EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 4.11.2010
COM(2010) 622 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG OVER HET PRETOETREDINGSINSTRUMENT VOOR STRUCTUURBELEID (ISPA) 2009

SEC(2010 1304 final

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding ... 3
2. ISPA-project 2005HR16PPE001 – Water- & afvalwaterprogramma Karlovac ... 4
3. ISPA-project 2005HR16PPT001 – Herstel van de spoorlijn Vinkovci-Tovarnik-grens5
4. ISPA-begroting ... 6
5. Nieuwe ISPA-projecten ... 7
6. Nieuwe vastleggingen ... 7
7. Projecten gefinancierd tussen 2005 en 2009 ... 7
8. Betalingen ... 7
9. Overzichtstabellen ... 9
10. Vormen en methoden voor de verlening van technische bijstand ... 10
11. Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land ... 10
12. Technische bijstand op initiatief van de Commissie ... 11
13. Uitvoering ... 12
14. Projectmonitoring ... 13
15. Financieel beheer en financiële controle met inbegrip van *EDIS* ... 14
16. Risicobeoordeling ... 15
17. Bevindingen van de Europese Rekenkamer ... 15
18. Medefinancieringspartners – EIB en EBRD ... 15
19. Overheidsopdrachten ... 17
20. Mededingingsbeleid ... 17
21. Milieubeleid ... 17
22. Vervoerbeleid ... 18
23. Publiciteitsacties ... 18

1. INLEIDING

Na de Europese Raad in Brussel in juni 2004, die aan Kroatië de status van kandidaat-lidstaat toekende, kwam dat land vanaf 1 januari 2005 in aanmerking voor ISPA. Kroatië volgde zo de landen die eerder begunstigde waren en ISPA-bijstand ontvingen sinds het instrument in 2000 in werking trad. Op 1 januari 2007 werden Bulgarije en Roemenië lid van de Europese Unie en hielden zij op begunstigde te zijn van bijstand in het kader van de pretoetreding, waaronder ISPA. Met de toetreding van deze twee landen is Kroatië de enige overblijvende ontvanger van ISPA-bijstand geworden. Dit verslag heeft derhalve uitsluitend betrekking op de ISPA-activiteiten van Kroatië.

In 2009 werd aanzienlijke vooruitgang geboekt wat betreft het tempo waarin projecten in Kroatië werden uitgevoerd. Dit kwam echter niet tot uiting in de ISPA-betalingen, die geen dergelijke groei kenden. De belangrijkste reden daarvoor was dat een aantal grote aanbestedingen dat gedurende dat jaar werd uitgeschreven, aan het eind van dat jaar nog niet was afgerond als gevolg van problemen met de aanbestedingsprocedure. Desondanks dient te worden opgemerkt dat tijdens dat jaar continu verzoeken om tussentijdse betalingen werden ingediend, wat erop wijst dat verder aan de fysieke uitvoering van projecten werd gewerkt.

Hoewel uit betalingen en aanbestedingen niet kan worden afgeleid dat vooruitgang werd geboekt in de fysieke uitvoering, dient te worden opgemerkt dat 2009 voor ISPA in Kroatië geen onsuccesvol jaar is geweest. Verschillende cruciale aanbestedingen werden eindelijk uitgeschreven nadat een aantal belangrijke en moeilijke technische en juridische kwesties waren opgelost. Bovendien hebben zowel de uitvoeringsinstantie als de uiteindelijke begunstigden hun uiterste best gedaan om ervoor te zorgen dat de termijnen in acht werden genomen en de technische documentatie voldeed aan de gestelde eisen. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat begin 2010 met de fysieke uitvoering van alle zes ISPA-projecten in Kroatië kan worden begonnen.

In 2009 werd het eerste van de zes ISPA-projecten met succes voltooid. Doordat de contractprijzen bovendien lager waren dan verwacht, was het mogelijk om de financieringsmemoranda van twee projecten te wijzigen, zodat meer werkzaamheden met ISPA-middelen konden worden gefinancierd en tevens het medefinancieringsniveau kon worden verhoogd. Naar verwachting zullen, met hetzelfde doel voor ogen, in 2010 ook wijzigingen worden aangebracht aan de overige vier financieringsmemoranda.

Het harde werk en de vastberadenheid van alle partijen die in 2009 aan de uitvoering van ISPA-projecten hebben meegewerkt, hebben ertoe geleid dat alle belangrijkste contracten voor de zes ISPA-projecten begin 2010 zullen zijn ondertekend. Dit betekent op zijn beurt dat het werk dat in 2010 moet worden uitgevoerd, gericht zal zijn op daadwerkelijke fysieke uitvoering, projectbeheer, monitoring en betalingen, en niet op het uitschrijven van aanbestedingen.

