

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.12.2008
COM(2008) 850 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

IPA-JAARVERSLAG 2007

{SEC(2008) 3026}

Inleiding

De pretoetredingsfinanciering van de EU wordt sinds 1 januari 2007 verstrekt via één instrument, namelijk het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), dat bedoeld is voor gerichte steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten. Het IPA (ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006) is in de plaats gekomen van de eerdere pretoetredingsinstrumenten Phare, Ispa, Sapard en het pretoetredingsinstrument voor Turkije, alsmede het financieringsinstrument Cards voor de westelijke Balkan. Het referentiebedrag voor IPA-steun gedurende de periode 2007–2013 is 11,468 miljard euro.

Het doel van het IPA is gerichte steunverlening aan landen die kandidaat of potentiële kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de EU. Om de doelstellingen van elk land zo efficiënt mogelijk te verwezenlijken, omvat het IPA vijf afdelingen:

I. Omschakeling en institutionele opbouw: deze afdeling financiert institutionele opbouw en de daarmee samenhangende investeringen.

II. Grensoverschrijdende samenwerking: deze afdeling ondersteunt grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling en tussen deze landen en EU-lidstaten. Ook de deelname van de begunstigde landen aan de transnationale samenwerkingsprogramma's van de structuurfondsen en de zeebekkenprogramma's van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) kan in voorkomend geval worden gefinancierd.

III. Regionale ontwikkeling: deze afdeling financiert investeringen en daarmee samenhangende technische bijstand op gebieden als vervoer, milieu en regionaal concurrentievermogen.

IV. Ontwikkeling van het menselijk potentieel: deze afdeling richt zich op het versterken van het menselijk kapitaal en het bestrijden van uitsluiting.

V. Plattelandsontwikkeling: deze afdeling is gebaseerd op de programma's voor plattelandsontwikkeling die na de toetreding van toepassing zijn, en financiert maatregelen van het type plattelandsontwikkeling die vergelijkbaar zijn met die programma's, maar kleinschaliger.

De afdelingen I en II staan open voor alle begunstigde landen. De afdelingen III, IV en V zijn alleen voor kandidaat-lidstaten bestemd en zijn opgezet naar het model van de structuurfondsen, het Cohesiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, zodat de kandidaten zich al doende kunnen voorbereiden op het beheer van die fondsen na de toetreding. Het land moet daartoe beschikken over de bestuurlijke capaciteit en de structuren om het beheer van de steun op zich te kunnen nemen. Voor potentiële kandidaat-lidstaten wordt maatregelen op het gebied van regionale ontwikkeling, ontwikkeling van het menselijk potentieel en plattelandsontwikkeling ten uitvoer gelegd via de afdeling Omschakeling en institutionele opbouw.

Dit verslag behandelt de tenuitvoerlegging van het IPA in 2007. Dit verslag bevat relatief weinig gedetailleerde gegevens over de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de IPA-programma's in de praktijk en de beoordeling van de resultaten van zulke programma's, doordat 2007 pas het eerste jaar van de IPA-programmering was. De meeste programma's

zijn tegen het einde van het jaar goedgekeurd, en de daadwerkelijke uitvoering is pas in 2008 gestart.

1. TERUGBLIK OP HET JAAR

1.1. Belangrijkste ontwikkelingen in het uitbreidingsproces

In 2007 is vooruitgang geboekt op basis van de hernieuwde consensus over uitbreiding, die tot stand is gekomen op de Europese Raad van december 2006. Het jaar begon met de toetreding van Bulgarije en Roemenië. Ook in Turkije en op de westelijke Balkan vonden belangrijke ontwikkelingen plaats: er werd vooruitgang geboekt met de toetredingsonderhandelingen en het stabilisatie- en associatieproces, alsmede de besprekingen over de status van Kosovo, en het nieuwe financiële instrument IPA ging van start.

Op 6 november presenteerde de Commissie haar jaarlijkse strategiedocument, voortgangsverslagen over de afzonderlijke landen en voorstellen voor toetredingspartnerschappen/Europese partnerschappen voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten¹ en Kosovo (Resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad²). In het strategiedocument werden de beginselen en doelstellingen van de uitbreidingsstrategie bevestigd en werd de aandacht gevestigd op een aantal belangrijke problemen in de betrokken landen. Er zou vanaf het begin meer prioriteit worden gegeven aan fundamentele bestuurskwesties, zoals institutionele opbouw, bestuurlijke en justitiële hervormingen en de preventie van georganiseerde misdaad en corruptie. Deze aanpak was in overeenstemming met de aanbevelingen die voortvloeiden uit de interne evaluatie door DG Uitbreiding van de hervorming van het openbaar bestuur in de uitbreidingslanden.

Met de toetredingsonderhandelingen met Kroatië en Turkije werd opnieuw vooruitgang geboekt. Voor Kroatië waren in december 2007 zestien hoofdstukken geopend en twee voorlopig afgesloten. Voor Turkije waren zes hoofdstukken geopend, waarvan er een is afgesloten. Zoals de Raad in december 2006 besloot, zullen acht onderhandelingshoofdstukken pas worden geopend als Turkije het aanvullend protocol bij de associatieovereenkomst uitvoert. DG Uitbreiding heeft de uitvoering van de associatieovereenkomst met Turkije, de stabilisatie- en associatieovereenkomst met Kroatië en die met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië geëvalueerd, en geen van de drie landen bleek voldoende vooruitgang te hebben geboekt met betrekking tot de vastgestelde prioriteiten.

De kandidaat-lidstaten hebben in 2007 echter wel aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het opzetten van de structuren en beheersystemen voor de uitvoering van de IPA-bijstand in het kader van de afdelingen III en IV, de voorlopers van de structuurfondsen. Deze structuren spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding op en de uitvoering van het cohesiebeleid van de Gemeenschap en de instrumenten daarvan na de toetreding, doordat het land al doende leert.

In 2007 is vooruitgang geboekt met de afronding van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's) met de landen van de westelijke Balkan. Albanië is doorgegaan met de uitvoering van de interim-overeenkomst. In oktober 2007 werd een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Montenegro ondertekend. De SAO-

¹ Kandidaat-lidstaten: Kroatië, voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Turkije.

² Potentiële kandidaat-lidstaten: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië.

Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999.

onderhandelingen met Servië werden in juni 2007 hervat en de SAO werd in november geparafeerd. In december werd de SAO met Bosnië en Herzegovina geparafeerd. De ondertekening van deze SAO's kon plaatsvinden omdat aan de voorwaarden daarvoor was voldaan.

De Commissie heeft zich verder ingespannen om het stabilisatie- en associatieproces voor de westelijke Balkan te bevorderen en de tenuitvoerlegging van de agenda van Thessaloniki te coördineren. Eind 2007 waren met Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië overeenkomsten gesloten inzake de versoepeling van de afgifte van visa en inzake overname. In het strategiedocument werd een dialoog aangekondigd over de voorwaarden voor visumvrij reizen en de verstrekking van studiebeurzen voor het hoger onderwijs aan studenten uit het betrokken gebied.

De besprekingen over de status van Kosovo onder auspiciën van Martti Ahtisaari, de speciale gezant van de secretaris-generaal van de VN, werden in 2007 afgesloten zonder dat een definitieve regeling voor de status tot stand was gekomen. De daaropvolgende rechtstreekse besprekingen over de status van Kosovo tussen de twee partijen, waarbij een door de EU, de VS en Rusland gevormde trojka als bemiddelaar optrad, leidden niet tot een akkoord. De Commissie bleef advies en ondersteuning bieden voor het proces inzake de status.

Op de topontmoeting van het Samenwerkingsproces voor Zuidoost-Europa (SEEC) in mei 2007 in Zagreb werd besloten te streven naar regionale zeggenschap over het proces van regionale samenwerking. Het Stabiliteitspact heeft zijn doel grotendeels bereikt en wordt momenteel vervangen door een nieuwe regionale samenwerkingsraad (RCC), die gekoppeld zal zijn aan het SEEC. Er werd een secretaris-generaal van de RCC benoemd en Sarajevo werd aangewezen als zetel van het secretariaat. In juli trad de nieuwe Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst (CEFTA) in werking.

