



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2011
COM(2011) 450 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**over de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen en de communautaire
strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (2007-2013)**

{SEC(2011) 943 definitief}

INHOUDSOPGAVE

1.	Context en overzicht	2
2.	Tenuitvoerlegging van de communautaire prioriteiten	6
3.	Horizontale kwesties	12
4.	Vooruitzichten.....	15

Dit verslag uit 2011 is het eerste verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen (NSP's)¹ en de communautaire strategische richtsnoeren (CSG's) voor plattelandontwikkeling (2007-2013)².

Dit verslag van de Commissie³ is gebaseerd op de analyse en de beoordeling van de samenvattende verslagen die in 2010 door de lidstaten zijn ingediend⁴, alsook op andere beschikbare informatie, in het bijzonder de financiële en materiële gemeenschappelijke indicatoren voor het toezicht en bepaalde uitkomsten van het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling.

Het verslag geeft een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen, trends en uitdagingen van dit moment met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen en de CSG's.

Het is belangrijk op te merken dat de gegevens die in de samenvattende verslagen van 2010 door de lidstaten zijn gebruikt, aggregaten zijn van het begin van de programmeringsperiode in 2007 tot eind 2009. In dit verslag is geen rekening gehouden met de aanpassingen van de NSP's en de daarmee samenhangende programma's voor plattelandontwikkeling (RDP's) die volgden op de gezondheidscontrole van het GLB (HC) en het Europees economisch herstelplan (EERP)⁵. Deze wijzigingen zijn immers pas begin 2010 definitief geworden.

1. CONTEXT EN OVERZICHT

1.1 De communautaire prioriteiten voor plattelandontwikkeling voor de periode 2007-2013

In februari 2006 heeft de Raad van de Europese Unie de strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling voor de periode 2007-2013² vastgesteld op basis van de drie thematische kernprioriteiten die zijn omschreven in de Verordening van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)⁶:

¹ Zie titel II, hoofdstuk II, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

² Besluit van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013) (Besluit 2006/144/EG).

³ Zie artikel 14 "Verslag van de Commissie" van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005.

⁴ Zie artikel 13 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005. Deze samenvattende verslagen beschrijven de voortgang die is gemaakt met de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen en doelstellingen, alsook de bijdrage aan het bereiken van de communautaire strategische richtsnoeren.

⁵ Zie http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm voor informatie over de gezondheidscontrole van het GLB en het Europees economisch herstelplan, en voor toegang tot de daarmee verband houdende wetgeving die in 2009 is vastgesteld.

⁶ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector. Het ELFPO moet bijdragen tot een sterke en dynamische Europese agrovoedingssector door zich te richten op prioriteiten als kennisoverdracht, modernisering, innovatie en kwaliteit in de voedselketen en op prioritaire sectoren voor investeringen in materieel en menselijk kapitaal. De maatregelen in het kader van 'as 1' moeten hoofdzakelijk bijdragen tot het halen van de doelstelling “concurrentievermogen” van de RDP's.

Verbetering van het milieu en het platteland. Met het oog op de bescherming en verbetering van de natuurlijke hulpbronnen en het rurale landschap in de EU moeten de voor deze prioriteit uitgetrokken middelen worden ingezet voor drie prioritaire gebieden op EU-niveau: biodiversiteit en de instandhouding en ontwikkeling van landbouw- en bosbouwsystemen met een hoge natuurwaarde en van traditionele agrarische landschappen, water en klimaatverandering. De maatregelen in het kader van 'as 2' in de RDP's moeten hoofdzakelijk bijdragen tot het halen van de milieudoelstelling.

Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de plattelandseconomie. De middelen bestemd voor diversificatie van de plattelandseconomie en verbetering van de leefkwaliteit op het platteland moeten ten dienste worden gesteld van de overkoepelende prioriteit “scheppen van werkgelegenheid en groeivoorwaarden”. De maatregelen moeten vooral tot doel hebben de capaciteitsopbouw, het verwerven van vakkundigheid en de organisatie van de ontwikkeling van lokale strategieën te bevorderen, en moeten ervoor helpen zorgen dat het platteland voor de volgende generaties aantrekkelijk blijft. Wanneer initiatieven ter bevordering van opleiding, voorlichting en ondernemerschap worden genomen, moet aandacht worden besteed aan de specifieke behoeften van vrouwen, jongeren en oudere werknemers. De maatregelen in het kader van 'as 3' in de RDP's moeten, samen met as 4 (zie hieronder), hoofdzakelijk bijdragen tot de realisatie van de algemenere doelstellingen van plattelandsontwikking.

De strategische richtsnoeren hebben niet alleen de aandacht gevestigd op de thematische prioriteiten, maar ook de noodzaak benadrukt van:

- **ontwikkeling van de plaatselijke capaciteit voor werkgelegenheid en diversificatie** – terwijl tegelijk aan de thematische prioriteiten wordt bijgedragen. Deze horizontale as, ook de 'Leader-as' ('as 4') genoemd, moet door middel van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van het bestuur en het mobiliseren van het reeds in de plattelandsgebieden aanwezige ontwikkelingspotentieel.