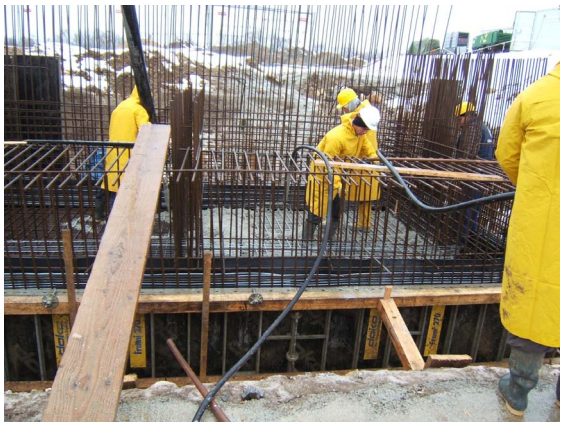
De Kroatische uitvoeringsinstantie, de Central Finance and Contracting Agency (CFCA), presteerde in 2009 veel beter door de ervaring die zij inmiddels had opgebouwd en doordat haar personeelsbestand werd uitgebreid. Het handhaven van personeel blijft een probleem, en dat geldt ook voor het aantrekken van geschikte technici met ervaring. De opleiding van het personeel werd tijdens dat jaar voortgezet en het is duidelijk dat de instantie beter werkt.

De laatste factor waarop moet worden gewezen met betrekking tot de moeilijkheden bij de uitvoering van ISPA-projecten, is dat in 2009 echte vooruitgang werd geboekt, ondanks het feit dat gelijktijdig werd begonnen met de uitvoering van projecten die worden gefinancierd door het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Voor de start van deze IPA-activiteiten was een aanzienlijke inbreng nodig van de verschillende instanties die zich met ISPA bezighouden, en in het bijzonder van de twee vakministeries, het ministerie van Financiën en het CFCA.

2. ISPA-PROJECT 2005HR16PPE001 – WATER- & AFVALWATERPROGRAMMA KARLOVAC

Stand van de uitvoering in de winter van 2009

Leggen van de funderingen



Storten van betonnen funderingen

Graaf- en heiwerkzaamheden

Aanleg van de ingang van de installatie

3. SPA-PROJECT 2005HR16PPT001 – HERSTEL VAN DE SPOORLIJN VINKOVCI-TOVARNIK-GRENS

Stand van de uitvoering in de winter van 2009

Station van Đeletovci richting westen

Station van Đeletovci richting oosten

Deel van de herstelde spoorlijn

Bord met informatie over het project

4. ISPA-BEGROTING

Overeenkomstig het activiteitgebaseerde boekhoudsysteem van de Commissie bestond de begroting van het ISPA uit twee begrotingsonderdelen: het functionele begrotingsonderdeel B13.01.04.02 en het operationele begrotingsonderdeel B13.05.01.01. Het eerste onderdeel bevat de middelen voor administratieve uitgaven voor technische bijstand (TB), hoofdzakelijk voor het versterken van de delegatie van de Europese Unie bij de Republiek Kroatië, en eindigde in 2006. Het tweede onderdeel omvat de betalingskredieten die beschikbaar zijn gesteld voor de effectieve uitvoering en het doeltreffend functioneren van ISPA in Kroatië.

Begrotingsonderdeel B13.05.01.01 dekt alle uitgaven voor de medefinanciering van infrastructuurprojecten (maatregelen). In 2009 werd uit dit onderdeel in totaal 6 762 276,41 euro betaald.

***Tabel 1*: ISPA-begroting in 2009 – in euro's**

Begrotingsonderdeel	Uitgevoerde betalingen
Functioneel begrotingsonderdeel B13.01.04.02 (in 2006 afgesloten)	0
Operationeel begrotingsonderdeel B13.05.01.01	**6 762 276,41**
Totaal	**6 762 276,41**

Projectfinanciering

5. NIEUWE ISPA-PROJECTEN

In 2009 werden geen nieuwe ISPA-projecten goedgekeurd.

6. NIEUWE VASTLEGGINGEN

In 2009 zijn geen nieuwe vastleggingen gedaan voor projecten in de sectoren milieu of vervoer, aangezien het ISPA-instrument in 2006 is afgelopen.

7. PROJECTEN GEFINANCIERD TUSSEN 2005 EN 2009

Tussen 2005 en 2006 heeft de Commissie op basis van door Kroatië ingediende voorstellen in totaal zes projecten goedgekeurd. Drie van deze projecten betreffen de milieusector, twee de vervoersector en één is een horizontale TB-maatregel (voor de organisatie van de wettelijke controlecomités en ondersteunende ISPA-uitvoeringsagentschappen). De totale subsidiabele investeringskosten van deze projecten bedragen 107 474 736 euro, waarbij in totaal 59 miljoen euro, of 54,8 %, wordt toegekend als ISPA-subsidies. Tegen het einde van 2006 had de Commissie 100 % van de ISPA-middelen die voor Kroatië waren gereserveerd, toegekend voor de periode 2005 tot 2006, waarbij de vastleggingen op een evenwichtige manier werden verdeeld tussen de sectoren milieu en vervoer.

