

DA

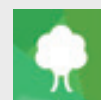
2015

nr.

20

Særberetning

Omkostningseffektiviteten af EU's landdistriktsstøtte til ikke-produktive investeringer i landbruget



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3240-3	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/077266	QJ-AB-15-017-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-3264-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/103059	QJ-AB-15-017-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3261-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/457736	QJ-AB-15-017-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**Omkostningseffektiviteten
af EU's landdistriktsstøtte
til ikke-produktive
investeringer i landbruget**

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

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

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I - der ledes af Augustyn Kubik, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Jan Kinšt, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetchef Alejandro Ballester Gallardo, attaché Bernard Moya, kontorchef Davide Lingua og holdleder Paulo Oliveira. Revisionsholdet bestod af Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane og Zoltan Papp. Murielle Siffert ydede sekretariatsbistand.

Punkt

Glossar

I-IX Resumé

1-9 Indledning

1-9 EU's støtte til ikke-produktive investeringer i landbruget

10-14 Revisionens omfang og revisionsmetoden

15-71 Bemærkninger

15-34 Retten fandt indikationer på, at støtten til ikke-produktive investeringer havde været effektiv, selv om der var svagheder ved udvælgelsesprocedurerne og overvågningsredskaberne

17-18 Behovene vedrørende miljøvenligt landbrug var bredt defineret, men medlemsstaterne målrettede støtten ved at begrænse typerne af ikke-produktive investeringer, der var støtteberettigede

19-23 Alle fire reviderede medlemsstater henviste til komplementaritet i forbindelse med støtten til ikke-produktive investeringer, men kun to anvendte komplementaritet på operationelt niveau til at fremme synergier med andre støtteordninger

24 Svagheder i de reviderede medlemsstaters udvælgelsesprocedurer førte til, at der blev ydet støtte til ikke-produktive investeringer, der ikke var støtteberettigede, eller hvis udvælgelse ikke var tilstrækkeligt begrundet

25-31 Der manglede relevante oplysninger, der kunne vise, hvad der var opnået med EU-støtten til ikke-produktive investeringer på EU- og medlemsstatsplan

32-34 ... alligevel fandt Retten tegn på, at 71 % af de reviderede ikke-produktive investeringer bidrog til mål, der var forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer

35-50 I de medlemsstater, Retten reviderede, var omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer ofte urimeligt høje eller ikke tilstrækkeligt begrundet

39-41 Ikke-produktive investeringer modtog høj offentlig støtte, selv om de nogle gange omfattede indbringende elementer

42-48 De reviderede medlemsstater finansierede investeringer med alt for høje omkostninger eller med omkostninger, der ikke var tilstrækkeligt begrundet

49-50 Der var problemer med omkostningernes rimelighed i forbindelse med størstedelen af de ikke-produktive investeringer, som Retten reviderede

- 51-71 **Ved begyndelsen af perioden 2014-2020 var der endnu ikke rettet op på en række svagheder, der indvirkede på omkostningseffektiviteten for støtten til ikke-produktive investeringer i perioden 2007-2013**
- 60-61 Der opnås ikke altid komplementaritet på operationelt plan med henblik på at fremme synergier
- 62-64 Der manglede egnede indikatorer og resultatdata, der gik videre end input og output
- 65-66 Svagheder i udvælgelsesprocedurerne
- 67-68 Støttesatserne blev ikke justeret på grundlag af investeringernes indbringende elementer
- 69-70 Urimelige eller utilstrækkeligt begrundede omkostninger
- 71 Andre støtteberettigelsesspørgsmål
- 72-81 **Konklusioner og anbefalinger**
- Bilag I — Vigtigste karakteristikker ved ELFUL-foranstaltningstøtten til ikke-produktive investeringer i landbruget**
- Bilag II — Kort beskrivelse af de ikke-produktive investeringer, der blev besøgt på stedet**
- Bilag III — Kort beskrivelse af behov, mål og typer af ikke-produktive investeringer pr. medlemsstat**

Kommissionens svar

CMEF: den fælles overvågnings- og evalueringsramme. En enkelt ramme for overvågning og evaluering af foranstaltninger i forbindelse med udvikling af landdistrikter i programmeringsperioden 2007-2013 som et middel til at forbedre programresultaterne, sikre ansvarlighed og gøre det muligt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang målene er opfyldt.

Delt forvaltning: metode til gennemførelse af EU-budgettet, hvor Kommissionen delegerer gennemførelsesopgaver til medlemsstaterne, men stadig har det endelige ansvar.

Effektivitet: opfyldelse af de fastsatte mål. I forbindelse med denne revision anses støtteberettigede ikke-produktive investeringer for at være effektive, hvis de afhjælper et behov og/eller bidrager til at nå et mål i forbindelse med miljøvenligt landbrug, der er identificeret i medlemsstaternes LDP'er.

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

ELFUL-forordningen: Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne.

Evaluering: en periodisk indsamling og analyse af dokumentation med det formål at drage konklusioner om interventionernes effektivitet og produktivitet.

Foranstaltning: en støtteordning til gennemførelse af en politik. Hver foranstaltning fastsætter særlige regler, som de projekter eller aktioner, der kan modtage finansiering, skal overholde. Der er to hovedtyper af foranstaltninger: investeringsforanstaltninger og arealrelateret støtte.

Forhåndsevaluering: Forhåndsevalueringen er en del af proceduren med henblik på at udforme et landdistriktsudviklingsprogram og har til formål at optimere tildelingen af budgetressourcer og forbedre programmeringskvaliteten.

Forvaltningsmyndigheden: et nationalt eller regionalt organ, som medlemsstaten har udpeget til at forvalte et program for udvikling af landdistrikter.

Landdistriktsprogram (LDP): et dokument, der udarbejdes af en medlemsstat eller en region og godkendes af Kommissionen med henblik på planlægning og overvågning af gennemførelsen af politikken for udvikling af landdistrikterne.

Midtvejsevaluering (MTE): en løbende evalueringsrapport. Midtvejsevalueringen skal indeholde forslag til foranstaltninger til forbedring af landdistriktsprogrammernes kvalitet og deres gennemførelse.

NPI: non-productive investments - ikke-produktive investeringer støttet af ELFUL-foranstaltning 216.

Omkostningseffektivitetsanalyse: sammenligner omkostningerne ved og virkningerne af en aktion for at vurdere, i hvilket omfang den kan anses for at give valuta for pengene. I forbindelse med denne revision anses ikke-produktive investeringer for at være omkostningseffektive, når: i) de er effektive (jf. definitionen af effektivitet nedenfor), og ii) der intet bevis er for, at den samme investering kunne have været foretaget med lavere omkostninger. Når samme investeringer kunne have været foretaget med lavere omkostninger, undermineres princippet om valuta for pengene for sådanne investeringer, eftersom man ville have kunnet opfylde de samme mål og/eller resultater med lavere omkostninger.

Overvågning: regelmæssig undersøgelse af de ressourcer, der er investeret i interventionerne, samt interventionernes output og resultater.

Produktivitet: opnåelse af det optimale forhold mellem effektivitet og omkostninger.

Programmeringsperiode: flerårig ramme for planlægning og gennemførelse af EU-politikker, f.eks. politikken for udvikling af landdistrikterne.

Resultater: de direkte følger eller ændringer, der indtræder på grund af interventionen.

I

Som led i EU-politikken for udvikling af landdistrikterne kan medlemsstaterne bruge EU-budgettet til at yde tilskud til omkostninger til ikke-produktive investeringer. Ikke-produktive investeringer er investeringer, der ikke medfører et væsentligt afkast eller en væsentlig indtægt eller indkomst, eller som ikke øger værdien af støttemodtagerens bedrift væsentligt, men som har en positiv miljøindvirkning. Ikke-produktive investeringer bør navnlig spille en supplerende rolle ved at bidrage til at opfylde landbrugsmiljømål eller forpligtelser, som kan indgås under andre miljøordninger, eller ved at styrke miljøværdien af beskyttede områder.

II

Der ydes offentlig støtte til ikke-produktive investeringer fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og gennem national medfinansiering. De offentlige støttesatser for ikke-produktive investeringer er meget højere end for produktive investeringer og udgør ofte 100 % af de samlede investeringsomkostninger. I programmeringsperioden 2007-2013 blev der brugt ca. 860 millioner euro i offentlige midler på ikke-produktive investeringer. Revisionen undersøgte omkostningseffektiviteten af ikke-produktive investeringer med hensyn til at bidrage til miljømål i programmeringsperioden 2007-2013.

III

Konklusionerne af denne revision bygger på undersøgelsen af forvaltnings- og kontrolsystemerne i fire medlemsstater, der brugte 80 % af de samlede ELFUL-midler til ikke-produktive investeringer, og på besøg på 28 ikke-produktive investeringsprojekter, der var den type investeringsprojekter, der oftest blev finansieret. Retten konkluderer generelt, at støtte til ikke-produktive investeringer har bidraget til gennemførelsen af miljømål, der er forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer, men ikke på en omkostningseffektiv måde.

IV

Medlemsstaterne sørgede ikke altid for, at de ikke-produktive investeringer spillede en supplerende rolle i synergi med andre støtteordninger, men målrettede midlerne til ikke-produktive investeringer mod den type investeringer, der havde potentiale til reelt at afhjælpe deres behov inden for miljøvenligt landbrug. Det fremgik dog af revisionen, at medlemsstaterne godtgjorde investeringsomkostninger, der var urimeligt høje, eller som ikke var tilstrækkeligt begrundet, hvilket gjorde, at støtten til ikke-produktive investeringer ikke var omkostningseffektiv. Svagheder i udvælgelsesprocedurerne medførte endvidere, at medlemsstaterne finansierede ikke-produktive investeringsprojekter, der ikke var berettigede til EU-støtte, eller at de udvalgte projektansøgninger uden at kontrollere ordentligt, om de opfyldte afgørende udvælgelseskriterier.

V

Det konstateredes ved revisionen, at 71 % af de besøgte projekter bidrog til opfyldelsen af landbrugsmiljømål som f.eks. beskyttelse af landskab og biodiversitet. Det er afgørende for dette bidrags omkostningseffektivitet, at omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer er rimelige og berettigede. Retten fandt klare indikationer for urimelige omkostninger i 75 % af disse projekter. Som følge heraf viste kun fem ud af de 28 (18 %) reviderede projekter sig at være omkostningseffektive.

VI

Problemerne med omkostningernes rimelighed i forbindelse med ikke-produktive investeringer er muligvis ikke begrænset til stikprøven af projekter, eftersom de konkret identificerede tilfælde skyldtes svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer. Medlemsstaterne godtgjorde bl.a. investeringsomkostninger på grundlag af enhedsomkostninger, der var meget højere end de faktiske markedspriser, de kontrollerede ikke tilstrækkeligt de anmeldte omkostningers forekomst, eller de accepterede det dyreste bud i forbindelse med investeringen uden at kræve nogen begrundelse fra støttemodtagerne eller uden at sammenholde de foreslåede omkostninger med benchmarks. Retten fandt endvidere adskillige tilfælde i alle de reviderede medlemsstater, hvor ikke-produktive investeringer med åbenbare indbringende elementer blev støttet med den højeste sats, der fandtes for denne type investeringer, hvilket betød, at de i de fleste tilfælde blev finansieret fuldt ud med offentlige midler.

VII

Der manglede resultatoplysninger, der kunne vise, hvad der var opnået med støtten til ikke-produktive investeringer på EU- og medlemsstatsplan. De disponible overvågningsindikatorer målte kun input- og outputdata, f.eks. omfanget af afholdte offentlige midler, antallet af bedrifter, der modtager støtte, og det samlede investeringsomfang. Da der ikke fandtes specifikke resultatindikatorer, slog nogle medlemsstater vurderingen af resultaterne vedrørende ikke-produktive investeringer sammen med andre miljøordninger, idet de håbefuldt antog, at resultaterne var ens for alle.

VIII

ELFUL-støtten til ikke-produktive investeringer fortsætter i programmeringsperioden 2014-2020, men Kommissionen og medlemsstaterne har endnu ikke korrigeret de fleste af de svagheder, Retten identificerede. Det skyldes fortrinsvis, at de ikke gjorde tilstrækkeligt for at identificere svagheder rettidigt, således at de nødvendige korrigerende foranstaltninger kunne træffes inden begyndelsen af den nye periode. På den ene side analyserede medlemsstaterne ikke årsagerne til de uregelmæssigheder, som blev påvist gennem deres egne kontroller, for at forbedre forvaltningen af ordningen. På den anden side fandt Kommissionens egen revision sted for sent til at hjælpe medlemsstaterne med at identificere og korrigere manglerne ved forvaltningen i løbet af gennemførelsesperioden 2007-2013.

IX

På grundlag af disse resultater fremsætter Retten følgende anbefalinger med henblik på at forbedre omkostningseffektiviteten af de ikke-produktive investeringer, der vil blive finansieret i programmeringsperioden 2014-2020:

- Kommissionen bør fra 2017 overvåge de relevante medlemsstaters gennemførelse af ikke-produktive investeringer ved hjælp af disse medlemsstaters årlige gennemførelsesrapporter, som også bør indeholde antallet og andelen af ikke-produktive investeringsprojekter, der er blevet gennemført i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne eller miljøordninger, herunder integrerede projekter.

- Medlemsstaterne bør i deres evalueringsplaner medtage en vurdering af, i hvilket omfang ikke-produktive investeringer implementeres i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne eller miljøordninger.
- Medlemsstaterne bør offentliggøre alle de kriterier, der anvendes i udvælgelsen og prioriteringen af ikke-produktive investeringer, og systematisk kontrollere de bilag, der beviser, at disse kriterier opfyldes. Medlemsstaterne bør endvidere sikre en passende funktionsadskillelse mellem organisationer og personer, der er involveret i fremsendelsen og udvælgelsen af ansøgninger.
- For så vidt angår den nye programmeringsperiode bør Kommissionen vejlede medlemsstaterne om udvælgelseskriterier, under behørig hensyntagen til disse kriteriers gennemsigtighed, og kontrollere, at medlemsstaterne anvender passende procedurer i forbindelse med udvælgelsen af projekter.
- Kommissionen bør sikre, at ikke-produktive investeringers bidrag til opfyldelsen af EU's landbrugsmiljømål overvåges eller i det mindste vurderes specifikt under evalueringerne af programmeringsperioden 2014-2020.
- De medlemsstater, der yder en betydelig støtte til ikke-produktive investeringer, bør definere specifikke resultatindikatorer og rapportere om disse indikatorer i deres årlige gennemførelsesrapporter og evalueringer.
- Medlemsstaterne bør hurtigst muligt opstille egnede kriterier til at bestemme de indbringende elementer i de ikke-produktive investeringer, der modtager de højeste støttesatser. På grundlag af denne vurdering bør medlemsstaterne modulere støtteintensiteten.
- Kommissionen bør også yde yderligere vejledning om opstillingen af sådanne kriterier.
- Medlemsstaterne bør omgående implementere procedurer, der sikrer, at omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer ikke overstiger omkostningerne ved lignende typer af varer, tjenesteydelser eller arbejder, der udbydes på markedet.

- Kommissionen bør inden for rammerne af sin flerårige revisionsplan efterprøve, at medlemsstaterne på effektiv vis anvender de planlagte kontroller for at sikre omkostningernes rimelighed.
- Før gennemførelsen af de første stedlige kontroller vedrørende perioden 2014-2020 bør medlemsstaterne definere en metode for rettidig konsolidering og analyse af årsagen til de fejl, der konstateres i forbindelse med disse kontroller.
- I forbindelse med planlægningen af fremtidige revisioner bør Kommissionen tage behørigt hensyn til omfanget af de svagheder, Retten har identificeret på dette udgiftsområde, uanset områdets begrænsede økonomiske betydning.

EU's støtte til ikke-produktive investeringer i landbruget

01

Ikke-produktive investeringer er investeringer, der ikke medfører et væsentligt afkast eller en væsentlig indtægt eller indkomst, eller som ikke øger værdien af støttemodtagerens bedrift væsentligt, men som har en positiv miljøindvirkning. Offentlig støtte til ikke-produktive investeringer er et finansielt incitament for ejere af landbrugsbedrifter til at foretage denne form for miljøvenlige investeringer. Indholdet af ikke-produktive investeringer varierer fra reetablering af landskabstræk, f.eks. traditionelle skel, vådområder, hække og stenmure til skabelse og/eller reetablering af et levested eller landskabselement, f.eks. reetablering af heder, artsrige græsarealer eller græskanter med mange blomster (jf. **tekstboks 1**).

02

I perioden 2007-2013 ydede Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) støtte til ikke-produktive investeringer under foranstaltning 216. Som det fremgår af **figur 1**, er denne foranstaltning en del af akse 2 i EU's landdistriktsudviklingspolitik, der har bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer som overordnet mål.

Tekstboks 1

Eksempler på støttede ikke-produktive investeringer



Stenvæg i Puglia (IT)

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.



Sti i vådområde i East Devon (Det Forenede Kongerige)

Strukturen i akse 2 i EU's landdistriktsudviklingspolitik med hensyn til bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer

Akse 2 - Forbedring af miljøet og landskabet

Bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer

- 211 Betalinger for naturbetingede ulemper til landbrugere i bjergområder
- 212 Betalinger til landbrugere i andre områder med ulemper end bjergområder
- 213 Natura 2000-betalinger og betalinger i forbindelse med direktiv 2000/60/EF
- 214 Betalinger for miljøvenligt landbrug
- 215 Betalinger for dyrevelfærd
- 216 Ikke-produktive investeringer

Kilde: Det Europæiske Netværk for Landdistriktsudvikling (ENRD).

