

Toelichting C – Ex ante evaluatierichtsnoeren, inclusief SMB

In deze toelichting worden de richtsnoeren beschreven voor een ex ante evaluatie van programma's voor plattelandsontwikkeling in de periode 2007 – 2013, met inbegrip van de vereisten voor een strategische milieubeoordeling (SMB).

Doel van deze richtsnoeren is om:

- een geïntegreerd operationeel instrument beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen en uitvoeren van een ex ante evaluatie van programma's voor plattelandsontwikkeling;
- een overzicht te geven van het methodologische kader voor ex ante evaluaties;
- de rol te verduidelijken die de ex ante evaluatie speelt bij programma's voor plattelandsontwikkeling;
- de vereisten voor en speciale functies van een ex ante evaluatie toe te lichten;
- duidelijkheid te verschaffen over de vereisten voor een strategische milieubeoordeling.

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	De verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling.....	3
3.	Methodologisch kader voor of ex ante evaluaties	4
3.1.	De functionele opzet	5
3.2.	Indicatoren	6
4.	Het regelgevingskader voor ex ante evaluaties.....	7
5.	Functies en verantwoordelijkheden	8
6.	Specifieke taken van ex ante evaluaties.....	9
6.1.	Beoordeling van een op het programma gerichte SWOT-analyse	9
6.2.	Het beoordelen van programmatargets	10
6.3.	Beoordeling van de verwachte impact.....	11
6.4.	Het beoordelen van voorgestelde procedures voor de uitvoering van programma's, inclusief procedures voor toezicht, evaluatie en financieel beheer	12
7.	Rapportage	12
	Bijlage 1: Model voor een ex ante evaluatieverslag	13
	Bijlage 2: Ex ante evaluatie en strategische milieubeoordeling.....	15

1. Inleiding

In Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) is het wettelijk kader vastgelegd voor het opstellen en uitvoeren van programma's voor plattelandsontwikkeling in de lidstaten in de periode 2007 – 2013. Uit hoofde van artikel 16 en artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1609/2005 zijn lidstaten verplicht om in elk programma voor plattelandsontwikkeling voor de betreffende geografische regio's een ex ante evaluatie op te nemen.

Doel van deze richtsnoeren is om de lidstaten een geïntegreerd operationeel instrument te verschaffen voor het opstellen en uitvoeren van ex ante evaluaties van programma's voor plattelandsontwikkeling als een eerste stap in het "Gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader". Een ex ante evaluatie is bedoeld om de effectiviteit van programma's te verbeteren en een bijdrage te leveren aan de capaciteitsopbouw voor toekomstige toezicht- en evaluatieactiviteiten.

Deze richtsnoeren maken deel uit van het "Handboek voor een gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader", waardoor de lidstaten de beschikking hebben over een complete reeks richtsnoerdocumenten voor het toezicht op en het uitvoeren van ex ante evaluaties en evaluaties tijdens de uitvoering van de betreffende programma's.

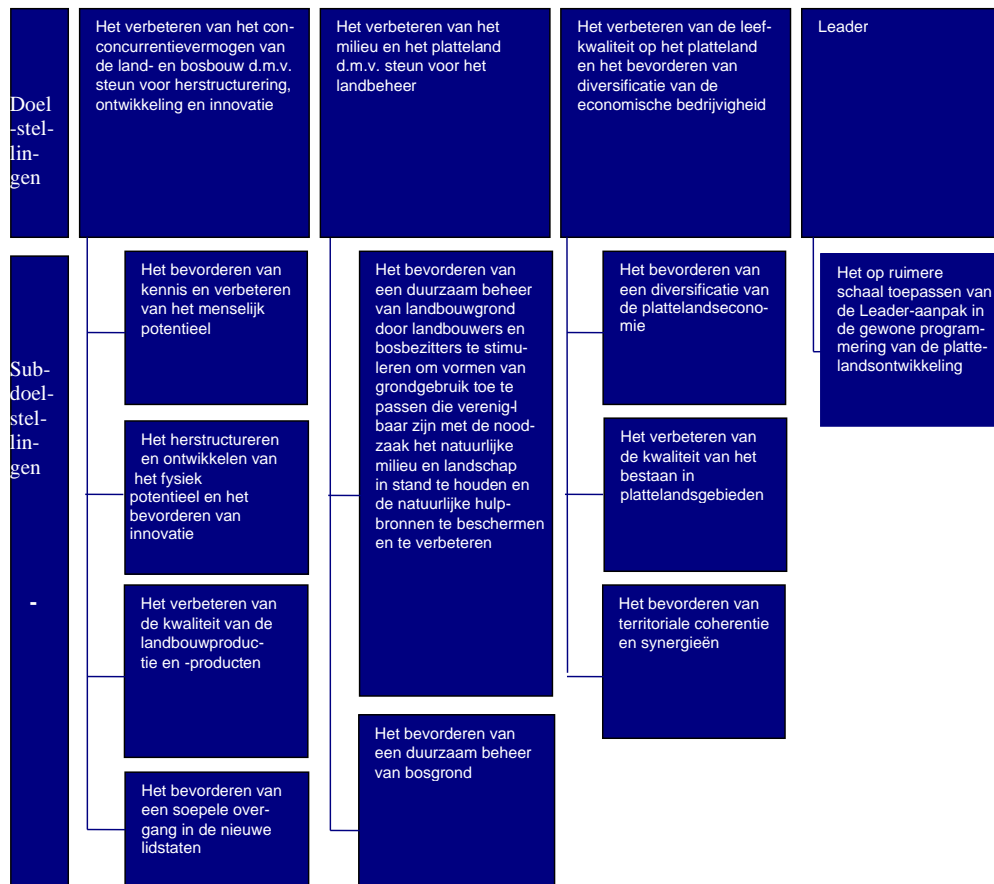
2. De verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling

De belangrijkste wijzigingen voor ex ante evaluaties in het beleid voor plattelandsontwikkeling zijn:

1. een verregaande vereenvoudiging in de uitvoering van het beleid door het invoeren van een enkel kader voor de financiering, programmering en de controle voor programma's voor plattelandsontwikkeling;
2. de definitie van drie kerndoelstellingen voor maatregelen voor plattelandsontwikkeling (artikel 4):
 - verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw door steun te verlenen voor herstructurering, ontwikkeling en innovatie;
 - verbetering van het milieu en het platteland door steunverlening voor het landbeheer;
 - verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid.

