



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.11.2007
COM(2007) 685 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Jaarverslag 2006 over het pretoetredingsinstrument voor het structuurbeleid (ISPA)

{SEC(2007)1467}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	ISPA-begroting	3
3.	Projectfinanciering	4
3.1.	Nieuwe ISPA-projecten	4
3.2.	In 2000-2006 gefinancierde projecten	4
3.3.	Betalingen	6
4.	Technische bijstand.....	7
4.1.	Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land	7
4.2.	Technische bijstand (TB) op initiatief van de Commissie.....	7
5.	Beheer en uitvoering	8
5.1.	Projectmonitoring.....	8
5.2.	Financieel beheer en financiële controle – incl. EDIS.....	9
5.3.	Bevindingen van de Europese Rekenkamer.....	10
5.4.	Medefinancieringspartners – EIB, EBRD en KfW	10
6.	Bijdrage aan het communautaire beleid.....	10
6.1.	Overheidsopdrachten.....	10
6.2.	Milieubeleid	10
6.3.	Vervoersbeleid	11
7.	Coördinatie tussen de pretoetredingsinstrumenten	11
8.	Zeven jaar ISPA: daaruit te trekken lessen	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Jaarverslag 2006 over het pretoetredingsinstrument voor het structuurbeleid (ISPA)

1. INLEIDING

Dit verslag wordt ingediend overeenkomstig artikel 12 van de ISPA-verordening. Het is het zevende jaarverslag en heeft betrekking op de ISPA-activiteiten in 2006. Naast Bulgarije en Roemenië, die sinds de invoering van dit instrument in 2000 ISPA-bijstand krijgen, heeft dit verslag ook betrekking op Kroatië, dat voor bijstand uit het ISPA in aanmerking komt ingevolge het besluit van de Europese Raad in juni 2004 om aan Kroatië de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen.

Al deze landen moesten in 2006 het hoofd bieden aan verschillende problemen. Terwijl het voornaamste doel voor Kroatië de volledige vastlegging van de toegewezen ISPA-middelen was, moesten Bulgarije en Roemenië de aanwending van de ISPA-middelen versnellen en verder verbeteren. Terzelfder tijd moesten zij ook beginnen met de voorbereiding van toekomstige projecten voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen, waarvoor zij na de toetreding in aanmerking komen. Het verslag analyseert de vooruitgang bij de projectfinanciering, het beheer en de uitvoering van de projecten en hun bijdrage aan het EU-beleid. In het verslag wordt geconcludeerd dat in 2006 aanzienlijke vooruitgang is geboekt. Aangezien 2006 het laatste jaar van de ISPA-bijstand was, behalve voor Kroatië, bevat de conclusie ook een evaluatie van de lessen die tijdens de zevenjarige uitvoeringsperiode zijn getrokken.

2. ISPA-BEGROTING

In de begroting van de Commissie voor 2006 is 585 miljoen euro uitgetrokken voor het ISPA-instrument. De kredieten dienden voor de financiering van alle uitgaven voor de medefinanciering van projecten (maatregelen) op milieu- en vervoersgebied, alsook voor het verlenen van technische bijstand (TB), ongeacht of de TB-maatregelen werden genomen op initiatief van de begunstigde landen of van de Commissie.

Tabel 1: ISPA-begroting in 2006 – in euro's

Begrotingsonderdeel	Vastleggingskredieten	Bestede vastleggingskredieten	Uitgevoerde betalingen
Begrotingsonderdeel B13.01.04.02 (administratieve uitgaven)	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Begrotingsonderdeel B13.05.01.01 (beleidsuitgaven)	580 500 000	580 350 000	175 579 778
Totaal	585 000 000	582 688 712	177 734 197

3. PROJECTFINANCIERING

3.1. Nieuwe ISPA-projecten

In 2006 heeft de Commissie 11 nieuwe ISPA-maatregelen goedgekeurd. De totale ISPA-bijdrage in dat jaar bedroeg 89,9 miljoen euro, wat overeenkomt met een gemiddeld subsidieniveau van 82,8% van de totale subsidiabele projectkosten van 134,5 miljoen euro. Er is gebruik gemaakt van vastleggingen voor een totaal bedrag van 89,96 miljoen euro voor de nieuwe projecten en een bedrag van 490,3 miljoen euro is gebruikt voor lopende projecten.

