EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.6.2022
COM(2022) 284 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem for Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)

Akronymer

AIR	Årlig gennemførelsesrapport
CFP	Den fælles fiskeripolitik
CMES	Fælles overvågnings- og evalueringssystem
CPR	Forordning om fælles bestemmelser
GD MARE	Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri
EHFF	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond
EHFAF	Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond
EU	Den Europæiske Union
FAME	Overvågning og evaluering af fiskeri og akvakultur
IMP	Integreret havpolitik
MA	Forvaltningsmyndighed
MEF	Overvågnings- og evalueringsramme
OP	Operationelt program
SWOT	Stærke sider, svage sider, muligheder, trusler

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË — Tlf. +32 229-91111
Kontor: J-99 01/028 - Kontor: J-99 01/028Tlf. direkte +32 229-84666

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 3

2. Gennemførelse af det fælles overvågnings- og evalueringssystem 4

2.1. EHFF's interventionslogik 6

2.2. Fælles indikatorer 8

2.3. Kumulative data om operationer (Infosys) 9

2.4. Årlige gennemførelsesrapporter 11

2.5. Evalueringer 12

2.6. Resultatramme 13

3. Overvågnings- og evalueringsramme for EHFAF 14

4. Konklusion 16

1. INDLEDNING

Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) støttede EU's hav- og fiskeripolitik fra 2014 til 2020. Der er i alt 6,4 mia. EUR til rådighed via fonden, hvoraf 5,96 mia. EUR forvaltes af medlemsstaterne og Kommissionen i fællesskab (delt forvaltning). Denne rapport vedrører kun budgettet under delt forvaltning. Dette budget anvendes til fremme af bæredygtig udvikling af fiskeri og akvakultur, fremme af effektiv og bæredygtig markedsføring og forarbejdning af fiskevarer og akvakulturprodukter samt til at styrke fiskerikontrollen og forbedre indsamlingen af videnskabelige data til fiskeriforvaltning. Det hjælper kystsamfund med at diversificere deres blå økonomi og bidrager til at gøre EU's kyster mere attraktive. Det understøtter også miljøbeskyttelse og berigelse af akvatisk biodiversitet.

Der blev oprettet et fælles overvågnings- og evalueringssystem til overvågning af EHFF-operationer, der finansieres under delt forvaltning[1]. Det hjælper med at registrere og spore resultaterne af disse operationer. Herved skaber det gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige midler og gør det muligt at evaluere EHFF-støtten. Rammerne for løbende dialog, vedligeholdelse, støtte og udveksling af erfaringer mellem Kommissionen og medlemsstaterne understøtter det fælles overvågnings- og evalueringssystem. Formålet med denne ramme er at tilvejebringe fælles, sammenlignelige data, der kan aggregeres og analyseres ud fra forskellige kriterier på tværs af medlemsstaterne

Dette er den anden rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem. Den fokuserer på udviklingen siden den foregående rapport[2], redegør for de tilegnede erfaringer under gennemførelsen og ser på, hvordan disse er blevet taget i betragtning ved udarbejdelsen af rammerne for Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond (EHFAF) for 2021-2027[3]. Denne rapport indeholder ikke nærmere oplysninger om EHFF's resultater. Disse fremgår af EHFF's gennemførelsesrapporter, som findes på GD MARE's websted[4].

Som fastsat i EHFF-forordningens artikel 108, er målene for det fælles overvågnings- og evalueringssystem:

a) at påvise fremskridt og resultater af den fælles fiskeripolitik og den integrerede havpolitik (IMP) og vurdere den generelle indvirkning, effektiviteten og relevansen af EHFF's operationer
b) at bidrage til en mere målrettet støtte til den fælles fiskeripolitik og IMP
c) at støtte en fælles læringsproces vedrørende overvågning og evaluering og
d) at give solide, bevisbaserede evalueringer af EHFF's operationer, som indgår i beslutningstagningsprocessen.

---

1 Artikel 107 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 ("EHFF-forordningen").

2 Jf. artikel 107, stk. 4, i EHFF-forordningen. Den første rapport blev offentliggjort i 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1139 af 7. juli 2021 om oprettelse af Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om ændring af forordning (EU) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en.

For at nå disse målsætninger stiller det fælles overvågnings- og evalueringssystem følgende til rådighed[5]:

1) en interventionslogik, der forklarer, hvordan prioriteter, specifikke mål og foranstaltninger påvirker hinanden[6]
2) en række fælles indikatorer[7]
3) kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering[8]
4) årlige gennemførelsesrapporter om operationelle programmer[9]
5) evalueringsplaner[10]
6) forudgående og efterfølgende evalueringer og andre evalueringsaktiviteter, som er knyttet til EHFF-programmerne[11] og
7) resultatgennemgang[12].

