



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 05.1.2005
COM(2004)851 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 SAPARD – 2003

{SEC(2004)1719}

1. INLEIDING

In 2003 hebben alle begunstigde landen hun Sapard-programma's verder uitgevoerd. In sommige landen zijn geplande aanvullende maatregelen uitgevoerd. Naast verslagen over nieuwe ontwikkelingen bevat dit verslag met name informatie over de uitvoering van Sapard en de opname van middelen in de begunstigde landen, en over de vooruitgang die is geboekt ten opzichte van de doelstellingen van de Sapard-verordening¹ en met de respectieve Sapard-programma's.

Op basis van de belangrijkste toezichtgegevens betreffende de EU-steun voor de respectieve landen zijn bijlagen opgesteld die de nodige achtergrondgegevens bevatten voor het beoordelen van de vooruitgang ten opzichte van de doelstellingen van de Sapard-verordening.

2. SAPARD – STAND VAN ZAKEN

2.1 Tenuitvoerlegging van het programma

Zoals beschreven in de Sapard-verordening, zijn de belangrijkste doelstellingen van het programma:

- het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van het *acquis communautaire* op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidstakken;
- het oplossen van prioritaire en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de begunstigde landen.

Binnen het kader van deze doelstellingen bepaalt ieder begunstigd land zijn eigen nationale doelstellingen en prioriteiten op basis van: a) een evaluatie van de behoeften (SWOT-analyse), b) de toetredingsvooruitzichten, c) de beschikbare middelen, en d) het nationale beleid. Om de doelstellingen van zijn programma te bereiken, kan ieder begunstigd land naar keuze een of meer van de vijftien verschillende maatregelen van de Sapard-verordening toepassen. Door te analyseren hoe een begunstigd land de EU-middelen over de verschillende sectoren binnen de geselecteerde maatregelen heeft verdeeld, kan al in een vroeg stadium een analyse worden gemaakt van de vooruitgang die is geboekt ten opzichte van de doelstellingen.

Alle programma's zijn vooral toegespitst op vier belangrijke maatregelen: a) investeringen in de verwerking en de afzet van levensmiddelen, b) investeringen in landbouwbedrijven; c) landbouwinfrastructuur en d) diversificatie van de economische bedrijvigheid (bijlage A, tabel I).

Deze maatregelen houden vooral verband met de twee hoofddoelstellingen of prioritaire zwaartepunten van de programma's: a) herstructurering van de landbouwsector en voorbereiding daarvan op de toepassing van de normen van de *acquis*, en b) bevordering van een duurzame economische ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid in plattelandsgebieden. Een overzicht van de toegewezen middelen en de hoogte van de vastleggingen per maatregel in ieder land staat in bijlage A.

¹ Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 87).

In alle begunstigde landen, met uitzondering van Slovenië², bevatten de Sapard-programma's maatregelen voor milieuvriendelijke landbouwmethoden. Deze maatregelen zijn bedoeld als proefmaatregelen om de landen in staat te stellen nog voor de toetreding praktische ervaring op te doen met de uitvoering van milieumaatregelen in de landbouw³. Wat het eerste prioritaire zwaartepunt betreft, dat hoofdzakelijk betrekking heeft op investeringen in landbouw- en levensmiddelenbedrijven, is nadruk gelegd op de sectoren waarin de grootste behoefte bestond aan investeringen in verband met het acquis.

Wat de investeringen in landbouwbedrijven betreft, was in het licht van de vereisten van het acquis de behoefte aan investeringen het grootst in de veeteeltsector en, tot op zekere hoogte, in de sectoren van de wijnbouw, de fruitteelt en de groenteteelt. Investeringen in de sector akkerbouwgewassen waren hoofdzakelijk gericht op rationalisering, mechanisering en verbetering van de efficiëntie. Zoals aangegeven in bijlage B, houdt een aanzienlijk deel van de investeringen, op enkele uitzonderingen na, verband met deze sectoren.

Uit gegevens van het programmatoezicht en tussentijdse evaluatieverslagen kan worden opgemaakt dat bij de investeringen in de akkerbouw meer vooruitgang is geboekt dan bij de investeringen in de veeteelt, wat onder andere kan worden toegeschreven aan economische problemen en een gebrek aan financiële middelen in laatstgenoemde sector. De Commissie besteedt hieraan aandacht bij de follow-up van de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging en, in voorkomend geval, de tussentijdse evaluatieverslagen. Dit houdt onder andere in dat de programma's, voor zover nodig, worden aangepast aan de meerjarenovereenkomst voor de financiering ten einde de toegang tot het programma te verbeteren voor de sectoren die de meeste steun nodig hebben om zich op de toetreding voor te bereiden, en om in alle sectoren die onder deze maatregel vallen, evenveel vooruitgang te boeken.

Wat de investeringen in de verwerking en de afzet van levensmiddelen betreft, is de behoefte aan investeringen om te voldoen aan de normen van het acquis, het grootst in de zuivelsector en de vleesverwerkende sector. Het streven om te voldoen aan de EU-normen speelt ook een grote rol in de visserij, de wijnbouw, de fruitteelt en de groenteteelt. Een groot gedeelte van de investeringen uit hoofde van deze maatregel is gedaan in de sectoren waar over het algemeen meer bedrijvigheid plaatsvindt ten behoeve van verdere verwerking. In de verwerking van ruwe grondstoffen, en dan met name in slachthuizen, wordt in een minder hoog tempo geïnvesteerd. De gegevens van het programmatoezicht en, in voorkomend geval, van de tussentijdse evaluaties, duiden op een zekere mate van overbodige investeringen, met name in de sectoren voor verdere verwerking. De Commissie behandelt deze kwesties bij de follow-up van de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging en, in voorkomend geval, de tussentijdse evaluatieverslagen, waarbij er in het bijzonder naar wordt gestreefd de programma's sterker te richten op investeringen in verband met het acquis en op voorbereidingen voor de toetreding.

De groep maatregelen die met name bijdraagt tot het tweede prioritaire zwaartepunt, omvat investeringen in de infrastructuur op het platteland en de diversificatie van economische activiteiten, waarbij de nadruk ligt op investeringen in de plaatselijke infrastructuur, communicatienetwerken en nieuwe werkgelegenheid.

² In Slovenië zijn dergelijke maatregelen al uitgevoerd in het kader van een geavanceerde nationale regeling.

³ Na de toetreding zijn dergelijke maatregelen een verplicht onderdeel van plannen voor plattelandsontwikkeling.

De belangrijkste investeringen in de infrastructuur op het platteland houden verband met plaatselijke wegen, watervoorziening en riolering, waarbij de hoogte van de investeringen afhangt van de situatie in de betrokken plattelandsgemeenschap en de doelstellingen.

De belangrijkste investeringen ter diversificatie van economische activiteiten zijn gericht op verbetering en ontwikkeling van de toeristische voorzieningen op het platteland, kleine en middelgrote levensmiddelenbedrijven en plaatselijke dienstverleners.

De vooruitgang die is geboekt bij de milieumaatregelen in de landbouw, varieert omdat sommige begunstigde landen zich hebben toegelegd op het verbeteren van de efficiëntie bij de uitvoering van reeds begrote maatregelen om de opname van middelen te stimuleren, terwijl andere zich juist hebben geconcentreerd op de voorbereidingen voor milieumaatregelen in de landbouw na de toetreding. Voor Tsjechië en Slowakije is het beheer van de steun voor milieumaatregelen in de landbouw op respectievelijk 19.2.2003 en 14.8.2003 bij besluit van de Commissie overgedragen. Tegen eind 2003 waren in Tsjechië 36 projecten vastgelegd waaraan in totaal 524 380 euro aan Sapard-middelen is toegewezen. De eerste betaling aan Tsjechië in januari 2004 betrof een bedrag van 124 756 euro.

2.2 Toezicht op de tenuitvoerlegging van het programma

In 2003 hebben 19 bijeenkomsten van het toezichtcomité plaatsgevonden. De belangrijkste gespreksonderwerpen en besluiten waren: a) toezicht op de uitvoering van Sapard-programma's aan de hand van eerder overeengekomen toezichtindicatoren; b) goedkeuring van de benodigde wijzigingen in de Sapard-programma's; c) beoordeling van de tussentijdse evaluatieverslagen en d) goedkeuring van de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging voorafgaand aan goedkeuring door de Commissie.

Toezicht op vastleggingen

Ieder land heeft maandelijks meegedeeld welke bedragen het Sapard-orgaan aan de eindbegunstigden heeft toegewezen. Deze informatie is nuttig gebleken voor benchmarking, met het oog op tijdige waarschuwingen bij onvoldoende voortgang en in verband met het risico van annulering van ongebruikte vastleggingskredieten. Aldus heeft de Commissie deze problemen tijdig kunnen aanpakken door de landen te adviseren over manieren voor een doeltreffender tenuitvoerlegging.

Programmawijzigingen

In 2003 zijn 9 Sapard-programma's gewijzigd bij 12 verschillende besluiten van de Commissie. Bij deze wijzigingen is rekening gehouden met de resultaten van de praktische tenuitvoerlegging en zijn maatregelen voorbereid voor de verdere overdracht van het beheer. (bijlage D, tabel I).

Tussentijdse evaluatie

Eind 2003 hadden alle begunstigde landen, behalve Roemenië, hun tussentijdse evaluatieverslagen ingediend⁴. De Commissie bestudeert de evaluaties teneinde het programma te kunnen beoordelen.

⁴ Roemenië heeft zijn verslag op 17.5.2004 ingediend.

Plattelandskrediet

Omdat het voor landbouwers en bedrijven op het platteland moeilijk is om toegang te krijgen tot passende kredietmogelijkheden voor de cofinanciering van hun projecten, heeft de Commissie een besluit goedgekeurd inzake de financiering van de MKB-faciliteit van Phare voor 2003. Een nieuw onderdeel van deze faciliteit is het plattelandskrediet dat de financiële sector meer capaciteit moet bieden om financiële diensten te verlenen aan landbouwers en bedrijven op het platteland en dat, als het eenmaal operationeel is, landbouwers en kleine en middelgrote ondernemingen op het platteland meer toegang tot krediet moet bieden.

2.3 Veranderingen in wettelijke kaders

Bij Verordening (EG) nr. 696/2003⁵ is de maximale steunintensiteit in het kader van Sapard in geval van uitzonderlijke natuurrampen verhoogd.

Verordening (EG) nr. 188/2003⁶ bevat nadere bepalingen inzake buitengewone natuurrampen en nieuwe, ruimere termijnen voor het annuleren van kredieten die ervoor moeten zorgen dat alle lidstaten gelijk worden behandeld. De toewijzingen voor 2000 en 2001 zijn verlengd tot respectievelijk 2004 en 2005. De toewijzingen voor 2002 en 2003 zijn verlengd tot 2006.

Deze wijzigingen zijn vastgelegd in het verslag van 2002.

2.4 Jaarlijkse financieringsovereenkomst 2003

De jaarlijkse financieringsovereenkomst 2003 is begin 2003 ingediend om zo spoedig mogelijk kredieten beschikbaar te stellen voor de begunstigde landen. Bij die overeenkomst zijn ook de voorgaande jaarlijkse financieringsovereenkomst en de meerjarige financieringsovereenkomst gewijzigd, is de bijdrage van de Gemeenschap uit de begroting voor 2003 vastgelegd (560 miljoen euro), zijn de bepalingen aangepast betreffende de indiening van aanvragen om betaling door de Commissie, zijn de aanbestedingsprocedures in overeenstemming gebracht met die van het Financieel Reglement, Verordening (EG) nr. 1605/2002⁷, is verduidelijkt dat de openbare aanbestedingsprocedures transparant en niet-discriminatoire moeten zijn en geen aanleiding mogen geven tot belangenconflicten, en zijn bovendien de definities verduidelijkt van “onregelmatigheden” en “fraude” evenals de voorwaarden voor de cofinanciering van algemene kosten⁸ voor een bepaald project.

Door een wijziging van de jaarlijkse financieringsovereenkomst 2003 zijn voor de begunstigde landen in 2004 extra middelen beschikbaar gesteld ten bedrage van 3,9 miljoen euro (bijlage C, tabel I).

2.5 Tenuitvoerlegging in 2003 – Financiële en begrotingsvraagstukken

Voor de beschikbare begrotingskredieten en de financiële uitvoering in 2003: zie bijlage C, tabel II.

⁵ PB L 99 van 17.4.2003, blz. 24.

⁶ PB L 27 van 1.2.2003, blz. 14.

⁷ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁸ Algemene kosten voor een bepaald project omvatten kosten voor architecten, ingenieurs en consultants, juridische kosten, kosten voor haalbaarheidsstudies in verband met de voorbereiding en/of uitvoering van het project, alsmede kosten voor het verwerven van patenten en vergunningen die rechtstreeks met dit project verband houden.

2.5.1 *Vastleggingskredieten*

De toewijzingen op de begroting van 2003 in het kader van Sapard werden vastgesteld op 564 miljoen euro, waarvan 560 miljoen euro bestemd was voor programmalijn B7-010 en 4 miljoen euro voor de lijn ten behoeve van administratief beheer B7-010A.

Op 23.12.2003 is een bedrag van 3,9 miljoen euro, dat de Commissie niet had gebruikt voor administratieve doeleinden uit hoofde van artikel 7, lid 4, van de Sapard-verordening (B7-010A), beschikbaar gesteld voor programmalijn B7-010 en overgedragen naar 2004. Er zijn geen kredieten overgedragen van 2002 en in 2003 zijn geen kredieten komen te vervallen.

2.5.2 *Betalingskredieten*

De betalingskredieten werden vastgesteld op 428,9 miljoen euro voor begrotingslijn B7-010 (na een globale overdracht van 10 miljoen euro) en op 4 miljoen euro voor de lijn B7-010A (waarvan 3,9 miljoen euro is overgedragen naar 2004).

Er zijn geen kredieten overgeheveld uit 2002. Een bedrag van 169,4 miljoen euro aan betalingskredieten werd niet gebruikt in 2003 en kwam te vervallen. De belangrijkste reden daarvoor was dat Roemenië, waarvoor het besluit tot overdracht is goedgekeurd in juli 2002, geen aanvragen heeft gedaan voor vergoeding van gedane uitgaven die uit hoofde van de begroting voor 2003 betaald konden worden, en dat in Polen minder middelen zijn gebruikt dan verwacht, met name tijdens de eerste helft van het jaar. Het aandeel van deze landen in de totale kredieten bedraagt ongeveer 61%.

Voor drie seminars zijn betalingen voor administratieve steun gedaan ten belope van in totaal 82 900 euro. De totale betalingen voor het programma in 2003 beliepen 263 378 761 euro.

Ten gunste van vier landen zijn in 2003 ook tweede termijnen van het voorschot betaald (bijlage C, tabel III).

Er werden betalingen verricht ter vergoeding van de daadwerkelijke uitgaven op basis van de ingediende betalingsaanvragen, als aangegeven in bijlage C, deel III. Voor Polen en Slowakije was het de eerste keer dat andere betalingen dan de betaling van het voorschot hebben plaatsgevonden.

Bovendien werden voor het eerst betalingsaanvragen ontvangen van Hongarije (in juli en oktober voor 300 000 euro) en Roemenië (in november 2003 voor 500 000 euro). Deze aanvragen waren eind 2003 nog niet afgehandeld wegens het ontbreken van de nodige documentatie.

De samenvattende betalingsverplichtingen voor de begunstigde landen bedroegen eind 2003 2 183 miljard euro en hadden betrekking op de jaarlijkse financieringsovereenkomsten 2000–2003.

De betalingen door de Commissie aan de begunstigde landen van het begin van het programma tot eind 2003 beliepen in totaal 417,6 miljoen euro, waarvan 207,6 miljoen euro aan voorschotten en 210 miljoen euro aan vergoedingen op basis van uitgavendeclaraties (zie bijlage C, tabel IV).

3. ACTIVITEITEN IN VERBAND MET DE OVERDRACHT VAN HET BEHEER, AUDIT EN CONTROLES

3.1 Stand van zaken met betrekking tot de overdracht van het beheer

Eind 2002 waren alle begunstigde landen in staat om enkele maatregelen in het kader van Sapard uit te voeren. In 2003 hebben de diensten van de Commissie zich vooral toegelegd op de “tweede golf” in de overdracht van het beheer, namelijk voor de resterende maatregelen of een deel daarvan.

Voor zes landen zijn besluiten genomen (bijlage D, tabel II). Eind 2003 waren de maatregelen waarvoor een besluit tot overdracht van het beheer was genomen, in acht landen samen goed voor meer dan 90% van de begroting van Sapard.

De overdrachtsaudits die hebben plaatsgevonden waren ook bedoeld ter voorbereiding van de resterende besluiten voor Estland, Hongarije en Slovenië, die in 2004 hebben plaatsgevonden.

Na de eerste golf van overdrachten van beheer zijn de bestaande regelingen ter plaatse gecontroleerd in Hongarije, Polen en Roemenië. De betrokken autoriteiten hebben enkele aanbevelingen gekregen voor verbeteringen.

3.2 Beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen

Met uitzondering van Hongarije en Roemenië hebben alle landen uitgaven gedeclareerd voor 2002.

De diensten van de Commissie hebben de verstrekte gegevens zelf geverifieerd alvorens de rekeningen goed te keuren. Er zijn verscheidene inspectiebezoeken afgelegd aan de Sapard-organen, nationale fondsen en certificeringsautoriteiten in alle landen, met uitzondering van Roemenië, waar een administratieve controle heeft plaatsgevonden.

Bij besluit van 31.10.2003 heeft de Commissie de rekeningen voor 2002 van alle begunstigde landen goedgekeurd. Dit besluit is genomen onder voorbehoud van eventuele latere besluiten om nog niet volgens de meerjarige financieringsovereenkomsten gedane uitgaven uit te sluiten.

3.3 Conformiteitsbeschikking

In september is begonnen met een conformiteitsonderzoek, in het kader waarvan vóór het einde van het jaar vijf audits hebben plaatsgevonden. Bij de erkende organen en de plaatselijke instanties die zijn belast met het beheer en de controle op de uitgevoerde Sapard-maatregelen in Bulgarije, Estland, Litouwen, Letland en Slovenië hebben algemene controles plaatsgevonden met betrekking tot de toegepaste procedures. Een steekproef van betalingsdossiers is eveneens gecontroleerd en enkele eindbegunstigden zijn ter plaatse geïnspecteerd.

De accountants hebben vooral aandacht besteed aan de aspecten van de meerjarige financieringsovereenkomst die een groter risico inhielden in verband met: a) de beginselen van goed financieel beheer en met name zuinigheid en kosteneffectiviteit; b) dubbele financiering of overlapping van financieringen; c) uitgaven die niet voor cofinanciering in het kader van Sapard in aanmerking komen; d) de subsidiabiliteitscriteria die per maatregel in de programma's voor plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd; e) de omvang en de kwaliteit van de controles; f) de veranderingen in het personeel dat als “essentieel personeel” wordt beschouwd; g) openbare aanbestedingen en h) specifieke klachten.

De opgespoorde tekortkomingen zijn aan de betrokken autoriteiten meegedeeld in de vorm van een brief met opmerkingen. Eventuele financiële correcties ten aanzien van de betrokken betalingen zullen na afloop van het huidige onderzoek worden overwogen.

3.4 Dreigende annulering uitgebleven

De nieuwe termijnen voor het annuleren van kredieten zouden vanaf eind 2004 worden toegepast. De recente ontwikkelingen wijzen erop dat er geen kredieten zullen worden geannuleerd.

3.5 Uitgevoerde werkzaamheden die verband houden met de Rekenkamer

In de loop van 2003 is de Rekenkamer de uitvoering van Sapard op de voet blijven volgen. De belangrijkste opmerking in het Jaarverslag 2002 was de trage tenuitvoerlegging, waardoor een bepaald bedrag aan betalingskredieten kwam te vervallen. In 2003 is de Rekenkamer ook begonnen aan een speciaal verslag over Sapard dat ten slotte op 19.2.2004 bij de Commissie is ingediend.

3.6 Informatie over werkzaamheden van OLAF naar aanleiding van mededelingen door begunstigde landen over onregelmatigheden in verband met Sapard

In 2003 hebben alle begunstigde landen, met uitzondering van Roemenië en Hongarije, betalingen van de Commissie ontvangen, waardoor zij verplicht waren om onregelmatigheden te melden. Zo zijn bij OLAF 14 gevallen van onregelmatigheden gemeld. Doordat tijdig informatie is doorgezonden, konden in Estland onregelmatigheden in verband met een duidelijk belangenconflict worden voorkomen. De ervaring heeft geleerd dat de meeste onregelmatigheden ontstaan doordat de wetgeving inzake overheidscontracten onjuist wordt toegepast of onjuiste gegevens worden verstrekt.

OLAF heeft verscheidene onderzoeken ingeleid in samenwerking met en na kennisgeving aan de betrokken begunstigde landen.

4. SEMINARS

In Pardubice, Tsjechië, is in mei een seminar gehouden over het ontwikkelen en bevorderen van plaatselijke initiatieven in de begunstigde landen. Dit bood de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de uitvoering van Sapard, met name over de werkzaamheden met NGO's. De lidstaten en de begunstigde landen hebben van gedachten gewisseld over de betrokkenheid van plaatselijke partners bij het opzetten van doeltreffende partnerschappen op plaatselijk niveau en met de centrale overheden om de tenuitvoerlegging van Sapard te ondersteunen.

Een tweede reeks workshops over evaluatie is georganiseerd om alle begunstigde landen, met uitzondering van Slovenië, bij te staan in het beheer van hun tussentijdse evaluaties. Daarbij zijn de verbeterde richtsnoeren van de Commissie voor de tussentijdse evaluaties verstrekt, is erop aangedrongen dat de evaluaties volledig en tijdig moesten worden uitgevoerd, en zijn specifieke vragen van de beoordelaars beantwoord.

5. OVERGANG NA DE TOETREDING

Aangezien 8 van de 10 begunstigde landen in mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden, heeft de Commissie verscheidene maatregelen genomen om de overgang van Sapard naar de instrumenten voor plattelandsontwikkeling na de toetreding te vergemakkelijken:

- in maart 2003 is een seminar georganiseerd over de instrumenten voor plattelandsontwikkeling na de toetreding, waarbij richtsnoeren voor de overgang van Sapard naar deze instrumenten zijn gepresenteerd;
- er is een wettelijk kader vastgesteld op basis van artikel 32, lid 5, en artikel 33, lid 5, van de toetredingsakte, met in het bijzonder:
 - regels voor de overgang van Sapard naar de voor de lidstaten beschikbare programma-instrumenten. Deze regels bepalen vanaf wanneer de nieuwe lidstaten geen contracten meer mogen sluiten uit hoofde van Sapard en hoe zij projecten moeten afhandelen die in het kader van Sapard zijn begonnen, maar waarvoor de beschikbare financiële middelen ontoereikend waren;
 - regels voor de verdere toepassing van de jaarlijkse en meerjarige financieringsovereenkomsten in de nieuwe lidstaten na de beëindiging van de Sapard-programma's, met inbegrip van de nodige aanpassingen aan deze overeenkomsten om rekening te houden met de nieuwe status van de betrokken landen.

Bovengenoemde bepalingen zijn in 2004 door de Commissie goedgekeurd.