***Tabel 2*: Goedgekeurde projecten in Kroatië in 2005-2006[1] – in euro's**

Sector	Aantal project-besluiten	Subsidiale kosten	Bijdrage ISPA	Gemiddeld subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Vervoer	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
Horizontale TB	1	262 335	262 335	100	262 335
Totaal	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**73**	**59 000 000**

8. BETALINGEN

Over het algemeen bestaan de betalingen voor elk investeringsproject uit twee voorschotten van in totaal 20 % van de ISPA-bijdrage, tussentijdse betalingen (d.w.z. vergoedingen) tot 80 % (en in uitzonderlijke omstandigheden tot 90 %) van de bijdrage, en de betaling van het eindsaldo nadat het project is afgesloten. In totaal zijn in 2009 betalingen voor een bedrag van 6,76 miljoen euro verricht voor de in Kroatië goedgekeurde ISPA-projecten, hetgeen overeenkomt met 11,4 % van de overeenkomstige ISPA-subsidies.

[1] Sinds 2006 zijn er geen nieuwe projecten goedgekeurd omdat het ISPA-programma in dat jaar is afgelopen.

In 2009 is verder vooruitgang geboekt, parallel met de uitvoering van ISPA-maatregelen. De meeste betalingsverzoeken voor dat jaar betroffen tussentijdse betalingen. Dit is een bemoedigende ontwikkeling want tussentijdse betalingen worden verricht op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven en wijzen dus op daadwerkelijke fysieke uitvoering. In 2009 bedroegen de betalingen in totaal 6 762 276,41 euro. Dit betekent een lichte afname van de betaalde bedragen in vergelijking met het bedrag voor 2008 (7 888 041,30 euro). Problemen en vertragingen bij twee grote aanbestedingen, die, hoewel ze begin 2009 waren uitgeschreven, aan het eind van dat jaar nog niet waren afgerond, liggen aan de basis van deze afname.

Aan het eind van de periode 2005-2009 was in totaal 20 846 023,71 euro aan Kroatië uitbetaald, hetgeen overeenkomt met 35,33 % van de vastleggingen in de begroting die in deze periode zijn uitgevoerd (59 miljoen euro).

***Tabel 3*: Betalingen – in euro's**

Sector	2005-2008	2009	Totaal 2005-2009
Milieu	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Vervoer	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
TB	209 868,00	0	209 868,00
Totaal	**14 083 747,30**	**6 762 276,41**	**20 846 023,71**

9. OVERZICHTSTABELLEN

Tabel 4 hieronder geeft een overzicht van de ISPA-steunmaatregelen voor het jaar 2009 en voor de periode 2005-2009.

***Tabel 4*: Goedgekeurde projecten in Kroatië in 2005-2009 – in euro's**

Subsector	Aantal projec-ten	Subsidia-bele kosten	Bijdrage ISPA	2009		2005 – 2009	
				Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingens	Betalingen
Milieu							
Water	0	0	0	0	0	0	0
Water & afvalwater	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Afvalwater	0	0	0	0	0	0	
Vast afval	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00
Luchtkwaliteit	0	0	0	0	0	0	
Horizontale TB	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
Totaal sector	**3**	**46 287 701**	**29 466 355**	**0**	**2 390 822,62**	**29 466 355**	**7 877 349,62**
Vervoer							
Weg	0	0	0	0	0	0	
Spoor	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12565954,09
Weg en spoor	0	0	0	0	0	0	
Binnenwateren	0	0	0	0	0	0	
Luchthavens	0	0	0	0	0	0	
Horizontale TB	**1**	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
Totaal sector	**2**	**60 924 700**	**29 271 310**	**0**	**4 371 453,79**	**29 271 310**	**12758806,09**
Horizontale TB							
TB	**1**	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
TOTAAL	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**0**	**6 762 276,41**	**59 000 000**	**20846023,71**

Technische bijstand

10. VORMEN EN METHODEN VOOR DE VERLENING VAN TECHNISCHE BIJSTAND

De inzet van maatregelen voor technische bijstand is een belangrijk element voor het welslagen van de programmering en uitvoering van ISPA-projecten. Deze maatregelen zijn gericht op het voorbereiden en uitvoeren van projecten in nauwe samenwerking met de begunstigde landen, waarbij het principe van het 'al doende leren' wordt toegepast. Daarnaast draagt ISPA bij aan de voorbereiding van de begunstigde landen op de uitvoering van de instrumenten van het cohesiebeleid door het begeleiden van de institutionele versterking en de vergroting van de bestuurlijke capaciteit.

