og at nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmålinger.

- Når Kommissionen godkender LDP'erne, foretager den en analyse med henblik på at kontrollere, at programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med Fællesskabets strategiske retningslinjer og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser⁴.

Kommissionen bemærker, at de undersøgte foranstaltninger har bredere målsætninger end blot at afhjælpe markedssvigt med relation til barrierer for beskæftigelse og vækst, men er enig i, at LDP'erne bør indeholde målbare målsætninger, som bidrager til de opstillede politisk mål.

Da Kommissionen er bevidst om en række svagheder på dette område, har den foreslået, at de retlige rammer for ELFUL i den kommende programmeringsperiode 2014-2020 strammes, så der forudgående opstilles kvantificerede mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter. Programmet skal indeholde en beskrivelse af strategien og godtgøre, at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter er baseret på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering. Hvis et foreslået program ikke indeholder en sådan strategi og relevante mål, godkender Kommissionen det ikke.

- De undersøgte foranstaltningers omfattende rækkevidde bør anerkendes, da de ikke blot indvirker på beskæftigelsen og indkomstniveauet, men også bidrager til landdistrikternes bæredygtighed.

Kommissionen har flere gange under den nuværende programmeringsperiode insisteret på behovet for større selektivitet og er klar til yderligere at opfordre medlemsstaterne hertil.

Kommissionen undersøger anvendelsen af udvælgelseskriterier eller en tilsvarende målretningsmekanisme på sine revisionsbesøg og har i denne forbindelse afgivet adskillige bemærkninger til medlemsstaterne. Kommissionen foreslår om nødvendigt finansielle korrektioner.

Kommissionen er enig i anbefalingerne og har i forslaget⁵ til EU's politik for udvikling af landdistrikterne for programmeringsperioden 2014-2020 fastsat, at der skal opstilles udvælgelseskriterier for samtlige foranstaltninger, og at de skal sigte mod at sikre lige behandling af ansøgerne, bedre anvendelse af de finansielle ressourcer og målretning af foranstaltningerne i overensstemmelse med EU's prioriteter for udvikling af landdistrikterne. Det foreslås, at anvendelsen af udvælgelseskriterier generelt skal være obligatorisk, også i tilfælde, hvor der er tilstrækkelige midler til rådighed, med undtagelse af visse fritagne områder samt dyrerelaterede foranstaltninger.

Kommissionen er endvidere enig i, at medlemsstaternes projektudvælgelsessystem bør tage hensyn til projektkvaliteten og gøre brug af et minimumpointsystem. Kommissionen vil forelægge

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 (artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005).

⁵ Retsgrundlaget er forslaget til forordning om udvikling af landdistrikterne og artikel 49 heri samt de tilhørende gennemførelsesretsakter/delegerede retsakter. Se COM(2011) 627 final/2 af 19.10.2011.

medlemsstaterne retningslinjer for anvendelsen af støtte- og udvælgelseskriterier for den kommende programmeringsperiode.

- Kommissionen er enig i anbefalingen og er klar til at organisere udvekslingen af bedste praksis med hensyn til mindskelse af risiciene for dødvægt og forskydning sammen med medlemsstaterne.

I lovgivningen fastsættes det, at de generelle regler for statsstøtte finder anvendelse på støtte i medfør af artikel 52, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005. I disse regler fastsættes det, at udgiften er støtteberettiget fra den dato, hvor støtteansøgningen indgives. Dette krav fastsættes i reglerne for statsstøtte for at skabe det nødvendige tilskyndelseselement til at undgå dødvægt⁶. De samme regler bør finde anvendelse på samfinansierede foranstaltninger samt på separate støtteordninger meddelt under en statsstøtteordning.

Hvis der ved vurderingen af dødvægtsrisikoen udelukkende tages hensyn til støttemodtagernes finansielle kapacitet, risikerer man at støtte ikke-levedygtige projekter og at påføre myndighederne øgede administrative omkostninger og støttemodtagerne en øget administrativ byrde.

- Kommissionen ser på spørgsmålet om kontrol af omkostningernes rimelighed på sine revisionsbesøg vedrørende investeringsforanstaltninger. Den undersøger, om medlemsstaterne har oprettet effektive systemer til kontrol af omkostningernes rimelighed. I lyset af emnets kompleksitet vil Kommissionen fortsat undersøge dette spørgsmål på sine kommende revisionsbesøg. Den vil endvidere fortsætte drøftelserne med medlemsstaterne uden for rammerne af regnskabsafslutningen.

Antallet af revisionsbesøg er begrænset som følge af det begrænsede personale, der er til rådighed. Derfor fastlægges disse besøgs antal og omfang på baggrund af en risikoanalyse.

- Målsætningerne og deres mål på programplan opstilles af forvaltningsmyndigheden som led i programstrategien. På projektplan opstiller de potentielle støttemodtagere på forhånd de anslåede/forventede resultater/udfald, hvormed det pågældende projekt vil bidrage til opnåelsen af programmets målsætninger, i deres ansøgninger. Der er imidlertid altid en vis usikkerhed og eksterne faktorer, der spiller ind med hensyn til opnåelsen af de opstillede mål, så målene bør om nødvendigt kunne justeres tilsvarende.

Kommissionen er enig i anbefalingen og sørger for, at der under forberedelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme for den kommende periode, som for øjeblikket er under udarbejdelse⁷, tages hensyn til de svagheder, der er blevet konstateret i indeværende periode. Derfor vil resultatindikatorerne for den kommende programmeringsperiode snarere blive vurderet som et led i LDP-evalueringen, og der vil blive udarbejdet mere detaljerede forklarende dokumenter (datablade) for hver enkelt indikator med henblik på at undgå eventuelle uregelmæssigheder i dataindsamlingen som følge af fejlfortolkning.

Kommissionen er i samarbejde med medlemsstaterne i færd med at udarbejde en fælles overvågnings- og evalueringsramme for den kommende programmeringsperiode 2014-2020, som vil gøre det muligt for hvert enkelt LDP at vurdere fremskridt i gennemførelsen ud fra fælles opstillede målindikatorer for de for programmet valgte prioriteter og fokusområder. Udgangspunktet er en indikatorplan, som for hvert fokusområde opstiller mål og planlagte output

⁶ Artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008. I artikel 8, stk. 2, hedder det, at "Støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat".

⁷ Retsgrundlaget er forslaget til horisontal lovgivning, artikel 110, forslaget til forordning om udvikling af landdistrikterne, afsnit VII, og de tilhørende gennemførelsesretsakter/delegerede retsakter. Se COM(2011) 628 final/2 af 19.10.2011 og COM(2011) 627 final/2 af 19.10.2011.

og udgifter for de foranstaltninger, der vil blive iværksat for at opfylde programmets mål og målsætninger. Indikatorplanen repræsenterer den kvantificerede interventionslogik for hvert enkelt program mere nøjagtigt end den aktuelle stive aksestruktur.

- Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til i forskellige sammenhænge (f.eks. i overvågningsudvalgene og på årlige revisionsmøder) at forkorte fristen for projektgodkendelsesprocedurerne og udbetalingen til støttemodtagerne og har fået oplyst, at situationen er blevet bedre i den nuværende programmeringsperiode.

For den kommende programmeringsperiode 2014-2020 planlægger Kommissionen yderligere at mindske den administrative byrde ved at indføre forenklede omkostninger. Dermed vil processen med at anmode om, administrere og kontrollere refunderingen af foretagne udbetalinger blive lettere for både støttemodtagerne og forvaltningen.

INDLEDNING

3.

Betragtning 47 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 finder ligeledes anvendelse på akse 3.

