



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.11.2011
KOM(2011) 833 endgültig

**STELLUNGNAHME DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

**„HAT DIE EU-HILFE DIE FÄHIGKEIT KROATIENS VERBESSERT, NACH DEM
BEITRITT GEWÄHRTE FÖRDERMITTEL ZU VERWALTEN?“**

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„HAT DIE EU-HILFE DIE FÄHIGKEIT KROATIENS VERBESSERT, NACH DEM BEITRITT GEWÄHRTE FÖRDERMITTEL ZU VERWALTEN?“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen hat sich Kroatien klar zum Aufbau seiner Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und auf der Ebene der regionalen und lokalen Behörden bekannt. Die Kommission überwacht die Einhaltung der von Kroatien eingegangenen Verpflichtungen und seine weiteren Vorbereitungen auf dem Weg zum Beitritt genau.

IV. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Heranführungshilfe zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten Kroatiens beigetragen hat.

Die Verzögerungen bei der Durchführung waren weitgehend auf das komplexe Zulassungsverfahren zurückzuführen und werden schrittweise überwunden.

Die anfängliche Konzentration auf Großprojekte ist auf die Erfahrungen neuer Mitgliedstaaten zurückzuführen, wo hauptsächlich Schwächen bei der Vorbereitung und Durchführung von Großprojekten Verzögerungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik verursachten.

Verglichen mit Sapard, dem ersten in Kroatien durchgeführten Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, hat das aktuelle IPARD-Programm mehr Interesse bei potenziellen Begünstigten geweckt, wodurch die Chancen auf eine erfolgreichere Umsetzung steigen. Im Rahmen dieser Komponente hat die Kommission bereits Verwaltungsbefugnisse ohne Ex-ante-Kontrollen für mehrere Maßnahmen übertragen. Wie in Ziffer 7 des Berichts erwähnt, entspricht diese Art der Verwaltung am ehesten der Verwaltung der EU-Finanzmittel nach dem Beitritt.

V. Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Die Empfehlungen stimmen mit den Erkenntnissen überein, die die Kommission aus ihren eigenen Bewertungen gewonnen hat. Sie werden bereits berücksichtigt bzw. fließen in die Konzeption der Finanzhilfen – insbesondere in die überarbeiteten mehrjährigen Planungsdokumente für 2011-2013 – ein.

BEMERKUNGEN

5. Hinsichtlich Abbildung 1 (EU-Mittel nach dem Beitritt) handelt es sich für das Jahr 2013 bei den in der Tabelle angeführten Zahlen um die im Entwurf des Beitrittsvertrags mit Kroatien vorgesehenen Mittel, jedoch ohne GAP-Ausgaben. Ab 2014 hängt der tatsächliche Betrag, den Kroatien erhält, vom Ergebnis der Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2014-2020 ab. Nach Meinung der Kommission sollten die Angaben für 2014-2015 in Abbildung 1 daher als Schätzung angesehen werden.

13. Die Kommission glaubt, dass der Benchmark-Ansatz durch die Einbeziehung von Aspekten der institutionellen Verwaltung und der Durchführung breit und umfassend auf Kroatien angewendet wurde. Der Verhandlungsrahmen für Kroatien sah die Anwendung von Bedingungen (Benchmarks) für den Beginn und den Abschluss von Verhandlungskapiteln vor. Über die Bedingungen und deren Erfüllung entscheidet der Rat unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Kommission. Die Bedingungen verbessern die Qualität des Verhandlungsprozesses, indem sichergestellt wird, dass

das Kandidatenland ausreichend vorbereitet ist, um sinnvolle Verhandlungen aufzunehmen und die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen einzugehen. Die Bedingungen sind für jedes Verhandlungskapitel unterschiedlich (z. B. Kapitel 11 oder Kapitel 22) und hängen von den betroffenen Bereichen und dem einzurichtenden System ab. Bei der Festlegung der Bedingungen wird berücksichtigt, dass erst schrittweise Kapazitäten aufgebaut werden müssen und dass diese Kapazitäten und Strukturen zum Zeitpunkt des Beitritts vollständig vorhanden sein müssen. Anhand der Bedingungen werden die Fortschritte hinsichtlich der Einrichtung dieser Strukturen gemessen. Die Kommission überwacht die Fortschritte in Bezug auf die Einhaltung der Bedingungen genau. Sie nutzt dafür alle verfügbaren Instrumente, wie jährliche Fortschrittsberichte oder Zusammenkünfte im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA).

16. Die systematischen Rückmeldungen der Kommission zu Fehlern und notwendigen Änderungen haben Kroatien beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und bei deren Verbesserung unterstützt. Vor der Einstellung der Ex-ante-Kontrollen muss die Kommission gewährleisten, dass das begünstigte Land die in Artikel 18 Absatz 2 der IPA-Durchführungsverordnung genannten Mindestanforderungen erfüllt, d. h. dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem reibungslos funktioniert. Zur Besprechung von Abhilfemaßnahmen auf der Grundlage von Wegskizzen werden regelmäßige Zusammenkünfte mit Kroatien abgehalten. Zudem wird die EU am Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe weiterhin durch Finanzhilfen, Workshops und Seminare mitwirken.