Voor elke kerndoelstelling is er een corresponderende thematische as vastgesteld; deze drie assen vormen de basis voor de uitvoering van de programma's voor plattelandsontwikkeling. Daarnaast is er nog een vierde, methodologische as ontwikkeld voor de integratie van de Leader-aanpak.

In de doelstellingenhiërarchie die impliciet in Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad is opgenomen, worden de belangrijkste doelstellingen voor plattelandsontwikkeling op communautair niveau beschreven. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De lidstaten dienen hun strategieën voor plattelandsontwikkeling tegen de achtergrond van deze doelstellingenhiërarchie te ontwikkelen. Daarnaast dienen zij op basis van een analyse van de eigen situatie de maatregelen te selecteren die het best geschikt zijn om elke specifieke strategie uit te voeren. De strategie wordt vervolgens via programma's voor plattelandsontwikkeling vertaald in acties, meer in het bijzonder door het uitvoeren van bovengenoemde maatregelen zoals voorzien in de vier operationele assen (artikelen 20, 36, 52 en 63 van Verordening (EG) nr. 1698/2005).

3. Methodologisch kader voor ex ante evaluaties

Een ex ante evaluatie vormt een ondersteuning bij het opstellen van voorstellen voor nieuwe of hernieuwde communautaire acties. Doel van een ex ante evaluatie is het verzamelen van informatie en het uitvoeren van analyses die ertoe bijdragen dat gewaarborgd wordt dat de doelstellingen inderdaad worden verwezenlijkt, dat de gebruikte maatregelen kosteneffectief zijn en dat er in de vervolgfasen een betrouwbare evaluatie mogelijk is¹.

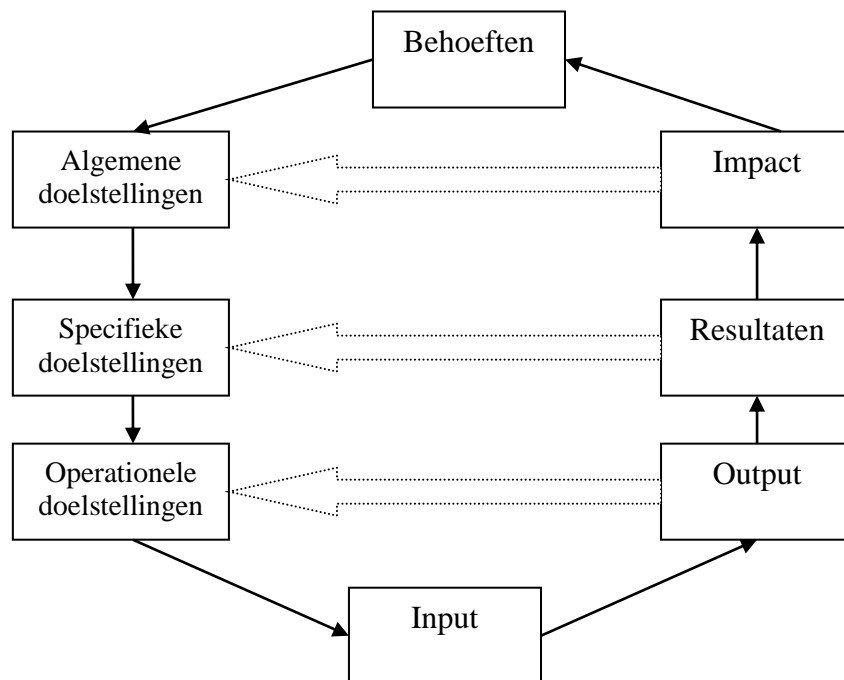
¹ *Evaluating EU Activities: a practical guide for the Commission Services* (Het evalueren van EU-activiteiten: een praktische gids voor de diensten van de Commissie), Directoraat-generaal Begroting, juli 2004, blz 12.

Dat betekent dat een ex ante evaluatie van programma's voor plattelandsontwikkeling uitgebreid de achterliggende strategie en doelstellingen van elk programma analyseert, inclusief baselinewaarden, kwantificeerbare doelstellingen en targetniveaus. Een dergelijke evaluatie vindt vóór de uitvoering van het programma plaats om als ondersteuning van dat programma te kunnen dienen. De opzet van een ex ante evaluatie dient zodanig te zijn dat er duidelijke behoeften en ontwikkelingsstrategieën vastgesteld kunnen worden.

3.1. De functionele opzet

De functionele opzet is een methodologisch instrument waarmee logische verbanden worden gelegd tussen de doelstellingen van programma's en de operationele acties. Die opzet toont het conceptuele verband vanaf de input en output van een programma tot aan de resultaten en impact. Dat betekent dat de functionele opzet een beoordeling mogelijk maakt van de bijdrage die een maatregel levert aan het verwezenlijken van de doelstellingen van een programma.

De verschillende elementen van de functionele opzet zijn in onderstaand diagram weergegeven:



De behoeften houden verband met sociaal-economische of milieuproblemen waarvoor het programma een oplossing moet bieden. De input bestaat uit de financiële en/of administratieve middelen die de output genereren voor het verwezenlijken van operationele (of aan maatregelen gerelateerde) doelstellingen. De resultaten die hieruit voortvloeien, kunnen worden gezien als de meest directe impact van de bijstand, met andere woorden zij vormen de bijdrage die de operationele doelstellingen aan de specifieke doelstellingen leveren.

