

Yttrande från europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "förslag till rådets förordning om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken"

(KOM(2004) 489 slutlig – 2004/0164 CNS)

(2005/C 221/09)

Den 29 oktober 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var **Adalbert Kienle**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

Den 1 januari 2005 inleddes den genomgripande jordbruksreformen. Kärnan i reformen är det frikopplade jordbruksstödet och en starkare inriktning på att utveckla landsbygden. Det är regeringschefernas beslut från oktober 2002 som utgör den finansiella grunden för den gemensamma jordbrukspolitiken. I och med detta beslut fastställdes ett tak för jordbruksutgifterna inom den första pelaren. Detta utgiftstak får enligt beslutet inte överskrida nivån för år 2006 för EU-25 fram till år 2013. Detta beslut beträffande jordbruket godkänns i EU:s budgetplan för åren 2007–2013, som ligger till grund för hela EU:s finansiering. Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken och för landsbygdens utveckling (för EU-27) skall under år 2007 uppgå till 57,18 miljarder euro och öka med 1,1 procent fram till år 2013 (räknat i 2004 års prisnivå).

Det aktuella förslaget från kommissionen handlar trots titeln inte om varifrån medlen till den gemensamma jordbrukspolitiken skall tas och om hur de skall användas. Det handlar i stället om det budgetmässiga genomförandet av stödet till jordbruket och landsbygden.

2. Kommissionsförslagets innehåll

Kommissionens avsikt med det aktuella förslaget är att skapa en budgetmässig grund för den gemensamma jordbrukspolitiken och landsbygdens utveckling inom EU för åren 2007–2013. Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall regleras i en enda rättsakt. Förslaget hänger samman med utkastet till förordning om stöd till utveckling av landsbygden. Kommissionens mål är att förenkla och effektivisera arbetet. Detta skall ske genom ett strängare system för övervakning, utvärdering och rapportering.

2.1 Utformning av finansieringsfonderna

2.1.1 Hittills: Den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ)

Den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), som inrättats för att finansiera den gemensamma jord-

brukspolitiken, är uppdelad i en garantisektion och en utvecklingssektion. I garantisektionen hanteras den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (direktstöd, exportstöd och interventioner), vissa utgifter inom veterinär- och växtskyddsområdet samt åtgärder för information om och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom finansierar garantisektionen helt och hållet vissa åtgärder i fråga om landsbygden (miljöåtgärder inom jordbruket, kompensationsstillägg till eftersatta områden, beskogning, förtidspension) samt investeringar i områden som inte är mål 1-områden.

Utvecklingssektionen finansierar övriga investeringar i landsbygden – som inte täcks av EUGFJ (garanti) – det vill säga åtgärder inom mål 1-områden samt åtgärder inom gemenskapssinitiativet Leader +.

2.1.2 Principer för de framtida fonderna för den gemensamma jordbrukspolitiken

De nya fonderna skall vara uppbyggda på liknande sätt som EUGFJ. Fonderna skall förvaltas av en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen (artikel 41, fondkommitté). All verksamhet som finansieras av de nya fonderna måste följa förfarandena för räkenskapsavslut. Detta har hittills enbart gällt åtgärder inom garantisektionen. Hittills har kontrollen av åtgärder som finansierats av utvecklingssektionen skett inom ramen för de fleråriga stödprogrammen (enligt strukturfondsförordningen 1260/1999).

2.1.3 Den nya Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ)

EGFJ liknar den befintliga garantisektionen inom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och skall liksom denna bland annat finansiera åtgärder som rör intervention, exportstöd, direktstöd samt informations- och säljfrämjande åtgärder. EGFJ ansvarar inte längre för stödåtgärder för landsbygdens utveckling. Det är i stället Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som skall ansvara för detta.

2.1.4 Den nya Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Samtliga åtgärder för landsbygdsens utveckling skall i framtiden finansieras av den nya EJFLU-fonden, vilket förenklar finansieringen av den andra pelaren. Denna fond skall förfoga över de medel som tilldelats EUGFJ:s utvecklingssektion samt de medel inom EUGFJ:s garantisektion som avser landsbygdsutveckling. Med justeringsanslagen från den första pelaren, som är ett resultat av procentsatserna för minskning i förordning (EG) nr 1782/2003, artikel 10, skall budgetanslagen för landsbygdsens utveckling enligt Europeiska kommissionen uppgå till totalt 14,2 miljarder euro år 2013 (för EU-27, räknat i 2004 års prisnivå).

2.2 Genomförande av utbetalningar och kontroller

2.2.1 Utbetalningsställen

Enligt kommissionens förslag skall det även fortsättningsvis finnas utbetalningsställen som ansvarar för genomförandet och som inrättas av medlemsstaterna. De skall vara särskilda enheter eller institutioner i medlemsstaterna som har till uppgift att kontrollera att ansökningarna uppfyller villkoren, att registrera gjorda utbetalningar och att lägga fram de handlingar som krävs inför kommissionen.

