



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.12.2005
COM(2005) 710 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

OVER DE TOEKOMST VAN HET EUROPEES BUREAU VOOR WEDEROPBOUW

INHOUD

1.	Achtergrond.....	3
2.	Politieke overwegingen.....	4
3.	De toekomstige uitvoering van pretoetredingssteun in het kader van IPA (2007-2013).....	5
4.	Overgangaspecten.....	7
4.1.	Wettelijke en financiële overwegingen.....	7
4.2.	Administratieve, personele en budgettaire kwesties.....	7
5.	Conclusie.....	8

1. ACHTERGROND

Het Europees Bureau voor wederopbouw (afgekort "EAR") werd opgericht bij Verordening (EG) nr. 2667/2000 van de Raad van 5 december 2000¹. Het was opgezet als een instrument ter ondersteuning van de inspanningen van de Gemeenschap voor de wederopbouw in Kosovo, na de crisis van 1999, en van het noodhulpprogramma voor Servië na het einde van het bewind van Milosevic in 2000². Het mandaat van het Bureau werd in 2001 uitgebreid tot de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië om de Overeenkomst van Ohrid te helpen uitvoeren.

EAR is gevestigd in Thessaloniki en beschikt over operationele centra in Belgrado (Servië en Montenegro-Servië), Podgorica (Servië en Montenegro-Montenegro), Pristina (Servië en Montenegro-Kosovo, krachtens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad) en Skopje (de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië). Het totale aantal personeelsleden van EAR bedraagt in 2005 312, waarvan 114 tijdelijke ambtenaren en 198 lokale ambtenaren, die allen via de begrotingsonderdelen voor beleidsuitgaven worden betaald.

EAR heeft een raad van bestuur die is samengesteld uit vertegenwoordigers uit alle lidstaten, twee vertegenwoordigers van de Commissie, van wie er een als voorzitter fungeert, en een waarnemer van de Europese Investeringsbank. De externe controle berust bij de Rekenkamer.

Over het algemeen heeft EAR met succes en efficiënt hulp kunnen bieden voor de wederopbouw in de Westelijke Balkan. EAR is een doeltreffend en flexibel hulpmiddel gebleken dat door iedereen is erkend en dat een indrukwekkende staat van dienst inzake hulpverlening heeft.

¹ PB L 306 van 7.12.2000, blz. 7. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2068/2004 (PB L 358 van 3.12.2004, blz. 2).

² De opdrachten die het Bureau moet uitvoeren, zijn vastgesteld in artikel 2, lid 1, van de verordening:

Artikel 2

1. Met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 1, tweede alinea, bedoelde doelstelling verricht het Bureau, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en overeenkomstig de besluiten van de Commissie, de volgende taken:

(a) verzamelen, analyseren en doorgeven aan de Commissie van informatie over:

i) schade, behoeften in verband met de wederopbouw en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, alsmede over activiteiten van de regeringen, de lokale en regionale overheid en de internationale gemeenschap op dit gebied;

ii) de dringende behoeften van de betrokken bevolkingsgroepen, daarbij rekening houdende met de situatie van ontheemden en de eventuele terugkeer van deze bevolkingsgroepen;

iii) prioritaire sectoren en geografische gebieden die dringend bijstand van de internationale gemeenschap nodig hebben;

(b) opstellen van voorstellen voor programma's voor de wederopbouw van de Federale Republiek Joegoslavië en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie;

(c) zorgen voor de uitvoering van de in artikel 1 bedoelde bijstand, voorzover mogelijk in samenwerking met de plaatselijke bevolking en, wanneer nodig, steunend op door middel van een aanbesteding geselecteerde actoren.

Verordening (EG) nr. 2667/2000 werd laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2068/2004 van 29 november 2004, onder meer om de toepassing ervan te verlengen tot 31 december 2006.

Dit verslag past in het wettelijke engagement van de Commissie om vóór 31 december 2005 bij de Raad verslag uit te brengen over de toekomst van het mandaat van EAR, als bepaald in artikel 14 van Verordening nr. 2667/2000³.