Disse aspekter er beskrevet i detaljer i den foregående rapport om gennemførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem i EHFF[13]. **Denne rapport fokuserer på nye aspekter, der er opstået siden den seneste rapport.**

2. GENNEMFØRELSE AF DET FÆLLES OVERVÅGNINGS- OG EVALUERINGSSYSTEM

Hvert af de aspekter, der er beskrevet i afsnit 1, er blevet drøftet med medlemsstaterne på EHFF- ekspertgruppens møder[14]. Kommissionen har anvendt disse møder til at udvikle rammerne for delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger, der støtter det fælles overvågnings- og evalueringssystem. Denne deltagelsesbaserede tilgang blev videreført i hele programmeringsperioden med inddragelse af forvaltningsmyndighederne i videreudviklingen og styrkelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem ved at udveksle bedste praksis og behandle emner af fælles interesse. Dette har sikret fælles ejerskab og anerkendelse af systemet og bidraget til at uddanne og forberede forvaltningsmyndighederne og Kommissionen til at foretage overvågning og evaluering.

For at sikre ensartethed med hensyn til, hvordan medlemsstaterne anvender det fælles overvågnings- og evalueringssystem, etablerede Kommissionen et teknisk støttekontor, kaldet FAME (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation — overvågning og

---

5 Som omhandlet i artikel 1 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1014/2014.

6 EHFF-forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 116.

7 EHFF-forordningens artikel 109. Listen over fælles indikatorer er anført i bilaget til forordning (EU) nr. 1014/2014.

8 EHFF-forordningens artikel 97, stk. 1, litra a) (Infosys-rapport).

9 Artikel 114 i EHFF-forordningen til supplering af artikel 50 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 ("forordningen om fælles bestemmelser").

10 EHFF-forordningens artikel 115 sammenholdt med artikel 56 i forordningen om fælles bestemmelser.

11 EHFF-forordningens artikel 115, 116 og 117 sammenholdt med artikel 55, 56 og 57 i forordningen om fælles bestemmelser.

12 Artikel 21, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

13 COM(2018) 48 final.

14 Dokumenter og rapporter fra disse møder findes på https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

evaluering af fiskeri og akvakultur)[15], som støttes af en ekstern kontrahent i den syvårige programmeringsperiode. Feedback, erfaringer og viden er indsamlet fra forvaltningsmyndighederne og udarbejdet med hjælp fra FAME's støttekontor. Arbejdsdokumenter og rapporter, der er udarbejdet af FAME, kan findes på Europa-webstedet[16]. FAME har bistået Kommissionen og medlemsstaterne med at udarbejde, gennemføre og analysere hvert af aspekterne, der findes i dette kapitel.

[15] Yderligere oplysninger om overvågning og evaluering af fiskeri og akvakultur findes på https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

[16] https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

Hvad kan det fælles overvågnings- og evalueringssystem fortælle os om EHFF?

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem kombinerer overvågnings- og evalueringsoplysninger fra forskellige kilder. Oplysninger om hver finansieret operation kan kombineres med baggrundsoplysninger om situationen i medlemsstaterne og eksterne databaser som f.eks. det fælles flåderegister.

- Fælles resultatindikatorer giver oplysninger på højeste niveau. Takket være EHFF-støtten blev der f.eks. sikret 31 594 arbejdspladser i kystsamfund på tværs af fiskeri-, akvakultur- og forarbejdningssektorerne.
- Udgifterne kan sammenholdes med EHFF-forordningens foranstaltninger, som der allerede er indgået forpligtelse om. F.eks. blev ca. 33 % af den samlede EHFF-støtte ydet til foranstaltninger til støtte for biodiversitet (1 637 mio. EUR).
- En mere detaljeret analyse af fordelingen på sektorer kan også foretages. F.eks. modtog 13 123 individuelle fartøjer EHFF-støtte. Ca. 25 % af EHFF-udgifterne til fartøjer blev ydet til fartøjer til kystfiskeri af mindre omfang (124 mio. EUR).

Hvert af eksemplerne kan yderligere opdeles efter medlemsstat. Tallene vedrører status for gennemførelsen af EHFF den 31. december 2020. Yderligere oplysninger og eksempler kan findes i EHFF's gennemførelsesrapporter på GD MARE's websted[174].

2.1. EHFF's interventionslogik

Interventionslogikken beskriver, hvordan politiske beslutninger, trufne foranstaltninger og det ønskede resultat påvirker hinanden. Det er rygraden i overvågningen og evalueringen, der starter på politisk niveau og fortsætter på niveauet for de enkelte programmer og operationer.

I artikel 5 i EHFF-forordningen fastsættes EU's mål. På politisk plan opdeles disse i EU's prioriteter og specifikke mål, jf. EHFF-forordningens artikel 6. Hver medlemsstat, der gennemfører EHFF[18], udformer et operationelt program. Det operationelle program dækker den pågældende medlemsstats støttebehov ved at vælge mellem de 51 foranstaltninger, der er til rådighed. Medlemsstaterne analyserer deres styrker, svagheder, muligheder og trusler (SWOT) for at identificere deres behov. Denne analyse gør det muligt for dem at træffe beslutning om passende foranstaltninger og deres intensitet. Medlemsstaterne udvælger også passende resultat- og outputindikatorer og fastsætter målværdier og milepæle for finansielle indikatorer og output- og resultatindikatorer. De anvendes til at overvåge fremskridt og lette evalueringen. Det operationelle program er godkendt af Kommissionen. I hele gennemførelsesperioden kan medlemsstaterne ændre deres programmer for at afspejle ændrede behov efter Kommissionens godkendelse af programmet.

Interventionslogikken blev foreslået som et foruddefineret strukturelt element for at imødekomme alle medlemsstaternes behov. Men under gennemførelsen viste det sig, at en mere fleksibel tilgang ville fungere bedre. Nogle aspekter fungerede godt såsom EU's prioriteter. Det gjorde det lettere at aggregere data på niveauet for de europæiske struktur-

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en.

18 Alle medlemsstater undtagen Luxembourg.

og investeringsfonde[19]. Andre aspekter, såsom tematiske mål[20] (dvs. aggregering på højere niveau, der repræsenterer ESI-fondenes 11 investeringsprioriteter), har vist sig at være af mindre relevans for EHFF, fordi det har et forholdsvis lille budget til analyse på så højt niveau.

I nogle tilfælde har de stive sammenkædninger med de forskellige aspekter af EHFF's interventionslogik været vanskelige at arbejde med. EU's prioriteter og foranstaltninger er kædet sammen med EHFF-forordningen. Forordningen formulerede nogle foranstaltninger meget snævert. Den opdelte f.eks. produktive investeringer i akvakultur i 11 kategorier. I praksis blev det konstateret, at medlemsstaterne ikke anvendte sådanne snævert definerede foranstaltninger særlig godt. De foretrak at yde støtte i henhold til de mere bredt formulerede foranstaltninger, der dækker de samme mål.

Kommissionens delegerede forordning (EU) 1014/2014[21] er kædet sammen med EU's prioriteter og de fælles resultatindikatorer. Medlemsstaternes gennemførelse af foranstaltninger indgår i resultatindikatorerne. I afsnit 2.2 anføres de observationer, der er gjort om de fælles resultatindikatorer, som er udarbejdet i løbet af programmets gennemførelse.

Under gennemførelsen var det nødvendigt at analysere, hvordan EHFF-foranstaltningerne og arten af de operationer, der støttes under hver foranstaltning, bidrog til at nå målene for den fælles fiskeripolitik. Hertil kommer, at der blev udformet ad hoc-metoder på workshops og gjort brug af teknisk ekspertise. Tilgængeligheden af detaljerede oplysninger om hver enkelt operation gjorde det lettere at foretage denne analyse. Det blev f.eks. konstateret, at operationer, der er gennemført under 11 EHFF-foranstaltninger (f.eks. innovation i henhold til artikel 47, produktive investeringer i akvakultur i henhold til artikel 48, stk. 1, litra a)-d) og f)-h), og akvakultur, der yder miljøtjenester, i henhold til artikel 54, bidrog til at nå den fælles fiskeripolitiks mål om at fremme udviklingen af bæredygtige akvakulturaktiviteter. Denne type analyse viste med tydelighed værdien af at have detaljerede oplysninger om hver operation.

Eksempel: sammenkædning med EU's prioriteter, specifikke mål, foranstaltninger og resultatindikatorer

EU-prioritet 1 (fremme af miljømæssigt bæredygtigt, ressourceeffektivt, innovativt, konkurrencedygtigt og videnbaseret fiskeri) has seks specifikke mål.

Hvert specifikke mål har en tilsvarende række foranstaltninger. Eksempelvis er endeligt ophør med fiskeriaktiviteter og støtte til systemerne for tildeling af fiskerimuligheder (henholdsvis artikel 34 og 36 i EHFF-forordningen) foranstaltninger, der bidrager til

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_da.

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives.

21 Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1014/2014 af 22. juli 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 med hensyn til indholdet og opbygningen af et fælles overvågnings- og evalueringssystem for operationer finansieret i henhold til Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EUT L 283 af 27.9.2014, s. 11).

opfyldelse af det specifikke mål 3 (sikring af balance mellem fiskerikapacitet og de fiskerimuligheder, der er til rådighed), under EU-prioritet 1.

Følgende fælles resultatindikatorer finder anvendelse på det specifikke mål 3: resultatindikator 1.3 (ændring i nettofortjeneste) og resultatindikator 1.6 (ændring i % af ubalancerede flåder).

Den måde, hvorpå overvågnings- og evalueringsdataene leveres, følger strukturen i den beskrevne interventionslogik. Dataene leveres i tre hovedformater:

- kumulative data om operationer (Infosys), der skal være indsendt ved udgangen af marts hvert år
- årlige gennemførelsesrapporter, der skal være indsendt ved udgangen af maj hvert år og
- evalueringer, der skal være foretaget før, under og efter programmeringsperioden.

Disse data indgår i sættet af fælles resultatindikatorer, der tjener som tydelige eksempler på EHFF's resultater.