Bijvoorbeeld: In het kader van een interventie gericht op het verbeteren van een productietechniek in een bepaald gebied kunnen investeringen in apparatuur de output vormen

en zou de beschikbaarheid van deze apparatuur om landbouwwerkzaamheden te ondersteunen als resultaat worden aangemerkt. De impact komt voort uit de resultaten; in dit voorbeeld zouden een hogere productiviteit en/of een positieve impact op het milieu in het interventiegebied een tussenliggende impact kunnen zijn.

De algemene impact houdt verband met de overkoepelende doelstellingen van het programma, die in een goed opgezet programma aansluiten bij de vooraf in kaart gebrachte behoeften welke aan de basis hebben gestaan van de uitvoering van het programma. In bovengenoemd voorbeeld zou een hoger niveau van landbouwinkomsten of de verbetering van het concurrentievermogen van landbouwbedrijven dankzij de beschikbaarheid van effectievere productiesystemen een algemene impact kunnen zijn.

3.2. Indicatoren

Idealiter dienen indicatoren om de voortgang van een programma te meten bij het verwezenlijken van vooraf gedefinieerde targets zowel specifiek, meetbaar, acceptabel qua kosten-batenverhouding, relevant voor het programma als tijdig beschikbaar te zijn.

Een ex ante evaluatie dient altijd een beoordeling van de indicatoren te omvatten die bedoeld zijn om het succes van de betreffende programma's voor plattelandontwikkeling te meten. Via deze evaluatie wordt de coherentie tussen de indicatoren en de doelstellingen van het programma beoordeeld. Tevens wordt hierdoor gewaarborgd dat indicatoren op een zinvolle wijze gebruikt en met gegevens onderbouwd en toegepast worden om als basis te kunnen dienen voor het toezicht en de evaluatie.

In de *Regels voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1698/2005* is een overzicht opgenomen van de **gemeenschappelijke baseline-indicatoren** waarin de communautaire prioriteiten en doelstellingen tot uiting komen. Daarnaast dienen er op programmaniveau specifieke baseline-indicatoren geselecteerd te worden om zowel de specifieke nationale of regionale behoeften als de specifieke nationale of programmagerelateerde prioriteiten in kaart te kunnen brengen.

Voor zowel de gemeenschappelijke als programmaspecifieke baseline-indicatoren kunnen twee soorten indicatoren worden onderscheiden:

In de eerste plaats worden **situationele baseline-indicatoren** gebruikt om de algemene omstandigheden van het geografisch gebied te beschrijven waarvoor het programma is bedoeld. Zij weerspiegelen de sociaal-economische omstandigheden, de milieuaspecten of de landbouwstructuur en worden niet direct door het programma beïnvloed. Zij geven relevante informatie om de zwakke en sterke punten van de betreffende regio/regio's te kunnen beoordelen en hebben betrekking op stuwende factoren die zowel een positief als een negatief effect op het verwezenlijken van de doelstellingen van het programma kunnen hebben.

In de tweede plaats worden **baseline-doelindicatoren** gebruikt om relevante informatie te verzamelen over de uitgangssituatie van de parameters die met het programma gewijzigd dienen te worden. Deze indicatoren vormen de baseline voor het meten van de vooruitgang bij het verwezenlijken van de programmatargets.

Dankzij de geselecteerde baseline-indicatoren kan dus met betrekking tot de parameters waarop de interventie gericht is, de situatie aan het begin van het programma worden

gemeten. De veranderingen in die baseline-indicatoren kunnen vervolgens gebruikt worden om de effecten (impact) van de interventie per doelstelling te beoordelen. Doelindicatoren hebben betrekking op vooraf gedefinieerde targetniveaus die op hun beurt voor een bepaalde baseline-indicator de verwachte verandering weergeven ten opzichte van de uitgangssituatie.

Daarnaast voorzien de *Regels voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1698/2005* in zeven **gemeenschappelijke impactindicatoren** om de impact van maatregelen te kunnen beoordelen ten opzichte van de expliciete doelstellingen zoals die door de Europese Raad en in de strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling zijn verwoord. De impact van zowel afzonderlijke maatregelen als het programma als geheel dient beoordeeld te worden aan de hand van deze zeven indicatoren. Die indicatoren geven een indruk van de vooruitgang die is geboekt op het vlak van groei, banen, productiviteit, biodiversiteit, gebieden met een hoge natuurwaarde, water en klimaatverandering. Ook de gemeenschappelijke impactindicatoren dienen weer aangevuld te worden met programmaspecifieke indicatoren.

4. Het regelgevingskader voor ex ante evaluaties

In artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 is het navolgende bepaald:

De ex ante evaluatie maakt deel uit van de opstelling van elk programma voor plattelandontwikkeling, en heeft tot doel tot een optimale toewijzing van de begrotingsmiddelen te komen en de kwaliteit van de programmering te verbeteren. Zij omvat de bepaling en beoordeling van:

- *de behoeften op middellange en lange termijn;*
- *de te bereiken doelstellingen;*
- *de verwachte resultaten;*
- *de gekwantificeerde doelstellingen, met name wat de impact in vergelijking met de uitgangssituatie betreft;*
- *de toegevoegde waarde van het optreden van de Gemeenschap;*
- *de mate waarin rekening wordt gehouden met de communautaire prioriteiten;*
- *de uit de voorgaande programmering getrokken lessen;*
- *en de kwaliteit van de regelingen voor de uitvoering, het toezicht, de evaluatie en het financieel beheer.*

In artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad staat eveneens dat de *ex ante evaluatie wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de lidstaat*. Daarnaast is in artikel 84, lid 4, van dezelfde verordening bepaald dat de evaluaties *worden uitgevoerd door onafhankelijke beoordelaars*.