Van de 11 nieuwe ISPA-projecten in 2006 hadden er vier betrekking op milieubescherming – een project voor water en afvalwater, inclusief behandeling, en een project voor vast afval; de overige twee projecten waren horizontale milieumaatregelen voor de voorbereiding van toekomstige Cohesiefonds- en IPA-projecten.

Er waren vijf nieuwe projecten in de vervoersector – een voor de verbetering van de scheepvaart op de Donau en vier horizontale vervoerprojecten die zijn goedgekeurd ter voorbereiding van toekomstige IPA- en Cohesiefondsprojecten in de vervoersector met betrekking tot de versterking van de institutionele capaciteit en de verlening van technische bijstand bij spoorwegmoderniseringsmaatregelen.

Ten slotte is in het kader van twee projecten voor technische bijstand steun verleend aan de nationale ISPA-coördinator in Kroatië en voor vergaderingen van het ISPA-toezichtcomité in Roemenië. Bijna 64,5% van de totale ISPA-bijdrage is toegekend aan de milieusector.

Tabel 2: In 2006 goedgekeurde nieuwe projecten – in euro's

	Aantal project-besluiten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA	Subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Vervoer	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
Horizontale TB	2	312 335	312 335	100	312 335
Totaal	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. In 2000-2006 gefinancierde projecten

Tussen 2000 en 2006 heeft de Commissie 107 door Bulgarije, Kroatië en Roemenië ingediende projecten medegefinancierd: 69 in de milieusector, 33 in de vervoersector en 5 horizontale TB-maatregelen (één voor de invoering van de gedecentraliseerde uitvoering (EDIS) en vier voor de organisatie van toezichtcomités en de ondersteuning van uitvoeringsagentschappen). Met deze projecten zijn totale

projectkosten van 4,81 miljard euro gemoeid, waarvan 4,43 miljard euro voor ISPA-financiering in aanmerking komt. De ISPA-middelen droegen voor 67,36%, oftewel 2,98 miljard euro, bij in deze subsidiabele investeringskosten. Er is voor een stringent evenwicht tussen beide sectoren gezorgd.

Eind 2006 was voor de periode 2000-2006 ruim 2,981 miljard euro aan de drie begunstigde landen toegewezen. Dit bedrag is voor 100% vastgelegd.

Tabel 3: In 2000-2006 goedgekeurde projecten – in euro's

Sector	Aantal project-besluiten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA	Gemiddeld subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Vervoer	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
Horizontale TB	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Totaal	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Betalingen

Tussen 2000 en 2006 is een bedrag van 2,981 miljard euro vastgelegd voor in totaal 107 projecten in de drie begunstigde landen. De betalingen bedragen eind 2006 24,6% (oftewel 733 miljoen euro) van de totale toegewezen ISPA-middelen; bijgevolg moet de komende jaren nog een bedrag van 2,248 miljard euro worden betaald. De betalingen bedroegen 132,3 miljoen euro in 2004 en 229,1 miljoen euro in 2005; in 2006 namen zij echter af tot 174,3 miljoen euro. Alle in de begroting van de Commissie voor 2005 oorspronkelijk opgenomen betalingskredieten zijn besteed, wat de substantiële versnelling van de betalingen tussen 2004 en 2005 weerspiegelt. De afname van de betalingen in 2006 heeft geleid tot niet-gebruikte betalingskredieten van circa 46 miljoen euro.

De reden waarom de betalingen voor Bulgarije en Roemenië in de periode 2005/2006 zijn afgenomen ten aanzien van die in de periode 2004/2005 is dat de projecten niet voldoende waren gevorderd om aanleiding te geven tot significante tussentijdse betalingen. De betalingen in de periode tot 2004/2005 kenden een sterke toename door de betaling van enkele grote eerste termijnen van voorschotten. Daarna hangen de tweede termijnen af van de ondertekening van de contracten, terwijl de eerste tussentijdse betalingen afhangen van de daadwerkelijk gedane uitgaven bij de uitvoering van de projecten. Voor Kroatië, dat in 2005 tot de ISPA-club is toegetreden, zijn de eerste betalingen (eerste voorschotten) in 2006 verricht.