Kommissionen vil gerne påpege, at betragtning 11 og artikel 4 i forordning (EF) nr. 1698/2005 definerer det tredje centrale mål for politikken for udvikling af landdistrikterne som forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og tilskyndelse til diversificering af den økonomiske aktivitet.

5.

Fællesskabets strategiske retningslinjer fastsætter derudover, at:

"I forbindelse med fremme af uddannelse, oplysning og iværksætterånd bør der især tages hensyn til kvinders, unge menneskers og ældre arbejdstageres behov".

8.

- Typiske projekter såsom rekreativ infrastruktur og infrastruktur i mindre omfang (informationscentre og opsætning af skilte ved seværdigheder), som beskrevet i artikel 55 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, er også vigtige for vurderingen af akse 3.

BEMÆRKNINGER

16. Målene med foranstaltningerne til diversificering er ikke blot at bidrage til vækst og beskæftigelse. Andre af de mål, som medlemsstaterne har opstillet i deres LDP'er, kan også opfyldes via disse foranstaltninger⁸. Derfor er analysen af situationen, for så vidt angår stærke og svage sider, en generel analyse, som dækker hele programområdet og rækker videre end blot til beskæftigelse og vækst (bilag II, punkt 3.1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006).

18. Når Kommissionen godkender LDP'erne, foretager den en analyse med henblik på at kontrollere, at programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med Fællesskabets strategiske retningslinjer og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser. Kommissionens bemærkninger er blevet sendt videre til medlemsstaterne, hvilket har medført programforbedringer. Den interventionslogik, der kendetegner de enkelte LDP'er, dækker hele et programs arkitektur og gennemførelsesmekanisme, og derfor indeholdt de enkelte LDP'er de oplysninger, der var nødvendige for at godkende dem ifølge de retlige rammer.

⁸ Se afsnit 3.3 i Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013).

Kommissionen mener, at behovene og mulighederne generelt er beskrevet tilstrækkeligt klart til at gøre programmeringen af de undersøgte foranstaltninger hensigtsmæssig og praktisk gennemførlig i hvert enkelt tilfælde.

Undersøgelsen om "Syntese af forhåndsevalueringerne af landdistriktsudviklingsprogrammerne for 2007-2013"⁹, som blev afsluttet i 2008, konkluderede, at "der gøres en betydelig indsats i medlemsstaterne for at identificere behov, og at der tages nøje hensyn til disse behov i programmeringsfasen". "Medlemsstaterne har gjort sig store anstrengelser for at udvikle deres strategier, som har været baseret på en behovsvurdering i deres respektive programområder".

I størstedelen af de forudgående rapporter på LDP-niveau fandt man et passende og strategisk valg af foranstaltninger.

Tekstboks 2 – Eksempel på et LDP, der ikke klart dokumenterer et behov for finansiering af diversificeringsforanstaltninger

I LDP'et fra Det Forenede Kongerige (England) forklares det, at de regionale/lokale myndigheder vil sætte særligt fokus på økonomisk utilstrækkelighed og økonomiske ulemper i landdistrikterne, når de sammen med deres regionale og lokale partner afgør, hvilke områder der skal afsættes midler til (punkt 5.3.1.3, afsnit 553).

19. Se svar til punkt 18.

20. Nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmagter. I henhold til disse principper er opstillingen af målsætninger på nationalt eller regionalt plan medlemsstaternes ansvar.

De retlige rammer forhindrer ikke et program i at have andre målsætninger med hensyn til rækkevidde og målbarhed. Medlemsstaterne kan altid opstille flere indikatorer end dem, der identificeres i den fælles overvågnings- og evalueringsramme, hvis dette er nødvendigt.

Kommissionen har for den kommende programmeringsperiode foreslået, at der opstilles passende mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter med udgangspunkt i fælles indikatorer, og at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter baseres på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering.

Tekstboks 3 – Eksempel på, at der blev fastsat for brede målsætninger for diversificeringsforanstaltningerne

Den Tjekkiske Republik:

Alle tre foranstaltninger tilhører den samme prioritet under akse 3 (jobskabelse og støtte til anvendelse af vedvarende energikilder) og har som sådan identiske overordnede målsætninger. For så vidt angår de enkelte foranstaltningers særpræg, illustrerer de tre foranstaltningers datablade ikke desto mindre under overskriften "foranstaltningens profil" (foranstaltningens kendetegn) arten af de projekter, der skal finansieres.

22. Lovgivningen giver plads til en bred fortolkning af støtteberettigelsen for aktiviteter og sektorer under akse 3.

Målretningen kan opnås ikke kun ved at begrænse støtteberettigelsen for aktiviteter eller økonomiske sektorer, men også gennem regional og sektorspecifik differentiering,

⁹ Undersøgelsen om "Syntese af forhåndsevalueringerne af landdistriktsudviklingsprogrammerne for 2007-2013" findes på: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm

udvælgelseskriterier, differentiering af støtteintensiteten samt støtteløfter, på basis af hvilke medlemsstaterne kan foretage en første udvælgelse blandt de potentielle støttemodtagere.

24. Se svar til punkt 18, 20 og 22.

For så vidt angår effektiviteten og produktiviteten af de af medlemsstaterne foreslåede foranstaltninger, som bidrager til vækst og jobskabelse, mener Kommissionen ikke, at de kan fastslås fuldt ud på forhånd (f.eks. den igangværende finansielle og økonomiske krises indvirkning på virksomhederne i landdistrikterne).

Vækst og jobskabelse er ikke de eneste målsætninger under akse 3 i den europæiske politik for udvikling af landdistrikterne og er ikke de eneste territoriale eller strukturelle behov, som medlemsstaterne potentielt kan identificere i deres LDP'er.

25. Se svar til punkt 22.

26. Se svar til punkt 16.

Foranstaltningerne under akse 3 gennemføres inden for rammerne af de generelle EU-statsstøtteregler. Lovgivningen pålægger ikke medlemsstaterne et lovgivningsmæssigt krav om opstilling af restriktive regler for støtteberettigelse, medmindre SWOT-analysen og behovsvurderingen kræver et sådant tiltag på nationalt eller regionalt plan.

Kommissionen vil udarbejde yderligere retningslinjer vedrørende støtte- og udvælgelseskriterier for den kommende programmeringsperiode 2014-2020.

Følgende bør tages i betragtning, for så vidt angår Rettens bemærkninger om projekters manglende støtteberettigelse:

Den Tjekkiske Republik:

Ifølge oplysninger fra de nationale myndigheder er projektet for øjeblikket under revision.

Sverige:

I artikel 54 i forordning 1698/2005 fastsættes det kun, at støtten skal gå til mikrovirksomheder, og ikke at mikrovirksomhederne skal være de eneste støttemodtagere under foranstaltningen¹⁰.

Tekstboks 4 – Brede støttekriterier førte til finansiering af projekter, som ikke vedrørte foranstaltningernes mål

Se svar til punkt 26.

Polen gennemfører foranstaltning 313 på en integreret måde med fornyelse og udvikling af landsbyer (foranstaltning 322) og bevarelse og opgradering af landdistrikternes natur- og kulturarv (foranstaltning 323). Den integrerede foranstaltning har endvidere til formål at oprette basale tjenester, herunder kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter for en landsby eller gruppe af landsbyer og dermed forbunden infrastruktur af beskedent omfang, jf. artikel 56 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

29. Se svar til punkt 20.

¹⁰ I Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne 2007-2013 fastlægges de strategiske intentioner bag den støtte, der ydes i medfør af artikel 52, litra a), punkt ii), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005. Central aktion (iv) i afsnit 3.3: "udvikling af mikrovirksomheder og håndværk, som kan bygge på traditionelle færdigheder eller tilføre nye kvalifikationer, især når de kombineres med indkøb af udstyr og med uddannelse og vejledning og derved bidrager til fremme af iværksætterånd og udvikling af den økonomiske struktur."