03

I henhold til ELFUL-forordningen¹ bør der ydes støtte »til investeringer, som ikke giver noget afkast, når de er nødvendige for at efterleve tilsagn, der er afgivet som led i ordninger for miljøvenligt landbrug eller andre landbrugsmiljømål, eller hvis de på bedriften øger herlighedsværdien for offentligheden af et Natura 2000-område og andre områder af høj natur- og landskabsværdi«.

04

Ikke-produktive investeringer bør navnlig spille en supplerende rolle med henblik på at opnå bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer enten ved at fremme miljøværdien af beskyttede områder eller ved at bidrage til at overholde forpligtelserne til at drive miljøvenligt landbrug, f.eks. de forpligtelser, der støttes af foranstaltning til udvikling af landdistrikterne 214² »betalinger for miljøvenligt landbrug«. Alternativt kan ikke-produktive investeringer blive gennemført uafhængigt for at opnå andre landbrugsmiljømål, der ofte deles af andre miljøordninger og/eller foranstaltninger.

05

I programmeringsperioden 2014-2020 er støtte til ikke-produktive investeringer fortsat under den nye delforanstaltning³ 4.4 »støtte til ikke-produktive investeringer i tilknytning til gennemførelse af miljø- og klimamål«. Foranstaltningen er i det væsentlige den samme som i 2007-2013 for så vidt angår rationale, omfang, støttemodtagere, type og støttesats. Den beholder også sin supplerende rolle i forhold til andre foranstaltninger⁴ og/eller andre miljømål. **Bilag I** viser til sammenligning rationale bag og visse karakteristika for foranstaltningen i programmeringsperioderne 2007-2013 og 2014-2020.

1 37. betragtning i præamblen til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

2 Foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug« støtter bæredygtig udvikling af landdistrikter. Betalingerne ydes under denne foranstaltning udgør 57 % af den offentlige finansiering til bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer. Den tilskynder landbrugere og andre jordforvaltere til at forpligte sig frivilligt til at indføre eller fortsat at anvende landbrugsproduktionsmetoder, der er forenelige med beskyttelse og forbedring af miljøet, landskabet og dets karakteristika, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet.

3 Som fastsat i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 af 17. juli 2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 227 af 31.7.2014, s. 18).

06

Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at forvalte EU-støtten til ikke-produktive investeringer. Medlemsstaterne skal fastsætte specifikke mål og implementere effektive forvaltnings- og kontrolsystemer for at sikre, at de støttede investeringer overholder de gældende regler og er omkostningseffektive.

07

Kommissionen fastsætter gennemførelsesbestemmelser og retningslinjer og godkender nationale eller regionale laddistriktsprogrammer (LDP), hvor medlemsstaterne identificerer deres mål for de udvalgte støttede foranstaltninger. Kommissionen overvåger og fører tilsyn med programgennemførelsen og kontrollerer, at de nationale myndigheder i medlemsstaterne har implementeret effektive forvaltnings- og kontrolsystemer.

08

I perioden 2007-2013 kan den offentlige støttesats for ikke-produktive investeringer komme op på 100 % af de støtteberettigede omkostninger. Til sammenligning anvendes der generelt en støttesats på 40 % for andre produktive investeringer, der f.eks. kan være forbundet med moderniseringen af landbrugsbedrifter eller forøge værdien af landbrugsprodukter. Disse offentlige støttesatser fastholdes i perioden 2014-2020.

09

I programmeringsperioden 2007-2013 var ca. 1 014 millioner euro, dvs. 1,5 % af de offentlige midler (ELFUL og national medfinansiering) til bæredygtig anvendelse af landbrugsjord, afsat til ikke-produktive investeringer (jf. **tabel 1**). Da de fleste LDP'er for programmeringsperioden 2014-2020 ikke var godkendt, da denne beretning blev skrevet (slutningen af maj 2015⁵), er det ikke muligt at angive beløbene for de programmerede ELFUL-udgifter.

- 4 »Klimavenligt landbrug« henviser til den nye foranstaltning 10 til udvikling af laddistrikterne for perioden 2014-2020. Betalingerne under denne foranstaltning har til formål at bevare og fremme de nødvendige ændringer af landbrugsmetoder med henblik på at yde et positivt bidrag til miljøet og klimaet.
- 5 Pr. 29.5.2015 var der ifølge Kommissionens SFC2014-system 51 programmeringsdokumenter, der var godkendt af Kommissionen, og 67 programmeringsdokumenter, der stadig var under behandling med henblik på godkendelse.

Tabel 1

Samlede ELFUL-udgifter og offentlige udgifter (ELFUL samt national medfinansiering) til ikke-produktive investeringer i 2007-2013 (i euro)

Foranstaltning	Beskrivelse	Udbetalt		Planlagt	
		ELFUL	Offentlige	ELFUL	Offentlige
216	Ikke-produktive investeringer	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Kilde: Europa-Kommissionens SFC2007-system (maj 2015).

Revisionens omfang og revisionsmetoden

10

Retten gennemførte en revision af, om de ikke-produktive investeringer havde bidraget omkostningseffektivt til ELFUL-målet om bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer i programmeringsperioden 2007-2013 med henblik på at fremsætte anbefalinger til den nye programmeringsperiode. Medlemsstaterne kan således tage disse anbefalinger i betragtning, når de udformer gennemførelsesbestemmelser og -procedurer for deres programmer, og Kommissionen kan også bruge dem, navnlig til at forbedre sin overvågning af medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer.

11

Retten havde fokus på at få besvaret følgende spørgsmål:

Har ikke-produktive investeringer bidraget omkostningseffektivt til en bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer?

12

Retten beretning besvarer i denne forbindelse følgende delspørgsmål:

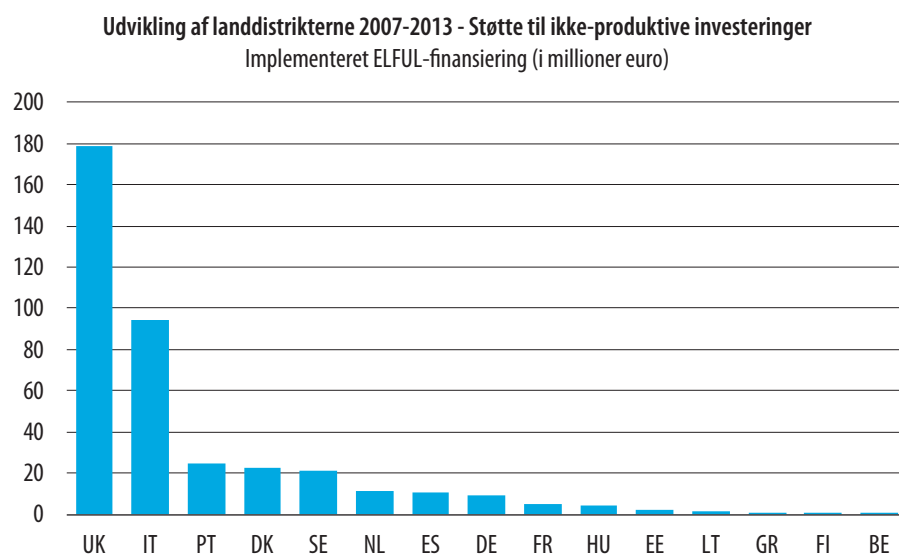
- Har ikke-produktive investeringer bidraget effektivt til opfyldelsen af landbrugsmiljømål, der hænger sammen med en bæredygtig udnyttelse af landbrugsarealer?

- Var omkostningerne til de støttede ikke-produktive investeringer berettigede og rimelige?
- Har Kommissionen og medlemsstaterne identificeret og korrigeret de svagheder, der har indvirket på de ikke-produktive investeringers omkostningseffektivitet i perioden 2007-2013, med henblik på forbedringer i perioden 2014-2020?

13

Revisionen blev gennemført mellem juli 2014 og april 2015. Revisionen fokuserede på programmeringsperioden 2007-2013 og dækkede medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer i relation til støtte til ikke-produktive investeringer og en stikprøve på 28 projekter, der afspejlede de mest relevante ikke-produktive investeringer i fire medlemsstater⁶: Portugal (hovedlandet), Danmark, Det Forenede Kongerige (England) og Italien (Puglia), der tegnede sig for 80 % af ELFUL-udgifterne og 60 % af støttemodtagerne under foranstaltning 216, da revisionen blev indledt (jf. **figur 2**).

⁶ I denne beretning forstås der ved medlemsstat landet eller en region i landet.

Figur 2 Programmeringsperioden 2007-2013 - Implementerede ELFUL-udgifter til ikke-produktive investeringer

Kilde: Europa-Kommissionens SFC2007-system (marts 2014).

14

Der blev indsamlet revisionsbevis gennem dokumentgennemgang og revisionsbesøg hos forvaltningsmyndigheder og støttemodtagere i de reviderede medlemsstater. Retten vurderede de 28 reviderede ikke-produktive investeringsprojekters støtteberettigelse og komplementaritet med andre foranstaltninger eller mål vedrørende miljøvenligt landbrug, og om de reelt havde bidraget til at afhjælpe de identificerede behov for miljøvenligt landbrug til rimelige omkostninger. Resultaterne af denne vurdering vises i **bilag II**.

Retten fandt indikationer på, at støtten til ikke-produktive investeringer havde været effektiv, selv om der var svagheder ved udvælgelsesprocedurerne og overvågningsredskaberne

15

Retten har gennemgået de reviderede medlemsstaters forvaltnings- og kontrolsystemer og anvendt følgende kriterier til at vurdere, om støtten til ikke-produktive investeringer har bidraget effektivt til en bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer:

- Medlemsstaterne skal klart identificere deres specifikke behov inden for miljøvenligt landbrug med hensyn til bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer og de typer af ikke-produktive investeringer, der ville kunne bidrage til at opfylde disse behov. Da ikke-produktive investeringer bør supplere andre relevante foranstaltninger og mål vedrørende miljøvenligt landbrug, skal medlemsstaterne sikre denne komplementaritet ved eksplicit at kæde støtten til ikke-produktive

investeringer sammen med disse foranstaltninger og/eller mål.

- Medlemsstaterne skal anvende projektudvælgelseskriterier effektivt med henblik på at målrette den disponible støtte mod de identificerede typer af ikke-produktive investeringer, samtidig med at de sikrer gennemsigtighed og overholdelse af den gældende lovgivning.
- Medlemsstaterne skal overvåge projektgennemførelsen og vurdere, om de støttede ikke-produktive investeringer har bidraget til at opfylde de fastsatte miljømål.

I **figur 3** vises en interventionslogik, der kan illustrere disse kriterier.

16

Ud over denne vurdering af forvaltningssystemerne gennemgik Retten en stikprøve på 28 ikke-produktive investeringsprojekter (jf. punkt 13), medlemsstaternes LDP'er og relevante overvågningsdata og evalueringsrapporter.

Figur 3

Interventionslogik for ikke-produktive investeringer i programmeringsperioden 2007-2013



Bemærkninger

Behovene vedrørende miljøvenligt landbrug var bredt defineret, men medlemsstaterne målrettede støtten ved at begrænse typerne af ikke-produktive investeringer, der var støtteberettigede

17

For at være effektiv skal støtten til ikke-produktive investeringer være målrettet med henblik på at afhjælpe specifikke behov vedrørende miljøvenligt landbrug, der har relation til bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer. Selv om alle medlemsstaterne definerede deres landbrugsmiljømæssige behov bredt, konstaterede Retten, at de afbødede risikoen for, at støtten ikke var målrettet, ved at begrænse de typer af ikke-produktive investeringer, der var støtteberettigede. **Bilag III** indeholder en oversigt over de behov og mål vedrørende miljøvenligt landbrug samt de typer af ikke-produktive investeringer, der er observeret i de enkelte reviderede medlemsstater. Det viser, at der generelt er overensstemmelse mellem typen af ikke-produktive investeringer, som medlemsstaterne har udvalgt, og de landbrugsmiljømål, der er beskrevet i deres LDP'er.

18

Ved den finansielle tildeling af offentlig støtte har to medlemsstater målrettet støtten yderligere, primært mod projekter i relation til landskabsvedligeholdelse og -beskyttelse. I Portugals tilfælde vedrørte 89 % af støtten til ikke-produktive investeringer restaureringen af traditionelle stenmure, der støtter terrassevinmarker i Douro-dalen. I Italien (Puglia) vedrørte 97 % af den offentlige støtte til ikke-produktive investeringer restaurering af traditionelle stenmure, der er karakteristiske for de regionale landbrugssystemer og for landskabet. Disse er eksempler på et klart valg med hensyn til at koncentrere støtten til ikke-produktive investeringer for at afhjælpe et behov vedrørende miljøvenligt landbrug.

Alle fire reviderede medlemsstater henviste til komplementaritet i forbindelse med støtten til ikke-produktive investeringer, men kun to anvendte komplementaritet på operationelt niveau til at fremme synergier med andre støtteordninger

19

ELFUL-forordningen gav ikke-produktive investeringer en supplerende rolle (jf. punkt 3 og 4), men overlod det til medlemsstaterne at vælge, på hvilket niveau komplementariteten skulle være. Ved revisionen konstateredes det, at der blev henvist til komplementaritet i alle de reviderede medlemsstater, men kun i to medlemsstater - Portugal (hovedlandet) og Det Forenede Kongerige (England) - var komplementariteten defineret på operationelt niveau, således at den reelt kunne fremme synergier mellem forskellige miljørelaterede støtteordninger. Disse to medlemsstater havde navnlig integreret støtte til ikke-produktive investeringer med ELFUL-foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug« i en sådan grad, at adgangen til støtte til ikke-produktive investeringer var betinget af, at der var landbrugsmiljømæssige forpligtelser i tilknytning til foranstaltning 214 til udvikling af landdistrikterne.

20

Danmark og Italien (Puglia) definerede derimod komplementaritet i mindre konkrete og mere vage vendinger, eftersom støtten til ikke-produktive investeringer var knyttet til generelle landbrugsmiljømål, der var fastsat i deres LDP'er (f.eks. beskyttelse af landskab og naturressourcer), og som var gældende for andre ELFUL-foranstaltninger under akse 2 (jf. **figur 1**). Der var dog ikke udviklet nogen komplementaritet på tværs af foranstaltningerne. **Tekstboks 2** viser eksempler på synergier og vag komplementaritet i støtten til ikke-produktive investeringer.

Eksempler på komplementaritet med andre foranstaltninger/mål

I Portugal (hovedlandet) skal ansøgerne ifølge ordningerne for støtte til ikke-produktive investeringer i stenmure i Douro-dalen være støttemodtagere under foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug«. Under foranstaltning 214 får støttemodtagerne finansiel støtte for at påtage sig en række forpligtelser med henblik på miljøvenligt landbrug. En af disse forpligtelser er at holde eksisterende stenmure på deres landbrugsbedrift i god stand i en periode på mindst fem år. I sådanne tilfælde supplerer støtten til ikke-produktive investeringer til restaurering af stenmure forpligtelsen til at vedligeholde murene, og de to foranstaltninger bidrager sammen til målet om at bevare et vigtigt landskabstræk i regionen i god stand.

I Det Forenede Kongerige (England) er Environmental Stewardship en frivillig ordning, der tilbyder betalinger (finansieret under foranstaltning til udvikling af landdistrikterne 214) til jordforvaltere, der forpligter sig til at forvalte deres jord til fordel for landbrugsmiljømål. Denne ordning består af forskellige lag med stadigt stigende krav. Et af disse lag er High Level Stewardship (HLS), hvor der er mulighed for at finansiere visse typer anlægsarbejder (f.eks. restaurering af landskaber og træk eller traditionelle skel), som støttemodtagerne skal varetage. Finansieringen af disse anlægsarbejder foregår via støtten til ikke-produktive investeringer.

For så vidt angår Italien (Puglia) og Danmark var støtten til ikke-produktive investeringer knyttet til gennemførelsen af en række generelle landbrugsmiljømål, der var fastsat for hele akse 2, f.eks. beskyttelse af landlige områder og bevaring af den biologiske mangfoldighed, og den var ikke begrænset til bestemte områder, der var identificeret som havende særlig miljømæssig værdi. For så vidt angår Italien (Puglia) skal støttemodtagerne bare have en landbrugsaktivitet, mens støttemodtagere i Danmark kan være fysiske eller juridiske personer, herunder ejere og forpagtere af landbrugsarealer, dog med undtagelse af delforanstaltningen erhvervelse af land til etablering af et vådområde, hvor det er den danske stat, der er støttemodtager.

21

Retten er af den opfattelse, at valget om at integrere støtten til ikke-produktive investeringer med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, f.eks. foranstaltning 214, gav mulighed for en potentielt stærkere forbindelse til allerede eksisterende forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug og derfor fremmer en stærkere synergieffekt i forbindelse med gennemførelsen af landbrugsmiljømål.

22

Denne integration af foranstaltninger medfører dog også risiko for overlapning af støtte, hvis de aktiviteter, der skal finansieres under de enkelte foranstaltninger, ikke er klart afgrænsede. Det var tilfældet i Portugal (hovedlandet), hvor støtten under foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug« omfattede beløb til vedligeholdelse/restaurering af dele af stenmure, der havde brug for at blive restaureret (de var i dårlig stand). Derfor kunne betalingerne under foranstaltning 214 vedrørende vedligeholdelsesforpligtelsen omfatte både mure, der skulle vedligeholdes, og mure, der skulle restaureres. Samtidig kunne der også ansøges om 100 % støtte til omkostningerne ved restaurationsarbejdet under ordningen for ikke-produktive investeringer. Støtten til rekonstruktion af nogle stenmure kunne derfor objektivt set overstige 100 %. Retten konstaterede fire sådanne tilfælde i de seks projekter, der blev besøgt i Portugal.