Tabel 4: Betalingen – in euro's

Sector	2000-2005	2006	Totaal
Milieu	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Vervoer	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
TB	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Totaal	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

4. TECHNISCHE BIJSTAND

4.1. Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land

TB-maatregelen voor *projectvoorbereiding* moeten ervoor zorgen dat de begunstigde landen een voldoende aantal hoogwaardige projecten tijdig voor financiering indienen, inclusief voor toekomstige financiering uit het Cohesiefonds en het IPA. De TB-maatregelen voor *institutionele versterking* beogen de overheidsdiensten van het begunstigde land beter in staat te stellen om de uitvoering van grootschalige infrastructuurinvesteringen te beheren en te monitoren.

In 2006 zijn 4 aanvragen met betrekking tot projectvoorbereiding in de vervoersector en twee aanvragen met betrekking tot projectvoorbereiding in de milieusector goedgekeurd. Er zijn ook twee TB-projecten voor de opbouw van de institutionele capaciteit goedgekeurd.

In de periode 2000-2006 is in het kader van ISPA een bedrag van meer dan 149 miljoen euro toegekend aan meer dan 29 projecten met betrekking tot de institutionele opbouw of de voorbereiding van projecten.

**Tabel 5: Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land
2000-2006 – in euro's**

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA
Milieu	9	87 791 848	64 434 542
Vervoer	15	99 493 298	82 833 250
Horizontale TB	5	1 945 643	1 945 643
Totaal	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Technische bijstand (TB) op initiatief van de Commissie

De TB op initiatief van de Commissie verstrekt in hoofdzaak financiële middelen aan de diensten van de Commissie voor de uitvoering van essentiële controle- en programmabeheersfuncties of direct aan de begunstigten voor bepaalde essentiële horizontale diensten. De activiteiten kunnen in drie categorieën worden verdeeld:

- lokale technische intra-murosbijstand (voor de betaling van de salarissen van het contractpersoneel in de delegaties van de Europese Commissie (EC) in Bulgarije, Roemenië en Kroatië, alsook hun overheadkosten);
- extra-murossteun voor de delegaties van de EC (in hoofdzaak ter dekking van de kosten van op contractbasis verleende expertise voor de uitvoering van ex-antecontroletaken in verband met aanbestedingsdocumenten, alsook van de kosten van opleidingsactiviteiten); en
- dienstverleningscontracten en subsidies voor verlening van bijstand bij de beoordeling van projecten, beleidsontwikkeling, strategische analyse, adviesdiensten, monitoring- en soortgelijke uitvoeringsactiviteiten.

Tabel 7: Technische bijstand op initiatief van de Commissie in 2006 in euro's

Activiteit	Bestede vastleggingskredieten	Betalingen ¹
Intra-muros-steun	1 880 800	1 478 984
Extra-muros-steun	457 912	675 435
Dienstverleningscontracten en subsidies ²	80 000	1 278 086
Totaal	2 418 712	3 432 505

(1) Omvatten alle in 2006 verrichte betalingen, waarvan sommige betrekking hebben op vastleggingen die dateren van vóór 2006.

(2) Inclusief sommige activiteiten in verband met begunstigde landen van ISPA die in 2004 lidstaat werden.

5. BEHEER EN UITVOERING

5.1. Projectmonitoring

Na de invoering van EDIS in de Roemeense uitvoeringsagentschappen in de zomer van 2006 is de delegatie de aanbestedings- en gunningsactiviteiten tot de toetreding blijven monitoren. Zij voert niet alleen de bevoegdheden van de Commissie op het gebied van de aanbesteding en de gunning van opdrachten uit, maar is ook het best geplaatst om toezicht te houden op de uitvoering van projecten en om contact te onderhouden met de nationale autoriteiten en definitieve begunstigden over alle problemen die zich kunnen voordoen.

Hoewel de eerste ISPA-projecten voor Bulgarije en Roemenië in 2000 door de Commissie zijn goedgekeurd, is met de uitvoering van deze projecten in het beste geval in 2001 begonnen, over het algemeen met de aanbestedingsprocedure voor de dienstverleningscontracten voor het toezicht op de uitvoering. Als gevolg van vertragingen bij de aanbesteding en de gunning van de opdrachten werden de eerste feitelijke contracten voor de uitvoering van de werken pas in 2002 ondertekend.

Sindsdien is gestage vooruitgang geboekt, getuige de toename van de betalingen aan de nationale autoriteiten van beide toetredingslanden door de Commissie.

Wat Kroatië betreft, was eind 2006 nog niet met de uitvoering van enig project begonnen. In januari 2007 zijn echter de eerste twee aanbestedingen voor dienstverleningscontracten bekendgemaakt.