2.2.2 Betalningssystem och åtaganden

EGFJ skall göra sina utbetalningar varje månad medan utbetalningarna från EJFLU skall ske kvartalsvis. Enligt förslaget till förordning skall EJFLU:s åtaganden ske genom fleråriga program som indelas i årliga delåtaganden. Regeln "n+2" gäller, liksom regeln att åtagandena automatiskt frigörs efter denna tidsperiod. Denna regel innebär att de medel som ställs till förfogande inom ramen för programmet måste vara utbetalda före utgången av det andra året efter det att medlen ställs till förfogande ("n" = det år medlen ställs till förfogande).

2.2.3 Information till kommissionen

Medlemsstaterna skall lämna över utgiftsdeklarationen och efter budgetårets slut årsräkenskaperna till kommissionen och attestera att de räkenskaper som överlämnas är fullständiga, exakta och sanningsenliga. Nytt är att chefen för det ansvariga utbetalande organet även skall avge en revisionsförklaring. När det gäller utgifter från EJFLU måste det utbetalande organet dessutom enligt kommissionens förslag upprätta separata årsräkenskaper för varje program.

2.2.4 Avslutande av räkenskaperna och ekonomisk rapport

Enligt utkastet till förordning skall kommissionen avsluta de utbetalande organens räkenskaper före den 30 april. I beslutet att avsluta räkenskaperna skall det fastslås att de överlämnade räkenskaperna är fullständiga, exakta och sanningsenliga. På

liknande sätt som hittills skall kommissionen uppge storleken på eventuella belopp som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering (granskning av förenlighet). En nyhet är att fristen för finansiella korrigeringar förlängs från 24 till 36 månader. Kommissionen skall senast den 1 september (tidigare gräns: 1 juli) varje år inför Europaparlamentet och rådet lägga fram en ekonomisk rapport över hur fonderna administreras.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Stödet måste vara acceptabelt och begripligt för allmänheten

Kommittén är medveten om att det finansiella stödet till den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en avsevärd andel av EU:s totala budget, även om det med tiden kommer att minska relativt sett. Därför är det absolut nödvändigt att stödet till jordbruket och till landsbygden är begripligt och acceptabelt för allmänheten. För att detta ska kunna ske måste följande villkor vara uppfyllda:

- De slutliga mottagarna skall få så stor del av utbetalningarna som möjligt.
- En effektiv kontroll skall förebygga missbruk.

3.2 Innovativa strategier för att förenkla genomförandet

Förslaget till förordning innehåller utan tvekan flera innovativa strategier för att förenkla och hantera budgeten. Det är riktigt och meningsfullt att inrätta två fonder som utnyttjas för tydligt åtskilda ändamål. Förordningen innebär en klar förenkling. Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall regleras i en enda rättslig grund. I stället för de hittillsvarande två kontrollsystemen införs ett enda. De olika finansiella förvaltningssystemen för åtgärder inriktade på landsbygdsens utveckling görs mer enhetliga. Det kommer dock att finnas ett andra finansiellt förvaltningssystem för EGFJ:s åtgärder. I förordningsförslaget om stöd till utveckling av landsbygden blir det ett i stället för fem system för programplanering samtidigt som antalet program minskas. Kommittén är positiv till dessa förenklingar som framför allt kommer att märkas i den centrala förvaltningen i Bryssel.

3.3 De slutliga mottagarna måste märka att det skett förenklingar

Förenklingarna måste dock märkas på alla nivåer. Både EU, medlemsländerna och slutmottagarna skall få nytta av dem. Därför är det särskilt viktigt att den förenklade byråkratin kommer jordbrukarna, som finns i andra änden av administrationskedjan, till godo. För närvarande belastas de europeiska jordbrukarna av omfattande administrativt arbete som ofta leder till förseningar när det gäller utbetalning av stöd. Ett extremfall var Sapard-programmet (föranslutningsstödet till jordbruket och landsbygdsens utveckling i de anslutande länderna) som nyligen kritiserades i EG-domstolen. Risken är dock liten att pengar som felaktigt utbetalats till jordbrukare inte kan återkrävas. Därför är det av yttersta vikt att de slutliga mottagarna får sitt stöd så snabbt och enkelt som möjligt.

3.4 Den administrativa belastningen kan minskas

Det eftersträlvade målet att förenkla administrationen uppfylls för kommissionens men inte i tillräcklig utsträckning för medlemslänternas räkning. Delar av förordningen motverkar till och med målet att förenkla och leder till ökad administration. EESK beklagar att de utbetalande organen genom de olika betalningssystemen och åtagandena även fortsättningsvis måste hantera två finansiella förvaltningssystem. Därför är det mycket viktigt att se till att dessa båda system är samordnade och att belastningen blir så liten som möjligt. Det krävs framför allt att förordningen om stöd till landsbygdsens utveckling anpassas i högre grad. Att ta fram ytterligare handlingar leder till ökad arbetsbörda för medlemsstaterna.

3.5 Medlemsstaterna skall få ökat stöd

För medlemsstaterna innebär det aktuella kommissionsförslaget ett ökat finansiellt medansvar på grund av den förlängda tidsperioden för debiterade utgifter, den kortare tidsfristen och kommissionens möjlighet att återkräva utbetalade medel. Kommittén är i huvudsak positiv till att regeln om att återkräva utbetalade medel leder till att det inte enbart är EU som har ansvar för utbetalade stöd utan att även medlemsländerna delar detta ansvar. För att det skall finnas insyn i hur medlen används och för att de skall användas effektivt, måste felaktigt utbetalda medel kunna återkrävas även efter längre tid. Med tanke på många medlemsstaters kritik mot ökat medansvar kommer EESK noga att ge akt på att dessa medlemsstater inte förlorar intresset för programmen (vilket skulle missgynna de potentiella slutmottagarna). Också genom de skärpta reglerna för tidsgränser vid utbetalningar (överskridande av frist) eftersträvas mer disciplin för medlemsstaternas sida. Kommittén är positiv till att utbetalningarna begränsas, men anser att en sådan snäv tidsmässig begränsning är överdriven och uppmanar därför kommissionen att än en gång tänka över de planerade tidsfristerna.

3.6 Indirekt stöd bör förbli undantag

Kommittén är oroad över att utvidgningen av det tekniska stödet leder till att medel tas från fondernas egentliga ändamål, dvs. att främja jordbrukets och landsbygdsens utveckling. Sådana "indirekta stöd" som syftar till att stödja institutioner och strukturer som skall genomföra det faktiska stödet får inte ta överhand, utan får endast förekomma i de fall då de verkligen behövs. Kommittén är särskilt kritisk till att ge gemenskapsstöd för att bygga upp eller bygga ut medlemslänternas förvaltnings- och revisionsstrukturer, eftersom detta otvivelaktigt är medlemslänternas skyldighet. EESK föreslår att en sådan utvidgning av det tekniska stödet endast får förekomma i ett fåtal undantagsfall och under en begränsad tid. Kommittén efterlyser i dessa fall rapportering genom kommissionen, så att detta stöd kan kontrolleras ordentligt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Benämning av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

Den nya europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) har i den tyska språkversionen ett annat namn i förordningen om stöd till landsbygdsutveckling. I stället för att använda olika beteckningar bör man finna en enhetlig beteckning för fonderna i förordningstexterna.

4.2 Administrativa insatser

4.2.1 Utvidgning av attesteringsförfarandet (artikel 7)

Den administrativa insatsen ökar genom att det attesterande organet numera även skall ansvara för attestering av övervakningssystemen (artikel 7). Hittills har det attesterande organet kontrollerat att de till kommissionen överlämnade årsredovisningarna är fullständiga, exakta och sanningsenliga. Nu måste det attesterande organet vara ansvarigt för "attestering av det förvaltningssystem, den övervakning och den kontroll som utförs av de utbetalande organen samt de utbetalande organens årsräkenskaper". EESK frågar sig varför denna attestering är nödvändig. Målsättningen borde vara att låta samtliga attesterande organ koncentrera sig på attestering av de utbetalande organens betalda utgifter.

4.2.2 Utformning av årsredovisningar (artikel 8)

Det måste upprättas årsräkenskaper för utbetalningarna från den nya jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), men finansieringssystemet (åtaganden, förhandsfinansiering, mellanliggande betalningar och slutbetalningar) är utformat för hela den tid programmet löper. EESK befarar att de utbetalande organen måste ange sina utgifter både i årsräkenskaperna och i redovisningen över slutförda program, vilket medför en större arbetsinsats. Årsredovisningarna måste godkännas vid varje tillfälle.

De utbetalande organen måste också redovisa årsutgifterna för de enskilda EJFLU-programmen. De attesterande organen, som hittills har lagt fram rapporter inom ramen för årsredovisningarna, måste därmed ta fram dessa rapporter för separata årsrapporter. EESK beklagar att kommissionen inte lyckats förenkla förfarandet ytterligare, men anser att arbetsbördan är försvarbar.

4.2.3 Ytterligare handlingar (artikel 8)

Förutom årsredovisningen skall chefen för det ansvariga utbetalande organet även avge en revisionsförklaring. EESK anser inte detta vara nödvändigt. De utbetalande och attesterande organen har redan inbyggda kontrollsystem. Det borde räcka att chefen för det utbetalande organet intygar att uppgifterna är korrekta.

4.3 Finansiering

4.3.1 Ökad finansiering av det tekniska stödet (artikel 5)

Finansieringen av det tekniska stödet skall utökas till att omfatta analys, administration, övervakning och genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken samt upprättande av system för kontroll och för tekniskt och administrativt stöd. Dessutom tillkommer finansieringen av de genomförandeorgan som inrättas i enlighet med rådets förordning (EG) nr 58/2003 och finansieringen av verksamhet inriktad på spridning och medvetandegörande samt åtgärder i syfte att främja samarbete eller erfarenhetsutbyte inom gemenskapen inom ramen för landsbygdsutveckling (inbegripet inrättande av nätverk mellan aktörerna). Detta skall ske inom den centrala förvaltningen. EESK är mycket kritisk till att gemenskapen skall stödja medlemsstaternas förvaltning.

Stödet till nätverket skall däremot handläggas av kommissionen, vilket är ett klokt beslut.

4.3.2 Återkrav av belopp (artiklarna 32, 33 och 35)

Medlemsstaterna får i ökad utsträckning ta de finansiella konsekvenserna av utebliven indrivning. Kommissionen har enligt förslaget rätt att lägga skulden på en medlemsstat om landet i fråga inte har inlett samtliga administrativa eller rättsliga förfaranden (för EJFLU-utbetalningar: året efter att det administrativt eller rättsligt har konstaterats en oegentlighet). Detta har hittills inte varit möjligt. Om ingen indrivning har ägt rum under en period på fyra år (eller på sex år, i de fall då indrivningen ingår i ett rättsligt förfarande i det nationella rättsväsendet), skall den uteblivna indrivningen bäras upp till 50 % av den berörda medlemsstaten. Hittills har gemenskapen ensam tvingats ta de finansiella konsekvenserna av detta. EESK välkomnar generellt sett förslaget om att det inte bara är kommissionen som skall bära ansvaret för betalningarna, utan också medlemsstaterna. Därigenom skulle man kunna få medlemsstaterna att utforma sina stödstrukturer och kontroller mer noggrant. Ett ökat finansiellt medansvar skulle dock inte behöva leda till att medlemsstaterna förlorade intresset för programmen. Mot bakgrund av att indrivningstiden på 4 resp. 6 år kan förlängas föreslår kommittén att man tänker över både tidsfristerna och procentsatserna för medlemsstaternas deltagande.

4.3.3 Begränsning av förhandsfinansieringen till 7 % (artikel 25)

I enlighet med artikel 25 skall kommissionen sedan den har godkänt ett program för landsbygdsutveckling betala ett engå-

ngsförskott till det godkända utbetalande organ som har utsetts av medlemsstaten för det ifrågavarande programmet. Denna förhandsfinansiering skall utgöra 7 % av EJFLU-finansieringen till det berörda programmet. EESK anser att denna begränsning är acceptabel eftersom det redan finns sådana begränsningar och eftersom man inte behöver befara några negativa följder för de utbetalande organens likviditet.

4.4 Betalningsfrister (artikel 16)

I enlighet med artikel 16 är den definitiva tidsgränsen för medlemsstater som överskrider betalningsfrister fastställd till den 15 oktober det berörda budgetåret. I viss mån går det inte att undvika efterhandsbetalningar (t.ex. efter domslut). Särskilt med anledning av övergången till ett nytt system för (det frikopplade) jordbruksstödet behöver förvaltningarna en längre tidsfrist. Därför anser EESK att tidsgränsen 15 oktober är olämplig.

4.5 Frist för finansieringsavslag (artikel 31)

I enlighet med artikel 31 (granskning av förenlighet) kan kommissionen under vissa omständigheter (i avsaknad av överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna eller av ansträngningar för överenskommelse med berörd medlemsstat) avslå en finansiering. Detta gäller inte utgifter som har utbetalats mer än 36 månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna. Denna "preskriptionstid" har hittills varit 24 månader. Ändringen ökar möjligheterna för kommissionen att undvika utbetalningar som inte är förenliga med gemenskapslagstiftningen. EESK anser emellertid att en viss tidspress för kontroll av lagenligheten, som i de hittillsvarande bestämmelserna, är ändamålsenlig. Ett tidigt ingripande av EU fungerar förebyggande och ställer disciplinkrav på medlemsstaterna.

4.6 Minskning av kommissionens betalningar (artikel 17)

Kommissionen har genom artikel 17 möjlighet att minska eller ställa in månadsbetalningar till medlemsstaterna. Jämte kommissionens möjlighet att inom ramen för avslutandet av räkenskaperna återkräva utbetalningar eller inte genomföra dem, skapas nu möjligheten att tillfälligt minska utbetalningar vid missbruk av gemenskapens medel. Ett sådant tillvägagångssätt har redan använts i praktiken. EESK anser att en motsvarande rättslig grund bör stödjas.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND