

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.5.2009  
COM(2009) 231 definitief

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

**JAARVERSLAG 2007 OVER SAPARD**

**{SEC(2009) 660}**

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

**JAARVERSLAG 2007 OVER SAPARD**

**1. INLEIDING**

Vanaf 2000 heeft de EU haar pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling in de tien kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa verhoogd door de instelling van Sapard, het speciale toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling. Voor de tenuitvoerlegging van dat programma werd gekozen voor een unieke aanpak: de nationale autoriteiten in de betrokken landen namen via een volledig "gedecentraliseerd beheer" de algehele verantwoordelijkheid op zich, wat de uitvoering van Sapard mogelijk maakte. Een van de doelstellingen was een groot aantal kleinschalige projecten voor plattelandsontwikkeling ten uitvoer te leggen, terwijl een andere doelstelling erin bestond structuren in het leven te roepen die in staat waren om het communautaire acquis vanaf de toetreding toe te passen. Gedetailleerde informatie over de tenuitvoerlegging van Sapard is te vinden in de eerdere jaarverslagen, die zijn gepubliceerd op de volgende website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/publi/index/en.htm>.

Dit verslag heeft betrekking op 2006 en 2007 wegens het feit dat vooral in 2006 de activiteiten in het kader van Sapard beperkt bleven, dat de programma's van de acht nieuwe lidstaten inmiddels voltooid zijn en dat vanaf 2007 problemen werden ondervonden met de tenuitvoerlegging van Sapard in Bulgarije en Roemenië. Op die tenuitvoerlegging in Bulgarije en Roemenië zal nader worden ingegaan in het jaarverslag 2008 over Sapard, dat in voorbereiding is.

Op 1.5.2004 zijn acht Sapard-landen toetreden tot de EU. In de loop van 2004 zijn zij gestopt met het aangaan van contractuele verplichtingen voor nieuwe projecten in het kader van hun respectieve Sapard-programma's en zijn zij overgeschakeld op het aangaan van contractuele verplichtingen in het kader van de posttoetredingsprogramma's. De betalingen aan eindbegunstigden in het kader van hun Sapard-programma's werden tegen eind 2006 beëindigd aangezien overeenkomstig het bepaalde in de laatste jaarlijkse financieringsovereenkomsten de periode waarna de vastleggingen ambtshalve zouden worden doorgehaald, op 31.12.2006 verstreek.

Op 1.1.2007 zijn Bulgarije en Roemenië tot de EU toetreden en deze landen hebben het aangaan van contractuele verplichtingen tegenover eindbegunstigden in het kader van Sapard op respectievelijk 31.10.2007 en 31.7.2007 beëindigd.

Het programma van Kroatië werd goedgekeurd bij besluit van de Commissie van 8.2.2006. Als gevolg van het besluit van de Commissie van 29.9.2006 over de overdracht van het beheer kon Kroatië Sapard-middelen gaan ontvangen.

## **2. TENUITVOERLEGGING EN BEHEER VAN DE PROGRAMMA'S**

In het verslag 2005 was een beoordeling opgenomen van de verwezenlijking van de doelstellingen in de acht nieuwe lidstaten die het aangaan van contractuele verplichtingen hadden voltooid. Het onderhavige verslag bevat een soortgelijke analyse voor Bulgarije en Roemenië nu ook in die landen het aangaan van contractuele verplichtingen is voltooid.

### **2.1 Algemene resultaten van de tenuitvoerlegging<sup>1</sup>**

In de periode 2000-2006 is in het kader van Sapard in totaal 2.963,7 miljoen euro toegewezen aan de begunstigde landen, waarvan 1.334,2 miljoen euro aan de acht lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden<sup>2</sup>, en 1.629,5 miljoen euro aan Bulgarije, Roemenië en Kroatië. In die periode is in totaal 2.016,8 miljoen euro daadwerkelijk door de Commissie betaald<sup>3</sup>, waarbij het in het geval van de acht nieuwe lidstaten gaat om 95,3% van het in totaal toegewezen bedrag, en in het geval van Bulgarije, Roemenië en Kroatië om 45,7% van dat bedrag. Eind 2007 was het in totaal betaalde bedrag toegenomen tot 2.301,9 miljoen euro en waren de genoemde percentages gestegen tot respectievelijk 96,5% en 62,3%.

In alle acht de lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, zijn in het kader van Sapard contractuele verplichtingen tegenover eindbegunstigden aangegaan voor een bedrag dat 100% van de in het kader van Sapard beschikbare middelen ruimschoots overtrof. De gedeclareerde uitgaven bedroegen 100% van de beschikbare middelen behalve voor Letland, voor welk land het uiteindelijk gedeclareerde bedrag aan subsidiabele EU-uitgaven in euro's slechts 88% van de voor het programma toegewezen middelen bedroeg. Er werden contractuele verplichtingen aangegaan voor meer dan 34.000 projecten en die projecten waren goed voor bijdragen van de Gemeenschap ten bedrage van 1.448 miljoen euro. Op grond van de regels voor de overgang van Sapard naar plattelandontwikkeling mogen de nog lopende meerjarenverbintenissen in het kader van Sapard worden gedekt uit de voorzieningen voor de programma's voor plattelandontwikkeling voor de periode 2007-2013 van de lidstaat.

Tegen eind 2006 had de Commissie aanvragen voor de eindbetaling ontvangen van acht lidstaten die voor Sapard-steun in aanmerking kwamen. Wat Tsjechië betreft, vonden de eindbetaling en de afsluiting van het Sapard-programma reeds eind 2006 plaats. De programma's van Estland, Hongarije, Slowakije en Slovenië werden in 2007 afgesloten. De programma's van Polen, Litouwen en Letland moesten in 2008 nog worden afgesloten.

In 2006 en 2007, maar vooral in 2006, vertraagde de aan de hand van de betalingen van de Commissie aan Bulgarije, Roemenië en Kroatië gemeten voortgang. De betalingen aan Roemenië versnelden in 2007, terwijl de voortgang in het geval van Bulgarije ook in dat jaar onder het gemiddelde bleef en voorts in 2007 een begin werd gemaakt met de betalingen aan Kroatië. Eind 2005, 2006 en 2007 bedroegen de totale betalingen aan deze drie landen in procenten van de in totaal voor die landen beschikbare middelen respectievelijk 41%, 46% en 62%.

In de periode tot eind 2006 was Roemenië contractuele verplichtingen aangegaan voor meer dan 4.200 projecten, die goed waren voor bijdragen van de Gemeenschap ten bedrage van meer dan 988 miljoen euro. In dezelfde periode was Bulgarije contractuele verplichtingen

---

<sup>1</sup> Zie de bijlagen A.1 en A.2.

<sup>2</sup> Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië.

<sup>3</sup> Voorfinanciering en vergoeding van verrichte uitgaven.

aangegaan voor meer dan 2.500 projecten, waarmee 421 miljoen euro aan EU-middelen was gemoeid. Na de beëindiging van het aangaan van contractuele verplichtingen was Roemenië eind 2007 contractuele verplichtingen aangegaan voor bijna 4.600 projecten, die goed waren voor een Sapard-bijdrage van de EU ten bedrage van 1.114 miljoen euro. In het geval van Bulgarije ging het om respectievelijk meer dan 3.100 projecten en 456 miljoen euro.

De Commissie heeft het Sapard-programma van Kroatië in februari 2006 en de overdracht van het betrokken beheer in september 2006 goedgekeurd. Voor het programma werd 25 miljoen euro vastgelegd op basis van één enkele jaarlijkse financieringsovereenkomst voor het jaar 2006 en dit bedrag werd toegewezen voor de maatregelen "investerings in landbouwbedrijven" en "verwerking en afzet van landbouw- en visserijproducten". Een eerste voorschot werd in april 2007 betaald en de eerste betalingsaanvraag werd voor het tweede kwartaal van 2007 bij de Commissie ingediend. Eind 2007 waren EU-middelen ten bedrage van 0,9 miljoen euro betaald aan eindbegunstigden. Wijzigingen van het programma, vooral wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, werden in oktober 2007 bij besluit van de Commissie goedgekeurd.