Ifølge nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er opstillingen af udvælgelseskriterier og den faktiske projektudvælgelse medlemsstaternes ansvar.

Kommissionen har flere gange under den nuværende programmeringsperiode insisteret på behovet for større selektivitet. F.eks. sendte Kommissionen navnlig på de årlige møder eller møderne i overvågningsudvalget i starten af programmeringsperioden en skrivelse til forvaltningsmyndighederne for samtlige programmer, i hvilken den opfordrede dem til at tage højde for vigtigheden af veldefinerede udvælgelseskriterier for at sikre en effektiv gennemførelse i hele perioden. Og i 2009 blev medlemsstaterne i en anden skrivelse anmodet om at sørge for, at der blev opstillet og anvendt passende udvælgelseskriterier ved tildelingen af midler.

I Kommissionens forslag¹¹ for den kommende programmeringsperiode fastsættes det, at der skal opstilles udvælgelseskriterier for samtlige foranstaltninger. Anvendelsen af udvælgelseskriterier skal generelt være obligatorisk, også i tilfælde, hvor der er tilstrækkelige midler til rådighed¹².

Sverige:

Sverige vedtog udvælgelseskriterier for programmet i overvågningsudvalget den 9. oktober 2007.

30. Se svar til punkt 29.

Italien (Campania): Se svar til tekstboks 5.

Tekstboks 5 – Eksempler på udvælgelsessystemer, der ikke førte til udvælgelse af relevante projekter

Italien (Campania):

Efter Rettens revision har forvaltningsmyndigheden erkendt den svaghed, der blev blotlagt med hensyn til tildelingen af point til individuelle projekter, og den reagerede øjeblikkeligt med henblik på at afhjælpe de fejl, der skete med hensyn til udvælgelsen af projekter, der blev søgt om støtte til. Det iværksatte tiltag bestod i udstedelse af klare instrukser til det personale, der var ansvarligt for at kontrollere de projekter, der blev søgt om støtte til. Det blev især gjort klart, at der ikke skulle gives point (0 point), hvis ikke udvælgelseskriterierne var opfyldt.

Frankrig (Aquitaine):

Ifølge de regionale myndigheder er investeringer, der gennemføres for at opfylde de opstillede kriterier, bl.a. inden for rammerne af det regionale program "Destination Vignobles", støtteberettigede under foranstaltning 311. Dette er i overensstemmelse med regionens overordnede strategi, som har til formål at forbedre turistfaciliteterne på vingårde ved at opfordre bestyrerne til at foretage de nødvendige investeringer for at overholde et kvalitetscharter.

Ifølge bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 kan udviklingen af eksisterende virksomheder i landdistrikterne støttes, hvis støttebetingelserne er opfyldt.

Italien (Campania):

¹¹ Retsgrundlaget er forslaget til forordning om udvikling af landdistrikterne, artikel 49, og de tilhørende gennemførelsesretsakter/delegerede retsakter.

¹² Kun i forbindelse med visse årlige eller flerårige foranstaltninger, f.eks. foranstaltninger vedrørende landbrug, miljø og klima, hvor foranstaltningerne gennemføres via standardoperationer, som skal have lige stor indvirkning på miljø eller dyrevelfærd, er anvendelsen af udvælgelseskriterier frivillig, hvis der er tilstrækkelige midler til rådighed.

Kommissionen har mindet de italienske myndigheder om, at udvælgelsesprocedurene er vigtige for at sikre, at foranstaltningernes og programmernes målsætninger opfyldes (se også svar til tekstboks 5).

Tekstboks 6 – Eksempler på ineffektive udvælgelsesprocesser

Den Tjekkiske Republik:

Kommissionen har sat spørgsmålstejn ved denne fremgangsmåde og drøftet sagen med forvaltningsmyndigheden på møder og skriftligt i starten af 2010¹³.

Italien (Campania):

Se svar til tekstboks 5 og punkt 31.

Sverige:

Ifølge forklaringerne fra det svenske landbrugsråd godkendte lensrådet løbende ansøgninger, og kun de projekter, der bidrog til opfyldelsen af programmets målsætninger og lenets prioriteter, blev godkendt. Projekternes kvalitet og deres opfyldelse af disse prioriteter blev vurderet på baggrund af forretnings- og projektplaner. Denne vurdering skal tilpasses i fremtiden.

32. De undersøgte foranstaltninger bidrager også til den bæredygtige udvikling af landdistrikterne og deres økonomiske miljø samt til at bevare eksisterende job og udvikle betingelserne for økonomisk vækst. Derudover bør der også tages højde for "kvalifikationsniveau".

Det skal bemærkes, at omkostningerne pr. job er forskellige i de forskellige regioner, medlemsstater og økonomiske sektorer, og at de ikke er det eneste kriterium for vurdering af ansøgningerne.

Omkostningerne pr. job kan være en uhensigtsmæssig indikator, f.eks. i tilfælde, hvor investeringerne dækker højteknologiske aktiviteter, hvis forvaltning kræver få menneskelige ressourcer, hvor der bevares job, hvor jobkvaliteten forbedres, eller hvor der skabes midlertidig beskæftigelse i forbindelse med investeringen.

33. Italien (Campania).

34. De af Retten oplyste varierende omkostninger pr. job (3 000 – 215 000 EUR) vedrører ikke ensartede eller identiske aktiviteter, og derfor bør de forskellige investeringstyper også tages i betragtning.

¹³ 1) Ved skrivelse af 19.3.2010 (ref. Ares(2010)148269) oplyste Kommissionen de tjekkiske myndigheder om, at den på det forberedende møde den 11.11.2009, der blev afholdt forud for overvågningsudvalgets møde den 12.11.2009, var blevet underrettet om, at udvælgelseskriterierne ikke var blevet anvendt i 2009. Dette spørgsmål blev ligeledes drøftet med de tjekkiske myndigheder på det årlige møde, der blev afholdt i februar 2010, og på det forberedende møde, der blev afholdt den 24.3.2010 forud for overvågningsudvalgets møde den 25.3.2010. Kommissionen henviste i sin skrivelse til artikel 43 i forordning 1974/2006 og artikel 71, stk. 2, i forordning 1698/2005.

2) De tjekkiske myndigheder svarede ved skrivelse af 7.4.2010, ref. Cj.10039/10-11200 (registreret af Kommissionen den 13.4.2010 med ref. Ares(2010)189115).

3) Kommissionen svarede på denne skrivelse den 17.5.2010 (ref. Ares(2010)261022). I sit svar oplyste Kommissionen følgende: "Vi forstod også på mødet i overvågningsudvalget [afholdt den 25.3.2010], at De ville sørge for, at finansieringsrammerne for fremtiden ville blive endeligt fastlagt forud for indkaldelserne af ansøgninger, og at ansøgningerne ville blive udvalgt i henhold til de opstillede kriterier. Derfor mener jeg (dvs. undertegnede repræsentant for Kommissionen), at selv om det ikke klart fremgår af Deres skrivelse, er De forpligtet af Deres udtalelse på ovenstående møde i overvågningsudvalget."

37. Kommissionen bemærker, at nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmålinger, da den fælles overvågnings- og evalueringsramme ikke angiver, hvilke supplerende indikatorer medlemsstaterne skal anvende ved evaluering og overvågning af projekter. Udvælgelsen af projekter og overvågningen af deres gennemførelse henhører under medlemsstaternes ansvarsområde.