In 2007 ging het nieuwe financiële instrument voor pretoetredingssteun IPA met succes van start. In 2007 bedroeg de financiële steun aan de kandidaat-lidstaten: 497,2 miljoen euro voor Turkije, 141,2 miljoen euro voor Kroatië en 58,5 miljoen euro voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. De IPA-steun aan de potentiële kandidaat-lidstaten bedroeg: 61,0 miljoen euro voor Albanië, 62,1 miljoen euro voor Bosnië en Herzegovina, 68,9 miljoen euro voor Kosovo, 31,4 miljoen euro voor Montenegro en 189,7 miljoen euro voor Servië. Een bedrag van 109,0 miljoen euro werd uitgetrokken voor regionale samenwerking en voor horizontale meerlandenprogramma's voor zowel de kandidaat-lidstaten als de potentiële kandidaat-lidstaten.

Voorlichting over de uitbreiding bleef een prioriteit. Voor de derde verjaardag van de uitbreidingsronde van 2004 op 1 mei werd een aantal activiteiten georganiseerd: speciale aandacht op de Europa-website voor casestudies, feiten en cijfers en een fotoalbum, audiovisueel materiaal op Europe by Satellite, bezoeken aan drie van de nieuwe lidstaten voor journalisten en een reeks seminars die samen met de kamers van koophandel in zeven lidstaten werden georganiseerd.

De Commissie is begonnen met het uitwerken van een nieuwe faciliteit voor het maatschappelijk middenveld, die op drie actieterreinen is gericht: i) steun voor plaatselijke burgerinitiatieven en capaciteitsopbouw, ii) een programma voor een interpersoonlijke dialoog waarmee alle belanghebbenden kennis kunnen maken met het beleid, de instellingen en de organen van de EU, en iii) steun voor (internationale) partnerschapsacties.

1.2. Belangrijkste conclusies van de Raad in 2007

De Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen van december 2007 uitte in zijn conclusies als volgt zijn waardering voor de uitbreidingsstrategie van 2007:

“In overeenstemming met de uitbreidingsstrategie waarover de Europese Raad in december 2006 overeenstemming heeft bereikt, en [met] de Raadsconclusies van 11 december 2006, verklaart de Raad zich ingenomen met de mededeling van de Commissie ‘Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2007-2008’ van 6 november; hij neemt goede nota van de daarin vervatte analyse en aanbevelingen. De nieuwe consensus over uitbreiding, die gebaseerd is op een consolidatie van de verbintenissen, het hanteren van eerlijke en consistente voorwaarden en betere communicatie, alsmede het vermogen nieuwe leden op te nemen, blijft de grondslag van de uitbreidingsstrategie van de EU. Dankzij een kwalitatief hoogwaardiger uitbreidingsproces zullen ook in de toekomst vrede, democratie en stabiliteit op het hele continent kunnen worden gewaarborgd en zullen concrete voordelen in de vorm van een toename van de handel, de investeringen en de economische groei worden bewerkstelligd.

Het komende jaar is van doorslaggevend belang voor de verdere consolidering en uitvoering van de uitbreidingsstrategie van de EU en voor de ondersteuning van het overgangsproces in de Westelijke Balkan. De Raad herinnert eraan dat er diverse voorstellen over dit onderwerp zijn gedaan en dat de toekomst van de Westelijke Balkan in de Europese Unie ligt. Tegen deze achtergrond is een consequente toepassing van de nieuwe consensus belangrijker dan ooit.

De Raad verklaart eens te meer dat het tempo van de onderhandelingen in het bijzonder bepaald wordt door de vorderingen die de landen waarmee de onderhandelingen worden gevoerd maken met betrekking tot de benchmarks voor het openen en afsluiten van hoofdstukken alsmede de vereisten van de onderhandelingskaders, met inbegrip van de uitvoering van de toetredingspartnerschappen, die momenteel worden herzien; elk land wordt daarbij op de eigen verdiensten beoordeeld. De Raad herinnert eraan dat de hoofdstukken waarvoor de technische voorbereidingen zijn afgerond, overeenkomstig de onderhandelingskaders zullen worden geopend, volgens de geijkte procedures. Dit indachtig, ziet de Raad uit naar de Intergouvernementele Conferenties met Turkije en Kroatië later deze maand. Ook is het van essentieel belang dat in het kader van het uitbreidingsbeleid in alle fasen van de onderhandelingen de hand wordt gehouden aan eerlijke en consistente voorwaarden. In dit verband is de Raad ingenomen met het voornemen van de Commissie de kwaliteit van het uitbreidingsproces verder te verhogen door het aanpakken van kernprioriteiten op het gebied van het openbaar bestuur en de hervorming van justitie, alsmede vroegtijdige corruptiebestrijding, door een optimale benutting van benchmarks en effectbeoordelingen, en door het proces transparanter te maken. Deze elementen zullen een breed en duurzaam maatschappelijk draagvlak voor het uitbreidingsproces tot stand helpen brengen.”

De Europese Raad uitte daarop later in december 2007 zijn instemming met deze conclusies:

“De Europese Raad neemt nota van de mededeling van de Commissie over de uitbreidingsstrategie en onderschrijft de conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 10 december.”

2. PROGRAMMERING EN UITVOERING VAN HET IPA: ALGEMEEN OVERZICHT

2.1. Strategische planning en programmering

Het jaarlijkse uitbreidingspakket (strategiedocument, voortgangsverslagen, toetredingspartnerschappen/Europese partnerschappen, stabilisatie- en associatieovereenkomsten) wordt door de Commissie ieder najaar aan de Raad en het Parlement gepresenteerd. Het beschrijft het algemene strategische kader voor het toetredingsproces, waarbinnen het IPA functioneert. Ook het indicatieve financiële meerjarenkader is onderdeel van het pakket. Het vertaalt de in het politieke kader vastgestelde prioriteiten in financiële termen voor de betrokken landen en afdelingen.

Met het oog op de strategische planning stelt de Europese Commissie voor elk begunstigd land in nauwe samenwerking met dat land een indicatief meerjarenplan op (plus een indicatief meerjarenplan voor de regionale en meerlandenprogramma's), waarin alle IPA-afdelingen aan de orde komen die op dat land van toepassing zijn. De indicatieve meerjarenplannen worden voor drie jaar vooruit opgesteld en worden jaarlijks geëvalueerd.

Wat tot slot de programmering betreft, stellen de nationale autoriteiten per land en per afdeling specifieke programma's op. Voor de afdeling grensoverschrijdende samenwerking stellen twee of meer begunstigde landen en de aangrenzende lidstaten gezamenlijke programma's op. Voor de afdeling regionale ontwikkeling wordt per thema een programma opgesteld. De regionale en horizontale programma's worden door de Commissie voorgesteld.

2.1.1. Indicatief financieel meerjarenkader (MIFF)

Het MIFF maakt deel uit van het uitbreidingspakket. Het geeft informatie over de door de Commissie voorgestelde indicatieve verdeling van het IPA-budget over de landen en afdelingen voor de komende drie jaar. Het MIFF vormt de schakel tussen het politieke kader dat deel uitmaakt van het uitbreidingspakket en het begrotingsproces. Het MIFF wordt jaarlijks opgesteld en aan de Raad en het Europees Parlement voorgelegd, overeenkomstig artikel 5 van de IPA-verordening (Verordening (EG) nr. 1085/2006).