In het kader van een ex ante evaluatie wordt ook gecontroleerd in welke mate de bijstand uit het ELFPO coherent is met de doelstellingen voor de economische en sociale samenhang en met het communautaire steuninstrument voor de visserij in het bijzonder (artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1698/2005). Ook wordt de mate geëvalueerd waarin de voorgestelde uitvoering van programma's de gelijkheid tussen mannen en vrouwen kan bevorderen en iedere vorm van discriminatie kan voorkomen (artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1698/2005).

In de programma's voor plattelandsontwikkeling dient op adequate wijze rekening te worden gehouden met de strategische aanpak waarnaar in Verordening (EG) nr. 1698/2005 onder titel 2 wordt verwezen. Wat dat betreft, richt een ex ante evaluatie zich op de vraag in hoeverre de betreffende programma's voor plattelandsontwikkeling de prioriteiten weerspiegelen zoals vastgelegd in:

- de communautaire strategische richtsnoeren voor een beleid inzake plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013 (artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1698/2005) waarin op communautair niveau de strategische richtsnoeren voor elke as van de programma's voor plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd;
- de nationale strategieplannen voor plattelandsontwikkeling die door de lidstaten opgesteld dienen te worden op basis van de communautaire strategische richtsnoeren. In die nationale actieplannen dienen op basis van de communautaire strategische richtsnoeren de nationale strategieën te worden beschreven, evenals de doelstellingen die door programma's voor plattelandsontwikkeling verwezenlijkt dienen te worden (artikel 11 van Verordening (EG) nr. 1698/2005);

Bij een ex ante evaluatie zal ook gekeken worden naar de bepalingen in de Regels voor toepassing van Verordening (EG) nr. 1698/2005, waarin uitgebreide informatie is opgenomen over de uitvoering van programma's voor plattelandsontwikkeling.

Uit hoofde van die Regels voor toepassing van Verordening (EG) nr. 1698/2005 dient de milieubeoordeling die vereist is op basis van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's in de ex ante evaluatie geïntegreerd te worden.

5. Functies en verantwoordelijkheden

Met het oog op het verbeteren van de kwaliteit is het de taak van een ex ante evaluatie om tot een onafhankelijk oordeel te komen en aanbevelingen te geven over technische en/of beleidskwesties die verband houden met het programma.

De ex ante evaluatie vormt het startpunt voor de evaluatie tijdens de uitvoering van een programma op basis van het Gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK). Middels een ex ante evaluatie wordt de basis gelegd voor een effectief toezicht en een doeltreffende mid term en ex post evaluatie doordat er expliciete, gekwantificeerde doelstellingen en adequate indicatoren verzameld worden waarin de strategische en operationele doelstellingen van het programma tot uiting komen.

Door kruisverbanden te leggen tussen de programmaopzet en de ex ante evaluatie moeten de verantwoordelijke autoriteiten in staat zijn om bij elke nieuwe component van het programma de toenemende hoeveelheid informatie te integreren die tijdens de ex ante evaluatie verzameld wordt. Gedurende de verschillende fasen van het programmeringsproces kunnen de bevoegde instanties besluiten welke aanbevelingen van de ex ante evaluatie overgenomen worden en welke veranderingen er in het programma doorgevoerd moeten worden. Deze interactie kan vervolgens tot een herziening van programma's leiden. Zo kan een evaluatie van de impact van een strategie bijvoorbeeld leiden tot een bijstelling van de beleidsmix of een herziening van de programmastrategie.

Gezien de belangrijke functie die de ex ante evaluatie vervult bij het kritisch beoordelen van het (ontwerp-)programma ten opzichte van de strategieën en doelstellingen, moge duidelijk zijn dat die evaluatie uitgevoerd dient te worden door een beoordelaar die niet direct betrokken is bij het ontwikkelen, uitvoeren, beheren en financieren van het programma. Het valideren van de baselinewaarden en het vaststellen van de targetniveaus, benchmarks en programmaspecifieke indicatoren zijn van zich uit al complexe taken die een uitstekende expertise vergen op het gebied van evaluatiemethodologieën. Door deze taken op zich te nemen, kunnen professionele beoordelaars met hun kennis en ervaring van grote waarde zijn voor de programma-autoriteiten. Soortgelijke expertise is ook vereist voor milieubeoordelingen, waarvoor dus eveneens onafhankelijke beoordelaars ingeschakeld dienen te worden.

6. Specifieke taken van ex ante evaluaties

6.1. Beoordeling van een op het programma gerichte SWOT-analyse

Een ex ante evaluatie dient voorafgegaan te worden door een analyse van de sterke en zwakke punten, mogelijkheden en risico's (SWOT-analyse) van het geografische gebied waar het programma voor bedoeld is. Dit is de eerste stap op weg naar een definitie van de programmastrategie. Het is de bedoeling dat hieruit de bestaande behoeften in de betreffende plattelandsgebieden naar voren komen. De SWOT-analyse is gericht op de belangrijkste structurele aspecten van plattelandsgebieden en dient tot een adequate en coherente categorisering te leiden van de ongelijkheden c.q. de verschillen tussen gebieden die aangepakt moeten worden.

De SWOT-analyse en de definitie van de programmastrategie dienen gebaseerd te zijn op het gebruik van gekwantificeerde gegevens en relevante **baseline-indicatoren**.