- **zorgen voor samenhang in de programmering.** Synergieën tussen en binnen de assen moeten worden geoptimaliseerd. In voorkomende gevallen moet rekening worden gehouden met andere EU-strategieën. Er moeten instrumenten worden ingezet om het bestuur te verbeteren en de doeltreffendheid van het beleid te verhogen. In het bijzonder moeten Europese en nationale netwerken voor plattelandsontwikking worden opgezet die als platform kunnen fungeren voor de uitwisseling van beste praktijken en expertise over alle aspecten van het ontwerpen, beheren en ten uitvoer leggen van het beleid door de betrokken actoren.

- **complementariteit van de communautaire instrumenten.** Teneinde synergieën tussen het structuur-, werkgelegenheids- en plattelandsontwikkelingsbeleid te

bevorderen, moeten de lidstaten waken over de complementariteit en de samenhang van de acties die uit de verschillende Europese fondsen worden gefinancierd.

Deze strategische richtsnoeren verschaften het kader op basis waarvan de lidstaten hun NSP's hebben opgesteld, die de Europese prioriteiten vertalen in nationale prioriteiten en dienen als referentie voor de RDP's. Deze leggen de prioriteiten ten uitvoer door middel van sets geselecteerde maatregelen die zijn gegroepeerd per as (zie tabel 1⁷ met de lijst van maatregelen per as). De programma's kunnen nationaal of regionaal zijn en werden in 2007 en 2008 door de Commissie goedgekeurd. De tenuitvoerlegging van de programma's wordt bewaakt en geëvalueerd op basis van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (CMEF).



1.2 Overzicht van de oorspronkelijke begroting en operationele doelen

De totale begroting van het ELFPO bedroeg 90,98 miljard euro (vóór de wijzigingen door de HC en het EERP)⁸ voor de hele programmeringsperiode 2007-2013. Om een evenwichtige strategie te waarborgen, heeft het ELFPO minimumbestedingsniveaus voor elke thematische as vastgesteld die in elk RDP moeten worden toegepast (10% voor as 1, 25% voor as 2 en 10% voor as 3). Voor de Leader-as wordt minimaal 5% (2,5% voor de nieuwe lidstaten) van de EU-middelen voor elk programma gereserveerd. De bijdragen van het ELFPO aan de RDP's worden aangevuld door nationale overheidsfinanciering (cofinanciering⁹). Deze ELFPO-bijdragen worden gefinancierd in het kader van het gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Unie¹⁰.

⁷ Alle tabellen zijn opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie.

⁸ De begroting van het ELFPO voor de programmeringsperiode 2007-2013 is sindsdien verhoogd (in het bijzonder door de HC en het EERP) naar 96,2 miljard euro.

⁹ Alle financiële gegevens in het verslag hebben uitsluitend betrekking op het ELFPO.

¹⁰ Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Na de voltooiing van de programmering op het niveau van de lidstaten heeft de financiële uitsplitsing over de verschillende assen, alsook de vaststelling van de belangrijkste streefwaarden voor 2013 geleid tot de volgende situatie in juni 2008¹¹:

- **As 1** '*verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector*' neemt **36%** van het totale ELFPO voor zijn rekening. Naar verwacht zal deze as uiterlijk in 2013 bijdragen aan 590 000 investeringsprojecten voor de modernisering van landbouwbedrijven, aan 68 000 ondernemingen steun verlenen ter verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten en ertoe leiden dat 2,2 miljoen deelnemers met succes een opleidingsactiviteit voltooien op het gebied van landbouw en/of bosbouw.

- **As 2** '*verbetering van het milieu en het platteland*' overheerst met **46%** van het totale ELFPO. Het beoogde resultaat is dat 45 miljoen hectare landbouwgrond onder agromilieubeheer komt, 600 000 hectare nieuw bebost land en 1,1 miljoen hectare landbouwgrond worden ondersteund om te voldoen aan de eisen van Natura 2000 en de productie van hernieuwbare energie met 20 500 ktOE toeneemt¹².

- **As 3** '*verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie*' heeft met **18%** van het totale ELFPO een kleiner aandeel. Er wordt verwacht dat deze as uiterlijk in 2013 zal bijdragen tot het verschaffen van betere voorzieningen voor 71 miljoen bewoners van plattelandsgebieden en tot de ondersteuning van 32 400 dorpsvernieuwingsprojecten.

