



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.10.2005
KOM(2005) 537 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

ÅRSRAPPORT OM SAPARD – 2004

{SEK(2005) 1375}

1. INDLEDNING

Fra år 2000 udvidede Den Europæiske Union sin førtrædelsesbistand til udvikling af landdistrikter i 10 ansøgerlande i Central- og Østeuropa gennem oprettelsen af et særligt tiltrædelsesprogram inden for landbrug og udvikling af landdistrikter (Sapard). Detaljerede oplysninger om gennemførelsen af Sapard og programmets forvaltningssystemer kan findes i årsrapporten om Sapard fra 2000.

Den finansielle støtte under Sapard skal hjælpe Sapard-landene gennem strukturelle forbedringer af deres miljø i landbrug og landdistrikter som forberedelse til deres EU-medlemskab. Den Europæiske Union har ydet finansiell støtte til forbedring af produktforarbejdning og -afsætning og -kvalitet, således at EU-kravene opfyldes. Sapard-bistanden blev også anvendt til at løse specifikke problemer, som landene havde identificeret.

2. HOVEDRESULTATERNE AF SAPARD-GENNEMFØRELSEN¹

Fra 2000 til 2004 blev der i alt tildelt 2 412,1 mio. EUR til Sapard-landene til forbedring af deres landdistrikts- og landbrugssektorer, hvoraf 1 334,2 mio. EUR blev tildelt de nye medlemsstater, og 1 077,9 mio. EUR blev tildelt Bulgarien og Rumænien. Fra 2000 til 2004 blev der reelt udbetalt 991 mio. EUR til Sapard-landene. I alene 2004 blev der udbetalt 573,5 mio. EUR til Sapard-landene, hvoraf 380,4 mio. EUR blev udbetalt til de nye medlemsstater, og 193,1 blev udbetalt til Bulgarien og Rumænien.

Den 1. maj 2004 blev otte ud af 10 Sapard-lande medlemmer af EU. I løbet af 2004 ophørte de nye medlemsstater med at indgå kontrakter om nye projekter under deres respektive Sapard-programmer og gik i stedet over til at indgå kontrakter under førtiltrædelsesprogrammerne.

Som resultat af Sapard-gennemførelsen kunne de nye medlemsstater gøre brug af de allerede eksisterende Sapard-strukturer til at forvalte deres respektive eftertiltrædelsesprogrammer. Ydermere tyder dataene vedrørende indgåelsen af kontrakter på grundlag af eftertiltrædelsesmidler for foranstaltninger af Sapard-typen på, at for de fleste lande er kontraktindgåelsesniveauet under disse foranstaltninger højere end under andre foranstaltninger – f.eks. er kontraktindgåelse i Letland på 100 %, og i Estland er gennemsnitsniveauet på 63 %.

Ved udgangen af 2004 havde Sapard-kontorerne indgået kontrakter for over 37 000 projekter, der tilsammen tegnede sig for et EU-bidrag på 2,2 mia. EUR.

3. VURDERING AF GENNEMFØRELSEN AF MÅLENE FOR SAPARD²

Nu da kontraktindgåelsen med Sapard-midler er ophørt i de nye medlemsstater, er det blevet nemmere at foretage en samlet vurdering af resultaterne af Sapard-gennemførelsen. Af en række grunde, såsom indikatorernes og investeringernes forskelligartethed, er det ikke praktisk muligt at foretage en vurdering, der er baseret på indikatorerne i Sapard-

¹ Se bilag A.

² Bilag B og C indeholder en horisontal oversigt.

programmerne. Denne rapport vil i stedet fokusere på gennemførelsen sammenholdt med målene for Sapard. I rapporten analyseres de investeringsforanstaltningers gennemførelse for landbrugsbedrifterne og fødevarerindustrien, som specielt bidrager til opfyldelsen af fællesskabsrettens standarder, og de to foranstaltninger vedrørende investeringer i landdistrikternes infrastruktur og diversificering af økonomiske aktiviteter, som specielt bidrager til fremme af en bæredygtig økonomisk udvikling og jobskabelse i landdistrikterne. Disse fire foranstaltninger tegner sig for 86 % af den samlede tildeling under Sapard.

Hvad Bulgarien og Rumænien angår, fokuserer denne rapport på fremskridtene i 2004.