Het MIFF gaat uit van een voortschrijdende programmeringscyclus van drie jaar. In normale omstandigheden wordt in het laatste kwartaal van jaar $n-2$ in het kader van het uitbreidingspakket een MIFF gepresenteerd voor de jaren n , $n+1$ en $n+2$. Dit MIFF vormt de voorgestelde financiële vertaling van de prioriteiten die in het pakket worden gesteld en houdt rekening met het financieel kader. Doordat het akkoord over het nieuwe financieel kader voor 2007–2013 en de goedkeuring van de IPA-verordening vertraging had opgelopen, kon het MIFF voor 2007–2009 niet volgens dit tijdschema worden gepresenteerd. Het in november 2007 goedgekeurde MIFF voor 2008–2010 was dus het eerste dat in IPA-verband werd vastgesteld. Het gaf een actualisering van de cijfers voor 2007 die de Commissie de Raad en het Parlement in het voorontwerp voor de begroting voor 2007 had verstrekt.

De volgende tabel vermeldt de IPA-toewijzingen voor 2007 in miljoenen euro, per land en per afdeling en voor de regionale programma's en meerlandenprogramma's. De cijfers zijn geactualiseerd volgens het MIFF voor 2008–2010 (zie COM(2007) 689 van 6 november 2007).

IPA-afdeling	Albanië	Bosnië en Herzegovina	Kroatië	Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	Kosovo	Montenegro	Servië	Turkije	Regionale en horizontale programma's
Afdeling I	54,3	58,1	49,6	41,6	68,3	27,5	181,5	256,7	109,0
Afdeling II	6,7	4,0	9,7	4,2		3,9	8,2	2,1	
Afdeling III			45,1	7,4				167,5	
Afdeling IV			11,4	3,2				50,2	
Afdeling V			25,5	2,1				20,7	
TOTAAL	61,0	62,1	141,2	58,5	68,3	31,4	189,7	497,2	109,0

2.1.2. *Indicatieve meerjarenplannen (MIPD's)*

Op basis van de toewijzingen in het MIFF en de prioriteiten die in het politieke kader zijn vastgesteld, wordt voor elk land en voor de programma's met meerdere begunstigden een MIPD vastgesteld. Het MIPD geeft aan welke brede interventierreinen de Commissie voorstelt en welke hoofdprioriteiten het begunstigde land in de programmeringsdocumenten geacht wordt uit te werken.

In 2006 en begin 2007 werden onder de verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van DG Uitbreiding de eerste MIPD's voor de periode 2007–2009 voor de verschillende landen en programma's met meerdere begunstigden opgesteld. Dit gebeurde in samenwerking met de DG's die voor de betrokken afdelingen verantwoordelijk zijn. Over de ontwerp-MIPD's vond overleg plaats met de nationale autoriteiten, die ook nauw werden betrokken bij het opstellen, zodat hun eigen verantwoordelijkheid voor dit proces gewaarborgd was. Bij de MIPD's voor de kandidaat-lidstaten werden de gedeelten met betrekking tot de afdelingen III, IV en V opgesteld door respectievelijk DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en DG Landbouw en plattelandontwikkeling. Daarnaast werden bij het opstellen van de MIPD's de lidstaten, de internationale financiële instellingen en andere belanghebbenden (het maatschappelijk middenveld) geraadpleegd.

Alle MIPD's voor 2007–2009 werden in de eerste helft van 2007 ter goedkeuring voorgelegd aan het IPA-comité.

2.1.3. *Strategische coherentiekaders en meerjarenprogrammering (afdelingen III en IV)*

Voor de afdelingen III en IV wordt een soortgelijke aanpak gevolgd als die voor de structuurfondsen. De strategische planning gebeurt voor een periode van zeven jaar (2007–2013) in de vorm van een strategisch coherentiekader dat door elke kandidaat-lidstaat wordt opgesteld (het equivalent van het nationale strategische referentiekader voor de structuurfondsen). Het strategische coherentiekader stippelt voor zeven jaar een strategie uit en dient als referentiedocument voor de programmering van de IPA-afdelingen III en IV. De strategische referentiekaders worden met de Commissie besproken, maar het blijven nationale documenten. De strategische coherentiekaders zijn gedurende de eerste helft van 2007 door de

kandidaat-lidstaten opgesteld en met de Commissie overeengekomen. Vervolgens werden voor de afdelingen III en IV meerjarenprogramma's opgesteld, in eerste instantie voor drie jaar, maar uitbreidbaar tot latere jaren.

Raadpleging van belanghebbenden, partnerschap en coördinatie zijn overkoepelende beginselen die een leidraad vormen voor de opstelling en goedkeuring van de strategische coherentiekaders en de operationele meerjarenprogramma's voor de afdelingen III en IV. De goede praktijken die op deze en andere gebieden zijn aangeleerd, zijn van groot nut bij het opstellen van en onderhandelen over vergelijkbare strategische documenten en meerjarenprogramma's voor de structuurfondsen, na de toetreding.

2.1.4. IPA-programma's

De jaarlijkse programma's en meerjarenprogramma's worden opgezet in overeenstemming met de desbetreffende MIPD's. Afdeling I wordt ten uitvoer gelegd door middel van jaarlijkse programma's; de andere afdelingen werken met meerjarenprogramma's. De programma's worden door de Commissie goedgekeurd na overleg met het begunstigde land en andere belanghebbenden, en mits een gunstig advies is uitgebracht door de relevante comités van de lidstaten: het IPA-comité voor de afdelingen I en II, het Coördinatiecomité voor de Fondsen (Cocof) voor de afdelingen III en IV, het Comité van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor afdeling IV en het Comité voor plattelandsontwikkeling voor afdeling V.

2.1.4.1. Afdeling I

De steun in het kader van afdeling I wordt geprogrammeerd door de Commissie in de vorm van jaarlijkse nationale programma's dan wel regionale en horizontale programma's. Deze worden al naar gelang van het geval beheerd door de Commissie, het begunstigde land of samen met andere donoren. Nationale programma's omvatten financieringsvoorstellen die door de Commissie worden opgesteld aan de hand van de projectbeschrijvingen die door het begunstigde land worden aangeleverd. Voor regionale en horizontale programma's stelt de Commissie de financieringsvoorstellen op.

Voor projecten op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, onderwijs en douane werd de uitvoering gefinancierd uit de nationale toewijzingen in het MIFF, maar de uitvoering zelf gebeurde centraal, op horizontale basis. De financiering voor deze projecten is daarom niet opgenomen in de nationale programma's in het kader van afdeling I. In de tabel zijn de bijdragen aan deze projecten per land opgegeven. Meer gegevens zijn te vinden in het gedeelte van de technische bijlage over het desbetreffende land.

	Albanië	Bosnië en Herzegovina	Kroatië	Voormalige Joegoslavi- sche Repu- blik Mace- donië	Kosovo	Montenegro	Servië	Turkije	Regionaal
<i>Nationaal programma</i>	49,3	49,7	45,4	34,9	62,0	23,9	164,8	256,2	
<i>Nucleaire veiligheid, douane en onderwijs (horizontale implementatie)</i>	5,0	8,4	4,2	6,7	6,3	3,6	16,7	0,5	

<i>Totaal afdeling I (omschakeling en institutionele opbouw)</i>	54,3	58,1	49,6	41,6	68,3	27,5	181,5	256,7	109,0
--	------	------	------	------	------	------	-------	-------	-------

Het nationale IPA 2007-programma voor **Albanië** is door de Commissie goedgekeurd op 20 september 2007. Het programma helpt Albanië te voldoen aan de politieke criteria door steun te verlenen voor de politiemissie PAMECA III en hulp bij de voorbereiding op de accreditatie voor het gedecentraliseerde beheer van de EU-fondsen. Op economisch gebied steunt het programma het midden- en kleinbedrijf door een samen met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) opgezet programma. Het land krijgt via IPA 2007 ook steun voor de aanpassing aan het acquis, namelijk door projecten voor de aanpassing op het gebied van de statistiek, waterbeheer en steun voor de algemene directie Belastingen.