23

Generelt afspejledes medlemsstaternes valg med hensyn til at implementere støtte til ikke-produktive investeringer i den stikprøve af projekter, som Retten besøgte, hvor 16 af de 28 besøgte projekter blev implementeret i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, og størsteparten af projekterne (21 ud af 28) blev anset for at være komplementære til andre landbrugsmiljømål. Se nærmere oplysninger i **bilag II**.

Svagheder i de reviderede medlemsstaters udvælgelsesprocedurer førte til, at der blev ydet støtte til ikke-produktive investeringer, der ikke var støtteberettigede, eller hvis udvælgelse ikke var tilstrækkeligt begrundet

24

Medlemsstaterne skal målrette de sparsomme offentlige midler mod de projektforslag, der bedst opfylder de nationale og regionale behov, samtidig med at de overholder de gældende regler og principperne om lige adgang og gennemsigtighed. Retten undersøgte udvælgelsesprocedurerne i de reviderede medlemsstater og konstaterede i alle med undtagelse af én svagheder i den forbindelse. Der gives eksempler herpå i **tekstboks 3**.

Svagheder konstateret i udvælgelsen af ikke-produktive investeringsprojekter

a) Udvalgelse af ikke-støtteberettigede investeringer

Danmark

Forundersøgelserne med henblik på vådområdeprojekter behandles som individuelle ikke-produktive investeringer, har deres egne individuelle godkendelsesprocedurer og er økonomisk uafhængige af investeringer, der kan finde sted på et senere stadium. I henhold til artikel 55 i forordning (EF) nr. 1974/2006⁷ kan generalomkostninger i forbindelse med en investeringsforanstaltning, der er berettiget til medfinansiering, kun anses for støtteberettiget, hvis der reelt findes en investeringsforanstaltning. Det er Rettens opfattelse, at dette krav beskytter princippet om værdi for pengene, da det hindrer, at der bruges EU-midler på foranstaltninger, der ikke bidrager til målene for støtteordningen. Det er tilfældet for gennemførlighedsundersøgelser, der ikke fører til konkrete investeringer. I Danmark blev under halvdelen af de finansierede forundersøgelser i sidste ende efterfulgt af en særskilt ansøgning om faktiske investeringer i vådområder. Endvidere førte forundersøgelser med et positivt resultat i flere tilfælde ikke til gennemførelse af konkrete projekter.

Italien (Puglia)

De nationale myndigheder har defineret, at kun gårdejere, der er registreret i handelskammerets gårdregister, kan have adgang til støtte til ikke-produktive investeringer. Retten konstaterede, at tre af de seks støttemodtagere, der blev besøgt på stedet, ikke opfyldte dette krav og derfor ikke skulle have haft adgang til støtte til ikke-produktive investeringer.

⁷ Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368 af 23.12.2006, s. 15).

b) Projektudvælgelsen var ikke tilstrækkeligt gennemsigtig

Det Forenede Kongerige (England)

De nationale myndigheder identificerer bedrifter, der potentielt kan modtage støtte. Til dette formål bruger de forudfastsatte lister over bedrifter, der er prioriteret efter deres potentiale til at levere resultater på miljøområdet, hvorefter de forhandler med de potentielle støttemodtagere. Der forelå dog ikke oplysninger om grundlaget for prioriteringen og vurderingen af værdien af ansøgningen. Endvidere tyder dokumentationen vedrørende ordningen på, at det er de ansatte hos de nationale myndigheder, der afgør, om der skal medtages yderligere forslag til jordforvaltning.

Danmark

Forvaltningsmyndigheden modtager næsten udelukkende støtteansøgninger om kollektive beplantningsprojekter under ikke-produktive investeringer fra én national sammenslutning af jordejere og jordforvaltere. Den landsdækkende forening afgør på grundlag af sine egne kriterier, hvilke lokale foreninger der deltager i de forelagte projekter, og i sidste ende hvilke projekter der støttes. Den landsdækkende forening er endvidere medlem af det rådgivende udvalg, der fastsætter, hvordan der skal prioriteres mellem de forelagte ansøgninger. Der er efter Rettens opfattelse en mulig interessekonflikt.

c) Uegnet kontrol af afgørende udvælgelseskriterier

Italien (Puglia)

I indkaldelsen af forslag i 2009 vedrørende støtte til ikke-produktive investeringer til restaurering af stenvure blev 602 af de 3 887 ansøgninger godkendt, hvilket medførte samlede offentlige udgifter på i alt 42,7 millioner euro. Med prioriteringskriterierne kunne der højst tildeles syv point. Alle ansøgninger med under seks point blev udelukket.

Blandt de afgørende prioriteringskriterier var, at bedriften blev klassificeret af høj miljømæssig værdi og høj landskabsværdi, hvis den havde olivenlunde. Ansøgere, der opfyldte dette kriterium, fik to point, hvilket var afgørende for ikke at blive udelukket.

De nationale myndigheder foretog ikke en uafhængig kontrol af, om dette specifikke kriterium var overholdt. Denne opgave blev overladt til producentorganisationerne, der skulle attestere, at deres medlemmer opfyldte kriteriet.

Der manglede relevante oplysninger, der kunne vise, hvad der var opnået med EU-støtten til ikke-produktive investeringer på EU- og medlemsstatsplan

25

Et centralt redskab til sikring af, at ELFUL-støtten til ikke-produktive investeringer anvendes fornuftigt, er overvågning og evaluering. For perioden 2007-2013 indførtes der med forordningen om udvikling af landdistrikter en »fælles overvågnings- og evalueringsramme« (CMEF). CMEF brugte fælles indikatorer, der skulle registrere fremskridt med hensyn til opfyldelsen af målene for landdistriktsudvikling, således at de enkelte LDP'er kan sammenlignes, og dataene aggregeres. Eftersom fælles indikatorer ikke fuldt ud kan registrere alle virkninger af de enkelte støtteordninger, kan medlemsstaterne også fastsætte et begrænset antal yderligere indikatorer.

26

Retten konstaterede adskillige svagheder ved overvågningen og evalueringen, der fører til, at der generelt mangler relevante oplysninger om de resultater, der er opnået med ikke-produktive investeringer, navnlig i hvilket omfang ikke-produktive investeringer har bidraget til opnåelsen af landbrugs-miljømål, der er forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer.

27

For det første definerede medlemsstaterne ikke yderligere udgangsindikatorer med hensyn til støtte til ikke-produktive investeringer under programmeringsfasen. Brugen af yderligere udgangsindikatorer ville gøre det muligt at etablere en sammenhæng, hvor tildelingen af midler til støtte til ikke-produktive investeringer bliver klarere og gør det muligt at sammenligne støttebidragene til ikke-produktive investeringer ved udgangen af perioden. **Tekstboks 4** giver et eksempel på, hvordan udgangsindikatorer kunne gøre det lettere at måle de resultater, der er opnået med støtten til ikke-produktive investeringer.

Eksempler på mulige udgangsindikatorer

Italien (Puglia) og Portugal (hovedlandet)

Restaurering af stenvure var den vigtigste type ikke-produktiv investering, der var fastsat i LDP'et (97 % af den samlede offentlige støtte i Puglia, 89 % i Portugal). De nationale myndigheder har imidlertid ikke defineret en udgangssituation med hensyn til den samlede mængde stenvure på de arealer, der er omfattet af denne form for støtte til ikke-produktive investeringer, mængden af stenvægge, der blev identificeret som krævende vedligeholdelse ved begyndelsen af programmeringsperiode, eller den tilsigtede mængde af stenvure, der skulle restaureres ved udgangen af programmeringsperioden. Det ville have givet et klarere billede af betydningen og effektiviteten af de ressourcer, der blev tildelt til denne type ikke-produktive investeringer.

Bemærkninger

28

For det andet måler CMEF's fælles indikatorer input- og outputdata, f.eks. de offentlige udgifter, antallet af støttemodtagende bedrifter og det samlede investeringsomfang, men er slet ikke tilstrækkelige til at vurdere effekten af investeringsforanstaltninger som f.eks. ikke-produktive investeringer. Tilsvarende tager den fælles resultatindikator for støtte til ikke-produktive investeringer hensyn til arealet (målt i hektar) af områder omfattet af effektiv arealforvaltning, og derfor giver det ikke mening at udtrykke forbindelsen til eller bidraget fra en investeringsforanstaltning.

29

Selv om de fælles resultatindikatorer ikke er passende, hvilket eksplicit blev erkendt i LDP'erne for Portugal (hovedlandet) og Det Forenede Kongerige (England), har de reviderede medlemsstater ikke defineret yderligere indikatorer for at få fremskaffet disse vigtige oplysninger om støtten til ikke-produktive investeringer.

30

Evalueringsrapport er en anden kilde til relevante resultatoplysninger. I modsætning til den egentlige undersøgelse, der foregår ved overvågning, er evaluering en periodisk indsamling og analyse af bevis, herunder af de oplysninger, der er fremlagt med henblik på overvågning. Da revisionen fandt sted, var det kun de midtvejsevalueringer, der var udført henimod midten af perioden, der forelå. Gennemgangen af disse evalueringer viste, at de ikke gav relevante oplysninger om de resultater, der blev opnået gennem støtte til ikke-produktive investeringer. Det skyldtes navnlig en kombination af, at de blev implementeret sent, og at der manglede relevante overvågningsoplysninger. Faktisk blev det nævnt i Kommissionens gennemgang af de enkelte midtvejsevalueringer, at det var vanskeligt at få adgang til overvågningsdata, og at de var ufuldstændige. **Tekstboks 5** giver eksempler på de meget begrænsede oplysninger om resultaterne af støtten til ikke-produktive investeringer.

Tekstboks 5

Eksempler på henvisninger til støtten til ikke-produktive investeringer i midtvejsevalueringerne

Midtvejsevalueringen for Portugal (hovedlandet) nævnte ikke ikke-produktive investeringer på grund af den sene gennemførelse af foranstaltningen.

Midtvejsevalueringen for Italien (Puglia) indeholdt oplysninger om resultaterne af støtten til ikke-produktive investeringer og de dermed forbundne miljømæssige fordele. Men da midtvejsevalueringen fandt sted, var der ikke afholdt nogen udgifter, hvilket tyder på, at rapporten gentog de ønskede miljømæssige fordele, der var udtrykt i LDP og forhåndsevalueringen.

Ifølge midtvejsevalueringen for Danmark var der ikke formuleret tilstrækkelige operationelle målsætninger i de nationale foranstaltninger til gennemførelse af støtten til ikke-produktive investeringer.

Midtvejsevalueringen for Det Forenede Kongerige (England) medtog en specifik anbefaling vedrørende behovet for at definere nye indikatorer for at gøre det muligt at vurdere effektiviteten og relevansen af støtten til ikke-produktive investeringer.

31

De ovennævnte problemer gjorde, at de nationale myndigheder hverken kunne drage meningsfulde konklusioner om, hvorvidt støtten til ikke-produktive investeringer havde været vellykket, eller om den effektivt havde bidraget til gennemførelsen af andre miljøforanstaltninger eller -mål. Dette kunne medføre, at f.eks. de medlemsstater, der begrænsede støtten til ikke-produktive investeringer til støttemodtagere af andre foranstaltninger

til udvikling af landdistrikterne, f.eks. betalinger for miljøvenligt landbrug, slog vurderingen af begge foranstaltninger sammen, idet de håbefuldt antog, at det, hvis resultaterne i forbindelse med betalinger for miljøvenligt landbrug pegede i en bestemt retning, også ville betyde, at de ikke-produktive investeringer havde haft resultater, der gik i samme retning, selv om der ikke fandtes objektive data om resultaterne af støtten til ikke-produktive investeringer (jf. **tekstboks 6**).

Tekstboks 6

Eksempel på en kombineret vurdering

I Det Forenede Kongerige (England) erklærede myndighederne, at de, da de vurderede resultaterne af støtten til ikke-produktive foranstaltninger, havde set på resultaterne af to foranstaltninger (214 - miljøvenligt landbrug/216 - ikke-produktive investeringer) samlet. Påvisningen af, hvordan støtten til ikke-produktive investeringer bidrog positivt til landbrugsmiljømæssige forpligtelser på længere sigt, er imidlertid præget af, at der manglede specifikke mål og indikatorer for de ikke-produktive investeringer.

... alligevel fandt Retten tegn på, at 71 % af de reviderede ikke-produktive investeringer bidrog til mål, der var forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer

32

Som anført i punkt 13 undersøgte Retten en stikprøve på 28 ikke-produktive investeringsprojekter. For at vurdere, om disse projekter har bidraget effektivt til den bæredygtige anvendelse af landbrugsarealer, vurderede Retten følgende.

- om projekterne var berettigede til ELFUL-støtte
- om de opfyldte et miljømæssigt behov, som medlemsstaterne erkendte de havde i deres LDP'er, og forfulgte mål forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer

- om de relaterede investeringer blev gennemført som planlagt, og om de var bæredygtige, da revisionsbesøgene fandt sted. **Bilag II** viser for hvert projekt resultaterne af denne vurdering sammen med en analyse af rimeligheden af deres omkostninger, hvilket behandles nærmere i næste del.

33

Med hensyn til støtteberettigelse fandt Retten, at fire projekter ikke var støtteberettigede på tidspunktet for ansøgningen (jf. **tekstboks 3**). Dertil kommer, at Retten fandt tre projekter, der ikke var støtteberettigede på grund af problemer, der opstod under deres gennemførelse (jf. punkt 44). Eftersom disse syv projekter (25 %) ikke skulle have modtaget ELFUL-støtte, anser Retten dem ikke for at bidrage til målene for denne foranstaltning.

34

Retten fandt bevis, der tydede på, at 20 af de 21 resterende projekter opfyldte identificerede landbrugsmiljømæssige behov. De behov, der oftest blev dækket, var beskyttelse af landskab og biodiversitet. Disse projekter blev endvidere implementeret som planlagt og fungerede bæredygtigt, da revisionsbesøgene fandt sted. Generelt fandt Retten tegn på, at 20 af de 28 undersøgte projekter (71 %) bidrog til opfyldelsen af mål, der var forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer.

I de medlemsstater, Retten reviderede, var omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer ofte urimeligt høje eller ikke tilstrækkeligt begrundet

35

For at udgøre et omkostningseffektivt bidrag til en bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer skal ikke-produktive investeringer ikke alene afhjælpe dermed forbundne miljørelaterede behov, men også gøre dette uden for mange omkostninger. I betragtning af, at andelen af investeringsomkostninger, der finansieres med offentlige midler, er højere (op til 100 %) end for andre ELFUL-investeringsforanstaltninger, kan støttemodtagerne i forbindelse med ikke-produktive investeringer i mindre grad have incitament til at begrænse deres omkostninger. Medlemsstaterne bør derfor være særligt opmærksomme på at sikre, at de kun godtgør investeringsomkostninger, der er rimelige og tilstrækkeligt berettigede.

36

Som anført i punkt 3 er rationalet bag tildeling af offentlig støtte til ikke-produktive investeringer at give støttemodtagerne et finansielt incitament til at foretage investeringer, der ikke genererer noget væsentligt afkast, men som har en positiv miljømæssig virkning. Derfor kan støttesatsen være på op til 100 % af de støtteberettigede udgifter til ikke-produktive investeringer. Da næsten enhver form for investering potentielt kan give en direkte eller indirekte økonomisk gevinst, må ikke-produktive investeringer i henhold til de gældende forordninger ikke give støttemodtageren et væsentligt økonomisk afkast. Kommissionen gav ingen retningslinjer for, hvad et væsentligt økonomisk afkast er, eller hvordan medlemsstaterne skal vurdere dette.

37

For at overholde princippet om sparsommelighed bør medlemsstaterne efter Rettens opfattelse tage de indbringende eller afkastgenererende elementer⁸ i de operationer, der støttes i forbindelse med ikke-produktive investeringer, i betragtning, når de fastsætter, hvor meget der skal ydes i offentlig støtte. Støttesatsen bør navnlig fastsættes på grundlag af det lønsomme aspekt eller de agronomiske fordele, der forventes af den ikke-produktive investering, mellem de finansieringssatser, der ydes ved normale produktive investeringer, typisk 40 %, og den maksimale sats på 100 %, der kan ydes for ikke-produktive investeringer.

38

Retten undersøgte for en stikprøve på 28 ikke-produktive investeringsprojekter de offentlige støttesatser, som de fire besøgte medlemsstater anvendte i forbindelse med ikke-produktive investeringer, og vurderede, om disse satser var moduleret, således at der blev taget hensyn til et hvilket som helst produktivt element. Retten vurderede endvidere om omkostningerne var rimelige. Retten konstaterede generelt, at de fleste ikke-produktive investeringer havde nogle produktive elementer, men at medlemsstaterne ikke tog disse elementer i betragtning og nedsatte de høje offentlige støttesatser. Retten konstaterede også systematiske problemer med at sikre omkostningernes rimelighed i alle medlemsstaterne.

Ikke-produktive investeringer modtog høj offentlig støtte, selv om de nogle gange omfattede indbringende elementer

39

Alle de reviderede medlemsstater har fastsat specifikke satser for støtte til ikke-produktive investeringer. Portugal (hovedlandet) og Italien (Puglia) har fastsat støtten til 100 % af de støtteberettigede udgifter, mens Danmark og Det Forenede Kongerige (England) har fastsat specifikke satser for hver type ikke-produktiv investering, fra 50 % for ikke-produktive investeringer med nogle indbringende elementer til 100 %, hvis der ikke er nogen indbringende elementer. Eksempler på modulering omfatter projekter til rejsning af hegn, der medfinansieres med 50 % i Det Forenede Kongerige (England), projekter med henblik på at restaurere hække i rækker, der finansieres med en sats på 60 % i både Danmark og Det Forenede Kongerige (England), og projekter, der finansieres med 100 %, f.eks. projekter, der går ud på at omdanne arealer til hede (Det Forenede Kongerige) og statens erhvervelse af jord til etablering af vådområder (Danmark).

40

Det er Rettens opfattelse, at Det Forenede Kongeriges (England) LDP var det eneste LDP, hvor aspekter som f.eks. forventede miljømæssige og agronomiske fordele eller markedssvigt blev taget i betragtning, når den individuelle støttesats skulle fastsættes for hver enkelt ikke-produktiv investering.

8 Produktive eller indbringende elementer i en investering er de elementer, der medfører eller bidrager til en stigning i bedriftens rentabilitet. Det kan dreje sig om økonomiske og agronomiske fordele, f.eks. investeringens strukturelle rolle i bedriftens landbrugssystemer, lavere omkostninger ved operationer, der er forbundet med investeringen, eller en stigning i bedriftens output.

Bemærkninger

41

I alle de medlemsstater, Retten besøgte, fandt den imidlertid ikke-produktive investeringer, hvis indbringende elementer ikke var taget i betragtning, da støttesatserne blev fastsat, hvilket reelt var de højest mulige. Efter Rettens mening underminerer det princippet om sparsommelighed, fordi der er betalt for meget for visse typer af varer, når de kunne have været opnået med lavere omkostninger i betragtning af den del af indtægterne, der går til støttemodtageren og/eller til dermed forbundne enheder.

- I Portugal (hovedlandet) udgjorde restaurering af stenmure, der støtter terrasselandsbrug i Douro-dalen, den største andel af de støttede ikke-produktive investeringer (i alt 89 % af de samlede udgifter til foranstaltningen). Støttesatsen var 100 % af de støtteberettigede udgifter med et loft på 70 000 euro pr. bedrift. Det er Rettens opfattelse, at denne type ikke-produktiv investering omfatter et produktivt element, da murene spiller en strukturel rolle i det terrassesystem, der bruges i området, hvor investeringerne blev afholdt, og at landskabelementet derfor ikke er den eneste drivkraft for de pågældende landbrugssystemer. Den meget høje støttesats i Portugal (hovedlandet) kan ses i modsætning til satsen i Det Forenede Kongerige (England), hvor støttesatsen for stenmursprojekter var 60 %.

I forbindelse med en af de seks ikke-produktive investeringer, der blev besøgt, konstaterede Retten endvidere, at den støtte, som det var meningen skulle gå til vedligeholdelse af traditionelle landbrugsstrukturer, medførte, at en ikke-traditionel struktur, der blev brugt til landbrugsaktiviteter, blev støttet.

- I Italien (Puglia) udgjorde restaureringen af stenmure, der afgrænsede landbrugsparcer, den største del (97 % af de samlede udgifter

til foranstaltningen) af de støttede ikke-produktive investeringer i Italien. Støttesatsen var 100 % af de støtteberettigede udgifter, og der var ikke loft over beløbet i den første ansøgningsperiode. I efterfølgende perioder var der et udgiftsloft på 100 000 euro. Retten er af den opfattelse, at denne form for ikke-produktiv investering omfatter et produktivt element, fordi stenmure anvendes som skel, der holder husdyrene på bestemte græsningsarealer eller beskytter beplantninger mod at blive ødelagt af naboens husdyr eller af vilde dyr. Den meget høje støttesats i Italien (Puglia) kan ses i modsætning til satsen i Det Forenede Kongerige (England), hvor stenmursprojekter blev medfinansieret med 60 %.

- Selv om der i Det Forenede Kongerige (England) findes en metodologi, der gør det muligt at tage hensyn til graden af de støttede ikke-produktive investeringers økonomiske indvirkning, når støttesatsen skal fastsættes, konstaterede Retten, at der i fire ud af ti projekter, der blev besøgt på stedet, og som alle blev finansieret 100 %, var væsentlige økonomiske fordele for støttemodtagerne og/eller dermed forbundne enheder. I to tilfælde, der vedrørte restaurering af ødelagte tørvejorder⁹, havde støttemodtagerne forvaltet projekterne i et partnerskab, der også omfattede to vandselskaber. De to projekter ligger i afvandingsområdet for to vandreservoirer, som disse selskaber styrede. Selskabernes økonomiske interesser lå i lavere udgifter til vandrensning som følge af gennemførelsen af de ikke-produktive investeringer. Disse projekter henhører under anvendelsesområdet for støtte til ikke-produktive investeringer, men vandselskabernes iboende økonomiske interesser burde tages i betragtning ved fastsættelsen af støttesatsen.

⁹ Tørvejorder er vådområder med et tykt organisk lag (tørv), der er gennemvædet af vand, og som består af dødt og rådne plantemateriale. Tørvejorder omfatter heder, sumpe, tørvemoser, sumpskove og permafrost tundra.

- I et andet tilfælde anvendte støttemodtageren støtten til at købe udstyr, der primært blev brugt i forbindelse med hans økonomiske aktivitet som skovejer. Det fjerde tilfælde vedrørte genopretning af historiske bygninger på en ejendom, hvor støttemodtageren har en Bed & Breakfast. Disse to projekter blev støttet med en sats, der var væsentligt højere end den sats, de ville have modtaget for produktive investeringer under andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der er beregnet til lignende projekttyper.
- Trods de nationale myndigheders angivelse af, at ikke-produktive investeringer, der er forbundet med kommercielle transaktioner, bør have støttesatser på under 75 %, konstaterede Retten i Danmark, at to af de seks projekter, der blev besøgt, var græsningsprojekter, der var forbundet med kommercielle transaktioner, men som modtog standardstøttesatsen på 75 %. Disse projekter omfattede bl.a. indhegning og skabelse/udvidelse af græsningsarealer til kvæg, der tidligere var opstaldet, hvilket følgelig medførte en stigning i antallet af kvæg til opdræt eller udlejning af en del af de yderligere græsningsarealer.

De reviderede medlemsstater finansierede investeringer med alt for høje omkostninger eller med omkostninger, der ikke var tilstrækkeligt begrundet

42

Retten har gennemgået procedurene i de reviderede medlemsstater for at sikre sig rimeligheden af omkostningerne forbundet med de støttede ikke-produktive investeringer. Revisorerne konstaterede svagheder i alle de besøgte medlemsstater.

43

For så vidt angår Portugal og de stenmure, der støtter terrasselandbrug i Douro-dalen (89 % af den samlede støtte til ikke-produktive investeringer), havde de nationale myndigheder defineret en maksimal støtteberettiget enhedsomkostning, der var for høj i forhold til uafhængige benchmarks¹⁰ eller i forhold til tilsvarende typer af ikke-produktive investeringer i andre medlemsstater (jf. **tekstboks 7**).

44

I Portugal konstaterede Retten endvidere, at en støtteberettigelsesbetingelse for ikke-produktive investeringer, hvor der skulle gennemføres bygge- og anlægsarbejder, der gik ud på, at den kontrahent, der udførte arbejdet, skulle have en tilladelse til at udføre dette, ikke blev opfyldt for tre af de seks projekter, der blev besøgt på stedet. Det fremgik af en yderligere undersøgelse, at i alt 12 ud af yderligere 20 støttemodtagersagsmapper, der blev undersøgt, havde samme støtteberettigelsesproblem. En begrænset opfølgning foretaget af de nationale myndigheder viste, at de kontrahenter, der blev brugt af fem af disse støttemodtagere, i alt var involveret i 79 lignende sager.

10 Benchmarks fra den offentlige database i den nationale forening af byggefirmaer (National association of construction companies).

Eksempler på urimeligt høje omkostninger - Portugal (hovedlandet)

De nationale myndigheder havde fastsat en maksimal støtteberettiget enhedsomkostning på 250 euro pr. kubikmeter, for så vidt angik opbygning af stenmure, der støttede terrasselandsbrug. Ifølge de nationale myndigheders data var den gennemsnitlige omkostning, der blev udbetalt til støttemodtagerne, 198 euro pr. kubikmeter. Uafhængige professionelle benchmarks, f.eks. referenceomkostninger fra den nationale forening af byggefirmaer, indikerer, at enhedsomkostningen for tilsvarende typer arbejder skulle være 75 euro pr. kubikmeter.

Med hensyn til stenmure, der udelukkende anvendes som skel, hvilket er en anden type ikke-produktiv investering, kan den maksimale støtteberettigede enhedsomkostning på 150 euro pr. kubikmeter sammenlignes med lignende ikke-produktive investeringer i Italien (Puglia), hvor den maksimale støtteberettigede enhedsomkostning var 74 euro pr. kubikmeter i den første indkaldelse af ansøgninger. Dette beløb blev senere reduceret til 61 euro pr. kubikmeter i den anden indkaldelse af ansøgninger. I Det Forenede Kongerige (England) var den maksimale støtteberettigede enhedsomkostning 75 euro pr. lineære meter.

45

I Danmark krævede procedurene for kontrol af, at omkostningerne var betalt, ikke fuldstændig bilagskontrol. En erklæring fra støttemodtagerens revisor om overholdelse af miljømæssige og retlige regler, herunder udbud, blev faktisk anset for at være tilstrækkelig. Tilsvarende kontrollerede de danske myndigheder frem til udgangen af 2013 heller ikke, om støttemodtagerne rent faktisk havde betalt de indsendte fakturaer forud for betalingsanmodningen. Retten konstaterede også, at de nationale myndigheder ikke kontrollerede, om støttemodtagerne havde medtaget moms, der kan trækkes fra, og som ikke er støtteberettiget, i betalingsanmodningen. Som følge heraf blev moms, der kunne trækkes fra, og som beløb sig til 20 % af de samlede investeringsomkostninger, der var anmeldt, efterfølgende godtgjort for en af de seks ikke-produktive investeringer, som Retten undersøgte i Danmark. Siden udgangen af 2013 har der været en ny procedure for kontrol af omkostningerne, men Retten fandt ikke bevis herfor, som f.eks. en tjenestelig instruks eller en officiel meddelelse til de ansatte, der dokumenterede implementeringen af den nye procedure.

46

I Det Forenede Kongerige (England) undersøgte Retten, når det var relevant, udbudsdokumenterne og aftalerne om levering af tjenesteydelser mellem støttemodtagere og tredjemand i forbindelse med forvaltningen af ti investeringsprojekter. Retten fandt eksempler på, at de faktisk afholdte omkostninger var højere end omkostningerne ved alternative muligheder, der var blevet foreslået. I andre tilfælde anvendtes der ikke ved analysen af bud en sammenholdelse med benchmarks for at begrænse risikoen for at vælge et bud med for høj pris (jf. **tekstboks 8**). De nationale myndigheder aflagde endvidere ikke besøg, hvilket var en mangel i forhold til at sikre, at de støttede ikke-produktive investeringer faktisk havde fundet sted, og at der var opnået valuta for pengene, navnlig i betragtning af de høje støttesatser og fraværet af en afskrækkende faktor, som f.eks. at støttemodtagerne deltager med et betydeligt beløb.

Eksempler på urimeligt høje omkostninger - Det Forenede Kongerige (England)

I tre ud af ti projekter, der blev besøgt på stedet, fremgik det af udbudsmaterialet, at omkostningerne til ikke-produktive investeringer var højere end nødvendigt i betragtning af, at der fandtes andre mindre omkostningskrævende alternativer. Eksempler herpå er brug af lufttransporttjenester, fjernelse af fældede træer samt forberedende jordarbejde og restaurering af en historisk struktur, hvor de valgte bud oversteg konkurrenternes med henholdsvis 65 %, 139 % og 31 %.

I forbindelse med tre andre projekter, der blev besøgt på stedet, var de vindende bud de laveste. Men da der ikke fandtes et benchmarksystem til vurdering af omkostningernes rimelighed, er risikoen i forbindelse med omkostningernes rimelighed ikke afbødet, f.eks. i de tilfælde, hvor alle bud i forbindelse med en ikke-produktiv investering er for høje.

47

For så vidt angik Italien (Puglia) viste revisionen, at omkostningerne ved ikke-produktive investeringer vedrørende stenvure systematisk svarede til den maksimalt støtteberettigede enhedsomkostning. Selv om Retten kun fandt indikationer for, at den maksimalt støtteberettigede enhedsomkostning var fastsat højt, er det åbenlyst, at implementeringen af ikke-produktive investeringsprojekter på forskellige betingelser, afhængig af deres beliggenhed (i bjerge eller lavland), tilgængelighed eller jordforhold, kræver differentiering i det mindste af nogle af investeringsomkostningerne. (jf. **tekstboks 9**).

48

Endvidere indeholdt de fakturaer, som støttemodtagerne forelagde i forbindelse med fire af de seks ikke-produktive investeringer, der blev besøgt i Italien (Puglia), ikke tilstrækkelige oplysninger til, at mængden af restaureret stenvur og arbejderne beliggenhed kunne kontrolleres. Det betød, at de nationale myndigheder ikke kunne forvisse sig om omkostningernes rimelighed eller de støttede operationers faktiske forekomst.

Eksempler på urimeligt høje omkostninger i Italien (Puglia)

Støttebetingelserne for stenvure gjorde det muligt for støttemodtagerne at anvende egen arbejdskraft fra bedriften til at berettige en del af omkostningerne ved arbejderne. De resterende omkostninger ved arbejderne skulle udføres af eksterne kontrahenter, og udgifterne skulle underbygges af fakturaer. Den systematiske tilpasning af omkostningerne ved ikke-produktive investeringer i forhold til de maksimale støtteberettigede omkostninger blev ikke ledsaget af et krav om, at der skulle anvendes udbud til at udvælge eksterne kontrahenter.

En indikation af, at den maksimale enhedsomkostning for stenvure var fastsat for højt, er, at den maksimale støtteberettigede enhedsomkostning i indkaldelsen af ansøgninger i 2011 var 23 % lavere end i indkaldelsen af ansøgninger i 2009. På trods af denne nedsættelse oversteg efterspørgslen efter støtte til ikke-produktive investeringer de disponible midler.

Manglen på konkurrencebaserede bud kombineret med systematisk tilpasning af omkostningerne til de maksimale støtteberettigede enhedsomkostninger, der er fastsat på et højt niveau, bringer støttens omkostningseffektivitet i fare.

Der var problemer med omkostningernes rimelighed i forbindelse med størstedelen af de ikke-produktive investeringer, som Retten reviderede

49

Bilag II giver detaljerede oplysninger om de 28 projekter, der blev besøgt på stedet, samt individuelle vurderinger af, om projekterne omfattede produktive elementer, og om deres omkostninger var rimelige. Det indeholder også Rettens overordnede vurdering af deres omkostningseffektivitet.

50

Som anført i punkt 34 var 71 % af de reviderede projekter effektive i den forstand, at de bidrog til opnåelsen af mål forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer. Retten fandt dog indikationer af urimelige omkostninger i 75 % af disse projekter. Den kombinerede analyse af omkostningernes effektivitet og rimelighed viste, at det samlet set kun var fem af de 28 reviderede ikke-produktive investeringer (dvs. 18 %), der gav et omkostningseffektivt bidrag til opfyldelsen af landbrugsmiljømål. Problemerne med investeringsomkostningernes rimelighed er muligvis ikke begrænset til stikprøven af projekter, eftersom de konkrete identificerede tilfælde skyldtes de svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer, som er beskrevet i punkt 41-48.

Ved begyndelsen af perioden 2014-2020 var der endnu ikke rettet op på en række svagheder, der indvirkede på omkostningseffektiviteten for støtten til ikke-produktive investeringer i perioden 2007-2013

51

Siden den nye flerårige finansielle ramme for 2014-2020 trådte i kraft, har medlemsstater eller regioner, der ønsker at modtage ELFUL-midler, skullet forelægge deres nye LDP'er for Kommissionen til godkendelse. Dette udgjorde en enestående mulighed for Kommissionen og medlemsstaterne til at løse svagheder ved programmeringen, forvaltningen, overvågningen og evalueringen af støtten til ikke-produktive investeringer fra den tidligere periode. Det er så meget mere vigtigt i en sammenhæng, hvor de reviderede medlemsstater vil fastholde eller udvide omfanget af støtteberettigede investeringer¹¹.

52

Retten har vurderet, i hvilket omfang Kommissionen og de besøgte medlemsstater har identificeret og korrigeret de svagheder, der blev fremhævet i de tidligere afsnit af denne beretning, med henblik på at forbedre ikke-produktive investeringers omkostningseffektivitet i den nye programmeringsperiode. Denne vurdering byggede på oplysninger i de fire LDP'er, Retten reviderede¹², gennemførelsesbestemmelser, vejledninger og forvaltnings- og kontrolprocedurer, der var disponible på tidspunktet for revisionen. Retten gennemgik endvidere kommunikationen mellem Kommissionen og de fire medlemsstater på baggrund af Kommissionens gennemgang af udkastene til LDP'er. Generelt fremgår det af de beviser, Retten har opnået, at der endnu ikke er truffet korrigerende foranstaltninger for de fleste af de svagheder, som Retten identificerede (jf. punkt 60-71).

11 I Det Forenede Kongerige (England) vil støtten til ikke-produktive investeringer stadig være integreret med den nye foranstaltning 10 »klimavenligt landbrug«, der erstatter den tidligere foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug«, hvilket også er tilfældet i Portugal (hovedlandet). For så vidt angår Danmark, fastholdes støtten til ikke-produktive investeringer på tilsvarende betingelser som i den tidligere programmeringsperiode, og i Italien (Puglia) er støttens rækkevidde udvidet til også at omfatte offentlige organer som potentielle støttemodtagere og nye typer af ikke-produktive investeringer som f.eks. stenstrukturer, der ikke vedrører beboelse, eller traditionelle stier (Tratturi).