3.1 Nye medlemsstater

Ved udgangen af 2004 havde alle otte lande indgået kontrakter for alle de EU-midler, de havde fået tildelt, og de havde forberedt en lang række projekter, som var støtteberettigede under eftertiltrædelsesprogrammerne.

Under foranstaltningen vedrørende landbrugsbedrifter den vigtigste sektor, når der er tale om overtagelsen af fællesskabsrettens standarder, nemlig sektoren for animalsk produktion og animalske produkter, nået op på en andel på 41 % af det samlede beløb, der er indgået kontrakter for under denne foranstaltning i otte lande. Samtidig udgør investeringerne i sektoren for markafgrøder 16 %. Selv om sektoren for markafgrøder er forholdsvis betydningsfuld i visse lande, skyldes koncentrationen på denne sektor til en vis grad de økonomiske vanskeligheder inden for sektorerne for animalsk produktion og animalske produkter.

Hvad angår investeringer i forarbejdning og afsætning af fødevarer, er de to vigtigste sektorer, når der er tale om opfyldelsen af fællesskabsrettens standarder, nemlig sektoren for kødprodukter og sektoren for mælk og mejeriprodukter, nået op på henholdsvis 51 % og 22 %. Endvidere tyder kontroldataene på, at niveauet for investeringerne i første forarbejdningsled, navnlig slagteriinvesteringerne, er steget i visse lande, hvorved der lægges mere vægt på opfyldelsen af fællesskabsrettens standarder. For eksempel er antallet af slagteriprojekter i Ungarn næsten tredoblet.

En foreløbig vurdering af disse resultater tyder på, at investeringerne under disse to foranstaltninger i vidt omfang har bidraget til gennemførelsen af målene for Sapard.

I 2004 var foranstaltningen vedrørende landdistrikternes infrastruktur den vigtigste med hensyn til kontraktindgåelsesniveau, hvilket afspejler det væsentlige behov for at forbedre infrastrukturen i landdistrikterne, specielt i Polen.

Under investeringerne i diversificering af økonomiske aktiviteter blev 20 % af de EU-midler, der var tildelt denne foranstaltning, anvendt til investeringer i turistfaciliteter i landdistrikter og 11 % til udvikling af basale serviceydelser.

Investeringerne under disse to foranstaltninger har bidraget til at forbedre den basale infrastruktur og til at fremme en bæredygtig økonomisk udvikling i landdistrikterne.

Hovedformålet med landbrugsmiljøforanstaltningen var at opnå en tilstrækkelig erfaring med forberedelsen og gennemførelsen af eftertiltrædelsesprogrammet for landbrugsmiljø i navnlig Slovakiet og Tjekkiet.

3.2 Bulgarien og Rumænien

De samlede beløb, der er indgået forpligtelser for, andrager 226,7 mio. EUR for Bulgarien og Rumænien for 2004.

Udtrykt i godkendte projekter er Sapard-gennemførelsen i Bulgarien skredet godt frem i 2004. Pr. 31. december 2004 havde Sapard-kontoret godkendt 1 909 projekter, der tegnede sig for 285,4 mio. EUR af EU-bidraget, hvilket næsten var en fordobling af projekterne i forhold til 2003. Dette tal svarer til 100 % af Sapard-tildelingen for 2000–2004.

Under foranstaltningen vedrørende investeringer i landbrugsbedrifter blev der indgået kontrakter for alle de EU-midler, der var tildelt denne foranstaltning. Det antal projekter, for hvilket der var indgået kontrakter ved udgangen af 2004, var mere end dobbelt så højt som ved udgangen af 2003. Andelen for sektoren for markafgrøder er fortsat høj (44 %) sammenlignet med andre lande, hvilket skyldes et væsentligt behov for rationalisering og mekanisering.

Under forarbejdnings- og afsætningsforanstaltningen blev der indgået kontrakter for 96 % af de EU-midler, der var tildelt denne foranstaltning for perioden 2000–2004. Investeringerne i sektoren for kødprodukter tegner sig for 31 %, mælk og mejeriprodukter for 14 % og frugt og grøntsager for 28 %.

Kontraktindgåelsesniveauet og antallet af projekter er også steget under foranstaltningen vedrørende diversificering af økonomiske aktiviteter. De vigtigste aktiviteter vedrørte investeringer i turisme i landdistrikter (42 %) og investeringer i tømrerarbejde, snedkeri og biobrændstoffer (33 %).

Endvidere blev foranstaltningerne vedrørende landdistrikternes infrastruktur og reoveringen af landsbyer operationelle i 2004. Ved udgangen af 2004 var kontraktindgåelsesniveauerne for disse to foranstaltninger nået op på henholdsvis 84 % og 71 %. Under foranstaltningen vedrørende landdistrikternes infrastruktur blev 83 % af midlerne anvendt til vejinfrastruktur.

I Rumænien havde Sapard-kontoret ved udgangen af 2004 godkendt 1 096 projekter, som tegnede sig for EU-midler på 452,4 mio. EUR. Dette beløb svarer til 57 % af Sapard-tildelingen for 2000–2004.

Foranstaltningen vedrørende landdistrikternes infrastruktur, der er den vigtigste foranstaltning i Rumænien, fik tildelt den største del af EU's Sapard-bidrag til Rumænien. Ved udgangen af 2004 var kontraktindgåelsesniveauet på 122 %, hvilket vedrørte veje (49 %), drikkevand (35 %) og kloakanlæg (16 %).

Det er vigtigt, at der sker væsentlige fremskridt med kontraktindgåelsen under foranstaltningerne vedrørende forarbejdning og afsætning af fødevarer, investeringer i landbrugsbedrifter og diversificering af økonomiske aktiviteter, hvis det skal undgås, at der bortfalder midler ved udgangen af 2005.

Forarbejdnings- og afsætningsforanstaltningen fik tildelt den næststørste andel af EU-bidraget. Kontraktindgåelsesniveauet under denne foranstaltning blev på 41 % for perioden 2000–2004, heraf fik kødproduktsektoren 51 % og sektoren for mælk og mejeriprodukter 21 %.

Kontraktindgåelsesniveauet under foranstaltningen vedrørende investeringer i landbrugsbedrifter nåede kun op på 15 %, hvoraf sektoren for markafgrøder tegnede sig for 53 %. Kontraktindgåelsesniveauet under diversificeringsforanstaltningen nåede kun op på 11 %, hvoraf 94 % vedrørte turisme i landdistrikter.

4. PROGRAMGENNEMFØRELSE OG -FORVALTNING

4.1 Overvågning af programgennemførelsen

I 2004 fandt 18 møder sted i de forskellige Sapard-overvågningsudvalg, og seks Sapard-programmer blev ændret. Ud over den normale overvågning fokuserede overvågningsudvalgene på programændringer. Ændringernes hovedformål var følgende: i) revision af visse aspekter af godkendte foranstaltninger i lyset af erfaringerne og/eller af resultaterne af midtvejsevalueringen, ii) ajourføring af finansieringsoversigterne og i visse lande af tildelingen af renteindtægter og iii) programjustering som forberedelse til godkendelsen. I de otte nye medlemsstater blev arbejdet også koncentreret om den endelige vedtagelse af finansieringsoversigterne samt om den endelige justering af programmerne (bilag D).

I Bulgarien vedrørte ændringerne en større koncentrering om de gennemførelsesforanstaltninger, der i) bidrager til vedtagelsen af gældende fællesskabsret og ii) øger landbrugsbedriftenes produktivitet i lyset af den kommende tiltrædelse. I Rumænien drøftede overvågningsudvalgene mulighederne for at øge kontraktindgåelsesniveauet samt forslagene til programændringer, for at der kan blive taget hensyn til interessekonfliktspørgsmålet i infrastrukturprojekterne.

Alle 10 lande har endvidere fremlagt deres årlige gennemførelsesrapporter.

4.2 Midtvejsevaluering

I 2004 analyserede Kommissionen midtvejsevalueringssrapporterne. Der blev taget hensyn til disse rapporters relevante konklusioner og anbefalinger med henblik på en ændring af programmerne for Bulgarien og Rumænien. Der blev også blevet taget hensyn til disse oplysninger ved forvaltningen af eftertiltrædelsesprogrammet i de otte nye medlemsstater.

4.3 Vindue for kredit i landdistrikter

For at forbedre kreditsystemet i landdistrikterne blev der i 2003 under PHARE-initiativets facilitet for små og mellemstore virksomheder gennemført et særligt projekt, nemlig et vindue for kredit i landdistrikter. Fremskridtene med gennemførelsen af den del af vinduet for kredit i landdistrikter, der skulle lette adgangen til finansielle tjenesteydelser for landbrugere og erhvervsliv i landdistrikterne, skete langsommere end oprindeligt forudset. Kommissionen analyserer nu grundene til den nuværende situation og undersøger mulighederne for at forbedre gennemførelsen.

5. LOVGIVNINGSSINITIATIVER

I dette afsnit gives et overblik over lovgivningsinitiativerne i 2004³.

Rådets Sapard-forordning og Kommissionens gennemførelsesforordning blev ændret for at afpasse den finansielle bistand til Bulgarien og Rumænien efter bistanden til de nye medlemsstater efter tiltrædelsen. Dette involverede bl.a. i) medtagelsen af en ny støtteberettiget foranstaltning, som vil gøre det muligt for landbosamfund at udvikle og implementere lokale strategier for udvikling af landdistrikter, ii) en tilpasning af støtteintensiteten til det niveau, der gælder for de nye medlemsstater og iii) indførelse af en vis fleksibilitet i anvendelsen af de nationale ordninger, der skal lette låneadgangen.

Rådets forordning blev yderligere ændret for at inddrage Kroatien som Sapard-støttemodtager for perioden 2005–2006.

Kommissionen vedtog en ny forordning, der forlængede gyldighedsperioden for de finansieringsaftaler (flerårige finansieringsaftaler og årlige finansieringsaftaler), der tidligere var indgået med de Sapard-lande, der er blevet medlemsstater. Disse lande har i en overgangsperiode lov til at følge andre regler end de sædvanlige EU-regler. Ifølge denne forordning ophørte anvendelsen af visse af disse aftalers bestemmelser, bl.a. bestemmelserne om overdragelse af forvaltningsprocedurer.

For at rådgive de nye medlemsstater om programmernes afslutning har Kommissionen udarbejdet retningslinjer for afslutning af Sapard-programmer.

I 2004 vedtog Kommissionen finansieringsaftaler, der tildelte Bulgarien og Rumænien 225,2 mio. EUR. Kommissionen vedtog endnu en finansieringsaftale, der tildelte Bulgarien og Rumænien yderligere 1,5 mio. EUR.

6. AKTIVITETER I FORBINDELSE MED OVERDRAGELSE AF STØTTEFORVALTNINGEN, REVISIONER OG KONTROLLER

6.1 Ajourføring af støtteforvaltningens overdragelse og kontrolbesøg⁴

I 2004 vedtog Kommissionen endnu tre beslutninger om overdragelse af støtteforvaltningen. Ved udgangen af året omfattede forvaltningsoverdragelsen 100 % af tildelingen for Tjekkiet, Slovakiet og Slovenien.

Der blev foretaget kontrolbesøg i Slovakiet (marts 2004), Polen (april 2004), Rumænien (maj 2004) og Bulgarien (oktober 2004) for at vurdere, hvorvidt forvaltningssystemerne og de interne kontrolsystemer fungerede tilfredsstillende. Der blev om nødvendigt fremsat henstillinger.

6.2 Beslutning om regnskabsafslutning

2003-regnskaberne for syv Sapard-lande (Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Tjekkiet, Slovakiet og Slovenien) blev afsluttet ved Kommissionens beslutning K(2004) 3603 af 28. september 2004.

³ Bilag E.

⁴ Se bilag F.

De bulgarske, polske og rumænske regnskaber blev ikke afsluttet, da de supplerende oplysninger, der var anmodet om, ikke var modtaget og evalueret.

6.3 Beslutning om forskriftsmæssig regnskabsafslutning

Den konformitetskontrol, der var blevet indledt i september 2003, fortsatte i 2004. I 2004 blev der gennemført seks revisioner. De godkendte kontorer og lokale organer, som var ansvarlige for forvaltningen og kontrollen af de SAPARD-foranstaltninger, der blev gennemført i Tjekkiet, Slovakiet, Polen, Ungarn og Rumænien, blev underkastet en generel kontrol for så vidt angår de implementerede procedurer. Der blev foretaget endnu en revision i Bulgarien, der omfattede de i 2004 anmeldte udgifter.

Under alle disse revisioner blev der gennemgået stikprøver af betalingsdossierer, og nogle endelige modtagere blev inspiceret på stedet.

Revisorerne koncentrerede sig specielt om de særlige krav til den flerårige finansieringsaftale, der blev anset for at udgøre en større risiko med hensyn til: i) princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder navnlig tilbageholdenhed og omkostningseffektivitet, ii) dobbeltfinansiering eller overlappende finansiering, iii) udgifter der ikke er berettiget til EF-medfinansiering under SAPARD, iv) støttekriterierne i landdistriktsudviklingsprogrammerne for de enkelte foranstaltninger, v) omfanget og kvaliteten af kontrollen, vi) ændringer i det personale, der kan betragtes som "nøglepersoner", vii) offentlige indkøb og viii) særlige påstande.

De svagheder, der blev påvist, blev meddelt de pågældende myndigheder. Anvendelsen af mulige finansielle korrektioner af de berørte udgifter vil blive evalueret som afslutning på de regnskabsafslutningsprocedurer, der er knyttet til den igangværende undersøgelse, ved anvendelse af bestemmelserne i den flerårige finansieringsaftale.

6.4 Revisionsrettens arbejde

Den 19. februar 2004 forelagde Revisionsretten Kommissionen en særberetning om førtiltrædelsesstøtte: "Er Sapard blevet forvaltet godt?". Beretningen ser kritisk på opfyldelsen af målene for Sapard. Den påpegede, at Kommissionens manglende planlægning har medført forsinkelser i gennemførelsen. Beretningen konkluderede endvidere, at midlerne i væsentlig grad er blevet underudnyttet som følge af de endelige modtageres mangel på egne midler, de potentielle modtageres problemer med at opnå lån samt de komplicerede procedurer.

Ikke desto mindre konkluderede Retten også, at Kommissionens beslutning om at benytte en decentral implementering var korrekt i betragtning af det sandsynligvis store antal projekter, der skulle finansieres. Retten fastslog, at Kommissionen havde sikret, i) at der var oprettet veldefinerede systemer med centrale kontroller, inden der kunne udbetales midler, ii) at procedurerne var godt dokumenteret, iii) at systemerne generelt fungerede i praksis, og iv) at kontrolprocedurerne for de fleste dossierers vedkommende var blevet fulgt. Retten anerkendte, at Sapard har bidraget positivt til forberedelsen af EU-medlemskab.

6.5 Information om uregelmæssigheder

I 2004 blev OLAF gjort opmærksom på 91 tilfælde af uregelmæssigheder: 27 i Polen, 23 i Slovenien, 18 i Rumænien, 15 i Litauen og 8 i Ungarn. Det bør imidlertid nævnes, at der har været en klar forbedring i rapporternes kvalitet og omfang. Imidlertid beklager Kommissionen

fortsat de betydelige forsinkelser, de manglede oplysninger fra visse lande og den undertiden ringe kvalitet af meddelelserne, som har ført til, at vigtig information er gået tabt.

Hovedparten af uregelmæssighederne skyldtes ukorrekt anvendelse af udbudsreglerne for foranstaltninger vedrørende infrastruktur og slagterier, at visse udgifter ikke er støtteberettigede, og at det har været en utilstrækkelig vurdering af projekternes indvirkning på miljøet. Et utilstrækkeligt personale, manglende oplæring og betydningen af rotation anses for at være risikofaktorer.

7. FREMTIDIG UDVIKLING

7.1 Kroatien

For at kunne indlede det forberedende arbejde med henblik på gennemførelsen af førtiltrædelsesbistanden gennemførte Kommissionen en undersøgelsesmission i Kroatien i september 2004. Samtidig fik de kroatiske myndigheder råd om, hvilke hovedforanstaltninger, der skulle iværksættes, for at sikre en tidlig start på førtiltrædelsesbistandens gennemførelse.

I november 2004 afholdt Kommissionen et introduktionsseminar for at informere Kroatien om Sapard-programmet og det system, landet skal oprette, før det kan få EU-midler.

7.2 Instrument for førtiltrædelsesstøtte (IPA)

Meddelelsen fra Kommissionen om de finansielle overslag for 2007–2013 anbefalede en reform af støtten til tredjelande, herunder førtiltrædelsesbistanden⁵. Kommissionen fremlagde en fælles ramme for førtrædelsesbistanden, det såkaldte Instrument for Førtiltrædelsesbistand (IPA).

I det finansielle perspektiv vil den type af bistand, der ydes under Sapard-instrumentet, i fremtiden fortsætte under komponenten til udvikling af landdistrikter.

⁵ KOM(2004) 101.