Het nationale IPA 2007-programma voor **Bosnië en Herzegovina** is door de Commissie goedgekeurd op 20 december 2007. Het programma helpt Bosnië en Herzegovina te voldoen aan de politieke aspecten van de criteria van Kopenhagen door steun voor sociale integratie en het terugkeerbeleid, de rechtsstaat, het openbaar bestuur en de hervorming van de grondwet. Wat de economische criteria betreft, verleent het programma steun voor de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid en economische ontwikkeling, alsmede het zorg- en onderwijsstelsel. Het land wordt via het IPA geholpen bij de aanpassing aan het acquis door steun voor de totstandbrenging van regelgevingsstelsels voor de financiële sector, justitie en binnenlandse zaken, verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur, energie en telecommunicatie, statistiek en informatiesystemen. Ook wordt door het IPA steun verleend voor landbouw en plattelandontwikkeling, milieu en vervoer.

Het nationale IPA 2007-programma voor **Kroatië** is door de Commissie goedgekeurd op 20 december 2007. Wat de politieke criteria betreft, is het programma gericht op de bestrijding van corruptie en wordt bijgedragen aan de vooruitgang op het gebied van de mensenrechten en de bescherming van minderheden. Ten aanzien van de economische criteria draagt het programma bij tot de verbetering van het ondernemingsklimaat. De IPA 2007-projecten die gericht zijn op het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, concentreren zich op de institutionele en bestuurlijke capaciteit voor de omzetting van het acquis en de tenuitvoerlegging van de hoofdstukken mededingingsbeleid, informatiemaatschappij en media, landbouw, energie, sociaal beleid en werkgelegenheid, justitie, vrijheid en veiligheid, milieu en de douane-unie.

Omdat het dringend noodzakelijk is de in het kader van het Cards-programma begonnen hervorming van de politie te blijven ondersteunen, is besloten het nationale IPA 2007-programma voor de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** in twee delen te splitsen. Het eerste deel (12 miljoen euro) omvat projecten die betrekking hebben op de hervorming van de politie en een faciliteit voor projectvoorbereiding. Het tweede deel (22,94 miljoen euro) is door de Commissie goedgekeurd op 16 november 2007. Het tweede deel is bestemd voor de ondersteuning van de strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur, de hervorming van het justitiële stelsel en capaciteitsopbouw ten behoeve van het gedecentraliseerde beheer van de EU-fondsen. In het kader van de sociaaleconomische voorwaarden helpt het programma gemeenten bij de opbouw van de noodzakelijke infrastructuur om de sociale en economische ontwikkeling te kunnen ondersteunen. Wat met het acquis samenhangende activiteiten betreft, wordt aanzienlijke steun verleend aan de

belastingdienst, het bureau voor de statistiek en de douane. Daarnaast wordt steun verleend ten behoeve van de deelname van het land aan enkele communautaire programma's.

Het nationale IPA 2007-programma voor **Montenegro** is door de Commissie goedgekeurd op 21 november 2007. In het kader van de politieke criteria biedt het programma ondersteuning voor het maatschappelijk middenveld, de bestrijding van georganiseerde misdaad en de hervorming van het justitiële stelsel. Wat de sociaaleconomische criteria betreft, biedt het programma steun voor de totstandbrenging van een nationaal kwalificatiekader, de ontwikkeling van de vervoerssector, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte, en de aanpassing van de wetgeving inzake de energiemarkt. Wat de Europese normen betreft, omvat het programma projecten voor de volgende subsectoren: harmonisatie van wetgeving, veterinaire diensten, het bureau voor de statistiek Monstat, het stelsel voor overheidsopdrachten, de kwaliteitsinfrastructuur (normalisatie en metrologie) en de belastingdienst.

Het nationale IPA 2007-programma voor **Servië** is door de Commissie goedgekeurd op 20 december 2007. Het is erop gericht Servië te helpen bij de hervormingen die het moet uitvoeren om aan de eisen van de EU te kunnen voldoen, bij de uitvoering van het stabilisatie- en associatieproces en het leggen van de grondslagen voor het voldoen aan de criteria van Kopenhagen. In het kader van de politieke criteria biedt het programma steun voor de volgende projecten: een programma voor steun aan gemeenten, steun aan vluchtelingen en binnenlands ontheemden, verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het justitiële stelsel en het strafstelsel, hervorming van de politie, instelling van een ombudsman, oprichting van een bureau voor overheidsopdrachten en steun aan het maatschappelijk middenveld. Het jaarprogramma voor 2007 legt bijzondere nadruk op de sociaaleconomische eisen door middel van projecten ter ondersteuning van de regionale economische en sociale ontwikkeling en de hervorming van het zorgstelsel. Wat de Europese normen betreft, omvat het programma projecten op het gebied van de douane en de belastingdienst, grenscontrole en normen voor de luchtvaart, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte, en capaciteitsopbouw ten behoeve van de uitvoering van beleid voor plattelandsontwikkeling.

Het nationale IPA 2007-programma voor **Turkije** is goedgekeurd op 20 december 2007. In het kader van de politieke criteria wordt hulp geboden voor consolidatie van de reeds doorgevoerde hervormingen en verbetering van de praktische tenuitvoerlegging ervan. Dit omvat mede steun aan instellingen waarop de hervormingen binnen het justitiële stelsel van toepassing zijn, de diensten voor wetshandhaving en delen van het openbaar bestuur. Ook wordt hulp geboden ter bevordering van de mensenrechten en de rechten van vrouwen en kinderen. Wat de invoering en tenuitvoerlegging van het acquis betreft, wordt de bijstand geconcentreerd op terreinen waar omvangrijke wetgeving moet worden omgezet en uitgevoerd of grote investeringen moeten worden gedaan. Deze terreinen zijn, wat IPA 2007 betreft: justitie, vrijheid en veiligheid (met name het grensbeheer en het migratie- en visumbeleid), het milieu en, in mindere mate, voedselveiligheid en douane en belastingen. Steun wordt ook geboden met het oog op de aanpassing en institutionele opbouw op het gebied van energie, financiële controle, visserij, de interne markt, sociaal beleid en werkgelegenheid, statistiek en vervoer. In 2007 moet in het kader van de dialoog met het maatschappelijk middenveld met voorrang aandacht worden besteed aan kunst en cultuur, visserij en landbouw. Een aantal gevestigde steunvormen wordt voortgezet: zo wordt hulp geboden voor de deelname van Turkije aan communautaire programma's en agentschappen, alsook het programma voor Jean Monnet-studiebeurzen.

Het IPA-jaarprogramma voor **Kosovo** betreffende afdeling I is door de Commissie goedgekeurd op 28 november 2007. Wat de politieke eisen betreft, concentreert het programma zich op het voldoen aan de politieke criteria van de EU en de consolidatie van de institutionele, bestuurlijke en justitiële structuur van Kosovo. Aspecten hiervan zijn het bestrijden van corruptie, het beschermen van de mensenrechten en de rechten van minderheden en het stimuleren van activiteiten van het maatschappelijk middenveld. In het kader van de sociaaleconomische eisen richt het programma zich op verbetering van het ondernemingsklimaat in Kosovo en ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf, bevordering van plattelandsontwikkeling, ontwikkeling van infrastructuur en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In het kader van de Europese normen steunt het programma de opbouw van een effectieve institutionele capaciteit, met name op het gebied van overheidsopdrachten, voedselveiligheid en veterinaire diensten, alsmede normen in de sector energie.

Het **programma voor meerdere begunstigden** vormt een aanvulling op de nationale programma's en een versterking van de multilaterale contacten op de westelijke Balkan en in Turkije. Het biedt ondersteuning door middel van regionale en horizontale programma's. Van de activiteiten van het programma voor 2007 die van bijzonder belang zijn, kunnen worden genoemd: steun voor regionale samenwerkingsinitiatieven, de Regionale Hogeschool voor Bestuurskunde, het civiele interim-bestuur, de dialoog en de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, de programma's voor onderwijs en jeugdzaken (Tempus, Erasmus Mundus en Jeugd in Actie), de internationale financiële instellingen en douane en belastingen.