Er worden twee soorten technische bijstand verleend:

- technische bijstand die op initiatief van het begunstigde land wordt verleend en die direct verband houdt met projectfinanciering, bv. projectvoorbereiding/-ontwikkeling, technische bijstand voor de uitvoering en technische bijstand voot de vergroting van de bestuurlijke capaciteit;

- technische bijstand die op initiatief van de Commissie wordt verleend en die voornamelijk verband houdt met activiteiten van de EU-delegatie, waaronder projectbeoordeling.

11. TECHNISCHE BIJSTAND OP INITIATIEF VAN HET BEGUNSTIGDE LAND

Projectvoorbereiding en institutionele versterking

Maatregelen voor technische bijstand gericht op projectvoorbereiding dienen ervoor te zorgen dat begunstigde landen ten aanzien van het concept, het beheer en de uitvoering van het project technisch en financieel gezonde projecten bij de Commissie voor EU-financiering indienen. Zo nodig kunnen deze maatregelen de uitwerking van strategische studies omvatten over de (sub)sectoren die in aanmerking komen voor pretoetredingssteun. Bovendien zijn deze maatregelen er gewoonlijk op gericht een sterk aanbod van kwaliteitsprojecten te ontwikkelen door tijdig voor een voldoende aantal geschikte projecten te zorgen, zodat begunstigde landen in staat zijn de beschikbare middelen volledig vast te leggen en te absorberen. De ontwikkeling van een sterk aanbod van projecten is ook essentieel voor de succesvolle uitvoering van het IPA. Twee van de drie maatregelen voor technische bijstand die op dit moment worden uitgevoerd, zijn er dan ook op gericht een aanbod van IPA-projecten binnen de milieu- en transportsector te ontwikkelen. De derde maatregel is erop gericht de institutionele capaciteit van het CFCA te ontwikkelen om de ISPA-projecten te beheren en uit te voeren.

Tussen 2005 en 2006 zijn in totaal twee maatregelen voor technische bijstand gericht op projectvoorbereiding goedgekeurd. Dit komt overeen met totale subsidiabele kosten ten belope van 2 205 838 euro, waarvan 1 448 436 (65,6 %) door ISPA is gefinancierd. Er werd in 2006 één maatregel voor technische bijstand ten behoeve van de opbouw van institutionele capaciteit goedgekeurd. De totale subsidiabele kosten daarvan beliepen 262 335 euro die voor 100 % uit ISPA worden gefinancierd.

Tabel 5: **Maatregelen voor technische bijstand op initiatief van Kroatië 2005-2009 – in euro's**

Subsector	Aantal projec-ten	Subsidiabe-le kosten	Bijdrage ISPA	Vastleggingen 2009	Betalingen 2009	Vastleggingen 2005-9	Betalingen 2005-9
Milieu							
Totaal sector	**1**	**1 464 100**	**966 306**	**0**	**173 123,94**	**966 306**	**559 654,94**
Vervoer							
Totaal sector	**1**	**741 738**	**482 130**	**0**	**96 426,00**	**482 130**	**192 852,00**
Horizontale TB							
Totaal sector	**1**	**262 335**	**262 335**	**0**	**0**	**262 335**	**209 868,00**
TOTAAL	**3**	**2 468 173**	**1 710 771**	**0**	**269 549,94**	**1 710 771**	**962 374,94**

12. TECHNISCHE BIJSTAND OP INITIATIEF VAN DE COMMISSIE

Vanaf het begin zijn de ISPA-maatregelen voor technische bijstand op initiatief van of namens de Commissie erop gericht geweest de EG-delegatie in staat te stellen haar ex-antecontroleprocedures te verrichten (met inbegrip van projectbeoordeling) volgens de normen die van toepassing zijn op het beheer van EU-middelen. Sinds 2006 zijn dergelijke maatregelen niet meer door ISPA gefinancierd. Zij worden sinds dat jaar allemaal uit IPA gefinancierd.

13. UITVOERING

De eerste twee projecten in Kroatië werden in december 2005 goedgekeurd en de laatste vier in juli en september 2006. Eind 2009 was met de fysieke uitvoering van vijf van de zes ISPA-projecten begonnen, waaronder twee van de drie infrastructuurprojecten. Het laatste infrastructuurproject bevond zich ook in de aanbestedingsfase en de contracten worden naar verwachting begin 2010 ondertekend. Drie ISPA-contracten zijn nu volledig afgerond en een aantal andere contracten is in een vergevorderd stadium. Bovendien is het contract voor één van de drie infrastructuurprojecten nu volledig rond; de uitvoering van dit project bevindt zich in een gevorderd stadium, ongeveer 65 % van de werkzaamheden is voltooid (zie de foto's van het project op pagina 6).

Eind 2009 moesten in totaal nog zes contracten worden uitgeschreven, waarvan 4 leveringsovereenkomsten. Twee andere aanbestedingen waren in de beoordelingsfase en een ander contract moest opnieuw worden uitgeschreven als gevolg van de beëindiging van een contract.