5.2. Financieel beheer en financiële controle – incl. 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 en bijlage III bij de financieringsmemoranda, die van toepassing zijn in het kader van de ex-antecontrole door de Commissie. De sleutelementen 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.

In 2006 zijn in Roemenië en Bulgarije vier audits uitgevoerd in het kader van het EDIS-proces, waarbij de eindfase bestaat in een verificatie door de controleurs van de Commissie om na te gaan of de toetredingslanden gereed zijn om de volledige verantwoordelijkheid voor de aanbesteding en de gunning van opdrachten op zich te nemen, zodat de door de delegaties van de EC verrichte ex-ante-controles kunnen worden afgeschaft.

Naast de audits in het kader van EDIS zijn in Roemenië enkele projectaudits uitgevoerd om de wettelijkheid en de regelmatigheid van de bij de Commissie ingediende kostendeclaraties en de desbetreffende betalingen te verifiëren. De voornaamste problemen in dit verband hadden betrekking op bij de Commissie gedeclareerde niet-subsidiabele kosten, ontbrekende bewijsstukken, onvolledige of niet voldoende gedocumenteerde verificatie van de subsidiabiliteit van uitgaven, niet correct opgestelde aanhangsels bij contracten en niet volledig uitgevoerde publiciteits- en informatiemaatregelen.

Er is ook een aantal projectaudits in Bulgarije uitgevoerd. De voornaamste bevindingen bevestigden over het algemeen de tijdens de systeemaudits vastgestelde tekortkomingen, namelijk de ontoereikende kwaliteit van de aanbesteding- en gunningsdossiers, met name wat de wijziging van de contracten betreft, de noodzaak om de verificatie van de kostendeclaraties te verbeteren en de onvolledige naleving van de publiciteits- en informatievoorschriften. Door de zeer trage vordering van de ISPA-projecten in Kroatië in 2006 bestond het auditwerk uit documentenonderzoek in verband met een aantal nog onopgeloste kwesties na de systeemaudits die in de tweede helft van 2005 waren uitgevoerd en die het besluit van de Commissie om in februari 2006 DIS aan Kroatië toe te kennen hebben ondersteund. De voornaamste nog bestaande tekortkoming betreft de ontwikkeling van een doeltreffend en coherent personeelsbeleid.

5.3. Bevindingen van de Europese Rekenkamer

De Rekenkamer heeft bij de Commissie een beperkte controle uitgevoerd, die hoofdzakelijk bestond uit een onderzoek van de activiteiten van de Commissie met betrekking tot de beheers- en controlesystemen in een van de kandidaat-lidstaten (Kroatië) en in de toetredingslanden (Bulgarije en Roemenië), inclusief een onderzoek naar de vooruitgang bij de invoering van EDIS in beide laatstgenoemde landen.

De conclusie van de Rekenkamer was dat, rekening houdend met de reikwijdte van de audit, de gecontroleerde transacties geen materiële fouten vertoonden. De Rekenkamer heeft erop gewezen dat in de toezicht- en controlesystemen op het niveau van de Commissie enkele verbeteringen konden worden aangebracht. Op nationaal niveau heeft zij echter belangrijke tekortkomingen geconstateerd. Bij de ISPA-projecten zijn deze relatief vaak voorkomende tekortkomingen gecompenseerd door de correcties die daarin door de ex-antecontroles van de delegatie zijn aangebracht.

5.4. Medefinancieringspartners – EIB, EBRD en KfW

Gezien hun expertise op het gebied van projectvoorbereiding en -uitvoering heeft de Commissie regelmatig met deze leeninstellingen vergaderd en, zo mogelijk, gezamenlijke projectidentificatie- en -beoordelingsmissies georganiseerd voor projecten waarvoor kredietfinanciering was aangevraagd. In 2006 heeft de EIB één lening voor een project verstrekt.