Im Zusammenhang mit komplexen Infrastrukturprojekten, die besondere Fähigkeiten und Kompetenzen erfordern, hat sich die Kommission Unterstützung durch JASPERS (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen) gesichert. Ziel ist es, die Kapazitäten aller Akteure in Kroatien auszuweiten und eine Reihe ausgereifter Projekte zu entwickeln, um die Ausschöpfung der Mittel der Struktur- und Kohäsionsfonds in Zukunft zu verbessern.

19. Der institutionelle Rahmen Kroatiens für die Kohäsions- und ländliche Entwicklungspolitik stützt sich zur Umsetzung der IPA-Komponenten II, III, IV und V (vor allem auf zentraler Ebene) auf bestehende Strukturen. Diese Entscheidung wurde gemeinsam mit den kroatischen Behörden getroffen, um einerseits die institutionelle Kontinuität zum Zeitpunkt des Beitritts zu gewährleisten und andererseits den Verlust von Investitionen in den Kapazitätsaufbau zu verhindern. Kroatien hat sich zum Aufbau der Kapazitäten der zuständigen lokalen und regionalen Stellen verpflichtet. Dies wird von der Kommission bis zum Beitritt überwacht.

20. Verzögerungen bei der Durchführung sind insbesondere bei den operationellen Programmen in den Bereichen Verkehr und Umwelt nach wie vor ein Thema. Dies ist auf die verspätete Zulassung der Verwaltungssysteme auf einzelstaatlicher Ebene und die infolgedessen verzögerte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch die Kommission zurückzuführen. Mit der Durchführung konnte nicht vor der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse begonnen werden. Darüber hinaus sind die im Rahmen der beiden operationellen Programme (IPA III) finanzierten Infrastrukturprojekte an sich sehr komplex, wobei bei der Planung, Vergabe und Durchführung zudem die Vorschriften der EU eingehalten werden müssen. Unterstützende Maßnahmen wurden bereits getroffen und sollen noch verstärkt werden; z. B. kontinuierliche technische Hilfe, enge Zusammenarbeit mit der EU-Delegation, verstärkte Beratung, einschlägige Seminare und Workshops. Im Zusammenhang mit dem nächsten Finanzrahmen (vgl. Ziffer 51) sollen auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse auch Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz des IPA erörtert werden.

In Bezug auf die Komponente V setzte die Kommission die kroatischen Behörden im April 2011 über die Gefahr der Aufhebung der Mittelbindungen 2007 und 2008 für die Entwicklung des

ländlichen Raums in Kenntnis und forderte sie zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen einschließlich einer ausführlichen Analyse der Hindernisse für die Inanspruchnahme der Mittel durch die potenziellen Begünstigten und eines Aktionsplans zur Beseitigung dieser Hindernisse, soweit möglich, auf. Kroatien wurde außerdem ersucht, der Kommission alle zwei Monate über die Fortschritte bei der Auftragsvergabe im Rahmen der Komponente V zu berichten.

21. Zwischen ISPA-Projekten und IPA-Programmen muss eine wichtige Unterscheidung getroffen werden. Die Finanzierungsvereinbarung des ISPA konnte erst unterzeichnet werden, nachdem die Kommission den Beschluss zur Billigung des Projekts angenommen hatte. Im Rahmen des IPA konnte die Finanzierungsvereinbarung jedoch nicht unmittelbar nach der Billigung des Beschlusses über das operationelle Programm durch die Kommission unterzeichnet werden, da die Zusatzbedingung der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse noch nicht erfüllt war. Infolge dieses Unterschieds können das ISPA und das IPA nicht unmittelbar miteinander verglichen werden.

Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 20.

22. Die Beschleunigung der Auftragsvergabe ist ein Bereich, der intensiv überwacht wird. Die kroatischen Behörden und die Kommission suchen laufend nach Möglichkeiten, Ausschreibungsverfahren früher einzuleiten und Verträge schneller abzuschließen. Entsprechende Bedingungen wurden in die Wegskizzen zur Einstellung der Ex-ante-Kontrollen aufgenommen.

23. Die Kommission unterstützt den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe durch systematische Beratung, Zusammenkünfte zu einschlägigen Themen mit den einzelstaatlichen Behörden und Rückmeldungen zu Fehlern und notwendigen Verbesserungen. Obwohl diese Vorgehensweise gelegentlich zu Verzögerungen führt, ist sie im Hinblick auf die einwandfreie Verwaltung von nach dem Beitritt gewährten Fördermitteln von großer Bedeutung.

Die Verzögerungen sind vor allem auf die Lernkurve zurückzuführen, der die Behörden nach wie vor unterliegen. Dies gilt insbesondere für komplexe Infrastrukturprojekte mit langer Vorbereitungszeit (vgl. Ziffer 16). Die Themen Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und Verringerung von Verzögerungen bei der Durchführung werden in den maßgeblichen Foren (z. B. den Begleitausschüssen) regelmäßig angesprochen.

24. Die „n+3“-Regel verursacht insbesondere bei Programmen, die die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen – besonders ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission – erfordern, Probleme. In Bezug auf die Auszahlungsfristen hat ein Land zur Nutzung der Mittel grundsätzlich drei Jahre Zeit („n+3“-Regel). In der Praxis stellt sich dieser Zeitraum jedoch wesentlich kürzer dar, da die Durchführung erst nach der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse erfolgen kann.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antwort zu Ziffer 20.

25. Die im Rahmen der IPA-Komponenten III bis V gewonnenen Erfahrungen sollten das einzelstaatliche Zulassungsverfahren vereinfachen und damit einen einfacheren und schnelleren Start erlauben.

Die institutionelle Kontinuität vom IPA zu den Finanzhilfen nach dem Beitritt sollte die Gefahr der langsamen Ausschöpfung der Finanzmittel nach dem Beitritt mindern. Dies sollte die Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen vereinfachen.

Im Rahmen des IPA werden die einzelstaatlichen Behörden mit technischer Hilfe einschließlich JASPERS (vgl. Antwort zu Ziffer 16) bei der Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen

unterstützt, damit diese veröffentlicht werden können, sobald die Finanzhilfen nach dem Beitritt verfügbar sind.

Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, das nach dem Beitritt anwendbar ist, spricht einen größeren Kreis von potenziellen Begünstigten/Maßnahmen an als IPARD und erlaubt so eine stärkere Ausschöpfung der Fördermittel für die Entwicklung des ländlichen Raums.

27. Die Kommission plant eine systematischere Nutzung des SMART-Ansatzes zur Formulierung von Zielen und Indikatoren bei ihrer Programmierungs- und Planungstätigkeit.

Die Zwischenbewertungen für die Kandidatenländer im Rahmen von IPA III sind auf Ende 2011/Anfang 2012 angesetzt. In Bezug auf Kroatien fällt der Zeitpunkt der Zwischenbewertungen mit der Ex-ante-Bewertung der operationellen Programme der Strukturfonds zusammen (Kroatien hat sich zur Vorlage der endgültigen operationellen Programme für die Strukturfonds bis Ende 2012 verpflichtet). Bei den künftigen operationellen Programmen im Rahmen der Strukturfonds wird es sich um ehemalige operationelle Programme aus dem IPA handeln, die unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel ausgeweitet werden.

28. Im Rahmen der IPA-Komponente IV wurde in allen 21 Gespanschaften (Verwaltungsbezirken) ein Projekt nach dem Modell der lokalen Partnerschaft für Beschäftigung (LPE) gefördert. Dieses Projekt diente zur Reaktivierung der LPE-Strukturen nach 2009. Die LPE-Strukturen brachten sich intensiv in die Formulierung der Strategien zur Entwicklung der Humanressourcen und in die Aktionspläne in den Gespanschaften ein und ebneten den Weg für ihre künftige Einbindung in ESF-Projekte. Im Rahmen laufender technischer Hilfsprogramme werden Möglichkeiten zur Sicherung der Nachhaltigkeit der LPE untersucht.

29. In der zweiten Phase des IPA IV (2010-2011) wurde ein Projekt zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten der LPE vorgeschlagen. Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen soll Ende 2011 veröffentlicht werden und wird sich auf die Unterstützung der LPE bei der Entwicklung der Strategien der Gespanschaften, der Verbesserung der Aktionspläne und der Ausarbeitung und Bewertung von Projekten konzentrieren.

30. Vor dem Beginn von Baumaßnahmen und der Nutzung von Flächen müssen die Unternehmen, die die Flächen erworben haben, die erforderlichen Genehmigungen einholen. In Kroatien dauert das damit verbundene Verwaltungsverfahren üblicherweise zwei Jahre. Da die Genehmigungsverfahren noch laufen, kann der Erfolg des Projekts noch nicht beurteilt werden. Die Verzögerung bietet einen Anhaltspunkt für die Dauer der Verwaltungsverfahren, die Baumaßnahmen jeder Art vorausgehen.

31. Die Verzögerungen im Bewertungsverfahren für die Zuschussregelung waren vor allem auf die große Anzahl von eingereichten Anträgen zurückzuführen.

Die Kapazitäten der potenziellen Begünstigten des Projekts werden mit der Unterstützung externer Fachleute (Vertrag über technische Hilfe im Rahmen der Zuschussregelung) und der erfahrenen Mitarbeiter des zuständigen Ministeriums aufgebaut.

In Bezug auf die für das künftige operationelle Programm für regionale Wettbewerbsfähigkeit (RCOP) zuständigen Stellen hat Kroatien nunmehr beschlossen, dass das RCOP auch nach dem Beitritt weiterhin von der Zentralen Finanzierungs- und Vergabeagentur durchgeführt wird. Die zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofes zuständigen Stellen (BICRO, HAMAG und ARD) sind nicht mehr an der Verwaltung beteiligt.

Bei der Entscheidung, sich auf die zehn am wenigsten entwickelten Gespanschaften Kroatiens zu beschränken, musste die Kommission einen Kompromiss zwischen der Notwendigkeit der Erbringung konzentrierter Hilfe und der Verringerung regionaler Unterschiede einerseits und der Gefahr des Verlusts von Möglichkeiten für die anderen Gespanschaften andererseits eingehen.

Nach Auffassung der Kommission ist dieser schrittweise Ansatz der geeignetste Weg zur Erzielung der bestmöglichen Ergebnisse und der weitreichendsten Auswirkungen mit den begrenzten Mitteln des IPA (im Zeitraum 2007-2011 werden ca. 12 Mio. EUR pro Jahr für das RCOP aufgewendet).

32. Das im Rahmen von ISPA 2005 durchgeführte Projekt zum Wiederaufbau einer Bahnstrecke war die erste Investition in die Eisenbahninfrastruktur, die Kroatien mit Unterstützung der EU durchführte. Zu diesem Zeitpunkt fehlten in Kroatien verständlicherweise allgemeine Erfahrungen und Kapazitäten zur Erarbeitung von Ausschreibungsunterlagen, was zu Verzögerungen führte. Diese Verzögerungen konnten jedoch teilweise wieder wettgemacht werden und es ist von einem erfolgreichen Abschluss des Projekts bis Ende 2011 auszugehen.

Tatsächlich zeigt das Eisenbahnprojekt betreffend Bauarbeiten am Hauptbahnhof Zagreb im Rahmen von IPA 2007, dass aus dem ISPA-Projekt Erkenntnisse gewonnen wurden. Die geringeren Verzögerungen in der zweiten Runde von Eisenbahnprojekten scheinen für Lerneffekte durch praktische Anwendung zu sprechen.

33. Das genannte ISPA-Projekt ist das bei Weitem größte aus dem EU-Haushalt finanzierte Vorhaben in Kroatien. Trotzdem konnte in Anbetracht der Gesamtlänge des Korridors nur ein kleiner Teil der Strecke wiederaufgebaut werden. Die Planungen für weitere Teilstrecken desselben Korridors sind allerdings bereits abgeschlossen und die Mittel dafür wurden zugesagt. Der Korridor wird bei der Verfügbarkeit dieser Mittel schrittweise ausgebaut.

Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 32.

34. Die Konzentration auf Großprojekte reflektiert die Prioritäten Kroatiens hinsichtlich des gemeinschaftlichen Besitzstands (Anforderungen und kurze Übergangsfristen für den Besitzstand im Umweltbereich sowie Schwerpunkt auf TEN-V-Infrastruktur).

Die Kommission hat zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung regionaler und lokaler Akteure bei der Ausarbeitung von Projekten für künftige operationelle Programme getroffen. Beispielsweise wurden in allen teilnahmeberechtigten Regionen Informationsworkshops abgehalten. Außerdem wurde gezielte technische Hilfe angeboten, um die Akteure bei der Ausarbeitung erfolgreicher Projektanträge für die zweite und dritte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu unterstützen. Die Erstellung der gesamten erforderlichen technischen Dokumentation wird von der Kommission und den kroatischen Behörden aufmerksam überwacht.

Über die Fortschritte hinsichtlich des Managementinformationssystems für die Struktur- und Kohäsionsfonds wurde im Anschluss an die Prüfung des Rechnungshofs berichtet. Die GD REGIO gelangte nach einer Prüfung unlängst zu der nachstehenden Schlussfolgerung:

In Bezug auf die praktische Anwendung des Managementinformationssystems (MIS) wurden zufriedenstellende Fortschritte erzielt. Einige Module sollten fertig gestellt werden, um die Durchführung und Überwachung der Projekte zu vereinfachen.

Aufgrund der Art der Begünstigten besteht die IPA-Komponente IV nur aus anderen als Großprojekten im Bereich der Entwicklung der Humanressourcen.

35. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass mit der Gewinnung und dem Halten von qualifiziertem Personal in der öffentlichen Verwaltung Probleme verbunden sind und auch bleiben werden. Dies gilt nicht nur für Kroatien oder die Kandidatenländer, sondern auch für die Mitgliedstaaten.

Die Kommission beschäftigt sich laufend mit der Lösung dieser Probleme und wird die Fortschritte in diesem Bereich weiterhin im Auge behalten; z. B. bei Prüfbesuchen, Überwachungsaktivitäten und bilateralen Zusammenkünften.

In Bezug auf die Probleme der kroatischen Behörden sind die von diesen unternommenen Anstrengungen, wie im Gemeinsamen Positionspapier der Europäischen Union zu Kapitel 22 vom 15. April 2011 enthalten, zu würdigen.

37. Nach Meinung der Kommission sind die Fertigstellung der Einrichtungen zur Durchführung von Sapard und der IPA-Komponente V sowie die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission nennenswerte Leistungen. Dies umso mehr, wenn man die erheblichen Herausforderungen berücksichtigt, die für die kroatischen Behörden, die über wenig Erfahrung in diesem Bereich verfügen, mit der Einrichtung eines völlig neuen Systems zur Durchführung von Sapard verbunden waren.

Zudem brachte der Benchmark-Ansatz beim Aufbau der Kapazitäten der kroatischen Zahlstelle zur Vorbereitung auf die Verwaltung nach dem Beitritt gewährter Fördermittel gute Ergebnisse. Kroatien hat seine Bemühungen verstärkt und ausreichende Fortschritte in Bezug auf die Einrichtung der Zahlstelle erzielt, um die Bedingung zum Abschluss des Kapitels Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zu erfüllen.

Die Mitarbeiter der Kommission überwachen die Fortschritte der kroatischen Zahlstelle genau und begleiten den Aufbau EU-konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die gemeinsame Agrarpolitik intensiv. Über IPA 2007 wird der Zahlstelle zusätzliche Unterstützung geboten.

38. Im November 2009 bzw. März 2001 wurden die Verwaltungsbefugnisse für vier IPARD-Maßnahmen übertragen. Die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse für zwei weitere Maßnahmen steht an. Es war korrekt, dass das technische Hilfsprojekt keine präzisen Zielvorgaben für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen enthielt, da die Zuständigkeit für das System und den Zeitplan bei den einzelstaatlichen Behörden verbleiben sollte. Dies ist unerlässlich für das Funktionieren des Systems und die reibungslose Umstellung auf die Situation nach dem Beitritt.

Vgl. die Antwort zu Ziffer 37.

40.

(a) Sowohl das Sapard- als auch das IPARD-Programm wurden zur Verwaltung auf zentraler Ebene konzipiert, da die regionalen Büros der Zahlstelle zum Zeitpunkt der Billigung der Programme noch gar nicht existierten.

Die Zahlstelle (einschließlich ihrer regionalen Büros) wurde offiziell mit dem Gesetz über die Zahlstelle für Landwirtschaft, Fischerei und Entwicklung des ländlichen Raums eingerichtet (Februar 2009, ABl. 30/2009). Die regionalen Büros und ihre Mitarbeiter beschäftigen sich derzeit mit laufenden Projekten/Aufträgen im Rahmen der IPA-Komponente I. Dies dient der Vorbereitung der Zahlstelle auf die Durchführung der GAP nach dem Beitritt.

Die Überwachungs- und Prüfbesuche der Kommission im Zusammenhang mit der Einrichtung der künftigen EGFL-/ELER-Zahlstelle haben zudem die Zahlstelle samt ihrer regionalen Büros abgedeckt. Sowohl die Zentrale als auch einige regionalen Büros wurden aufgesucht. Die daraus resultierenden Empfehlungen beschäftigten sich mit Verbesserungen/Maßnahmen zur Erfüllung der Zulassungskriterien und dem entsprechenden Aufbau von Kapazitäten auf beiden Ebenen (z. B. Schulung, Personalaufstockung, Zusammenlegung von 86 regionalen Büros zu 21 mit den erforderlichen Verlagerungen von Bürogeräten und Sicherheitsvorkehrungen).

(b) Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wurde im Rahmen von Sapard und der IPA-Komponente V auf ein Computersystem verzichtet. Außerdem hat die Zahlstelle vor dem Beitritt noch beinahe zwei Jahre Zeit, um sich mit Hilfe des bei dieser Prüfung kontrollierten Projekts im Rahmen der IPA-Komponente I 2007 in die Vorgänge, die derzeit im InVeKoS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) gestaltet werden, einzuarbeiten. Die Projektplanung sieht den Beginn der Testphase Anfang 2012 vor. Die Module für die Entwicklung des ländlichen Raums werden an den vorhandenen Sapard- und IPARD-Maßnahmen getestet, die Module für Direktzahlungen an den nationalen Beihilferegungen.

(c) Aufgrund der sehr kurzen Zeitspanne der Durchführung von Sapard wurde vereinbart, dass Kroatien auf die Anwendung von Reihungskriterien verzichtet. Für IPARD wird jedoch ein Reihungssystem angewendet.

41. Die Lage hat sich mit dem IPARD-Programm wesentlich verbessert. Die letzte, im November 2010 genehmigte Änderung des Programms sollte weitere Projekte im Rahmen des IPARD-Programms in Sektoren wie Milch, Rindfleisch, Schweine, Geflügel, Getreideprodukte, Obst und Gemüse sowie Treibhäuser ermöglichen. Die Ergebnisse dieser Änderung schlagen sich in der Anzahl von Anträgen nieder, die von potenziellen Begünstigten eingereicht wurden. Zum 30. Juni 2011 lagen Kroatien 193 IPARD-Projekte vor. Im Rahmen der ersten beiden Maßnahmen wurden für 46 davon Aufträge vergeben. Die einzelnen Sektoren sind in der Maßnahme 1 in einem angemessenen Verhältnis vertreten - beispielsweise der Milchsektor mit 17 Projekten, der Fleischsektor mit 18 Projekten und der Obst- und Gemüsesektor mit 28 Projekten. Die Auftragsvergabe läuft noch.

42. Es besteht die Gefahr, dass Teile der IPARD-Mittelbindungen 2007 und 2008 aufgehoben werden müssen. Dies ist vor allem auf die hohen Anforderungen für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen ohne Ex-ante-Kontrollen zurückzuführen. Die Kommission hat die kroatischen Behörden zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen einschließlich einer ausführlichen Analyse der Hindernisse für die Inanspruchnahme der Mittel durch die potenziellen Begünstigten und eines Aktionsplans zur Beseitigung dieser Hindernisse, soweit möglich, aufgefordert. Kroatien wurde außerdem ersucht, alle zwei Monate über die Auftragsvergabe zu berichten, damit die Kommission die bei der Auftragsvergabe und Auszahlung in Bezug auf IPARD-Projekte erzielten Fortschritte überwachen kann.

Sofort nach Bekanntwerden der Ergebnisse der ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden Gespräche mit den kroatischen Behörden zur Verbesserung der Mittelausschöpfung aufgenommen. Kroatien ergriff Gegenmaßnahmen wie die Bereitstellung günstiger Kredite und Garantielinien und die verstärkte Unterstützung von Begünstigten bei der Erstellung der Projektdokumentation. Die von der Kommission im November 2010 genehmigten Änderungen des Programms sahen eine neue Art von förderfähigen Investitionen/Sektoren vor, die weiteren Gruppen potenzieller Begünstigter die Einreichung von Anträgen erlauben und dadurch die Mittelausschöpfung erhöhen.

43. Die Kommission geht davon aus, dass sich die Lage in den kommenden Jahren verbessert. Die Zunahme an Anträgen im Rahmen des IPARD-Programms lässt Rückschlüsse auf wachsendes Interesse, vor allem von Seiten der Landwirte und Kleinunternehmer aus dem ländlichen Raum, zu. Die Weiterführung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bietet den kroatischen Begünstigten die Möglichkeit, sich vor dem Beitritt mit den für die EU-Hilfe geltenden Verfahren vertraut zu machen.

Nach dem Beitritt wird die Programmplanung für die Mitgliedstaaten aufgrund des umfangreicheren Maßnahmenkatalogs des Plans für die Entwicklung des ländlichen Raums im Vergleich zu IPARD einem wesentlich größeren Kreis an potenziellen Begünstigten Zugang zu Finanzmitteln gewähren. Kroatien wird bessere Möglichkeiten zur Auswahl der geeignetsten Maßnahmen und damit zur optimalen Zuweisung und Verteilung der EU-Mittel haben.

44. Sowohl das Sapard- als auch das IPARD-Programm wurden als Ergänzung zu einzelstaatlichen Maßnahmen und nicht zur Überschneidung mit diesen konzipiert. Der Kommission lagen jedoch ursprünglich keine Informationen über ein potenzielles Risiko im Zusammenhang mit konkurrierenden Maßnahmen vor. Erst in der zweiten Fassung des Sapard-Durchführungsberichts 2008 setzte Kroatien die Kommission erstmalig über die potenzielle Überschneidung mit einer nationalen Beihilferegelung in Kenntnis.¹ Die Kommission sprach dieses Thema gegenüber den kroatischen Behörden unverzüglich an. Bei der vorbereitenden Sitzung des Begleitausschusses im November 2009 wurde der Kommission mitgeteilt, dass die betreffende Regelung abgeschafft wurde.

Die Informationen, die der Kommission bezüglich IPARD vorliegen, lassen auf größeres Interesse der potenziellen Begünstigten schließen. Dies bietet Grund zu der Annahme, dass die Durchführung von IPARD erfolgreicher verlaufen wird als im Falle von Sapard. Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 41.

45. Die Kommission wird Kroatien bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität weiterhin zur Seite stehen. Dies geht aus dem mehrjährigen Planungsdokument (MIPD) für 2011-2013 für Kroatien hervor. Beispielsweise soll im Rahmen des nationalen IPA-Programms 2011 das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) gestärkt werden. Im ersten Jahr nach dem Beitritt wird die EU Kroatien mit befristeten Finanzhilfen („Übergangsfazilität“) beim Aufbau seiner Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz zur Um- und Durchsetzung des EU-Rechts und beim Austausch von vorbildlichen Verfahren mit anderen Ländern unterstützen.

46. Trotz der Schwierigkeiten in der Vorbereitungsphase des Projekts hat Kroatien mittlerweile nennenswerte Ergebnisse bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität erzielt. Die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität, wurden gestärkt und erweisen sich im Kampf gegen die Korruption in Kroatien als erfolgreich. Dieses Projekt war einer der Faktoren, die zur Erzielung von Fortschritten in diesem wichtigen Bereich geführt haben.

¹ „Die potenziellen Überschneidungen mit dem Sapard-Programm sind offensichtlich, doch die im Modell zulässigen Beträge sind wesentlich niedriger als die in Sapard vorgesehenen“ (Sapard-Durchführungsbericht 2008, S. 10).

Die Erfolgsbilanz in Bezug auf die Aufklärung von Korruptionsfällen muss weiter ausgebaut werden.

47. Das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität hat seine Tätigkeit fortgesetzt. Es kam in wichtigen Fällen zu Anklagen. In mehreren Korruptionssachen auf mittlerer und hoher Ebene, in die häufig staatliche Unternehmen und hochrangige Politiker verwickelt sind, werden Ermittlungen geführt oder wurde bereits Anklage erhoben. Auch Entscheidungen und Urteile in solchen Rechtssachen (die u. a. einen stellvertretenden Ministerpräsidenten und einen ehemaligen Verteidigungsminister betrafen) sind bereits ergangen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

48. Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Rechnungshofs betreffend die Heranführungshilfe zum Aufbau der Kapazitäten Kroatiens zur Verwaltung der Finanzhilfen nach dem Beitritt. Im Anschluss an die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen hat Kroatien ein solides Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt. Nur in einem Bereich – der Vergabe öffentlicher Aufträge – überwacht die Kommission die Fortschritte noch mittels Ex-ante-Kontrollen. Es ist davon auszugehen, dass die im Rahmen sämtlicher IPA-Komponenten gesammelten Erfahrungen (einschließlich der Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen) die Ausschöpfung der nach dem Beitritt gewährten Fördermittel erleichtern.

Die Kommission wird die kroatischen Behörden beim Aufbau ihrer Kapazitäten in den Bereichen Auftragsvergabe und Korruptionsbekämpfung weiterhin unterstützen. Dies beinhaltet auch systematische Rückmeldungen der Kommission zu Fehlern und erforderlichen Verbesserungen in Bezug auf Vergabeverfahren. Gemäß Artikel 18 der IPA-Durchführungsverordnung und auf der Grundlage der von Kroatien vorgelegten Wegskizzen evaluiert die Kommission laufend die Fortschritte des begünstigten Landes im Hinblick auf die mögliche Einstellung der Ex-ante-Kontrollen. Obwohl Kroatien auf dem Weg zu diesem Ziel noch weitere Anstrengungen unternehmen muss, konnten diesbezüglich schon für alle IPA-Komponenten Erfolge erzielt werden.

49. Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Der institutionelle Rahmen für die Kohäsions- und ländliche Entwicklungspolitik in Kroatien ist eingebettet in die bestehenden Mechanismen für die IPA-Komponenten II bis V, die vor allem zentral durchgeführt werden. Diese Entscheidung wurde gemeinsam mit den kroatischen Behörden getroffen. Kroatien hat sich zum Aufbau der Kapazitäten der zuständigen lokalen und regionalen Stellen verpflichtet. Dies wird von der Kommission bis zum Beitritt überwacht.

50. Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Der Hauptgrund für die Verzögerungen bei der Durchführung der Programme war die verspätete Zulassung von Verwaltungssystemen auf einzelstaatlicher Ebene und die infolgedessen verzögerte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch die Kommission – beides Bedingungen für die Durchführung. Da alle operativen Strukturen jetzt eingerichtet und voll einsatzfähig sind, holt Kroatien seine Versäumnisse im Zusammenhang mit der Durchführung nun auf.

Betreffend die Infrastruktur besteht eine der Hauptursachen für Terminrückstände in Bezug auf den ursprünglichen Zeitplan darin, dass im Rahmen der IPA-Komponente III finanzierte Infrastrukturprojekte den EU-Vorschriften über die Planung, Vergabe und Durchführung entsprechen müssen, was mit einer längeren Lernkurve verbunden ist.

Die Konzentration auf Großprojekte reflektiert die Prioritäten Kroatiens hinsichtlich des gemeinschaftlichen Besitzstands (Anforderungen und kurze Übergangsfristen für den Besitzstand im Umweltbereich sowie Schwerpunkt auf TEN-V-Infrastruktur).

Der Ansatz stellte die einzelstaatlichen Einrichtungen und Stellen, die für die Verwaltung der Struktur- und Kohäsionsfonds nach dem Beitritt zuständig sind (vgl. auch die Antwort zu Ziffer 19), in den Mittelpunkt.

Die bei Sapard festgestellte geringe Mittelausschöpfung hat sich im Nachfolgeprogramm, der IPA-Komponente V, erhöht. Bei den fünf Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zeigten potenzielle Begünstigte aus verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren größeres Interesse. Der Aktionsplan zur Verbesserung der Mittelausschöpfung in IPARD wird von der Kommission und den kroatischen Behörden regelmäßig diskutiert. Potenzielle Begünstigte werden bei der Ausarbeitung von Anträgen schwerpunktmäßig unterstützt. Zudem wurden mehrere Maßnahmen getroffen, um regionale Servicestellen für die Landwirtschaft in die Lage zu versetzen, Landwirte und Unternehmer aus dem Landwirtschaftssektor zu unterstützen.

Empfehlungen im Zusammenhang mit der EU-Hilfe zugunsten Kroatiens

1. Die Kommission nimmt die Bedeutung des Aufbaus von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe in Kroatien zur Kenntnis. Praktische Maßnahmen wurden getroffen, um die Kapazitäten der Akteure im Bereich der Auftragsvergabe zu steigern, darunter die nachstehend genannten.

(a) Diese Empfehlung wird umgesetzt. Das kroatische Parlament hat am 15. Juli 2011 ein neues Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe verabschiedet, das im Januar 2012 in Kraft tritt und volle Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand anstrebt. Eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung ausführlicherer Bestimmungen zur Umsetzung des neuen Gesetzes über die öffentliche Auftragsvergabe wird im letzten Quartal 2011 Standard-Ausschreibungsunterlagen zur Verwendung in den Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit von der EU kofinanzierten Projekten erstellen. Die Kommission überwacht diese Entwicklungen genau.

(b) Diese Empfehlung wird umgesetzt. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wird JASPERS (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen) dazu beitragen, die Kapazitäten aller Akteure in Kroatien auszuweiten und eine Reihe ausgereifter Projekte zu entwickeln, um die Ausschöpfung der Mittel der Struktur- und Kohäsionsfonds in Zukunft zu verbessern.

2.

(a) Betreffend die Strukturfonds hat sich die Kommission hauptsächlich auf die nationale Ebene konzentriert, die die Verantwortung für den Gesamtprozess trägt. Obwohl die Unterstützung der lokalen Stellen künftig Aufgabe der zentralen Behörden Kroatiens ist, wird die Kommission weiterhin schrittweise auch auf regionaler und lokaler Ebene durch verstärkte Beratung, Workshops und Seminare den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe fördern.

In der Landwirtschaft zählt die Einbindung regionaler Servicestellen zur Unterstützung der IPARD-Begünstigten bereits seit dem Jahr 2010 zu den Schwerpunkten der Verwaltungsbehörde.

Zudem beschäftigen sich die regionalen Büros und ihre Mitarbeiter derzeit mit laufenden Projekten/Aufträgen im Rahmen der IPA-Komponente I. Dies dient der Vorbereitung der Zahlstelle auf die Durchführung der GAP nach dem Beitritt.

(b) Die Kommission wird weiterhin Hilfe für die Entwicklung von Projektideen anbieten. Eine derartige Unterstützung wurde schon im Rahmen von Phare 2006 und verschiedener operationeller Programme bereitgestellt. Durch laufende technische Hilfe, verstärkte Beratung, Workshops und Seminare wird die Kommission die schrittweise Verbesserung der Mechanismen zur Ankurbelung der Entwicklung von Projektideen weiter vorantreiben.

3.

(a) Seit 2011 sieht die strategische Planung der Kommission einen Wechsel von einem projekt- zu einem sektorbezogenen Ansatz vor. Nach Möglichkeit werden bei der Ausarbeitung von strategischen Planungsunterlagen und im Programmplanungsprozess klare Ziele nach dem SMART-Ansatz formuliert. In der nächsten Generation von IPA-Programmen wird die Kommission die systematische Anwendung von SMART-Zielen und entsprechenden Indikatoren verstärken.

(b) Die Kommission wird Maßnahmen prüfen, um die Qualität der Überwachungsberichte zu verbessern.

(c) Zwischen- und Ex-post-Bewertungen sind geplant und beginnen in Kürze. Sie sollen u. a. auch zur Überarbeitung der operationellen Programme dienen.

4.

(a) Die Kommission hat begonnen, sich mit diesem Thema zu befassen. Im Jahr 2010 haben die Kommission/EIB und die kroatischen Behörden die Verhandlungen zur Einführung von JASPERS in Kroatien aufgenommen. JASPERS soll zur Entwicklung einer Reihe ausgereifter Projekte und zur Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen ab 2011 dienen.

(b) Die Kommission beabsichtigt, sich weiterhin auf die Entwicklung eines gut abgestimmten Portfolios aus Großprojekten und anderen Projekten für die Zeit nach dem Beitritt zu konzentrieren. Die operationellen Programme in den Bereichen Verkehr und Umwelt umfassen jedoch naturgemäß hauptsächlich Vorhaben von europäischem und nationalem Interesse, bei denen es sich um Großprojekte handelt.

5.

(a) Die Kommission wird Kroatien weiterhin beim Aufbau seiner Kapazitäten unterstützen. In einem vollkommen dezentralen System liegt die Entscheidung für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen in einer oder mehreren ‚Wellen‘ jedoch bei den einzelstaatlichen Behörden. Die Kommission hat Kroatien, wenn erforderlich, laufend bei der Verringerung von Engpässen und Risiken in den Verfahren unterstützt und parallel zu den Vorkehrungen für die finanzielle und operative Durchführung auch hinsichtlich der Vorbereitungen für die Einrichtung der benötigten Stellen und Verfahren mit Kroatien zusammengearbeitet. Dies erfolgte in Form von umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen (Partnerschaftsprojekte, technische Hilfe usw.) einerseits und eines laufenden Informationsaustauschs im Rahmen von Seminaren sowie Informations- und Beratungsbesuchen andererseits.

(b) Die Kommission nimmt sich dieser Thematik an. Die letzte, im November 2010 genehmigte Änderung des Programms sollte weitere Projekte im Rahmen des IPARD-Programms ermöglichen, indem (1) die quantitative Obergrenze für die Größe förderfähiger Betriebe in den Sektoren Milch, Rindfleisch, Schweine, Geflügel, Getreide, Obst und Gemüse sowie Treibhäuser angehoben und (2) neue Arten von förderfähigen Investitionen im Milch- (Milchschaf- und Ziegenhaltung) und im Obst- und Gemüsektor (einschließlich Treibhäuser) eingeführt wurden. Die Ergebnisse schlagen sich in der gestiegenen Anzahl von Anträgen nieder, die von potenziellen Begünstigten eingereicht wurden.

Zudem bewertet die Kommission derzeit den neuen Vorschlag für die Überarbeitung des Programms. Zu den vorgeschlagenen Änderungen zählt die Erweiterung des Kreises der potenziellen Begünstigten durch die Einbeziehung der obgenannten Sektoren in Maßnahme 101 ‚Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe‘.

6.

(a) Diese Empfehlung wird bereits umgesetzt, wie aus dem mehrjährigen Planungsdokument (MIPD) für 2011-2013 für Kroatien hervorgeht. Im ersten Jahr nach dem Beitritt wird die EU Kroatien mit befristeten Finanzhilfen (‚Übergangsfazilität‘) beim Aufbau seiner Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz zur Um- und Durchsetzung des EU-Rechts und beim Austausch von vorbildlichen Verfahren mit anderen Ländern unterstützen.

(b) Die Kommission wird diese Thematik in enger Zusammenarbeit mit OLAF aufmerksam verfolgen.

Empfehlungen im Zusammenhang mit der EU-Hilfe zugunsten anderer Länder

7.

(a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

(b) Die Kommission nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und wird aus den mit Kroatien gewonnenen Erfahrungen Schlussfolgerungen ziehen.