På sine revisionsbesøg gør Kommissionen, hvad der er nødvendigt for at detektere uhensigtsmæssige fremgangsmåder, og den stiller forslag om relevante foranstaltninger desangående, herunder afhjælpning heraf.

40. Italien (Campania) og Sverige:

Se svar til tekstboks 8.

Tekstboks 8 – Eksempler på manglende proaktiv forvaltning

Den Tjekkiske Republik:

Det er rigtigt, at de tjekkiske myndigheder oprindeligt havde opstillet ganske ambitiøse jobskabes mål. På samme tid har den økonomiske/finansielle krise i høj grad lagt en dæmper på jobskabelsen. Derfor blev det den 27. september 2012, efter midtvejsevalueringen og Rettens besøg, foreslået at revidere disse mål i forbindelse med den ottende LDP-ændring, hvilket Kommissionen accepterede den 13. marts 2013.

Italien (Campania):

Ifølge de generelle regler for statsstøtte, som finder anvendelse på ELFUL's akse 3, kan tilskud på under 200 000 EUR udbetalt til en virksomhed over en periode på tre år ikke sidestilles med statsstøtte (den såkaldte de minimis-regel). Kommissionen opfordrer imidlertid medlemsstaterne til ikke at anvende en støtteintensitet på 100 % på private profitkabende projekter under denne regel.

Sverige:

Den fælles overvågnings- og evalueringsrammes resultatindikatorer fastsættes på nationalt plan. Sverige har imidlertid 21 len, som alle står over for forskellige udfordringer, behov og administrative problemer.

Det endelige mål for resultatindikatorerne vil blive vurderet på baggrund af de afsluttede projekter, hvilket betyder, at målene ofte opfyldes ret langsomt, da færdiggørelsen af et projekt kan tage flere år. Ved udgangen af 2012 var der indgået forpligtelser for omkring 76 % under akse 3, så der er sket en markant forbedring fra 2010 til 2012.

42. Se svar til punkt 29.

Kommissionen undersøger anvendelsen af udvælgelseskriterier eller en tilsvarende målretningsmekanisme på sine revisionsbesøg. Medlemsstaterne har modtaget adskillige bemærkninger i denne henseende vedrørende foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne. Kommissionen foreslår om nødvendigt finansielle korrektioner.

Den Tjekkiske Republik:

Se svar til punkt 30 og 31.

43. Se svar til punkt 42.

Den Tjekkiske Republik:

Kommissionen har under udøvelsen af sine beføjelser og sit ansvar iværksat de nødvendige tiltag for at sikre, at de tjekkiske mål nu er mere hensigtsmæssige.

På de årlige overvågningsmøder i 2011 og 2012¹⁴ påpegede Kommissionen ubalancen mellem opfyldelsen af målene for outputindikatorerne og de afsatte beløb, og den gentog, at indikatorerne kun kan justeres, hvis intet andet tiltag kan sikre, at målene nås. Kommissionen understregede, at jobskabende projekter skal prioriteres.

Kommissionen accepterede en nedjustering af målene for skabte bruttojob, da det viste sig, at de oprindelige mål var mere ambitiøse end realistiske, og at sådanne mål som følge af den økonomiske og finansielle krise ikke ville kunne nås.

50. Påvisning af den økonomiske levedygtighed for virksomheder, der har modtaget investeringsstøtte, er ikke et krav i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005. Derudover kræver den administrative kontrol af ansøgninger, der fremgår af artikel 24, stk. 2, i forordning (EF) nr. 65/2011, ikke, at medlemsstaterne fastslår, at projekterne er økonomisk levedygtige.

Kravet er, at behovene skal identificeres i LDP i forbindelse med SWOT-analysen af det berørte område, og at støtten dermed skal målrettes i henhold til de konstaterede territoriale behov og strukturelle svagheder.

Tekstboks 9 – Kontrol af levedygtighed: Eksempler på god praksis og svagheder

Frankrig (Aquitaine):

Kommissionen vil følge op på denne sag.

52. Kravet om målretning af investeringsstøtte (artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006) blev udtrykkeligt indført i denne programmeringsperiode, bl.a. for at modvirke dødvægt og forskydning.

Tekstboks 10 – En potentiel positiv effekt, som gik tabt i praksis

Italien (Campania):

Det er forvaltningsmyndighedens ansvar at sikre et rimeligt forhold mellem de investeringer (der bidrager til opnåelse af miljømæssige fordele), som modtager støtte, og de point, der tildeles i henhold til udvælgelseskriterierne.

53. Lovgivningen indeholdt ingen bestemmelser om en forudgående vurdering af, hvorvidt ansøgerne havde behov for tilskud. Kravet er, at behovene skal identificeres i LDP i forbindelse med SWOT-analysen af det berørte område, og at støtten dermed skal målrettes i henhold til de konstaterede territoriale behov og strukturelle svagheder.

Vurderingen af risikoen for dødvægt er kompleks og bør være indeholdt i programevalueringen.

55. I forbindelse med akse 3-foranstaltningerne under ELFUL fastsatte lovgivningen, at de generelle regler for statsstøtte finder anvendelse på støtte i medfør af artikel 52 i forordning (EF) nr. 1698/2005 og på Leader i forbindelse med akse 3. I disse regler fastsættes det, at udgiften er støtteberettiget fra den dato, hvor støtteansøgningen indgives. Dette krav fastsættes i reglerne for statsstøtte for at skabe det nødvendige tilskyndelseselement¹⁵. De samme regler bør finde anvendelse på samfinansierede foranstaltninger samt på separate støtteordninger meddelt under en statsstøtteordning.

¹⁴ I forbindelse med foranstaltning 311 (kode i den tjekkiske politik for udvikling af landdistrikterne: III.1.1 "Diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter") og foranstaltning 313 (kode i den tjekkiske politik for udvikling af landdistrikterne: III.1.3 "Fremme af turismen").

¹⁵ Artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008. I stk. 2 hedder det, at "Støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat".

Derudover bør der ydes støtte til projekter på baggrund af en vurdering af, hvorvidt projekterne bidrager til målsætningerne i LDP.

Hvis der ved vurderingen af dødvægtsrisikoen udelukkende tages hensyn til støttemodtagernes finansielle kapacitet, risikerer man at støtte ikke-levedygtige projekter og at påføre myndighederne øgede administrative omkostninger og støttemodtagerne en øget administrativ byrde.

Kommissionen opfordrer imidlertid medlemsstaterne til at anvende systemer, der mindsker risikoen for dødvægt.

57. Se svar til punkt 53 og 83.

58. Kommissionen mener, at hvis investeringsstøtten virkelig er målrettet (ved anvendelse af bl.a. støtte- og udvælgelseskriterier og differentiering af støttesatserne) og baseret på klart identificerede huller/behov¹⁶, er risikoen for dødvægt og forskydning minimal. Måretningen af investeringsstøtten (artikel 43) blev indført i denne programmeringsperiode netop for at begrænse dødvægt og forskydning, som er blevet identificeret under tidligere evalueringer.

Kommissionen mener ikke, at et tilskud, som sætter en støttemodtager i stand til at øge sin markedsandel på bekostning af en konkurrent, nødvendigvis er økonomisk ineffektivt. Støtten kan f.eks. have udmøntet sig i mere effektive (økonomisk og/eller miljømæssigt) virksomheder, som kan bidrage til den overordnede udvikling af økonomien i landdistrikterne.