6. BIJDRAGE AAN HET COMMUNAUTAIRE BELEID

6.1. Overheidsopdrachten

De naleving van de wettelijke bepalingen voor deugdelijke, eerlijke en transparante openbare aanbestedingen, zoals vastgelegd in het PRAG-vademecum (Practical Guide to contract procedures for EC external actions), is voor de toetredende begunstigde landen een grote uitdaging gebleken. Dit is het gevolg van het feit dat het personeel in deze landen niet altijd de vereiste kwalificaties bezit om complexe infrastructuurprojecten te beheren, met name wat de aanbestedings- en gunningsprocedures betreft. Wegens de op dit gebied ondervonden moeilijkheden heeft de Commissie zich veel moeite getroost om technische-bijstandsactiviteiten te ontwikkelen, die waren gericht op de versterking van de vaardigheden, systemen en procedures van de begunstigten op het gebied van aanbestedingen. Zij heeft onder meer diverse seminars en opleidingssessies georganiseerd en heeft ook handleidingen en praktische gidsen verspreid.

6.2. Milieubeleid

Door directe bijstand te verlenen voor prioritaire milieuprojecten vergemakkelijkt ISPA de uitvoering van het milieubeleid en de naleving van de EU-normen in de begunstigde landen. Met name is de bestuurlijke capaciteit verbeterd op het gebied van de planning van milieu-investeringen en het stellen van prioriteiten, en is er gestage vooruitgang geboekt bij de correcte uitvoering van de MER-richtlijn, onder

andere wat betreft de aspecten in verband met de raadpleging van de bevolking. Toch moeten deze landen verder de problemen aanpakken die worden veroorzaakt door de moeilijkheden van de milieu-instanties om een adequate financiering en personeelsbezetting te verkrijgen, alsmede door het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen en het gebrek aan strategische planning.

6.3. Vervoersbeleid

De vervoersnetwerken in de begunstigde landen, waarover in het geval van Bulgarije en Roemenië een akkoord is bereikt in het kader van TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment – beoordeling van de behoeften inzake de vervoersinfrastructuur), zijn opgezet binnen het kader van de pan-Europese corridors. Deze netwerken dienen als basis voor de planning van de nationale vervoersstrategieën voor ISPA-doeleinden, dat wil zeggen voor de bouw of het herstel van een weggedeelte of knooppunt van of een toegangsweg tot de netwerken. Zes van de hierboven vermelde corridors lopen over het grondgebied van Bulgarije, Kroatië en Roemenië. In het kader van de nieuwe communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) hebben twee prioritaire projecten van het netwerk (de autosnelwegverbinding Igoumenitsa/Patra-Athene-Sofia-Boedapest, de rivierverbinding Rijn/Maas-Main-Donau en de spoorlijn Athene-Sofia-Boedapest-Wenen-Praag-Nürnberg/Dresden) betrekking op assen die door Bulgarije en Roemenië lopen en één die door Kroatië loopt (spoorwegverbinding Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Boedapest-Oekraïense grens). Voor Kroatië, dat niet in de TINA-studie was opgenomen, zijn de behoeften op het gebied van de vervoersinfrastructuur vastgesteld overeenkomstig de prioriteiten van de REBIS-studie (Regional Balkans Infrastructure Study – Transport). Bijgevolg is nog een andere spoorwegas (Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Belgrado-Nis-Skopje-Thessaloniki) als prioritair project aangemerkt.

7. COÖRDINATIE TUSSEN DE PRETOETREDINGSINSTRUMENTEN

Zoals voorgeschreven door de coördinatieverordening, zorgt de Commissie voor nauwe coördinatie tussen de drie pretoetredingsinstrumenten Phare, Sapard en ISPA. In de verordening wordt zorgvuldig bepaald op welke terreinen ieder instrument bijstand verleent, zodat de kans op overlappingsen zo klein mogelijk wordt gemaakt.

Het beheerscomité van Phare zorgt voor de coördinatie tussen deze drie instrumenten, terwijl verdere coördinatie plaatsvindt via het gezamenlijke monitoringcomité van Phare, het brede coördinatiecomité van de diensten van de Commissie en de periodieke bijeenkomsten met de delegaties van de Europese Commissie in de begunstigde landen.

8. ZEVEN JAAR ISPA: DAARUIT TE TREKKEN LESSEN

Aangezien 2006 het laatste jaar voor ISPA was – ten minste voor de meeste projecten en begunstigde landen (slechts de 6 Kroatische projecten zullen nog in het kader van de ISPA-verordening van de Raad worden uitgevoerd) – kunnen nu enkele lessen worden getrokken uit de ervaring die de laatste 7 jaar is opgedaan.

ISPA is in 1999 opgezet voor het verstrekken van financiële middelen voor de modernisering van de infrastructuur en om de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa voor te bereiden op de besteding van de middelen van de cohesiebeleidsinstrumenten, met name het Cohesiefonds, waarvoor minder ontwikkelde lidstaten in aanmerking komen. Bijgevolg was de ISPA-verordening van de Raad nauw toegesneden op de bepalingen van de Cohesiefondsverordening wat de in aanmerking komende gebieden (milieu en vervoer) en het beheers- en controlesysteem betreft. In verband met het laatste zij erop gewezen dat de verschillen in het beheerssysteem vooral verband houden met het feit dat bepaalde essentiële bepalingen voor overheidsopdrachten en financiële controle in overeenstemming moeten zijn met de regels voor hulp aan derde landen.

In het kader van ISPA zijn **op een voorheen ongekeerde schaal subsidies** voor essentiële infrastructuur toegekend. Alleen voor Roemenië, Bulgarije en Kroatië worden 107 projecten gefinancierd, waarvoor communautaire subsidies ten belope van 3 miljard euro worden toegekend en waarmee een totaal bedrag van 4,8 miljard euro is gemoeid.

De begunstigde landen is verzocht ISPA-investeringsstrategieën voor een periode van zeven jaar op te stellen. Dit waren nationale documenten, maar de inhoud en de kwaliteit daarvan moesten vóór de financiering door de diensten van de Commissie worden goedgekeurd. Aldus heeft het ISPA een **strategische planning** ingevoerd voor het verkrijgen van communautaire middelen in twee sectoren die van fundamenteel belang zijn voor de bevordering van de economische ontwikkeling en cohesie.

Strategische planning en projectuitvoering leveren een onschatbare ervaring met "**al doende leren**" op die de begunstigde landen in staat zal stellen zich beter voor te bereiden op de besteding van de middelen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds na de toetreding en – in het geval van Kroatië – het IPA.

In de loop van de jaren hebben de begunstigde landen de kwaliteit van de projectvoorbereiding over het algemeen verbeterd, waardoor de Commissie beschikt over meer tijd – en middelen – om projecten voor financiering goed te keuren. Met de hulp van de Commissie – en internationale consultants – hebben de begunstigde landen geleerd de essentiële EU-wetgeving na te leven, zoals de MER-richtlijnen of andere relevante milieunormen en -acquis of de bepalingen inzake overheidsopdrachten; zij ontwikkelden bekwaamheden voor projectvoorbereiding, zoals financiële analyse, technische studies, ontwerp, aanbesteding en gunning van opdrachten, alsook voor projectuitvoering. Dankzij ISPA hebben de begunstigde landen zich meer vertrouwd kunnen maken met nieuwe financieringswijzen (bv. publiek-private partnerschappen), moderne planningbeginselen (bv. duurzame ontwikkeling, milieu-effectbeoordeling, inclusief publieke raadpleging), sectoraal beleid (bv. investeringen in de geïntegreerde watersector) of gewijzigde nationale wetgeving op gebieden die essentieel zijn voor de projectuitvoering (bv. grondverwerving).

In het kader van ISPA hebben de begunstigde landen – en de Commissie – **een nauwe relatie met internationale financiële instellingen (IFI's)**, met name de EIB, ontwikkeld. Een groot aantal ISPA-projecten wordt met IFI's medegefinancierd; IFI's hebben, zo nodig, ook deelgenomen aan programmerings- en beoordelingsmissies.

Bilaterale donoren hebben, met name in de beginjaren van ISPA, bijstand verleend bij zowel projectvoorbereiding als financiering van de investeringen. De met IFI's in het kader van ISPA ontwikkelde synergieën hebben bijgedragen tot het besluit van de Commissie om JASPERS op te zetten als instrument om nieuwe lidstaten bij te staan bij de projectvoorbereiding.

ISPA heeft aanzienlijke **financiële bedragen** verstrekt voor **technische bijstand (TB) voor projectvoorbereiding, opbouw van administratieve capaciteit** en strategische studies. TB heeft een bijzonder belangrijke rol gespeeld bij het verstrekken van financiële middelen voor de voorbereiding van Cohesiefondsprojecten voor de nieuwe lidstaten, alsook voor IPA wat Kroatië betreft.

De meeste ISPA-projecten in de nieuwe lidstaten zullen volgens de voorschriften van het Cohesiefonds worden voltooid. Het feit dat de ISPA-voorschriften veel gelijkenis vertonen met die van het Cohesiefonds heeft het mogelijk gemaakt dat de **overgang** van de begunstigde landen die in 2004 en 2007 lidstaat zijn geworden, **van het ISPA naar het Cohesiefonds zonder moeilijkheden** is verlopen.

Met de in het kader van ISPA opgedane ervaring is ook rekening gehouden bij de opstelling van de IPA-verordening van de Raad en de uitvoeringsbepalingen daarvan door de Commissie. De afdeling regionale ontwikkeling van IPA bundelt de financieringsgebieden die in de periode 2000–2006 in het kader van verschillende instrumenten (ISPA en Phare) werden geprogrammeerd en door verschillende directoraten-generaal werden beheerd en legt de verantwoordelijkheid bij directoraat-generaal Regionaal beleid. Strategische planning, methodologieën voor projectvoorbereiding, TB-bijstand, capaciteitsopbouw zijn elementen die in het kader van ISPA met succes zijn ontwikkeld en nu in IPA worden toegepast.

Ten slotte waren de zeer actieve **rol van de lidstaten** in het ISPA-beheerscomité en de competentie van hun deskundigen belangrijke factoren voor de verbetering van de kwaliteit van de ISPA-projecten. Het onderstreept de coöperatieve aanpak die tijdens de uitvoering van ISPA tussen de lidstaten en de kandidaat-lidstaten is ontwikkeld.

Negatief is dat de feitelijke vooruitgang bij **de uitvoering van de projecten ver achter blijft** bij de (oorspronkelijke) verwachtingen. Gezien de voorheen ongekende schaal en reikwijdte van ISPA – en de zwakte van de nationale overheidsdiensten – kon niet worden verwacht dat ISPA een gemakkelijke start zou kennen. Maar het is een feit dat Bulgarije en Roemenië meer dan vier jaar nodig hebben voor de betaling van de financiële verplichtingen van jaar "n"; en dat Kroatië na meer dan twee jaar ISPA nog steeds het eerste contract voor de uitvoering van werken moet tekenen. Eind 2006 was slechts een vierde van de tijdens de gehele ISPA-periode vastgelegde kredieten betaald. Deze vertragingen bij de uitvoering zijn in hoofdzaak te wijten aan een gebrek aan capaciteit, dat heeft geleid tot slecht voorbereide projecten, niet-naleving van relevante EU-normen zoals MER of overheidsopdrachten, slecht contractbeheer, onduidelijke grondeigendomsverhoudingen en vertraging bij grondverwerving.

De invoering van EDIS vond vrij laat plaats: in juni 2006 in de Roemeense uitvoeringsagentschappen (weliswaar de grootste portefeuille die ooit vóór de toetreding ge-EDIS-eerd is) en in november 2006 in sommige agentschappen in

Bulgarije. Volledig gedecentraliseerd beheer vóór de toetreding is een waardevolle benchmark voor de beoordeling of de begunstigde landen gereed zijn voor de besteding van de financiële middelen en in staat zijn te voldoen aan de voorschriften inzake financieel beheer, met name voor overheidsopdrachten.

Hoewel de systemen en structuren voor de programmering en de uitvoering van de projecten belangrijk en essentieel zijn, is voor een doelmatig functioneren toereikend en competent personeel nodig. Een **gebrek aan continuïteit bij de overheidsdiensten** die zich met ISPA bezighielden, was een ernstig probleem voor een groot aantal uitvoeringsorganen. Een goede opleiding en de opgedane praktijkervaring bij het beheer van projecten maken deskundigen aantrekkelijk voor de privésector en leiden tot een groot personeelsverloop en voortdurende problemen in verband met vacatures en werving ("training for leaving syndrome").

De voorbereiding en de uitvoering van de **ISPA-projecten berustte in hoge mate op externe bijstand**. Internationale consultants zijn verzocht projecten van passende kwaliteit voor te bereiden, er is een beroep gedaan op internationale consultants en externe adviseurs voor de uitvoering van complexe evaluaties van aanbestedingen en toezicht op de uitvoering van projecten en de ex-ante rol van de delegatie vormde een garantie voor de naleving van de voorschriften inzake overheidsopdrachten. Deze afhankelijkheid van externe bijstand en advisering vermindert de betrokkenheid en de eigen verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten en plaatselijke instanties, die een essentiële voorwaarde zijn voor een succesvolle programmering en uitvoering van projecten.