Via de ex ante evaluatie dienen de uitkomsten van de SWOT-analyse van het programma beoordeeld te worden. Op dat punt wordt uit hoofde van artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 het navolgende vereist:

- *de bepaling en beoordeling van de behoeften op middellange en lange termijn,*

Bij het uitvoeren van deze taak dient tijdens de ex ante evaluatie:

- de volledigheid van de SWOT-analyse beoordeeld te worden;
- de vastgestelde oorzaken van de ongelijkheden geanalyseerd te worden;
- de stuwende krachten voor een duurzame plattelandsontwikkeling in kaart gebracht en beoordeeld te worden;
- een bijdrage geleverd te worden aan de kwantificering van de situationele baseline-indicatoren en de baseline-doelindicatoren (gemeenschappelijke én programmaspecifieke indicatoren) door de geselecteerde indicatoren en cijfers te controleren en eventueel wijzigingen voor te stellen;
- een beoordeling plaats te vinden van de rangschikking van ongelijkheden en prioriteiten die aan de vastgestelde behoeften zijn gekoppeld (en dienen waar nodig

voorstellen voor wijzigingen gedaan te worden) terwijl de conclusies in doelstellingen en concrete prioriteiten voor acties vertaald dienen te worden.

6.2. Het beoordelen van programmatargets

Om ervoor te zorgen dat de voorgestelde programmadoelstellingen overeenstemmen met de strategische oriëntaties van programma's en nationale strategieplannen schrijft artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 voor dat:

- *de te bereiken doelstellingen;*
- *de verwachte resultaten;*
- *de uit de voorgaande programmering getrokken lessen;*
- *de toegevoegde waarde van het optreden van de Gemeenschap;*
- *de mate waarin rekening wordt gehouden met de communautaire prioriteiten;*

bepaald en beoordeeld dienen te worden.

Met het oog op het verrichten van deze taken dient een ex ante evaluatie:

- een beoordeling te omvatten van de targets van het programma, welke zijn afgeleid van de behoeften, alsmede van de mate waarin de doelstellingen van het programma (“de te bereiken doelstellingen”) relevant zijn voor die behoeften;
- de functionele opzet (van output via resultaat naar impact) in kaart te brengen en te onderzoeken, en te beoordelen in hoeverre de verwachte resultaten van maatregelen een bijdrage leveren aan het verwezenlijken van de vastgestelde targets en de algemene doelstellingen zowel op communautair als op nationaal niveau;
- de interne samenhang van programma's vast te stellen door het evenwicht te controleren tussen de operationele doelstellingen van de verschillende maatregelen teneinde de aanwezigheid van elkaar versterkende interacties te verifiëren en te controleren of er geen mogelijke conflicten en tegenstellingen op dit punt zijn;
- waar van toepassing rekening te houden met de uit de voorgaande programmering getrokken lessen, met name met betrekking tot beste praktijken, belangrijke factoren die de uitvoering van het beleid kunnen beïnvloeden, de effectiviteit en kostenefficiëntie van de maatregelen, en eventuele maatregelspecifieke problemen zoals die in evaluatieverslagen of andere informatiebronnen naar voren komen;
- te beoordelen in hoeverre de geformuleerde doelstellingen gerealiseerd kunnen worden met behulp van de financiële middelen die voor elke as aan de verschillende maatregelen zijn toegekend;

- te beoordelen in hoeverre programma's voor plattelandsontwikkeling een bijdrage leveren aan het verwezenlijken van communautaire prioriteiten en aan prioriteiten zoals vastgelegd in de nationale strategieplannen, met name met betrekking tot groei, banen en duurzaamheid²;
- te beoordelen in hoeverre programma's voor plattelandsontwikkeling in overeenstemming zijn met de doelstellingen inzake economische en sociale cohesie en met het communautaire steuninstrument voor de visserij;
- de effecten van de programma's op het milieu te analyseren door een strategische milieubeoordeling toe te passen in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG (zie bijlage II).

6.3. Beoordeling van de verwachte impact

Met betrekking tot de informatie in de ontwerp-programmadocumenten schrijft artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 voor dat:

- *de gekwantificeerde doelstellingen, met name wat de impact in vergelijking met de uitgangssituatie betreft;*

bepaald en beoordeeld dienen te worden.

Om deze taak uit te kunnen voeren, dient een ex ante evaluatie:

- te beoordelen of doelstellingen op een zodanig zinvolle en verifieerbare manier zijn gekwantificeerd dat in een latere fase een effectief toezicht op en evaluatie van het programma mogelijk is, met name wat betreft de bruikbaarheid en duurzaamheid van het programma;
- te beoordelen of de gemeenschappelijke baseline-indicatoren op een juiste wijze worden toegepast en in hoeverre de programmaspecifieke baseline- en impactindicatoren doeltreffend zijn met het oog op de geformuleerde doelstellingen en specifieke omstandigheden van de betreffende programma's;
- een vergelijking te maken tussen de verwachte impact van maatregelen ten opzichte van de baselinewaarden; op dit punt dient een ex ante evaluatie met name aandacht te besteden aan de verifieerbaarheid van de impact van de betreffende maatregelen;
- te controleren of de mechanismen voor de gegevensverzameling adequaat functioneren met het oog op een regelmatige follow-up met betrekking tot de ontwikkelingen tijdens de verschillende fasen van een programma en tegen de achtergrond van de geselecteerde indicatoren.

² De resultaten van ex ante evaluaties en de daaraan gerelateerde aanbevelingen van ex ante beoordelaars kunnen tot een aanpassing van nationale strategieplannen leiden.

6.4. Het beoordelen van voorgestelde procedures voor de uitvoering van programma's, inclusief procedures voor toezicht, evaluatie en financieel beheer

Met betrekking tot de beoordeling van de praktische uitvoering, van het toezicht- en evaluatiekader, en van het mechanisme voor een correct financieel beheer van programma's/maatregelen voor plattelandontwikkeling schrijft artikel 85 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 voor dat:

- *de kwaliteit van de regelingen voor de uitvoering, het toezicht, de evaluatie en het financieel beheer*

bepaald en beoordeeld dienen te worden.