59. Kommissionen mener, at foranstaltningerne under akse 3 er udformet, så de sikrer en passende støtte til mangfoldigheden i landdistrikterne, som fastlagt i LDP'erne i henhold til NSP'erne (se også svar til punkt 18). Den forudgående analyse af de sektorer, der er egnede til landbrugsdiversificering, kunne hjælpe potentielle støttemodtagere med at udvikle nicheprodukter og -tjenester. Den støtte, der tildeles via akse 3-foranstaltninger, har til formål at stimulere den lokale udvikling med henblik på at overvinde de forholdsvis negative økonomiske forhold, der hersker i mange landdistrikter. Den støtte, der ydes til dårligt stillede landdistrikter, er udformet således, at den sikrer bedre leveforhold ved at tilfredsstille identificerede behov i forbindelse med den lokale udvikling og forbedre den eksisterende socioøkonomiske situation.

Se også svar til punkt 58.

Forskydningsmålingen bør omfatte mange faktorer og skal helst ske på projektniveau.

61. Nogle medlemsstater befinder sig i en udviklingsfase for deres landdistrikter, hvor hensyntagen til mætningspunkt, overforsyning og forskydning ikke er relevant, da de økonomiske aktiviteter generelt mangler eller er yderst utilstrækkelige. Derfor virker det i disse tilfælde mere hensigtsmæssigt at evaluere forskydningen i forbindelse med den efterfølgende evaluering.

Det forhold, at projektudvælgelsen i nogle af de undersøgte tilfælde sker på lokalt plan, burde normalt være med til at begrænse forskydningen, da denne bedst måles på projektniveau.

62. Se svar til punkt 83.

En forskydningsanalyse skal være grundig og detaljeret. Dens resultater skal ikke automatisk udmønte sig i et forsvar af nationale/regionale/lokale monopollignende situationer, og den bør i højere grad have til formål at stimulere den sunde konkurrence mellem virksomheder med ensartede aktiviteter for at tilbyde de potentielle forbrugere produkter/tjenester/aktiviteter af høj kvalitet. I denne forbindelse bør der lægges vægt på kvaliteten af de af konkurrenterne leverede produkter eller tjenester, priserne, de udviklingsstrategier, der er blevet fulgt eller følges, nye investeringer

¹⁶ Artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

hos konkurrenterne, strukturtyper og organisatoriske og ledelsesmæssige anliggender osv., inden det konkluderes, at der har fundet en forskydning sted.

Tekstboks 12 – Eksempel på en risiko for forskydning

Se svar til punkt 83.

Sverige:

Se svar til punkt 62.

Virksomhedsudvikling og investeringer i fysisk udvikling sker ofte i etaper. Iværksætterånd og sund konkurrence bør ikke straffes, og kunderne bør ikke stå uden valgmuligheder, når de træffer beslutninger. Virksomhederne bør derfor kunne indføre innovative idéer vedrørende deres bæredygtighed og konkurrenceevne på mellemlang og lang sigt, herunder deres udvidelse. Ofte sker en sådan udvidelse i etaper og ikke på en gang.

63. Ifølge nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning henhører projektudvælgelsen under medlemsstaternes ansvarsområde, og Kommissionen kan ikke på forhånd vurdere rimeligheden af individuelle projekters omkostninger.

65. Kommissionen bekræfter, at den har pålagt Frankrig en finansiel korrektion for svagheder i forbindelse med kontrollen af omkostningernes rimelighed, der blev påvist i en region i Frankrig, hvor de pågældende foranstaltninger var 121 og 323. Derudover fandt Kommissionens tjenestegrene på et besøg i 2013 tilsvarende svagheder i en anden fransk region, som for øjeblikket drøftes med de franske myndigheder inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren.

66. Efter Rettens revision iværksatte de regionale myndigheder tiltag til forbedring af kontrollen af omkostningernes rimelighed i forbindelse med kontrol på stedet (nye tjeklister).

Som de tjekkiske myndigheder svarede, er der en række positive elementer (priskataloger for bygge- og anlægsprojekter, omkostningsbegrænsninger for vedvarende energiprojekter).

Tekstboks 13 – Eksempler på svage regler og kontroller samt god praksis konstateret i medlemsstaterne

Sverige:

Omkostningernes rimelighed vurderes ikke nødvendigvis med udgangspunkt i en sammenligning af tilbud, men kan også vurderes på andre måder, f.eks. ved hjælp af referenceomkostninger (artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning 65/2011). Kommissionen vil undersøge dette aspekt.

Italien (Campania):

I det af Retten nævnte tilfælde er de salærer, der blev opfattet som overdrevne i forhold til den ydede rådgivning, i overensstemmelse med retningslinjerne fra den faglige sammenslutning og de nationale bestemmelser om generalomkostningers rimelighed. Den regionale myndighed har angivet, at denne betaling dækkede en række forskellige konsulenttydelser. Kommissionen vil følge op på denne sag.

67. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til (f.eks. i overvågningsudvalg og på årlige revisionsmøder) at forkorte fristen for projektgodkendelse og udbetaling til støttemodtagerne og har fået oplyst, at situationen er blevet bedre. Det er imidlertid medlemsstaternes ansvar at sikre effektive gennemførelsesmekanismer og velfungerende administrative procedurer på nationalt/regionalt plan.

68. Se svar til punkt 67.

Tekstboks 14 – Et system, der mindsker byrden på ansøgerne, og et, der ikke gør

Polen:

Problemerne med gennemførelsen af foranstaltning 312 i Polen er tidligere blevet drøftet med Kommissionens tjenestegrene på overvågningsudvalgets møder og på de årlige revisionsmøder.

69. Se svar til punkt 67.

Kommissionen har fået oplyst, at der siden er blevet iværksat tiltag for at mindske behandlingstiden i den af Retten nævnte medlemsstat.

Sverige:

Gennemførelsen af akse 3-foranstaltninger er blevet drøftet regelmæssigt på overvågningsudvalgenes møder og på de årlige revisionsmøder. I efteråret 2012 fastsatte forvaltningsmyndigheden en maksimumfrist for behandlingen af ansøgninger (fire måneder) samt for behandlingen af betalingsanmodninger (90 dage).

Tekstboks 15 – Betalingssystemer kan være en hjælp eller en hindring for støttemodtagerne

Italien (Campania):

Som understreget af de regionale myndigheder er proceduren for tildeling af forskudsbetaling til støttemodtagerne og for frigivelse af den forsikringspolice, der garanterer det beløb, støttemodtagerne anmoder om i forskudsbetaling, blevet revideret af betalingsorganet (AGEA).

71. For den kommende programmeringsperiode 2014-2020 planlægger Kommissionen yderligere at mindske den administrative byrde ved at indføre forenklede omkostninger. Dermed vil processen med at anmode om, administrere og kontrollere refunderingen af foretagne udbetalinger blive lettere for både støttemodtagerne og forvaltningen.

72. Med henblik på at måle effektiviteten og produktiviteten af udgifterne til udvikling af landdistrikterne blev den fælles overvågnings- og evalueringsramme oprettet i 2006, og medlemsstaterne blev anmodet om at opstille relevante mål og forventede outputindikatorer for hver enkelt foranstaltning programmeret under ELFUL for programmeringsperioden 2007-2013.

74. Kommissionen har flere gange behandlet spørgsmålet om indikatorernes pålidelighed i forbindelse med gennemgangen af årsrapporterne, på de årlige revisionsmøder og på møderne i overvågningsudvalgene.

For at opstille resultatindikatorer såsom "stigning i bruttoværditilvækst (BVT)" er medlemsstaterne blevet opfordret¹⁷ til at indsamle relevante oplysninger om BVT fra de støttemodtagende virksomheder, når ansøgningen godkendes og to år efter investeringens afslutning med henblik på i videst muligt omfang at integrere investeringernes virkninger på lang sigt.