2. POLITIEKE OVERWEGINGEN

De EU heeft het Stabilisatie- en Associatieproces (SAP) op gang gebracht om een nauwere samenwerking en op termijn toetreding van de landen van de Westelijke Balkan te ondersteunen. In de agenda van Thessaloniki van juni 2003 werd bevestigd dat een versterkt stabilisatie- en associatiebeleid, met inbegrip van de stabilisatie- en associatieakkoorden, het algemene kader zal vormen voor de Europese koers van de landen van de Westelijke Balkan, tot aan hun toekomstige toetreding.

De nauwere band tussen het politieke proces, m.i.v. de politieke dialoog, en de financiële steun en de uitvoering daarvan is cruciaal geworden. De voorbereiding van het toekomstige lidmaatschap betekent ook de begunstigde landen erop voorbereiden dat zij hun eigen financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het communautaire steunbeleid opnemen. Hiervoor moet meer en meer worden gewerkt met gedecentraliseerde systemen voor uitvoering, waarbij de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en tenuitvoerlegging van het programma in de eerste plaats bij de nationale instellingen ligt, in een eerste fase onder de voorafgaande controle van de Commissie, later volledig autonoom.

Daarnaast moet de Gemeenschap coherent zijn wat haar instrumenten en mechanismen voor tenuitvoerlegging betreft en moet zij de verlening van communautaire steun op één lijn brengen met de bestaande werkwijzen in andere (mogelijke) kandidaat-lidstaten en in het licht van de recente ervaringen met de uitbreiding. Het is immers zo dat om historische redenen EAR alleen werkzaam is in Servië en Montenegro, met inbegrip van Kosovo krachtens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad, en in de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, terwijl de communautaire steun voor de andere landen (Kroatië, Bosnië-Herzegovina en Albanië) momenteel wordt geregeld op een rechtstreeks gecentraliseerde maar gedeconcentreerde manier, nl. via de delegaties van de Commissie. Naar verwachting zal de Commissie echter de Kroatische autoriteiten in het eerste kwartaal van 2006 machtigen de communautaire bijstand op een gedecentraliseerde manier te beheren.

In het licht van de voorbereidingen van het toekomstige lidmaatschap is er geen reden om dit verschil in behandeling te handhaven. Door de huidige regelingen te handhaven

³ Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 2068/2004 van de Raad.
De Commissie zal uiterlijk op 31 december 2005 bij de Raad verslag uitbrengen over de toekomst van het mandaat van het Europees bureau voor wederopbouw. Een voorstel om het mandaat van het Bureau tot na 31 december 2006 te verlengen moet door de Commissie vóór 31 maart 2006 bij de Raad worden ingediend.

wordt immers een onterecht verschil tussen de landen gemaakt en worden onduidelijke signalen naar de landen van de regio gezonden.

3. DE TOEKOMSTIGE UITVOERING VAN PRETOETREDINGSSTEUN IN HET KADER VAN IPA (2007-2013)

Het recente uitbreidingsproces heeft aangetoond dat de overdracht van de bestaande pretoetredingsinstrumenten (deconcentratie, geleidelijke decentralisatie) naar de delegaties van de Commissie en de nationale overheden van de begunstigde landen een succes is geweest. Het is een doeltreffende manier gebleken om de begunstigde landen bij te staan op hun weg naar toetreding door hen geleidelijk aan bij het EU-beleid te betrekken en door hen te leren de financiële steun van de EU op een autonome manier te beheren. Dit vormt een integraal onderdeel van de voorbereidingen op hun toekomstige deelname, na toetreding, aan de Structuurfondsen en de fondsen voor plattelandsontwikkeling.

Eén enkele aanspreekpartner voor de tenuitvoerlegging van de communautaire verworvenheden en het beheer van de steun via gedeconcentreerde delegaties biedt belangrijke voordelen. De weg naar nauwere banden met de EU en mogelijk lidmaatschap vereist een dagelijks contact op lokaal niveau en een vertrouwd worden met de communautaire werkwijzen. Dit kan alleen door lokale gerichtheid en door een gevoel van betrokkenheid in de landen te helpen creëren. Door een geleidelijke overdracht van verantwoordelijkheden verwerven de landen de bekwaamheid om de volle verantwoordelijkheid te nemen voor het beheer van de EU-fondsen, hetgeen noodzakelijk wordt nadat zij zijn toegetreden en de Structuur- en landbouwfondsen onder hun beheer krijgen. In het verleden is dit met succes toegepast met PHARE via gedeconcentreerde delegaties. De IPA-verordening is specifiek voor dit doel opgezet.

Gezien de ervaringen uit het verleden en rekening houdend met eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer, heeft de Commissie verbeteringen aangebracht in het voorstel voor een IPA-verordening ten opzichte van de bestaande voorzieningen in het kader van de PHARE-verordening. Daarmee wordt beoogd de begunstigde landen te steunen en aan te moedigen in hun streven naar een gedecentraliseerd beheer van de EU-steun en een aanpassing van de beheersstructuren naar hetgeen na toetreding van een lidstaat verwacht wordt. Binnen IPA werden drie specifieke componenten opgericht, met name voor regionale ontwikkeling, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en plattelandsontwikkeling (vergelijkbaar met de structuur- en landbouwfondsen voor de lidstaten). Deze componenten staan slechts open voor kandidaat-lidstaten en kunnen slechts in het kader van een gedecentraliseerd beheer ten uitvoer worden gelegd. Hierdoor zullen de landen die voor IPA in aanmerking komen worden gestimuleerd om met de hulp van de Commissie hun administratie zo in te richten dat zij voor deze componenten in aanmerking komen zodra zij kandidaat-lidstaat zijn geworden.

De sterkte van de nationale administraties in de Westelijke Balkan verschilt van land tot land. Dit is nog een reden voor de Commissie om op het terrein present te zijn en deze landen via de delegaties te helpen bij het opbouwen van de instellingen en de capaciteiten die nodig zijn voor een gedecentraliseerd beheer en daarbij rekening te houden met elke specifieke situatie.

Er dient ook te worden gewezen op het feit dat de Rekenkamer tot de conclusie is gekomen dat de toezichts- en controlesystemen voor de pretoetredingssteun met de jaren zijn verbeterd. Dit heeft geleid tot een betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer voor de pretoetredingssteun in het kader van de kwijting van de begroting voor 2004. Het verslag van de Rekenkamer verklaarde in dit verband dat deze systemen op het niveau van de centrale diensten, delegaties en certificeringsinstanties van de Commissie over het algemeen in de praktijk goed werkten.

Het proces van een volledige decentralisatie van de EU-steun voor de begunstigde landen is een van de belangrijkste doelstellingen van IPA (zoals van PHARE in het verleden). Dit betekent een leerproces van meerdere jaren voor de begunstigde landen, gedurende de gehele looptijd van IPA (2007/2013). Om het proces te doen slagen, moet eerst gedurende een aantal jaren als tussenstap een gedeeltelijke decentralisatie (met een voorafgaande controle door de delegaties op aanbesteding en gunning) worden doorgevoerd. Gedeeltelijke decentralisatie met voorafgaande controle kan in een relatief korte tijdspanne van een tot twee jaar worden gerealiseerd zoals het geval was met de vroegere kandidaat-lidstaten. Kroatië, waar de Commissie momenteel via haar delegatie op een gedeconcentreerde manier aan steunverlening doet, zal bijvoorbeeld reeds in 2006, na 18 maanden voorbereidingstijd, gaan werken op een gedeeltelijk gedecentraliseerde manier.

Een dergelijk leerproces naar een volledig beheer van de pretoetredingssteun door de begunstigde landen kan met EAR om diverse redenen niet worden gerealiseerd:

In de eerste plaats moet de tenuitvoerlegging van de steun door EAR worden beschouwd als een vorm van “indirect gecentraliseerd beheer”, in de zin van artikel 53, lid 2, van het Financieel Reglement, hetgeen betekent dat het de door de Commissie overgedragen bevoegdheden niet verder kan delegeren.

Ten tweede komt EAR, dat is opgericht vóór de datum van de inwerkingtreding van het huidige Financieel Reglement (1 januari 2003), niet precies overeen met een van de entiteiten waaraan de Commissie krachtens artikel 54 van het Financieel Reglement bepaalde taken kan toevertrouwen. EAR werd immers opgericht bij verordening van de Raad als ware het een communautair orgaan in de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement, maar het functioneert eerder als een “uitvoerend agentschap”, wat volgens artikel 55 van het Financieel Reglement door de Commissie moet worden opgericht overeenkomstig het statuut van de uitvoerende agentschappen. Op lange termijn kan deze situatie niet worden gehandhaafd en indien zou worden besloten EAR te laten voortbestaan, zou het tot een uitvoerend agentschap moeten worden omgevormd. Een uitvoerend agentschap behelst echter ook een vorm van indirect gecentraliseerd beheer, en dit zou evenmin een passende oplossing zijn.

Het decentralisatieproces is een leerproces van vele jaren waarmee in het kader van IPA meteen moet worden begonnen. Binnen het bestaande regelgevende kader is het enige beschikbare instrument daarvoor een gedeconcentreerde uitvoering van de communautaire steunmaatregelen door de delegaties van de Commissie.

Met het oog op het toekomstige instrument voor pretoetredingssteun (“IPA”) stelt de Commissie daarom voor om vanaf het begin de steunmaatregelen uit te voeren volgens het model van het vorige toetredingsproces, d.w.z. steunmaatregelen toe te passen via de

gedeconcentreerde delegaties van de Commissie en parallel daarmee de landen voor te bereiden op de toekomstige gedecentraliseerde toepassing voor wanneer hun beheers- en controlesystemen ver genoeg ontwikkeld zijn om te voldoen aan de criteria van artikel 164 van het Financieel Reglement, eerst onder voorafgaande controle van de delegaties van de Commissie en uiteindelijk op autonome wijze. Voor Turkije en Kroatië zal dit reeds met ingang van het IPA in 2007 het geval zijn, aangezien Turkije reeds vandaag op een gedecentraliseerde manier werkt en Kroatië naar verwachting binnenkort wordt geaccrediteerd.

EAR is nu belast met de uitvoering van het CARDS-programma dat tot 2006 loopt. In deze context is het bijgevolg aangewezen de werkzaamheden van EAR na 2006 over een relatief korte tijdsperiode te laten uitdoven. Op die manier kan EAR zijn werkzaamheden voltooien (of althans het grootste deel daarvan), waarvoor een verlenging van het bestaan van EAR met nog twee jaar, tot 31 december 2008, nodig zou zijn.

4. OVERGANGSASPECTEN

4.1. Wettelijke en financiële overwegingen

EAR heeft tot taak de Gemeenschapssteun in het kader van de CARDS-verordening uit te voeren ten aanzien van de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Servië en Montenegro, met inbegrip van Kosovo krachtens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad, voor zover de Commissie de uitvoering van de relevante CARDS-programma's aan EAR heeft overgedragen. Met het einde van EAR zullen de overdrachten door de Commissie aan dit bureau ook worden beëindigd. Dit betekent dat indien de uitvoering van de relevante CARDS-programma's nog niet is afgesloten op het ogenblik dat EAR zijn activiteiten staakt, de Commissie deze zelf zal moeten voortzetten.

Aangezien EAR namens de Europese Gemeenschap optreedt, moet de Europese Gemeenschap ten aanzien van derde partijen rechtstreeks alle rechten van EAR waarnemen en alle verplichtingen ervan nakomen. Aangezien krachtens artikel 282 van het EG-Verdrag de Commissie de Europese Gemeenschap vertegenwoordigt, is het de verantwoordelijkheid van de Commissie in alle juridische procedures hetzij als verzoeker hetzij als verweerder de rol van EAR over te nemen.

De eigenlijke liquidatie van EAR (personeelscontracten en goederen) is een taak voor EAR zelf. De directeur of de raad van bestuur van EAR zullen hiertoe de noodzakelijke besluiten moeten treffen overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden.

In verband met de concrete overdracht van dossiers en archieven naar de diensten van de Commissie zullen tijdig gedetailleerde afspraken worden gemaakt door middel van een administratieve overeenkomst tussen de diensten van de Commissie en de directeur van EAR.

4.2. Administratieve, personele en budgettaire kwesties

De geleidelijke stopzetting van EAR zal vergezeld dienen te gaan van een evenredige geleidelijke invoering van communautaire steunmaatregelen op een gedecentreerde manier door de delegaties van de Commissie in de betrokken landen. De overdracht van de financiële verantwoordelijkheid naar de Commissie vereist een opwaardering van de

delegaties in Servië en Montenegro en in de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. Daartoe is tevens de oprichting van bureaus in Podgorica en Pristina nodig.

Gezien deze dubbele aanpak zijn er momenteel voorbereidingen aan de gang voor de oprichting van een verbindingsbureau van de Europese Commissie in Podgorica dat als antenne van de delegatie van de Commissie in Belgrado dienst zal doen.

Sinds september 2004 is krachtens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad het verbindingsbureau van de Europese Commissie in Kosovo aan het werk in de lokalen van het Europees bureau voor wederopbouw in Pristina.

De besparingen ten gevolge van de stopzetting van de EAR-activiteiten in de Westelijke Balkan op het einde van de overgangsfase (2009) stemmen ongeveer overeen met de extra administratieve uitgaven die nodig zullen zijn voor de delegaties en bureaus, aangezien na het opdoeken van EAR in de operationele uitgaven bespaard zal worden. In 2007 en 2008 zal echter een kleine toename van de administratieve uitgaven nodig zijn ten gevolge van het gelijktijdig bestaan van de delegaties/bureaus en EAR. Deze administratieve uitgaven zullen in 2009 weer dalen tot het niveau van 2006.

5. CONCLUSIE

Op basis van deze overwegingen is de Commissie voornemens vóór 31 maart 2006 aan de Raad een ontwerp-verordening voor te stellen met als doel:

EAR te ontmantelen, maar te streven naar een verlenging van de werkzaamheden ervan met twee jaar, tot 31 december 2008, met inachtneming van het bestaande mandaat en statuut, om in het kader van CARDS geleidelijk aan de activiteiten van EAR te laten uitdoven.

Tegelijk zal de Commissie via haar delegaties in de betrokken landen vanaf 2007 de tenuitvoerlegging van de toekomstige IPA-verordening op een gedeconcentreerde manier voorbereiden.

De verlenging van het mandaat van EAR beoogt dus uitsluitend de voltooiing van de momenteel door EAR beheerde CARDS-programma's. Hoofddoel is de steunverlening zonder onderbrekingen zo efficiënt en zo goedkoop mogelijk te laten doorlopen.

Het geleidelijke uitdoven van EAR tot 31 december 2008 en de gelijktijdige oprichting van gedeconcentreerde delegaties/bureaus die vanaf het begin verantwoordelijk zullen zijn voor de tenuitvoerlegging van IPA, zullen bijdragen tot een grotere zichtbaarheid van de EU en tot grotere efficiëntie. Dit is voornamelijk van belang voor Kosovo, in de context van een versterkte EU-presentie in dit gebied na de definitieve regeling van de status ervan.

De verlenging van het mandaat met twee jaar vergemakkelijkt een geordende overdracht van de bevoegdheden van EAR naar de diensten van de Commissie, meer bepaald naar de delegaties. Dit moet EAR in staat stellen de meeste resterende CARDS-projecten af te werken en zoveel mogelijk de overdracht van nog open dossiers naar de Commissie vermijden.