

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 11/2001

over het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2001/C 329/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
SAMENVATTING		3
INLEIDING	1-6	4
Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking in vogelvlucht	1-5	4
Controle van de Rekenkamer	6	5
RELEVANTE VOORSCHRIFTEN EN COÖRDINATIE MET ANDERE INSTRUMENTEN	7-16	5
Relevante voorschriften	7-9	5
Gebrek aan financiering uit het Phare-programma	10-14	6
Coördinatie met Interreg	15-16	7
BUDGETTERING EN PROGRAMMERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS	17-25	7
Totaalbedrag van het budget	17-21	7
Vertragingen bij de toewijzing van middelen aan kleine projecten	22	8
Capaciteit van regionale en lokale autoriteiten om projecten te beheren	23-25	8
UITVOERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS	26-35	8
Financiële uitvoering	26-29	8
Contracten voor werken	30-32	9
Inschrijfprocedures voor contracten voor werken	30	9
Vrijstelling van BTW en douanerechten	31	9
Rol van de autoriteiten in begunstigde landen	32	9
Contracten voor leveringen	33	9
Faciliteit kleine projecten	34-35	10
EFFECT VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS	36-53	10
Grensovergangen	36-42	10
Grensbeheer	43	11

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Milieu	44-49	11
Economische ontwikkeling	50-51	12
Kleine projecten	52-53	12
CONCLUSIES	54-57	12
Effect van het programma op de levensstandaard in de grensregio's	54	12
Grensoverschrijdend effect	55	12
Deelname van lokale en regionale autoriteiten aan het Tacis-programma voor GS	56	13
Algemene conclusie	57	13
AANBEVELINGEN	58-62	13
BIJLAGE 1 — Regio's die bijstand ontvangen uit het Tacis-programma voor GS		15
BIJLAGE 2 — Beknopt schema van de uitvoering van het Tacis-programma voor GS		16
BIJLAGE 3 — Tacis-GS, Interreg en Phare-GS: structuren voor de uitvoering		17
Antwoorden van de Commissie		18

SAMENVATTING

Overzicht

I. Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking (GS) werd in 1996 opgezet om het verschil in levensstandaard tussen de westelijke grensregio's van Wit-Rusland, Moldavië, Rusland en Oekraïne en die in de buurlanden te helpen reduceren. Er wordt mee gepoogd, de samenwerking tussen regionale autoriteiten aan weerszijden van de grens aan te moedigen en projecten met een grensoverschrijdend effect te ondersteunen. Het jaarbudget is klein (20-30 miljoen euro) maar het programma is politiek gezien belangrijk omdat de regio na de volgende toetredingen de nieuwe oostgrens van de Europese Unie zal vormen, en wegens het „Noordelijke Dimensie"-beleid van de Unie (zie de paragrafen 1 tot en met 5).

Relevante voorschriften en coördinatie met andere instrumenten

II. De regelgeving voor het programma is niet afgestemd op coördinatie met de programma's Phare en Interreg. Hoewel de programma's soortgelijke doelstellingen hebben, zijn samenwerkingsmechanismen die de Commissie reeds met succes had ontwikkeld voor het Phare-programma voor GS niet gebruikt voor het Tacis-programma voor GS. Afgezien van Polen was er slechts weinig financiering beschikbaar uit het Phare-programma voor gemeenschappelijke projecten met de Tacis-landen, daar er geen specifiek geschikt financieringsmechanisme was voor de financiering van de regio's van de Phare-landen die aan de nieuwe onafhankelijke staten (NOS) grenzen. Aldus werd het potentieel voor samenhang tussen de projecten aan weerszijden van de grens aanzienlijk beperkt (zie de paragrafen 7 tot en met 16).

Begroting en programmering van het Tacis-programma voor GS

III. Ondanks het politieke belang van het programma en het grote aantal projectvoorstellen dat oorspronkelijk werd ingediend, werd het budget ervan in 1999 en 2000 ingekrompen. Er waren ernstige vertragingen bij de programmering van de middelen voor de Faciliteit kleine projecten (FKP) en bij de ondersteuning van de regionale autoriteiten ter verhoging van hun beheerscapaciteit. Buiten de grensovergangssector werd er zelden infrastructuur gefinancierd, hoewel er veel vraag naar dat soort financiering bestond (zie de paragrafen 17 tot en met 25).