Ved udarbejdelsen af overvågnings- og evalueringsystemet for den kommende programmeringsperiode 2014-2020 tages der højde for de i indeværende periode konstaterede svagheder. Indikatorerne vil derfor i højere grad blive vurderet som et led i LDP-evalueringen, og der vil blive udarbejdet mere detaljerede forklarende dokumenter (datablade) for hver enkelt indikator med henblik på at undgå eventuelle uregelmæssigheder i dataindsamlingen som følge af fejlfortolkning.

76. Se svar til punkt 74.

Tekstboks 16 – Målsætningerne var så generelle, at øget biodiversitet blev accepteret som målsætning for en kagebutik

¹⁷ Arbejdsdokument indeholdende retningslinjer for medlemsstaterne vedrørende resultatindikatoren "stigning i bruttoværditilvækst": http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD

Kommissionen vil anmode den regionale myndighed om yderligere oplysninger om dette punkt.

77. Se svar til punkt 74.

I overensstemmelse med nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning beskriver retningslinjerne for den fælles overvågnings- og evalueringsramme generelt overvågnings- og evalueringsopgaverne, men de giver også medlemsstaterne en vis grad af fleksibilitet med hensyn til, hvordan overvågningen og evalueringen gennemføres. Medlemsstaterne skal finde den rette balance og sikre data af god kvalitet, hvor omkostningerne i forbindelse med overvågningsprocedurerne er acceptable.

Tekstboks 17 – Eksempler på uoverensstemmelser i de overvågningsdata, der blev indsamlet af medlemsstaterne

Se svar til punkt 74.

79. Se svar til punkt 74 og 83.

80. Italien (Campania):

De regionale myndigheder mener, at de undersøgte projekter er relevante for foranstaltningernes målsætninger og bidrager til at nå de overordnede mål for akse 3 med hensyn til diversificering af landbrugsaktiviteter til ikke-landbrugsaktiviteter. Dette er ligeledes tilfældet med det af Retten nævnte projekt 2 og 3. For så vidt angår projekt 3, hævdede de regionale myndigheder, at renoveringen af den ydre gårdsplads hænger sammen med diversificeringsprojekterne "fattoria didattica", da den er afgørende for at sikre en passende adgang til gården.

Kommissionen vil undersøge denne sag.

82. Det er vanskeligt at vurdere en stigning i bruttoværditilvæksten, da støttemodtagerne ofte skal bruge lidt tid på at stabilisere deres nye eller udvidede økonomiske aktivitet. Korte frister mellem projektgennemførelsen og vurderingstidspunktet kan udmønte sig i en undervurdering af BVT-stigningen. Derudover bør investeringstypen tages i betragtning, da nogle investeringer ikke nødvendigvis giver en øjeblikkelig eller direkte BVT-stigning (f.eks. opsætning af skilte, informationscentre, markedsføringsundersøgelser osv.).

83. Vurderingen af dødvægt og forskydning kan bedre foretages i evalueringsfasen.

Med hensyn til dødvægt og de 20 projekter, som Retten har markeret med en "klar" indikation på dødvægt i bilag II, fastsættes det i EU-lovgivningen, at de generelle regler for statsstøtte finder anvendelse på støtte ydet i medfør af artikel 52 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 samt på Leader i forbindelse med akse 3. I disse regler fastsættes det, at udgiften er støtteberettiget fra den dato, hvor støtteansøgningen indgives. Dette krav fastsættes i reglerne for statsstøtte for at skabe det nødvendige tilskyndelseselement¹⁸. De samme regler bør finde anvendelse på samfinansierede foranstaltninger samt på separate støtteordninger meddelt under den generelle statsstøtteordning.

Se også svar til punkt 52, 53 og 55.

Med hensyn til forskydning, se svar til punkt 58, 59, 61, 62 og tekstboks 12.

De økonomiske forhold ændrer sig med tiden, og især da den økonomiske og finansielle krise satte ind i 2008-2009. Det er derfor muligt, at på forhånd fastsatte forventninger ikke opfyldes fuldt ud i

¹⁸ Artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008. I stk. 2 hedder det, at "Støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat".

løbet af projektets gennemførelse. Derudover kan projekter, der sigter mod bæredygtighed på mellemlang eller lang sigt, nå disse indikatorer på et senere tidspunkt (og ikke umiddelbart efter at investeringen foretages).

84. Kommissionen mener, at bevarelsen af eksisterende job ved at yde støtte til eksisterende virksomheder er en afgørende værditilvækst under ELFUL sammen med skabelsen af midlertidige job, der er knyttet til gennemførelsen af investeringsprojekter inden for visse områder (f.eks. bygge- og anlægsaktiviteter). Den periode på fem år, hvor aktiviteterne skal opretholdes, sikrer endvidere, at der er en vis bevarelsesfaktor forbundet med alle de støttede projekter.

Der er ganske rigtigt ikke opstillet nogen indikator for f.eks. "Antal bevarede job", men forvaltningsmyndighederne opmuntres til at opstille supplerende indikatorer, som er relevante for deres LDP'er. Der henvises til, at der allerede nu findes talrige fælles indikatorer, og mange medlemsstater har anmodet om, at den fælles overvågnings- og evalueringsrammes indikatorer forenkles og indskrænkes i den kommende programmeringsperiode.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

86. I henhold til EU's nuværende retlige rammer er foranstaltningernes rækkevidde og formål bredt, hvilket giver stor fleksibilitet i gennemførelsen.

Når Kommissionen godkender LDP'erne, foretager den en analyse med henblik på at kontrollere, at programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med Fællesskabets strategiske retningslinjer og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser¹⁹.

Kommissionen er af den opfattelse, at behovene og mulighederne er beskrevet tilstrækkeligt klart til at gøre programmeringen af de undersøgte foranstaltninger hensigtsmæssig og praktisk gennemførlig, selv om den pågældende analyse i nogle tilfælde kunne have været bedre.

Ifølge nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er opstillingen af udvælgelseskriterier og projektudvælgelsen medlemsstaternes ansvar. Kommissionen spiller ikke nogen rolle i forbindelse med den løbende projektudvælgelse.

De indhøstede erfaringer vil dog blive taget i betragtning i den kommende programmeringsperiode 2014-2020, navnlig i form af retningslinjer under programmeringsprocessen.

Kommissionen har endvidere for den kommende programmeringsperiode 2014-2020 foreslået, at de tre foranstaltninger lægges sammen til en enkelt foranstaltning med større fokus på støttemodtagerne, bedre støttebetingelser og udbetalingsregler, hvilket vil mindske den administrative byrde, der kan være forbundet med disse foranstaltninger. Lovgiverne vil fastsætte den endelige rækkevidde for denne ene foreslåede nye foranstaltning.

87. Akse 3-foranstaltninger spiller en rolle med hensyn til at bevare virksomheder og arbejdspladser samt skabe gunstige betingelser for bæredygtig vækst i landdistrikterne.

Kommissionen har i sin overvågningsrolle gennem hele programmeringsperioden insisteret på behovet for større selektivitet²⁰ og målretning i gennemførelsen af foranstaltningerne.

¹⁹ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 (artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005).

²⁰ F.eks. sendte Kommissionen navnlig på de årlige møder i starten af programmeringsperioden en skrivelse til forvaltningsmyndighederne for samtlige programmer, i hvilken den opfordrede dem til at tage højde for vigtigheden af veldefinerede udvælgelseskriterier for at sikre en effektiv gennemførelse i hele perioden. Og i 2009 blev medlemsstaterne i en anden skrivelse anmodet om at sørge for, at der blev opstillet og anvendt passende udvælgelseskriterier ved tildelingen af midler.

Kommissionen undersøger anvendelsen af udvælgelseskriterier eller en tilsvarende målretningsmekanisme på sine revisionsbesøg. Medlemsstaterne har modtaget adskillige bemærkninger i denne henseende vedrørende flere foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. Kommissionen foreslår om nødvendigt finansielle korrektioner.

88. Målretningen af investeringsstøtte (artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006) blev først udtrykkeligt indført i denne programmeringsperiode for bl.a. at modvirke dødvægt og forskydning.

Der bør ydes støtte til projekter på baggrund af en vurdering af, hvorvidt projekterne bidrager til målsætningerne i LDP.

Se svar til punkt 55.

Risikoen for overforbrug skal også tages i betragtning. Støtteintensitetssatsen bør være med til at mindske sådanne risici.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til (f.eks. i overvågningsudvalg og på årlige revisionsmøder) at forkorte fristen for projektgodkendelse og udbetaling til støttemodtagerne og har fået oplyst, at situationen er blevet bedre. Det er imidlertid medlemsstaternes ansvar at sikre effektive gennemførelsesmekanismer og velfungerende administrative procedurer på nationalt/regionalt plan.

Kommissionen har foreslået, at de tre af Retten undersøgte foranstaltninger i den kommende programmeringsperiode 2014-2020 lægges sammen til en enkelt foranstaltning med større fokus på støttemodtagerne samt bedre støttebetingelser og udbetalingsregler, hvilket vil mindske den administrative byrde, der kan være forbundet med disse foranstaltninger. Kommissionen planlægger yderligere at mindske den administrative byrde ved at indføre forenklede omkostninger. Dermed vil processen med at anmode om, administrere og kontrollere refunderingen af foretagne udbetalinger blive lettere for både støttemodtagerne og forvaltningen.

90. For så vidt angår målsætningerne i den nuværende periode, skal medlemsstaterne identificere begrundelsen for interventionen, målsætningerne, rækkevidden og tiltagene. Derudover skal der foreligge dokumentation for, at støtten til investeringsforanstaltninger rettes mod klart definerede målsætninger, der afspejler de konstaterede territoriale behov og strukturelle ulemper (artikel 43 og bilag II i forordning (EF) nr. 1974).

Når Kommissionen godkender LDP'erne, foretager den en analyse med henblik på at kontrollere, at programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med Fællesskabets strategiske retningslinjer²¹ og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser²².

Kommissionen er bevidst om visse svagheder i målbarheden og har for den kommende programmeringsperiode foreslået, at der opstilles passende mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter med udgangspunkt i fælles indikatorer, og at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter baseres på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering.

Anbefaling 1

²¹ Rådets afgørelse af 20. februar 2006 om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013), 2006/144/EF.

²² Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 (artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005).

Nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmålinger.

Når Kommissionen godkender LDP'erne, foretager den en analyse med henblik på at kontrollere, at programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med Fællesskabets strategiske retningslinjer og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser²³.

Kommissionen bemærker, at de undersøgte foranstaltninger har bredere målsætninger end blot at afhjælpe markedssvigt med relation til barrierer for beskæftigelse og vækst, men er enig i, at LDP'erne bør indeholde målbare målsætninger, som bidrager til de opstillede politikmål.

Da Kommissionen er bevidst om en række svagheder på dette område, har den foreslået, at de retlige rammer for ELFUL i den kommende programmeringsperiode 2014-2020 strammes, så der forudgående opstilles kvantificerede mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter. Programmet skal indeholde en beskrivelse af strategien og godtgøre, at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter er baseret på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering. Hvis et foreslået program ikke indeholder en sådan strategi og relevante mål, godkender Kommissionen det ikke.

91. Nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmålinger. EU's vedtagne retlige ramme er bred og fleksibel, og indskrænkningen af støtten til visse aktiviteter og udvælgelsen og godkendelsen af projekter henhører under medlemsstaternes ansvarsområde.

Kommissionen mener, at den fortsat bør fastsætte de grundlæggende støttebetingelser på EU-plan, men at der bør opstilles mere detaljerede støttebetingelser og udvælgelseskriterier i de enkelte LDP'er. Den mener, at dens forslag til en politik for udvikling af landdistrikterne efter 2013 følger denne tilgang, men den vil udarbejde supplerende retningslinjer om dette emne.

92. Kommissionen mener, at gennemførelsen af programmerne blev bedre i løbet af programmeringsperioden.

Da Kommissionen er bevidst om visse problemer inden for dette område, har den i sit forslag til en ny EU-politik for udvikling af landdistrikterne for den kommende programmeringsperiode 2014-2020 indført et specifikt ufravigeligt krav med hensyn til opstillingen og anvendelsen af udvælgelseskriterier (med undtagelse af visse fritagne områder eller dyrerelaterede foranstaltninger, for hvilke en sådan obligatorisk anvendelse ikke er hensigtsmæssig).

Anbefaling 2

De undersøgte foranstaltningers omfattende rækkevidde bør anerkendes, da de ikke blot indvirker på beskæftigelsen og indkomstniveauet, men også bidrager til landdistrikternes bæredygtighed.

Kommissionen har flere gange under den nuværende programmeringsperiode insisteret på behovet for større selektivitet og er klar til yderligere at opfordre medlemsstaterne hertil.

Kommissionen undersøger anvendelsen af udvælgelseskriterier eller en tilsvarende målretningsmekanisme på sine revisionsbesøg og har i denne forbindelse afgivet adskillige bemærkninger til medlemsstaterne. Kommissionen foreslår om nødvendigt finansielle korrektioner.

Kommissionen er enig i anbefalingen og har i forslaget til EU's politik for udvikling af landdistrikterne for programmeringsperioden 2014-2020 fastsat, at der skal opstilles

²³ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 (artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005).

udvælgelseskriterier for samtlige foranstaltninger, og at de skal sigte mod at sikre lige behandling af ansøgerne, bedre anvendelse af de finansielle ressourcer og målretning af foranstaltningerne i overensstemmelse med EU's prioriteter for udvikling af landdistrikterne. Det foreslås, at anvendelsen af udvælgelseskriterier generelt skal være obligatorisk, også i tilfælde, hvor der er tilstrækkelige midler til rådighed, med undtagelse af visse fritagne områder og dyrerelaterede foranstaltninger²⁴.

Kommissionen er endvidere enig i, at medlemsstaternes projektudvælgelsessystem bør tage hensyn til projektkvaliteten og gøre brug af et minimumpointsystem. Kommissionen vil forelægge medlemsstaterne retningslinjer for anvendelsen af støtte- og udvælgelseskriterier for den kommende programmeringsperiode.

93. Lovgivningen indeholdt ingen bestemmelser om en forudgående vurdering af, hvorvidt ansøgerne havde behov for tilskud. Kravet er, at behovene skal identificeres i LDP i forbindelse med SWOT-analysen af det berørte område, og at støtten dermed skal målrettes i henhold til de konstaterede territoriale behov og strukturelle svagheder.

Derfor mener Kommissionen ikke, at det at spørge støttemodtageren, om han har brug for tilskuddet, er et egnet middel til at vurdere dødvægtsrisikoen. Vurderingen af risikoen for dødvægt er mere kompleks end som så og bør være indeholdt i programevalueringen.