In 2009 bleven zich aanzienlijke problemen met aanbestedingen en contracten voordoen. Er moesten drie cruciale aanbestedingen (twee voor werkzaamheden en een diensten) opnieuw worden uitgeschreven, wat de uitvoering van de betreffende projecten vertraagde en bemoeilijkte. Bovendien beëindigde één geselecteerde contractant na een aantal maanden van uitvoering zijn contract, waardoor het contract opnieuw moet worden aanbesteed.

De meeste ISPA-projecten worden nu afgerond. Als gevolg daarvan wordt steeds meer gedaan om ervoor te zorgen dat de aan de projecten toegewezen ISPA-middelen volledig worden uitbetaald. Daardoor kunnen de projecten worden aangepast door het betreffende financieringsmemorandum in 2010 te wijzigen.

Na de wijziging van de *Guidelines on the Closure of Cohesion Fund and Ex-ISPA 2005-2006*[2], die is aangebracht om de uiterste datum van de subsidiabiliteit van de uitgaven te verlengen tot en met 31 december 2011 voor ex-ISPA-projecten (en nu Cohesiefondsprojecten) die na 1 januari 2004 voor het eerst zijn goedgekeurd, en tot en met 31 december 2012 voor projecten die na 1 januari 2004 zijn goedgekeurd met een steun van minstens 100 miljoen euro, zullen vergelijkbare voorstellen worden voorbereid voor de infrastructuurprojecten die op dit moment in Kroatië worden uitgevoerd. De verlenging van de uiterste datum van de subsidiabiliteit was een initiatief van de Commissie om begunstigde ex-ISPA-landen (nu Cohesiefondslanden) tijdens de economische crisis te steunen. In het geval van Kroatië zou deze verlenging van één jaar het mogelijk maken om de ISPA-middelen die zijn toegewezen aan het begunstigde land met succes te spreiden.

In 2009 bleven de prestaties van het Kroatische ISPA-uitvoeringsagentschap wisselvallig, hoewel er een algemene verbetering werd vastgesteld. Eén van de redenen voor deze voortdurend teleurstellende prestaties is de toenemende belasting van het personeel, dat zich nu ook moet bezighouden met de uitvoering van IPA-projecten. Bovendien zorgen de langdurige en soms zeer bureaucratische interne procedures van de Kroatische overheid ervoor dat de projecten slechts in een ontoereikend tempo worden uitgevoerd.

---

[2] SEC(2008) 415 van 28.3.2008

Om met een positief geluid te besluiten moet worden opgemerkt dat eind 2009 bijna alle zes ISPA-projecten in uitvoering waren. Elk cruciaal contract is nu in uitvoering of zal naar verwachting binnenkort wordt ondertekend. De enkele contracten die nog moeten worden gegund, bevinden zich bovendien al in de aanbestedingsfase of worden binnenkort uitgeschreven. Voor geen enkel project is er tijdsnood. Daarom kan worden gesteld dat 2009 voor Kroatië wat betreft het succes van ISPA een cruciaal jaar was. Door de grote inspanningen van alle betrokkenen zijn de autoriteiten uiteindelijk toch in staat geweest om, ondanks ernstige problemen, echte vooruitgang te boeken.

14. PROJECTMONITORING

Het algehele toezicht op en de evaluatie van de voortgang en effectiviteit van de uitvoering van ISPA worden gewaarborgd door reguliere vergaderingen ten kantore van de EG-delegatie, controleverslagen van de uitvoerende instanties, bezoeken ter plaatse door functionarissen van de Commissie en formeel toezicht door middel van de vergaderingen van het ISPA-toezichtcomité tweemaal per jaar in Kroatië, alsmede de ontvangst van jaarverslagen voor ieder ISPA-project van de uitvoerende instantie.

In 2009 werden in Kroatië twee vergaderingen van het ISPA-toezichtcomité gehouden; respectievelijk in juni en november. Tijdens beide vergaderingen werd veel aandacht besteed aan het oplossen van problemen met betrekking tot twee belangrijke aanbestedingen die moesten worden overgedaan nadat pogingen om de werkzaamheden uit te besteden waren mislukt. Ondanks deze tegenslag werden beide aanbestedingen na aanpassing van de aanbestedingsdocumenten opnieuw uitgeschreven en aan het eind van het jaar waren beide aanbestedingsprocedures bijna afgerond.

Andere kwesties die aan de orde kwamen tijdens de vergaderingen van het toezichtcomité waren de toenemende problemen bij de uitvoering van de projecten als gevolg van het naderen van de uiterste datum voor de subsidiabiliteit van de betalingen, met name december 2010; de noodzaak om de tijd die de Kroatische overheid nodig heeft om documenten goed te keuren, te verkorten; de noodzaak van een striktere naleving van aanbestedingsprocedures (dit was de reden van het mislukken van één van de hoofdcontracten voor werkzaamheden dat hiervoor is beschreven); de noodzaak van de wijziging van twee financieringsmemoranda om de uiterste datum voor de subsidiabiliteit van de betalingen maximaal te verlengen, met aanpassing van het gewenste medefinancieringsniveau en het toepassingsgebied van de vereiste werkzaamheden na afronding van alle aanbestedingen; de eisen voor het opstellen van eindverslagen; bespreking van ontoereikende prestaties van contractanten en de gevolgen van de beëindiging van een specifiek contract; de toewijzing en het gebruik van de rente die de afzonderlijke ISPA-rekeningen opleveren; het gebruik van 'surplus'-ISPA-middelen na afronding van de gunningsprocedures voor afzonderlijke ISPA-projecten; de noodzaak van uitbreiding van het personeelsbestand bij de betreffende Kroatische instanties die betrokken zijn bij de projectuitvoering; vereiste wijzigingen van de overige financieringsmemoranda, alsmede de noodzaak om bijzondere toestemming te vragen om de uiterste datum voor de subsidiabiliteit voor alle drie infrastructuurprojecten te verlengen tot december 2011 (een dergelijke verlenging is al verleend aan sommige ex-ISPA-Cohesiefondsprojecten die in 2005 en 2006 zijn goedgekeurd) zodat de ISPA-middelen volledig kunnen worden opgenomen.

15. FINANCIEEL BEHEER EN FINANCIËLE CONTROLE MET INBEGRIP VAN *EDIS*

De voornaamste eisen met betrekking tot zowel het financiële beheer en de financiële controle als de behandeling van onregelmatigheden zijn vastgesteld in de ISPA-verordening[3] en bijlage III bij het financieringsmemorandum, die van toepassing zijn in het kader van de ex-antecontrole door de Commissie. Deze eisen liggen dicht bij de eisen die van toepassing zijn op het Cohesiefonds en de structuurfondsen. De sleutelelementen hebben betrekking op het opzetten van interne financiële controlesystemen en -procedures die kunnen zorgen voor transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedures, de juistheid van de gedeclareerde uitgaven, adequate vaardigheden voor de uitvoering van interne audits, een toereikend audittraject en een passende behandeling van onregelmatigheden.

De controledienst van DG REGIO was oorspronkelijk van plan om in 2009 een controle uit te voeren van de ISPA-projecten in Kroatië. De bedoeling was om ervoor te zorgen dat de informatie over de uitvoering en geldstromen met betrekking tot de ISPA-projecten zekerheid biedt wat betreft: 1) de wettigheid en regelmatigheid van de aan de Commissie gedeclareerde uitgaven; 2) naleving van het EU-beleid, met name met betrekking tot publiciteitseisen; 3) naleving van de beginselen van goed financieel beheer. Om een aantal redenen moest de controle echter worden uitgesteld tot begin 2010.

In 2009 was het belangrijkste aandachtspunt voor de controledienst de activiteiten die verband hielden met de start van het IPA[4]. Hoewel in 2009 geen controles in Kroatië werden verricht, bleef de controledienst (en de EU-delegatie) druk uitoefenen op de Kroatische autoriteiten om hun institutionele capaciteit te verbeteren door personeel te blijven aannemen en opleiden.

De EU-delegatie in Zagreb bleef het belangrijkste mechanisme om te zorgen voor goed financieel beheer en goede financiële controle. Het percentage afgewezen ISPA-documenten blijft hoog, hetgeen een duidelijk teken is dat de Kroatische autoriteiten nog veel moeten doen om het vertrouwen te creëren dat zij in staat zijn ISPA-middelen zelfstandig op correcte wijze te beheren. In deze context moet worden opgemerkt dat de EU-delegatie nog steeds is onderbezet, omdat nieuwe pogingen om personeel te werven zijn mislukt. Dit heeft, in combinatie met de aanzienlijke toename van de hoeveelheid werk als gevolg van IPA-activiteiten, gezorgd voor een enorme werkbelasting voor het personeel van de delegatie.

DIS

De uitvoeringsinstantie in Kroatië, het CFCA, moest ervoor zorgen dat zij een DIS-accreditatie (Decentralised Implementation System, gedecentraliseerd uitvoeringssysteem) kreeg overeenkomstig de bepalingen van artikel 164 van de financiële verordening[5]. De DIS-accreditatie werd op 13 februari 2006 door de Commissie verleend.

---

3 Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid [PB L 161 van 26.6.1999, blz. 73].

4 In 2009 was het belangrijkste aandachtspunt voor de controledienst om redelijke zekerheid te krijgen dat de systemen voor beheer en controle van IPA-projecten effectief functioneren en blijven voldoen aan de eisen van de toepasselijke regelingen.

5 Deze bepaling is echter met ingang van 1 mei 2007 geschrapt bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 [PB L 390 van 30.12.2006, blz. 1].