2.2. Fælles indikatorer

Overordnet set udgjorde EHFF's fælles indikatorer et godt grundlag for overvågningen af fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af EHFF. Deres værdier indberettes på den offentligt tilgængelige portal for åbne data[22]. Nedenfor fremgår de observationer, der er gjort med hensyn til indikatorerne.

- Kontekstindikatorer er afgørende for SWOT-analysen og for fastlæggelse af medlemsstaternes behov. Inddragelsen af kontekstindikatorerne i rapporteringen havde imidlertid ingen værdi for overvågning af fremskridt.
- Den mest pålidelige outputindikator var antallet af operationer. Den skabte enkelhed i forbindelse med programmering og rapportering og kan forbedres betydeligt, hvis den kombineres med andre data på operationsplan.
- Nogle indikatorer var komplekse og vanskelige at anvende på området på grund af manglende data eller forskelle i dataregistrering mellem medlemsstaterne (f.eks. både positive og negative ændringer af indikatorerne — "ændring i uønskede fangster" eller "ændring i fiskefangstens brændstofeffektivitet" — hvilket anses for at være positive ændringer).
- Nogle indikatorer var ikke fuldt ud egnede til at registrere virkningen af EHFF på mellemlang sigt. De var snarere rettet mod at registrere virkningerne af den fælles fiskeripolitik, uafhængigt af EHFF (f.eks. "ændring i uønskede fangster" eller "ændring i dækningen af beskyttede havområder").
- Forvaltningsmyndighederne undgik mere komplekse indikatorer. Sådanne indikatorer blev ofte erklæret uanvendelige på programniveau eller blev ganske enkelt ikke indberettet for hver enkelt operation.
- Der opstod ofte forskellige indberetningsfejl. De fleste af dem skyldtes fejlfortolkninger af indikatorer og varierende dataindsamlingsmetoder. Definitionerne blev præciseret og forbedret i hele gennemførelsesperioden ved

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

regelmæssigt at ajourføre arbejdsdokumentet om indikatordefinitioner[23]. Andre fejl opstod som følge af unøjagtigheder i måleenheder, f.eks. "tusinde EUR" i stedet for blot EUR. Disse fejl blev opdaget og korrigeret i forbindelse med rapportering og programmering og ved at fremlægge reviderede definitioner for at forbedre definitionen.

- Medlemsstaterne havde mulighed for at rapportere programspecifikke resultatindikatorer. Deres værdi uden for rapporteringen for den pågældende medlemsstat var begrænset, da de ikke kunne aggregeres på EU-plan.
- I praksis blev det konstateret, at fælles resultatindikatorer kun var defineret og beregnet til anvendelse under visse foranstaltninger, der kunne have været lige så velegnede at anvende under andre foranstaltninger. Erfaringerne med gennemførelsen viste, at en mere fleksibel struktur ville have fungeret bedre.

Eksempel: tre fælles EHFF-resultatindikatorer, som repræsenterer fondens resultater fra 2014 til 2020

1. **Antal operationer finansieret af EHFF, som gennemfører EU-systemet til kontrol, inspektion og håndhævelse:**

   planlagt i henhold til medlemsstaternes programmer: **954 operationer**

   gennemført i henhold til medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter: **615 operationer.**

2. **Antal nye virksomheder skabt af lokaludviklingsinitiativer styret af lokalsamfundet, som er finansieret under EHFF:**

   planlagt i henhold til medlemsstaternes programmer: **750 virksomheder**

   gennemført i henhold til medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter: **486 virksomheder.**

3. **Bevaret beskæftigelse i fiskerisektoren takket være EHFF-støtte målt i fuldtidsækvivalenter:**

   planlagt i henhold til medlemsstaternes programmer: **22 473 fuldtidsækvivalenter**

   gennemført i henhold til medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter: **17 985 fuldtidsækvivalenter**

2.3. Kumulative data om operationer (Infosys)

I perioden 2014-2020 blev rapporteringen indført i henhold til artikel 97, stk. 1, i EHFF-forordningen. Dette førte til, at der blev udarbejdet data, der var langt bedre end de data, der var til rådighed for Den Europæiske Fiskerifond i den foregående periode (2007-2014). Det tog imidlertid lidt tid at etablere systemer i hver enkelt medlemsstat, som var

[23] FAME, *Arbejdsdokument, der indeholder definitioner af EHFF's fælles indikatorer*: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

kompatible og tilstrækkeligt pålidelige til at aggregere data, f.eks. ved at påvise og eliminere enhedsfejl såsom indberetning af "EUR" i stedet for "tusinde EUR". FAME's støttekontor udarbejdede en række arbejdsdokumenter og IT-supportværktøjer for at hjælpe med at etablere systemerne. Værktøjerne var udformet med henblik på at reducere indberetningsfejl og forkorte den tid, det tog at organisere og færdiggøre dataene, før de kunne anvendes til analyse.

