



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 05.1.2005
KOM(2004)851 endelig

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

ÅRSRAPPORT OM SAPARD – 2003

{SEC(2004)1719}

1. INDLEDNING

I 2003 fortsatte alle landene under SAPARD-instrumentet gennemførelsen af programmerne. I visse lande blev de påtænkte supplerende foranstaltninger gennemført. Ud over at redegøre for de nye udviklinger koncentrerer rapporten sig om SAPARD-programmernes gennemførelse og absorption i modtagerlandene og behandler de fremskridt, der er sket med hensyn til realiseringen af målsætningerne i SAPARD-forordningen¹ og de respektive SAPARD-programmer.

De mest relevante kontroldata, der sammenfatter fællesskabsstøtten i de respektive lande, har været anvendt til udarbejdelse af bilagene, som indeholder de baggrundsdata, der er nødvendige for at kunne vurdere de fremskridt, der er gjort for at realisere SAPARD-forordningens målsætninger.

2. SAPARD – DEN NUVÆRENDE SITUATION

2.1 Status over programgennemførelsen

SAPARD-instrumentets hovedmålsætninger, som er anført i SAPARD-forordningen, er:

- at bidrage til gennemførelse af den gældende fællesskabsret vedrørende den fælles landbrugspolitik og beslægtede politikker
- at løse prioriterede og særlige problemer i forbindelse med bæredygtig tilpasning af landbrugssektoren og landdistrikterne i modtagerlandene.

Inden for rammerne af disse målsætninger definerer de enkelte modtagerlande selv deres nationale målsætninger og prioriteter på basis af: a) en behovsvurdering (SWOT-analyse), b) tiltrædelsesperspektivet, c) de disponible ressourcer og d) de nationale politikker. Modtagerlandene kan for at nå frem til de målsætninger, der er fastsat i deres respektive programmer, vælge at anvende én eller flere af de 15 forskellige foranstaltninger, der er specificeret i SAPARD-forordningen. Ved at analysere hvordan et enkelt modtagerland har kanaliseret fællesskabsmidler ind i forskellige sektorer under de valgte foranstaltninger, er det muligt at foretage en tidlig vurdering af de fremskridt, der er sket med hensyn til realiseringen af disse målsætninger.

Alle programmer fokuserer specielt på fire nøgleforanstaltninger: a) investeringer i forarbejdning og afsætning af fødevarer, b) investeringer i landbrugsbedrifter, c) landdistrikternes infrastruktur og d) diversificering af økonomiske aktiviteter (bilag A, tabel I).

Disse foranstaltninger vedrører specielt de to hovedmålsætninger eller højtprioriterede områder for programmerne: a) rekonstruktion og forberedelse af gennemførelsen af landbrugsnormer med tilknytning til gældende fællesskabsret og b) fremme af en bæredygtig økonomisk udvikling og jobskabelse i landdistrikterne. I bilag B findes en oversigt over de tildelte midler og størrelsen af forpligtelserne pr. foranstaltning i de enkelte lande.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 87).

For alle modtagerlandene, bortset fra Slovenien, indgår der landbrugsmiljøforanstaltninger i alle SAPARD-programmer². Disse foranstaltninger har form af pilotforanstaltninger, der giver landene mulighed for at få praktiske erfaringer med gennemførelsen af landbrugsmiljøforanstaltninger forud for tiltrædelsen³. Hvad angår det første højt prioriterede område, som specielt vedrører investeringer i landbrugsbedrifter og fødevareforarbejdningsindustrien, har der været lagt vægt på de sektorer, hvor investeringer, som vedrører fællesskabsretten, er mest påkrævede.

Hvad angår investeringer i landbrugsbedrifter, så udgøres de sektorer, der især har et behov for investeringer, som vedrører fællesskabsretten, af husdyrsektorerne og til en vis grad vin-, frugt- og grøntsagssektorerne. Investeringerne i planteavlsektoren koncentrerer hovedsagelig om rationalisering, mekanisering og effektivitetsforbedring. Det fremgår af bilag B, at en væsentlig del af investeringerne med få undtagelser vedrører investeringer i disse sektorer.

Data fra programovervågningen og midtvejsevalueringsrapporterne viser, at investeringerne i planteavlsektorerne er steget hurtigere end i husdyrsektorerne, bl.a. som følge af økonomiske problemer og manglende midler i sidstnævnte sektorer. Kommissionen behandler dette spørgsmål i forbindelse med opfølgningen af de årlige gennemførelsesrapporter og i givet fald i midtvejsevalueringsrapporterne. Dette indebærer en fornyet gennemgang og om nødvendigt en tilpasning af programmerne til den flerårige finansieringsaftale med det formål at forbedre programadgangen for de sektorer, der har behov for mest støtte som forberedelse til tiltrædelsen og for at opnå afbalancerede fremskridt i alle de sektorer, som denne foranstaltning omfatter.

Hvad angår investeringerne inden for forarbejdning og afsætning af fødevarer, er behovet for investeringer, der vedrører fællesskabsretten, for at opfylde fællesskabsrettens standarder størst i mælke- og kødforarbejdningssektorerne. Det er også vigtigt, at EF-normerne opfyldes i fiskeri-, vin-, frugt- og grøntsagssektorerne. En væsentlig del af investeringerne under denne foranstaltning vedrører sektorer med en højere grad af videreforarbejdning. Investeringer i første forarbejdningsled, navnlig slagteriinvesteringer, foregår i et lavere tempo. Data fra programovervågningen og i givet fald midtvejsevalueringsrapporterne viser en vis investeringsinerti, især i videreforarbejdningssektorerne. Kommissionen behandler dette spørgsmål i forbindelse med opfølgningen af den årlige gennemførelse og midtvejsevalueringen, hvor den lægger særlig vægt på en fornyet gennemgang af programmerne med henblik på at styrke programmernes fokus på investeringer, der vedrører fællesskabsretten, og på forberedelsen af tiltrædelsen.

Den gruppe, der bidrager specielt til gennemførelsen af de næstvigtigste prioriteter, består af infrastrukturinvesteringer i landdistrikter og diversificering af økonomiske aktiviteter med vægt på investeringer i lokal infrastruktur, kommunikationsnetværk og jobskabelse.

Hvad angår infrastrukturinvesteringerne i landdistrikterne, vedrører de vigtigste aktiviteter investeringer i lokale vejnet, vandforsyning og spildevandsrensning afhængigt af situationen i de respektive landdistrikter og målsætningerne.

Hvad angår investeringerne i diversificeringen af økonomiske aktiviteter, vedrører de vigtigste aktiviteter investeringer i forbedring og udvikling af turistfaciliteter i landdistrikter, små og mellemstore fødevareforarbejdningsvirksomheder og lokale servicevirksomheder.

² I Slovenien er sådanne foranstaltninger allerede blevet gennemført som led i en fremskyndet national plan.

³ Sådanne foranstaltninger skal indgå obligatorisk i udviklingsplanen for landdistrikterne efter tiltrædelsen.

Hvad landbrugsmiljøforanstaltningerne angår, er der sket varierende fremskridt med forberedelsen af gennemførelsen af denne foranstaltning alt efter, om modtagerlandene har lagt vægt på at forbedre effektiviteten af gennemførelsen af allerede godkendte foranstaltninger med henblik på en øget absorbering af midler, eller de har koncentreret sig om forberedelsen af de landbrugsmiljøforanstaltninger, der skal gennemføres efter tiltrædelsen. Der blev den 19. februar 2003 og den 14. august 2003 truffet kommissionsbeslutninger for henholdsvis Tjekkiet og Slovakiet vedrørende forvaltningen af støtten til landbrugsmiljøforanstaltninger. Tjekkiet havde ved udgangen af 2003 indgået forpligtelser vedrørende 36 projekter til i alt 524 380 EUR af SAPARD-midlerne. Den første betaling til Tjekkiet i januar 2004 var på 124 756 EUR.

2.2 Overvågning af programgennemførelsen

I 2003 blev der afholdt 19 møder i overvågningsudvalgene. De vigtigste diskussionsemner og beslutninger vedrørte følgende: a) overvågning af gennemførelsen af SAPARD-programmer ved anvendelse af forud aftalte overvågningsindikatorer, b) godkendelse af de ændringer, der skal indføres i SAPARD-programmerne, c) gennemgang af midtvejsevalueringsrapporterne og d) godkendelse af de årlige rapporter om gennemførelsen, inden de forelægges for Kommissionen.

Overvågning af forpligtelser

De enkelte lande har hver måned givet meddelelse om SAPARD-kontorets forpligtelser over for de endelige modtagere. Denne information har vist sig nyttig som sammenligningsgrundlag, som middel til at få et tidligt varsel om manglende fremskridt og for at undgå risikoen for annullering af uudnyttede bevillinger. Dette har gjort det muligt for Kommissionen at behandle sådanne spørgsmål på et tidligt stadium ved at rådgive landene om, hvorledes de bedst sikrer en mere effektiv gennemførelse.

Programændringer

I 2003 blev ni SAPARD-programmer ændret ved 12 kommissionsbeslutninger. Ændringerne tog hensyn til resultaterne af den praktiske gennemførelse og tog højde for yderligere foranstaltninger med henblik på overdragelsen af forvaltningen (bilag D, tabel I).

Midtvejsevaluering

Ved udgangen af 2003 havde alle modtagerlandene, bortset fra Rumænien, forelagt deres midtvejsevalueringsrapporter⁴. Kommissionen overvejer, hvilke virkninger denne evaluering skal have for den globale evaluering af programmet.

Vindue for kredit i landdistrikter

Som følge af de vanskeligheder, som landbrugerne og erhvervslivet i landdistrikterne har med at få adgang til passende kreditfaciliteter til medfinansiering af deres projekter, har Kommissionen vedtaget en beslutning vedrørende finansieringen af PHARE-initiativets facilitet for små og mellemstore virksomheder for 2003. Et nyt træk ved denne facilitet er oprettelsen af et undervindue for landdistrikter med henblik på at styrke den finansielle sektors kapacitet til at yde landbrugerne og erhvervslivet i landdistrikterne finansielle tjenesteydelser,

⁴ Rumænien forelagde sin rapport den 17. maj 2004.

hvilket vil øge lånemulighederne for landbrugerne og små og mellemstore virksomheder i landdistrikterne, når foranstaltningen gennemføres.

2.3 Ændringer i de juridiske rammer

Forordning (EF) nr. 696/2003 har forhøjet lofterne over støtteintensiteten under SAPARD i tilfælde af exceptionelle naturkatastrofer⁵.

Forordning (EF) nr. 188/2003⁶ har fastsat detaljerede regler for tilfælde af usædvanligt store naturkatastrofer og indført nye frister for annullering af bevillinger, hvorved det sikres, at modtagerlandene behandles ens som følge af tidsfristens forlængelse. Tildelingerne for 2000 og 2001 blev forlænget til henholdsvis 2004 og 2005. Tildelingerne for 2002 og 2003 er blevet forlænget til 2006.

Disse ændringer blev beskrevet i 2002-rapporten.

2.4 Den årlige finansieringsaftale for 2003

Den årlige finansieringsaftale for 2003 blev forelagt først i 2003 for at stille bevillinger til rådighed for modtagerlandene på et så tidligt tidspunkt som muligt. Den ændrer endvidere den foregående årlige finansieringsaftale og flerårige finansieringsaftale, dækker Fællesskabets bidrag under 2003-budget (560 mio. EUR), justerer bestemmelserne vedrørende indgivelsen af ansøgninger om betalinger fra Kommissionen, afpasser reglerne for offentlige indkøb efter dem, der er fastsat i finansforordning (EF) nr. 1605/2002⁷, og præciserer, at reglerne for offentlige indkøb skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og ikke give anledning til interessekonflikter. Endvidere præciseres definitionen af uregelmæssigheder, svig og betingelserne for medfinansiering af generalomkostninger⁸ for et givet projekt.

Der blev stillet yderligere midler på i alt 3,9 mio. EUR til rådighed for modtagerlandene i 2004 ved ændring af den årlige finansieringsaftale for 2003 (bilag C, tabel I).

2.5 Budgetgennemførelsen i 2003 – Finansielle og budgetmæssige spørgsmål

For de disponible budgetbevillinger og den finansielle gennemførelse i 2003 henvises til bilag C, tabel II.

2.5.1 Forpligtelsesbevillinger

Tildelingerne under SAPARD-budgettet til forpligtelser på budgettet for 2003 var sat til 564 mio. EUR, heraf 560 mio. EUR til kontoen for programmer, B7-010, og 4 mio. EUR til kontoen for administrativ forvaltning, B7-010A.

Den 23. december 2003 blev 3,9 mio. EUR, som Kommissionen ikke havde brugt til administrative formål under artikel 7, stk. 4, i SAPARD-forordningen (konto B7-010A), stillet

⁵ EUT L 99 af 17.4.2003, s. 24.

⁶ EUT L 27 af 1.2.2003, s. 14.

⁷ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1).

⁸ Generalomkostningerne for et givet projekt omfatter honorarer til arkitekter, ingeniører og konsulenter samt udgifter til juridisk bistand, feasibility-undersøgelser med henblik på forberedelse og/eller gennemførelse af projektet og udgifter til erhvervelse af patenter og licenser i direkte tilknytning til det pågældende projekt.

til rådighed for programkonto B7-010 og fremført til 2004. Der blev ikke fremført bevillinger fra 2002, og ingen bevillinger bortfaldt i 2003.

2.5.2 Betalingsbevillinger

Bevillingerne til betalinger var sat til 428,9 mio. EUR for budgetkonto B7-010 (efter en samlet overførsel på 10 mio. EUR) og 4 mio. EUR (hvoraf 3,9 mio. EUR blev fremført til 2004) for konto B7-010A.

Der blev ikke fremført bevillinger fra 2002. 169,4 mio. EUR af betalingsbevillingerne blev ikke brugt i 2003 og bortfaldt. Hovedårsagen hertil var, at Rumænien, for hvilket der blev truffet beslutning om forvaltningsoverdragelse i juli 2002, ikke anmodede om refusion af udgifter, som det havde pådraget sig, og som kunne debiteres budgettet for 2003, og at der var en lavere udnyttelse af midlerne i Polen end forudset, især i årets første halvdel. Disse landes andel af de samlede bevillinger er på ca. 61 %.

Betalingerne til administrativ støtte på i alt 82 900 EUR gik til tre seminarer. De samlede betalinger til programmerne i 2003 androg 263 378 761 EUR.

Anden rate af acontobetalingerne kom i 2003 til udbetaling til fire lande (bilag C, tabel III).

Der blev foretaget betalinger til refusion af faktiske udgifter som forelagt i udgiftsanmeldelser og betalingsanmodninger som angivet i bilag C, tabel III. For Polen og Slovakiet var det første gang, der blev foretaget en betaling, som ikke var en acontobetaling.

Endvidere blev de første betalingsanmodninger modtaget fra Ungarn (i juli og oktober på 0,3 mio. EUR) og Rumænien (i november 2003 på 0,5 mio. EUR). Disse fordringer var fortsat udestående ultimo 2003 som følge af mangel på den nødvendige dokumentation.

De samlede forpligtelser til fordel for modtagerlandene, der var indgået ved udgangen af 2003, androg 2 183 mia. EUR, som omfattede den årlige finansieringsaftale for 2000–2003.

Kommissionens betalinger til modtagerlandene fra programmets start var ved udgangen af 2003 på 417,6 mio. EUR, heraf udgjorde 207,6 mio. EUR acontobetalinger og 210 mio. EUR refusioner baseret på udgiftsanmeldelser (bilag C, tabel IV).

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

3.1 Ajourføring af støtteforvaltningens overdragelse

Ved udgangen af 2002 var alle modtagerlande i stand til at gennemføre nogle af foranstaltningerne under SAPARD. I 2003 koncentrerede Kommissionens tjenestegrene sig om den såkaldte ”anden bølge” af overdragelse af støtteforvaltningen, som omfattede de resterende foranstaltninger eller en del af disse.

Der blev vedtaget beslutninger for seks lande (bilag D, tabel II). Ved udgangen af 2003 udgjorde foranstaltninger, som var omfattet af en beslutning om overdragelse af støtteforvaltningen, i otte lande mere end 90 % af tildelingen til SAPARD.

De udførte overdragelsesrevisioner tog også sigte på at forberede de resterende beslutninger, som blev vedtaget i 2004 vedrørende Estland, Ungarn og Slovenien.

Efter den første bølge af overdragelsen af støtteforvaltningen blev der foretaget en overvågning af de eksisterende systemer gennem kontroller på stedet i Ungarn, Polen og

Rumænien. De pågældende myndigheder har modtaget henstillinger med henblik på forbedringer.

3.2 Beslutning om regnskabsafslutning

Alle lande, bortset fra Ungarn og Rumænien, har anmeldt udgifter for 2002.

Kommissionens tjenestegrene har foretaget deres egne revisioner af de fremlagte oplysninger inden regnskabsafslutningen. Der blev afholdt forskellige kontrolbesøg i SAPARD-kontorer, nationale fonde og attesterende organer i alle lande, undtagen Rumænien, hvor der blev udført en skrivebordskontrol.

Ved Kommissionens beslutning af 31. oktober 2003 afsluttedes 2002-regnskaberne for alle modtagerlandene. Denne beslutning foregriber ikke senere beslutninger, der tager sigte på at udelukke udgifter, der endnu ikke er afholdt i overensstemmelse med den flerårige finansieringsaftale.

3.3 Beslutning om forskriftsmæssig regnskabsafslutning

Der blev indledt en konformitetskontrol i september, og ved årets udgang var der gennemført fem revisioner. De godkendte kontorer og lokale organer, som var ansvarlige for forvaltningen og kontrollen af de SAPARD-foranstaltninger, der blev gennemført i Bulgarien, Estland, Litauen, Letland og Slovenien, blev underkastet en generel kontrol for så vidt angår de implementerede procedurer. Der blev også 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: a) princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder navnlig tilbageholdenhed og omkostningseffektivitet, b) dobbeltfinansiering eller overlappende finansiering, c) udgifter der ikke er berettiget til EF-medfinansiering under SAPARD, d) støttekriterierne i landdistriktsudviklingsprogrammerne for de enkelte foranstaltninger, e) omfanget og kvaliteten af kontrollen, f) ændringer i det personale, der kan betragtes som "nøglepersoner", g) offentlige indkøb og h) særlige påstande.

De svagheder, der blev påvist, blev meddelt de pågældende myndigheder i form af et brev med bemærkninger. Anvendelsen af mulige finansielle korrektioner af de berørte udgifter vil blive evalueret som afslutning på den igangværende undersøgelse.

3.4 Risikoen for frigørelse af forpligtelser blev ikke konkretiseret

De nye frister for bortfald af bevillinger anvendes fra udgangen af 2004. Den seneste udvikling tyder på, at der ikke vil ske bortfald.

3.5 Revisionsrettens arbejde

Revisionsretten har også gennem 2003 nøje overvåget SAPARD-gennemførelsen. Den vigtigste bemærkning i årsberetningen for 2002 gik ud på, at gennemførelsen var langsom, hvilket medførte uudnyttede betalingsbevillinger, som bortfaldt. I 2003 påbegyndte Revisionsretten også udarbejdelsen af en særlig SAPARD-beretning, der blev forelagt Kommissionen den 19. februar 2004.

3.6 Information om OLAF's aktiviteter vedrørende modtagerlandenes meddelelser om SAPARD-uregelmæssigheder

I 2003 modtog alle modtagerlandene, undtagen Rumænien og Ungarn, betalinger fra Kommissionen med pligt til at rapportere enhver uregelmæssighed. OLAF blev gjort opmærksom på 14 tilfælde af uregelmæssigheder. En rettidig fremsendelse af oplysninger i Estland forhindrede en uregelmæssighed med en klar interessekonflikt. Erfaringerne viser, at hovedparten af uregelmæssighederne opstår som følge af ukorrekt anvendelse af lovgivningen om offentlige kontrakter eller som følge af forkert dokumentation.

OLAF har i samarbejde med de modtagerlande, der har fået meddelelse herom, indledt forskellige undersøgelser.

4. SEMINARER

Der blev i maj i Pardubice, Tjekkiet, afholdt et seminar om udvikling og fremme af lokale initiativer i modtagerlandene. Det udgjorde et forum for udveksling af synspunkter vedrørende gennemførelsen af SAPARD, navnlig det arbejde, som de ikke-statslige organisationer medvirker i. Medlemsstaterne og modtagerlandene udvekslede synspunkter om de lokale partners muligheder for at medvirke til et effektivt partnerskab på lokalt plan og med centralregeringerne med henblik på at støtte gennemførelsen af SAPARD.

Der blev afholdt en anden række af evaluerings-workshops for alle lande, undtagen Slovenien, med henblik på at bistå de enkelte modtagerlande med at administrere gennemførelsen af deres midtvejsevalueringer. Disse evaluerings-workshops gjorde det således muligt at styrke Kommissionens retningslinjer for udarbejdelsen af midtvejsevalueringsrapporter og sikre, at evalueringerne bliver udtømmende og rettidige. Der var også mulighed for at besvare evalueringseksperternes forespørgsler.

5. OVERGANGSFASEN EFTER TILTRÆDELSEN

Da 8 ud af 10 modtagerlande blev medlemmer af EU i maj 2004, har Kommissionen taget skridt til at lette overgangen fra SAPARD til de instrumenter med henblik på landdistriktsudvikling, der gælder efter tiltrædelsen, gennem:

- tilrettelæggelsen af et seminar i marts 2003 om "instrumenterne til landdistriktsudvikling efter tiltrædelsen", hvor retningslinjerne for overgangen fra SAPARD til disse instrumenter blev præsenteret
- forberedelsen af retsgrundlaget på basis af tiltrædelsesaktens artikel 32, stk. 5, og artikel 33, stk. 5, som hovedsagelig drejer sig om:
 - regler, der skal lette overgangen fra SAPARD-instrumentet til de programmeringsinstrumenter, der er til rådighed i medlemsstaterne. Disse regler fastlægger, hvornår de nye medlemsstater skal ophøre med at indgå kontrakter under SAPARD, samt den måde, hvorpå SAPARD-projekter skal behandles, når midlerne er utilstrækkelige
 - regler for den fortsatte anvendelse af årlige finansieringsaftaler og flerårige finansieringsaftaler i de nye medlemsstater indtil SAPARD-programmernes afslutning, herunder visse påkrævede tilpasninger af disse aftaler under hensyn til de pågældende landes nye status.

Kommissionen traf ovennævnte dispositioner i 2004.