



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2006
COM(2006) 780 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 2005

{SEC(2006) 1628}

1. INLEIDING

Sinds 2000 heeft de EU haar pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling in de tien kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa verhoogd door een speciaal toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling (Sapard) in te stellen. Voor de tenuitvoerlegging van dit programma werd een unieke aanpak gekozen: door middel van volledig "gedecentraliseerd beheer" namen de nationale autoriteiten in de kandidaat-lidstaten de gehele verantwoordelijkheid op zich, waardoor de verwezenlijking van Sapard mogelijk werd. Het programma heeft tot doel talrijke kleinschalige plattelandsontwikkelingsprojecten ten uitvoer te leggen en structuren op te zetten zodat de begunstigde landen vanaf hun toetreding het acquis communautaire kunnen toepassen. Voor nadere informatie over de systemen voor de tenuitvoerlegging en het beheer van Sapard wordt verwezen naar het jaarverslag 2000.

2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE TENUITVOERLEGGING¹

Tussen 2000 en 2005 is aan de begunstigde landen in totaal 2 663,9 miljoen euro toegewezen voor verbeteringen in hun plattelandsgebieden en in hun landbouwsector. Daarvan was 1 334,2 miljoen euro bestemd voor de 8 nieuwe lidstaten die voor Sapard-steun in aanmerking komen², en 1 329,7 miljoen euro voor Bulgarije en Roemenië. In deze periode hebben de begunstigden effectief 1 803,0 miljoen euro³ ontvangen, wat overeenkomt met 94,4 % van alle beschikbare kredieten uit hoofde van de jaarlijkse financieringsovereenkomsten voor 2000–2003 wat de nieuwe lidstaten betreft, en met 40,9 % van de jaarlijkse financieringsovereenkomsten voor 2000–2005 voor Bulgarije en Roemenië.

In 2005 heeft de Europese Commissie 250,3 miljoen euro vastgelegd voor Bulgarije en Roemenië en aan alle begunstigde landen samen een totaal bedrag van 811,9 miljoen euro betaald, waarvan 557,5 miljoen euro aan de nieuwe lidstaten en 254,4 miljoen euro aan Bulgarije en Roemenië. De in 2005 verrichte betalingen vertegenwoordigen 82 % van de betalingen verricht tussen 2000 en 2004. Dit wijst erop dat de opname van de EU-middelen fors is toegenomen, wat hoofdzakelijk is toe te schrijven aan het feit dat met uitzondering van Letland en Hongarije alle nieuwe lidstaten de 95 %-drempel hebben bereikt, dat wil zeggen het punt waarop de Commissie geen vergoedingen meer betaalt totdat het eindsaldo kan worden betaald. Letland (94,6 %) en Hongarije (91,3 %) hebben deze drempel dicht benaderd.

In 2005 zijn in de nieuwe lidstaten nog altijd betalingen verricht voor contracten die in het kader van Sapard waren gesloten. Eind 2005 had alleen Tsjechië de Sapard-betalingen officieel beëindigd en de laatste betalingsaanvraag ingediend, zodat het programma in 2006 kon worden afgesloten.

In alle nieuwe lidstaten lagen de vastleggingen voor de begunstigden ruim over de 100 % die beschikbaar was uit hoofde van Sapard. Er werden kredieten vastgelegd voor meer dan 34 000 projecten, wat overeenstemt met een communautaire bijdrage van 1 492 miljoen euro.

Daardoor konden de nieuwe lidstaten een snel begin maken met de uitvoering van de posttoetredingsprogramma's voor plattelandsontwikkeling.

¹ Zie bijlage A.

² Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië.

³ Betalingen van voorschotten en vergoedingen.

Eind 2005 beliep het totale bedrag van overheidsmiddelen dat in het kader van Sapard was besteed, 2 334,9 miljoen euro⁴. De Sapard-investeringen zijn voor het merendeel inkomsten-genererende investeringen, die tot 50 % met overheidsmiddelen worden ondersteund. De totale directe impact van de Sapard-steun (totale subsidiabele kosten) vertegenwoordigt een bedrag van 4 287,1 miljoen euro aan investeringen en diensten. Bijgevolg heeft iedere euro die door de Gemeenschap in het kader van Sapard is verstrekt, geleid tot een totale investering van 2,4 euro.

3. EVALUATIE VAN DE VERWEZENLIJING VAN DE DOELSTELLINGEN⁵

Nu de tenuitvoerlegging van Sapard in de nieuwe lidstaten ten einde loopt, kan de algemene impact van de landenprogramma's worden geëvalueerd.