Infosys giver en velstruktureret, fælles og konsekvent måde at registrere data på. Dette gør det muligt at anvende Infosys til overvågning, evaluering og benchmarking på medlemsstatsniveau. På det aggregerede EU-niveau er det blevet et uvurderligt redskab til at levere pålidelige data til rapportering og beslutningstagning.

Hvad kan Infosys fortælle os om et projekt?

Data, der registreres i forbindelse med en operation, gør det nemmere for Kommissionen at forstå historien bag. F.eks. gennemfører en fisker fra Almería i Spanien, der fungerer som mikrovirksomhed, en EHFF-operation i forbindelse med diversificering og nye former for indkomst ved at fremme fisketurisme i blåt vand på sit fartøj. Fartøjet kan identificeres ved hjælp af EU-fiskerflåderegisternummeret, som linker til oplysninger om fartøjets størrelse, maskineffekt, klasse og primære fiskeredskaber.

Operationens start- og slutdatoer er angivet. Der gives oplysninger om de samlede drifts- og finansieringsudgifter. F.eks. kommer halvdelen af midlerne fra EHFF-budgettet, og resten er en kombination af offentlig og privat finansiering.

Koden i nomenklaturen for statistiske territoriale enheder for virksomheden er medtaget for at vise det lokale område, operationen dækker. Dataene kan også vise, at foranstaltningen er relevant for fremme af ligestilling mellem kønnene i fiskerisektoren.

Operationen gennemføres i henhold til artikel 30 ("Diversificering og nye former for indkomst") i EHFF-forordningen. Resultatet måles efter den fælles indikator "ændring i nettofortjeneste".

I henhold til artikel 97 i EHFF-forordningen skal forvaltningsmyndighederne forelægge Kommissionen kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering. Dataene, der fremlægges ved udgangen af marts hvert år, dækker gennemførelsen indtil udgangen af det foregående kalenderår. Ligesom indberetningssystemerne for tidligere finansieringsinstrumenter (Det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet og Den Europæiske Fiskerifond) er dette indberetningssystem almindeligt kendt som Infosys.

Detaljeringsgraden på operationsniveau gennem Infosys-rapporten er unik for EHFF. To gennemførelsesforordninger[24] indeholder nærmere oplysninger om den krævede data- og databasestruktur. Dataene beskriver fremskridt og resultater på operationsniveau ved at registrere, hvad der sker på stedet. Dataene omfatter centrale oplysninger om støttemodtageren (f.eks. virksomhedens størrelse eller støttemodtagerens køn) og om operationen (aktivitetstype, budget, antal berørte fiskere, samlet areal, som projektet berører, osv.). For at begrænse den administrative byrde for forvaltningsmyndighederne

[24] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1242/2014 og (EU) nr. 1243/2014.

og støttemodtagerne kommer de fleste Infosys-data fra oplysninger, der allerede er lagret i nationale databaser, som er oprettet for at opfylde kravene til registrering og lagring af individuelle transaktioner.

2.4. Årlige gennemførelsesrapporter

I henhold til artikel 114 i EHFF-forordningen og artikel 50 i forordningen om fælles bestemmelser skal der fremsendes en årlig gennemførelsesrapport for hvert program til Kommissionen senest den 31. maj hvert år. De årlige gennemførelsesrapporter sammenfatter de vigtigste resultater og udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af de operationelle programmer. Ligesom Infosys dækker de årlige gennemførelsesrapporter gennemførelsen indtil udgangen af det foregående kalenderår. Kommissionen og medlemsstaterne bruger oversigten over gennemførelsen af de årlige gennemførelsesrapporter til at gennemgå resultaterne og foretage justeringer, hvor det er nødvendigt.

De årlige gennemførelsesrapporter indeholder to typer oplysninger: kvalitative oplysninger, der beskriver de vigtigste resultater og udfordringer, samt kvantitative oplysninger, der indeholder aggregerede data i tabelform. De indeholder også en vejledende finansiel tildeling på foranstaltningsniveau.

De årlige gennemførelsesrapporter er vigtige informationskilder, især med hensyn til, hvordan gennemførelsen af programmet har udviklet sig i løbet af programmeringsperioden, hvad der har været vellykket, og hvor der er vanskeligheder og udfordringer.

Oplysningerne i en årlig gennemførelsesrapport vedrører gennemførelsen ved udgangen af den foregående december. Tæller man den tid med, det tager at udarbejde, fremsende og godkende rapporten og foretage eventuelle nødvendige revisioner, er dataene i rapporten normalt ca. ni måneder gamle på tidspunktet for offentliggørelsen.

Data i den årlige gennemførelsesrapport anvendes også til at aggregere data på ESI-fondenes niveau og gøres offentligt tilgængelige på portalen for åbne data[25]. Infosys anvendes derimod til mere tekniske og detaljerede analyser. At have to separate rapporteringsstrømme for kvantitative data har gjort analyserne mere komplekse. Det skyldes, at de deraf følgende datasæt skal sammenlignes for at opdage forskelle og fejl.