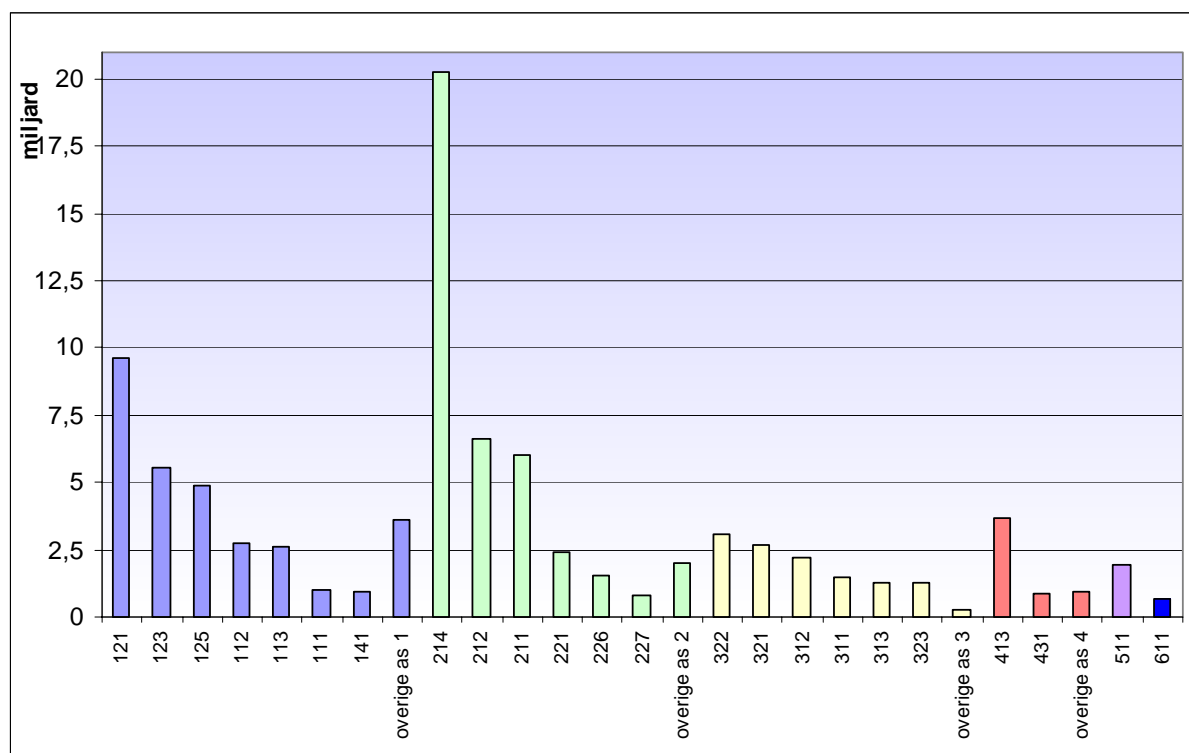
Het aandeel van de as **Leader** in de totale middelen van het ELFPO is **6%**. De steun voor de tenuitvoerlegging van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën is evenredig toegerekend aan de drie hoofdassen waaraan deze steun bijdraagt.

Op het niveau van de maatregelen vormen de agromilieubetalingen (214) de belangrijkste maatregel, die voor de hele periode 20,3 miljard euro voor zijn rekening neemt. De op een en twee na belangrijkste maatregelen wat betreft de begroting, zijn de steun voor probleemgebieden (211+212) met 12,6 miljard euro en de modernisering van landbouwbedrijven (121) met 9,7 miljard euro.

¹¹ Een deel van de middelen die zijn toegewezen aan Leader, technische bijstand en rechtstreekse betalingen, is in de onderstaande figuren en tabel evenredig toegerekend aan de drie hoofdassen.

¹² Door de lidstaten in hun programma's vastgestelde doelstellingen voor 2013 voor land- en bosbouw.

Figuur 1: Totale begroting voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) vóór de HC en het EERP, uitgesplitst per maatregel (miljard euro)¹³



2. TENUITVOERLEGGING VAN DE COMMUNAUTAIRE PRIORITEITEN

2.1 Overzicht van de resultaten, problemen en oplossingen

Het totaalbedrag van de ELFPO-betalingen die door de 27 EU-lidstaten voor de programmeringsperiode 2007-2009 zijn gerealiseerd, beloopt 19,4 miljard euro¹⁴, wat neerkomt op 21,3% van de totale begroting van 90,98 miljard euro voor 2007-2013. Aangezien het tijds kader waarop dit verslag betrekking heeft, 33% beslaat van de betalingsperiode (3 jaar van in totaal 9 jaar¹⁵), wijst dit cijfer op een enigszins late besteding. Het is evenwel normaal dat de tenuitvoerlegging van de programma's in de eerste jaren wat trager verloopt, totdat het normale tempo wordt bereikt; dit is des te meer zo omdat vele RDP's eind 2007 zijn goedgekeurd en 41 (van de 94) RDP's pas in 2008 zijn goedgekeurd.

Het beeld van de situatie in de lidstaten is allesbehalve homogeen (figuur 2): slechts twee lidstaten hebben een bestedingsniveau van meer dan 40%, terwijl drie lidstaten minder dan 10% hebben besteed. Er moet worden opgemerkt dat in meerdere gevallen betalingen hebben plaatsgevonden voor vastleggingen van de vorige programmeringsperiode 2000-2006, zoals vastgesteld in de overgangsbepalingen. Dit

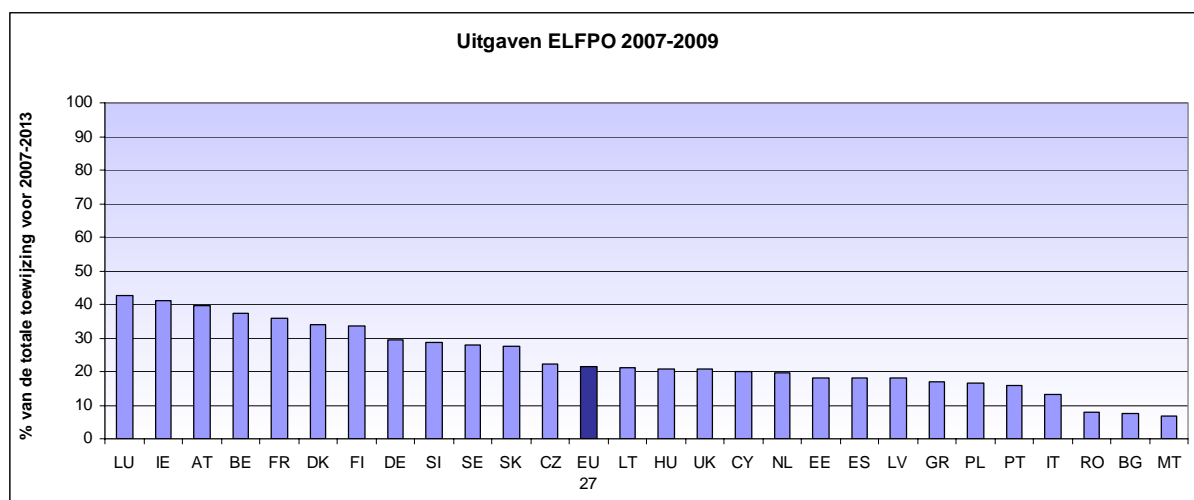
¹³ Zie de legenda van maatregelen in tabel 1 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