12 Det godkendte LDP for Danmarks, Portugals (hovedlandet) og Det Forenede Kongeriges vedkommende, og for Italiens (Puglia) vedkommende det seneste tilgængelige udkast.

Bemærkninger

53

En af årsagerne til, at der indtil nu kun er sket begrænset forbedring, er, at Kommissionen og medlemsstaterne ikke har gjort nok for at identificere mulige svagheder i god tid. De nationale myndigheder har navnlig ikke i tilstrækkelig grad analyseret årsagerne til de uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med deres kontroller med henblik på at forbedre forvaltningen af ordningen.

54

De nationale myndigheders kontrol på stedet¹³ viste en høj frekvens af uregelmæssigheder. I Portugal (hovedlandet) var 50 % af de projekter, der blev undersøgt af de nationale myndigheder, behæftet med uregelmæssigheder, eller den endelige anvendelse af den ikke-produktive investering var i høj grad produktiv (dvs. genereret afkast). I Italien (Puglia) var der uregelmæssigheder ved 27 % af de ikke-produktive investeringer, som de nationale myndigheder undersøgte, og i Det Forenede Kongerige (England) var reglerne om støtte til ikke-produktive investeringer blevet overtrådt i ca. 10 % af tilfældene. Retten modtog ikke data for de kontroller, som de danske myndigheder havde udført¹⁴.

55

Undtagen i Danmark gjorde de nationale myndigheder dog kun i begrænset omfang brug af oplysningerne om de konstaterede uregelmæssigheder. De anvendte dem hovedsageligt til at reducere de beløb, der skulle betales til de pågældende støttemodtagere, men analyserede ikke årsagerne til uregelmæssighederne for at finde frem til, hvilke aspekter ved forvaltningen af ordningen der skulle forbedres.

56

Kommissionen er ansvarlig for at overvåge, at de ikke-produktive investeringsordninger gennemføres korrekt i medlemsstaterne. I den forbindelse er det af afgørende vigtighed, at der aflægges revisionsbesøg for at identificere svagheder, der indvirker på gennemførelsen af forvaltningsprocedurer (f.eks. udvælgelse af projekter, kontrol af omkostningernes rimelighed, udarbejdelse af pålidelige overvågningsdata osv.), og som ikke kan påvises ved dokumentgennemgang. Retten konstaterede dog, at Kommissionens revisioner fandt sted for sent til, at det kunne hjælpe medlemsstaterne med at identificere og korrigere de mangler, der var konstateret i gennemførelsesperioden 2007-2013. Endvidere var resultaterne af disse revisioner ikke disponible under Kommissionens gennemgang og godkendelse af LDP'erne for 2014-2020 i nogen af de reviderede medlemsstater med undtagelse af Italien (Puglia)¹⁵. Det betyder, at Kommissionen ikke kunne bruge de endelige resultater fra disse revisioner til at anmode medlemsstaterne om at indføre de nødvendige korrigerende foranstaltninger i de nye LDP'er, inden de blev godkendt. Når Kommissionen først har godkendt et LDP, og EU-midlerne er stillet til medlemsstatens rådighed, er det sværere for Kommissionen at sikre sig, at medlemsstaterne træffer de nødvendige korrigerende foranstaltninger i rette tid¹⁶.

57

Tabel 2 viser, at revisionsresultaterne for tre ud af de fire reviderede medlemsstater ikke var disponible før efter godkendelse af det nye LDP for 2014-2020.

- 13 Artikel 25 i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 25 af 28.1.2011, s. 8).
- 14 Der var ikke blevet udleveret yderligere data vedrørende fejltyper og uregelmæssighedernes finansielle betydning bortset fra for Italien (Puglia), hvor den hyppigste årsag til uregelmæssigheder var beregningen af kubikmeter af restaureret mur.
- 15 For så vidt angår Italien havde Kommissionens tjenester ikke revideret gennemførelse af ikke-produktive investeringer i Puglia. I stedet dækkede Kommissionens revision støtte til ikke-produktive investeringer på Sicilien. Kommissionen havde stadig ikke godkendt LDP'et for Puglia i juni 2015.
- 16 Pr. maj 2015 var Kommissionen stadig i gang med at vurdere resultaterne af sine revisioner af Det Forenede Kongerige (England), Portugal (hovedlandet) og Italien (Sicilien) vedrørende perioden 2007-2013 som led i den beslutningsproces, der kunne føre til anvendelse af finansielle korrektioner til de pågældende medlemsstater.

Tidsplan for Kommissionens revisioner af ikke-produktive investeringer set i forhold til godkendelsesdatoerne for LDP 2014-2020

Medlemsstat	Dato for Kommissionens revision	Status for revisionen	Dato for godkendelse af LDP 2014-2020
Portugal (hovedlandet)	Februar 2014	I gang	December 2014
Det Forenede Kongerige (England)	Juni 2014	I gang	Februar 2015
Danmark	Oktober 2014	I gang	December 2014

58

Overvågningen og evalueringen bør også gøre det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at identificere problemer, lære af erfaringerne og anvende dette i deres forberedelse og gennemgang af udkastene til LDP'er. Som anført i punkt 25-31 gav overvågningen kun oplysninger om de afholdte udgifter, antal støttemodtagere og den samlede investering. Midtvejsevalueringerne gav ingen relevante oplysninger om implementeringen og resultaterne. Dette var en yderligere hindring for den rettidige identifikation og korrektion af svagheder, der indvirker på omkostningseffektiviteten af støtten til ikke-produktive investeringer.

59

I de følgende punkter præsenteres Rettens analyse af, i hvilket omfang Kommissionen og de besøgte medlemsstater har korrigeret de svagheder, der er rapporteret i de to tidligere afsnit af denne beretning.

Der opnås ikke altid komplementaritet på operationelt plan med henblik på at fremme synergier

60

Retten konstaterede, at to ud af de fire reviderede medlemsstater (Danmark og Italien (Puglia)) ikke implementerede støtten til ikke-produktive investeringer i komplementaritet med andre støtteordninger (jf. punkt 20). I perioden 2014-2020 har Danmark i lighed med Det Forenede Kongerige og Portugal til hensigt at implementere ikke-produktive investeringer i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og/eller miljøordninger. Den nye ELFUL-forordning giver mulighed for at implementere integrerede projekter vedrørende investeringer i fysiske aktiver, hvorved samme støttemodtager ansøger en gang for gennemførelsesaktioner under mindst to forskellige foranstaltninger eller delforanstaltninger. Kun i LDP'et for Danmark er der en direkte henvisning til muligheden for at modtage støtte for integrerede projekter, hvor de tre typer af ikke-produktive investeringer (etablering af vådområder, ekstensivering af lavbundsjord og restaurering af de naturlige vandstands-betingelser i Natura 2000-områder) kombineres med den nye foranstaltning 10 »klimavenligt landbrug«. Det seneste udkast til LDP for Italien (Puglia) foreskriver ikke implementering af ikke-produktive investeringer i synergi med andre ELFUL-foranstaltninger eller andre miljøordninger.

61

Retten konstaterer, at støtten til vedligeholdelse af stenmure i Portugal (hovedlandet) under den nye foranstaltning 10 »klimavenligt landbrug« i det store og hele er den samme som i den tidligere programmeringsperiode under foranstaltning 214 »betalinger for miljøvenligt landbrug«. Retten fandt ikke bevis for, at de nationale myndigheder havde afhjulpet problemet med overlappning mellem den støtte, der vedrørte vedligeholdelse, og den støtte, der vedrører restaurering af stenmure (jf. punkt 22).

Der manglede egnede indikatorer og resultatdata, der gik videre end input og output

62

Retten konstaterede, at der manglede overvågningsindikatorer til at måle resultaterne af støtten til ikke-produktive investeringer i programmeringsperioden 2007-2013. Det gjorde, at oplysningerne om resultater var begrænset til antallet af støttede bedrifter og afholdte beløb, da resultatindikatorerne ikke var passende for en investeringsforanstaltning (jf. punkt 26-29). Retten konstaterede endvidere, at ingen af de besøgte medlemsstater havde suppleret rækken af fælles indikatorer med resultatindikatorer, der var specifikke for deres ikke-produktive investeringer. Kommissionen har gennemgået den resultatramme, som de reviderede medlemsstater har foreslået i deres udkast til LDP'er. Denne gennemgang dækkede medlemsstaternes overholdelse af kravene i overvågnings- og evalueringssystemet for 2014-2020¹⁷. Navnlig undersøgte det ved gennemgangen, om LDP'erne omfattede de fælles kontekst-, resultat- og outputindikatorer, og om der var fastsat rimelige mål og milepæle i relation til de foreslåede budgettildelinger.

63

Det nye sæt fælles indikatorer omfatter imidlertid kun resultatindikatorer inden for fokusområder, hvor adskillige foranstaltninger bidrager. Det betyder, at der ligesom i den foregående periode ikke er nogen fælles indikatorer for måling af resultater opnået med de enkelte foranstaltninger eller delforanstaltninger. Da budgettildelingerne foretages på foranstaltnings-/delforanstaltningsniveau, mener Retten, at det er vigtigt at måle resultaterne for hver enkelt foranstaltning/delforanstaltning for at finde årsagen til problemerne og for effektivt at målrette korrigerende foranstaltninger. Det bliver vanskeligt, når resultaterne kun vurderes på fokusområdeniveau. F.eks. hvis der ikke nås mål for et bestemt fokusområde, vil det være vanskeligt at identificere, hvilke foranstaltninger eller delforanstaltninger der halter bagefter, eller hvilke der bidrager mest til opnåelsen af de definerede mål. **Tekstboks 10** viser de overvågningsrammer, der gælder for delforanstaltning 4.4 »ikke-produktive investeringer«. Det fremgår, at der ikke vil blive udfærdiget oplysninger om resultater for ikke-produktive investeringer.

64

I de nye LDP'er for 2014-2020, som de reviderede medlemsstater har udarbejdet, er der ingen regel om yderligere indikatorer i relation til støtte til ikke-produktive investeringer.

17 Det fælles overvågnings- og evalueringssystem er nævnt i artikel 67 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487) og yderligere udviklet i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014.

Overvågningsrammerne for delforanstaltning 4.4 »ikke-produktive investeringer«

Ikke-produktive investeringer kan potentielt bidrage til mindst tre fokusområder, der hænger sammen med den prioritet for udvikling af landdistrikter, der vedrører genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer:

- 4(a) biodiversitet, bl.a. i Natura 2000-områder og i områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger og inden for landbrug af høj naturværdi, samt de europæiske landskaber
- 4(b) bedre vandforvaltning, herunder forvaltning af gødningsstoffer og pesticider, og
- 4(c) forebyggelse af jorderosion og forvaltning af jordbunden.

Ud over ikke-produktive foranstaltninger kan følgende andre foranstaltninger også bidrage til disse fokusområder: foranstaltning 1 - videnoverførsel og information, foranstaltning 2 - rådgivningstjenester, foranstaltning 10 - klimavenligt landbrug, foranstaltning 11- økologisk landbrug, foranstaltning 12 - Natura 2000 og betalinger under vandrammedirektivet og foranstaltning 13- betalinger til områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger.

De fælles resultatindikatorer gælder dog kun på fokusområdeniveau:

- Resultatindikatorer for fokusområde 4(a): R6 - % af skov eller andre skovbevoksede områder under forvaltningskontrakter, der støtter biodiversitet, og R7 - % af landbrugsarealer under forvaltningskontrakter, der støtter biodiversitet og/eller landskaber.
- Resultatindikatorer for fokusområde 4(b): R8 - % af landbrugsarealer under forvaltningskontrakter for at forbedre vandforvaltningen og R9 - % af skovbrugsarealer under forvaltningskontrakter for at forbedre vandforvaltningen.
- Resultatindikatorer for fokusområde 4(c): R10 - % af landbrugsarealer under forvaltningskontrakter for at forbedre jordbearbejdningen og/eller forebygge jorderosion og R11- % af skovbrugsarealer under forvaltningskontrakter for at forbedre jordbearbejdningen og/eller forebygge jorderosion.

De fælles indikatorer, der er specifikke for ikke-produktive investeringer, er outputindikatorer, der måler antallet af støttede projekter, eftersom de samlede udgifter og de samlede offentlige udgifter anvendes på foranstaltningsniveau (inklusive delforanstaltning 4.1-4.4).

Der vil derfor være meget begrænsede resultatinformationer om ikke-produktive investeringer.

Bemærkninger

Svagheder i udvælgelsesprocedurerne

65

Retten identificerede svagheder, der indvirkede på gennemsigtheden i udvælgelsen af ansøgninger om ikke-produktive investeringsprojekter og på efterprøvelsen af, om ansøgerne opfyldte centrale udvælgelseskriterier (jf. punkt 24). Kommissionen har kun begrænset mulighed for at korrigere disse problemer i forbindelse med LDP-godkendelsesprocedurerne, da de detaljerede udvælgelsesprocedurer defineres i de nationale regler for gennemførelsen af ordningen, almindeligvis efter at LDP'erne er godkendt. Kommissionen har dog krævet af medlemsstaterne, at deres LDP inderholder en forpligtelse til at bruge relevante udvælgelseskriterier og anvende minimumstærskler i forbindelse med udvælgelsen af projektansøgninger. Retten har anbefalet disse praksis adskillige gange i tidligere særberetninger. Under alle omstændigheder kan Kommissionen gennem sine revisioner overvåge, at medlemsstaternes udvælgelsesprocedurer gennemføres korrekt.

66

Af de reviderede medlemsstater var det kun Det Forenede Kongerige (England), der eksplicit henviste til principperne for projektudvælgelse i sit LDP. De oplysninger, der blev givet, indikerer, at det er sandsynligt, at de problemer, der omhandles i **tekstboks 3**, vil blive afhjulpet, f.eks. fastlæggelse af klare medtagelses- og udelukkelseskriterier, adskillelsen af funktioner og brugen af et pointsystem, i henhold til hvilket ansøgninger over et vist pointtal prioriteres. De øvrige reviderede medlemsstater refererer til udvælgelseskriterier, der vil blive fastlagt på et senere stadium. Disse kriterier var dog ikke udviklet, da revisionen fandt sted.

Støttesatserne blev ikke justeret på grundlag af investeringernes indbringende elementer

67

I alle de besøgte medlemsstater fandt Retten ikke-produktive investeringer, hvor de indbringende elementer ikke var taget i betragtning med henblik på at reducere de høje tildelte støttesatser (jf. punkt 35-41). I den nye ELFUL-forordning er støttesatsen for ikke-produktive investeringer fastsat til højst 100 %. I sin gennemgang af udkastene til LDP'er kontrollerede Kommissionen, at de støttesatser, medlemsstaterne foreslog, var i overensstemmelse med de maksimale støttesatser i forordningen. Retten fandt dog intet bevis for, at Kommissionen krævede, at medlemsstaterne skulle reducere støttesatserne for ikke-produktive investeringer på grundlag af projekternes indbringende elementer.

68

I de reviderede medlemsstaters nye LDP'er er der, med undtagelse af Danmarks, en større variation i støttesatser for ikke-produktive investeringer, hvilket øger mulighederne for, at de nationale myndigheder kan modulere støtten i overensstemmelse med investeringernes indbringende elementer. Det er generelt en begrænset forbedring, da det kun er Det Forenede Kongerige (England), der anvender den gode praksis med at definere en specifik støttesats for hver enkelt type ikke-produktiv investering på grundlag af dens indbringende elementer. Det Forenede Kongerige (England) har en udtømmende liste over mulige bygge- og anlægsarbejder med støttesatser mellem 10 % og 100 %, alt efter det pågældende bygge- og anlægsarbejdes indbringende elementer. Det skal dog bemærkes, at Retten konstaterede problemer med hensyn til den korrekte anvendelse af denne moduleringsprocedure i perioden 2007-2013.

Urimelige eller utilstrækkeligt begrundede omkostninger

69

Ud over de generelle erklæringer om medlemsstaternes hensigt om at bruge referenceomkostninger og sammenligne forskellige tilbud fandt Retten eksempler på konkrete forbedringer i procedurerne for kontrol af omkostningernes rimelighed i to medlemsstater (Det Forenede Kongerige (England) og Portugal (hovedlandet)).

70

For så vidt angår Det Forenede Kongerige (England) skal støttemodtagerne give en klar beskrivelse af den aktivitet, der skal leveres, gennemføre en udbudsprocedure, modtage mindst tre skriftlige tilbud, evaluere alle bud og give en begrundelse for valget af leverandør, hvori der henvises til forudfastsatte og registrerede »value for money«-kriterier. Med hensyn til Portugal (hovedlandet) vil referenceomkostningerne blive valideret ved anvendelse af uafhængige professionelle benchmarks. Danmark angav også sin hensigt om at anvende referenceomkostninger for de forskellige faser af etableringen af vådområdeprojekter. Da disse omkostninger ikke var defineret, da revisionen fandt sted, kunne Retten imidlertid ikke vurdere, om de benchmarks, på grundlag af hvilke disse referenceomkostninger ville blive defineret, var egnede.

Andre støtteberettigelsesspørgsmål

71

Retten konstaterede, at der i Danmark var planlagt gennemførlighedsundersøgelser (jf. **tekstboks 3**) for støtteberettigede ikke-produktive investeringer for alle typer interventioner på nationalt plan. Den nye ELFUL-forordning angiver specifikt, at gennemførlighedsundersøgelser er støtteberettigede udgifter, også når der på grundlag af resultaterne af disse undersøgelser ikke afholdes investeringsudgifter¹⁸. Retten mener ikke desto mindre, at det, at man automatisk yder støtte til ikke-produktive investeringer til gennemførlighedsundersøgelser, underminerer princippet om sparsommelighed, navnlig i betragtning af erfaringerne fra den foregående periode, hvor et væsentligt antal forundersøgelser med positivt resultat ikke førte til nogen investering. Retten mener endvidere, at den udbredte brug af gennemførlighedsundersøgelser kan medføre risiko for, at andre generalomkostninger, f.eks. konsulenthonorarer eller professionel rådgivning, bliver betegnet som gennemførlighedsundersøgelser, og at støtteberettigelseskravet om, at sådanne generalomkostninger skal være forbundet med den faktiske investeringsudgift, dermed undgås.