2.1.4.2. Afdeling II

De afdeling Grensoverschrijdende samenwerking is gericht op de versterking van grensoverschrijdende samenwerking via gemeenschappelijke lokale en regionale initiatieven, waarbij externe bijstand en doelstellingen van economische en sociale cohesie worden gecombineerd. Meer bepaald is de samenwerking gericht op de bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de grensgebieden, de aanpak van gezamenlijke uitdagingen op gebieden als het milieu, het natuurlijk en cultureel erfgoed, de volksgezondheid en de bestrijding van georganiseerde misdaad, efficiënte en veilige grenzen en de bevordering van gemeenschappelijke kleinschalige maatregelen met lokale betrokkenen uit de grensgebieden. Grensoverschrijdende samenwerking bevordert verzoening en goede betrekkingen met de buurlanden en vergemakkelijkt bovendien de integratie van de begunstigde landen in de EU. Dit is met name relevant voor deze regio, die een recente geschiedenis van conflict kent.

IPA-afdeling II voor grensoverschrijdende samenwerking omvat twee takken: grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten en grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten en de aangrenzende lidstaten. Daarnaast kan IA-afdeling II financiële ondersteuning bieden voor de deelname van (potentiële) kandidaat-lidstaten aan de transnationale samenwerkingsprogramma's van de structuurfondsen (die gefinancierd worden door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in de context van de doelstelling inzake Europese territoriale samenwerking) en aan de zeebekkenprogramma's van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI).

De steun voor grensoverschrijdende samenwerking van afdeling II wordt verstrekt door middel van meerjarenprogramma's die door de deelnemende landen gezamenlijk worden

opgesteld. De IPA-steun wordt verleend krachtens jaarlijkse financieringsbesluiten, met uitzondering van programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten die in het kader van de geïntegreerde aanpak worden uitgevoerd; voor dergelijke programma's wordt de gehele EU-bijdrage vastgesteld bij meerjarige financieringsbesluiten voor een periode van drie jaar. Voor de deelname aan de transnationale programma's van het EFRO en de zeebekkenprogramma's van het ENPI wordt de IPA-steun verleend krachtens jaarlijkse financieringsbesluiten voor ieder land afzonderlijk. De definitieve kredieten per land voor IPA-afdeling II in 2007 zijn in punt 2.1.1 vermeld.

IPA-afdeling II verleent steun voor de deelname van **Albanië** aan twee bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met aangrenzende (potentiële) kandidaat-lidstaten: Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Wat de grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten betreft, financiert IPA-afdeling II een bilateraal programma Albanië–Griekenland alsook deelname van Albanië aan het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee, waaraan wordt deelgenomen door landen aan de Adriatische Zee, namelijk Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Montenegro en Servië en de lidstaten Griekenland, Italië en Slovenië. IPA-afdeling II financiert daarenboven een unilateraal programma voor de ontwikkeling van de aan Kosovo grenzende regio Kukës in Albanië, alsook de deelname van Albanië aan het transnationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO.

Wat **Bosnië en Herzegovina** betreft, verleent IPA-afdeling II steun voor de deelname van het land aan drie bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met Kroatië, Montenegro en Servië. Wat de grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten betreft, wordt de deelname van Bosnië en Herzegovina aan het programma voor de Adriatische Zee gefinancierd. Tot slot financiert IPA-afdeling II de deelname van Bosnië en Herzegovina aan het transnationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO.

IPA-afdeling II verleent steun voor de deelname van **Kroatië** aan drie bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met aangrenzende potentiële kandidaat-lidstaten: Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië. Kroatië neemt ook deel aan drie programma's voor grensoverschrijdende samenwerking van het IPA met aangrenzende lidstaten: twee bilaterale programma's met Slovenië en Hongarije en het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. Tot slot financiert IPA-afdeling II de deelname van Kroatië aan twee transnationale programma's van het EFRO, namelijk dat voor Zuidoost-Europa en dat voor het Middellandse Zeegebied.

Met de steun van IPA-afdeling II neemt de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** in 2007 deel aan een bilateraal programma met Albanië en twee bilaterale programma's met de aangrenzende lidstaten Bulgarije en Griekenland. IPA-afdeling II verstrekt ook financiering voor de deelname aan het transnationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO in het kader van de Europese territoriale samenwerking.

IPA-afdeling II financiert de deelname van **Montenegro** aan vier bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met de (potentiële) kandidaat-lidstaten Kroatië, Servië, Bosnië en Herzegovina en Albanië, alsook de deelname aan het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. IPA-afdeling II financiert de deelname van Montenegro aan twee transnationale programma's van het EFRO, namelijk dat voor Zuidoost-Europa en dat voor het Middellandse Zeegebied.

Servië neemt deel aan drie programma's voor grensoverschrijdende samenwerking: drie bilaterale programma's met Montenegro, Kroatië en Bosnië en Herzegovina, drie bilaterale programma's met de aangrenzende lidstaten Hongarije, Roemenië en Bulgarije en het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. IPA-afdeling II verstrekt ook financiering voor de deelname van Servië aan het transnationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO in het kader van de Europese territoriale samenwerking.

In 2007 heeft IPA-afdeling II steun verleend aan het grensoverschrijdende programma tussen **Turkije** en Bulgarije. Daarnaast zijn via IPA-afdeling II middelen toegewezen voor de deelname van Turkije in 2007 aan het zeebekkenprogramma van het ENPI.

2.1.4.3. Afdelingen III, IV en V

De programmering voor de afdelingen III en IV gebeurde door middel van meerjarenprogramma's, die in eerste instantie voor drie jaar zijn opgesteld, maar die kunnen worden verlengd. Op basis van de strategische coherentiekaders werken de begunstigde kandidaat-lidstaten, in overleg met alle belanghebbenden, per afdeling (afdeling III) of per thema (afdeling IV) operationele meerjarenprogramma's uit. Deze programma's worden na raadpleging van het relevante comité van de lidstaten voorgelegd aan de Commissie, die de programma's formeel goedkeurt. De comités zijn voor afdeling III het Coördinatiecomité voor de Fondsen (Cocof) en voor afdeling IV het Cocof en het Comité van het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Afdeling III bestrijkt drie afzonderlijke steungebieden: vervoer en milieu (in de lidstaten wordt hier steun verleend door bijdragen van het Cohesiefonds) en regionaal concurrentievermogen (valt ten dele onder de doelstelling Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling). Afdeling III wordt derhalve uitgevoerd door middel van afzonderlijke programma's voor elk van deze thema's (in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië in de periode 2007–2009 slechts één programma voor milieu en vervoer). Dit betekent dus per land drie afzonderlijke onderhandelings- en goedkeuringsprocessen, met de nodige gevolgen voor de overdracht van gedecentraliseerd beheer (zie hierna).

Net als de structuurfondsen bieden de meerjarenprogramma's van de afdelingen III en IV een stabiel financieel kader voor drie jaar. Dit is van fundamenteel belang voor de uitvoering van investeringsstrategieën voor de middellange termijn op het gebied van vervoer, milieu, regionaal concurrentievermogen en ontwikkeling van het menselijk potentieel. Net als bij de structuurfondsen gaat dit financiële kader voor de langere termijn gepaard met strikt financieel beheer, teneinde te zorgen voor een volledige absorptie van de middelen, die anders verloren zouden kunnen gaan door de in het Financieel Reglement opgenomen regel dat middelen ambtshalve worden doorgehaald (jaar n+3). Overeenkomstig de MIPD's zijn de volgende middelen ter beschikking gesteld voor programmering via meerjarenprogramma's voor de afdelingen III, IV en V:

Afdeling/ jaar	Kroatië				Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië				Turkije			
	2007	2008	2009	Total	2007	2008	2009	Total	2007	2008	2009	Totaal
Afdeling III	45,1	47,6	49,7	142,4	7,4	12,3	20,8	40,5	167,5	173,8	182,7	524,0

Afdeling IV	11,4	12,7	14,2	38,3	3,2	6,0	7,1	16,3	50,2	52,9	55,6	158,7
Afdeling V	25,5	25,6	25,8	76,9	2,1	6,7	10,2	19,0	20,7	53,0	85,5	159,2

In 2007 zijn in het kader van *afdeling III* voor **Kroatië** drie operationele meerjarenprogramma's (2007–2009) goedgekeurd na gunstig advies van het Cocof (oktober 2007). Deze programma's hebben betrekking op investeringen die samenhangen met het acquis op het gebied van milieubescherming (afvalwater, drinkwater en afvalbeheer) en duurzaam vervoer (spoorvervoer en binnenvaart). Naast deze inspanningen op het gebied van de basisinfrastructuur richt de steun zich op modernisering en herstructurering van de productiecapaciteit van achtergebleven regio's, met name door dienstverlening aan het bedrijfsleven, vooral het midden- en kleinbedrijf.