¹⁴ Betalingen van de lidstaten die betrekking hebben op de kalenderjaren 2007, 2008 en 2009.

¹⁵ De betalingen mogen worden verricht tot twee jaar na de laatste vastlegging (eind 2013), dus tot eind 2015.

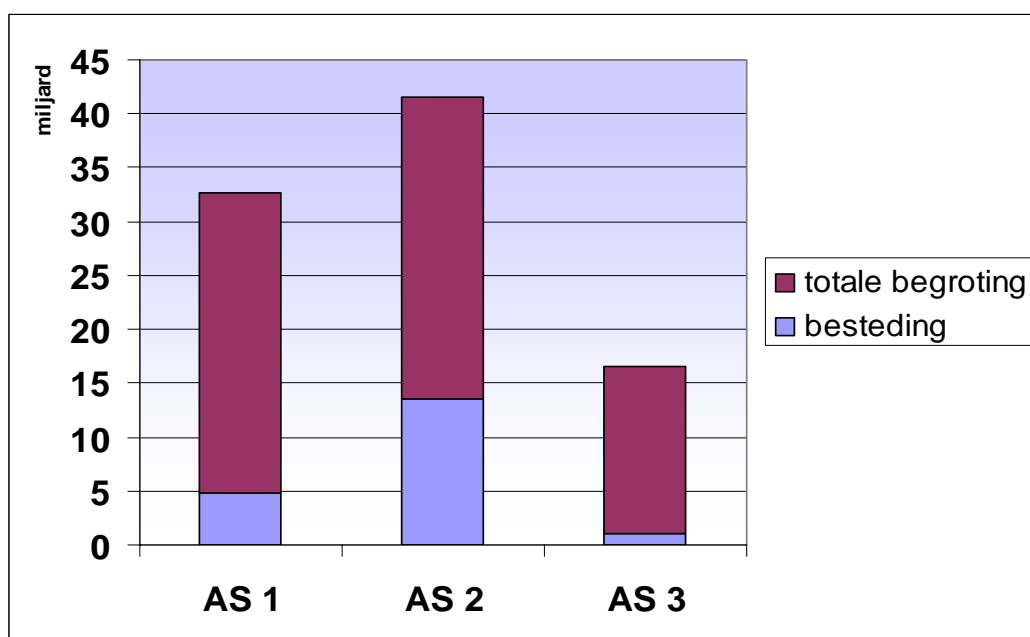
kan het beeld van het bestedingsniveau voor bepaalde lidstaten en maatregelen enigszins vertekenen.

Figuur 2: Totale uitvoering van de begroting van het ELFPO eind 2009 vergeleken met de totale toewijzing voor 2007-2013



Enkele maatregelen van as 2 hebben, als gevolg van de bovengenoemde overgangsmaatregelen, eerder een hoog niveau bereikt dan andere. Aan de andere kant zijn de assen 1 en 3 aanzienlijk vertraagd door de financiële crisis, die heeft geleid tot een geringere beschikbaarheid van nationale middelen aan de kant van de lidstaten. Dit heeft het voor begunstigden moeilijker gemaakt om de benodigde private financiering te verkrijgen. Voor as 4 wordt een kenmerkende trage start waargenomen, die wordt verklaard doordat een project pas ten uitvoer kan worden gelegd na de vaststelling van lokale strategieën en de selectie van de plaatselijke groepen (zie tabel 3).

Figuur 3: Totale begroting voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) vóór de HC per as (miljard euro) en het aandeel van de besteding eind 2009¹⁶



De besteding van de outputindicatoren ten opzichte van de totale streefwaarden voor 2013 die de lidstaten in hun programma's hebben vastgelegd, is in grote lijnen in overeenstemming met het financiële uitvoeringsniveau. De volledige besteding van de outputindicatoren is weergegeven in tabel 2.

Algemene problemen bij de tenuitvoerlegging, gevonden oplossingen

Naast de voor het goedkeuren van de RDP's benodigde tijd is de economische crisis het probleem dat de lidstaten het vaakst hebben genoemd. Deze crisis heeft geleid tot problemen met de besteding voor investeringsmaatregelen doordat begunstigen over onvoldoende eigen middelen beschikten, aanvragers moeilijkheden ondervonden bij het verkrijgen van leningen en overheidsinitiatieven werden teruggedroefd als gevolg van begrotingsbeperkingen. De private sector was over het algemeen minder geneigd om risico's te nemen, en sommige investeringen zijn mogelijk verlegd naar minder ambitieuze projecten of zijn eenvoudigweg uitgesteld. De moeilijke situatie in de zuivelsector in 2009 heeft ook een negatief effect gehad op de tenuitvoerlegging van RDP's.