¹⁸ Artikel 45 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013.

Konklusioner og anbefalinger

72

Under EU-politikken for udvikling af landdistrikterne kan medlemsstaterne bruge EU-midler til at yde tilskud til omkostninger ved ikke-produktive investeringer. Ikke-produktive investeringer er investeringer, der ikke bør generere et væsentligt afkast for modtagerne, men som skal bidrage til en bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer. Ikke-produktive investeringer bør navnlig spille en supplerende rolle ved at bidrage til at opfylde landbrugsmiljømål eller forpligtelser, som kan indgås under andre miljøordninger, eller ved at styrke miljøværdien for beskyttede områder. På grund af investeringernes ikke-produktive karakter anvender medlemsstaterne offentlige støttesatser, der er højere end de satser, der ydes til produktive investeringer, og de når ofte op på 100 % af de samlede investeringsomkostninger.

73

Revisionen stillede følgende spørgsmål: Har ikke-produktive investeringer bidraget omkostningseffektivt til en bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer? Retten konkluderer generelt, at støtte til ikke-produktive investeringer har bidraget til gennemførelsen af de miljømål, der er forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer, men ikke på en omkostningseffektiv måde.

74

Retten konstaterede, at medlemsstaterne målrettede støtten til ikke-produktive investeringer mod investeringstyper med potentiale til effektivt at afhjælpe deres landbrugsmiljømæssige behov. Dette blev underbygget af den stikprøve af projekter, som Retten besøgte, hvor 71 % opfyldte landbrugsmiljømæssige behov og mål identificeret af medlemsstaterne, navnlig inden for beskyttelse af landskab og biodiversitet. De ikke-produktive investeringers supplerende rolle med hensyn til at

bidrage til at opfylde specifikke mål for andre landbrugsmiljøordninger blev ikke altid ført ud i virkeligheden. Ikke-produktive investeringer blev ofte ikke implementeret i synergi med andre ordninger, og støtten blev ydet til støttemodtagere, der ikke havde påtaget sig nogen yderligere landbrugsmiljømæssig forpligtelse, eller som modtog støtte fra andre miljøstøtteprogrammer. Efter Rettens opfattelse begrænsede det de ikke-produktive investeringers potentielle effekt for miljøet (punkt 19-23 og 32-34).

Anbefaling 1 Komplementaritet og synergi med andre støtteordninger

- a) For at fremme en større synergieffekt med henblik på opfyldelse af landbrugsmiljømål bør de ikke-produktive investeringers komplementære rolle maksimeres. Med henblik herpå bør Kommissionen opfordre medlemsstaterne til i højere grad at gennemføre ikke-produktive investeringer i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og/eller miljøordninger. Mere konkret bør Kommissionen fra 2017 overvåge de relevante medlemsstaters gennemførelse ved hjælp af disse medlemsstaters årlige gennemførelsesrapporter, som også bør indeholde antallet og andelen af ikke-produktive investeringsprojekter, der er blevet gennemført i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne eller miljøordninger, herunder integrerede projekter.
- b) Medlemsstaterne bør i deres evalueringsplaner medtage en vurdering af, i hvilket omfang ikke-produktive investeringer implementeres i synergi med andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne eller miljøordninger.

Konklusioner og anbefalinger

75

Støttens samlede effektivitet blev undermineret af svagheder ved medlemsstaternes udvælgelsesprocedurer. Disse svagheder førte til, at medlemsstaterne finansierede investeringer, der ikke var berettigede til EU-støtte, og som sådan ikke bidrog til målene for støtteordningen eller til at udvælge projektansøgninger uden at kontrollere tilstrækkeligt, at de opfyldte afgørende udvælgelseskriterier. Endvidere brugte nogle medlemsstater udvælgelsesprocedurer, der ikke var fuldstændigt gennemsigtige (punkt 24).

Anbefaling 2 Udvælgelse af projektansøgninger vedrørende ikke- produktive investeringer

- a) Medlemsstaterne bør sikre, at udvælgelsesprocedurerne er gennemsigtige og implementeres effektivt. Medlemsstaterne bør navnlig offentliggøre alle de kriterier, der anvendes i udvælgelsen og prioriteringen af ikke-produktive investeringer, og effektivt kontrollere, at disse kriterier opfyldes. Medlemsstaterne bør endvidere sikre en passende funktionsadskillelse mellem organisationer og personer, der er involveret i fremsendelsen og udvælgelsen af ansøgninger.
- b) For så vidt angår den nye programmeringsperiode bør Kommissionen vejlede medlemsstaterne om udvælgelseskriterier, under behørig hensyntagen til disse kriteriers gennemsigtighed og relevans, og kontrollere, at medlemsstaterne anvender passende procedurer i forbindelse med udvælgelsen af projekter.

76

Det fremgik af revisionen, at hverken Kommissionen eller medlemsstaterne havde relevante oplysninger om de direkte resultater af støtten til ikke-produktive investeringer. Der manglede grundlæggende resultatdata, f.eks. om stigningen i antallet af traditionelle strukturer eller restaurerede landskabstræk, eller om, i hvilken udstrækning ikke-produktive investeringer har bidraget til at beskytte biodiversiteten. Der var flere årsager hertil. For det første opstillede medlemsstaterne ikke udgangspunkter i programmeringsfasen, som kunne ligge til grund for en rimelig ressourceallokering og en efterfølgende sammenligning af de opnåede fremskridt. For det andet manglede de fælles overvågningsindikatorer kun input- og outputdata, der blev brugt til at samle resultater på medlemsstats- og EU-plan, f.eks. det afholdte beløb, antallet af støttemodtagende bedrifter og det samlede investeringsomfang.

77

Da der manglede specifikke resultatindikatorer, slog nogle medlemsstater vurderingen af ikke-støtteberettigede investeringer sammen med andre miljøordninger, idet de håbefuldt antog, at hvis resultaterne i forbindelse med ordningerne for miljøvenligt landbrug pegede i en bestemt retning, ville det også betyde, at de ikke-produktive investeringer har haft resultater i samme retning, selv om der ikke fandtes objektive data om resultaterne af støtten til ikke-produktive investeringer (jf. punkt 25-31).

Anbefaling 3 Overvågning og evaluering

- a) Kommissionen bør sikre, at ikke-produktive investeringers bidrag til at opfylde EU's landbrugsmiljømål overvåges eller i det mindste vurderes specifikt under evalueringerne af programmeringsperioden 2014-2020. I den forbindelse bør Kommissionen tilråde de medlemsstater, der yder en betydelig støtte til ikke-produktive investeringer, at opstille specifikke resultatindikatorer for de typer af ikke-produktive investeringer, der oftest finansieres.
- b) Fra juni 2016 bør medlemsstaterne rapportere om disse indikatorer i deres årlige gennemførelsesrapporter. De bør medtage vurderingen af resultaterne af ikke-produktive investeringer i deres evalueringsplaner.

78

Selv om de fleste projekter, som Retten besøgte, bidrog positivt til at afhjælpe medlemsstaternes landbrugsmiljømæssige behov og opfylde målene, er det af afgørende betydning, hvis dette bidrag skal være omkostningseffektivt, at omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer er rimelige og begrundede. Det er så meget desto mere vigtigt i de tilfælde, hvor de offentlige finansieringssatser er høje (op til 100 %), og hvor støttemodtagerne kan have mindre incitament til at begrænse omkostningerne. Retten fandt dog klare indikationer af urimelige omkostninger i 75 % af disse projekter. Som følge heraf viste kun fem ud af de 28 (18 %) reviderede projekter sig at være omkostningseffektive.

79

De konstaterede svagheder ved omkostningernes rimelighed i forbindelse med ikke-produktive investeringer er ikke begrænset til stikprøven af projekter, eftersom de konkrete tilfælde, Retten identificerede, skyldtes svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer. Medlemsstaterne refunderede bl.a. investeringsomkostninger på grundlag af enhedsomkostninger, der var meget højere end de faktiske markedspriser, eller de kontrollerede ikke tilstrækkeligt de anmeldte omkostningers forekomst, eller de accepterede det dyreste bud i forbindelse med investeringen uden at kræve nogen begrundelse fra støttemodtagerne eller uden at sammenholde de foreslåede omkostninger med benchmarks.

80

Retten fandt endvidere adskillige tilfælde i alle de reviderede medlemsstater, hvor ikke-produktive investeringer med åbenbare indbringende elementer blev støttet med de højeste satser, der fandtes for denne type investeringer, hvilket betød, at de i de fleste tilfælde blev finansieret fuldt ud med offentlige midler. Efter Rettens opfattelse medførte det forhold, at medlemsstaterne ikke nedsatte disse høje støttesatser for at tage højde for de indbringende elementer, en overbetaling af de relaterede investeringsomkostninger. Når det afkast, som disse investeringer gav støttemodtagerne, blev trukket fra, kunne disse omkostninger reelt være lavere end den støtte, der blev ydet (jf. punkt 35-50).

Anbefaling 4 Intensiteten af støttesatser og omkostningernes rimelighed

- a) Medlemsstaterne bør hurtigst muligt opstille egnede kriterier til at bestemme de indbringende elementer i de ikke-produktive investeringer, der modtager de højeste støttesatser. Disse kriterier bør f.eks. tage hensyn til økonomiske og agronomiske fordele, graden af finansiel bistand, der er nødvendig for at tilskynde til gennemførelsen af den ikke-produktive investering, og den grundstøttesats, der gælder for produktive investeringer i samme geografiske område. På grundlag af denne vurdering bør medlemsstaterne modulere støtteintensiteten.
- b) Kommissionen bør også yde yderligere vejledning om opstillingen af sådanne kriterier og fremme implementeringen heraf gennem overvågningsudvalget.
- c) Medlemsstaterne bør omgående implementere procedurer, der sikrer, at omkostningerne ved de støttede ikke-produktive investeringer ikke overstiger omkostningerne ved lignende typer af varer, tjenesteydelser eller arbejder, der udbydes på markedet. Helt konkret bør medlemsstaterne opstille passende benchmarks og/eller referenceomkostninger, som omkostningerne ved ikke-produktive investeringer sammenholdes med som led i deres administrative kontroller. Disse kontroller skal omfatte efterprøvelse af bevis for, at støttemodtagerne reelt har afholdt omkostningerne.
- d) Kommissionen bør bygge på de oplysninger, som medlemsstaterne leverer, om foranstaltningernes kontrollerbarhed og verificerbarhed med henblik på godkendelsen af deres LDP'er for 2014-2020 for at sikre, at medlemsstaterne definerer og gennemfører passende procedurer med hensyn til omkostningernes rimelighed.
- e) Kommissionen bør inden for rammerne af sin flerårige revisionsplan efterprøve, at medlemsstaterne på effektiv vis anvender de planlagte kontroller for at sikre omkostningernes rimelighed.

81

ELFUL-støtten til ikke-produktive investeringer fortsætter i programmeringsperioden 2014-2020, men Kommissionen og medlemsstaterne har endnu ikke korrigeret de fleste af de svagheder, Retten identificerede. Det skyldes fortrinsvis, at de ikke gjorde tilstrækkeligt for at identificere svagheder rettidigt, således at de nødvendige korrigerende foranstaltninger kunne træffes inden begyndelsen på den nye periode. På den ene side analyserede medlemsstaterne ikke årsagerne til de uregelmæssigheder, som blev påvist gennem deres egne kontroller, for at forbedre forvaltningen af ordningen. På den anden side fandt Kommissionens revision sted for sent til at hjælpe medlemsstaterne med at identificere og korrigere mangler ved forvaltningen i gennemførelsesperioden 2007-2013 (jf. punkt 51-71).

Anbefaling 5 Identifikation af svagheder ved forvaltningen

- a) Før de første kontroller på stedet vedrørende perioden 2014-2020 bør medlemsstaterne definere en metode for rettidig konsolidering og analyse af årsagen til de fejl, der konstateres i forbindelse med disse kontroller. Resultaterne af denne analyse bør i givet fald medføre forbedringer i forvaltnings- og kontrolsystemerne under ordningen for ikke-produktive investeringer. Medlemsstaterne bør rapportere disse forbedringer i deres årlige gennemførelsesrapporter fremover at regne fra juni 2016.
- b) I forbindelse med planlægningen af fremtidige revisioner bør Kommissionen tage behørigt hensyn til omfanget af de svagheder, Retten har identificeret på dette udgiftsområde, uanset områdets begrænsede økonomiske betydning.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Augustyn KUBIK, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 11. november 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Vigtigste karakteristika ved ELFUL-foreanstaltningssupporten til ikke-produktive investeringer i landbruget

	Programmeringsperioden 2007-2013	Programmeringsperioden 2014-2020
Titel/ aktion	Foreanstaltning 216 - Support til ikke-produktive investeringer Investeringer, der ikke medfører nogen væsentlig stigning i landbrugsbedriftens værdi eller rentabilitet.	Foreanstaltning 4.4 - Support til ikke-produktive investeringer i tilknytning til opfyldelse af miljø- og klimamål vedrørende landbrug Investeringer, der ikke medfører nogen væsentlig stigning i landbrugsbedriftens værdi eller rentabilitet.
Rationale	Der er behov for support til ikke-produktive investeringer, hvor disse er nødvendige for at opfylde: <ul style="list-style-type: none"> - forpligtelser indgået som led i ordninger for miljøvenligt landbrug - andre landbrugsmiljømål - styrkelse på bedriften af herlighedsværdien af et Natura 2000-område eller andre områder af høj naturværdi. 	Der er behov for support til ikke-produktive investeringer, hvor disse er nødvendige for at opfylde landbrugsmiljø- og klimamål, herunder: <ul style="list-style-type: none"> - biodiversitet - bevarelse af den biologiske mangfoldighed af arter og naturtyper - styrkelse af herlighedsværdien af et Natura 2000-område eller andre ordninger af høj naturværdi i medlemsstaterne.
Støttemodtagere	- Landbrugere og/eller jordforvaltere	- Landbrugere og/eller jordforvaltere
Typer af operationer	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i arealanvendelsen - Genoprettelse af vådområder - Omlægning af agerjord til sump - Oprettelse/forvaltning af biotoper/levesteder - Forvaltning af flerårige afgrøder af høj værdi 	<ul style="list-style-type: none"> - Anlægsarbejder inden for rammerne af forpligtelsen til at drive et klima- og miljøvenligt landbrug - indhegning og andre arbejder, der er nødvendige for bevarelse og forvaltning - Restaurering af vådområder og tørvemoser - Restaurering af landskaber og landskabstræk - Stenmure.

Bilag II Kort beskrivelse af de ikke-produktive investeringer, der blev besøgt på stedet

Medlemsstat	Beskrivelse	ELFUL - godkendt (euro)	Komplementaritet ¹		Ikke-produktive investeringer ²	Støttesats (%)	Målmålsætning ³		Støtteberetning ⁴	Omkostningernes rimelighed ⁵	Overordnet omkostningseffektivitet ⁶
			Synergi	Generelt			Foreslået	Opfyldt			
DK ⁷	Beplantninger	107 786	J	J	Delvist	60	Landskabs- og biotopforbedrende	J	J	N	N
DK	Græsning	29 132	J	J	Delvist	75	Landskabs- og biotopforbedrende	J	Delvist	N	N
DK	Vådområde	2 089 870	J	J	J	100	Beskytte/forbedre vandmiljøet	N	Delvist	N	N
DK	Forundersøgelse - vådområde	48 523	J	J	N	100	Beskytte/forbedre vandmiljøet	N	N	N	N
DK	Levende hegn	6 926	J	J	Delvist	60	Landskabs- og biotopforbedrende	J	J	N	N
DK	Græsning	43 529	J	J	Delvist	75	Landskabs- og biotopforbedrende	J	J	N	N
IT	Stenmure	251 245	J	J	Delvist	100	Landskab	N	N	N	N
IT	Stenmure	975 328	J	J	Delvist	100	Landskab	J	J	N	N
IT	Stenmure	208 760	J	J	Delvist	100	Landskab	J	J	N	N
IT	Stenmure	200 397	J	J	Delvist	100	Landskab	J	Delvist	N	N
IT	Vådområder	35 759	J	J	N	100	Biologisk mangfoldighed	N	N	N	N
IT	Vådområder	492 196	J	J	J	100	Biologisk mangfoldighed	N	N	J	N
UK ⁸	Hængebro	407 408 ⁹	J	J	J	99	Landskab	J	Delvist	N	N
UK	Adgangsfaciliteter - vådområder	264 576	J	J	J	99	Offentlig adgang og beskyttelse af vilde dyr og planter	J	J	J	J
UK	Culm græsningsarealer	294 845	J	J	Delvist	95	Biologisk mangfoldighed, beskyttelse af vilde dyr og planter	N	N	N	N
UK	Stenmur, beplantning af træer	166 883	J	J	Delvist	65	Biologisk mangfoldighed, landskab	J	J	J	J
UK	Højmoser	1 027 307	J	J	J	100	Biologisk mangfoldighed, beskyttelse af vilde dyr og planter	J	Delvist	N	N
UK	Tørremose	1 710 408	J	J	Delvist	100	Biologisk mangfoldighed og beskyttelse af ressourcer	J	J	N	N

Medlemsstat	Beskrivelse	ELFUL - godkendt (euro)	Komplementaritet ¹		Ikke-produktive investeringer ²	Støttesats (%)	Miljømålsætning ³		Støtteberetning ⁴	Omkostningernes rimelighed ⁵	Overordnet omkostnings-effektivitet ⁶
			Synergi	Generelt			Foreslået	Opfyldt			
UK	Tørvepose	1 153 002	J		J	100	Biologisk mangfoldighed og beskyttelse af ressourcer	J	J	J	J
UK	Stenmur	159 183	J		Delvist	68	Landskab	J	J	J	J
UK	Tørvepose	622 402	J		Delvist	89	Biologisk mangfoldighed og beskyttelse af ressourcer		J	J	J
UK	Historiske bygninger	284 775	J		N	93	Landskab	J	J	N	N
PT	Traditionelle strukturer	21 721	J		N	100	Landskab	N	N	N	N
PT	Stenmure	59 500	J		Delvist	100	Landskab	J	J	N	N
PT	Stenmure	59 500	J		Delvist	100	Landskab	J	Delvist	N	N
PT	Stenmure	59 500	J		Delvist	100	Landskab	J	Delvist	N	N
PT	Traditionelle strukturer	25 876	J		J	100	Landskab	J	Delvist	N	N

1 Komplementaritet: Ikke-produktive investeringer blev anset for at blive implementeret i synergi, når støtten til ikke-produktive investeringer supplerede betalinger fra andre ELFUL-foranstaltninger og/eller andre miljøordninger. Generel komplementaritet vedrører de projekter, der ikke blev gennemført i synergi med andre ordninger, men som delte de samme generelle mål.