Het operationele meerjarenprogramma voor Kroatië in het kader van *afdeling IV* is op 7 december 2007 goedgekeurd. Het omvat vier zwaartepunten: verbetering van de toegang tot werkgelegenheid en duurzame integratie in de arbeidsmarkt, versterking van de sociale integratie van kansarmen, investeren in menselijk kapitaal, en technische bijstand.

Het meerjarenprogramma voor Kroatië op het gebied van plattelandsontwikkeling voor de periode 2007–2013 is in 2007 opgesteld, maar niet meer in dat jaar goedgekeurd (dat gebeurde bij besluit van de Commissie op 25 februari 2008). Het omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de milieumaatregelen in de landbouw en de strategieën voor lokale plattelandsontwikkeling, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

Het operationele programma voor de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** op het gebied van regionale ontwikkeling in het kader van *afdeling III* is door de Commissie op 29 november 2007 goedgekeurd. De algemene doelstelling ervan is het ondersteunen van de duurzame ontwikkeling van het land door verbetering van de vervoers- en milieu-infrastructuur. De steun voor de vervoerssector is gericht op voortzetting van de ontwikkeling van het kernnetwerk voor regionaal vervoer in Zuidoost-Europa. In het kader van de steun voor de milieusector worden de investeringen geconcentreerd op de behandeling van afvalwater en het beheer van vaste afvalstoffen, daar waar de impact op de bevolking en het natuurlijk milieu het grootst is.

Het operationele programma voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië op het gebied van ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen in het kader van *afdeling IV* is door de Commissie in december 2007 goedgekeurd. Het omvat drie zwaartepunten: werkgelegenheid – meer mensen werk bezorgen en aan het werk houden, onderwijs en opleiding – investeren in menselijk kapitaal door beter onderwijs en betere vaardigheden, en sociale integratie – bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt.

Het meerjarenprogramma voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië op het gebied van plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 is in 2007 opgesteld, maar niet meer in dat jaar goedgekeurd (dat gebeurde bij Besluit C(2008)677 van de Commissie van 25 februari 2008). Het omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van milieumaatregelen in de landbouw en strategieën voor lokale plattelandsontwikkeling, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

De operationele programma's voor **Turkije** in het kader van *afdeling III* zijn goedgekeurd bij besluit van de Commissie op 29 november 2007 (de operationele programma's regionaal concurrentievermogen en milieu) en 7 december 2007 (operationeel programma vervoer). Het algemene doel van het vervoersprogramma is versterking van het concurrentievermogen van Turkije door ondersteuning van investeringen in de sector vervoersinfrastructuur. Het toepassingsgebied voor Turkije omvat in dit verband vervoersinfrastructuur, met inbegrip van met name de koppeling, interoperabiliteit en intermodaliteit van de nationale netwerken onderling en met de trans-Europese netwerken. Het doel van het milieuprogramma is versterking van het concurrentievermogen van Turkije door ondersteuning van investeringen in de sector milieu-infrastructuur, met name watervoorziening, riolering en afvalwaterbehandeling en geïntegreerd afvalbeheer. Het algemene doel van het programma inzake regionaal concurrentievermogen is versterking van het concurrentievermogen van de armste regio's van Turkije door ondersteuning van het bedrijfsleven. Dit doel kan worden bereikt door het realiseren van vier specifieke doelstellingen: verbetering van de fysieke en financiële infrastructuur, vergroting van het aantal bedrijven, vergroting van het vermogen van de productieve sector om werkgelegenheid te scheppen en verbetering van de toegevoegde waarde van het productieapparaat.

Het operationele meerjarenprogramma voor Turkije in het kader van *afdeling IV* (ontwikkeling van het menselijk potentieel) is goedgekeurd bij besluit van de Commissie op 7 december 2007. Het omvat vier zwaartepunten: werkgelegenheid, onderwijs, aanpassingsvermogen door bevordering van een leven lang leren, en sociale integratie.

Het meerjarenprogramma van Turkije voor plattelandsontwikkeling 2007–2013 in het kader van *afdeling V* is in 2007 door Turkije opgesteld. Het is op 25 februari 2008 goedgekeurd bij Besluit C(2008)691 van de Commissie. Het omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de milieumaatregelen in de landbouw en de Leader-aanpak, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

2.2. Uitvoeringsprocedures en -structuren

Het kernpunt van het IPA is de overdracht van kennis en ervaring naar de begunstigde landen door versterking van de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van deze landen voor de uitvoering van de bijstand. Anderzijds zijn de IPA-afdelingen III en IV bedoeld om de kandidaat-lidstaten erop voor te bereiden dat zij vanaf de toetreding het cohesiebeleid van de Gemeenschap en de instrumenten daarvoor moeten uitvoeren en beheren. Die afdelingen dragen met het oog daarop bij aan het opzetten van structuren en systemen voor het beheer en de absorptie van de structuurfondsen. De uitvoering geschiedt door middel van gedeeld beheer, zodat de kandidaat-lidstaten praktijkervaring kunnen opdoen. De voordelen van deze afdelingen moeten daarom worden beoordeeld op de lange termijn, ook na afloop van de huidige IPA-programma's.

De verwachting is dan ook dat gedecentraliseerd beheer (dat wil zeggen dat de nationale autoriteiten van de begunstigde landen de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen voor programmering en implementatie) gedurende de looptijd van het instrument voor het beheer van het IPA de norm zal worden. De snelle verwezenlijking van deze doelstelling is afhankelijk van de bestuurlijke capaciteit van de afzonderlijke begunstigde landen en van hun vermogen om passende beheer- en controlesystemen op te zetten. Dit betekent dat elk land moet beschikken over specifieke strategieën, actieplannen en tijdschema's voor de

verwezenlijking van de decentralisatie, terwijl de nationale autoriteiten tegelijkertijd voldoende capaciteit moeten hebben voor de daardoor toegenomen verantwoordelijkheden.

De jaarprogramma's voor 2007 voor de **potentiële kandidaat-lidstaten** in het kader van de afdelingen I en II (met uitzondering van de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten, die in gedeeld beheer worden uitgevoerd) worden grotendeels op gecentraliseerde basis uitgevoerd, waarbij het duidelijk de bedoeling is de landen te helpen geleidelijk meer taken op zich te nemen en zo stapsgewijs over te gaan op gedecentraliseerd beheer. Dit betekent dat de programma's voornamelijk worden uitgevoerd ofwel door de delegatie van de Commissie (gecentraliseerd gedeconcentreerd beheer), ofwel door de centrale diensten van de Commissie (voornamelijk programma's met meerdere begunstigden en horizontale programma's).

De potentiële kandidaat-lidstaten verkeren in diverse stadia van de voorbereidingen op de overdracht van de beheersbevoegdheden. Sommige landen zijn al begonnen de nodige beheersstructuren op te zetten en hebben een routekaart opgesteld voor de invoering van gedecentraliseerd beheer. Albanië heeft in december een besluit goedgekeurd tot instelling van structuren en tot vaststelling van de taakverdeling voor gedecentraliseerd beheer. Montenegro heeft een routekaart voor gedecentraliseerd beheer opgezet en verwacht over drie jaar geaccrediteerd te zijn. Servië heeft een strategie voor gedecentraliseerd beheer opgezet en is voornemens in de loop van 2008 plannen uit te werken voor de capaciteitsopbouw van de instellingen voor gedecentraliseerd beheer.

Voor de **kandidaat-lidstaten** is gedecentraliseerd beheer de norm, aanvankelijk met controle vooraf door de Commissie, maar er wordt gestreefd naar gedecentraliseerd beheer zonder controle vooraf. In 2007 hebben Kroatië en Turkije voorbereidingen getroffen om te kunnen overschakelen van de DIS-accreditatie op grond van de eerdere pretoetredingsinstrumenten naar IPA-accreditatie en overdracht van de bevoegdheden voor gedecentraliseerd beheer. Ook de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië heeft zich in 2007 voorbereid op de accreditatie voor gedecentraliseerd beheer in het kader van het IPA.

De IPA-accreditatie voor gedecentraliseerd beheer moet afzonderlijk worden verkregen voor iedere afdeling, en bij afdeling III voor ieder programma. De termijn voor het bereiken van deze doelstelling hangt af van de IPA-afdeling en van de capaciteit van het begunstigde land. Kroatië en Turkije zullen naar verwachting vóór eind 2008 (Kroatië) en begin 2009 (Turkije) hun IPA-accreditatie voor gedecentraliseerd beheer krijgen. Voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië kan dit doel in de eerste helft van 2009 worden bereikt. Gegeven echter het feit dat de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië geen DIS-accreditatie had voor de instrumenten die aan het IPA voorafgingen, kunnen de afdelingen I en II in de beginfase gecentraliseerd worden uitgevoerd, totdat de bevoegde nationale autoriteiten de nodige IPA-accreditaties hebben. Voor de uitvoering van de afdelingen III, IV en V is voorafgaande accreditatie echter een voorwaarde. Er zij opgemerkt dat de bijstand in het kader van afdeling V uitsluitend kan worden uitgevoerd door middel van gedecentraliseerd beheer zonder controle vooraf.

Voor alle kandidaat-lidstaten is de doelstelling op middellange termijn volledig gedecentraliseerd beheer, wat wil zeggen dat de Commissie uitsluitend controles achteraf uitvoert.

De programma's met meerdere begunstigden worden uitgevoerd in gecentraliseerd en gezamenlijk beheer. Gecentraliseerd beheer houdt in de meeste gevallen in dat de

programma's worden beheerd door de centrale diensten van de Commissie. Gezamenlijk beheer vormt een aanvulling op centraal beheer, waarbij de Commissie de middelen samen met een internationale organisatie beheert.

3. TOEZICHT EN RESULTATEN

3.1. Toezicht

Het algemene doel van toezicht is het vergroten van de relevantie, doeltreffendheid, efficiency, impact en duurzaamheid van de steun aan de landen van de westelijke Balkan en Turkije. Door het toezicht kan de Commissie beschikken over regelmatige analytische beoordelingen van de uitvoering van projecten en programma's.

Bij **gedecentraliseerd** beheer zet het begunstigde land een IPA-comité van toezicht op, dat toeziet op samenhang en coördinatie bij de uitvoering van de IPA-afdelingen. Het IPA-comité van toezicht vergewist zich van de algemene doeltreffendheid, kwaliteit en samenhang van de uitvoering van alle programma's en activiteiten, waarbij het let op de verwezenlijking van de doelstellingen die in de financieringsovereenkomsten en de indicatieve meerjarenplannen zijn vastgelegd. Tot de leden van het IPA-comité van toezicht behoren vertegenwoordigers van de Commissie, de nationale IPA-coördinator, de nationale ordonnateur, vertegenwoordigers van de operationele structuren van de programma's en de strategische coördinator voor de afdelingen III en IV. Het komt ten minste eenmaal per jaar bijeen.

Het IPA-comité van toezicht wordt bijgestaan door de sectorale comités van toezicht die voor iedere IPA-afdeling en ieder IPA-programma zijn ingesteld. De sectorale comités van toezicht zien toe op de algemene doeltreffendheid en kwaliteit van de uitvoering van de betrokken programma's en brengen verslag uit aan het IPA-comité. Zij verstrekken het IPA-comité met name informatie over de vooruitgang bij de uitvoering van de programma's, met inbegrip van de bereikte resultaten, financiële uitvoeringsindicatoren en andere factoren, met als doel de tenuitvoerlegging van de programma's te verbeteren.

De comités van toezicht zijn in 2007 niet formeel bijeengekomen, omdat de eerste IPA-programma's pas eind 2007 werden vastgesteld en de uitvoering nog niet was begonnen. Sectorale comités van toezicht voor elk van de programma's van de afdelingen I, III, IV en V zijn echter in november en december 2007 als "schaduwcomités" bijeengekomen in afwachting van de ondertekening van de betrokken kaderovereenkomsten en financieringsbijeenvakkomsten. In het voorjaar van 2008 zullen naar verwachting in Kroatië, Turkije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië sectorale en IPA-comités van toezicht formeel worden ingesteld.

Ten aanzien van **gecentraliseerd beheer en gezamenlijk beheer** is in de uitvoeringsverordening voor het IPA bepaald dat de Commissie elke maatregel kan nemen die zij met het oog op het toezicht op de betrokken programma's nodig acht. In 2007 heeft geen toezicht op IPA-projecten plaatsgevonden, omdat de IPA-programma's voor 2007 over het algemeen pas eind 2007 zijn vastgesteld, en de daadwerkelijke uitvoering pas in 2008 is gestart.

3.2. Evaluatieresultaten

De evaluaties hebben tot doel de kwaliteit, doeltreffendheid en samenhang van de steunverlening uit de middelen van de Gemeenschap en de uitvoering van de programma's te

verbeteren. Indicatieve meerjarenplannen worden door de Commissie regelmatig vooraf geëvalueerd.

Voor alle programma's worden evaluaties vooraf, tussentijds en waar nodig achteraf uitgevoerd overeenkomstig de specifieke bepalingen voor elke afdeling van het IPA in Verordening (EG, Euratom) nr. 718/2007 van de Commissie. In de loop van de uitvoeringsperiode van een programma wordt ten minste één *tussentijdse evaluatie* verricht, en wel wanneer het toezicht op het programma uitwijst dat er een aanzienlijke afwijking van de oorspronkelijk gestelde doelen is opgetreden. Evaluaties achteraf van de uitvoering van de steun behoren tot de verantwoordelijkheid van de Commissie. Evaluaties achteraf moeten aanwijsbare resultaten specifiek voor bepaalde IPA-afdelingen omvatten. Bij gezamenlijk beheer kan de evaluatie achteraf samen met andere donoren worden uitgevoerd.

Overeenkomstig de richtsnoeren en vereisten van de structuurfondsen werden de operationele meerjarenprogramma's in het kader van de afdelingen III en IV in 2007 vooraf geëvalueerd. Deze evaluaties waren een integrerend onderdeel van het proces van goedkeuring van de programma's. Ook alle goedgekeurde operationele programma's in het kader van afdeling V werden vooraf geëvalueerd.

In 2007 werden geen andere tussentijdse evaluaties of evaluaties achteraf uitgevoerd, omdat de eerste IPA-programma's pas eind 2007 werden vastgesteld en de daadwerkelijke uitvoering pas in 2008 van start ging.

4. DONORCOÖRDINATIE MET LIDSTATEN EN BILATERALE DONOREN

Voordat de Commissie de meerjarenprogramma's in het kader van de afdelingen III en IV goedkeurde, organiseerde zij in elke kandidaat-lidstaat bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de lidstaten en de internationale financiële instellingen om de strategieën en de prioriteiten van de programma's te presenteren en de mening van de andere donoren te peilen. Deze bijeenkomsten waren vooral van belang wanneer programma's of maatregelen die door de lidstaten en de internationale financiële instellingen worden gefinancierd en programma's of maatregelen die door het IPA worden gefinancierd, elkaar aanvullen of wanneer cofinanciering vereist is om bepaalde projecten uit te voeren.

Op 13 december 2007 werd een coördinatiebijeenkomst georganiseerd met donoren uit de EU en van buiten de EU, waaraan de internationale financiële instellingen als waarnemers deelnamen. Het doel was informatie uit te wisselen over de prioriteiten en activiteiten van donoren die in de begunstigde landen van het IPA actief zijn, en complementaire maatregelen en synergieën tot stand te brengen. Dit was een van de onderdelen van het IPA-voorschrift dat de coördinatie tussen donoren moet worden versterkt. Het gemeenschappelijke doel is doelmatiger en efficiënter steunverlening aan de (potentiële) kandidaat-lidstaten door sterkere complementariteit en vermindering van overlappingsen.

De voornaamste conclusies van de coördinatiebijeenkomst waren:

- betere donorcoördinatie is een van de prioriteiten van de donorgemeenschap. Tijdens de bijeenkomst is vooral gebleken dat de coördinatie tussen de Commissie, de lidstaten en donoren van buiten de EU, wil deze effectief zijn, van twee kanten moet komen en dat de betrokkenen elkaars programma's en prioriteiten moeten bespreken;

- wat de coördinatie onder de donoren betreft, is zowel in de begunstigde landen als op Europees niveau aanzienlijke vooruitgang geboekt. Uit de feedback die op de bijeenkomst is gegeven, blijkt vooral dat het in 2007 ingestelde overlegproces in IPA-verband (met name op plaatselijk niveau in de begunstigde landen) steeds beter functioneert;
- voor een maximale impact van de hulp moet de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de begunstigde landen liggen. Donorcoördinatie is uiteindelijk een opgave voor de autoriteiten van de begunstigde landen, hoewel de donorgemeenschap in dit verband richtsnoeren en bijstand moet verstrekken. Het vermogen van de begunstigde landen om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, moet daartoe worden versterkt.

5. COÖRDINATIE MET DE EIB EN DE INTERNATIONALE FINANCIËLE INSTELLINGEN

Mede dankzij de internationale financiële instellingen hebben de (potentiële) kandidaat-lidstaten goede toegang tot financiering, waardoor zij een begin hebben kunnen maken met de noodzakelijke investeringen. De begunstigde landen hebben daarbij de verplichting gekregen een verstandig fiscaal en monetair beleid te voeren, teneinde de economische groei op peil te houden. De situatie is daardoor momenteel zodanig dat de investeringsbehoeften nog steeds groot zijn, terwijl de mogelijkheden van de begunstigde landen om nog meer buitenlandse schulden aan te gaan, hun maximum bereiken. Niet-terugvorderbare subsidies van zowel de EU als andere donoren, waaronder de lidstaten, zijn in combinatie met leningen van de internationale financiële instellingen een cruciale factor geworden voor de ontwikkeling van de particuliere sector, investeringen in energie-efficiëntie en herstel en modernisering van infrastructuur, zonder de begunstigten met excessieve schulden op te zadelen.

De Commissie wil nauwer samenwerken met de EIB, de EBRD, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa en andere internationale financiële instellingen die modernisering en ontwikkeling in de westelijke Balkanlanden steunen. Voor januari 2008 was de tweede vergadering gepland van de adviesgroep van de internationale financiële instellingen, die in samenhang met de uitvoering van het memorandum van overeenstemming met de instellingen medio 2006 is ingesteld. Er werden bijeenkomsten gehouden van de technische werkgroepen voor vervoer en energie (september 2007) en milieu (oktober 2007). De eerste vergadering voor de sociale sector kon niet meer in 2007 worden gehouden, maar vond plaats in januari 2008. Op 10 en 11 december 2007 werd een IFI-coördinatiebijeenkomst gehouden, waaraan werd deelgenomen door alle grote internationale financiële instellingen, de geografische teams van DG Uitbreiding en de delegaties, alsmede de andere betrokken DG's.

De Commissie, de EIB, de EBRD en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa hebben afgesproken met andere internationale financiële instellingen en donoren tegen 2010 een investeringskader voor de westelijke Balkan op te zetten voor harmonisatie en samenwerking bij investeringen in de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio.

In 2007 is ook veel gedaan om een strategie voor coördinatie met de internationale financiële instellingen uit te werken. Met name zijn drie prioriteitsgebieden afgesproken: kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, energie-efficiëntie en infrastructuur. Voor elk van deze onderdelen wordt hieronder aangegeven waarom is gekozen voor samenwerking met de internationale financiële instellingen en voor een regionale aanpak in de komende jaren.

- *Onderdeel I: ontwikkeling van de particuliere sector.* In het verleden werd aan de aanbodzijde de EU-steun ter bevordering van de toegang tot financiering voor kleine en microbedrijven in de regio verstrekt via een groot aantal afzonderlijke overeenkomsten met diverse internationale financiële instellingen. In 2005 kwam een regionaal meerdonoreninitiatief tot stand, het Europees Fonds voor Zuidoost-Europa (EFSE). Hierdoor werden de talloze microkredietovereenkomsten in de regio samengebracht in één instrument, wat in vergelijking met de eerdere situatie tot grotere duurzaamheid en efficiëntiewinst voor het beheer heeft geleid. Het opvallendste kenmerk van het EFSE is dat, dankzij de dekking van het risico door de bijdrage van de EU en de lidstaten, particulier kapitaal wordt aangetrokken voor investeringen in microkredieten. Het EFSE functioneert tot dusver met succes.

- *Onderdeel II: energie-efficiëntie.* Dit onderdeel is gericht op het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie in het midden- en kleinbedrijf en de overheidssector. Daartoe wordt gebruik gemaakt van door de nationale programma's gesteunde maatregelen voor i) publieksvoorlichting over energie-efficiëntie en mogelijkheden voor energiebesparing; ii) uitvoering van wetgeving die samenhangt met de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen³ en de richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten⁴ (met inbegrip van hernieuwbare energie). Door het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie wordt bovendien voldaan aan de aanbeveling van het groenboek van de Europese Commissie inzake energie-efficiëntie⁵, waarin de internationale financiële instellingen worden aangemoedigd langlopende financiering te verstrekken voor investeringen in energie-efficiëntie.

- *Onderdeel III: stimulering van investeringen in infrastructuur.* Adequate infrastructuurnetwerken en diensten in de sectoren transport, energie en milieu en de sociale sectoren zijn essentieel voor duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit in de regio. Enkele van de belangrijkste hinderpalen voor verbetering van de infrastructuur zijn een tekort aan financiële middelen en een gebrek aan ervaring bij de begunstigden met het opzetten van projecten die aan de eisen van de internationale financiële instellingen voldoen. Voldoende investeringen in infrastructuur zijn noodzakelijk voor veel onontbeerlijke diensten, zoals watervoorziening en sanitaire voorzieningen, verwarming, energievoorziening, vervoer, gezondheidszorg en onderwijs, die de levensomstandigheden van de bevolking verbeteren. Voor al deze zaken is toegang tot financiering essentieel. De uitvoering van dit onderdeel omvat derhalve het opzetten van een multisectorale faciliteit voor infrastructuurprojecten met meerdere begunstigden, die de begunstigde instellingen op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau steun biedt voor de uitwerking en uitvoering van projecten voor investering in infrastructuur, die door de internationale financiële instellingen en andere donoren worden gefinancierd. Deze faciliteit bevordert de samenwerking en de coördinatie met de internationale financiële instellingen, helpt schaalvoordelen te realiseren bij het inzetten van de technische expertise die noodzakelijk is voor het opzetten en ondersteunen van

³ Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002.

⁴ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten.

⁵ Meer doen met minder: groenboek inzake energie-efficiëntie. COM(2005) 265 definitief van 22 juni 2005.

investeringsprojecten voor infrastructuur, faciliteert netwerken en de uitwisseling van knowhow tussen de begunstigden en bemiddelt bij leningen van de internationale financiële instellingen ter aanvulling van nationale IPA-subsidies. De bevordering van investeringen in infrastructuur moet in dit verband worden gecoördineerd en op samenhangende wijze worden ontwikkeld om rekening te houden met de subregionale context (d.w.z. de buurlanden, met name de landen die onder het nabuurschapsbeleid vallen).