Enkele lidstaten hebben de hoge administratieve kosten en de ingewikkelde procedures genoemd als belemmeringen voor een soepele tenuitvoerlegging. Sommige RDP's hadden voorts te kampen met onvoldoende capaciteit bij de beheersautoriteiten en de controlerende instanties, met problemen bij het opzetten van het toezichtstelsel en met juridische onzekerheden. Met name hebben enkele lidstaten gewezen op hiaten in de tenuitvoerlegging op het niveau van de lidstaten van de milieuwetgeving (zoals de kaderrichtlijn water, Natura 2000, enz.) die voor bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld 213) van belang zijn, en op de noodzaak een

¹⁶ Een deel van de middelen die zijn toegewezen aan Leader, technische bijstand en rechtstreekse betalingen, is in de onderstaande figuren en tabel evenredig toegeschreven aan de drie hoofdassen.

uitlegging te krijgen van de regels inzake staatssteun (in het bijzonder voor projecten die betrekking hebben op de productie van hernieuwbare energie).

Ook een gebrek aan bewustzijn en ervaring bij potentiële begunstigden kan tot een trage besteding leiden, in het bijzonder in sommige lidstaten van de EU-12 (hierbij gaat het om trage voortgang bij maatregelen betreffende menselijk kapitaal en om ontoereikende aanvragen), of in de hele EU-27, als nieuwe maatregelen worden ingevoerd. Enkele lidstaten beogen voldoende kritieke massa aan opleidingsactiviteiten en landbouwbedrijfsadviesdiensten aan te bieden om deze problemen te overwinnen.

Er zijn of worden oplossingen gevonden en deze zijn, middels wijzigingen, al grotendeels in de programma's verwerkt. In verband met de financiële crisis hebben de lidstaten verschillende programma-aanpassingen doorgevoerd, zoals: wijzigingen in de dekking van de staatssteun, de hoogte van subsidies, het steunverleningspercentage voor minder aantrekkelijke maatregelen, aanpassing van de selectiecriteria, verhoging van het medefinancieringspercentage van de EU en/of herverdeling van de middelen. Wat betreft de oorspronkelijke administratieve en juridische problemen, kan worden opgemerkt dat de meeste daarvan inmiddels zijn opgelost.

2.2. Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector

De totale uitgaven van het ELFPO voor as 1 die voor de periode 2007-2009 zijn geregistreerd, bedragen 16,3% van de totale toewijzingen voor 2007-2013 (gemiddelde voor EU-27).

Eind 2009 zijn de belangrijkste resultaten voor deze doelstelling:

- aantal deelnemers dat met succes een opleiding heeft afgerond op het gebied van de landbouw en/of de bosbouw: 696 000 (32% van het voor 2013 geraamde doel),
- aantal bedrijven dat nieuwe producten of nieuwe technieken heeft geïntroduceerd: 33 400 (10% van het voor 2013 geraamde doel).

Tenuitvoerlegging van maatregelen¹⁷

Maatregel 121 (Modernisering van landbouwbedrijven) is de grootste maatregel van as 1 in termen van de begrotingstoewijzing (9,7 miljard euro). Voor deze maatregel zijn betalingen verricht ten belope van 23% van zijn totale begroting, met 106 000 moderniseringsprojecten waarvoor reeds steun is verleend (18% van het streefcijfer voor 2013). De positieve besteding laat de grote belangstelling van boeren voor investeringen zien. Waar de uitvoeringsgraad lager was dan de ramingen, was de belangrijkste verdediging die de lidstaten hiervoor gaven, de economische crisis, die een negatief effect had op het investeringsvermogen van de bedrijven. In enkele andere lidstaten lijkt het tempo van de uitvoering hoger dan verwacht, waardoor het voor maatregel 121 geraamde bedrag moet worden verhoogd (zie tabel 3).

¹⁷ Zie tabel 4 voor de uitsplitsing naar geslacht en leeftijd waarin artikel 81, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 voorziet.

Maatregel 123 (Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten), die de op een na grootste maatregel van as 1 is in termen van de begrotingstoewijzing, laat een besteding van 9,6% zien, met 7 060 ondersteunde bedrijven (op een voor 2013 beoogd aantal van 68 000 bedrijven). Voor de andere maatregelen van as 1 is het bestedingsniveau als volgt: maatregel 141 (Semi-zelfvoorzieningsbedrijven, 29%, met 8 885 ondersteunde semi-zelfvoorzieningsbedrijven), maatregel 113 (Vervroegde uittreding, 28% en 17 385 begunstigden) en maatregel 112 (Vestiging van jonge landbouwers, 20% met 36 660 jonge landbouwers aan wie steun is verleend).

2.3. Verbetering van het milieu en het platteland

De totale uitgaven van het ELFPO voor as 2 die voor de periode 2007-2009 zijn geregistreerd, bedragen **32,6%** van de totale toewijzing. In diverse lidstaten is een uitvoeringsgraad bereikt die aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde voor EU-27 (zie tabel 3). Andere lidstaten hebben een uitvoeringsgraad van minder dan 20%, in het bijzonder voor maatregelen van as 2 die nieuw of betrekkelijk nieuw zijn voor de begunstigden en de regeringen in deze landen.