Om deze taak uit te kunnen voeren, dient een ex ante evaluatie:

- de voorwaarden te beoordelen voor het uitvoeren van het toezicht op en het beheer en de evaluatie van het programma, waarbij de nadruk ligt op het waarborgen van een betrouwbaar en efficiënt beheer. Hiertoe dienen onder andere de risico's ingeschat te worden als gevolg van mogelijke knelpunten die problemen op zouden kunnen leveren voor de uitvoering van het programma en dienen aanbevelingen voor preventieve acties gedaan te worden;
- met het oog op die evaluatie te waarborgen dat doelstellingen en de bijbehorende indicatoren zodanig van opzet zijn dat zij een gedegen basis voor het toezicht op en de evaluatie van de resultaten vormen;
- de mogelijke problemen en doorslaggevende factoren bij de uitvoering van programma's te evalueren tegen de achtergrond van de ervaringen die in eerdere programmeringsperioden zijn opgedaan;
- de kwaliteit en de effectiviteit van partnerschapsovereenkomsten te beoordelen, ook met het oog op het bevorderen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

7. Rapportage

Een model voor een verslag over de ex ante evaluatie is bijgevoegd. Dit verslag over de ex ante evaluatie zal als bijlage opgenomen worden bij het programmeringsdocument inzake plattelandontwikkeling dat aan de Commissie zal worden voorgelegd.

Bijlage 1: Model voor een ex ante evaluatieverslag

1. Inleiding

- doel van het ex ante evaluatieverslag;
- structuur van het ex ante evaluatieverslag;
- belangrijkste gegevens- en informatiebronnen;
- verwijzingen naar evaluaties, audits, onderzoeken en verslagen verband houdende met soortgelijke interventies.

2. Welk probleem dient via het ontwerpprogramma opgelost te worden?

Geef op basis van een kritische beoordeling van de SWOT-analyse een beschrijving van:

- de problemen, risico's en behoeften in de betreffende programmagebieden aan de hand van sociale, economische en milieucriteria;
- de stuwende factoren, sterke punten en mogelijkheden in het betreffende programmagebied;
- de geconstateerde ongelijkheden;
- de doelgroepen van de interventie en hun behoeften;
- de problemen die buiten het bestek van het programma vallen.

3. Welke doelstellingen dienen door het ontwerpprogramma gerealiseerd te worden?

- algemene beleidsdoelstellingen tegen de achtergrond van de verwachte impact;
- algemene, specifieke en operationele doelstellingen tegen de achtergrond van de verwachte resultaten;
- baseline- en impactindicatoren die als meetinstrument worden gebruikt;
- samenhang tussen de programmadoelstellingen en het nationale strategieplan;
- baseline- en impactindicatoren die als meetinstrument worden gebruikt om het succes van de ontwerpprogramma's te meten en om de effectiviteit van hun toepassing te beoordelen.

4. Wat zijn de voorgestelde maatregelen?

- ervaringen en bewijzen uit het verleden waarmee tijdens het opstellen van het ontwerpprogramma rekening is gehouden;
- baselinewaarden (behoeften en doelstellingen) voor de voorgenomen interventies;
- toegepaste maatregelen om de programmadoelstellingen te realiseren;
- functionele opzet van elke toegepaste maatregel;
- evenwicht tussen de toegepaste maatregelen met het oog op de doelstellingen die verwezenlijkt moeten worden.

5. Wat is de verwachte positieve en negatieve impact van de toe te passen maatregelen?

- verwachte impact van de toe te passen maatregelen (sociale, economische en milieu-impact);

- verwachte impact gedurende de looptijd van het project;
- mogelijke conflicten tussen de verschillende effecten;
- belanghebbenden die de (positieve of negatieve) gevolgen van het programma zullen ondervinden.

6. Toegevoegde waarde van het optreden van de Gemeenschap

- de wijze waarop rekening is gehouden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel;
- de wijze waarop in het ontwerpprogramma rekening is gehouden met de communautaire doelstellingen;
- de wijze waarop het ontwerpprogramma andere interventies aanvult en tot synergieën leidt;
- de mate van aanvullende (“marginale”) effecten die aan het ontwerpprogramma toegeschreven kunnen worden.

8. Kosteneffectiviteit

- uitgangspunten van de begroting van het ontwerpprogramma;
- financiële en personele middelen die voor het ontwerpprogramma nodig zijn;
- beoordeling of de verwachte resultaten tegen lagere kosten verwezenlijkt kunnen worden.

9. Toezicht en evaluatie

- uitvoering van het toezicht- en evaluatiesysteem;
- indicatoren voor het meten van input, output, resultaten en impact;
- het systeem voor het verzamelen, bewaren en verwerken van gegevens voor het toezicht op het ontwerpprogramma.

10. De milieubeoordeling³

³ In bijlage 2 van deze toelichting wordt informatie gegeven over de wijze waarop strategische milieubeoordelingen uitgevoerd dienen te worden.

Bijlage 2: Ex ante evaluatie en strategische milieubeoordeling

1. Context

De doelstelling (artikel 1) van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de zogeheten "Strategische Milieubeoordeling"-SMB-richtlijn) luidt als volgt: *"Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's ... door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen."*

Hoewel programma's die medegefinancierd worden uit hoofde van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL - gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1257/1999) vrijgesteld zijn van de toepassing van de SMB-richtlijn, geldt deze vrijstelling met ingang van 2007 niet meer voor toekomstige programma's voor plattelandsontwikkeling (PO) die gefinancierd worden uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO - gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1698/2005).

Om het belang te benadrukken van de integratie van het milieu in PO-programma's en om "dubbel werk" te voorkomen, dient de milieubeoordeling die krachtens de SMB-richtlijn vereist is, rechtstreeks in de ex ante evaluaties van PO-programma's opgenomen te worden. Op dat punt is in artikel 11, lid 2, van de SMB-richtlijn bepaald dat: *"Voor plannen en programma's waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde onder meer overlapping van beoordelingen te vermijden."*

2. Vereisten waaraan uit hoofde van de SMB-richtlijn voldaan moet worden

De wettelijke verplichting om in het kader van PO-programma's een milieubeoordeling uit te voeren, vloeit voornamelijk voort uit artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn, waarin staat dat er een milieubeoordeling gemaakt dient te worden van alle plannen en programma's⁴ die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de SMB-richtlijn genoemde projecten⁵.

