



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.10.2005  
COM(2005) 537 definitief

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

**JAARVERSLAG SAPARD 2004**

**{SEC(2005) 1375}**

## **1. INLEIDING**

Vanaf 2000 heeft de Europese Unie (EU) haar pretoetredingssteun voor plattelandsonwikkeling 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 plattelandsonwikkeling. Voor nadere informatie over de systemen voor de tenuitvoerlegging en het beheer van Sapard wordt verwezen naar het jaarverslag 2000 over Sapard.

De financiële steun in het kader van Sapard had en heeft tot doel de Sapard-landen te helpen bij structurele verbeteringen van hun landbouw en in hun plattelandsgebieden als voorbereiding op hun toetreding tot de EU. De EU heeft financiële steun verleend om de verwerking en afzet van producten en de naleving van kwaliteitsnormen te verbeteren en er zo toe bij te dragen dat aan de eisen van de EU wordt voldaan. De Sapard-steun is ook gebruikt om door de betrokken landen onderkende specifieke problemen op te lossen.

## **2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN SAPARD<sup>1</sup>**

Tussen 2000 en 2004 is aan de Sapard-landen in totaal 2 412,1 miljoen euro toegewezen voor verbeteringen in hun plattelandsgebieden en in hun landbouwsector. Daarvan is 1 334,2 miljoen euro aan de nieuwe lidstaten toegewezen en 1 077,9 miljoen euro aan Bulgarije en Roemenië. In dezelfde periode is 991 miljoen euro daadwerkelijk aan de Sapard-landen betaald. Alleen al in 2004 is 573,5 miljoen euro aan de Sapard-landen betaald. Daarvan is 380,4 miljoen euro aan de nieuwe lidstaten betaald en 193,1 miljoen euro aan Bulgarije en Roemenië.

Op 1 mei 2004 zijn acht van de tien Sapard-landen toegetreden tot de EU. In de loop van 2004 zijn de nieuwe lidstaten 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.

Dankzij de tenuitvoerlegging van Sapard konden de nieuwe lidstaten voor het beheer van hun posttoetredingsprogramma's gebruik maken van reeds bestaande Sapard-structuren. Bovendien lijken de gegevens over de ten laste van de posttoetredingskredieten aangegane contractuele verplichtingen voor maatregelen van het Sapard-type erop te duiden dat in de meeste landen de percentages waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan, bij die maatregelen hoger zijn dan bij andere maatregelen. In Letland bijvoorbeeld hebben de betrokken aangegane verplichtingen 100% bereikt, terwijl zij in Estland gemiddeld 63% bedragen.

Tegen eind 2004 waren de Sapard-organen contractuele verplichtingen aangegaan voor meer dan 37 000 projecten, die goed zijn voor meer dan 2,2 miljard euro aan communautaire bijdragen.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage A.

### 3. **BEOORDELING VAN DE VERWEZENLIJKING VAN DE SAPARD-DOELSTELLINGEN<sup>2</sup>**

Nu in de nieuwe lidstaten niet langer contractuele verplichtingen ten laste van de Sapard-middelen worden aangegaan, is het gemakkelijker geworden om het algehele resultaat van de tenuitvoerlegging van Sapard te beoordelen. Om een aantal redenen zoals de verscheidenheid van de indicatoren en van de investeringen is een beoordeling op basis van de in de Sapard-programma's genoemde indicatoren niet praktisch uitvoerbaar. In plaats daarvan wordt de aandacht in dit verslag toegespitst op een toetsing van de tenuitvoerlegging aan de Sapard-doelstellingen. Dit verslag bevat een analyse van de stand van zaken bij de tenuitvoerlegging van de investeringsmaatregelen voor landbouwbedrijven en voor de levensmiddelenindustrie, die vooral bijdragen tot het halen van de *acquis*-normen, en van de twee andere investeringsmaatregelen, die de plattelandsinfrastructuur en de diversificatie van de economische bedrijvigheid betreffen en vooral bijdragen tot duurzame economische ontwikkeling en tot het scheppen van werkgelegenheid in de plattelandsgebieden. Deze vier maatregelen zijn samen goed voor 86% van de totale Sapard-toewijzing.

Wat Bulgarije en Roemenië betreft, wordt in dit verslag nader ingegaan op de vooruitgang die gedurende 2004 is geboekt.

#### 3.1 **Nieuwe lidstaten**

Alle acht landen waren er tegen eind 2004 in geslaagd om contractuele verplichtingen aan te gaan voor de besteding van de totale aan hen toegewezen EU-middelen en om een lijst samen te stellen van projecten die in aanmerking komen in het kader van de posttoetredingsprogramma's.

Wat de maatregel betreffende investeringen in landbouwbedrijven betreft, heeft van het totale bedrag waarvoor in de acht landen in het kader van deze maatregel contractuele verplichtingen zijn aangegaan, 41% betrekking op dierlijke productie en producten, welke sector de belangrijkste is uit het oogpunt van de invoering van de *acquis*-normen. Het aandeel van de investeringen in de sector akkerbouw bedraagt 16%. Hoewel de sector akkerbouw in sommige landen vrij belangrijk is, is een concentratie op die sector tot op zekere hoogte het gevolg van economische problemen in de sector dierlijke productie en producten.

Wat investeringen in de verwerking en afzet van levensmiddelen betreft, zijn de sectoren vleesproducten en melk en zuivelproducten – de twee belangrijkste uit *acquis*-oogpunt – goed voor respectievelijk 51% en 22% van het totale bedrag voor deze sector. Bovendien duiden de toezichtgegevens erop dat in sommige landen meer is geïnvesteerd in de eerste verwerking, en vooral in slachthuizen, waardoor nog meer nadruk komt te liggen op de invoering van de *acquis*-normen. Zo is bijvoorbeeld het aantal slachthuisprojecten in Hongarije bijna verdrievoudigd.

Een eerste beoordeling van deze resultaten geeft aan dat de investeringen in het kader van die twee maatregelen in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de Sapard-doelstellingen.

In 2004 kwam de maatregel betreffende plattelandsinfrastructuur op de eerste plaats uit het oogpunt van de percentages waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan. Dit houdt verband met de grote behoefte aan een betere infrastructuur in de plattelandsgebieden, vooral in Polen.

---

<sup>2</sup> De bijlagen B en C bevatten een horizontaal overzicht.

Wat de investeringen in diversificatie van de economische bedrijvigheid betreft, is van de voor deze maatregel toegewezen EU-middelen 20% gebruikt voor investeringen in plattelandstoerisme, en 11% voor de ontwikkeling van basisvoorzieningen.

De investeringen in het kader van die twee maatregelen hebben bijgedragen tot de verbetering van de basisinfrastructuur en tot de duurzame ontwikkeling van de economische bedrijvigheid op het platteland.

Hoofddoel van de agromilieumaatregel was dat voldoende ervaring zou worden opgedaan met het oog op de voorbereiding en tenuitvoerlegging van het posttoetredingsprogramma op agromilieugebied. Dit doel is bereikt, vooral in Slowakije en Tsjechië.

### **3.2 Bulgarije en Roemenië**

In 2004 zijn voor Bulgarije en Roemenië kredieten vastgelegd ten bedrage van in totaal 226,7 miljoen euro.

In Bulgarije is in 2004 bij de tenuitvoerlegging van Sapard zeer goede vooruitgang geboekt wat de goedgekeurde projecten betreft. Tegen 31 december 2004 had het Sapard-orgaan 1 909 projecten goedgekeurd die goed waren voor een EU-bijdrage van in totaal 285,4 miljoen euro, en daarmee was het aantal goedgekeurde projecten bijna verdubbeld ten opzichte van 2003. Het genoemde bedrag komt overeen met 100% van de Sapard-toewijzing voor de jaren 2000–2004.

Wat de maatregel betreffende investeringen in landbouwbedrijven betreft, zijn contractuele verplichtingen aangegaan voor het totale bedrag aan EU-middelen dat voor deze maatregel is toegewezen. Het aantal projecten waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan, was eind 2004 meer dan verdubbeld ten opzichte van eind 2003. Vergeleken met andere landen blijft het aandeel van de sector akkerbouw nog steeds groot (44%), wat gerechtvaardigd is gezien de aanzienlijke behoeften op het gebied van rationalisatie en mechanisatie.

Wat de maatregel betreffende de verwerking en afzet van landbouwproducten betreft, zijn contractuele verplichtingen aangegaan voor 96% van de EU-middelen die voor de periode 2000–2004 zijn toegewezen voor deze maatregel. Het aandeel van de investeringen in de sector vleesproducten bedraagt 31% en voor melk en zuivelproducten is dat 14% en voor groenten en fruit 28%.

Ook bij de maatregel betreffende de diversificatie van de economische bedrijvigheid zijn het percentage waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan, en het aantal projecten gestegen. De belangrijkste sectoren waarin is geïnvesteerd, zijn het plattelandstoerisme (42%) en hout, houtbewerking en biobrandstoffen (33%).

Bovendien zijn in 2004 de maatregelen betreffende plattelandsinfrastructuur en dorpsvernieuwing operationeel geworden. Tegen eind 2004 waren voor deze twee maatregelen contractuele verplichtingen aangegaan ten belope van respectievelijk 84% en 71% van de beschikbare bedragen. Wat de plattelandsinfrastructuur betreft, is 83% van de betrokken middelen gebruikt voor weginfrastructuur.

In Roemenië had het Sapard-orgaan tegen eind 2004 1 096 projecten goedgekeurd waarmee 452,4 miljoen euro aan EU-middelen was gemoeid. Dit bedrag komt overeen met 57% van de Sapard-toewijzing voor de jaren 2000–2004.

De belangrijkste maatregel in Roemenië is die betreffende de plattelandsinfrastructuur. Aan die maatregel zijn dan ook de meeste middelen toegewezen uit de EU-bijdrage voor Sapard in Roemenië. Het percentage waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan, kwam eind

2004 op 122. De verdeling over de sectoren is als volgt: 49% voor wegen, 35% voor drinkwater en 16% voor riolering.

Om te voorkomen dat eind 2005 middelen verloren gaan is het van essentieel belang dat snelle vooruitgang wordt geboekt bij het aangaan van contractuele verplichtingen voor de maatregelen betreffende de verwerking en afzet van landbouwproducten, investeringen in landbouwbedrijven en diversificatie van de economische bedrijvigheid.

Het tweede grootste deel van de EU-bijdrage is toegewezen voor de maatregel betreffende de verwerking en afzet van landbouwproducten. In het kader van deze maatregel zijn contractuele verplichtingen aangegaan ten belope van 41% van de voor de periode 2000–2004 toegewezen middelen. Van de betrokken bedragen ontving de sector vleesproducten 51% en de sector melk en zuivelproducten 21%.

Wat de maatregel betreffende investeringen in landbouwbedrijven betreft, zijn voor slechts 15% van de beschikbare middelen contractuele verplichtingen aangegaan. Van de betrokken bedragen is 53% besteed aan de sector akkerbouw. Bij de maatregel betreffende de diversificatie van de economische bedrijvigheid zijn voor niet meer dan 11% van de beschikbare middelen contractuele verplichtingen aangegaan. Van de betrokken bedragen is 94% bestemd voor plattelandstoerisme.

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

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

In 2004 vonden 18 vergaderingen van toezichtcomités voor Sapard plaats en werden zes Sapard-programma's gewijzigd. Behalve aan het gebruikelijke toezicht besteedden de comités ook de nodige aandacht aan wijzigingen van de programma's. Die wijzigingen hadden voornamelijk tot doel: i) bepaalde aspecten van de maatregelen waarvoor erkenning was verkregen, te herzien in het licht van de opgedane ervaring en/of van de resultaten van de evaluatie halverwege de looptijd, ii) de financiële tabellen te actualiseren en in sommige landen ook de bestemming te bepalen van de verkregen rente en iii) de programma's aan te passen als voorbereiding op de erkenning. In de acht nieuwe lidstaten werd ook werk verricht met het oog op de definitieve aanpassing van de financiële tabellen en van de programma's (bijlage D).

In Bulgarije betroffen de wijzigingen een verdere toespitsing op uitvoeringsmaatregelen die i) bijdragen tot de invoering van het *acquis* en ii) de landbouwbedrijven productiever maken met het oog op de komende toetreding. In Roemenië besprak het toezichtcomité het probleem van de verhoging van het percentage waarvoor contractuele verplichtingen zijn aangegaan, en voorts de voorstellen tot wijziging van het programma in verband met het probleem van belangenverstremgeling bij de infrastructuurprojecten.

Tevens hebben alle tien de landen hun jaarverslagen over de uitvoering ingediend.

##### **4.2 Evaluatie halverwege de looptijd**

In 2004 heeft de Commissie de verslagen over de evaluatie halverwege de looptijd geanalyseerd. Van de relevante conclusies en aanbevelingen uit de verslagen is gebruik gemaakt om de programma's voor Bulgarije en Roemenië te wijzigen. Met die informatie is ook rekening gehouden bij het beheer van de posttoetredingsprogramma's in de acht nieuwe lidstaten.

### **4.3 Kredietvoorziening voor het platteland**

Om het kredietstelsel voor het platteland te helpen verbeteren is in 2003 in het kader van de MKB-faciliteit van PHARE een speciaal project opgezet met betrekking tot een kredietvoorziening voor het platteland. Deze kredietvoorziening heeft tot doel de toegang tot financiële dienstverlening voor landbouwers en plattelandsbedrijven te vergemakkelijken. Met de tenuitvoerlegging ervan is echter minder voortgang gemaakt dan aanvankelijk was verwacht. De Commissie analyseert momenteel de oorzaken van de huidige situatie en overweegt mogelijke maatregelen om de tenuitvoerlegging van de kredietvoorziening voor het platteland te verbeteren.

## **5. INITIATIEVEN OP HET GEBIED VAN DE REGELGEVING**

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de in 2004 uitgevoerde initiatieven op het gebied van de regelgeving<sup>3</sup>.

De Sapard-verordening van de Raad en de uitvoeringsverordening van de Commissie zijn gewijzigd om de aan Bulgarije en Roemenië verleende financiële steun gelijk te trekken met de posttoetredingssteun die de nieuwe lidstaten ontvangen. Het betreft onder meer i) de opnemings van een nieuwe subsidiabele maatregel om het de plattelandsgemeenschappen mogelijk te maken plaatselijke strategieën voor plattelandontwikkeling voor te bereiden en uit te voeren, ii) een aanpassing van de steunintensiteiten aan die welke voor de nieuwe lidstaten gelden, en iii) de invoering van enige flexibiliteit ten aanzien van nationale steun ter vergemakkelijking van de toegang tot kredieten.

Voorts is de verordening van de Raad gewijzigd om Kroatië voor de periode 2005–2006 op te nemen in de lijst van de begunstigden van Sapard.

De Commissie heeft een nieuwe verordening vastgesteld waarbij de geldigheidsduur is verlengd van de meerjarenovereenkomsten voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomsten die eerder waren gesloten met de Sapard-landen die inmiddels lidstaten zijn geworden. Deze landen mogen de regels die afwijken van de gebruikelijke EU-regels, gedurende een overgangperiode blijven toepassen. Bij die verordening zijn ook sommige bepalingen van de overeenkomsten buiten werking gesteld, zoals die met betrekking tot de procedure voor de overdracht van het beheer van de steun.

De Commissie heeft richtsnoeren voor de afsluiting van de Sapard-programma's opgesteld om de nieuwe lidstaten daarbij behulpzaam te zijn.

Bij de in 2004 door de Commissie aangenomen jaarlijkse financieringsovereenkomsten met Bulgarije en Roemenië is aan die landen in eerste instantie 225,2 miljoen euro toegewezen. Vervolgens heeft de Commissie verdere financieringsovereenkomsten aangenomen om aan Bulgarije en Roemenië een extra bedrag van 1,5 miljoen euro toe te wijzen.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage E.

## **6. OVERDRACHT VAN HET BEHEER VAN DE STEUN, AUDITS EN CONTROLES**

### **6.1 Actuele informatie over de overdracht van het beheer van de steun en de monitoringbezoeken<sup>4</sup>**

In 2004 zijn drie verdere besluiten van de Commissie tot overdracht van het beheer van de steun vastgesteld. Tegen het einde van het jaar betrof de overdracht van het beheer van de steun 100% van de toewijzingen aan Tsjechië, Slowakije en Slovenië.

Monitoringbezoeken werden gebracht aan Slowakije (maart 2004), Polen (april 2004), Roemenië (mei 2004) en Bulgarije (oktober 2004) om het functioneren te beoordelen van de systemen voor het beheer en de interne controle. Waar nodig werden aanbevelingen geformuleerd.

### **6.2 Boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen**

Bij Besluit C(2004) 3603 van de Commissie van 28 september 2004 werden de rekeningen over 2003 van zeven Sapard-landen (Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië) boekhoudkundig goedgekeurd.

De Bulgaarse, Poolse en Roemeense rekeningen werden nog niet boekhoudkundig goedgekeurd in afwachting van de ontvangst en beoordeling van de gevraagde aanvullende informatie.

### **6.3 Conformiteitsgoedkeuring**

Het in september 2003 begonnen conformiteitsonderzoek werd in 2004 voortgezet. In 2004 werden zes audits verricht. Bij de erkende Sapard-organen en de met het beheer en de controle van de Sapard-maatregelen belaste plaatselijke instanties in Tsjechië, Slowakije, Polen, Bulgarije en Roemenië werd een algehele controle van de toegepaste procedures uitgevoerd. In Bulgarije werd een tweede audit verricht die betrekking had op de in 2004 gedeclareerde uitgaven.

Bij al die audits zijn steekproeven uit de betalingsdossiers onderzocht en zijn enkele eindbegunstigden ter plaatse gecontroleerd.

De auditors besteedden voornamelijk aandacht aan specifieke aspecten van de naleving van de jaarlijkse financieringsovereenkomst waarbij het risico groter werd geacht: i) de beginselen van goed financieel beheer, en in het bijzonder zuinigheid en kosteneffectiviteit, ii) dubbele of overlappende financiering, iii) uitgaven die in het kader van Sapard niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komen, iv) de in de programma's voor plattelandsontwikkeling bepaalde subsidiabiliteitscriteria voor elke maatregel, v) de omvang en de kwaliteit van de controles, vi) personeelwijzigingen bij als essentieel beschouwde functies, vii) overheidsopdrachten en viii) specifieke beschuldigingen.

De geconstateerde tekortkomingen werden aan de betrokken autoriteiten meegedeeld. Overeenkomstig de bepalingen van de jaarlijkse financieringsovereenkomst zal aan het einde van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen in het kader van dit conformiteitsonderzoek worden bekeken of eventueel financiële correcties moeten worden toegepast op de verrichte uitgaven.

---

<sup>4</sup> Zie bijlage F.

## **6.4 Door de Rekenkamer verricht onderzoek**

Op 19 februari 2004 heeft de Rekenkamer aan de Commissie een speciaal verslag over Sapard voorgelegd met als titel "Is Sapard goed beheerd?". Dit verslag is kritisch ten aanzien van de verwezenlijking van de Sapard-doelstellingen. Het wijst op vertragingen in de tenuitvoerlegging als gevolg van een gebrekkige planning bij de Commissie. Ook wordt in het verslag geconcludeerd dat het gebrek aan eigen middelen bij de eindbegunstigden, de problemen in verband met de toegang tot krediet voor potentiële begunstigden en de ingewikkelde procedures hebben geleid tot een aanzienlijke onderbesteding van de beschikbare middelen.

De Rekenkamer concludeert echter ook dat het besluit van de Commissie om met een gedecentraliseerde tenuitvoerlegging te werken correct was gezien het feit dat waarschijnlijk een groot aantal projecten zou moeten worden gefinancierd. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat i) welomschreven systemen met essentiële controles bestonden voordat middelen konden worden besteed, ii) de procedures goed gedocumenteerd waren, iii) de systemen over het algemeen in de praktijk werkten en iv) voor de meeste bij de audit onderzochte dossiers de controleprocedures waren gevolgd. De Rekenkamer erkent dat Sapard een positieve bijdrage heeft geleverd aan de voorbereiding op het lidmaatschap van de EU.

## **6.5 Informatie over onregelmatigheden**

In 2004 werden 91 gevallen van onregelmatigheden onder de aandacht van OLAF gebracht: 27 in Polen, 23 in Slovenië, 18 in Roemenië, 15 in Litouwen en 8 in Hongarije. Gewezen dient te worden op een duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de verslaglegging. De Commissie betreurt echter ook nu weer dat er aanzienlijke vertragingen waren, dat sommige landen onvoldoende informatie verstrekten en dat de kwaliteit van de communicatie af en toe zo slecht was dat belangrijke informatie verloren is gegaan.

Bij het merendeel van de onregelmatigheden ging het om een onjuiste toepassing van de regels voor overheidsopdrachten bij maatregelen op het gebied van infrastructuur en slachthuizen, om bepaalde uitgaven die niet subsidiabel waren, en om een ontoereikende milieueffectbeoordeling van projecten. Onvoldoende personeel, een gebrekkige opleiding en veel personeelsverloop worden als risicofactoren beschouwd.

## **7. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING**

### **7.1 Kroatië**

In september 2004 heeft de Commissie een bezoek aan Kroatië gebracht om feitelijke gegevens te verzamelen met het oog op de start van de voorbereidende werkzaamheden voor de tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun. Tegelijk zijn de Kroatische autoriteiten adviezen verstrekt over de cruciale maatregelen die zij moeten nemen om snel te kunnen beginnen met de besteding van hun pretoetredingssteun.

In november 2004 heeft de Commissie een inleidend seminar georganiseerd om Kroatië te informeren over het Sapard-programma en over het systeem dat dit land moet opzetten voordat het EU-middelen kan ontvangen.



## 7.2 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA)

In de mededeling van de Commissie betreffende de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013<sup>5</sup> is gepleit voor een hervorming van de externe steun, met inbegrip van de pretoetredingssteun. De Commissie heeft voorgesteld om de pretoetredingssteun samen te brengen in een enkel kader, het zogenoemde instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

In het kader van de toekomstige financiële vooruitzichten zal steun van het Sapard-type worden verleend uit het onderdeel plattelandsontwikkeling van het IPA.

---

<sup>5</sup> COM(2004) 101.