



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.1.2004
COM(2003) 844 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
ALGEMEEN VERSLAG
OVER DE PRETOETREDINGSSTEUN
(PHARE – ISPA – SAPARD)
IN 2002

[SEC(2003) 1477]

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Achtergrond..... | 6 |
| 2. | Samenvatting Phare..... | 7 |
| 3. | Samenvatting ISPA..... | 9 |
| 4. | Samenvatting Sapard..... | 12 |
| 5. | Globale beschrijving van de werking van de pretoetredings-instrumenten..... | 13 |
| 5.1. | Vastlegging en overdracht van middelen..... | 13 |
| 5.2. | Uitvoeringsorganen in kandidaat-lidstaten | 15 |
| 5.3. | Gedecentraliseerde uitvoering krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening | 17 |
| 6. | Toezicht en evaluatie..... | 18 |
| 6.1. | Phare..... | 18 |
| 6.2. | ISPA | 19 |
| 6.3. | Sapard..... | 20 |
| 7. | Coördinatie..... | 21 |
| 7.1. | Algemeen | 21 |
| 7.2. | Coördinatie binnen de Commissie | 22 |
| 7.3. | Coördinatie binnen de kandidaat-lidstaten..... | 23 |
| 7.4. | Coördinatie met de EIB en internationale financiële instellingen | 24 |

SAMENVATTING

Dit is het derde verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de drie pretoetredingsinstrumenten en de coördinatie daarvan overeenkomstig artikel 13 van de verordening van de Raad inzake de coördinatie van de pretoetredingssteun¹. In deze coördinatieverordening is de taakverdeling tussen de drie pretoetredingsinstrumenten als volgt geregeld:

Phare is bestemd voor de voornaamste prioriteiten in verband met de overname van het *acquis communautaire*, te weten versterking van de bestuurlijke capaciteit en investeringen die hiermee samenhangen. Dit instrument omvat tevens een onderdeel economische en sociale cohesie. In deze context is, parallel aan ISPA, financiering van maatregelen op het gebied van milieu en vervoer die een secundair maar onontbeerlijk onderdeel vormen van de geïntegreerde programma's voor regionale ontwikkeling of industriële herstructurering eveneens mogelijk (€ 1.699 miljoen);

ISPA financiert grote infrastructuurprojecten in de sectoren vervoer en milieu (€ 1.107,4 miljoen);

Sapard financiert steunmaatregelen voor landbouw en plattelandontwikkeling (€ 554,5 miljoen).

De **programmering** van Sapard is vergelijkbaar met die van de landbouw- en plattelandontwikkelingsprogramma's van de lidstaten, terwijl de ISPA-benadering lijkt op die van het Cohesiefonds, dat ook op de terreinen milieu en vervoer werkzaam is. Het Phare-programma heeft, gezien de gerichtheid op overname van de Europese wet- en regelgeving, geen rechtstreekse tegenhanger in de Structuurfondsen van de Gemeenschap. Het Phare-onderdeel voor economische en sociale cohesie is echter wel bestemd voor financiering van projecten die vergelijkbaar zijn met de projecten die worden ondersteund via het Europese Fonds voor Regionale ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds. Op dezelfde wijze spiegelt het CBC-programma (voor grensoverschrijdende samenwerking) zich aan het communautaire programma Interreg-III.

De programmering van de drie instrumenten berust op de toetredingspartnerschappen en de nationale programma's voor overname van het *acquis*, die samen met de kandidaat-lidstaten zijn ontwikkeld. Sapard werkt met een meerjarenprogramma voor de periode 2000-2006, terwijl ISPA en Phare jaarprogramma's kennen die door de Commissie worden goedgekeurd op voorstel van de kandidaat-lidstaten. Bij Phare en ISPA worden ook de projecten goedgekeurd door de Commissie (de delegatie of Brussel) voordat deze ten uitvoer worden gelegd.

¹ Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad betreffende de coördinatie van bijstand aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89, PB L 161 van 26 juni 1999, blz. 68).

Alle drie programma's worden **door de kandidaat-lidstaten uitgevoerd**. Bij Phare en ISPA controleert de Commissie vooraf de aanbestedingsdocumenten en contracten. De Commissie laat het beheer van Sapard-maatregelen over aan de uitvoeringinstanties in de begunstigde landen, en is niet betrokken bij het beheer van Sapard in de begunstigde landen, met dien verstande dat de projectuitvoering alleen achteraf gecontroleerd wordt. Deze aanpak is mogelijk op grond van artikel 12 van de coördinatieverordening. Op dezelfde juridische basis bestaat voor Phare en ISPA het voornemen om een uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS) te introduceren, waarbij aanbesteding en contractvorming door de aspirant-lidstaten alleen onderworpen zijn aan controle achteraf op het moment van toetreding.

Het jaar 2002 was het derde jaar waarin Sapard en ISPA in werking waren. De Sapard-programma's waren alle reeds in 2000 goedgekeurd; één daarvan (Letland) is in 2001 gewijzigd, en negen daarvan (met Slovenië als uitzondering) in 2002. De bilaterale eenjarige en meerjarige financieringsovereenkomsten zijn afgerond en gesloten, en de jaarlijkse toewijzingen voor 2001 zijn vastgelegd. Er zijn flinke vorderingen gemaakt met het oprichten van uitvoeringsbureaus voor Sapard. Alle tien aspirant-lidstaten hebben hun eigen Sapard-bureau in beheer gekregen, en als gevolg daarvan zijn in 2002 Sapard-middelen aan deze landen overgemaakt.

Met de in 2002 genomen financieringsbesluiten heeft de Commissie reeds 75% van de ISPA-middelen voor de periode 2000-2006 toegekend.

De Phare-steun aan de kandidaat-lidstaten is verleend overeenkomstig de herziene, in 1999 goedgekeurde richtsnoeren. Daarin blijft de voorbereiding op de toetreding centraal staan, maar wordt wel rekening gehouden met de twee andere pretoetredingsinstrumenten. Circa 30% van de steun is gericht op institutionele opbouw, met jumelages als voornaamste hulpmiddel (dit betekent dat deskundigen uit overheidsdiensten van de lidstaten worden gedetacheerd in de kandidaat-lidstaten). Ongeveer 70% ging naar investeringen ter verbetering van het regelgevend kader en de economische en maatschappelijke cohesie, wat overname van het *acquis* bevordert.

De **coördinatie van de drie instrumenten** wordt gewaarborgd door een duidelijke taakverdeling tussen die instrumenten, door een gemeenschappelijke programmeringsgrondslag en door regelmatig contact tussen de verschillende betrokken partijen. Een comité op directoraatniveau zorgt voor de coördinatie tussen de betrokken diensten van de Commissie. Een algemene nota betreffende de steunverlening van alle drie instrumenten is in april 2002 voorgelegd aan het Phare-beheerscomité, dat de Commissie bij de coördinatie van de instrumenten bijstaat. Ter wille van de beoogde decentralisatie bepleit de Commissie met nadruk dat de aspirant-lidstaten nationaal de interministeriële coördinatie uitbreiden, aangezien deze coördinatie een absolute voorwaarde is voor een succesvol toekomstig beheer van de Structuurfondsen door de kandidaat-lidstaten.

Ook onderhoudt de Commissie regelmatig contact met de EIB en andere internationale financiële instellingen, met name de EBWO, om te zorgen voor maximale complementariteit van de project- en programmafinanciering. Vooral ISPA, met zijn grootschalige infrastructuurprojecten, biedt goede mogelijkheden voor samenwerking met andere financieringsbronnen.

2002 was het derde jaar waarin de pretoetredingsinstrumenten alle drie goed op gang waren. In het verlengde van de toetredingsonderhandelingen waarmee aan het eind van het jaar een positief resultaat werd bereikt, werd meer accent gelegd op het creëren van de bestuurlijke capaciteit die noodzakelijk is voor een geslaagde tenuitvoerlegging van het *acquis*, en op deelname aan de lopende of toekomstige communautaire programma's vanaf het moment van toetreding in 2004. De samenwerking tussen de verschillende diensten van de Commissie werd geïntensiveerd, en ontplooid zich overeenkomstig de coördinatieverordening. In de kandidaat-lidstaten moesten de organen voor de pretoetredingsinstrumenten worden gecreëerd, wat een belangrijke maatregel was voor institutionele opbouw en voor de kandidaat-lidstaten een steun was bij het opbouwen van de bestuurlijke capaciteit die nodig is om, als zij eenmaal lid zijn, een goed beleid te kunnen voeren met de toekomstige middelen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.

Dit verslag heeft als bijlage een technische nota met paragrafen over de programmering en uitvoering van de pretoetredingsinstrumenten in elk van de begunstigde landen.