Daarnaast schrijft artikel 3, lid 2, sub b, een milieubeoordeling voor met betrekking tot plannen en programma's waarvoor een dergelijke beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 en 7 van de Habitat-richtlijn⁶. Ingevolge van artikel 3, lid 4, vallen andere dan de

⁴ Inclusief plannen en programma's die medegefinancierd worden door de Europese Gemeenschap.

⁵ Met betrekking tot PO-programma's verwijst bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG (de "Milieu-effectbeoordelingsrichtlijn - MEB) naar "landbouwprojecten". In dit verband dient erop gewezen te worden dat lidstaten projectontwikkelaars van een bepaald project kunnen verzoeken om specifieke MEB's uit te voeren op het niveau van dat afzonderlijke project.

⁶ Richtlijn 92/43/EEG

in artikel 3, lid 2, bedoelde plannen en programma's onder de werkingssfeer van de SMB-richtlijn indien zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, en aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken.

De strategische milieubeoordeling die uit hoofde van de SMB-richtlijn vereist is, dient de vorm van een milieurapport te hebben, waarbij de nadruk onder andere dient te liggen op de verwachte aanzienlijke effecten die PO-programma's op het milieu hebben. In bijlage I bij de SMB-richtlijn wordt de informatie die het milieurapport moet bevatten, nader beschreven.

De SMB-richtlijn vereist ook dat niet alleen de voor de relevante milieuaspecten bevoegde autoriteiten in de lidstaten geraadpleegd worden, maar ook het publiek (inclusief relevante ngo's) dat naar alle waarschijnlijkheid gevolgen zal ondervinden van het uit te voeren programma dan wel hierbij een speciaal belang heeft. Indien relevant dient er ook een grensoverschrijdende raadpleging plaats te vinden.

In het kader van die raadpleging dienen de autoriteiten en het publiek tijdig de gelegenheid geboden te krijgen om hun mening over het ontwerpprogramma en het milieurapport kenbaar te maken.

Tot slot dienen er adequate monitoringsmaatregelen te worden genomen om de follow-up te waarborgen van de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het programma.

De volledige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van milieurapporten berust bij de programma-autoriteiten. Zij zijn dus ook verantwoordelijk voor het raadplegingsproces, voor het rekening houden met het milieurapport en voor de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede voor het verstrekken van informatie over het besluit.

3. Integreeren van de vereisten van de SMB-richtlijn in de ex ante evaluatie

In Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het ELFPO is voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 een uitgebreide milieubeoordeling door de lidstaten voorzien in het kader van de ex ante evaluatie van elk PO-programma.

Als onderdeel van de ontwikkeling van de programmastrategie dienen lidstaten een beoordeling te maken van de huidige situatie van het geografische gebied dat door het programma beïnvloed zal worden. Dat dient te gebeuren met behulp van gekwantificeerde gegevens en met aandacht voor de sterke en zwakke punten, de ongelijkheden c.q. de verschillen tussen gebieden, de behoeften en tekortkomingen en de mogelijkheden voor plattelandsontwikkeling op basis van de baseline-indicatoren. Met betrekking tot het milieu- en landbeheer worden in de ontwerpuitvoeringsregels de volgende vereisten genoemd:

“Milieu- en landbeheer: de problemen waar landbouwbedrijven mee geconfronteerd worden in gebieden waar de mensen wegtrekken en marginalisatie dreigt; algemene beschrijving van de biodiversiteit met een nadruk op de land- en bosbouw, inclusief land- en bosbouwsystemen in gebieden met een hoge natuurwaarde, de situatie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de Natura 2000-richtlijn op landbouw-/bosbouwgrond; een beschrijving van de waterkwaliteit en -kwantiteit, de rol van de landbouw in het watergebruik c.q. waterverontreiniging en de tenuitvoerlegging van de Nitratrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water; luchtverontreiniging, klimaatverandering en de rol van de landbouw daarin; GHG- en ammoniakemissies en het verband met de verschillende

actieplannen/initiatieven die door de lidstaat/regio zijn genomen om bij te dragen aan het verwezenlijken van internationale doelstellingen zoals de Gids voor goede praktijken om de ammoniakemissies terug te dringen (Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand); het gebruik van bio-energie; beschrijving van de bodemkwaliteit (water- en winderosie, organische stoffen, verontreiniging) en bodembescherming, pesticidengebruik, organische landbouwbedrijvigheid en dierenwelzijn; de omvang van te beschermen en beschermde bosgebieden, beschrijving van bosgebieden met een hoog/medium brandrisico, gemiddelde veranderingen in bosoppervlak op jaarbasis. Bovenstaande beschrijvingen dienen door gekwantificeerde gegevens ondersteund te worden.”