In dit verslag worden de resultaten van de tenuitvoerlegging getoetst aan de Sapard-doelstellingen. Er wordt nagegaan in hoeverre de investeringsmaatregelen voor landbouw-bedrijven en voor de levensmiddelenindustrie, die met name bijdragen tot het bereiken van de EU-normen, ten uitvoer zijn gelegd. Er wordt ook een evaluatie verricht van de twee andere investeringsmaatregelen, die betrekking hebben op de plattelandsinfrastructuur en de diversificatie van de economische bedrijvigheid, en vooral bijdragen tot duurzame economische ontwikkeling en tot het scheppen van werkgelegenheid in de plattelands-gebieden. Deze maatregelen zijn samen goed voor 93 % van de totale Sapard-toewijzing⁶.

Een horizontale analyse op basis van alle in de Sapard-programma's vastgestelde indicatoren zal worden verricht in het kader van de evaluatie achteraf van de programma's van de 8 nieuwe lidstaten.

Wat Bulgarije en Roemenië betreft, wordt in dit verslag nader ingegaan op de vooruitgang die in 2005 is geboekt.

3.1 Nieuwe lidstaten

Al tegen eind 2004 waren de 8 nieuwe lidstaten erin geslaagd om contractuele verplichtingen aan te gaan voor de besteding van de totale aan hen toegewezen EU-middelen en om een lijst van subsidiale projecten in het kader van de posttoetredingsprogramma's samen te stellen.

De investeringen in landbouwbedrijven en de levensmiddelenindustrie, die de belangrijkste sectoren zijn wat de overname van de acquis-normen betreft, vertegenwoordigen 53 % van de totale Sapard-toewijzing aan de nieuwe lidstaten. 24 % ging naar investeringen in landbouwbedrijven en 29 % naar investeringen in de levensmiddelenindustrie.

Wat de maatregel betreffende investeringen in landbouwbedrijven betreft, had 41 % van het totale bedrag waarvoor in de acht nieuwe lidstaten contractuele verplichtingen zijn aangegaan, betrekking op dierlijke productie en producten. De investeringen in de sectoren van de wijnbouw, fruitteelt en groenteteelt houden in grote mate verband met de aanpassing aan de acquis-normen. Deze sectoren vertegenwoordigen circa 10 % van de totale investeringen in het kader van deze maatregel.

⁴ Inclusief nationale medefinanciering en betalingen van de nieuwe lidstaten boven het plafond van 95 %.

⁵ De bijlagen B en C bevatten een horizontaal overzicht.

⁶ Bijlage C.1.

Het aandeel van de investeringen in de sector akkerbouw bedraagt 17 %. Ofschoon de akkerbouw in sommige landen een belangrijk aandeel heeft in de totale landbouwproductie, is het relatief hoge niveau van investeringen in deze sector ook deels het gevolg van economische moeilijkheden in de kostenintensieve sectoren dierlijke productie en producten, wat er, in combinatie met het gebrek aan kredietfinanciering voor het platteland, toe leidt dat er in de diersectoren minder middelen worden opgenomen en de akkerbouw bijgevolg een groter aandeel in de steun voor zijn rekening neemt. Dit was bijvoorbeeld het geval in de drie Baltische staten, waar het aandeel van de investeringen in de akkerbouw voor Letland 45 %, voor Litouwen 47 % en voor Estland 70 % bedroeg.

Wat de verwerking en afzet van levensmiddelen betreft, zijn de investeringen in de sectoren vleesproducten en melk en zuivelproducten – de twee belangrijkste uit het oogpunt van aanpassing aan de acquis-normen – goed voor een aandeel van respectievelijk 52 % en 21 %. Uit de toezichtgegevens blijkt dat de investeringen om aan de acquis-normen te voldoen, het leeuwendeel van de investeringen uitmaken. In Polen bijvoorbeeld, de grootste Sapard-begunstigde, bedroegen de investeringen met het oog op de aanpassing aan de sanitaire en veterinaire normen van de EU circa 87 % van alle investeringen in de vleessector en 72 % van de investeringen in de zuivelsector⁷.

Ook de investeringen in de eerste verwerking, verbetering van de kwaliteitscontrole en destructie waren in sommige lidstaten aanzienlijk. In Tsjechië bijvoorbeeld bedroegen de investeringen ter verbetering van de structuren voor de kwaliteitscontrole in verwerkings-bedrijven 23 miljoen euro, waarvan 99 % ging naar de invoering van HACCP-systemen in vlees- en zuivelinrichtingen.

Deze resultaten wijzen erop dat de investeringen in het kader van deze twee maatregelen hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de Sapard-doelstellingen.

De investeringen in de plattelandsinfrastructuur en de diversificatie van de economische bedrijvigheid vertegenwoordigen 40 % van de totale Sapard-toewijzing voor de nieuwe lidstaten. 31 % ging naar investeringen in de plattelandsinfrastructuur en 9 % naar investeringen in de diversificatie van de economische bedrijvigheid.

De investeringen in de plattelandsinfrastructuur omvatten hoofdzakelijk investeringen in afvalbeheer (39 %), watervoorziening (19 %) en lokale toegangswegen (35 %). Het relatief hoge niveau van de investeringen in de plattelandsinfrastructuur is met name toe te schrijven aan het hoge niveau ervan in Polen (47 %), terwijl de bedragen die in andere lidstaten voor deze maatregel werden bestemd, aanzienlijk lager waren.

Wat de diversificatie van de economische bedrijvigheid in plattlandsgebieden betreft, is hoofdzakelijk geïnvesteerd in het plattelandstoerisme (27 %), terwijl de investeringen in de ontwikkeling van basisdiensten goed waren voor 11 % van de aan deze maatregel toegewezen middelen in de nieuwe lidstaten.

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

⁷ Jaarverslag over de tenuitvoerlegging in Polen, 2005.

3.2 Bulgarije⁸

In 2005 heeft de EU in het kader van de financieringsovereenkomst 2005 75,1 miljoen euro voor Bulgarije vastgelegd. Hiermee kwam het totale bedrag van voor Bulgarije vastgelegde EU-middelen in het kader van de financieringsovereenkomsten 2000–2005 op 362,3 miljoen euro. Ook in 2005 verrichte de Commissie betalingen aan Bulgarije ten belope van 67,2 miljoen euro, waarmee het gecumuleerde bedrag van EU-betalingen voor de periode 2000–2005 op 31 december 2005 uitkwam op 158,2 miljoen euro (43 % van de beschikbare EU-middelen).

Tegen diezelfde datum had het Sapard-orgaan voor alle maatregelen samen (met uitzondering van agromilieuo- en irrigatiemaatregelen) 1 921 projecten goedgekeurd, wat overeenkomt met een EU-bijdrage van 286,5 miljoen euro (79 % van de financieringsovereenkomsten 2000–2005). Als gevolg van de tijdelijke bevrozing van projecten die in het kader van de zogenaamde "limited time procedure"⁹ waren goedgekeurd, zijn in 2005 evenwel slechts 1 721 projecten goedgekeurd, wat overeenstemt met een EU-bijdrage van 251,8 miljoen euro (70 % van de EU-toewijzing voor 2000–2005). De toepassing van deze procedure door het Sapard-orgaan heeft de uitvoering van het programma aanzienlijk vertraagd.

In 2005 zijn slechts 12 projecten goedgekeurd als gevolg van de volledige besteding van de middelen in het kader van de financieringsovereenkomsten 2000–2004 en de relatief late goedkeuring van de financieringsovereenkomst 2005. Dientengevolge werd de oproep tot het indienen van aanvragen voor alle maatregelen opgeschort, behalve voor "Beroepsopleiding", "Oprichting van producentenverenigingen", "Bosbouw", "Bebossing" en "Technische bijstand", waarvoor beperkte middelen beschikbaar waren gebleven.

Eind 2005 waren 1 378 projecten voltooid (waarvan 536 in de loop van 2005), wat overeenkomt met 72 % van de tot op die datum goedgekeurde projecten. De communautaire bijdrage in de vergoede steun bedroeg 159,1 miljoen euro, dat wil zeggen 54 % van het bedrag van de financieringsovereenkomsten 2000–2004.

De meeste middelen werden toegewezen aan "Investerings in landbouwbedrijven" en "Verwerking en afzet", die respectievelijk 32 % en 34 % van de beschikbare middelen kregen. De maatregel "Investerings in landbouwbedrijven", waarvoor niet minder dan 81 % van de middelen voor 1 324 projecten werd goedgekeurd, heeft het meeste succes gekend; 998 van deze projecten zijn inmiddels voltooid (waarvan 391 in 2005). Onder de tweede populairste maatregel "Verwerking en afzet" werden 238 projecten goedgekeurd (waarvan 55 in 2005), goed voor 59 % van alle beschikbare middelen. Bij de "Investerings in landbouwbedrijven" nemen de akkerbouw, fruitteelt en groenteteelt nog altijd een zeer groot deel voor hun rekening (77 %), wat tot op zekere hoogte door de aanzienlijke behoeften op het gebied van rationalisatie en mechanisatie wordt gerechtvaardigd en ten dele het gevolg is van economische moeilijkheden in de veeteeltsectoren en de zwakke kredietvoorziening voor het platteland. Bij de "Verwerking en afzet" vertegenwoordigen de investeringen in de verwerking en de afzet van vlees, vis, melk en zuivelproducten 53 % van alle goedgekeurde projecten.

⁸ Bijlage C.3.9 geeft een overzicht van de verdeling van de Sapard-middelen over de verschillende maatregelen voor Bulgarije.

⁹ De "limited time procedure", op grond waarvan projecten vóór de definitieve subsidiecontrole al tijdelijk werden goedgekeurd om de uitvoering ervan te versnellen, werd door het Sapard-orgaan sinds juli 2004 toegepast. Deze procedure werd evenwel op nationaal en communautair niveau betwist. Als gevolg hiervan werd de uitvoering van het Sapard-programma door een tijdelijke bevrozing van projecten uitgesteld totdat er een definitief besluit is genomen over de conformiteit van de procedure.

Er zijn ook meer contractuele verplichtingen aangegaan in het kader van de "Diversificatie van de economische bedrijvigheid", waarvoor 291 projecten zijn goedgekeurd, wat overeenkomt met 50 % van de beschikbare middelen voor de volledige duur van het programma. 190 projecten zijn inmiddels voltooid (waarvan 88 in 2005). De belangrijkste activiteiten in het kader van deze maatregel hebben betrekking op investeringen in het plattelandstoerisme (43 %) en in hout, houtbewerking en biobrandstoffen (33 %).

Voor de maatregelen "Plattelandsinfrastructuur" en "Dorpsvernieuwing" zijn contractuele verplichtingen aangegaan ten belope van respectievelijk 60 % en 50 % van de beschikbare middelen voor de periode 2000–2005, waarbij eind 2005 respectievelijk 17 en 30 projecten waren voltooid. Bij de "Plattelandsinfrastructuur" is 83 % van de middelen gebruikt voor de weginfrastructuur.

3.3 Roemenië¹⁰

In 2005 heeft de EU in het kader van de financieringsovereenkomst 2005 175,2 miljoen euro voor Roemenië vastgelegd. Hiermee kwam het totale bedrag van voor Roemenië vastgelegde EU-middelen in het kader van de financieringsovereenkomsten 2000–2005 op 967,4 miljoen euro. In 2005 verrichte de Commissie betalingen aan Roemenië ten belope van 187,2 miljoen euro, waarmee het gecumuleerde bedrag van EU-betalingen voor de periode 2000–2005 op 31 december 2005 uitkwam op 385,4 miljoen euro (39,8 % van de EU-middelen).

Eind 2005 had het Sapard-orgaan 1 928 projecten goedgekeurd, wat overeenkomt met 534,8 miljoen euro aan EU-kredieten (55 % van de Sapard-toewijzing voor 2000–2005). Gelet op het feit dat de Commissie uiterlijk eind 2006 een bedrag van 792,2 miljoen euro¹¹ aan Roemenië zou moeten betalen om te vermijden dat de kredieten ambtshalve worden geannuleerd en dat eind 2005 slechts 385,4 miljoen euro was uitbetaald, bestaat het gevaar dat Roemenië een aanzienlijk bedrag aan EU-middelen verliest als het tempo van de tenuitvoerlegging in 2006 niet fors stijgt.

De tenuitvoerlegging van Sapard is pas medio 2002 van start gegaan en kampte met grote moeilijkheden, voornamelijk als gevolg van een ontoereikende bestuurlijke capaciteit en een gebrek aan kredietmogelijkheden voor landbouwbedrijven of bedrijven op het platteland. Ook de overstromingen die het land in 2005 hebben getroffen, hebben de uitvoering van het programma bemoeilijkt.

Gelet op de omvang van de verwoestingen (geraamd op 1,6 miljard euro en 3,4 % van het bbp van 2003) die tussen april en september 2005 nagenoeg het gehele land hebben getroffen, was de Commissie bereid om een belangrijk bedrag over te hevelen naar de maatregel "Plattelandsinfrastructuur" ten behoeve van de wederopbouw in de getroffen gebieden. Zij besloot ook om gebruik te maken van de in de MAFA (meerjarenovereenkomst voor de financiering) opgenomen bepalingen betreffende natuurrampen, op grond waarvan voor sommige maatregelen een hoger EU-medefinancieringspercentage (85 % in plaats van 75 %) en een hoger overheidssteunpercentage (75 % in plaats van 50 % voor particuliere begunstigden) mag worden gehanteerd. Daarnaast werd een nieuwe submaatregel voor investeringen ter voorkoming van overstromingen ingesteld.

¹⁰ Bijlage C.3.10 geeft een overzicht van de verdeling van de Sapard-middelen over de verschillende maatregelen voor Roemenië.

¹¹ De termijn voor het ambtshalve annuleren van kredieten is bij Verordening (EG) nr. 1052/2006 van 11 juli 2006 voor de financieringsovereenkomsten 2004 en 2005 met een jaar verlengd (PB L 183 van 12.7.2006, blz. 3).

Algemeen wordt het programma gekenmerkt door een sterke nadruk op de wederopbouw van de plattelandsinfrastructuur, terwijl voor de acquis-gerelateerde maatregelen pas recent in grotere mate middelen worden aangesproken. Een van de hoofddoelstellingen van het programma, namelijk Roemenië helpen aan de vereisten van het acquis communautaire te voldoen, werd derhalve nog niet verwezenlijkt.

Het grootste deel van de EU-middelen is toegewezen aan de maatregel "Plattelandsinfrastructuur". In 2005 zijn evenwel geen contractuele verplichtingen voor nieuwe projecten aangegaan, omdat al in 2004 voor 100 % van de middelen contracten waren gesloten (49 % voor weginfrastructuur, 35 % voor drinkwatervoorziening en 16 % voor rioolstelsels). In dit kader zijn beschuldigingen geuit in verband met de lage kwaliteit van de projecten en onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedures. Roemenië heeft zich ingespannen om de controle op de tenuitvoerlegging aan te scherpen en tot dusver heeft geen van de beweerde onregelmatigheden tot financiële correcties geleid. Bovendien hebben vele van de voltooide projecten ernstige schade opgelopen tijdens de overstromingen van 2005.

Bij de opname van de middelen voor de acquis-gerelateerde maatregel "Verwerking en afzet", waaraan het tweede grootste deel van de middelen is toegewezen, doen zich serieuze problemen voor. Voor de periode 2000–2005 zijn slechts voor 54 % van de beschikbare middelen contractuele verplichtingen aangegaan. Van het voor deze maatregel toegewezen bedrag ging 52 % naar de sector vleesproducten en 19 % naar de zuivelsector.

De maatregel "Investerings in landbouwbedrijven" komt naar belangrijkheid op de derde plaats. Er zijn voor deze maatregel evenwel voor slechts 28 % van de beschikbare middelen contractuele verplichtingen aangegaan (59 % voor gewassenteelt, 20 % voor melk en 12 % voor vlees). In de aanloop naar de toetreding gaat de aandacht naar een sterkere tenuitvoerlegging in de veeteeltsectoren.

Voor de maatregel "Diversificatie van de economische bedrijvigheid" waren eind 2005 voor slechts 23 % van de voor de periode 2000–2005 toegewezen middelen contractuele verplichtingen aangegaan. 86 % hiervan had betrekking op het plattelandstoerisme.

4. TENUITVOERLEGGING EN BEHEER VAN HET PROGRAMMA

4.1 Toezicht op de tenuitvoerlegging van het programma

Ook in 2005 heeft de Commissie bij de exploitatie van de toezicht- en evaluatiesystemen nauw samengewerkt met de begunstigden. Naast het lopende toezicht waren de 14 vergaderingen van het toezichtcomité in 2005 gewijd aan programmawijzigingen. In 2005 heeft Commissie 11 besluiten aangenomen (8 met betrekking tot de nieuwe lidstaten en 3 met betrekking tot Bulgarije en Roemenië – zie bijlage D) waarin de Sapard-programma's van alle landen met uitzondering van Polen werden gewijzigd.

Bij de nieuwe lidstaten, die in 2004 geen contractuele verplichtingen voor projecten meer aangingen, hadden de wijzigingen hoofdzakelijk betrekking op de voorbereidingen voor de betaling van het eindsaldo.

Het hoofddoel van de wijzigingen met betrekking tot Bulgarije en Roemenië bestond erin de programma's beter te richten op de toetreding en de opnamecapaciteit te verbeteren. Ook werd een programmawijziging goedgekeurd zodat bijzondere bepalingen konden worden toegepast in verband met natuurrampen en middelen konden worden herschikt ten behoeve van de wederopbouw van de infrastructuur die door de overstromingen in Roemenië was beschadigd.

4.2 Bijwerking van de tussentijdse evaluaties

Overeenkomstig de MAFA dienen de tussentijdse evaluaties te worden bijgewerkt waar en wanneer dit nodig is. Op basis van deze bepaling is besloten een dergelijke bijwerking te verrichten voor Bulgarije en Roemenië tegen 31 december 2005. Aangezien geen van beide landen de evaluatie tegen die datum had ingediend, zullen de verslagen in 2006 door de Commissie worden herzien.

4.3 Kredietvoorzieningen voor het platteland

De financieringsfaciliteit voor het midden- en kleinbedrijf van Phare combineert middelen van de EBWO en de CEB/KfW met Phare-subsidies om financiële intermediairs in de kandidaat-lidstaten ertoe aan te zetten:

- hun financieringsaanbod uit te breiden tot midden- en kleinbedrijven, inclusief landbouwbedrijven en bedrijven op het platteland,
- hun capaciteit om de daarmee samenhangende risico's te beoordelen en te volgen, te versterken, en
- hun risicopositie onder controle te houden.

Het plattelandskrediet heeft tot doel de financiële sector meer capaciteit te laten ontwikkelen om landbouwers en bedrijven op het platteland een betere toegang tot kredietmogelijkheden te bieden.

Eind 2005 had de EBWO 6 projecten voor plattelandskrediet ondertekend met financiële intermediairs in Bulgarije, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië voor een totaalbedrag van 47 miljoen euro aan kredietlijnen en 6,6 miljoen euro aan EU-bijdragen. De CEB/KfW heeft 2 projecten ondertekend met financiële intermediairs in Slowakije (5 miljoen euro) en Roemenië (30 miljoen euro) voor een totaal bedrag van 3,5 miljoen euro aan EU-bijdragen.

4.4 Kroatië

Het programma van Kroatië is op 8 februari 2006 door de Commissie goedgekeurd. De financiële toewijzing van 25 miljoen euro voor 2006 is bestemd voor 3 prioriteiten die met behulp van 4 maatregelen ten uitvoer zullen worden gelegd: 20 % van de EU-middelen zal worden toegewezen aan "investeringen in landbouwbedrijven", 39 % aan de verbetering van de "verwerking en afzet van landbouw- en visserijproducten", 40 % aan de verbetering van de "plattelandsinfrastructuur" en de resterende 1 % aan technische bijstand.

De MAFA van Kroatië is op 6 december 2005 goedgekeurd en op 29 december 2005 ondertekend. In de MAFA zijn de communautaire beheers- en controlevoorschriften voor Sapard vastgelegd.

Aangezien de volledige verantwoordelijkheid voor het beheer van Sapard bij het begunstigde land berust, moet Kroatië een Sapard-orgaan opzetten en erkennen, waaraan de Commissie vervolgens het beheer van de steun zal overdragen.

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

5.1 Stand van zaken in verband met de overdracht van het beheer van de steun en controlebezoeken¹²

In 2005 is in Roemenië slechts één overdrachtsaudit uitgevoerd die betrekking had op vier maatregelen. De Commissie heeft dat jaar niet tot overdracht besloten, omdat de Roemeense autoriteiten nog een aantal Sapard-procedures dienden te wijzigen en te vervolledigen om aan de MAFA-vereisten te voldoen.

Daarnaast zijn in de kandidaat-lidstaten Kroatië en Turkije verschillende auditbezoeken verricht om gegevens te verzamelen. Bij Kroatië was het doel na te gaan welke vorderingen er waren geboekt met de erkenning van het Nationaal Fonds en het Sapard-orgaan, terwijl het bij Turkije de bedoeling was het erkenningsproces in gang te zetten in het kader van het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun (Ipa) dat vanaf januari 2007 beschikbaar komt, en advies en informatie te verstrekken over de daarmee samenhangende taken en verantwoordelijkheden.

5.2 Beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen

Bij Beschikking C(2005) 3656 van 30 september 2005 heeft de Commissie de jaarrekeningen over 2004 van 10 landen (Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië) goedgekeurd.

De Commissiebeschikking van 28 september 2004 gold niet voor de jaarrekeningen van Bulgarije, Roemenië en Polen over het begrotingsjaar 2003. Daarom is in 2005 in Roemenië en Polen een audit met het oog op de accountantsverklaring verricht en is Bulgarije om aanvullende informatie verzocht. De Commissiebeschikkingen met betrekking tot deze drie landen zullen in 2006 worden genomen.

5.3 Conformiteitsbeschikking

De in september 2003 begonnen overeenstemmingsaudit is voortgezet in 2004 en 2005. In 2005 zijn 5 bezoeken in verband met conformiteitscontrole verricht. In Tsjechië, Hongarije, Litouwen en Polen waren de audits gericht op de tenuitvoerlegging van corrigerende maatregelen om gevolg te geven aan de aanbevelingen die tijdens de eerste bezoeken in 2003 en 2004 waren gedaan. In Roemenië is een tweede audit verricht om de in 2005 gedeclareerde uitgaven te verifiëren en een algemene controle uit te voeren van de procedures die voor een nieuwe maatregel waren ingevoerd.

Bij deze audits zijn steekproeven uit de betalingsdossiers onderzocht en enkele eind-begunstigden ter plaatse gecontroleerd. De geconstateerde tekortkomingen werden aan de betrokken autoriteiten meegedeeld. Overeenkomstig de bepalingen van de MAFA zal aan het eind van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen in het licht van dit conformiteitsonderzoek worden bekeken of er financiële correcties moeten worden toegepast op de verrichte uitgaven.

¹² Zie bijlage E.

Op 6 oktober 2005 is conformiteitsbeschikking C(2005) 3702 aangenomen waarbij bepaalde uitgaven van Bulgarije in het kader van Sapard werden uitgesloten van communautaire financiering, omdat er bij twee projecten sprake was van onaanvaardbare belangenconflicten tussen de begunstigden en hun consultants en, in één geval, omdat de regels voor niet-openbare aanbesteding in de communautaire wetgeving en de MAFA niet in acht waren genomen.

5.4 Werkzaamheden van de Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring voor 2004 heeft de Rekenkamer de werkwijze van de Commissie met betrekking tot de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging van Sapard onderzocht en met name gekeken naar de documentering van haar analyse van deze verslagen en naar de naleving van de MAFA-termijnen. De diensten van de Commissie hebben met de opmerkingen terdege rekening gehouden.

In het kader van haar jaarverslag over 2004 heeft de Rekenkamer ook audits verricht in Hongarije en Slovenië. De diensten van de Commissie hebben de auditverslagen en de antwoorden van de lidstaten onderzocht en voor sommige knelpunten een follow-up verricht tijdens de nationale audits in deze twee landen. Op grond hiervan is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er geen aanwijzingen zijn voor wijdverbreide tekortkomingen of systeemgebreken.

In haar conclusies voor het begrotingsjaar 2004 wees de Rekenkamer voor de pretoetredingsfondsen in het algemeen op de uiteenlopende risicograad op het niveau van de uitvoeringsorganen in de kandidaat-lidstaten. Voor Sapard in het bijzonder merkte de Rekenkamer op dat er bepaalde gebreken waren geconstateerd, zij het met geringe financiële gevolgen. Algemeen luidde de conclusie voor Sapard dat "de systemen de sleutelconcepten [bevatten]; de procedures waren goed gedocumenteerd en de systemen, zoals beschreven en erkend, functioneerden in de praktijk doorgaans goed. [...] Op basis van het verrichte auditwerk en behoudens [enkele] bevindingen herhaalt de Rekenkamer haar oordeel dat de toezicht- en controlesystemen van Sapard in de praktijk doorgaans goed werkten."

5.5 Onregelmatigheden

In 2005 werden 151 nieuwe gevallen van onregelmatigheden onder de aandacht van OLAF gebracht: 87 in Roemenië, 21 in Hongarije, 19 in Polen, 9 in Bulgarije, 4 in Letland, 3 in Estland en in Slovenië, 2 in Litouwen en in Tsjechië, en 1 in Slowakije. Het aantal meldingen uit de nieuwe lidstaten neemt duidelijk af, terwijl de meeste nieuwe gevallen die onder de aandacht van OLAF werden gebracht, betrekking hebben op de toetredingslanden, waar de Sapard-uitgaven zijn gestegen. Sommige landen, met name Roemenië, hebben onregelmatigheden gemeld die betrekking hadden op bedragen onder 4 000 euro, waardoor het aantal meldingen uit die landen verhoudingsgewijs hoog was.

Het merendeel van de gemelde onregelmatigheden had betrekking op de onjuiste toepassing van aanbestedingsregels, onregelmatigheden bij de boekhouding, bepaalde uitgaven die niet subsidiabel waren, en vervalste documenten. Onvoldoende personeel, een gebrek aan opleiding, een groot personeelsverloop en het streven om Sapard-middelen vast te leggen vóór het verstrijken van de uiterste termijn (die samenhangt met de toetreding), worden als risicofactoren beschouwd.

6. ONTWIKKELINGEN VOOR DE TOEKOMST

6.1 Instrument voor pretoetredingssteun (Ipa)

In 2005 heeft de Commissie de juridische basis gelegd om uitvoering te geven aan de hervorming van de buitenlandse hulp zoals voorgesteld in de financiële vooruitzichten 2007–2013¹³, wat heeft geresulteerd in de oprichting van een nieuw instrument (Ipa) ter vervanging van de 5 bestaande instrumenten Phare, Ispa, Sapard, Cards en de pretoetredingssteun voor Turkije. Ook werden de uitvoeringsvoorschriften voor Ipa, inclusief het onderdeel plattelandsontwikkeling (Ipard), opgesteld en de voorbereidende werkzaamheden voor de tenuitvoerlegging van Ipard in de desbetreffende kandidaat-lidstaten (Hongarije, Turkije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië) op gang gebracht.

6.2 Kroatië

Het tempo van de voorbereidende werkzaamheden voor Ipard, dat van toepassing wordt vanaf 2007, is in 2005 opgevoerd.

Het Ipard-programma zal op het Sapard-programma gebaseerd zijn en aanvullende maatregelen omvatten, zoals "Ontwikkeling en diversificatie van de economische bedrijvigheid op het platteland", "Landbouwproductiemethoden ten behoeve van milieubescherming en natuurbeheer" en een "Maatregel van het type Leader". Kroatië is voornemens de Commissie in 2006 een Ipard-plan ter goedkeuring voor te leggen.

6.3 Turkije

Tijdens 3 voorbereidende bezoeken aan Ankara in april, juli en december van 2005 hebben de Turkse autoriteiten hun voornemen bevestigd om zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in de eerste helft van 2008, van start te gaan met de uitvoering van een Ipard-programma voor Turkije, terwijl de Commissie advies heeft verstrekt in verband met de belangrijkste te nemen maatregelen.

Voor alle sectoren die in Ipard-programma's worden opgenomen, zal een gedetailleerde sectorale analyse met de hulp van onafhankelijke deskundigen moeten worden verricht. Op verzoek van de Turkse autoriteiten is de FAO in het najaar van 2005 begonnen met een onderzoek naar de zuivelsector, dat in 2006 moet worden afgerond.

Wat de kredietfinanciering voor het platteland betreft, heeft de Commissie de nadruk gelegd op het belang van goed functionerende financieringsfaciliteiten met het oog op de besteding van de Ipard-middelen.

6.4 Samenwerking met internationale organisaties

De Commissie heeft de samenwerking met de internationale financiële instellingen (IFI's) op het gebied van de pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling de afgelopen jaren verder versterkt. Dit heeft geleid tot een beter begrip van de wijze waarop Sapard en Ipard functioneren, en van de gebieden waarop de IFI's en de Commissie in dit verband kunnen samenwerken.

¹³ COM(2004) 101.

In Kroatië is een nauwe coördinatie en samenwerking met de Wereldbank op gang gekomen, kort nadat dit land de status van kandidaat-lidstaat had gekregen. De Wereldbank heeft voor Kroatië een cohesiefaciliteit voor het landbouwacquis opgezet (25,5 miljoen euro) om capaciteit op te bouwen in het Kroatische ministerie voor Landbouw, onder meer door steun te verlenen voor de oprichting van een Sapard-/Ipard-orgaan en de opstelling van Sapard-/Ipard-maatregelen.

In Turkije verleent de Wereldbank in het kader van het project voor de tenuitvoerlegging van de landbouwhervorming steun voor maatregelen van het type Ipard.

Tot slot heeft de Commissie nauwe contacten onderhouden met andere internationale donoren, zoals het UNDP en USAID, om de respectieve activiteiten voor plattelandontwikkeling beter te coördineren. De Commissie is ook lid van de East-Agri-groep, een netwerk van landbouw- en agribusinessorganisaties die actief zijn in Midden- en Oost-Europa onder coördinatie van de FAO.