Hvad fortæller en årlig gennemførelsesrapport os om gennemførelse?

De årlige gennemførelsesrapporter giver oplysninger om problematiske spørgsmål, der påvirker gennemførelsen og resultaterne af programmet, ved at beskrive de nationale økonomiske og retlige forhold. Disse oplysninger er vigtige, for at Kommissionen kan fremsætte bemærkninger og samarbejde med medlemsstaterne om deres specifikke udfordringer med henblik på at forbedre gennemførelsen. Rapporterne indeholder nærmere oplysninger om støtte til kystfiskeri af mindre omfang, f.eks. udskiftning eller modernisering af hoved- eller hjælpemotorer.

De årlige gennemførelsesrapporter beskriver også aktiviteter, som indgår i programmets evalueringsplan og sammenfatter de gennemførte evalueringer. Rapporterne for 2017 og

[25] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

2019 indeholdt særlige afsnit med yderligere oplysninger om støtte til at nå klimamålene og intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

2.5. Evalueringer

Medlemsstaterne gennemførte forhåndsevalueringer[26] som grundlag for programudformningen. Disse evalueringer er forelagt Kommissionen sammen med de operationelle programmer. Kommissionen har udarbejdet en sammenfatning af forhåndsevalueringerne[27]. Denne sammenfatning viste, at den vigtigste fordel ved forhåndsevalueringen var den støtte, den ydede i forbindelse med udførelse af SWOT-analyser, identificering af programmer for specifikke interventionsbehov og kvantificering af indikatormål.

Hvert program indeholder også en evalueringsplan, der skal sikre regelmæssige evalueringer og passende opfølgning. Evalueringerne bør vurdere effektiviteten, relevansen og virkningen af EHFF[28]. Mindst én gang i programmeringsperioden bør der foretages en evaluering af, hvordan EHFF-støtten har bidraget til at nå målene for hver EU-prioritet. Disse evalueringer vil indgå i den efterfølgende evaluering af EHFF, der skal foreligge inden udgangen af 2024[29].

Den hyppigste form for evaluering, som medlemsstaterne foretager, er evalueringer af processer og procedurer. De fleste af disse var rettet mod at evaluere, om processerne var virkningsfulde og effektive på det operationelle programniveau med specifikke mål og foranstaltninger. Eksempler på specifikke evalueringer, der er gennemført, omfatter:

- en evaluering af gennemførelsen af lokaludvikling
- en cost-benefit-analyse af en oplægningsordning
- en evaluering af lobster V-notchingprogrammet
- en evaluering af en bæredygtig fiskeriordning
- en evaluering af recirkuleringssystemer til akvakultur anlæg
- en konsekvensanalyse af sektorer i den blå økonomi og
- en forudgående evaluering af anvendelsen af finansielle instrumenter.

Ifølge oplysninger om de evalueringer, der blev foretaget i de årlige gennemførelsesrapporter, blev der identificeret tre primære resultater:

- ændringer i det operationelle program i overensstemmelse med bemærkningerne i evalueringerne, hovedsagelig med henblik på omfordeling af midler fra foranstaltninger, der har tiltrukket mindre interesse, til foranstaltninger, hvor efterspørgslen er større
- forenkling, harmonisering og tilpasning af nationale regler og procedurer og

[26] Artikel 55 i forordningen om fælles bestemmelser.

[27] https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1.

[28] EHFF-forordningens artikel 115 og artikel 56 i forordningen om fælles bestemmelser.

[29] Artikel 57 i forordningen om fælles bestemmelser.

- udvikling af idéer og udkast til programstrukturer for Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond (EHFAF).

Sammenfatningen i evalueringen af de årlige gennemførelsesrapporter og evalueringsstøtten og kapacitetsopbyggende workshops[30] fra FAME's støttekontor for overvågning og evaluering af fiskeri og akvakultur viste, at kvaliteten og omfanget af evalueringerne varierede betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Kvaliteten og omfanget af evalueringerne afhang meget af:

- organiseringen af forvaltningsmyndighederne og deres effektivitet med hensyn til at føre tilsyn med det nationale program
- de kontraherede eksperters sagkundskabsniveau og
- graden af forberedelse og ekspertise, der anvendes på:
    - fastlæggelse af referencevilkårene for en evaluering
    - udarbejdelse af passende evalueringsspørgsmål og
    - præcisering af udvælgelseskriterierne for udbud vedrørende evalueringer.

Medlemsstaterne rapporterede om vanskeligheder ved fastlæggelsen af antallet og omfanget af evalueringsspørgsmålene, hvilket resulterede i en evaluering, der enten kan være for generel eller for fokuseret på et specifikt emne, afhængigt af den tid og det budget, der er til rådighed.

Eksempler på evalueringer, der vurderer resultater og gennemførelse

I 2020 foretog en medlemsstat en evaluering af resultaterne og en evaluering af gennemførelsesprocessen. Resultatevalueringen fokuserede på, hvor effektive EHFF-foranstaltningerne havde været i forhold til at nå det operationelle programs specifikke målsætninger og mål. Evalueringen af gennemførelsesprocessen vurderede om gennemførelsesmekanismen for EHFF-støtte var virkningsfuld og effektiv ved at vurdere forvaltningsstrukturer og gennemførelsesmetoder.

På grundlag af evalueringerne besluttede medlemsstaten at fastholde målene for den overvågede programgennemførelse og omfordele midler fra foranstaltninger, hvortil deres bevilling sandsynligvis ikke ville blive udnyttet fuldt ud, til foranstaltninger, hvor efterspørgslen var større. I de efterfølgende henstillinger blev det foreslået at strømline antallet af interventioner for at gøre forvaltningen mere effektiv og skabe større klarhed for ansøgerne. Det blev også foreslået at forbedre IT-systemet og forenkle programforvaltningsprocedurerne, navnlig med henblik på onlinebehandling af tilskud.

2.6. Resultatramme

Artikel 21 og 22 i forordningen om fælles bestemmelser danner grundlag for resultatrammen og dens anvendelse på revisionen af programmerne. Resultatgennemgangen undersøgte opfyldelsen af delmålene i programmerne på niveauet

[30] Workshops med henblik på at hjælpe forvaltningsmyndighederne med at forbedre kvaliteten og rækkevidden af deres aktiviteter. F.eks. hjælp til at udforme specifikke, målrettede evalueringsspørgsmål, der er egnede til de ressourcer og oplysninger, der forefindes om arbejdet.

for EU's prioriteter og anvendte de oplysninger, som var præsenteret i de årlige gennemførelsesrapporter, indsendt af medlemsstaterne i 2019.

For hvert EHFF-program vedtog Kommissionen beslutninger om EU's prioriteter, som havde nået deres milepæle (finansielle indikatorer og outputindikatorer). Resultatreserven (dvs. 5-7 % af tildelingen til hver prioritet som fastsat af den pågældende medlemsstat) gik til disse prioriteter. Resultatreserven til prioriteter, der ikke havde nået deres milepæle, blev omfordelt til prioriteter, der havde nået målene.

Resultatrammen, navnlig gennemgangen af programmer, krævede analyse og vedtagelse af beslutninger. Resultatgennemgangen gav incitament til at forbedre gennemførelsen, men incitamentet var ikke særlig stærkt. Som konsekvens af underpræstationen skete der tvungen overførsel af midler fra én EU-prioritet til en anden. Dette stemmer overens med forvaltningsmyndighedens handlingslogik om at forbedre gennemførelsen under normale forhold, selv uden gennemgangen.

3. OVERVÅGNINGS- OG EVALUERINGSRAMME FOR EHFAF

Overvågnings- og evalueringsrammen for EHFAF blev oprettet som led i resultatrammen for EU's budget[31]. Denne resultatramme omfatter begreber som centrale resultatindikatorer, harmoniseret rapportering og sporing af udgifter til horisontale aspekter såsom klima og miljø. Hver fond har derfor en skræddersyet ramme. Overvågnings- og evalueringsrammen for EHFAF er baseret på erfaringerne fra gennemførelsen af EHFF som beskrevet i afsnit 2. Det nuværende afsnit beskriver kort nye elementer i overvågnings- og evalueringsrammen. Fyldestgørende oplysninger vil blive offentliggjort i et arbejdsdokument, som stilles til rådighed på siden om EHFAF på GD MARE's websted[32].

EHFAF's interventionslogik er mere fleksibel end EHFF's. Der er færre prioriteter og færre specifikke mål og EHFF's veldefinerede, detaljerede foranstaltninger anvendes ikke længere som programmerings- og overvågningsværktøj. I stedet har medlemsstaterne frihed til at vælge og udforme skræddersyede foranstaltninger til deres specifikke behov.

Medlemsstaterne har også frihed til at vælge de mest egnede fælles resultatindikatorer til at måle virkningerne af deres foranstaltning. Indikatorerne er fastsat i EHFAF-forordningen[33], og antallet af indikatorer blev nedsat fra 35 under EHFF til 22 (25 inkl. delindikatorer). De blev forenklet og beskrevet på en måde, der skulle fjerne mange af de usikkerhedsmomenter og fejl, der er forbundet med EHFF's indikatorer.

Under EHFAF indsender medlemsstaterne ikke årlige gennemførelsesrapporter. I stedet indberetter de mere strukturerede og mere regelmæssige kvantitative data som specificeret i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027[34]. To gange om året suppleres disse

---

31 Beskrevet i COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_en.

33 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1139 af 7. juli 2021 om oprettelse af Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om ændring af forordning (EU) 2017/1004.

34 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik.

kvantitative data med data på operationsplan (Infosys). De årlige resultatevalueringsmøder mellem forvaltningsmyndigheden og Kommissionen giver mulighed for at behandle de kvalitative aspekter af programmet.