Van de lidstaten wordt verwacht dat zij adequate maatregelen voor plattelandontwikkeling opstellen aan de hand van de prioritaire milieuthema's zoals die beschreven zijn in de “Strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2007 - 2013)”. In die richtsnoeren worden op EU-niveau drie thema's als prioriteit aangemerkt, te weten biodiversiteit en instandhouding van landbouw- en bosbouwssystemen met een hoge natuurwaarde, water en klimaatverandering. Met het oog op de vereisten van een strategische milieubeoordeling dienen de lidstaten ook rekening te houden met andere milieuaspecten van programma's voor plattelandontwikkeling die van invloed kunnen zijn op het milieu.⁷

Dat betekent dat een ex ante beoordeling drie essentiële taken vervult:

- (1) het beoordelen van de betrouwbaarheid van de analyse van de baselinesituatie, de vastgestelde behoeften en de gedefinieerde strategie (in overeenstemming met de punten (a)-(e) van bijlage I bij de SMB-richtlijn);
- (2) het analyseren van de verwachte milieueffecten van programma's voor plattelandontwikkeling, niet alleen met betrekking tot de prioritaire gebieden zoals die boven zijn beschreven, maar ook met het oog op andere relevante milieuaspecten (in overeenstemming met de punten (f)-(h) van bijlage I bij de SMB-richtlijn);
- (3) Met betrekking tot een breed scala aan maatregelen (bijvoorbeeld investeringssteun, compenserende vergoedingen voor probleemgebieden, maatregelen voor het agromilieu) waarvoor expliciet wordt vereist dat de verplichte normen in acht worden genomen, dient in het kader van de milieubeoordeling ook geverifieerd te worden of de maatregelen in overeenstemming dan wel in strijd zijn met de betreffende milieunormen (in overeenstemming met de punten (f)-(h) van bijlage I bij de SMB-richtlijn);

In het “Gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK)” is vastgelegd dat er adequate baseline-indicatoren gedefinieerd moeten worden voor het meten en beoordelen van de vooruitgang die er op deze prioritaire gebieden wordt geboekt (in overeenstemming met punt (i) van bijlage I bij de SMB-richtlijn):

- in verband met de baseline-analyse dient een uitgebreide lijst met indicatoren voor de context en impact beschikbaar te zijn;

⁷ Criteria voor het bepalen van de mogelijke aanzienlijke effecten van het programma op het milieu worden nader beschreven in bijlage II bij de SMB-richtlijn.

- met het oog op het beoordelen van de milieueffecten van programma's dienen er op programmaniveau vier verplichte gemeenschappelijke milieu-indicatoren vastgesteld te worden die specifiek bedoeld zijn voor het beoordelen van de impact van programma's voor plattelandontwikkeling op biodiversiteit, gebieden met een hoge natuurwaarde, waterkwaliteit en klimaatverandering. Daarnaast dienen de lidstaten aanvullende indicatoren uit de keuzelijst te selecteren dan wel aanvullende programmagerelateerde indicatoren te formuleren die zij noodzakelijk achten om de milieueffecten van specifieke maatregelen te beoordelen;
- deze indicatoren worden niet alleen gebruikt voor een strategische milieubeoordeling in het kader van ex ante evaluaties, maar maken eveneens een continu toezicht op de milieusituatie in het programmagebied mogelijk tijdens de gehele looptijd van dat programma.

4. Welke activiteiten dienen er ondernomen te worden?

Om volledig aan de vereisten van de SMB-richtlijn en aan de bijbehorende vereisten uit hoofde van de ELFPO-verordening te voldoen, dienen de programma-autoriteiten ervoor te zorgen dat:

- er een milieubeoordeling van PO-programma's op programmaniveau wordt uitgevoerd zodat het gehele geografische gebied wordt bestreken waarvoor het programma bedoeld is. Het vereiste evaluatieverslag dient geïntegreerd te worden in een apart hoofdstuk van het ex ante evaluatieverslag;
- ex ante evaluaties door onafhankelijke beoordelaars worden uitgevoerd. In het kader van de procedures voor openbare aanbestedingen voor de selectie van onafhankelijke beoordelaars dienen de lidstaten rekening te houden met de noodzakelijke vereisten op het gebied van milieuexpertise. Die expertise dient adequaat omschreven te zijn in de taakomschrijving van de ex ante evaluaties;
- de raadpleging van de “voor de relevante milieuaspecten bevoegde autoriteiten”, van het “publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft” en van de grensoverschrijdende autoriteiten, naar behoren wordt uitgevoerd. Op verzoek van de bevoegde programma-autoriteit kunnen ook ex ante beoordelaars bij dit raadplegingsproces worden betrokken;
- de ex ante beoordelaars de verwachte milieueffecten van PO-programma's beoordelen, met name - maar niet uitsluitend - met betrekking tot de drie prioritaire gebieden zoals vastgelegd in de Strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling (Programmeringsperiode 2007-2013);
- de ex ante beoordelaars tegen de achtergrond van de dwingendrechtelijke milieuvoorschriften beoordelen of de lidstaten ervoor gezorgd hebben dat de programma's in overeenstemming zijn met die voorschriften (dan wel gewaarborgd hebben dat overtredingen van die voorschriften voorkomen zijn);
- de ex ante beoordelaars eveneens beoordelen in welke mate het regelgevingskader dat voor het milieu van kracht is (inclusief de eerbiediging van de randvoorwaarden, de milieunormen e.d.) in staat is om negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het programma te beperken;

- de ex ante beoordelaars niet alleen een bijdrage leveren aan het in kaart brengen en beoordelen van milieugerelateerde indicatoren en aan het opzetten van een systeem voor het beoordelen van de milieueffecten van PO-programma's, maar ook voorstellen voor eventuele wijzigingen doen;
- dat de milieubeoordelingen in het kader van ex ante evaluaties - in overeenstemming met bijlage I bij de SMB-richtlijn - de daarin aangegeven vereiste informatie bevat zoals opgenomen in het kader dat als bijlage bij dit richtsnoerdocument is gevoegd.

Bijlage I bij Richtlijn 2001/42/EG (SMB-richtlijn)

- (a) een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere, relevante plannen en programma's;
- b) de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- (c) de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- (d) alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;
- (e) de op internationaal, communautair of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu, welke relevant zijn voor het plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieuoverwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma;
- (f) de mogelijke aanzienlijke milieueffecten⁸, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;
- (g) de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
- (h) een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);
- (i) een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen overeenkomstig artikel 10;
- (j) een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.

⁸ Hieronder zouden secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn moeten vallen.