1. ACHTERGROND

Tijdens de top in Luxemburg in december 1998 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan een nieuwe strategie voor de voorbereiding van de landen die kandidaat zijn voor uitbreiding. Aanvullende financiële middelen zijn in aanzienlijke mate ter beschikking gesteld om toetreding te bevorderen. Op 26 maart hebben de regeringsleiders en staatshoofden tijdens de Europese Raad in Berlijn politieke overeenstemming bereikt over Agenda 2000. De doelstellingen van Agenda 2000 zijn een sterk communautair beleid en een nieuw financieel raamwerk voor de Europese Unie in de periode 2000-2006 met het oog op de uitbreiding.

In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van Berlijn heeft de Gemeenschap haar pretoetredingssteun aan de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa meer dan verdubbeld sinds het jaar 2000. Zoals de Europese Commissie in Agenda 2000 had voorgesteld, is € 3.174 miljoen (cijfers 2001) jaarlijks tussen 2000 en 2006 beschikbaar gesteld via het Phare-programma en de twee andere pretoetredingsinstrumenten, ISPA en Sapard, die in 2000 zijn ingevoerd. De pretoetredingssteun van de Gemeenschap in 2002 is als volgt verdeeld: **€ 1.699 miljoen voor Phare**, € 1.107,4 miljoen voor ISPA en € 554,5 miljoen voor Sapard.

Nu de Top van Nice de aanzet heeft gegeven tot versnelde toetredingsonderhandelingen, is het van het grootste belang om optimaal gebruik te maken van de toetredingssteun om de kandidaat-lidstaten te helpen ervoor te zorgen dat bij toetreding het volledige *acquis* is overgenomen. Gezien de omvang van de uit te voeren taak, moet ervoor worden gezorgd dat de communautaire hulp zo doeltreffend mogelijk kan worden gebruikt. Coördinatie van de drie instrumenten is duidelijk een belangrijk element in dit proces.

In 2001 waren toetredingsonderhandelingen gaande met de twaalf landen. De doelstelling, die bevestigd is door de Europese Raad in Göteborg, is om eind 2002 de onderhandelingen af te ronden met de landen die voor toetreding gereed zijn, zodat zij als lidstaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. Deze doelstelling is op de Top van Kopenhagen in december 2002 bereikt voor Polen, Hongarije, de Tsjechische Republiek, Slowakije, Slovenië, Estland, Litouwen, Letland, Malta en Cyprus. Daardoor is 2003 het laatste jaar waarin pretoetredingssteun wordt geprogrammeerd in de landen die in 2004 toetreden (de laatste betalingen mogen tot uiterlijk december 2006 plaatsvinden). Er zal echter meer steun worden verleend aan de overige kandidaat-lidstaten waarmee wordt onderhandeld, Roemenië en Bulgarije, om hun bestuurlijke en justitiële organisatie en hun mogelijkheden tot uitvoering van het *acquis* te verbeteren.

Het voorliggende verslag bestrijkt het kalenderjaar 2002, tevens het derde jaar waarin zowel ISPA als Sapard functioneerden. Het verslag geeft informatie over de kredieten per land en per instrument, en over hun uitvoeringsprocedures. Tot slot wordt de coördinatie tussen de drie pretoetredingsinstrumenten behandeld, omdat elk pretoetredingsinstrument op zich uitvoerig wordt beschreven in de desbetreffende jaarverslagen². Gehoopt wordt dat dit verslag, samen met de bijlagen, van nut is om te documenteren dat de pretoetredingssteun een wezenlijke rol speelt bij de voorbereiding van de kandidaten op het lidmaatschap.

² Phare-verslag - COM(2003) 497 def.; ISPA-verslag - COM(2003) 655 def.; Sapard-verslag - COM(2003) 582 def.

2. SAMENVATTING PHARE

Phare is in 1989 opgericht ter ondersteuning van Polen en Hongarije, en later ook andere landen in Midden- en Oost-Europa, waarna Phare als exclusief pretoetredingsinstrument zijn beslag kreeg in 1997 naar aanleiding van de lancering van het huidige uitbreidingsproces door de Europese Raad in Luxemburg. De algemene richtsnoeren voor Phare zijn in 1999 aangepast in verband met het op dreef komen van Sapard voor landbouw en plattelandontwikkeling en ISPA voor vervoer- en milieu-infrastructuur.

In totaal beliepen de vastleggingen voor Phare in 2002 € 1.699 miljoen. De volgende maatregelen zijn gefinancierd:

- **nationale programma's:** € 1.168 miljoen, waarvan:
 - Bulgarije: € 95 miljoen
 - Tsjechische Republiek: € 85 miljoen
 - Estland: € 30 miljoen
 - Hongarije: € 112 miljoen
 - Letland: € 32 miljoen
 - Litouwen : € 62 miljoen
 - Polen: € 394 miljoen
 - Roemenië: € 266 miljoen
 - Slowakije: € 57 miljoen
 - Slovenië: € 35 miljoen
- **nucleaire veiligheid:** € 108 miljoen
- **grensoverschrijdende samenwerking:** € 163 miljoen
- **regionale en horizontale programma's:** € 260 miljoen

De Europese Commissie heeft de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van de Phare-programma's meer en meer overgedragen aan de overheden in de kandidaat-lidstaten. Dit is onderdeel van de hulp om deze landen voor te bereiden op toetreding tot de Europese Unie en vervolgens het beheer van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen.

De projecten zijn in 2002 via het nationaal fonds en een beperkt aantal uitvoeringsinstanties per land beheerd. Het centrale financierings- en aanbestedingsbureau (CFCU) in elk land heeft een sleutelpositie als beheerder van alle programma's voor institutionele opbouw (in sommige gevallen beheert het CFCU ook investeringsactiviteiten). De andere uitvoeringsinstanties, met name die voor het beheer van de economische en sociale cohesie-investeringen, spelen een voortrekkersrol ten aanzien van de bestuurlijke organen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsen na toetreding.

Begin 2002 ging er veel aandacht naar de formulering van actieplannen door de kandidaat-lidstaten als antwoord op de specifieke problemen bij de overname van het *acquis*, zoals aangestipt in de strategische verslagen van de Commissie over 2001 en 2002, en voor de uitvoering van specifieke maatregelen (in hoofdzaak bestuurlijke en justitiële hervormingen). Oplossing van deze problemen is immers nodig om te voldoen aan alle voor toetreding noodzakelijke criteria. De belangrijkste instrumenten daarvoor bleven (traditionele) jumelage (detachering van aan overheden en organisaties van lidstaten verbonden experts aan kandidaat-lidstaten om de capaciteit te helpen ontwikkelen voor uitvoering van een specifiek onderdeel van het *acquis*) en de in 2001 geïntroduceerde jumelage van kortere duur ('jumelage light') zoals aanbevolen in het Phare-verslag 2000³. Voor de rest was de hulp gericht op investeringen ter verbetering van het regelgevend kader (voor een vlottere overname van het *acquis*), en voor ondersteuning van de economische en sociale cohesie.

Als gevolg daarvan liep de goedkeuring van nationale programma's in de kandidaat-lidstaten enige vertraging op, maar bleven deze programma's toch een vitaal onderdeel van de planning voor toetreding.

Naast nationale programma's heeft Phare in 2002 verschillende horizontale programma's of meerlandenprogramma's gefinancierd. Bij de laatstgenoemde lag het accent vooral op de kredietfaciliteiten die werden gecreëerd in samenwerking met de deelnemende internationale financiële instellingen (IFI's), namelijk de financieringsfaciliteit voor het MKB en de financieringsfaciliteit en infrastructuurfaciliteit voor gemeenten. Zie paragraaf 7.4, 'Coördinatie met de EIB en internationale financiële instellingen', voor de bijzonderheden.

Andere activiteiten die werden gefinancierd via horizontale of meerlandenprogramma's waren de Taiex-operaties, deelname in communautaire instanties, nucleaire veiligheid, het programma voor kleinschalige projecten, het project voor statistische samenwerking, milieu, staalbouw, SIGMA, maatregelen voor fraudebestrijding, informatie en communicatie, en de voorbereiding op EDIS (zie ook paragraaf 5.3, 'Gedecentraliseerde uitvoering krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening').

Er is opnieuw accent gelegd op programma's voor grensoverschrijdende samenwerking aan de grenzen van de kandidaat-lidstaten met lidstaten en aan de grenzen tussen kandidaat-lidstaten onderling. De programma's worden uitgevoerd op basis van de gezamenlijke programmeringsdocumenten, die in 2001 zijn opgesteld door autoriteiten aan weerszijden van de grens. Voor wat betreft de toekomstige buitengrenzen van de EU, zijn kandidaat-lidstaten aangemoedigd om (via de herziene Phare-richtsnoeren zoals goedgekeurd op 6 september 2002) gebruik te maken van hun nationale Phare-middelen om sociale en economische activiteiten van grensoverschrijdende aard te ondersteunen. Om dit kracht bij te zetten, is besloten om in 2003 voor circa € 30 miljoen aan Phare-middelen vrij te geven voor grensoverschrijdende samenwerking aan de buitengrenzen van de kandidaat-lidstaten (buitengrenzeninitiatief 2003).

³ C(2000) 310382.

In 2002 was de programmering gebaseerd op de herziene Phare-richtsnoeren, die de Commissie in 1999 heeft goedgekeurd⁴. Deze richtsnoeren, waarin rekening wordt gehouden met de ISPA- en Sapard-verordeningen die in 2000 in werking zijn getreden, bouwen voort op de veranderingen waartoe in 1998 is besloten. Uitgangspunt is ook dat de kandidaat-lidstaten met hulp van Phare na toetreding in staat moeten zijn de Structuurfondsen te benutten (economische en sociale cohesie). In 2002 is 40% van de vastleggingen binnen de nationale programma's aangewend voor institutionele opbouw. In combinatie met de daaraan gerelateerde investeringen besloeg dit zelfs 71% van de Phare-begroting. Dit stemt overeen met de prioriteit die in de strategieverslagen van 2001 en 2002 is toegekend aan de opbouw van voldoende bestuurlijke en justitiële capaciteit in de kandidaat-lidstaten voor een adequate handhaving van het *acquis* en succesvolle deelname aan toekomstig EU-programma's.

Economische en sociale cohesie was wederom een belangrijk doel van de Phare-steun. Zoals in voorafgaande jaren, was deze gebaseerd op voorontwerpen van nationale ontwikkelingsplannen. De investeringen voor economische en sociale cohesie gaan in toenemende mate naar modelmaatregelen die vooruitlopen op het soort activiteiten dat na toetreding wordt gefinancierd uit de Structuurfondsen. In 2002 volgden DG Regionaal beleid en DG Uitbreiding de 'routekaarten' voor de overgang van nationale ontwikkelingsplannen naar programmeringsdocumenten voor de Structuurfondsen. In 2002 bedroegen de investeringen voor economische en sociale cohesie 29% van de vastleggingen.

De Commissie heeft de interne regelingen die haar delegaties hanteren voor het toezicht op aanbesteding en uitbesteding door autoriteiten van de kandidaat-lidstaten herzien en uitgebreid. Hierdoor had de Commissie de mogelijkheid om in het land zelf Phare-aanbestedingen en Phare-contracten door haar delegaties te laten goedkeuren. Ook volgen de delegaties de voortgang van de projecten die in de kandidaat-lidstaten worden uitgevoerd. Deze projecten vallen momenteel steeds vaker onder een uitgebreider decentralisatiesysteem, omdat delegaties zich vanaf het moment van toetreding geleidelijk gaan terugtrekken uit de betreffende landen.

3. SAMENVATTING ISPA

ISPA, het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, is het financieringsinstrument van de Europese Unie om de tien Midden- en Oost-Europese begunstigde landen te helpen voldoen aan de eisen van het communautaire *acquis* op het gebied van vervoer en milieu.

Leidraad voor ISPA zijn de toetredingspartnerschappen en de nationale programma's voor overname van het *acquis*, waarbij een benadering als van het Cohesiefonds wordt gevolgd met maatregelen op de terreinen milieu en vervoer. Door de ervaring die is opgedaan bij de programmering voor uitvoering van ISPA is tevens een harmonieuze overgang naar het Cohesiefonds mogelijk, en kunnen de kandidaat-lidstaten zich vertrouwd maken met de procedures voor de structurele steun van de Gemeenschap.

⁴ SEC(1999) 1596.

Belangrijkste resultaten in 2002

Uitvoering van het communautaire milieubeleid en versterking van de Europese vervoersverbindingen

In 2002 zijn de vastleggingskredieten voor ISPA ten laste van begrotingslijn B7-020 voornamelijk gebruikt voor de 80 nieuwe ISPA-maatregelen en tranches⁵ van projecten waarover in 2001 en 2002 een besluit is genomen (€ 1.107 miljoen). Hiervan is € 4,2 miljoen vastgelegd voor technische hulp aan EDIS, en € 35,1 miljoen voor projectvoorbereiding. De Commissie heeft besloten tot in totaal 80 nieuwe projecten met totale subsidiabele projectkosten van € 2,4 miljard; de EG-financiering voor deze nieuwe projecten bedraagt meer dan € 1,5 miljard. De rest zal gefinancierd worden door de begunstigde landen (eigen middelen op centraal, regionaal en lokaal niveau) en internationale financiële instellingen). Het gemiddelde aandeel van de EG-subsidie bedroeg in 2002 65% van de projectkosten.

Met de tussen 2000 en 2002 genomen beslissingen heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan in totaal 249 ISPA-maatregelen tot een bedrag van € 8,75 miljard aan investeringen, waarvan de EU € 5,65 miljard financiert. Met deze besluiten heeft de Commissie reeds circa 75% van de financieringsmiddelen voor de gehele periode 2000-2006 toegewezen.

In 2002 waren de vastleggingen gelijkelijk verdeeld over de sectoren milieu en vervoer. Sinds 2000 is 49% bestemd voor milieuprojecten en 50% voor vervoer (1% is beschikbaar gesteld voor technische hulp ter voorbereiding op EDIS en voor hulpverlening bij overstromingen).

Op **milieu**gebied moet de ISPA-steun bijdragen aan tenuitvoerlegging van het communautaire milieubeleid. Om met de communautaire hulp een zo groot mogelijk effect te bereiken wat betreft de realisering van de doelstellingen van de milieuwetgeving, concentreert ISPA zich in eerste instantie op de kapitaalintensieve milieurichtlijnen, dat wil zeggen de richtlijnen waarvan tenuitvoerlegging het meeste geld kost. Deze hebben betrekking op de volgende vier sectoren:

- drinkwatervoorziening
- afvalwaterbehandeling
- behandeling van vast afval en gevaarlijk afval
- verbetering van de luchtkwaliteit.

Zoals in voorafgaande jaren waren de projecten primair gericht op uitbreiding, vervanging of reparatie van rioolwaterzuiveringsinrichtingen in de begunstigde landen. Ongeveer 18% van de financiering in deze sector is aangewend voor de behandeling van vast afval, met name stortplaatsen.

⁵ ISPA-maatregelen worden vastgelegd in jaarlijkse tranches; de vastleggingen strekken zich uit over ten minste twee jaar. De vastleggingen voor begrotingsjaar 2001 omvatten dan ook tevens tweede tranches voor enkele projecten waarover reeds in 2000 een besluit genomen was.

Via ISPA verleent de Gemeenschap financiële hulp voor milieuprojecten die bijzonder hoge investeringen in infrastructuur vergen, namelijk voor watervoorziening, afvalwaterzuivering alsmede afvalbeheer, en wel voor de totale levenscyclus van de projectinvestering. Voorts is ISPA een succesvol instrument gebleken om kandidaat-lidstaten te helpen hun kennis van de belangrijkste milieuwetgeving en hun bestuurlijke capaciteit voor de uitvoering daarvan te vergroten.

De **vervoers**component van ISPA is gericht op de aanleg van het toekomstige trans-Europese vervoersnetwerk (Besluit 1692/96 van het Europees Parlement en van de Raad van 23 juli 1996), als beschreven in de beoordeling van de behoeften inzake de vervoersinfrastructuur (het TINA-verslag), welk netwerk de begunstigde landen in Midden-Europa zal bestrijken. Naast dit netwerk moet voorrang worden gegeven aan geïntegreerde ontwikkeling van de tien Europese vervoerscorridors waarvoor tijdens de derde pan-Europese vervoersconferentie in Helsinki in juni 1997 het groene licht is gegeven.

De ISPA-middelen die in 2002 zijn uitgetrokken voor de vervoerssector waren wederom bestemd voor de modernisering en uitbreiding van het TINA-netwerk. Een aanzienlijk deel (45,7%) van de middelen voor de vervoerssector is bestemd voor wegenprojecten, waaronder nieuwbouw en verbeteringen om te kunnen voldoen aan de EU-normen voor capaciteit en veiligheid. Met ruim 50% van de middelen voor de vervoerssector worden echter projecten gefinancierd voor verbetering van bestaande spoorweginfrastructuur en de aanpassing daarvan aan de EU-normen, waaruit blijkt dat prioriteit wordt gegeven aan de ontwikkeling van milieuvriendelijk vervoer.

Vergroting van de bestuurlijke en institutionele capaciteit voor projectbeheer en beleidsuitvoering

Bij de uitvoering van de vervoerscomponent van ISPA zijn nogal wat problemen opgetreden. De moeilijkheden hadden vooral betrekking op vertraging bij de verwerving van grond en problemen bij het opstellen van verkeersprognoses en milieueffectrapportages en het beheer van de aanbestedingen. Dit heeft in sommige gevallen tot een vertraagde projectuitvoering en kwalitatief ondermaatse aanbestedingen geleid. Voor bijzonderheden over de problemen die zich hebben voorgedaan wordt naar het ISPA-jaarverslag 2002 verwezen⁶.

Zoals in voorafgaande jaren, heeft de Commissie via ISPA technische hulp verleend voor verbetering van de bestuurlijke en institutionele capaciteit van nationale organen voor uitvoering van het milieubeleid, dat nog steeds zwakke punten kent, en voor openbare aanbesteding. Er is een reeks seminars georganiseerd om functionarissen in de begunstigde landen te scholen in de formulering van aanbestedingsdocumenten, de evaluatie van aanbiedingen en de controle op contractvorming.

De Commissie heeft het inzicht vergroot in de mogelijkheden en risico's van publiek-private partnerschappen voor nutsbedrijven en de manier waarop aan deze partnerschappen, mede door middel van kredietfinanciering, vorm kan worden gegeven. Er werden een breed multilateraal forum en verschillende voorlichtingsseminars georganiseerd. In maart 2003 waren de betreffende richtsnoeren gereed voor publicatie.

⁶ ISPA-verslag - COM(2003) 655 def.

4. SAMENVATTING SAPARD

De financiële steun uit de begroting van de Gemeenschap belooft meer dan een half miljard euro per jaar in de periode 2000-2006, die, zoals in de Sapard-verordening⁷ is bepaald, bij voorrang wordt besteed aan de uitvoering van het *acquis* op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidssectoren en voor het oplossen van prioritaire en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten. Naast de primaire agrarische productie komen ook projecten ter verbetering van de verwerking, afzet en kwaliteit van de producten voor steun in aanmerking, evenals algemene maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

De steun uit hoofde van Sapard wordt verleend op basis van één enkel programma voor landbouw en plattelandsontwikkeling per aspirant-lidstaat voor de gehele periode 2000-2006. Inhoudelijk zijn, binnen de door de Sapard-verordening vastgestelde grenzen, in elk programma de door nationale overheden gestelde prioriteiten verwerkt, die afhankelijk zijn van de eigen omstandigheden en behoeften van hun land.

Sapard-programma's lijken sterk op de landbouw- en plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten. Voor de bestuursorganen in de kandidaat-lidstaten die de programma's moesten opstellen, was dit een volstrekt nieuwe bezigheid. Toch waren de programma's voor alle tien landen in het najaar van 2000 gereed en door de Commissie goedgekeurd; één daarvan (Letland) is in 2001 gewijzigd, en negen daarvan (met Slovenië als uitzondering) zijn gewijzigd in 2002, vooral om ruimte te maken voor de werkzaamheden die samenhangen met de overdracht van het beheer aan het Sapard-bureau, wat dan ook het eerste resultaat was van de uitvoering ter plaatse.

Uit de bij Sapard gevolgde programma-aanpak volgt ook dat de Commissie bij Sapard, in tegenstelling tot beide andere pretoetredingsinstrumenten, Phare en ISPA, waarbij enkele kernelementen zijn onderworpen aan een voorafgaande controle door de Commissie, niet bij het beheer is betrokken, en zelfs niet bij de projectkeuze. Voor Sapard is voor een andere aanpak gekozen, waarbij de nationale instanties in de aspirant-lidstaat de volledige verantwoordelijkheid dragen door middel van geheel gedecentraliseerd beheer. Hiermee was het mogelijk de onderliggende doelstellingen van het instrument Sapard te verwezenlijken. Het eerste doel is uitvoering van talrijke kleinschalige projecten die in principe over het hele land verspreid op het platteland worden uitgevoerd, en het tweede is om organen te creëren die direct na toetreding in staat zijn om het *acquis* toe te passen. Met het oog op deze benadering moest echter aan twee zware eisen worden voldaan voordat de steun kon worden verleend.

⁷ Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad van 21 juni 1999 inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode (PB L 161 van 26 juni 1999, blz. 87).

Ten eerste was er het nodige te doen op regelgevingsgebied. Omdat dit een nieuw instrument is, moest nieuwe communautaire wetgeving worden ingevoerd. Ook moesten met de lidstaten passende voorschriften worden overeengekomen met betrekking tot alle aspecten die behoren tot juist gebruik van, controle op en verantwoording over de middelen. Hiertoe is met elke kandidaat-lidstaat een meerjarige financieringsovereenkomst gesloten. Eind 2001 waren deze onderhandelingen afgerond, waren alle bilaterale meerjarige financieringsovereenkomsten afgesloten (behalve met Roemenië) en waren de jaarlijkse kredieten voor 2000 vastgelegd. In 2002 zijn ook met Roemenië de meerjarige financieringsovereenkomst en de jaarlijkse financieringsovereenkomst 2000 afgesloten, en zijn de jaarlijkse financieringsovereenkomsten 2001 afgesloten met alle landen, met uitzondering van de Tsjechische Republiek en Estland. Het Commissiebesluit inzake de bevoegdheid tot ondertekening van de jaarlijkse financieringsovereenkomst voor 2002 is genomen op 22 oktober 2002.

Vervolgens lag er de taak om in elke kandidaat-lidstaat een instantie in het leven te roepen die Sapard ten uitvoer zou kunnen leggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die in de meerjarige financieringsovereenkomsten zijn vastgelegd. Eind 2002 besloot de Commissie voor alle kandidaat-lidstaten tot overdracht van het beheer aan de nationale autoriteiten. Daardoor is er, naast de € 30,5 miljoen die in 2001 aan deze landen is overgeboekt, in 2002 een bedrag van € 123,8 miljoen aan dezelfde landen overgemaakt: € 109,212 miljoen als stortingen op rekening en € 14,547 miljoen als tussentijdse betaling (vergoedingen)⁸.

5. GLOBALE BESCHRIJVING VAN DE WERKING VAN DE PRETOETREDINGS-INSTRUMENTEN

5.1. Vastlegging en overdracht van middelen

Voor alle drie de instrumenten geldt dat middelen pas kunnen worden overgedragen als de volgende documenten beschikbaar zijn:

- een besluit van de Commissie voor de vastlegging in de begroting,
- een kaderovereenkomst (de bestaande overeenkomsten voor Phare, uitgebreid tot ISPA, en een nieuwe meerjarige financieringsovereenkomst voor Sapard, en
- elk jaar een bilaterale financieringsovereenkomst of dito memorandum waarin voor de betrokken maatregel ten behoeve van het ontvangende land de financiële verplichting van de Gemeenschap is bepaald, en waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgesteld.

De procedures die leiden tot besluitvorming en vastlegging van middelen zijn echter per instrument verschillend. De diverse stappen zijn hieronder samengevat. Om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te waarborgen en fraude en onregelmatigheden te bestrijden, bevatten zowel de financieringsbesluiten als de overeenkomsten en contracten uit hoofde daarvan voor alledrie de pretoetredingsinstrumenten echter ook bepalingen omtrent door de Commissie (OLAF) en de Rekenkamer uit te oefenen toezicht en financiële controle, met inbegrip van de mogelijkheid van controles ter plaatse.

⁸ De vergoeding aan Bulgarije (€ 411,153) is in februari 2002 uitbetaald na ontvangst van nieuwe informatie betreffende de door de Commissie verzochte wijzigingen in de personele bezetting van het Sapard-bureau.

PHARE

- Kaderovereenkomst tussen de Commissie en elk afzonderlijk land (bestaat voor ieder land al enkele jaren)
- Jaarprogrammering volgens de prioriteiten genoemd in de periodieke verslagen en de toetredingspartnerschappen
- Kandidaat-lidstaten maken conceptprogramma's en projectdossiers op, en leggen deze voor commentaar en uiteindelijk besluit voor aan de Commissie
- Financieringsvoorstellen voor de jaarlijkse nationale programma's opgesteld door DG Uitbreiding, overleg met andere diensten van de Commissie, en voorlegging aan het Phare-beheerscomité voor advies
- Commissiebesluit
- Officiële toezegging van financiële middelen
- Ondertekening van het jaarlijkse financieringsmemorandum door de kandidaat-lidstaat en de Commissie
- Eerste overmaking van gelden (vooruitbetaling van 20%) op verzoek van het nationale fonds.

ISPA

- De bestaande Phare-kaderovereenkomsten worden uitgebreid tot ISPA
- De nationale ISPA-strategieën voor vervoer en milieu worden door de landen opgesteld; er is overleg met andere diensten van de Commissie; de strategieën worden door de Commissie goedgekeurd (deze worden zo nodig geactualiseerd om te waarborgen dat de via ISPA gefinancierde prioritaire projecten gericht blijven op de beleidsdoelstellingen)
- De landen wijzen projecten aan (identificatie) en bereiden ze voor
- Projectaanvraag door middel van standaardformulier, acceptatie (d.w.z. controle of alle documenten aanwezig zijn) en toetsing
- Per project stelt het DG Regionaal beleid een financieringsvoorstel op; het wordt met de verschillende diensten besproken; het wordt aan het ISPA-beheerscomité voorgelegd voor advies
- Commissiebesluit (per project)
- Vastlegging van middelen (één bepaald project kan vastleggingen krijgen uit verschillende jaren, bijvoorbeeld ISPA-programma's van 2000 en 2001)
- Het financieringsmemorandum wordt ondertekend (per project)
- Eerste overmaking van gelden (10%)

- Tweede overmaking van prefinancieringsmiddelen (10%) wanneer het eerste contract voor werkzaamheden is ondertekend (voor investeringsprojecten), onder bepaalde voorwaarden zoals vastgelegd in het financieringsmemorandum
- Tussentijdse stortingen ter vergoeding van feitelijke betalingen aan contractpartijen/aannemers ter plaatse, onder bepaalde voorwaarden zoals vastgelegd in het financieringsmemorandum
- Saldobetaling als is voldaan aan de voorwaarden zoals vastgelegd in het financieringsmemorandum.

SAPARD

- Elk land dient vóór het eind van 1999 bij de Commissie een ontwerpplan in voor landbouw- en plattelandsontwikkeling voor 2000-2006
- Overleg met de verschillende diensten van de Commissie en met elk afzonderlijk land
- Overeenkomst met het land over het plan
- Slotoverleg met de verschillende diensten van de Commissie
- Het plan wordt aan het STAR-(beheers)comité voorgelegd voor advies
- Formele goedkeuring door de Commissie van een programma voor landbouw- en plattelandsontwikkeling
- Commissiebesluit waarbij machtiging wordt verleend voor de ondertekening van de meerjarenovereenkomst voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst
- Ondertekening van de meerjarenovereenkomst voor financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst
- Vastlegging van het jaarlijkse Sapard-krediet
- De meerjarenovereenkomst voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst worden afgesloten
- Formeel Commissiebesluit om het beheer van de bijstand over te dragen aan de uitvoeringsinstanties
- Eerste uitbetaling aan het betreffende land (maximaal 49% van de eerste jaarlijkse toewijzing)
- Vergoeding van gemaakte kosten

5.2. Uitvoeringsorganen in kandidaat-lidstaten

De stroom geldmiddelen uit elk van de drie pretoetredingsinstrumenten loopt via het in elk land bij het ministerie van Financiën ondergebrachte nationale fonds onder verantwoordelijkheid van de nationale ordonnateur.

De concrete tenuitvoerlegging van Phare en ISPA vindt plaats bij uitvoeringsinstanties, zoals het centrale financierings- en aanbestedingsbureau (CFCU), die de gelden ontvangen van het nationale fonds (tenzij het nationale fonds fungeert als uitbetalingsinstantie). De delegaties van de Commissie dragen de verantwoordelijkheid voor het goedkeuren van aanbestedingsdocumenten voordat aanbestedingsprocedures in gang worden gezet of contracten worden ondertekend. Om de delegaties meer capaciteit te geven voor deze controles vooraf, is op initiatief van de Commissie een bedrag van € 1,55 miljoen vrijgemaakt uit begrotingslijn B7-020A voor werving van gespecialiseerd personeel (ALAT).

De projecten die ISPA financiert zijn grootschalige infrastructuurprojecten met een uitvoeringsduur van enkele jaren. Zoals bij alle grote overheidsinvesteringen in infrastructuur, zijn voor een goede voortgang van de uitvoering zeer gedetailleerde voorbereidingen vereist, zoals aanbestedingsdossiers en procedures (onder strikte toepassing van de communautaire aanbestedingsregels). De eerste betalingen van enige omvang hebben in 2001 plaatsgevonden, tot een totaal van ongeveer € 200 miljoen in dat jaar, daar de besluiten over de eerste ISPA-projecten pas kort voor het einde van 2000 genomen werden. In 2002 werd er versneld uitbetaald met stortingen voor bijna € 390 miljoen. Momenteel vereisen de procedures voor het beheer van met ISPA- en Phare-gelden gefinancierde maatregelen dat controle vooraf plaatsvindt, dat wil zeggen dat besluiten betreffende aanbesteding en afsluiting van contracten worden genomen door de aanbestedende autoriteit en ter goedkeuring voorgedragen aan de delegatie van de Commissie in het begunstigde land.

In tegenstelling tot Phare en ISPA, die maximaal gebruik maken van de bestaande overeenkomsten en organen die krachtens het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem van Phare (DIS) tot stand zijn gekomen, wordt Sapard vanaf het begin op volledig gedecentraliseerde basis uitgevoerd, mits aan de nodige voorwaarden als aangegeven in paragraaf 4 is voldaan.

Dit delegeren van beheersverantwoordelijkheden vereist dat elke kandidaat-lidstaat de noodzakelijke beheers- en controlesystemen invoert die op nationaal niveau goedgekeurd moeten worden door het bureau van de nationale ordonnateur. Als aan deze voorwaarden is voldaan, voeren de diensten van de Commissie – voorafgaande aan het Commissiebesluit het financieel beheer over te dragen – de verificatie van de naleving uit. In Verordening 2222/2000 van de Commissie⁹, gewijzigd bij Verordening 2252/2001 van de Commissie¹⁰, zijn de financiële uitvoeringsbepalingen voor deze beheersoverdracht in detail vastgesteld. Alle landen zijn de vereiste institutionele opbouw voor het beheer van Sapard aan het voorbereiden. Alle kandidaat-lidstaten waren eind 2002 zo ver dat tot beheersoverdracht besloten werd. Omdat deze besluiten nog geen betrekking hebben op alle maatregelen in de Sapard-programma's, wordt er nog gewerkt aan voltooiing van dit proces.

⁹ Verordening (EG) nr. 2222/2000 van de Commissie van 7 juni 2000 houdende financiële uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 2252/2001 van de Commissie van 20 november 2001 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2222/2000 van de Commissie van 7 juni 2000 houdende financiële uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode.

5.3. Gedecentraliseerde uitvoering krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening

In 2002 vond de uitvoering van Phare en ISPA wederom plaats via het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS), dat in 1990 voor Phare ingevoerd is en herzien is in 1998. In 2002 waren in de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten evenwel serieuze inspanningen zichtbaar om te komen tot een uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS) op basis van de coördinatieverordening. De coördinatieverordening verschaft reeds de wettelijke basis om af te zien van voorafgaande goedkeuring door de Commissie van de door de kandidaat-lidstaten gedane projectselectie, aanbesteding en uitbesteding (artikel 12).

De overgang naar EDIS is vastgelegd in de documenten getiteld 'Preparing for Extended Decentralised Implementation System of the Phare and ISPA programmes', dat in december 2000 naar de toetredende landen gestuurd is, en 'Roadmap to EDIS for ISPA and Phare', dat in oktober 2001 naar de toetredende landen is gestuurd. Het Roadmap-document omschrijft de procedurele fasen die leiden tot een EDIS-besluit. Fasen I, II en III vallen onder de verantwoordelijkheid van de kandidaat-lidstaten en behelzen de inventarisatie van hiaten, opvulling van hiaten, en beoordeling of aan de eisen voldaan wordt. De vierde fase betreft voorbereiding van het Commissiebesluit en valt onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Tijdens een in Brussel gehouden bijeenkomst met de in alle toetredende landen en kandidaat-lidstaten aanwezige nationale steuncoördinatoren, heeft de Commissie aangegeven dat het voor het Phare-programma noodzakelijk is om nog vóór toetreding over te gaan op EDIS. Voor de toetredende landen is de uiterste datum 1 mei 2004; Bulgarije en Roemenië hebben van de Commissie het dringende advies gekregen om per eind 2004 op EDIS over te stappen.

In 2002 zijn de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten overgegaan tot een inventarisatie van hiaten, die in een aantal landen is afgerond.

Voor Phare heeft de Commissie in alle Phare-landen tevens een aantal EDIS-werkgroepen op hoog niveau in het leven geroepen om de voortgang van EDIS ten behoeve van het Phare-programma in het oog te houden en in goede banen te leiden. In 2002 is € 5,9 miljoen toegewezen voor een meerlandenprogramma om kandidaat-lidstaten die daaraan behoefte hadden te helpen bij hun voorbereiding op EDIS.

Voor wat betreft ISPA, hebben alle landen op één na de eerste fase van de evaluatie van systeemhiaten in 2002 doorlopen. Eén land heeft reeds gevraagd af te mogen zien van de controle vooraf met als argument dat het heeft voldaan aan de minimumcriteria en -voorwaarden met betrekking tot EDIS.

Uit de nieuwe, in 2002 door de Commissie uitgevoerde systeemaudits voor de toetsing van beheer en toezicht in de kandidaat-lidstaten blijkt dat er aanzienlijke voortgang is geboekt bij het voldoen aan de eisen die in dit opzicht zijn gesteld in de ISPA-verordening.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

6.1. Phare

Toezicht

Bij het toezicht op Phare en de tussentijdse evaluatie van Phare-programma's wordt een participatieve methode gehanteerd, waarbij de bij het programmabeheer betrokken partijen een geregelde en betrouwbare beoordeling van de genomen maatregelen ontvangen.

- De toezichtverslagen worden opgesteld door de uitvoeringsinstanties
- Tussentijdse evaluatieverslagen geven de onafhankelijke visie van de externe evaluatiedeskundigen
- De sectorale sub-toezichtcomités en het gemeenschappelijk toezichtcomité voor elke kandidaat-lidstaat bespreken corrigerende maatregelen en nemen besluiten daarover om de programma-uitvoering te verbeteren op basis van de bovengenoemde verslagen.

Het gemeenschappelijk toezichtcomité komt ieder jaar bijeen, en kan voorstellen doen voor corrigerende maatregelen om het programmabeheer en de ontwikkeling van toekomstige projecten te verbeteren, en kan ook aanbevelen om middelen voor activiteiten die niet naar behoren verlopen te herbestemmen binnen elk van de pretoetredingsprogramma's. Elk van de sectorale sub-toezichtcomités komt in principe tweemaal per jaar bijeen om specifieke sectorale kwesties in de betreffende kandidaat-lidstaat te bespreken, en kan eveneens aanbevelingen doen voor toekomstige tussentijdse evaluatieverslagen.

Evaluatie tussentijds en achteraf

In 2002 zagen circa 125 sectorale and thematische tussentijdse evaluatieverslagen het licht. Deze hadden betrekking op alle sectoren van de Phare-steun. De bevinding is dat uit de Phare-programmering over het algemeen projecten voortkomen waarvan de prioriteiten aansluiten op die van de toetredingspartnerschappen, en dat daarbij rekening wordt gehouden met periodieke verslagen en actieplannen. De evaluatiedeskundigen zijn van mening dat de uitvoering van het Phare-programma weliswaar bijzonder succesvol is, maar dat toch meer moet worden gedaan om de projectontwikkeling te verbeteren. Ook merkten zij op dat de bestuurlijke capaciteit aanmerkelijk was verbeterd, maar dat er nog enkele problemen waren met beheer in termen van geld en tijd. Ook was er het probleem van het werven en bijscholen van specialisten.

In 2002 zijn de procedures voor tussentijdse evaluatie herzien om een verantwoord financieel beheer van de Phare-maatregelen te waarborgen. Dit hield onder meer in dat er verbeteringen zijn aangebracht in methodiek en vorm, en dat nu gebruik wordt gemaakt van een snellere, meerzijdige verslaglegging die wordt gedifferentieerd naargelang het specifieke publiek. Ook is er een controlemodel ingevoerd waarmee een meer gebruiksvriendelijke samenvattende en analytische presentatie van de relevante informatie mogelijk is.

In 2002/2003 is de nationale Phare-steun aan de groep kandidaat-lidstaten van ‘Laken’ uitgebreid geëvalueerd. Dit evaluatieverslag is momenteel te lezen op de openbare weblocatie van DG Uitbreiding¹¹. Het onderwerp voor evaluatie was de eind 2001 af te ronden Phare-steun, dat wil zeggen de in 1997/1998 geëntameerde Phare-programma’s voor Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

De organisatorische aspecten van de evaluatie achteraf waren:

- de formele aanwijzing van een evaluatiedeskundige voor het land door de nationale steuncoördinator;
- per land de goedkeuring van de taakomschrijving door deze nationale evaluatiedeskundige;
- de benoeming van plaatselijke ‘externe’ evaluatiedeskundigen in elk land met het oog op nationale evaluatieverslaglegging onder toezicht van de geselecteerde contractant voor de evaluatie.

6.2. ISPA

Met betrekking tot zowel toezicht als evaluatie vallen alle ISPA-projecten onder de voorschriften van de ISPA-verordening en onder de financieringsovereenkomst per ISPA-maatregel. De voortgang van de uitvoering wordt systematisch en periodiek besproken door de diensten van de Commissie, met name door de toezichtcomités. Deze bijeenkomsten worden tweemaal per jaar georganiseerd door de nationale autoriteiten.

De statistische gegevens waarmee de materiële en financiële voortgang gemeten wordt, vormen nuttige indicatoren om te beoordelen hoe doeltreffend de uitvoering is geweest, en maken bovendien een evaluatie mogelijk van de bredere economische en sociale effecten van ISPA. De nationale ISPA-coördinator (NIC) is verantwoordelijk voor de organisatie van de bijeenkomsten van de toezichtcomités.

De belangrijkste verantwoordelijkheden van het comité zijn:

- toezicht houden op de algemene uitvoering van ISPA-projecten in het betreffende land;
- toezicht houden op de uitvoering van elk ISPA-project in het begunstigde land, gebruik makend van financiële en materiële indicatoren;
- bestuderen van voortgangsrapportage, en goedkeuren van de jaarlijkse voortgangsrapporten;
- doen van voorstellen (in te dienen bij de Commissie) voor aanpassingen in de bedragen en voorwaarden welke eventueel nodig zijn, gezien de resultaten van het toezicht;
- met instemming van de Commissie, besluiten nemen over extra verantwoordelijkheden voor het Comité.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_reports_2.htm

In 2002 zijn in alle kandidaat-lidstaten twee vergaderrondes van de toezichtcomités georganiseerd. Het ISPA-beheerscomité heeft samenvattingen van deze vergaderingen ontvangen.

De eisen voor een evaluatie achteraf zijn vastgelegd in paragraaf XIII van de bijlage bij het financieringsmemorandum, dat voor elk project overeengekomen wordt tussen de Commissie en het ISPA-steun ontvangende land. In deze paragraaf staat dat na voltooiing van een project de Commissie en de begunstigde landen een evaluatie houden van de wijze waarop het project is uitgevoerd, inclusief de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gebruik van middelen. De evaluatie betreft ook de daadwerkelijke gevolgen teneinde te kunnen beoordelen of de oorspronkelijke doelstellingen zijn bereikt. Deze evaluatie richt zich onder andere op de bijdrage van de maatregelen aan de uitvoering van het communautaire milieubeleid of de bijdrage aan uitbreiding van het trans-Europese netwerk en een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Ook zal het milieueffect van de maatregelen worden beoordeeld.

Evaluatie achteraf dient normaal niet direct na afsluiting van een investeringsproject plaats te vinden, daar er een voldoende lange periode van inwerken, testen en normale exploitatie nodig is voordat een uitgebreide technische en economische analyse achteraf uitgevoerd wordt. Naar het oordeel van de Commissie is het juiste tijdstip voor een volwaardige evaluatie achteraf twee à vier jaar na de voorlopige oplevering van de werkzaamheden. Gezien het prille stadium van de uitvoering van de ISPA-maatregelen, zijn er dan ook nog geen evaluaties achteraf gehouden.

6.3. Sapard

De uitvoering van Sapard-programma's valt met betrekking tot zowel toezicht als evaluatie onder de voorschriften van de meerjarige financieringsovereenkomst. Uit hoofde van deze voorschriften is voor elk Sapard-programma een toezichtcomité opgericht; elk toezichtcomité is in 2002 ten minste eenmaal en soms tweemaal bijeengekomen. Tijdens hun eerste werkzaamheden hebben de comités besprekingen gehouden en besluiten genomen over de in artikel 7, sectie B, van de meerjarenfinancieringsovereenkomst voorgeschreven onderwerpen, zoals het huishoudelijk reglement, selectie- en rangschikkingscriteria, toezichtindicatoren, voorbereiding voor tussentijdse evaluatie en wijzigingen in het betreffende programma.

Voorts heeft de Commissie nauw samengewerkt met de begunstigde landen bij de voorbereiding van toezicht- en evaluatiesystemen. Er is een seminar gehouden om de landen op te leiden in de door de lidstaten gebruikte toezichttechnieken, en de Commissie heeft een minimumreeks toezichtindicatoren uitgewerkt die de Sapard-landen geadviseerd worden te gebruiken. Op deze basis hebben alle landen hun regelingen voor toezicht ingericht; deze zijn besproken en goedgekeurd door de toezichtcomités. De regelingen omvatten onder andere een reeks toezichtindicatoren als beschreven in de programma's en een reeks toezichttabellen die ingevuld en bijgewerkt moeten worden voor de vergaderingen van de toezichtcomités.

Op dezelfde wijze zijn twee seminars gehouden, beide met deelname van vertegenwoordigers van vijf kandidaat-lidstaten, over de evaluatie van de Sapard-programma's. Daarna zijn de specifieke details voor tussentijdse evaluatie besproken in een ander seminar (gehouden in Brussel op 17 en 18 juni 2002) over de beheers- en uitvoeringsaspecten van de Sapard-programma's. Tijdens dit seminar is bijzondere aandacht besteed aan de organisatorische en methodologische aspecten van de tussentijdse evaluatie. Er zijn ontwerprichtsnoren voor de tussentijdse evaluatie van door Sapard ondersteunde programma's voor plattelandontwikkeling gepresenteerd en besproken met de kandidaat-lidstaten, die werden herinnerd aan hun verplichting erop toe te zien dat de Commissie per 31 december 2003 beschikt over het evaluatieverslag. In augustus 2002 heeft de Commissie, na herziening van het document, een officiële brief met de betreffende richtsnoeren aan de kandidaat-lidstaten gezonden om de aanzet te geven tot het proces van tussentijdse evaluatie, en om daar richting aan te geven. Tevens zijn deze richtsnoeren, die ook beschikbaar zijn op de weblocatie van het Directoraat-Generaal Uitbreiding¹², ter kennisneming aan alle lidstaten die zijn vertegenwoordigd in het STAR-comité toegezonden.

7. COÖRDINATIE

7.1. Algemeen

Zoals voorgeschreven in Verordening (EG) nr. 1266/99 van de Raad, zorgt de Commissie voor nauwe coördinatie tussen de drie pretoetredingsinstrumenten. In de verordening wordt zorgvuldig bepaald op welk terrein ieder instrument bijstand verleent, zodat de kans op overlappingsen zo klein mogelijk wordt gemaakt:

- Phare houdt zich bezig met de voornaamste prioriteiten in verband met de overname van het communautaire *acquis*, te weten: de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de kandidaat-lidstaten en de investeringen die hiermee samenhangen. Dit instrument bestrijkt daarnaast de economische en sociale cohesie. In deze context dient het, parallel aan ISPA, tevens voor het financieren van maatregelen op het gebied van milieu en vervoer als deze een secundair maar onontbeerlijk onderdeel vormen van de geïntegreerde programma's voor regionale ontwikkeling of industriële herstructurering;
- ISPA financiert grote infrastructuurprojecten in de sectoren vervoer en milieu;
- Sapard financiert steunmaatregelen voor landbouw- en plattelandontwikkeling.

Het Phare-beheerscomité speelt een sleutelrol in de algemene coördinatie. Artikel 9 van de coördinatieverordening schrijft voor dat dit comité de Commissie assisteert bij het coördineren van werkzaamheden uit hoofde van de drie instrumenten, en dat de Commissie het comité informeert over de indicatieve toewijzing van financiële middelen per land en per pretoetredingsinstrument, en over de door haar uit hoofde van de coördinatie met de EIB, andere communautaire instrumenten en de internationale financiële instellingen ondernomen acties. Het comité ontvangt de informatie via het 'General Assistance Document 2002'. Bovendien krijgt het comité informatie over de besluiten door middel waarvan de Commissie, krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening, het beheer van de bijstand op gedecentraliseerde basis overdraagt aan uitvoeringsbureaus in kandidaat-lidstaten.

¹² http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

Wat de programmering betreft, blijven de toetredingspartnerschappen, voor elk van de tien kandidaat-lidstaten één, die op 13 november 2001 door de Raad zijn aangenomen, het algemene kader voor bijstand krachtens de drie pretoetredingsinstrumenten. In het geval van Phare worden zij aangevuld door de nationale ontwikkelingsprogramma's en in het geval van ISPA door de nationale milieu- en vervoersstrategieën. De Sapard-projecten worden uitgekozen op basis van de programma's voor plattelandsontwikkeling 2000-2006, die opgesteld zijn op basis van de plannen van de kandidaat-lidstaten en per land door de Commissie in 2000 zijn goedgekeurd.

Om mogelijke overlapping tussen werkzaamheden die Sapard-steun of Phare-steun ontvangen tegen te gaan (met name de Phare-programma's voor economische en sociale cohesie en voor grensoverschrijdende samenwerking), worden er passende voorschriften opgenomen in de desbetreffende programmeringsdocumenten en overeenkomsten.

Voor Phare schrijft elk financieringsbesluit en elk financieringsvoorstel vanaf 2001 voor dat de nationale steuncoördinator en de nationale ordonnateur gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de coördinatie tussen Phare (inclusief het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking), ISPA en Sapard.

Voor Sapard schrijven de meerjarenovereenkomsten voor de financiering, die met alle tien kandidaat-lidstaten zijn ondertekend, in artikel 1, paragraaf C, voor dat de Commissie en de kandidaat-lidstaat zorg dragen voor coördinatie van de bijstand verstrekt uit hoofde van het programma (Sapard), ISPA, Phare en bijstand van de EIB en andere internationale financieringsinstrumenten. De kandidaat-lidstaat moet er in het bijzonder voor zorgen dat, indien een Sapard-project vanwege de aard van het project ook volledig of gedeeltelijk in aanmerking zou komen voor bijstand uit hoofde van de andere hierboven genoemde instrumenten, elk risico wordt vermeden (met name door middel van stempels op facturen) dat meer dan eenmaal in de kosten bijgedragen wordt.

7.2. Coördinatie binnen de Commissie

De verantwoordelijkheid voor het programma Phare berust bij het Directoraat-Generaal Uitbreiding, dat ook, met de steun van het Phare-beheerscomité, de algehele coördinatie tussen de drie instrumenten verzorgt. De verantwoordelijkheid voor het programma ISPA berust bij het Directoraat-Generaal Regionaal beleid, en die voor het programma Sapard bij het Directoraat-Generaal Landbouw.

In de praktijk worden de programma's gecoördineerd door middel van uitgebreid overleg tussen de diensten van de Commissie. Daarnaast is binnen de verschillende betrokken diensten van de Commissie (de Directoraten-Generaal Landbouw, Regionaal beleid, Uitbreiding, Begroting en Juridische Diensten) een coördinatiecomité opgezet op directieniveau. Dit comité besteedt met name aandacht aan de voorbereiding van de uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssystemen (EDIS) van Phare en ISPA. De agendapunten voor de bijeenkomsten in 2002 zijn onder meer een inventarisatie van de voortgang met EDIS en de in het toetredingsverdrag opgenomen clause over pretoetredingsfondsen.

Bij het toezicht op projecten is de coördinatie geregeld via het gemeenschappelijke toezichtcomité, daarin zo mogelijk gesteund door het ISPA-toezichtcomité en door de desbetreffende subcomités van Phare.

Om doublures te voorkomen, heeft de Commissie het onderscheid tussen Phare en Sapard duidelijker afgebakend, rekening houdende met de voorschriften van de coördinatieverordening. Dit was vooral noodzakelijk in verband met investeringen in de veterinaire sector. Het onderscheid is dat Phare investeringen mag steunen die betrekking hebben op openbare werken die uitgevoerd worden door nationale overheden of, als zij door de nationale overheid daartoe gemachtigd zijn, door andere overheden. Investerings komen in aanmerking voor Sapard-steun als deze betrekking hebben op particuliere projecten (zoals eigen laboratoria voor verwerkingsbedrijven, of verbetering van de kwaliteit van landbouwgereedschap). Ook investeringen voor de verbetering van kleine, plaatselijke voorzieningen voor kwaliteitszorg, veterinaire en fytosanitaire inspecties, inspectie van de voedselkwaliteit en consumentenbescherming kunnen onder Sapard vallen. Bovendien wordt de Phare-steun voor institutionele opbouw voortgezet, met name ten behoeve van Sapard-bureaus.

Met betrekking tot ISPA moet opgemerkt worden dat de haalbaarheidsstudies en voorstudies voor ISPA-projecten in 2000 – het startjaar van ISPA – in 1998 en 1999 door Phare gefinancierd zijn. Verder wordt op de uitvoering van Phare en ISPA toegezien door de delegaties in de kandidaat-lidstaten.

7.3. Coördinatie binnen de kandidaat-lidstaten

Op nationaal niveau moedigt de Commissie met het oog op de decentralisatie de kandidaat-lidstaten sterk aan de coördinatie tussen de ministeries te bevorderen, wat een absolute voorwaarde is voor een geslaagd toekomstig beheer van de Structuurfondsen, en, op de korte termijn, voor programmering en uitvoering van het Phare-onderdeel economische en sociale cohesie. In verscheidene landen moet deze interministeriële coördinatie verder verbeterd worden.

Omdat er óf vanaf het begin (Sapard) óf geleidelijk steeds meer is voorzien in gedecentraliseerd beheer via implementatie van EDIS (Phare en ISPA), moet bij de kandidaat-lidstaten de verantwoordelijkheid voor een goede coördinatie van projecten die pretoetredingssteun ontvangen en voor het tegengaan van overlappingsen, navenant ontwikkeld worden. De decentrale aard van Sapard in aanmerking genomen, zullen alleen de landen zelf kunnen zorgen voor volledige complementariteit op projectniveau.

Daarom heeft de Commissie de eis gesteld dat de landen maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende en doelmatige coördinatie. De controlelijst die is verzonden aan de kandidaat-lidstaten en de delegaties van de Commissie, aan de hand waarvan de delegaties kunnen nagaan of de betreffende uitvoeringsinstantie in staat is tot een verantwoord en efficiënt beheer van een Phare-onderdeel voor economische en sociale cohesie, vermeldt dat een evaluatie dient plaats te vinden waaruit blijkt dat de gerealiseerde coördinatiestructuren adequaat zijn en er goed functionerende organen bestaan om overlapping met andere communautaire instrumenten, met name grensoverschrijdende samenwerking (Phare) en de instrumenten Sapard en ISPA, te voorkomen.

7.4. Coördinatie met de EIB en internationale financiële instellingen

Pretoetredingssteun beantwoordt pas volledig aan zijn doel als daardoor kredieten van internationale financiële instellingen verkregen worden. Daarom is de samenwerking met de EIB en andere internationale financiële instellingen (IFI's) in 2002 voortgezet in het raam van het memorandum van overeenstemming over samenwerking bij de verlening van pretoetredingssteun¹³.

Cijfers over de jaren 2000-2002 tonen aan dat met de jaarlijkse werkzaamheden van de IFI's een bedrag is gemoeid van ruim 5 miljard euro aan leningen die zijn aangegaan met de tien toetredende landen. Uit dit forse bedrag blijkt ook de hefboomwerking van de communautaire pretoetredingssteun, die vanaf 2000 zelf verder is vergroot.

De Commissie heeft een goede werkrelatie met alle IFI's. Op programmaniveau werkt de Commissie voornamelijk samen met de EIB, de EBWO en, in mindere mate, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB) en de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

De diensten van de Commissie organiseren periodieke bijeenkomsten met deze IFI's om procedurele kwesties en zaken met betrekking tot programmering en uitvoering te coördineren. Indien mogelijk worden gezamenlijke missies naar kandidaat-lidstaten gepland, wat in belangrijke mate bijdraagt aan de samenwerking binnen een projectniveau, wat weer ten goede komt aan die landen.

De Commissie heeft met de EBWO regelmatig informatie-uitwisselingen en coördinatievergaderingen georganiseerd; de onderlinge afstemming van de aanpak van projectbeoordelingen is voortgezet, en ook methodologische zaken zijn in detail besproken.

Ook de delegaties van de Commissie spelen een belangrijke coördinerende rol in de samenwerking tussen de pretoetredingsinstrumenten en de IFI's, doordat zij regelmatig ter plaatse donorbijeenkomsten organiseren over geplande en lopende projecten.

De samenwerking in 2002 kan per pretoetredingsinstrument als volgt worden samengevat.

- Voor Phare was het belangrijkste instrument voor cofinanciering in 2002 wederom de financieringsfaciliteit voor het midden- en kleinbedrijf (vastgelegd in 2002: € 50 miljoen). Op dit terrein werkt de Commissie samen met de EBWO, de CEB en de KfW. De genoemde faciliteit is bedoeld voor kapitaalverstrekking en capaciteitsopbouw ten behoeve van plaatselijke banken en aandelenbeleggingsfondsen, zodat deze hun activiteiten voor kleine en middelgrote ondernemingen in de regio kunnen uitbreiden.

¹³ Op 2 maart 1998 heeft de Europese Commissie een memorandum van overeenstemming ondertekend met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) en de Wereldbank om hun samenwerking te versterken en cofinanciering in het kader van het Phare-programma te bevorderen. In oktober 1998 traden vier nieuwe partners toe tot deze overeenkomst: de Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO), de Noordse Investeringsbank (NIB), de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC) en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB). In 2000 is het memorandum van overeenkomst ook van toepassing geworden op de twee andere pretoetredingsinstrumenten, ISPA en Sapard. Hoewel de EIB het memorandum niet heeft ondertekend, werkt deze bank nauw samen met de Europese Commissie ter realisering van de beleidsdoelstellingen van de EU, en heeft zij een samenwerkingsverband met de andere internationale financiële instellingen in de geest van het memorandum van overeenstemming.

Daarnaast heeft de Commissie met de EIB, de EBWO en de CEB/KfW overeenstemming bereikt over cofinanciering van de leningsfaciliteit voor gemeenten (€ 44 miljoen) om plaatselijke banken de financieringsmiddelen en opbouwcapaciteit aan te reiken om meer leningen te kunnen verstrekken aan gemeenten.

Ook heeft de Commissie besprekingen afgerond met de EIB over een infrastructuurfaciliteit voor gemeenten (€ 35 miljoen) ter financiering van gemeenten in grensregio's, zoals omschreven in de mededeling van de Commissie inzake grensregio's¹⁴.

- Op het gebied van vervoer en milieu is het pretoetredingsinstrument ISPA de hoofd­faciliteit voor cofinanciering van grootschalige infrastructuurprojecten die doorgaans internationaal worden gefinancierd door de IFI's. DG Regionaal beleid is wat cofinanciering betreft dan ook de belangrijkste partner van deze instellingen.

De resultaten van de samenwerking tussen ISPA en deelnemende IFI's, voornamelijk de EIB en de EBWO, zijn zeer positief. Op projectniveau vond in een zeer vroeg stadium van de projectbeschrijving informatie-uitwisseling plaats om mogelijke voorstellen voor cofinanciering te formuleren. De samenwerking met de EIB en EBWO resulteerde in gezamenlijke cofinanciering van verscheidene projecten in 2002.

Er zijn verschillende periodieke coördinatiebijeenkomsten gehouden om het werkschema vorm te geven en om de (op 19 januari 2000 getekende) samenwerkingsovereenkomst tussen de Commissie en de EIB inzake communautaire structurele steun, onder meer via ISPA, voor de periode 2000-2006 in operationeel opzicht te verbeteren. Het hoofddoel was de hefboomwerking van de EG-subsidies te maximaliseren en vooral de EG-begrotingsmiddelen aan te wenden voor de projecten die een groter krediet behoeven.

Ook vonden besprekingen plaats over samenwerking als de kandidaat-lidstaten eenmaal zijn toegetroten en in aanmerking komen voor financiering uit het Cohesiefonds en de Structuurfondsen. Zowel de EIB als de EBWO leverden een bijdrage aan de door DG Regionaal beleid geformuleerde en begin 2003 gepubliceerde richtsnoeren voor een succesvol publiek-privaat partnerschap.

- Daar het beheer van Sapard volledig gedecentraliseerd is naar de kandidaat-lidstaten, betreft de samenwerking met IFI's voornamelijk algemeen overleg en uitwisseling van informatie. Deze vinden plaats op het hoofdkantoor in Brussel en in de kandidaat-lidstaten tijdens de vergaderingen van de toezichtcomités, teneinde deze samenwerking te verdiepen. Ook is de Commissie in 2002 besprekingen begonnen met de EBWO met het oog op betere bereikbaarheid van bankkredieten voor de begunstigden van het Sapard-programma (met name boeren).

¹⁴ COM(2001) 437 def. van 25 juli 2001.

FINANCIEEL OVERZICHT

Toewijzingen per land voor Phare, ISPA en Sapard in 2002

| | PHARE | SAPARD | ISPA | TOTAAL |
|----------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|
| | € miljoen | € miljoen | € miljoen | € miljoen |
| Bulgarije | 122,9 | 55,6 | 104,6 | 283,1 |
| Tsjechië | 108,2 | 23,5 | 80,5 | 212,2 |
| Estland | 33,4 | 12,9 | 30,4 | 76,7 |
| Hongarije | 130,7 | 40,6 | 94,1 | 265,4 |
| Letland | 36,3 | 23,3 | 46,5 | 106,1 |
| Litouwen | 147,6 | 31,8 | 61,2 | 240,6 |
| Polen | 451,7 | 179,9 | 362,8 | 994,4 |
| Roemenië | 278,5 | 160,6 | 256,6 | 695,7 |
| Slowakije | 79,1 | 19,5 | 54,1 | 152,7 |
| Slovenië | 41,9 | 6,8 | 16,6 | 65,3 |
| Overig ¹⁵ | 268,7 | | | |
| Totaal | 1699,0 | ¹⁶ 554,5 | 1107,4 | 3092,2 |

¹⁵ Horizontale en regionale programma's en een deel van de programma's voor nucleaire veiligheid.

¹⁶ Totaal van de vastleggingen na de jaarlijkse financieringsovereenkomst van 2002; de cijfers zijn per begunstigd land afgerond.