Evalueringerne er fortsat et centralt aspekt af rammen. Medlemsstaterne skal evaluere deres programmer på grundlag af et eller flere af følgende kriterier: virkningsfuldhed, effektivitet, relevans, sammenhæng og EU-merværdi[35]. Målet er at forbedre kvaliteten af udformningen og gennemførelsen af programmerne. Evalueringerne kan også omfatte andre relevante kriterier såsom inklusion, ikke-forskelsbehandling og synlighed. Rammen omfatter også en midtvejsevaluering og endelig evaluering af EHFAF's gennemførelse.

Artikel 16 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 opstiller resultatrammen. Rammen opstiller delmål og mål for output- og resultatindikatorer og knytter dem til specifikke mål. Dette letter overvågning, rapportering og evaluering af fondens resultater i løbet af gennemførelsesperioden. EHFAF-forordningen indeholder ikke bestemmelser om en resultatgennemgang og efterfølgende tildeling af en resultatreserve.

Tabel 1 giver et overblik over de vigtigste forskelle mellem perioden 2014-2020 og perioden 2021-2027. Overordnet set er overvågning og evaluering som led i EHFAF-rammen blevet forenklet og giver større ensartethed og fleksibilitet end EHFF-rammen.

Tabel 1: Sammenligning af overvågnings- og evalueringsrammerne for EHFF og EHFAF

Aspekt	**Det fælles overvågnings- og evalueringssystem 2014-2020 (EHFF)**	**Overvågnings- og evalueringsramme 2021-2027 (EHFAF)**
Interventionslogik	Foruddefineret	Mere fleksibel med færre begrænsninger
Prioriteter	6	4
Specifikke mål	17	10
Foranstaltninger	Foruddefineret i EHFF-forordningen	Ingen foranstaltninger Medlemsstaterne fastlægger deres typer foranstaltninger på specifikt målniveau (ikkestøtteberettigede foranstaltninger er ikke medtaget)
Kontekstindikatorer	53	Ingen
Resultatindikatorer	35 inklusive delindikatorer	25 inklusive delindikatorer
Outputindikatorer	28	1
Operationstyper	160	66
Årlig rapportering	Én gang	Data på operationsplan: to gange finansielle data: tre gange
Evalueringsplan	Ja, led i det operationelle program	Ja, internt dokument
Evaluering	Forhåndsevaluering i 2015 (medlemsstaterne), evalueringer i gennemførelsesperioden (medlemsstaterne), efterfølgende evaluering i 2024 (Kommissionen)	Evalueringer i gennemførelsesperioden (medlemsstaterne), midtvejsevaluering i 2024 (Kommissionen), konsekvensanalyse i 2029 (medlemsstaterne), efterfølgende evaluering i 2031 (Kommissionen)

[35] Artikel 44 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027.

Aspekt	Det fælles overvågnings- og evalueringssystem 2014-2020 (EHFF)	Overvågnings- og evalueringsramme 2021-2027 (EHFAF)
Resultatramme	Omfattet, men ingen vejledning ydet	Omfattet Medlemsstaterne modtog et arbejdspapir med metodebeskrivelse for resultatrammen[36]

Kilde: FAME, 2021

4. KONKLUSION

Da EHFF's fælles overvågnings- og evalueringssystem blev oprettet i 2014, kunne man for første gang foretage sammenlignelig indberetning på operationsniveau på tværs af medlemsstaterne. Systemet var baseret på en foruddefineret interventionslogik og et sæt fælles indikatorer. Dets stive struktur skabte noget besvær, f.eks. for så vidt angår detaljeringsgraden med hensyn til at beskrive foranstaltningerne for gennemførelse af finansieringen, forskellige fortolkninger af krav og definitioner medlemsstaterne imellem og omfanget af interventioner sammenlignet med de andre ESI-fonde. Kommissionen har med bistand fra FAME's støttekontor løbende arbejdet for at løse disse problemer. FAME har også ydet den nødvendige støtte, analyse og uddannelse til både medlemsstaterne og Kommissionen. Workshopperne, arbejdsdokumenter og ad hoc-støtte har trukket på de kollektive erfaringer og har i høj grad harmoniseret og forbedret forvaltningsmyndighedernes kapacitet til indsamling af data om, rapportering om og evaluering af EHFF's resultater. Erfaringerne med gennemførelsen af EHFF har været af afgørende betydning for udviklingen af en mere trimmet og forenklet ramme med større rapporteringshyppighed for perioden 2021-2027.

[36] Arbejdsdokumentet med metodebeskrivelse for resultatrammen blev omdelt og fremlagt i juni 2021. Dets formål er at lette programgodkendelsen, at opstille en skabelon for interventionslogikken i medlemsstaternes programmer og at danne grundlag for udvælgelse af indikatorer og med angivelse af (og efterfølgende revision af) milepæle, mål og finansieringsoverslag. Disse aspekter kan danne grundlag for udarbejdelsen af overvågnings- og evalueringsplanen, der skal udarbejdes på et senere tidspunkt, og give programmører og interessenter vejledning i at oplagre viden i deres organisationer.