2 Vurdering af væsentligheden af indbringende elementer i de ikke-produktive investeringsprojekter: Når der ikke var tegn på, at investeringen leverede og/eller indeholdt væsentlige indbringende elementer, blev investeringen anset for ikke at være produktiv. Når de indbringende elementer blev anset for at være ikke-væsentlige, men Retten mente, at disse elementer burde have været taget i betragtning på grund af de meget høje støttesatser, så støttesatsen blev reduceret, blev investeringen anset for at være delvist produktiv. Investeringer, der klart indvirkede på støttemodtagerens kommercielle eller industrielle hovedaktivitet, blev anset for at have et »væsentligt« indbringende element.

3 Vurdering af, om de ikke-produktive investeringsprojekter bidrog til opnåelsen af de foreslåede miljømål (J/N). I forbindelse med ikke-produktive investeringer, der blev vurderet til ikke at være støtteberettigede, anså Retten det pågældende ikke-produktive investeringsprojekt for ikke at bidrage til foranstaltningens mål.

4 Vurdering af ikke-produktive investeringsprojekters støtteberettigelse med hensyn til deres art og omkostninger (J/N/delvist). »Delvist« betyder, at der er ikke-støtteberettigede omkostninger, der ikke indvirker på hele det støttede projekt.

5 Vurdering af omkostningernes rimelighed i forbindelse med ikke-produktive investeringsprojekter (J/N). Der tages hensyn til, om der findes passende udbudsprocedurer, og/eller om der bruges rimelige referencemkostninger, og om den høje støtteintensitet tog hensyn til, om projektet havde indbringende elementer.

6 Omkostningseffektivitet (J/N): Ikke-produktive investeringer anses for at være omkostningseffektive, når de opfylder følgende to kriterier: i) De er effektive, dvs. at de er støtteberettigede, opfylder et landbrugsmiljømæssigt behov og/eller bidrager til at opfylde et landbrugsmiljømål, som medlemsstaterne har identificeret i deres LDP'er, og ii) der intet bevis er for, at samme investering kunne have været foretaget med lavere omkostninger (dvs. at investeringsomkostningerne er rimelige). Når der kunne have været foretaget effektive investeringer med lavere omkostninger, undermineres princippet om valuta for penge for sådanne investeringer, da man ville have kunnet opnå de samme mål og/eller resultater med lavere omkostninger.

7 Beløbene i DKK vedrørende projekter i Danmark er blevet konverteret til euro med en valutakurs på 0,13 euro/DKK.

8 Beløbene i GBP vedrørende projekter i Det Forenede Kongerige er blevet konverteret til euro med en valutakurs på 1,18 euro/GBP.

9 Det individuelle ELFUL-bidrag til hvert projekt, der blev finansieret i Det Forenede Kongerige, fremgik ikke af de gennemgåede tilskudsdokumenter. Retten brugte derfor den gennemsnitlige medfinansieringssats for ELFUL for projekter under foranstaltning 216 i perioden 2007- maj 2015 i Det Forenede Kongerige, hvilket var 74 %. Denne sats er anvendt til beregningen af ELFUL-beløbene for disse projekter.

Kort beskrivelse af behov, mål og typer af ikke-produktive investeringer pr. medlemsstat

Medlemsstat	Identificerede behov og mål	Beskrivelse af typer af ikke-produktive investeringer
Det Forenede Kongerige (England)	<ul style="list-style-type: none"> - Beskyttelse af vilde dyr og planter - Beskyttelse af naturressourcer - Tilpasning af landbrugsmetoder - Vedligeholdelse af landskabskvalitet og -karakter - Fremme af offentlig adgang og forståelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Traditionelle skel - Indhegning i forbindelse med bevaringsarbejder - Elementer forbundet med træbeplantning og forvaltning - Restaurering af heder og vådområder - Kontrol af undervækst og bregner - Omstilling af landarealer til hedeland og artsrige græsarealer - Restaurering af landskaber og landskabstræk - Strukturer for specifikke arter - Ændringer af tilkørsler til bedrifter og portaler
Portugal (hovedlandet)	<ul style="list-style-type: none"> - Vedligeholdelse af landskabskvalitet og -karakter - Vedligeholdelse af landbrugssystemers økologiske struktur for at bevare områder af høj naturværdi - Vedligeholdelse af specifikke levesteder 	<ul style="list-style-type: none"> - Stenmure - Traditionelle strukturer - Beskyttelse af flodområder - Indhegning (til beskyttelse mod vilde dyrs aktiviteter) - Traditionelle skel - Vandforvaltningsstrukturer
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> - Bevarelse af det vilde dyre- og planteliv - Beskyttelse af naturressourcer - Tilpasning af landbrugsmetoder - Vedligeholdelse af landskabskvalitet og -karakter - Fremme af offentlig adgang og forståelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Opretholdelse af landskabs- og kulturelementer - Etablering af landskabs- og biotopforbedrende beplantninger - Genopretning af diger - Operationer, der fremmer bæredygtig brug af og offentlig adgang til naturarven i landdistrikterne - Etablering af permanente vådområder - Periodisk og jævnligt forekommende oversvømmelse af landbrugsarealer - Rydning af undervækst og indhegning - Retablering af hydrologiske betingelser - Omlægning af landbrugsjord til permanente græsarealer
Italien (Puglia)	<ul style="list-style-type: none"> - Bevarelse af biodiversitet - Beskyttelse og udbredelse af landbrugs- og skovbrugssystemer med høj naturværdi - Landskabsbeskyttelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Stenmure - Små konstruerede vådområder - Interventioner i vådområder, f.eks. udsigtstårne til at studere vilde dyr, gangstier - Plantning af levende heg

Resumé

I Ikke-produktive investeringer bør ikke generere et væsentligt økonomisk afkast for dem, der gennemfører dem. Dette betyder ikke, at modtagerne ikke kan forvente eller acceptere et økonomisk afkast. I de fleste investeringer er der altid et element af afkast, selv om investeringen er af helt ikke-produktiv karakter, f.eks. i forbindelse med opførelse af hegn fremstillet af træer eller buske, hvor de beskårne eller fældede træer og buske kan omdannes til biomasse, der kan anvendes som elektricitetskilde. Det er således vanskeligt at foretage en helt ikke-produktiv investering.

Forvaltningsmyndighederne kan reducere støtteintensiteten. Hvis miljømålene skal opfyldes, skal indvirkningen af denne reduktion på anvendelsen af foranstaltningen imidlertid vurderes for at sikre, at miljømålene opfyldes.

II Forskellen i den maksimale støttesats mellem produktive og ikke-produktive investeringer skyldes, at ikke-produktive investeringer pr. definition ikke forudses at indebære væsentlige økonomiske fordele. Uden en højere støttesats ville det derfor ikke være muligt at nå landbrugsmiljø- og klimamål.

IV I henhold til artikel 24, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 skal medlemsstaterne som led i deres administrative kontrol evaluere, om de pågældende omkostninger er rimelige, ved hjælp af et passende system som f.eks. referenceomkostninger, en sammenligning af flere tilbud eller en evalueringskomité. Denne bestemmelse gælder stadig for programmeringsperioden 2014-2020.

Medlemsstaterne skal ligeledes sikre, at projekterne er støtteberettigede, holde dem op mod de udvælgelseskriterier, der er fastlagt i samråd med overvågningsudvalget, og rangordne dem i overensstemmelse med deres kvalitet. Kommissionen har udarbejdet vejledning om kriterier for støtteberettigelse og udvælgelse til støtte for medlemsstaternes og regionernes programmering og gennemførelse af LDP'erne for 2014-2020.

V Hvis støtteniveauet fastsættes på grundlag af tariffer og standardantagelser om indkomsttab, skal medlemsstaterne sikre, at beregningerne kun indeholder verificerbare oplysninger, at de er baseret på tal, der er opstillet på grundlag af passende ekspertise, og at de er differentierede under hensyntagen til de regionale eller lokale vilkår, hvis relevant.

Hvis støtteniveauet fastsættes på grundlag af forenkede omkostningsmuligheder, skal der foretages en grundig forhåndsvurdering af beregningsmetoden for udgifter, der henhører under den valgte kategori.

Disse metoder skal sikre, at de afholdte og anmeldte udgifter er rimelige, og gøre det nemmere at begrunde de betalinger, som medlemsstaterne har foreslået.

VI For at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, gennemfører Kommissionen overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne. Da Kommissionen også har fundet svagheder, for så vidt angår omkostningernes rimelighed, under disse revisioner, er der allerede blevet gennemført betydelige finansielle korrektioner desangående, og på nuværende tidspunkt foretages en række efterprøvende regnskabsafslutninger, som bør føre til yderligere finansielle korrektioner.

VII

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem tilvejebringer overvågningsoplysninger om støttede foranstaltninger. Der vil blive foretaget en grundigere vurdering af effektiviteten af alle foranstaltninger i forhold til programmernes mål i forbindelse med den efterfølgende evaluering. Der skal imidlertid findes en balance mellem, hvad der kan gøres gennem overvågning og evaluering, under hensyntagen til risikoen for en for stor administrativ byrde og de finansielle begrænsninger. Det kan være besværligt at opstille specifikke resultatindikatorer for ikke-produktive investeringer.

VIII Kommissionen har forbedret bestemmelserne og vejledningen om omkostningernes rimelighed for programmeringsperioden 2014-2020.

Arbejdsprogrammet for revision fastlægges på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet. Da det involverede finansieringsniveau er relativt lavt, prioriteres mere økonomisk vigtige foranstaltninger, hvor svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemer kan have en større finansiel indvirkning på EU's budget.

IX Første afsnit

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Efter Kommissionens opfattelse skaber den nye programmeringsperiode 2014-2020 mulighed for at øge synergierne mellem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne til fremme af politiske målsætninger. Det er ikke et krav, at alle ikke-produktive investeringer skal supplere andre foranstaltninger og ordninger til udvikling af landdistrikterne direkte, men i tilfælde af en sådan komplementaritet vil Kommissionen anmode de pågældende medlemsstater om i deres årlige gennemførelsesrapporter at indberette antallet og andelen af ikke-produktive investeringsprojekter knyttet til opfyldelsen af forpligtelserne til at drive miljø- og klimavenligt landbrug.

IX Andet afsnit

Denne del af anbefalingen rettes til medlemsstaterne.

IX Tredje afsnit

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

IX Fjerde afsnit

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kriterierne for udvælgelse fastlægges af medlemsstaterne efter samråd med overvågningsudvalget, som Kommissionens repræsentanter deltager i som rådgivere.

Kommissionen har udarbejdet vejledning om kriterier for støtteberettigelse og udvælgelse til støtte for medlemsstaternes og regionernes programmering og gennemførelse af LDP'erne for 2014-2020.

Kommissionen vil fortsat udføre overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne i henhold til dens revisionsplanlægning for at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, herunder en passende procedure for udvælgelse og vurdering af projekter. Det fastlægges, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres, på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet.

IX Femte afsnit

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

I det fælles overvågnings- og evalueringssystem for 2014-2020 vil der være fokus på gennemførelsen af foranstaltningen, hvorimod der ved evalueringen vil være fokus på systemets effektivitet i forhold til de relevante mål for udvikling af landdistrikterne.

IX Sjette afsnit

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Kommissionens svar

IX Syvende afsnit

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

IX Ottende afsnit

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Forvaltningsmyndighederne kan imidlertid reducere foranstaltningens støtteintensitet. Hvis miljømålene skal opfyldes, skal indvirkningen af denne reduktion på anvendelsen af foranstaltningen imidlertid vurderes for at sikre, at miljømålene opfyldes.

IX Niende afsnit

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

IX Tiende afsnit

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen vil fortsat udføre overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne i henhold til dens flerårige revisionsplan for at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, herunder omkostningernes rimelighed. Det fastlægges, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres, på grundlag af en risikoanalyse.

IX Ellevte afsnit

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

IX Tolvte afsnit

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling.

Kommissionen tager behørigt hensyn til Rettens konklusioner ved fastlæggelsen af sin revisionsplan.

Den flerårige revisionsplan fastlægges imidlertid på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet. Da det involverede finansieringsniveau for ikke-produktive investeringer er relativt lavt, prioriteres mere økonomisk vigtige foranstaltninger, hvor svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemer kan have en større finansiel indvirkning på EU's budget.

Indledning

08

Forskellen i den maksimale støttesats mellem produktive og ikke-produktive investeringer skyldes, at ikke-produktive investeringer pr. definition ikke formodes at indebære væsentlige økonomiske fordele. Uden en højere støttesats ville det derfor ikke være muligt at nå landbrugsmiljø- og klimamål.

Observationer

19

Formålet med ikke-produktive investeringer er at bidrage til at nå de overordnede mål og prioriteter i politikken for udvikling af landdistrikterne. Ikke-produktive investeringer supplerer i denne forbindelse andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne i forbindelse med opfyldelsen af landbrugsmiljømål (og i 2014-2020 også klimamål). Der kan skabes synergi mellem ikke-produktive investeringer og andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne ved at sammenkæde deres gennemførelse (dvs. ved at knytte ikke-produktive investeringsprojekter til opfyldelsen af specifikke forpligtelser til at drive miljø- og klimavenligt landbrug), og ikke-produktive investeringer kan ligeledes bidrage til landbrugsmiljø- og klimamål, Natura 2000 og systemer af høj naturværdi som en særskilt foranstaltning.

21

Se fælles svar på punkt 19.

22

Efter Kommissionens opfattelse skal overlappningen af forpligtelser, der fører til dobbeltfinansiering, principielt forhindres.

Målene for foranstaltning 214 og 216 er forskellige og klart fastsat i LDP'erne. Under foranstaltning 214 kan der ydes støtte til vedligeholdelse af eksisterende stenmure, hvorimod ikke-produktive investeringer kan omfatte støtte til rekonstruktion/restaurering af stenmure. I nogle tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt at foretage en klar afgrænsning, og det kan øge den administrative byrde.

23

Se Kommissionens fælles svar på punkt 19.

24

Udvælgelseskriterierne for programmeringsperioden 2014-2020 er obligatoriske i forbindelse med støtte til ikke-produktive investeringer.

Se også Kommissionens svar på punkt 19.

Tekstboks 3 a)

I lyset af ikke-produktive investeringers forventede bidrag til opfyldelsen af miljømål kan det undermere anvendelsen i alvorlig grad at udelukke gennemførlighedsundersøgelser fra støtteberettigede udgifter.

Gennemførlighedsundersøgelser skal gøre det nemmere at beslutte, om der skal foretages en investering. Konklusionen på en gennemførlighedsundersøgelse kan være, at investeringen ikke vil bidrage til målene for støtteordningen. Sager, hvor der blev draget en positiv konklusion i gennemførlighedsundersøgelsen med hensyn til investeringen, som efterfølgende ikke blev foretaget, skal analyseres individuelt. Budgetbegrænsninger kan være en af årsagerne til ikke at gennemføre det projekt, der var genstand for gennemførlighedsundersøgelsen.

27

Kommissionen anbefalede medlemsstaterne at opstille yderligere indikatorer i overensstemmelse med solide cost-benefit-analyser. Det er imidlertid ikke altid muligt at definere yderligere udgangsinikatorer for alle delforanstaltninger, og det vil øge den administrative byrde.

Tekstboks 4

Der er få omfattende statistikker for specifikke miljøkarakteristika såsom stenmure, og det vil være dyrt at udarbejde sådanne statistikker.

28

CMEF er et af de redskaber, der kan anvendes til at vurdere investeringsindvirkningen.

Resultatindikatorer såsom antal hektarer, der er omfattet af en effektiv arealforvaltning, er relevante, da de anvendes som input til evalueringerne, der har til formål at evaluere den relevante gruppe foranstaltningers bidrag.

Se også Kommissionens svar på punkt 27.

30

Midtvejsevalueringen for programmeringsperioden 2007-2013 kom så tidligt, at resultaterne ikke var målbare. I programmeringsperioden 2014-2020 vil forbedrede gennemførelsesrapporter i 2017 og 2019 erstatte midtvejsevalueringen.

31

Det kan være besværligt at opstille specifikke resultatindikatorer for ikke-produktive investeringer. Der vil blive foretaget en grundigere vurdering af effektiviteten af alle foranstaltninger i forhold til programmernes mål i forbindelse med den efterfølgende evaluering.

33

Selv om projekterne ikke altid opfyldte støtteberettigelseskriterierne, kan de have bidraget til foranstaltningens mål.

34

Se Kommissionens svar på punkt 33.

36

Ikke-produktive investeringer forventes i sagens natur ikke at generere et væsentligt afkast, selv om det ikke kan udelukkes, at de kan have begrænsede økonomiske fordele. Hvis de økonomiske fordele er større end miljøfordelene, bør den pågældende investering finansieres under foranstaltning 121. Afgrænsningen af de to foranstaltninger vurderes på tidspunktet for programmernes godkendelse.

Kommissionens fælles svar på punkt 37 og 38

Selv om ikke-produktive investeringer ikke bør omfatte produktive elementer, har enhver form for investering i det mindste et lille element af »produktivitet«. Disse investeringer bør imidlertid hovedsagelig være ikke-produktive, og deres »produktive« eller indbringende elementer bør være begrænsede.

Forvaltningsmyndighederne kan reducere støtteintensiteten. Hvis miljømålene skal opfyldes, skal indvirkningen af denne reduktion på anvendelsen af foranstaltningen imidlertid vurderes for at sikre, at miljømålene opfyldes.

Forskellen i den maksimale støttesats mellem produktive og ikke-produktive investeringer skyldes, at ikke-produktive investeringer pr. definition ikke formodes at indebære væsentlige økonomiske fordele. Uden en højere støttesats ville det derfor ikke være muligt at nå landbrugsmiljø- og klimamål.

39

Se Kommissionens samlede svar på punkt 37 og 38.

41

Se Kommissionens samlede svar på punkt 37 og 38.

41 Tredje afsnit

Hvis operationens miljøfordel er meget væsentlig, kan vandagenturer være støttemodtagere af foranstaltningen alene eller sammen med landbrugere, uanset en potentiel resterende økonomisk fordel.

42

For at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, gennemfører Kommissionen overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne. Da Kommissionen også har fundet svagheder, for så vidt angår omkostningernes rimelighed, under disse revisioner, er der allerede blevet gennemført betydelige finansielle korrektioner desangående, og på nuværende tidspunkt foretages en række efterprøvende regnskabsafslutninger, som bør føre til yderligere finansielle korrektioner.

50

Se Kommissionens svar på punkt 33.

51

For programmeringsperioden 2014-2020 er der blevet truffet følgende foranstaltninger for at løse svagheder ved programmeringen, forvaltningen, overvågningen og evalueringen af støtten til ikke-produktive investeringer:

- Den foranstaltningsspecifikke vejledning og horisontale vejledning om betingelser for støtteberettigelse og udvælgelseskriterier og vejledningen om investeringer, herunder ikke-produktive investeringer, er blevet udstedt.
- Forvaltningsmyndigheden og betalingsorganet er blevet pålagt at foretage en fælles forhåndsevaluering for at vurdere verificerbarheden og kontrollerbarheden af alle foranstaltninger i programmet for udvikling af landdistrikterne.

- Den resultatorienterede tilgang er blevet styrket med fastlæggelsen af specifikke mål for programmerne og rapportering i hele programmeringsperioden baseret på et rationelt fælles overvågnings- og evalueringssystem.
- Formålet med SWOT-analysen af programmet for udvikling af landdistrikterne er at etablere udgangspunktet for overvågning og evaluering af programmet.

52

Korrigerende foranstaltninger til afhjælpning af potentielle svagheder kan ligeledes gennemføres efter vedtagelsen af programmerne gennem ændringer.

Se også Kommissionens svar på punkt 51.

55

I nogle medlemsstater er de ikke-produktive investeringers kontrollerbarhed og verificerbarhed og tilknyttede vedligeholdelseskontrakter blevet drøftet i forbindelse med forhandlingerne om programmeringsperioden 2014-2020.

56

For at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, gennemfører Kommissionen overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne. Hvis der konstateres svagheder under disse revisioner, anvendes finansielle korrektioner.

Det fastlægges, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres, på grundlag af en risikoanalyse. Der tages højde for risikofaktorer såsom den finansielle betydning, kontrolsystemernes kvalitet, betalingsorganets karakter, foranstaltningernes karakter (kompleksitet) og andre oplysninger og resultater fra andre organer. Den finansielle betydning spiller en vigtig rolle i kvantificeringen af risikoeksponeringen. Høje udgifter vil således med større sandsynlighed blive rangordnet højt og revideret.

Foranstaltning 216 var ikke omfattet af overensstemmelsesrevisionerne i de første revisionsår i perioden 2007-2013, hvor der var fokus på landbrugsmiljøforanstaltningerne, der udgør over 50 % af udgifterne anmeldt under akse 2. Foranstaltning 216 blev revideret i 2014-2015.

57

Det forhold, at revisionen fortsat er i gang, betyder ikke, at medlemsstaten ikke har kendskab til de foreløbige resultater. For så vidt angår Portugal, blev konklusionerne fremsendt i april 2014, og det bilaterale møde mellem medlemsstaten og Kommissionen fandt sted i september 2014. For så vidt angår England, blev konklusionerne fremsendt til medlemsstaten i juli 2014, og det bilaterale møde fandt sted i december 2014.

58

Overvågningsudvalg med deltagelse af forvaltere af landdistriktsudvikling, en bredere kreds af interessenter inden for landdistriktsudvikling og Kommissionens tjenestegrene i deres rådgivende kapacitet har bedre forudsætninger for at håndtere problemerne og lære af erfaringerne.

Den primære årsag til, at der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om resultaterne ved midtvejsevalueringen, er timingen. For det første tager det et minimum af tid at lancere og indlede gennemførelsen, og for det andet går der noget tid, før resultaterne af operationer, navnlig på miljøområdet, kan måles.

60

Se svar på punkt 19.

61

Se svar på punkt 22.

62

Se fælles svar på punkt 27 og 28.

63

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

Medlemsstaterne kan opstille yderligere programspecifikke indikatorer for en række centrale foranstaltninger. Dette bør imidlertid ikke kræves systematisk for alle foranstaltninger og delforanstaltninger af hensyn til nødvendigheden af at holde overvågnings- og evalueringssomkostninger på et rimeligt niveau og undgå en for stor administrativ byrde.

Hvis programmernes resultater er utilfredsstillende i forhold til målene, kan forvaltningsmyndighederne undersøge hver enkelt foranstaltning/delforanstaltning for at finde årsagen til problemerne og for effektivt at målrette korrigerende foranstaltninger.

Ved de efterfølgende evalueringer vil resultaterne for hver enkelt foranstaltning/delforanstaltning blive nærmere undersøgt.

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

Tekstboks 10

Overvågningen i perioden 2014-2020 vil ligeledes indeholde samlede udgifter pr. delforanstaltning, herunder ikke-produktive investeringer (4.4). Indikatorer er én komponent i overvågnings- og evalueringssystemet.

Se også Kommissionens svar på punkt 63.

65

I programmeringsperioden 2007-2013 mindede Kommissionen ved flere lejligheder medlemsstaterne om forpligtelsen til at opstille reelle udvælgelseskræterier, der sikrer en rangordning af projekter, når det ikke var muligt at finansiere alle støtteberettigede projektansøgninger på grundlag af budgettildelingen. For at hjælpe medlemsstaterne med at undgå svagheder i anvendelsen af udvælgelseskræterier og tage hensyn til Revisionsrettens tidligere anbefalinger har Kommissionen udarbejdet vejledning om støtteberettigelses- og udvælgelseskræterier for programmeringsperioden 2014-2020.

Kommissionen kan gennem sine revisioner kontrollere anvendelsen af udvælgelseskræterier. Ved revisionen af investeringsforanstaltninger kontrolleres anvendelsen af udvælgelseskræterier systematisk. Kommissionen har pålagt en række medlemsstater finansielle korrektioner for konstaterede mangler i anvendelsen af udvælgelseskræterier.

66

For så vidt angår Danmark, vil projekterne blive udvalgt på grundlag af deres omkostningseffektivitet i forhold til foranstaltningens mål (f.eks. den oprettede biotop/projektomkostningerne osv.).

67

Se Kommissionens samlede svar på punkt 37 og 38.

68

Danmark har forenklet LDP'et ved at reducere det antal mulige ikke-produktive investeringer, der kan støttes. Det kan til dels forklare den faldende variabilitet i støttesatserne i forhold til det tidligere LDP.

71

I lyset af denne delforanstaltning forventede bidrag til opfyldelsen af miljømål kan det underminere anvendelsen i alvorlig grad at udelukke gennemførlighedsundersøgelser fra støtteberettigede udgifter.

Efter Kommissionens opfattelse er Danmarks hensigt om at yde støtte til gennemførlighedsundersøgelser under ikke-produktive investeringer i overensstemmelse med lovgivningen, og gennemførlighedsundersøgelser bør kunne udmunde i negative investeringskonklusioner.

Konklusioner og anbefalinger

72

Ikke-produktive investeringer bør ikke generere et væsentligt økonomisk afkast for modtagerne. Dette betyder ikke, at modtagerne ikke kan forvente eller acceptere et økonomisk afkast. I de fleste investeringer er der altid et element af afkast, selv om investeringen er af helt ikke-produktiv karakter, f.eks. i forbindelse med opførelse af hegn fremstillet af træer eller buske, hvor de beskårne eller fældede træer og buske kan omdannes til biomasse, der kan anvendes som elektricitetskilde. Det er således vanskeligt at foretage en helt ikke-produktiv investering.

Forvaltningsmyndighederne kan reducere støtteintensiteten. Hvis miljømålene skal opfyldes, skal indvirkningen af denne reduktion på anvendelsen af foranstaltningen imidlertid vurderes for at sikre, at miljømålene opfyldes.

74

Landbrugsmiljømålene for ikke-produktive investeringer skal ikke altid supplere andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. I de fleste tilfælde var støtten til ikke-produktive investeringer knyttet til forpligtelserne til at drive miljø- og klimavenligt landbrug. Det er imidlertid muligt at opfylde målene for ikke-produktive investeringer uden tilknytning til en anden foranstaltning til udvikling af landdistrikterne. Støtte til køb af hegn, f.eks. for at undgå, at store kødædende dyr er til skade for husdyr, opfylder i sig selv landbrugsmiljømålet, selv om der ikke er nogen tilknytning til en anden foranstaltning til udvikling af landdistrikterne. Støtte til ikke-produktive investeringer kan ligeledes være en særskilt delforanstaltning, der bidrager til opfyldelsen af landbrugsmiljø- og klimamål.

Anbefaling 1 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Efter Kommissionens opfattelse skaber den nye programmeringsperiode 2014-2020 mulighed for at øge synergierne mellem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne til fremme af politiske målsætninger. Det er ikke et krav, at alle ikke-produktive investeringer skal supplere andre foranstaltninger og ordninger til udvikling af landdistrikterne direkte, men i tilfælde af en sådan komplementaritet vil Kommissionen anmode de pågældende medlemsstater om i deres årlige gennemførelsesrapporter at indberette antallet og andelen af ikke-produktive investeringsprojekter knyttet til opfyldelsen af forpligtelserne til at drive miljø- og klimavenligt landbrug.

Anbefaling 1 b)

Denne del af anbefalingen rettes til medlemsstaterne.

75

Kommissionen er af den opfattelse, at der kun bør ydes støtte til de projekter, der opfylder udvælgelseskriterierne, og at udvælgelseskriterierne bør være klare og gennemsigtige.

Der er mere fokus på udvælgelsen af operationer i lovgivningsperioden for programmeringsperioden 2014-2020, og medlemsstaterne/regionerne har fået omfattende vejledning for at sikre, at der kun udvælges de bedste operationer og investeringer, som bidrager til programmernes mål og prioriteter.

Anbefaling 2 a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 2 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kriterierne for udvælgelse fastlægges af medlemsstaterne efter samråd med overvågningsudvalget, som Kommissionens repræsentanter deltager i som rådgivere.

Kommissionen har udarbejdet vejledning om kriterier for støtteberettigelse og udvælgelse til støtte for medlemsstaternes og regionernes programmering og gennemførelse af LDP'erne for 2014-2020.

Kommissionen vil fortsat udføre overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne i henhold til dens revisionsplanlægning for at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, herunder passende procedurer for udvælgelse og vurdering af projekter. Det fastlægges, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres, på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet.

76

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem tilvejebringer overvågningsoplysninger om støttede foranstaltninger. Der vil blive foretaget en grundigere vurdering af effektiviteten af alle foranstaltninger i forhold til programmernes mål i forbindelse med den efterfølgende evaluering. Der skal imidlertid findes en balance mellem, hvad der kan gøres gennem overvågning og evaluering, under hensyntagen til risikoen for en for stor administrativ byrde og de finansielle begrænsninger. Det kan være besværligt at opstille specifikke resultatindikatorer for ikke-produktive investeringer.

77

Der vil blive foretaget en grundigere vurdering af effektiviteten af alle foranstaltninger i forhold til programmernes mål i forbindelse med den efterfølgende evaluering.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

I det fælles overvågnings- og evalueringssystem for 2014-2020 vil der være fokus på gennemførelsen af foranstaltningen, hvorimod der ved evalueringen vil være fokus på systemets effektivitet i forhold til de relevante mål for udvikling af landdistrikterne.

Anbefaling 3 b)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

78

For at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, gennemfører Kommissionen overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne. Da Kommissionen også har fundet svagheder, for så vidt angår omkostningernes rimelighed, under disse revisioner, er der allerede blevet gennemført betydelige finansielle korrektioner desangående, og på nuværende tidspunkt foretages en række efterprøvende regnskabsafslutninger, som bør føre til yderligere finansielle korrektioner.

79

Overholdelse af en af metoderne til udvælgelse af et tilbud (dvs. sammenligning af forskellige tilbud, evalueringskomitéens evaluering eller sammenligning af referenceomkostninger med omkostningerne til andre tilsvarende projekter) er tilstrækkeligt til at sikre udvælgelsen af projekter med begrundede og rimelige omkostninger. Flere forpligtelser kan resultere i en unødvendig administrativ byrde.

80

Selv om ikke-produktive investeringer ikke bør omfatte produktive elementer, er det vanskeligt at foretage en investering uden et element af »produktivitet«. Det er med andre ord vanskeligt at forestille sig en fuldstændig ikke-produktiv investering.

Disse investeringer bør imidlertid hovedsagelig være ikke-produktive, og deres »produktive« eller indbringende elementer bør derfor være tilstrækkelig begrænsede. Den administrative byrde og kompleksitet forbundet med at udlede de økonomiske fordele af de støtteberettigede udgifter bør heller ikke undervurderes.

Medlemsstaterne kan desuden gøre brug af de forenkledede omkostningsmuligheder ved beregning og udbetaling af støtte. I dette tilfælde skal der foretages en rimelig, afbalanceret og kontrollerbar beregning på forhånd.

Anbefaling 4 a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 4 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Anbefaling 4 c)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 4 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er begyndt at gennemføre den.

Under screeningen af programmerne for udvikling af landdistrikter for programmeringsperioden 2014-2020 havde Kommissionen fokus på foranstaltningernes kontrollerbarhed og verificerbarhed. Hvis der ikke var redegjort eller redegjort tilstrækkeligt herfor, skulle medlemsstaten fremsende yderligere oplysninger.

Anbefaling 4 e)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen vil fortsat udføre overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne i henhold til dens flerårige revisionsplan for at efterprøve, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne, herunder omkostningernes rimelighed. Det fastlægges, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres, på grundlag af en risikoanalyse.

81

Kommissionen har forbedret bestemmelserne og vejledningen om omkostningernes rimelighed for programmeringsperioden 2014-2020, hvilket bør afhjælpe nogle af de svagheder, Retten identificerede.

Arbejdsprogrammet for revision fastlægges på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet. Da det involverede finansieringsniveau er relativt lavt, prioriteres mere økonomisk vigtige foranstaltninger, hvor svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemer kan have en større finansiel indvirkning på EU's budget.

Anbefaling 5 a)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 5 b)

Kommissionen er delvist enig i denne anbefaling.

Kommissionen tager behørigt hensyn til Rettens konklusioner ved fastlæggelsen af sin revisionsplan.

Den flerårige revisionsplan fastlægges imidlertid på grundlag af en risikoanalyse, hvis vigtigste element er udgiftsniveauet. Da det involverede finansieringsniveau for ikke-produktive investeringer er relativt lavt, prioriteres mere økonomisk vigtige foranstaltninger, hvor svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemer kan have en større finansiel indvirkning på EU's budget.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

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

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

Betalingspublikationer:

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

Ikke-produktive investeringer er investeringer, der ikke medfører et væsentligt afkast eller en væsentlig indtægt eller indkomst, eller som ikke øger værdien af støttemodtagerens bedrift væsentligt, men som har en positiv miljøindvirkning. Der ydes offentlig støtte til ikke-produktive investeringer fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og gennem national medfinansiering. Denne offentlige støtte udgør ofte 100 % af de samlede investeringsomkostninger. Retten konkluderer, at støtte til ikke-produktive investeringer har bidraget til gennemførelsen af mål, der er forbundet med bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer, men ikke på en omkostningseffektiv måde. Det skyldtes, at omkostningerne til 75 % af de besøgte projekter var urimeligt høje. Selv om mange af disse projekter havde åbenbare indbringende elementer, blev de finansieret fuldt ud med offentlige midler. Retten fremsætter fem anbefalinger med henblik på at forbedre omkostningseffektiviteten af de ikke-produktive investeringer, der vil blive finansieret i programmeringsperioden 2014-2020.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret