



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.2.2004
SEK(2004) 160 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Finanzpaket für die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Finanzpaket für die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien

I. Einleitung

Wie bei den zehn im Mai 2004 der EU beitretenden Länder ist es eine der ersten und wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Vorbereitung auf den Abschluss der Verhandlungen mit Bulgarien und Rumänien, ein schlüssiges "Finanzpaket" für diese beiden Länder zu schnüren. Der Europäische Rat hat die Kommission bei seiner Tagung im Dezember 2003 in Brüssel ersucht, ihren diesbezüglichen Vorschlag Anfang 2004 vorzulegen. In dieser Mitteilung sollen die wichtigsten Elemente eines Finanzpakets für Bulgarien und Rumänien vorgelegt werden, damit der Rat diese Fragen Anfang 2004 in einem gemeinsamen Rahmen erörtern kann. Auf dieser Grundlage legt die Kommission dem Rat dann im Frühjahr 2004 Entwürfe für gemeinsame Standpunkte in den Bereichen Landwirtschaft, Regionalpolitik sowie Finanz- und Haushaltsbestimmungen vor.

Bei den zehn beitretenden Ländern war das Finanzpaket für deren Beitritt weitgehend vom Finanzrahmen für den Zeitraum 2000-2006 vorbestimmt, der im März 1999 vom Europäischen Rat bei seiner Tagung in Berlin vereinbart wurde. Im Falle Bulgariens und Rumäniens gibt es keinen finanziellen Gesamtrahmen, in den die Auswirkungen ihres Beitritts auf den Haushalt einzufügen wären. Bei seiner Tagung im Juni in Thessaloniki erklärte der Rat jedoch, dass "Beratungen oder eine Einigung über künftige politische Reformen oder die neue Finanzielle Vorausschau ... weder den Fortgang und den Abschluss der Beitrittsverhandlungen beeinträchtigen noch von den Ergebnissen dieser Verhandlungen berührt werden." Die in Abschnitt II ausgeführten Kommissionsvorschläge stützen sich daher weitgehend auf den vorhandenen Besitzstand sowie auf die Prinzipien und die Methode, die dem für die Verhandlungen mit den zehn beitretenden Ländern entwickelten Finanzpaket zugrunde liegen.

Da nicht auszuschließen ist, dass ein Finanzpaket für Bulgarien und Rumänien in wichtigen Punkten angepasst werden müsste, um künftigen politischen Reformen oder grundlegenden Änderungen der geltenden Finanziellen Vorausschau Rechnung zu tragen, hält es die Kommission für umsichtig und angemessen, das Finanzpaket für Bulgarien und Rumänien auf einen Zeitraum von drei Jahren ab deren Beitritt zu beschränken. Ähnlich wurde in den Verhandlungen mit den zehn beitretenden Ländern vorgegangen, wo dieser Zeitraum auf die laufende Finanzielle Vorausschau, die 2006 endet, beschränkt wurde.

Sofern keine anders lautenden Angaben gemacht werden, beziehen sich die Daten in der vorliegenden Mitteilung auf die Preise des Jahres 2004.

II. Grundriss eines Finanzpakets

a) Landwirtschaft

Was die *GAP-Marktpolitik* betrifft, so ist vorgesehen, den Besitzstand einschließlich die von den Mitgliedstaaten im Juni 2003 vereinbarte GAP-Reform in Bulgarien und Rumänien ab deren EU-Beitritt anzuwenden.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Agrarmarktprognosen schätzt die Kommissionen, dass für Agrarmarktordnungsmaßnahmen in Bulgarien und Rumänien in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt Mittel in Höhe von 1,120 Mio. € erforderlich sind (Bulgarien – 388 Mio. €, Rumänien - 732 Mio. €).

Die in Bezug auf die zehn beitretenden Länder geäußerte Sorge, dass eine sofortige uneingeschränkte Eingliederung der Beitrittsländer in das System der Direktzahlungen den Landwirten in den neuen Mitgliedstaaten nicht die richtigen Anreize für die Einleitung bzw. Fortsetzung der notwendigen Umstrukturierung geben würde, gilt im Falle Bulgariens und Rumäniens ebenso, wenn nicht sogar noch mehr. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass für Bulgarien und Rumänien das Ziel beibehalten werden sollte, **Direktzahlungen** für die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten über einen Zeitraum von zehn Jahren beginnend mit 25 % der damals für die 15 EU-Mitgliedstaaten geltenden Höhe allmählich einzuführen.

Das würde bedeuten, dass in Bulgarien und Rumänien Direktzahlungen in Höhe von 25 % (2007), 30 % (2008) und 35 % (2009) und 40 % (2010) der Höhe im gegenwärtigen System eingeführt werden. Diese würden dann jährlich um 10 % steigen, bis 2016 ein Niveau der Direktzahlungen von 100 % der damals für die 15 EU-Mitgliedstaaten geltenden Höhe erreicht würde. Die Einführung von Direktzahlungen nach prozentualen Anteilen statt nach absoluten Beträgen bietet Bulgarien und Rumänien eine klare Perspektive für die vollständige Anwendung des Besitzstands in diesem Bereich.

Die Instrumente zur Angebotssteuerung im Rahmen der Stützungsregelung (z.B. Grundflächen, Referenzerträge, nationale Obergrenzen) und die Produktionsquoten sollten anhand früherer Daten aus noch zu bestimmenden Referenzzeiträumen festgelegt werden. Die nationalen Obergrenzen für Bulgarien und Rumänien im Rahmen der produktionsunabhängigen einheitlichen Betriebsprämien sollten nach derselben Methode bestimmt werden.

Die geschätzten Kosten für die Einführung von Direktzahlungen an Bulgarien und Rumänien auf diesem Weg würden sich für die ersten drei Jahren nach deren Beitritt auf insgesamt 1,312 Mio. € belaufen (Bulgarien – 431 Mio. €, Rumänien – 881 Mio. €). 2007 würden keine Ausgaben entstehen, da Rückzahlungen aus dem EU-Haushalt von Ausgaben der Mitgliedstaaten für Direktzahlungen im jeweiligen Jahr aus dem Haushalt des Folgejahres vorgenommen werden.

Was die **Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums** betrifft, sollten die gesamten Mittel für die drei Jahre so festgelegt werden, dass die Zuweisungen für ländliche Entwicklung an Bulgarien und Rumänien im dritten Jahr ihrer EU-Mitgliedschaft zusammen genommen eine Höhe erreichen, die gemessen an den 2006 für die beitretenden Länder (Zypern und Malta nicht eingeschlossen) vorgesehenen Mitteln für ländliche Entwicklung dem gemeinsamen Anteil Bulgariens und Rumäniens an den SAPARD-Mitteln bis 2003 entspricht. Um die Grenzen der Absorptionsfähigkeit zu berücksichtigen und eine gleichmäßige Anwendung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf Bulgarien und Rumänien sicherzustellen, sollte in den betreffenden drei Jahren für eine allmähliche Einführung gesorgt werden. Die verfügbaren Mittel sollten zwischen Bulgarien und Rumänien nach einem Schlüssel aufgeteilt werden, der den relativen Anteil der genutzten Agrarflächen und der Beschäftigten im Agrarsektor berücksichtigt. Nach diesem Ansatz ergibt sich für drei Jahre ein Gesamtbetrag von 3,041 Mio. €, von denen 617 Mio. € auf Bulgarien und 2,424 Mio. € auf Rumänien entfallen.

Während die gesamte Mittelzuweisung für ländliche Entwicklung in jedem Land in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt feststehen würde, würden die Zuweisungen innerhalb der einzelnen Landespakete sowie die Reichweite und die Art der Maßnahmen gemäß den Regeln festgelegt, die im selben Zeitraum für alle Mitgliedstaaten gelten. Die Zuweisungen an Bulgarien und Rumänien für ländliche Entwicklung nach diesen ersten drei Jahren würden sich nach den geltenden Regeln bzw. nach den Regeln richten, die sich aus inzwischen erfolgten politischen Reformen ergeben.

Die dreijährige Mittelzuweisung würde nicht getrennt programmiert, sondern fester Bestandteil des gesamten Programmierungszeitraums sein, der von der nächsten Finanziellen Vorausschau abgedeckt wird.

Alle oben genannten Elemente werden in den Kommissionsentwurf für gemeinsame Standpunkte zum Landwirtschaftskapitel, der dem Rat im Frühjahr 2004 vorgelegt werden soll, einbezogen und dort auch eingehender erläutert.

b) Strukturpolitische Maßnahmen

Für den Zeitraum 2000-2006 wurden die Zuweisungen für strukturpolitische Maßnahmen an die derzeitigen Mitgliedstaaten nach der Methode und den Kriterien aus den Verordnungen über die Struktur- und Kohäsionsfonds festgelegt. Diese Kriterien wurden auf Grund einer vorab festgelegten Gesamtmittelzuweisung angewandt. Für die zehn beitretenden Länder wurde weitgehend dasselbe Vorgehen gewählt: Festlegung einer Gesamtmittelzuweisung und Anwendung der üblichen Kriterien zur Festlegung der einzelstaatlichen Zuweisungen.

Nach Auffassung der Kommission sollte eine allgemeine Mittelzuweisung an Bulgarien und Rumänien für die ersten drei Jahre nach dem Beitritt nach einem ähnlichen Konzept festgelegt werden wie für die zehn beitretenden Länder und insbesondere eine allmähliche Einführung der Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen beinhalten, um der allmählichen Zunahme der Absorptionskapazität in diesen Ländern Rechnung zu tragen. Ferner sollten diese Mittelzuweisungen von der Annahme ausgehen, dass die Regeln des gegenwärtigen Besitzstands wie etwa die Obergrenze der Gesamtmittel für struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen von 4 % des einzelstaatlichen BIP jährlich gelten sollten. Außerdem sollten als Richtbetrag rund ein Drittel der Gesamtmittel in den Kohäsionsfonds fließen.

Die Einführung für Bulgarien und Rumänien sollte entsprechen der Rate erfolgen, die für die Einführung der Strukturfonds für die zehn 2004 der EU beitretenden Länder insgesamt vorgesehen ist. Davon ausgehend kämen Bulgarien und Rumänien in den Genuss von Mittelbindungen für strukturpolitische Maßnahmen zu ihren Gunsten in Höhe von 2,4 % ihres BIP 2007, 3,2 % 2008 und 4 % 2009. Mit diesem Ansatz dürfte eine reibungslose Einführung sichergestellt werden, bei der die Absorptionskapazität angemessen berücksichtigt wird. Auf dieser Grundlage beliefen sich die Gesamtausgaben für strukturpolitische Maßnahmen im Dreijahreszeitraum von 2007-2009 auf 8,273 Mio. €, von denen 2,300 Mio. € auf Bulgarien und 5,973 Mio. € auf Rumänien entfallen.

In den ersten drei Jahren nach dem Beitritt bliebe die Gesamtmittelzuweisung je Land unverändert, wobei die Zuweisungen innerhalb der Mittel für das jeweilige Land sowie Reichweite und Art der Maßnahmen anhand der Regeln festgelegt würden, die sich aus den politischen Reformen ab 2007 ergeben. Für die Programmierung bedeutet das, dass die Mittelzuweisung nicht für drei Jahre getrennt programmiert würde, sondern fester Bestandteil des gesamten Programmierungszeitraums ist, der von der nächsten Finanziellen Vorausschau abgedeckt wird.

c) Interne Politikbereiche

Es sollte vorgesehen werden, dass Bulgarien und Rumänien ab ihrem Beitritt uneingeschränkt an den internen Politikbereichen teilnehmen. Im Rahmen der bestehenden internen Politikbereiche sind keine besonderen Mittelzuweisungen für einzelne Länder vorgesehen, so dass zusätzliche 1,012 Mio. € für den Zeitraum 2007-2009 eingeplant werden müssen, um dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens Rechnung zu tragen, wenn die für 2006 vorgesehene Höhe der Ausgaben für interne Politikbereiche gleich bleiben soll und wenn zur Festlegung, um wieviel die für die internen Politikbereiche verfügbaren Mittel steigen sollen, dieselbe Methode¹ angewandt wird wie beim Beitritt der zehn beitretenden Länder. Darüber hinaus sind dafür folgende Bereiche besondere Mittelzuweisungen einzuplanen:

- Nukleare Sicherheit

Da die Europäische Union auf einer hohen nuklearen Sicherheit besteht, die bulgarische Regierung die Stilllegung des Kernkraftwerks Kozloduy beschlossen hat und PHARE diesen Prozess derzeit finanziert, sollten über die für den Zeitraum 2000-2004 aus PHARE-Mitteln gebundenen 200 Mio. € hinaus zusätzliche Mittel für die laufende Unterstützung der Stilllegungsbemühungen bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck sollte für den Zeitraum 2004-2009 zusätzliche finanzielle Hilfe in Höhe von insgesamt 350 Mio. € zur Verfügung gestellt werden. Davon sind ersten Schätzungen zufolge rund 140 Mio. € für die vor dem Beitritt verbleibende Zeit erforderlich². Dieser Betrag sollte im Rahmen von PHARE finanziert werden. Die verbleibenden 210 Mio. € sollten für die Zeit nach dem Beitritt (2007-2009) vorgesehen und mit 70 Mio. € jährlich in das Finanzpaket für Bulgarien aufgenommen werden.

- Übergangsfazilität für den Institutionenaufbau

Wichtige Faktoren für den Beitritt, die in den Verhandlungen, regelmäßigen Berichten und Beitrittspartnerschaften genannt wurden, sind der Aufbau geeigneter Justiz- und Verwaltungsstrukturen und die Aufstockung der Justiz- und Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung des Besitzstands. Bulgarien und Rumänien sollten daher zur Unterstützung von Maßnahmen zum Institutionenaufbau in den ersten drei Jahren nach ihrem Beitritt in ähnlicher Weise zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, wie es bei den zehn beitretenden Ländern der Fall war, insbesondere unter Rückgriff auf die "Übergangsfazilität". Für diese Zwecke sollten für den Dreijahreszeitraum 2007-2009 insgesamt 82 Mio. € zur Verfügung stehen.

Sowohl die nukleare Sicherheit als auch die Übergangsfazilität für den Institutionenaufbau könnten im Kapitel "Sonstiges" behandelt werden.

d) Haushaltsausgleich

In Einklang mit dem, was für die zehn beitretenden Länder vereinbart wurde, ist vorgesehen, dass die Regeln über Eigenmittel für Bulgarien und Rumänien ab dem ersten Beitrittsjahr vollständig gelten sollen. Des Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass Bulgarien und Rumänien beim Beitritt nicht zu Nettozahlern werden sollten, was sie im Vergleich zum

¹ Diese besteht im Wesentlichen aus einer Kombination aus 50% Bevölkerungsgröße und 50% BIP.

² Auf ein Jahr bezogen beläuft sich der Bedarf im Heranführungszeitraum wahrscheinlich auf 40 Mio. € (2004), 50 Mio. € (2005) und 50 Mio. € (2006).

Jahr vor dem Beitritt, als sie Empfänger der Heranführungsmittel waren, schlechter stellen würde.

Sollte sich im Lichte des Abschlusses der Verhandlungen herausstellen, dass eine derartige Verschlechterung wahrscheinlich ist, schlägt die Kommission in angemessener Höhe einen Haushaltsausgleich für Bulgarien und/oder Rumänien vor, der dem mit den zehn beitretenden Ländern vereinbarten ähnlich ist und auf der Anwendung derselben Methode beruht.

e) Verwaltung

Wie bei den zehn beitretenden Ländern kann davon ausgegangen werden, dass es für Bulgarien und Rumänien keine spezifisch vorgesehenen Verwaltungsausgaben geben wird. Indessen werden auf Grund des Beitritts Bulgariens und Rumäniens insbesondere im Hinblick auf den steigenden Bedarf an Dolmetsch- und Übersetzungsdiensten zusätzliche Verwaltungsausgaben entstehen. Die zusätzliche Verwaltungskosten aus der EU-Mitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens für die ersten drei Jahre belaufen sich auf schätzungsweise 346 Mio. €.

**

Die finanziellen Auswirkungen der oben genannten Vorschläge für einen ab 2007 beginnenden Zeitraum von drei Jahren sind im Anhang aufgeführt. Darüber hinaus werden dort Schätzungen über die Höhe der Zahlungen geliefert, die infolge dieser neuen Ausgaben geleistet werden müssen. Diese Schätzungen wurden anhand derselben Methode berechnet, die auch für die zehn der EU 2004 beitretenden Länder verwendet wurde.

III. Ein Finanzpaket unter Berücksichtigung des Fehlens einer Finanziellen Vorausschau

- Mögliche spätere Anpassungen des Finanzpakets angesichts künftiger politischer Reformen

Für den Fall, dass nach Abschluss der Verhandlungen Anpassungen am Finanzpaket für den Beitritt Bulgariens und Rumäniens erforderlich werden, bedürfte es eines Verfahrens, um diese Länder gegebenenfalls in diesen Entscheidungsprozess einzubinden. Diesbezüglich sollten ähnliche Mechanismen gelten, wie sie für die zehn beitretenden Länder eingerichtet wurden. Das würde ein Informations- und Konsultationsverfahren einschließen, das im Beitrittsvertrag verankert werden müsste und es Bulgarien und Rumänien erlauben würde, insbesondere in den unmittelbar für das vereinbarte Finanzpaket relevanten Bereichen eng in den Entscheidungsprozess eingebunden zu bleiben. Ferner sollte Bulgarien und Rumänien in Ratsgremien und -ausschüssen, denen die Kommission vorsitzt, ein aktiver Beobachterstatus sowie ein Beobachterstatus im Europäischen Parlament eingeräumt werden.

Angesichts des vorgeschlagenen Konzepts, wonach Bulgarien und Rumänien in den ersten drei Jahren ihrer Mitgliedschaft hohe Ausgaben zugestanden und garantiert werden, haben Änderungen infolge künftiger politischer Reformen keine merklichen Auswirkungen auf das gesamte Finanzpaket als solches. Aufgrund der in dieser Mitteilung vorgelegten Vorschläge machen die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen, ländliche Entwicklung und einige Aspekte der internen Politikbereiche bis zu zwei Drittel des gesamten Finanzpakets für Bulgarien und Rumänien aus. Es wäre garantiert, dass die Ausgaben in diesen Bereichen von den Gesamtbeträgen her gesehen weder höher noch niedriger liegen. Allerdings könnte Anpassungsbedarf *innerhalb* der einzelstaatlichen Gesamtzuweisungen bestehen.

- Obergrenze der Rubrik 1a für die EU-25 von 2007-2013

Es wurde beschlossen, dass die zusätzlichen Marktordnungsausgaben infolge des Beitritts Bulgariens und Rumäniens zum Gesamtbetrag der Obergrenze der EU-25 für Rubrik 1a addiert werden müssen³. In diesem Beschluss heißt es, dass für den Zeitraum 2007-2013 auf die 2006 für die EU-25 angepasste Obergrenze für Rubrik 1a ein jährlicher Deflator von 1 % angewandt wird. Die festgelegten Obergrenzen gehen aus folgender Tabelle hervor:

Vereinbarung zu Rubrik 1a für die EU-25 bis 2013 - zu derzeitigen Preisen - in Mio. €

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gesamt- obergrenze der EU-25	42,979	44,474	45,306	45,759	46,217	46,679	47,146	47,617	48,093	48,574

Der oben genannte Beschluss berücksichtigt nicht die infolge des Beitritts Bulgariens und Rumäniens erforderlichen Ausgaben und gilt grundsätzlich nicht für diese beiden Länder. Zusätzliche Ausgaben im Rahmen von Rubrik 1a zugunsten Bulgariens und Rumäniens, die hier ausgewiesen werden, wurden ausgehend von dieser Annahme berechnet.

- Beteiligung des Europäischen Parlaments

Die Anpassungen an die gegenwärtige Finanziellen Vorausschau zur Berücksichtigung der Erweiterung von 15 auf 25 Mitgliedstaaten wurden gemäß Artikel 25 der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission vorgenommen. Diese Vereinbarung sah vor, dass das Europäische Parlament und der Rat die Finanzielle Vorausschau auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission nach den Abstimmungsregeln gemäß Art. 272 Abs. 9 Satz. 5 EG-Vertrag anpassen, um der Erweiterung Rechnung zu tragen.

Unter Berücksichtigung der Rolle des Europäischen Parlaments als ein Arm der Haushaltsbehörde der EU und der Möglichkeit, dass in der Abschlussphase der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien die Beratungen über die nächste Finanzielle Vorausschau im Gange sein könnten, sollte eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament im Hinblick auf das Finanzpaket für Bulgarien und Rumänien vorgesehen werden.

³ Festgelegt im Beschluss der im Rat am 18. November 2002 zusammengekommenen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.

ANHANG

Finanzpaket für Bulgarien und Rumänien

2007-2009

(in Mio. €, zu Preisen von 2004)

	2007	2008	2009	Insgesamt
VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN				
Landwirtschaft	1141	1990	2342	5473
Strukturpolitische Maßnahmen	1938	2731	3605	8273
Interne Politikbereiche	444	434	426	1304
Verwaltung	96	125	125	346
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	3619	5279	6498	15396
Zahlungsermächtigungen *	1648	3276	4131	9056

* Zugrunde liegen vier Ausgabenkategorien und dieselbe Methode wie für die zehn 2004 beitretenden Länder.