Eind 2007 bedroegen de in het kader van het Sapard-programma gedeclareerde overheidsmiddelen die aan eindbegunstigden waren betaald, in totaal 3.113 miljoen euro (eind 2006 was dat 2.722 miljoen euro), waarvan 2.333 miljoen euro voor rekening van de Gemeenschap was (eind 2006 was dat 2.038 miljoen euro). Aangezien de in het kader van het Sapard-programma ondernomen investeringen voor een belangrijk deel inkomsten opleverende investeringen waren, voor welk type van investeringen de steun uit overheidsmiddelen tot 50% bedraagt, ging het bij het totale rechtstreekse effect van de steun van de Gemeenschap in het kader van het Sapard-instrument, dus inclusief de financiering door de privésector, om investeringen en dienstverlening ter waarde van alles samen ongeveer 5.683 miljoen euro (eind 2006 was dat 4.988 miljoen euro). Bijgevolg leidt elke euro die de Gemeenschap in het kader van Sapard besteedt, tot een investering ten bedrage van 2,40 euro. Dit hefboomeffect was in de afgelopen drie jaar constant.

### **3. BEOORDELING VAN DE VERWEZENLIJKING VAN DE DOELSTELLINGEN<sup>4</sup>**

Nu ook in Bulgarije en Roemenië het aangaan van contractuele verplichtingen voor projecten tegenover eindbegunstigden in het kader van Sapard is beëindigd, is het mogelijk het totale effect van de programma's van die landen te beoordelen.

De beoordeling wordt toegespitst op een toetsing van de resultaten van de tenuitvoerlegging aan de doelstellingen van Sapard. Beoordeeld wordt wat de stand van tenuitvoerlegging is van de maatregelen voor investeringen in landbouwbedrijven en in de voedingsmiddelenindustrie, welke maatregelen in het bijzonder tot het bereiken van de EU-normen bijdragen. De beoordeling heeft tevens betrekking op de maatregelen voor investeringen in diversificatie van de economische bedrijvigheid, in de plattelandinfrastructuur en, wat Bulgarije betreft, in dorpsvernieuwing en -ontwikkeling. Al deze maatregelen dragen hoofdzakelijk bij aan duurzame economische ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid in plattlandsgebieden en zijn goed voor 99% en 92% van de totale Sapard-toewijzing aan respectievelijk Bulgarije en Roemenië<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> De bijlagen B en C bevatten een horizontaal overzicht.

<sup>5</sup> Zie de bijlagen C.4 en C.5.

Gedetailleerde informatie en cijfers over de tenuitvoerlegging van de maatregelen uit de Sapard-programma's van Bulgarije, Roemenië en Kroatië in relatie tot de toewijzingen voor en de doelstellingen van die programma's zijn te vinden in bijlage G bij dit verslag.

Een horizontale beoordeling zal plaatsvinden in het kader van de evaluatie achteraf van de acht reeds afgesloten programma's.

#### **4. TENUITVOERLEGGING EN BEHEER VAN DE PROGRAMMA'S**

##### **4.1 Toezicht op de tenuitvoerlegging van de programma's**

In 2006 werden jaarlijkse financieringsovereenkomsten voor het jaar 2006 met Bulgarije, Roemenië en Kroatië ondertekend. De jaarlijkse financieringsovereenkomst 2006 met Roemenië voorziet in een verlenging tot 31 december 2007 van de periode waarna de vastleggingen in het kader van de jaarlijkse financieringsovereenkomst 2003 ambtshalve worden doorgehaald ("n+3-regel").

In 2006 en 2007 heeft de Europese Commissie op het gebied van toezicht en evaluatie verder nauw met de begunstigde landen samengewerkt. Ter aanvulling van het toezicht tijdens de uitvoering vonden in 2006 twaalf en in 2007 acht vergaderingen van de toezichtcomités plaats.

In 2006 werden zes besluiten van de Commissie tot wijziging van de programma's van Bulgarije en Roemenië goedgekeurd<sup>6</sup>, namelijk drie voor elk land. Het hoofddoel van twee van de drie besluiten van de Commissie die voor Roemenië werden goedgekeurd, bestond erin het de Roemeense autoriteiten mogelijk te maken de speciale regeling voor uitzonderlijke natuurrampen toe te passen die voorzag in een bijdrage aan de hulpverlening aan de door overstromingen getroffen Roemeense plattelandsgebieden (het eerste besluit maakte het mogelijk die regeling toe te passen en bij het tweede besluit werd de periode gedurende welke die regeling mocht worden toegepast, verlengd). De drie voor Bulgarije goedgekeurde wijzigingen (en de laatste voor Roemenië goedgekeurde wijziging) hadden voornamelijk tot doel de programma's van die landen beter af te stemmen op de behoeften in het kader van de voorbereiding op hun toetreding en hun absorptiecapaciteit te verbeteren. In 2007 werden geen beschikkingen van de Commissie tot wijziging van de programma's van Bulgarije en Roemenië gegeven.