EDIS

Aangezien ISPA in 2006 afliep met de invoering van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), werd het plan om ISPA naar EDIS te verplaatsen (met behulp van het uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (EDIS), met uitsluitend ex-postcontrole door de Commissie) overbodig. Recente inspanningen van de Kroatische autoriteiten zijn daarom gericht op het voorbereiden van de IPA-structuren voor de overschakeling op EDIS, aangezien deze structuren in de nabije toekomst tot het moment van toetreding aanwezig zullen zijn. Intussen zal de EU-delegatie in Kroatië een belangrijke rol blijven spelen bij het toezicht op het dagelijks beheer, de uitvoering en de monitoring van de ISPA-maatregelen.

16. RISICOBEOORDELING

De voor 2009 geplande auditstrategie was gebaseerd op een analyse van de stand van de uitvoering van ISPA en de daarmee verband houdende doelstellingen van het auditdirectoraat van het directoraat-generaal Regionaal beleid. De auditstrategie stelt de doelen vast die worden gedefinieerd door de leiding van het directoraat-generaal Regionaal beleid. Deze doelstellingen worden gedefinieerd op basis van gedetailleerde besprekingen met de operationele directoraten, tijdens welke informatie over potentiële risico's wordt uitgewisseld. De auditstrategie stelt dan de activiteiten vast die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken, rekening houdend met de geïdentificeerde risico's. Over het algemeen worden de risico's door de uitvoering van deze strategie tot een minimum beperkt. Hoewel in Kroatië in 2009 oorspronkelijk een audit van ISPA was gepland, werd geen enkele audit uitgevoerd. De geplande audit is uitgesteld tot begin 2010.

Volgens het systeem van ex-antegoedkeuring wordt voorrang gegeven aan het instellen van voldoende controleprocedures betreffende de uitvoering van de projecten en de betalingen. Het beheer van pretoetredingsfondsen houdt echter een risico in, aangezien de fondsen worden verstrekt door tal van organisaties en systemen. De subsidiabiliteit van uitgaven is gekoppeld aan de naleving van regels en voorwaarden die zijn vastgelegd op EU- en nationaal niveau; dit kan leiden tot complexiteit en het risico op verkeerde interpretatie.

17. BEVINDINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

In 2009 werden in Kroatië geen inspectiebezoeken of audits uitgevoerd.

18. MEDEFINANCIERINGSPARTNERS – EIB EN EBRD

Gezien hun deskundigheid op het gebied van projectvoorbereiding en -uitvoering heeft de Commissie regelmatig met deze kredietinstellingen vergaderd, zowel op horizontaal niveau om beleidsmatige en methodologische aspecten van programmering en uitvoering te coördineren, als op nationaal niveau. De specialistische kennis van deze banken op het gebied van de structurering van combinaties van subsidies en leningen, met inbegrip van regelingen inzake publiek-private samenwerking, is zeer nuttig voor de verbetering van de kwaliteit van de door ISPA gecofinancierde projecten. Toch is de Europese Investeringsbank niet betrokken bij enig ISPA-project in Kroatië.

De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling is de enige internationale financiële instelling die actief betrokken is bij een ISPA-project in Kroatië door middel van een lening van 10 miljoen euro voor een milieuproject dat in 2005 is goedgekeurd, namelijk het programma voor water- en afvalwaterbehandeling Karlovac. Vertegenwoordigers van de EBRD namen daarom deel aan beide vergaderingen van het ISPA-toezichtcomité die in 2009 in Kroatië werden gehouden.

19. OVERHEIDSOPDRACHTEN

De naleving van de wettelijke bepalingen voor deugdelijke, eerlijke en transparante openbare aanbestedingen, zoals is bepaald in het PRAG-vademecum, is bij de uitvoering van ISPA-projecten een van de grootste uitdagingen gebleken. Problemen bij het waarborgen van de naleving van EU-beginselen voor overheidsopdrachten hebben tot vertragingen geleid bij de uitvoering van ISPA-projecten en in verschillende gevallen tot het opnieuw uitschrijven van aanbestedingen. Het bleef daarom noodzakelijk dat de diensten van de Commissie, met name de EG-delegatie in Zagreb, optraden om ervoor te zorgen dat procedures correct werden toegepast en fouten werden rechtgezet. Verder moest het uitvoeringsagentschap af en toe worden geholpen bij zijn contacten met ontevreden inschrijvers. Over het algemeen is de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten verbeterd, maar deze verbetering is enigszins wisselvallig.

De ex-antegoedkeuring door de Commissie die geldt voor aanbesteding en gunning van ISPA-projecten blijft derhalve volledig gerechtvaardigd, aangezien de plannen voor overschakeling op EDIS zijn ingetrokken (zie eerder). Volgens het ex-antesysteem van goedkeuring en in overeenstemming met de DIS-beslissing voor overdracht van beheer, speelt uitsluitend het CFCA de rol van aanbestedende dienst die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een project, terwijl de Commissie elke stap in het aanbestedingsproces bekrachtigt. Hieruit volgt dat de Commissie, hoewel zelf geen contractpartner, een gedeelde verantwoordelijkheid draagt voor de procedurele correctheid van de gevolgde aanbestedingsprocedure (zonder goedkeuring door de Commissie zijn contracten tussen begunstigden en contractanten niet geldig).

20. MEDEDINGINGSBELEID

Aangezien de ISPA-bijstand direct bestemd is voor het financieren van overheidsuitgaven, of een equivalent daarvan, met betrekking tot projecten voor openbare voorzieningen, leiden deze doorgaans niet tot onverenigbaarheid met de EU-regels inzake mededinging. Tenzij de regels inzake overheidsopdrachten worden geschonden en op voorwaarde dat alle marktdeelnemers die voldoen aan de nodige technische en wettelijke eisen, vrije toegang hebben tot die infrastructuur, biedt dergelijke bijstand geen speciaal voordeel aan bepaalde firma's.

21. MILIEUBELEID

Door directe bijstand te verlenen voor prioritaire milieuprojecten versnelt ISPA de uitvoering van het milieubeleid en de naleving van de EU-normen in Kroatië. Door de ervaringen die zijn opgedaan bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten is de bestuurlijke capaciteit verbeterd en zijn hervormingen in de milieusector versneld. De bestuurlijke capaciteit is met name versterkt op het terrein van de planning van milieu-investeringen en het stellen van prioriteiten. Verder is er gestaag vooruitgang geboekt met de correcte uitvoering van de MEB-richtlijn [6], met name de aspecten die

[6] Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [PB L 175 van 5.7.1985, blz. 40].

betrekking hebben op de openbare raadpleging. De hoop is dat ISPA op deze wijze bijdraagt aan vooruitgang op het gebied van milieubescherming in Kroatië.

Met het oog op de invoering van het IPA, met zijn groter aantal organen en een stroom van bijkomende projecten, zij erop gewezen dat, wat Kroatië betreft, ervoor moet worden gezorgd dat wordt voorzien in voldoende financiële en personele middelen voor de uitvoering daarvan (met inbegrip van toezicht, inspectie, afgifte van vergunningen en verslaglegging).

22. VERVOERBELEID

De vervoernetwerken in Kroatië, die zijn vastgesteld in overeenstemming met TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment, beoordeling van de behoeften op het gebied van vervoersinfrastructuur) en REBIS (Regional Balkans Infrastructure Study, studie van de regionale Balkaninfrastructuur), zijn opgezet op basis van pan-Europese corridors. Een aantal daarvan loopt over het gebied van Kroatië, waaronder corridors VII (de Donau) en X (Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Belgrado-Nis-Skopje-Veles-Thessaloniki, inclusief tak Xa), alsook corridor V, die twee takken heeft in Kroatië (Vb - Boedapest, Zagreb, Rijeka, en Vc - Boedapest, Sarajevo, Ploče). Deze netwerken werden gebruikt als basis voor het plannen van de nationale vervoerstrategieën in het kader van ISPA. Daardoor maakt het enige ISPA-vervoersproject (voor spoorwegen) deel uit van de TINA- en REBIS-netwerken, d.w.z. het betreft de bouw of het herstel van een gedeelte, knooppunt of toegangspunt van de netwerken. De TEN-T-netwerken voor Kroatië zijn gebaseerd op aanbevelingen van het SEETO (South East Europe Transport Observatory, waarnemingscentrum voor vervoer in Zuidoost-Europa).

Coördinatie tussen de pretoetredingsinstrumenten

Coördinatie met EU-delegaties

De diensten van de Commissie (DG's Uitbreiding, Buitenlandse betrekkingen en Regionaal beleid) hebben periodiek vergaderd met de deskundigen in de delegaties die belast zijn met de uitvoering van PHARE en ISPA, om programmerings- en uitvoeringkwesties, met name met betrekking tot het houden van aanbestedingen en het sluiten van contracten, te bespreken.

Coördinatie met het IPA-instrument

Om te zorgen voor de efficiënte coördinatie van de activiteiten en om dubbel werk te vermijden, werden de twee vergaderingen van het ISPA-toezichtcomité die in 2009 in Kroatië werden gehouden, georganiseerd rekening houdend met het onderdeel regionale ontwikkeling van IPA. Twee van de maatregelen voor technische bijstand die worden gefinancierd via ISPA, hebben betrekking op het voorbereiden van projectpijplijnen voor uitvoering met gebruikmaking van IPA-cofinanciering

23. PUBLICITEITSACTIES

Er vonden in 2009 geen belangrijke publiciteitsacties met betrekking tot de ISPA-projecten plaats.