De belangrijkste resultaten die eind 2009 voor deze doelstelling zijn bereikt, zijn met name:

- 43 miljoen ha onder succesvol landbeheer dat bijdraagt tot biodiversiteit;
- 27 miljoen ha om de waterkwaliteit te verbeteren;
- 25 miljoen ha om klimaatveranderingsproblemen aan te pakken;
- 30 miljoen ha om de kwaliteit van de bodem te verbeteren¹⁸.

Tenuitvoerlegging van maatregelen

De drie grootste maatregelen in termen van de begrotingstoewijzing zijn ook de maatregelen met de hoogste besteding onder de maatregelen van as 2: maatregel 211 (Betalingen voor natuurlijke handicaps aan landbouwers in berggebieden, met een besteding van 42%), maatregel 212 (betalingen aan landbouwers in andere gebieden met handicaps dan berggebieden, met een besteding van 40%) en maatregel 214 (Agromilieubetalingen, met een besteding van 33%).

De maatregelen 211 en 212 bieden samen steun voor 50,9 miljoen ha en de agromilieubetalingen voor 21,5¹⁹ miljoen ha. Deze grote belangstelling wordt in de EU-15 ondersteund door een lange ervaring die in opeenvolgende programmeringsperioden is opgebouwd. De hoge besteding wordt ook verklaard door de betaling van vastleggingen uit de vorige programmeringsperiode, die in veel lidstaten groot was.

¹⁸ Resultaatindicator van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader; een gebied kan bijdragen aan het aanpakken van meerdere uitdagingen.

¹⁹ Uitsluitend vastleggingen vanaf 2007.

Deze drie maatregelen worden wat de besteding betreft gevolgd door maatregel 215 (Dierenwelzijnsbetalingen, met een financiële besteding van 33% en tot nu toe 126 700 contracten waarvoor steun is verleend) en maatregel 221 (Eerste bebossing van landbouwgrond, met een financiële besteding van 20% en een beboste oppervlakte van tot nu toe 72 500 ha).

2.4. Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

De totale uitgaven van het ELFPO voor as 3 die voor de periode 2007-2009 zijn geregistreerd, bedragen **6%** van de totale toewijzingen voor 2007-2013, met grote verschillen tussen de lidstaten (zie tabel 3). Volgens de lidstaten zijn de belangrijkste problemen die deze trage besteding verklaren, de financiële crisis (schaarste van private en nationale/plaatselijke middelen) en enkele administratieve moeilijkheden (vertragingen bij de vaststelling van nationale uitvoeringsregels, controleverplichtingen, complexiteit van aanvragen, enz.). Bovendien vindt de tenuitvoerlegging van as 3 in enkele lidstaten uitsluitend plaats via Leader, waardoor vertragingen in de tenuitvoerlegging van Leader ook een negatief effect hadden op de besteding van middelen voor as 3.

De belangrijkste resultaten die eind 2009 voor deze doelstelling zijn bereikt, zijn:

- as 3 heeft bijgedragen tot het scheppen van banen (meer dan 4 000) in een context van toenemende werkloosheid in plattelandsgebieden ²⁰;
- aantal bewoners van plattelandsgebieden dat profiteert van verbeterde voorzieningen waarvoor uit het ELFPO steun is verleend: 23 miljoen²¹;
- nog eens één miljoen huishoudens in plattelandsgebieden hebben toegang tot het internet.

Tenuitvoerlegging van maatregelen²²

De grootste maatregelen van as 3 in termen van de totale toewijzingen zijn maatregel 322 (Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling, met een financiële besteding van 5% en 12 800 dorpen waar vernieuwingsactiviteiten hebben plaatsgevonden) en maatregel 321 (Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking, met een financiële besteding van 7% en 8 700 ondersteunde projecten).

De hoogste besteding onder de maatregelen van as 3 is geregistreerd voor maatregel 341 (Verwerving van vakkundigheid, dynamisering en uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën) met een financiële besteding van 14% en 5 500 ondersteunde projecten, gevolgd door maatregel 323 (Instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed) met de op een na hoogste besteding van 10% en tot nu toe 23 500 ondersteunde projecten.

²⁰ De werkloosheid is mondiaal gestegen van 7,1% in 2007 tot 8,9% in 2009 in de overwegend rurale gebieden, en van 7% in 2007 tot 9% in 2009 in tussenliggende plattelandsgebieden (bron: Eurostat).

²¹ Dit aantal is inclusief de bevolking die indirect profiteert van de voorzieningen.

²² Zie tabel 4 voor de uitsplitsing naar geslacht en leeftijd waarin artikel 81, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 voorziet.

2.5. **Ontwikkeling van de plaatselijke capaciteit voor werkgelegenheid en diversificatie**

De lidstaten moesten uiterlijk twee jaar na de goedkeuring van het RDP de plaatselijke groepen selecteren²³. Eind 2009 was de selectie in twintig lidstaten voltooid en waren circa tweeduizend plaatselijke groepen geselecteerd. Het aantal plaatselijke groepen is verdubbeld in vergelijking tot Leader+, en de helft van de gebieden voert de Leader-aanpak voor het eerst uit.

Doordat de selectie van de plaatselijke groepen in de lidstaten net was voltooid, waren veel van de geselecteerde plaatselijke groepen nog niet begonnen met de uitvoering van projecten die verband hielden met hun plaatselijke ontwikkelingsstrategie. Dit verklaart de lage financiële besteding van middelen uit het ELFPO voor as 4, die slechts **2,9%** van de totale toewijzing voor deze as voor de programmeringsperiode bedraagt. Onlangs is echter een aanzienlijk aantal projecten goedgekeurd.

Enkele lidstaten hebben gewezen op specifieke problemen. De mainstreaming van Leader heeft in het bijzonder een negatief effect gehad op de flexibiliteit van de aanpak, aangezien veel lidstaten de keuze van projecten hebben beperkt tot van tevoren vastgelegde maatregelen, terwijl Leader-projecten vaak niet voldoen aan de criteria voor subsidiabiliteit van deze van tevoren vastgelegde maatregelen. Dit bracht grote administratieve aanpassingen (administratieve reorganisatie, opleiding van personeel) met zich mee.

3. **HORIZONTALA KWESTIES**

3.1. **Zorgen voor samenhang in de programmering**

Gedurende het hele programmeringsproces is gezorgd voor **synergieën tussen en binnen de assen**, door:

- de overkoepelende eis van samenhang met de CSG's voor plattelandsontwikkeling;
- de RDP's te baseren op een analyse van de situatie wat de sterke en de zwakke punten betreft;
- het in de RDP's verschaffen van specifieke informatie over de assen en de voor elke as voorgestelde maatregelen en een beschrijving daarvan, met inbegrip van specifieke verifieerbare doelstellingen en indicatoren die het mogelijk maken de voortgang, efficiëntie en doeltreffendheid van de RDP's te meten;
- een ex-ante evaluatie van de RDP's.

Het toezicht op de uitvoering van de RDP's maakt het mogelijk controles uit te voeren om te waarborgen dat deze bepalingen in acht worden genomen.

²³ Met uitzondering van Roemenië en Bulgarije, die drie jaar de tijd hebben om de groepen te selecteren.

Wisselwerkingen en indirecte bijdragen van een maatregel aan een andere as dan de as waartoe de maatregel behoort, worden momenteel echter niet gemeten via het gebruikte toezichtstelsel (bijv. de bijdrage van alle assen tot de bestrijding van en de aanpassing aan de klimaatverandering). Alleen evaluaties kunnen diepgaandere aanwijzingen voor zulke aanvullende synergieën en onderlinge verbanden verschaffen.

In de NSP's en de RDP's is rekening gehouden met andere communautaire strategieën, zoals de bosbouwstrategie voor de Europese Unie en het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap. De strategieën en programma's gaan duidelijk in op een groter gebruik van hernieuwbare energiebronnen en op aanpassing aan en verzachting van de klimaatverandering, in het bijzonder door het vaststellen van gekwantificeerde streefwaarden²⁴. De bijdrage van de RDP's aan biologische landbouw wordt onderzocht in het kader van een specifiek onderzoek van de Europese Commissie naar overheidssteun voor biologische landbouw.

Er zij opgemerkt dat ook aandacht is geschonken aan hernieuwbare energie en klimaatverandering – alsook op biodiversiteit, waterbeheer en steun voor herstructurering van de zuivelsector – via de gezondheidscontrole van het GLB, terwijl de RDP's uit hoofde van het EERP een bijdrage aan de Europese breedbandstrategie hebben geleverd. In 2010 zijn nieuwe doelstellingen vastgesteld²⁵.

De nationale netwerken voor het platteland en het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling hebben in aanzienlijke mate bijgedragen aan de samenhang in de programmering, in het bijzonder door te zorgen voor uitwisseling van informatie en praktijken tussen beheerders van RDP's en belanghebbenden en door gezamenlijke analyses uit te voeren²⁶.

De gecoördineerde acties van de nationale netwerken voor het platteland en het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling werken samen aan de verbetering van het bestuur en de verhoging van de doeltreffendheid van het beleid. Er is verder werk verricht aan de tenuitvoerlegging van Leader, en een thematische werkgroep onderzoekt verschillende uitvoeringsmechanismen via casestudy's. Door deze netwerken wordt de dialoog tussen overheden en belanghebbenden versterkt.

Netwerken is evenwel een proces op vrij lange termijn. Het opzetten van deze netwerken is betrekkelijk langzaam verlopen, met verschillende tijdsbestekken in verschillende landen. De meeste nationale netwerken voor het platteland en het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling zijn pas sinds kort volledig operationeel.

²⁴ Zie de lijst van streefwaarden in bijlage VIII bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

²⁵ Fact Sheet: Overview of the CAP Health Check and the European Economic Recovery Plan: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=5ACE6F64-F5FA-701C-70FD-E059E8462395.

²⁶ Zie enrd.ec.europa.eu voor meer informatie.

De voorlichtings- en publiciteitsacties van de lidstaten worden doorgaans uitgevoerd los van de activiteiten van de nationale netwerken voor het platteland, met behulp van technische bijstand. De acties richten zich op belanghebbenden op het platteland als potentiële begunstigden, op degenen die daadwerkelijk begunstigde zijn, alsook op het algemene publiek, en zij hebben tot doel hen te informeren over de rol die de Gemeenschap speelt in de programma's, en over de resultaten daarvan.

3.2. Complementariteit tussen communautaire instrumenten

Andere EU-structuurfondsen (SF) dan het ELFPO kunnen in plattelandsgebieden een belangrijke rol spelen, zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, dat zich richt op regionale ontwikkeling, economisch concurrentievermogen en infrastructuur, het Europees Sociaal Fonds, met zijn gerichtheid op de ontwikkeling van menselijk kapitaal, en het Europees Visserijfonds.

In de meeste gevallen is de complementariteit tussen deze fondsen gewaarborgd door de vaststelling van scheidslijnen en coördinatiemechanismen. Slechts in enkele gevallen is door een lidstaat gekozen voor een meer strategische visie op het gecoördineerde gebruik van de EU-fondsen. De leidende beginselen zijn uiteengezet in het NSP, terwijl het RDP de gedetailleerde beschrijving bevat.

Afbakening

De lidstaten hebben afbakeningscriteria gebruikt om te voldoen aan de strikte EU-eis dat dubbele financiering moet worden vermeden en dat geen enkel project gebruik mag maken van meer dan een EU-fonds. Afhankelijk van de specifieke assen en maatregelen waren er verschillende typen afbakeningscriteria: type begunstigde, type project (grootte, territoriale schaal), type operatie of het type economische sector.

Dankzij deze afbakening kon met succes worden gewaarborgd dat overlappingsen tussen de fondsen worden vermeden. Hierbij heeft zich slechts een gering aantal problemen voorgedaan, als gevolg van verschillende interpretaties van de criteria in bepaalde landen. Afbakeningscriteria kunnen in de loop van de programmeringsperiode worden aangepast om eventuele tekortkomingen of problemen aan te pakken.

Coördinatiemechanismen

Om de toepassing van de scheidslijnen en het optimale gebruik van de fondsen te waarborgen is doeltreffende coördinatie nodig via mechanismen als interministeriële comités of wederzijdse vertegenwoordiging in toezichtcomités, en in sommige gevallen via een gemeenschappelijke IT-tool.

Enkele staten delegeren een deel van de controle aan autoriteiten – of zelfs plaatselijke groepen – op een vrij verregaand plaatselijk niveau. Dit stelt plaatselijke besluitvormers in staat te waarborgen dat de afbakenings- en complementariteitspatronen passen bij de specifieke omstandigheden en behoeften in hun gebied.

Doorgaans vergemakkelijkt het bestaan van een specifieke coördinerende instantie (bijvoorbeeld een interministeriële instantie) het coördinatieproces. Een bron van

problemen is het verschil in programmeringsniveau, bijvoorbeeld wanneer coördinatie nodig is tussen één nationaal en meerdere regionale programma's.

Complementariteit en synergieën

Enkele lidstaten zijn erin geslaagd daadwerkelijke complementariteit tot stand te brengen, maar over het algemeen ontbreekt een algemene strategische benadering om volledige complementariteit en synergieën tussen de structuurfondsen te waarborgen.

Op het plaatselijke niveau zijn er meer voorbeelden van een synergetische aanpak. Zo kan in enkele landen de plaatselijke ontwikkelingsstrategie van een plaatselijke groep verder gaan dan de doelstellingen van het RDP en kan een deel van de ambities van de groep worden verwezenlijkt met hulp van de structuurfondsen. Soms is ook één gemeenschappelijke plaatselijke groep opgezet voor programma's voor het ELFPO en het Europees Visserijfonds, en in enkele lidstaten zijn Leader-groepen opgezet als plaatselijke ontwikkelingsmaatschappijen die niet alleen RDP-maatregelen uitvoeren, maar ook elementen van andere nationale programma's uitvoeren die de bevolking van plattelandsgebieden ten goede kunnen komen.

Volgens enkele nationale verslagen kunnen de volgende elementen synergieën tussen de fondsen helpen ondersteunen:

- harmonisatie van regels tussen de verschillende EU-fondsen wat betreft de subsidiabele kosten (btw enz.);
- samenhang tussen de verschillende toezicht- en evaluatiesystemen, zodat een totale beoordeling van de EU-fondsen op regionaal en thematisch niveau mogelijk is.

Meer voorlichting van de beheersautoriteiten aan (potentiële) begunstigden over de afbakeningscriteria zou ook nuttig zijn om die begunstigden naar het relevante EU-fonds te leiden.

4. VOORUITZICHTEN

De tenuitvoerlegging van vele programma's is pas echt van start gegaan in 2008. De cijfers voor 2009 laten echter al een versnelling zien, ondanks enkele ongunstige omstandigheden, zoals de economische situatie.

De Commissie en de lidstaten bespreken geregeld uitvoeringsproblemen voor afzonderlijke programma's. Verdere uitwisselingen over uitvoeringsaanlegenheden vinden plaats in het Comité voor plattelandsontwikkeling en via het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling. Er zijn al vele wijzigingen in RDP's aangebracht om de eerste problemen die zich voordeden, op te lossen, en verdere aanpassingen zijn ingevoerd om aanvullende middelen op te nemen om nieuwe uitdagingen (de gezondheidscontrole) en de economische crisis (Europees economisch herstelplan) het hoofd te bieden.

Het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader heeft nuttige informatie verschaft voor de verslaglegging en voor het continue volgen van de voortgang van de uitvoering van programma's en de resultaten daarvan. De voorlopige cijfers voor

2010 laten zien dat de meerderheid van de programma's op kruissnelheid is gekomen. De synthese van de tussentijdse evaluaties van de RDP's, die medio 2012 beschikbaar moet zijn, zal meer informatie verschaffen over de mate waarin de programma's op schema liggen om hun doelstellingen te halen en aansluiten bij de communautaire prioriteiten.