##### **4.2 Verordeningen**

Op 11.7.2006 heeft de Commissie Verordening (EG) nr. 1052/2006 tot wijziging van haar Verordening (EG) nr. 2222/2000 houdende financiële bepalingen voor de uitvoering van Sapard vastgesteld. Met die wijziging wordt beoogd de gevolgen van de uitzonderlijke natuurrampen in Bulgarije en Roemenië en het risico dat vastgelegde kredieten worden geannuleerd, zo beperkt mogelijk te houden. De wijziging houdt in dat voor de jaarlijkse financieringsovereenkomsten 2003 en 2004 met die landen de periode waarna de vastleggingen ambtshalve worden doorgehaald, wordt verlengd tot respectievelijk 31 december 2006 en 31 december 2007 ("n+3-regel").

---

<sup>6</sup> Zie bijlage D.

Verordening (EG) nr. 248/2007 van de Commissie, die in 2006 werd voorbereid en in maart 2007 werd vastgesteld, heeft specifiek betrekking op de overgang in Bulgarije en Roemenië van Sapard naar de programmering van de plattelandsontwikkeling van die landen als lidstaat en op de verdere toepassing van de jaarlijkse financieringsovereenkomsten en de meerjarenovereenkomsten voor de financiering in het kader van Sapard in die landen.

#### **4.3 Actualisatie van de evaluaties halverwege de looptijd**

Volgens de meerjarenovereenkomsten voor de financiering moeten de evaluaties halverwege de looptijd worden geactualiseerd waar en wanneer dat passend is. Op grond daarvan werd besloten om Bulgarije en Roemenië uiterlijk op 31.12.2005 dergelijke actualisaties te laten uitvoeren. Roemenië heeft de definitieve versie van het betrokken verslag in mei 2006 bij de Europese Commissie ingediend. De procedure werd in november 2006 afgesloten. Bulgarije heeft dat verslag in maart 2007 ingediend. De procedure werd in januari 2008 afgesloten.

### **5. ACTIVITEITEN IN VERBAND MET DE OVERDRACHT VAN HET BEHEER, AUDITS EN CONTROLES**

#### **5.1 Actuele informatie over de overdracht van het beheer van steun en controlebezoeken<sup>7</sup>**

Het is de bedoeling dat de Sapard-steun door de kandidaat-lidstaten wordt beheerd en daartoe draagt de Commissie het beheer van die steun aan die landen over. In 2006 werd één overdrachtsgericht controlebezoek gebracht aan Kroatië met het oog op erkenningen voor twee maatregelen. Het desbetreffende besluit van de Commissie werd op 29 september 2006 meegedeeld. Wat de "derde golf" van erkenningen betreft, werden in 2006 twee verdere besluiten van de Commissie meegedeeld, namelijk op 22 april voor Roemenië en op 29 september voor Bulgarije. In 2007 vonden geen overdrachtsgerichte controlebezoeken plaats en werden in dat verband ook geen besluiten van de Commissie meegedeeld.

In respectievelijk mei en oktober 2007 werden overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2222/2000 van de Commissie twee controlebezoeken aan Kroatië gebracht om na te gaan of de erkenningscriteria er werden nageleefd. Voor bepaalde erkenningscriteria bleek sprake te zijn van ernstige tekortkomingen. De Kroatische autoriteiten werden dan ook verzocht een plan op te stellen om die tekortkomingen te verhelpen en de Commissie vóór eind 2007 te informeren over de tenuitvoerlegging van dat plan. Op regelmatige basis werd gevolgd in hoeverre daarbij vooruitgang werd geboekt en in januari 2008 werd een vervolfbezoek gebracht aan Kroatië; bij dat bezoek is de diensten van de Commissie gebleken dat het merendeel van de betrokken acties naar behoren ten uitvoer was gelegd. Er bleven echter enkele tekortkomingen die nog moesten worden gecorrigeerd.

#### **5.2 Boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen**

Op 29.9.2006 heeft de Commissie een besluit tot boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen over 2005 van negen Sapard-landen vastgesteld. Er werd niet voorgesteld ook de door Roemenië voor 2005 gedeclareerde uitgaven bij dat besluit boekhoudkundig goed te keuren, omdat nog op de resultaten van enkele aanvullende controles werd gewacht.

---

<sup>7</sup> Zie bijlage E.

De rekeningen van Bulgarije, Polen en Roemenië over het begrotingsjaar 2003, die in 2004 waren afgesplitst, werden in 2005 verder gecontroleerd en op 17.2.2006 heeft de Commissie een besluit tot boekhoudkundige goedkeuring van de betrokken rekeningen van die drie landen vastgesteld.

Op 28.9.2007 heeft de Commissie een besluit vastgesteld tot boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen over 2006 van alle Sapard-landen behalve Tsjechië, aangezien het Tsjechische programma in 2006 was afgesloten. Op 10.12.2007 heeft de Commissie een tweede besluit tot goedkeuring van de voor de periode 2000-2006 ten laste van Sapard te brengen uitgaven en tot vaststelling van het te betalen of in te vorderen eindsaldo vastgesteld, namelijk voor Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië.

Die besluiten gelden onverminderd besluiten die eventueel later worden vastgesteld om uitgaven die niet overeenkomstig de regelgeving van de Gemeenschap blijken te zijn gedaan, alsnog aan financiering door de Gemeenschap te onttrekken.

### **5.3 Conformiteitsgoedkeuring**

In 2006 werden vijf conformiteitsonderzoeken ter plaatse uitgevoerd. Vier van die onderzoeken werden toegespitst op de tenuitvoerlegging van corrigerende maatregelen om de aanbevelingen op te volgen die waren gedaan naar aanleiding van de eerste onderzoeken in 2003 en 2004 (Slowakije, Slovenië, Estland en Letland). In 2007 werden twee conformiteitsonderzoeken ter plaatse uitgevoerd, namelijk één in Bulgarije in maart en één in Roemenië in september, zodat dus nagenoeg alle in 2007 gedane uitgaven werden bestreken.

Bovendien werden in 2007 twee bureauonderzoeken begonnen om rekening te houden met de bevindingen van de certificerende instanties wat de uitgaven in Litouwen en Slowakije in 2005 betreft.

De onderzoekers concentreerden hun aandacht vooral op specifieke elementen van de bevindingen van OLAF, de naleving van de regels voor de plaatsing van overheidsopdrachten en van de subsidiabiliteitscriteria, de omvang en de kwaliteit van de controles en voorts specifieke eisen in de meerjarenovereenkomst voor de financiering die eveneens werden geacht uit het oogpunt van de beginselen van een goed financieel beheer gepaard te gaan met een groter risico, waarbij het met name ging om zuinigheid en kosteneffectiviteit, niet-subsidiabele uitgaven, personeelwisselingen in belangrijke functies en de controles achteraf. Het onderzoek in Bulgarije werd ook toegespitst op de snelle procedure voor de behandeling van maatregelen van de privésector die de Bulgaarse autoriteiten hadden ingevoerd omdat een groot aantal projecten moest worden onderzocht in een situatie waarin de tijd en de middelen beperkt waren. Het onderzoek werd afgesloten zonder dat financiële correcties werden toegepast.

In Roemenië werden in 2006 en 2007 respectievelijk een derde en een vierde onderzoek uitgevoerd om te bekijken welke actie was ondernomen naar aanleiding van de bevindingen van de Europese Rekenkamer en de Commissie tijdens eerdere onderzoeken ter plaatse, en om aandacht te besteden aan de tot dan gedeclareerde uitgaven, vooral voor de maatregel "plattelandsinfrastructuur". De procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten zijn dankzij nieuwe wetgeving sterk verbeterd. Steekproeven uit de betalingsdossiers werden onderzocht en enkele eindbegunstigden werden ter plaatse gecontroleerd.



De geconstateerde tekortkomingen werden meegedeeld aan de betrokken autoriteiten. Overeenkomstig de bepalingen van de meerjarenovereenkomst voor de financiering zal aan het einde van de procedures tot conformiteitsgoedkeuring van rekeningen die in het kader van het betrokken onderzoek worden gevolgd, worden beoordeeld of eventueel financiële correcties moeten worden toegepast op de uitgaven waarom het gaat.

Bij besluit tot conformiteitsgoedkeuring van rekeningen C(2006) 2405 van 22 juni 2006 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 12, lid 7, van afdeling A van de meerjarenovereenkomst voor de financiering, met betrekking tot bepaalde door Polen in het kader van Sapard gedane uitgaven een bedrag van 531.333 euro aan financiering door de Gemeenschap onttrokken wegens het feit dat aan sommige begunstigden betaalde niet-subsidiabele btw-bedragen in 2003 en 2004 bij de Commissie waren gedeclareerd.

#### **5.4 Werkzaamheden in samenhang met de door de Europese Rekenkamer verrichte controles**

In het kader van de opstelling van de betrouwbaarheidsverklaring 2005 is de Europese Rekenkamer nagegaan hoe de Commissie de jaarverslagen over de uitvoering van de Sapard-programma's heeft behandeld. Daarbij werd speciale aandacht besteed aan de documenten waarin de door de Commissie verrichte analyse van de verslagen was vastgelegd, en aan de naleving van de in de meerjarenovereenkomsten voor de financiering bepaalde termijnen. De diensten van de Commissie hebben terdege rekening gehouden met de opmerkingen die de Rekenkamer in dit verband heeft gemaakt.

De Rekenkamer heeft in het kader van de opstelling van haar jaarverslag 2005 audits uitgevoerd in Bulgarije en Roemenië, waarbij in elk land de uitvoering van vijf projecten werd onderzocht.

De Rekenkamer heeft in het kader van de opstelling van haar jaarverslag 2006 een audit met betrekking tot Sapard uitgevoerd bij de Commissie, waarbij de toezicht- en controlesystemen werden beoordeeld, onder meer door na te gaan hoe de Commissie de verslagen van de certificerende instanties had behandeld, en door transacties te onderzoeken aan de hand van een steekproef van zes door de Commissie verrichte betalingen. Voorts heeft de Rekenkamer in het kader van haar audit onderzoeken van controles en van transacties verricht met betrekking tot vijf projecten in Roemenië en een aanvullende steekproef van vijf projecten in Letland, waarbij het ging om de belangrijkste maatregelen die ten tijde van de audit werden uitgevoerd.

De diensten van de Commissie hebben die verslagen van de Rekenkamer en ook de antwoorden van de betrokken landen onderzocht en hebben een nader onderzoek ingesteld naar sommige van de problemen die bij de nationale audits in de twee landen waren gebleken. Na dat onderzoek was de Commissie van mening dat, misschien afgezien van de plaatsing van overheidsopdrachten in Roemenië, er geen aanwijzingen waren dat ten aanzien van Sapard sprake was van ernstige systeemtekortkomingen. Bij audits die het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling heeft verricht in 2008, dus na de periode waarop het onderhavige verslag betrekking heeft, is evenwel geconstateerd dat nationale autoriteiten wellicht toch niet volledig hebben voldaan aan de eisen die in het kader van het Sapard-instrument worden gesteld. Beide lidstaten werd gevraagd een actieplan op te stellen om de tekortkomingen van de controles aan te pakken. Zodra wordt bevestigd dat de actieplannen naar behoren zijn uitgevoerd, zal de Commissie bekijken of de vergoeding van de betrokken uitgaven kan worden hervat.

## 5.5 Informatie over onregelmatigheden

### 5.5.1 Door OLAF onderzochte gevallen

In 2007 werd het OLAF steeds duidelijker, en nam bij dit bureau ook de bezorgdheid toe, dat er in Bulgarije en Roemenië mogelijk onregelmatigheden, fraude en corruptie plaatsvonden waarbij in het kader van Sapard beschikbaar gestelde financiële middelen waren betrokken; dit heeft tot de opening van 23 zaken geleid.

### 5.5.2 Door lidstaten aan de Commissie gemelde onregelmatigheden<sup>8</sup>

De verplichting ontdekte onregelmatigheden te melden is opgenomen in afdeling F van de meerjarenovereenkomst voor de financiering die met de begunstigde landen is gesloten. Wat 2007<sup>9</sup> betreft, heeft OLAF 145 eerste meldingen ontvangen (vergeleken met 163 wat 2006 betreft) en werden daarnaast 582 mededelingen met bijgewerkte gegevens over in het kader van het Sapard-programma ontdekte onregelmatigheden ontvangen (voor alle jaren samen zijn er 641 gevallen). Het aantal meldingen daalde met 11% ten opzichte van 2006. Dit zou verband kunnen houden met het feit dat Sapard voor de EU-8 is afgesloten. Aangezien nog gedurende vijf jaar na de eindbetalingen aan de begunstigten controles kunnen worden uitgevoerd, zullen in de komende jaren waarschijnlijk nog enkele nieuwe onregelmatigheden worden ontdekt. De geografische spreiding van de gevallen is veranderd vergeleken met 2006. De grootste aantallen meldingen kwamen uit Roemenië, Bulgarije en Polen. Het aantal ontdekte gevallen gaf in Bulgarije een sterke stijging te zien en daalde in Roemenië en Polen. Roemenië, Polen en Bulgarije zijn goed voor respectievelijk 44%, 20% en 12% van de gemelde ontdekte onregelmatigheden.

De kwaliteit van de meldingen wordt geleidelijk beter; de meeste overheidsdiensten verzuimen echter te vermelden of het bij de gemelde gevallen om een "onregelmatigheid" dan wel om een "vermoeden van fraude" gaat<sup>10</sup>. De in de meldingen opgenomen gegevens over de financiële aspecten vertonen enige incoherenties, vooral wat de met onregelmatigheden gemoeide bedragen aan steun van de Gemeenschap, de wegens de ontdekking van onregelmatigheden niet betaalde bedragen, de geïnde bedragen en de nog te innen bedragen betreft.

De opsporingsmethoden die het vaakst in de meldingen voor 2007 werden genoemd, waren "nationale administratieve of financiële controle", "controle ter plaatse van de bereikte resultaten" en "controle van documenten". Er wordt dus daadwerkelijk gebruik gemaakt van zowel controles vooraf als controles achteraf. De soorten van onregelmatigheden die voor 2007 het vaakst werden genoemd, waren "aangegane verbintenissen niet nagekomen" (45% van de gevallen vergeleken met 13% voor 2006), "andere bij verordening/contractueel bepaalde voorwaarden niet nagekomen" (19% vergeleken met 12% voor 2006) en "niet-subsidiabele uitgaven" (16% vergeleken met 27% voor 2006). Bij 7% van de onregelmatigheden gaat het om een "overtreding van de regels inzake de plaatsing van overheidsopdrachten". Vergeleken met 2006 is het aantal gevallen waarin sprake is van niet-

---

<sup>8</sup> Zie bijlage F.

<sup>9</sup> Op 13.3.2008 beschikbare gegevens. De meldingen moesten uiterlijk eind februari worden toegezonden, maar van sommige lidstaten werden nog geen gegevens ontvangen. Sommige cijfers betreffen alleen de eerste drie kwartalen van 2007.

<sup>10</sup> Artikel 3, lid 1, onder e), van Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2035/2005.

subsidiabele uitgaven, gedaald van 27% tot 16%. De veranderingen op het gebied van toegepaste opsporingsmethoden houden verband met de verschuiving naar latere fasen van de projectcyclus, namelijk van de selectie en het aangaan van contractuele verplichtingen naar de uitvoering en controles achteraf. De duidelijk frauduleuze soorten van onregelmatigheden "vervalste bewijsstukken" en "valse/vervalste certificaten" hebben een aandeel van 2% in de gemelde gevallen.

De gemelde met onregelmatigheden gemoeide bedragen zijn gestegen. Wat de voor 2007 gemelde gevallen betreft, gaat het daarbij voor het grootste deel om onverschuldigd betaalde bedragen die door de nationale autoriteiten moeten worden teruggevorderd.

## **6. TOEKOMSTIGE ONWIKKELINGEN**

### **6.1 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA)**

De hervorming van het beleid inzake externe steunverlening die de Commissie als onderdeel van het financiële kader voor de periode 2007-2013 heeft voorgesteld<sup>11</sup>, heeft geleid tot de totstandbrenging van één enkel nieuw instrument voor pretoetredingssteun ter vervanging van de vroegere vijf instrumenten PHARE, ISPA, Sapard, CARDS en pretoetredingssteun aan Turkije.

Op 17.7.2006 heeft de Raad Verordening (EG) nr.1085/2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) vastgesteld. Verordening (EG) nr. 718/2007 met uitvoeringsbepalingen betreffende het IPA werd op 12.6.2007 vastgesteld en is meegedeeld aan alle kandidaat-lidstaten.

Uit het IPA wordt aan de kandidaat-lidstaten steun verleend op vijf gebieden ("afdelingen" genoemd), waaronder plattelandsontwikkeling. De afdeling plattelandsontwikkeling van het IPA (IPARD) helpt de betrokken landen om zich op de toepassing van het communautaire acquis op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor te bereiden en zich aan de EU-structuren aan te passen door financiële steun in het kader van meerjarenprogramma's voor plattelandsontwikkeling te verlenen op voorwaarde dat de kandidaat-lidstaat voor de nodige instellingen en beheerscapaciteit heeft gezorgd.

Voor de drie IPARD-programma's die werden goedgekeurd voor respectievelijk Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Turkije, zijn begrotingsmiddelen vastgelegd voor het jaar 2007.

In verband daarmee werden in 2006 en 2007 verscheidene bezoeken aan de kandidaat-lidstaten Turkije en Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië gebracht om een feitenonderzoek te verrichten. Doel van die bezoeken was enerzijds een volledig overzicht te geven van de weg naar accreditatie voor de afdeling plattelandsontwikkeling van het instrument voor pretoetredingssteun, en anderzijds te beoordelen welke vooruitgang was geboekt bij het opzetten van het door de Commissie verlangde beheers- en controlesysteem. In beide landen is het meest tastbare resultaat dat tot nog toe bij de tenuitvoerlegging van IPARD is bereikt, de totstandbrenging van nationale wetgeving tot invoering van een beheers- en controlesysteem voor IPARD.

---

<sup>11</sup> COM(2004) 101.

## 6.2 Samenwerking met internationale organisaties

In de afgelopen jaren heeft de Europese Commissie haar samenwerking met internationale financiële instellingen op het gebied van pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling steeds verder ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een beter begrip van de wijze waarop Sapard functioneert, en van de gebieden waarop de internationale financiële instellingen en de diensten van de Commissie in dit verband zouden kunnen samenwerken. Deze activiteiten worden voortgezet in het kader van de afdeling plattelandsontwikkeling van het IPA.

Met de Wereldbank heeft een nauwe coördinatie en samenwerking plaatsgevonden wat de toepassing betreft van de cohesiefaciliteit van de Wereldbank voor Kroatië op het gebied van het landbouwacquis (25,5 miljoen euro), welke faciliteit is opgezet om capaciteit op te bouwen binnen het Kroatische ministerie van Landbouw, onder meer door steun te verlenen voor de oprichting van een Sapard/IPARD-orgaan en voor de voorbereiding van Sapard/IPARD-maatregelen. De samenwerking met de Wereldbank had ook betrekking op de uitwerking van het project van de Wereldbank voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië op het gebied van versterking van de landbouw en de toetreding, welk project nu in uitvoering is.

De Wereldbank heeft steun voor maatregelen van het IPARD-type in Turkije verleend in het kader van een project voor de uitvoering van een hervorming in de landbouw. In het kader van dat project is financiële steun ten bedrage van 39,7 miljoen euro beschikbaar gesteld voor investeringen in de landbouwproductie en de verwerking van landbouwproducten die door landbouwers, verwerkende bedrijven en organisaties en coöperaties van producenten worden ondernomen met als doel de inkomens in de plattelandsgebieden te verhogen en de sociaal-maatschappelijke omstandigheden door de instandhouding van nationale hulpbronnen te verbeteren. Aangezien bij het opzetten van het kader voor de uitvoering van het project rekening was gehouden met de in Sapard/IPARD-verband gestelde eisen, was dat kader er mede op gericht de opbouw van capaciteit voor de verdere tenuitvoerlegging van IPARD te bevorderen. De Europese Commissie heeft ook nauwe contacten met andere internationale donoren zoals het United Nations Development Programme (UNDP) onderhouden met het oog op een betere coördinatie van de respectieve activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling. De Europese Commissie is voorts lid van de East-Agri Group, dit is een door de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) gecoördineerd netwerk van instellingen die zich in Midden- en Oost-Europa bezighouden met de landbouw en aanverwante bedrijfstakken.