Kommissionen mener, at hvis investeringsstøtten virkelig er målrettet (ved anvendelse af bl.a. støtte- og udvælgelseskriterier og differentiering af støttesatserne) og baseret på klart identificerede huller/behov, er risikoen for dødvægt og forskydning minimal. Målretningen af investeringsstøtten (artikel 43 i forordning 1974/2006) blev indført i denne programmeringsperiode netop for at begrænse dødvægt og forskydning, som er blevet identificeret under tidligere evalueringer.

Med hensyn til forskydning mener Kommissionen ikke, at et tilskud, som sætter en støttemodtager i stand til at øge sin markedsandel på bekostning af en konkurrent, nødvendigvis er økonomisk ineffektivt. Støtten kan f.eks. have udmøntet sig i mere effektive (økonomisk og/eller miljømæssigt) virksomheder, som kan bidrage til den overordnede udvikling af økonomien i landdistrikterne.

Kommissionen har i det lovgivningsmæssige forslag for den kommende programmeringsperiode indført krav om, at der skal tages hensyn til specifikke behov som følge af specifikke forhold på regionalt eller subregionalt plan, og at disse skal tilgodeses ved hjælp af hensigtsmæssigt udformede kombinationer af foranstaltninger eller tematiske delprogrammer.

Kommissionen har endvidere foreslået, at der opstilles passende mål for hvert enkelt fokusområde inden for EU's prioriteter med udgangspunkt i fælles resultatindikatorer, og at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter baseres på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering.

Anbefaling 3

Kommissionen er enig i anbefalingen og er klar til at organisere udvekslingen af bedste praksis med hensyn til mindskelse af risiciene for dødvægt og forskydning sammen med medlemsstaterne.

I lovgivningen fastsættes det, at de generelle regler for statsstøtte finder anvendelse på støtte i medfør af artikel 52, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005. I disse regler fastsættes det, at udgiften er støtteberettiget fra den dato, hvor støtteansøgningen indgives. Dette krav fastsættes i

²⁴ Retsgrundlaget er forslaget til forordning om udvikling af landdistrikterne og dets artikel 49 samt de tilhørende gennemførelsesretsakter/delegerede retsakter. Se COM(2011) 627 final/2 af 19.10.2011.

reglerne for statsstøtte for at skabe det nødvendige tilskyndelselement til at undgå dødvægt²⁵. De samme regler bør finde anvendelse på samfinansierede foranstaltninger samt på separate støtteordninger meddelt under en statsstøtteordning.

Hvis der ved vurderingen af dødvægtsrisikoen udelukkende tages hensyn til støttemodtagernes finansielle kapacitet, risikerer man at støtte ikke-levedygtige projekter og at påføre myndighederne øgede administrative omkostninger og støttemodtagerne en øget administrativ byrde.

94. Risikoen for overforbrug skal også tages i betragtning. Støtteintensitetssatsen bør være med til at mindske sådanne risici.

Anbefaling 4

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet mod medlemsstaterne, og at nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning tillægger medlemsstaterne og regionerne omfattende skønsmagbeføjelser.

Kommissionen ser på spørgsmålet om kontrol af omkostningernes rimelighed på sine revisionsbesøg vedrørende investeringsforanstaltninger. Den undersøger, om medlemsstaterne har oprettet effektive systemer til kontrol af omkostningernes rimelighed. I lyset af emnets kompleksitet vil Kommissionen fortsat undersøge dette spørgsmål på sine kommende revisionsbesøg. Den vil endvidere fortsætte drøftelserne med medlemsstaterne uden for rammerne af regnskabsafslutningen.

Antallet af revisionsbesøg er begrænset som følge af det begrænsede personale, der er til rådighed. Derfor fastlægges disse besøgs antal og omfang på baggrund af en risikoanalyse.

95. Ved forberedelsen af overvågnings- og evalueringssystemet for den kommende periode tages der hensyn til svagheder konstateret i løbet af indeværende periode. I praksis har det været vanskeligt for forvaltningsmyndighederne at indsamle de nødvendige data og foretage den påkrævede analyse med henblik på at fastsætte værdier for denne type resultatindikatorer (BVT osv.) som led i deres regelmæssige årlige overvågningsaktiviteter. Derfor vil resultatindikatorerne for den kommende programmeringsperiode snarere blive vurderet som et led i LDP-evalueringen, og der vil blive udarbejdet mere detaljerede forklarende dokumenter (datablade) for hver enkelt indikator med henblik på at undgå eventuelle uregelmæssigheder i dataindsamlingen som følge af fejlfortolkning.

Indsamlingen af oplysninger og overvågningen af projektgennemførelsen henhører under medlemsstaternes ansvarsområde, og det kan ikke pålægges Kommissionen at forvalte denne proces aktivt, da dette er i modstrid med nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning.

Anbefaling 5

Målsætningerne og deres mål på programplan opstilles af forvaltningsmyndigheden som led i programstrategien. På projektplan opstiller de potentielle støttemodtagere på forhånd de anslåede/forventede resultater/udfald, hvormed det pågældende projekt vil bidrage til opnåelsen af programmets målsætninger, i deres ansøgninger. Der er imidlertid altid en vis usikkerhed og eksterne faktorer, der spiller ind med hensyn til opnåelsen af de opstillede mål, så målene bør om nødvendigt kunne justeres tilsvarende.

Kommissionen er enig i anbefalingen og sørger for, at der under forberedelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme for den kommende periode, som for øjeblikket er under

²⁵ Artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008. I stk. 2 hedder det, at "Støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat".

udarbejdelse²⁶, tages hensyn til de svagheder, der er blevet konstateret i indeværende periode. Derfor vil resultatindikatorerne for den kommende programmeringsperiode snarere blive vurderet som et led i LDP-evalueringen, og der vil blive udarbejdet mere detaljerede forklarende dokumenter (datablade) for hver enkelt indikator med henblik på at undgå eventuelle uregelmæssigheder i dataindsamlingen som følge af fejlfortolkning.

Kommissionen er i samarbejde med medlemsstaterne i færd med at udarbejde en fælles overvågnings- og evalueringsramme for den kommende programmeringsperiode 2014-2020, som vil gøre det muligt for hvert enkelt LDP at vurdere fremskridt i gennemførelsen ud fra fælles opstillede målindikatorer for de for programmet valgte prioriteter og fokusområder. Udgangspunktet er en indikatorplan, som for hvert fokusområde opstiller mål og planlagte output og udgifter for de foranstaltninger, der vil blive iværksat for at opfylde programmets mål og målsætninger. Indikatorplanen repræsenterer den kvantificerede interventionslogik for hvert enkelt program mere nøjagtigt end den aktuelle stive aksestruktur.

Anbefaling 6

Ifølge nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er det medlemsstaternes ansvar at sikre effektive gennemførelsesmekanismer og velfungerende administrative procedurer på nationalt/regionalt plan.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til i forskellige sammenhænge (f.eks. i overvågningsudvalgene og på årlige revisionsmøder) at forkorte fristen for projektgodkendelsesprocedurerne og udbetalingen til støttemodtagerne og har fået oplyst, at situationen er blevet bedre i den nuværende programmeringsperiode.

For den kommende programmeringsperiode 2014-2020 planlægger Kommissionen yderligere at mindske den administrative byrde ved at indføre forenklede omkostninger. Dermed vil processen med at anmode om, administrere og kontrollere refunderingen af foretagne udbetalinger blive lettere for både støttemodtagerne og forvaltningen.

²⁶ Retsgrundlaget er forslaget til horisontal lovgivning, artikel 110, forslaget til forordning om udvikling af landdistrikterne, afsnit VII, og de tilhørende gennemførelsesretsakter/delegerede retsakter. Se COM(2011) 628 final/2 af 19.10.2011 og COM(2011) 627 final/2 af 19.10.2011.