Uitvoering

IV. De uitvoering liep grote vertragingen op. Bij contracten voor werken bleek het moeilijk, zonder de budgetten voor de aanbesteding te overschrijden offertes te krijgen. Wegens de langdurige gunningsprocedures van de Commissie en vertragingen bij de inklaring in de begunstigde landen werd materieel soms geleverd na afloop van de geplande duur van de projecten. Een van de grootste problemen bij de projecten was het verkrijgen van BTW-vrijstelling. De uitvoeringsprocedures voor de FKP waren te sterk gecentraliseerd. De controle van een representatieve steekproef van betalingen voor het GS-programma heeft geen significante fouten met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid aan het licht gebracht (zie de paragrafen 26 tot en met 35).

Effect

V. Het programma voor grensovergangen liep grote vertragingen op, zodat het eind 2000 nog geen effect had gesorteerd. De meeste milieuprojecten hadden te lijden van een gebrek aan vervolginvesteringen uit Tacis of andere bronnen. Ondanks de doelstellingen van het programma op het gebied van economische ontwikkeling zijn er op dit terrein zeer weinig grote projecten gefinancierd. Door de bank genomen hadden de projecten die uit de FKP werden gefinancierd de beste kosten-batenverhouding (zie de paragrafen 36 tot en met 53).

Conclusies en aanbevelingen

VI. Hoewel het programma potentieel in belangrijke behoeften voorziet, heeft het tot dusver noch op de verhoging van de levensstandaard in de begunstigde regio's, noch op de grensoverschrijdende samenwerking veel effect gehad; er moeten meer inspanningen worden geleverd om de deelneming van lokale en regionale

autoriteiten te ondersteunen (zie de paragrafen 54 tot en met 57). Aanbevolen wordt het volgende (zie de paragrafen 58 tot en met 62):

- *De mechanismen voor de coördinatie van het Tacis-programma voor GS, het Interreg- en het Phare-programma moeten aanzienlijk worden versterkt.*
- *Verhoging van het budget van het Tacis-programma voor GS en aanvullende steunverlening voor grensregio's in de Phare-landen verdienen overweging. De klemtoon zou meer op infrastructuur en investeringssteun moeten komen te liggen.*
- *Het programma zou meer prioriteit moeten verlenen aan projecten die rechtstreeks bijdragen tot een verhoging van de levensstandaard van de bevolking in de voor steun in aanmerking komende regio's.*
- *Een groter gedeelte van de middelen zou moeten worden toegewezen aan de FKP en het beheer daarvan zou moeten worden gedecentraliseerd.*

INLEIDING

Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking in vogelvucht

1. Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking (GS) ging in 1996 van start op initiatief van het Europees Parlement en is gericht op regio's in Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië ⁽¹⁾ die aan de Europese Unie (Finland) en de Phare-landen ⁽²⁾ grenzen. Het programma komt ook tegemoet aan de oproep van de Europese Raad van Essen van 1994 tot intensievere grensoverschrijdende samenwerking in Midden- en Oost-Europa ter bevordering van regionale samenwerking en goed nabuurschap.

2. In de periode 1996-2000 werd voor het programma in totaal ongeveer 132,5 miljoen euro aan verplichtingen aangegaan, hetgeen overeenkomt met circa 5 % van het totale budget van Tacis ⁽³⁾. Volgens het belangrijkste beleidsdocument van de Commissie ⁽⁴⁾ heeft het programma ten doel:

- a) de economische en sociale ontwikkeling in de grensregio's te bevorderen door duurzame projecten te ondersteunen en zo het risico te verkleinen dat de stabiliteit in de regio wordt ondermijnd door het zeer grote verschil in levensstandaard aan weerszijden van de grens. Met name moet het programma de grensregio's bijstaan om specifieke ontwikkelingsproblemen op te lossen die het gevolg zijn van hun perifere ligging ten opzichte van de nationale economie;

- b) projecten te financieren die een grensoverschrijdend effect hebben en door de gemeenschappen aan beide zijden van de grens worden gesteund, daar een dergelijke samenwerking als essentieel voor een duurzame ontwikkeling wordt beschouwd;
- c) bij voorrang projecten te financieren die plaatselijk of regionaal aantoonbaar gesteund worden.

Deze doelstellingen komen overeen met die van het Phare-programma voor GS ⁽⁵⁾.

3. Het Tacis-programma voor GS had daarnaast ten doel, de Russische grensregio's extra middelen te verstrekken om gemeenschappelijke projecten met door Interreg gefinancierde projecten in Finland te bevorderen ⁽⁶⁾. Meer in het algemeen is het Tacis-programma voor GS het voornaamste financieel instrument waarover de Commissie beschikt om projecten in het kader van het zogeheten „Noordelijke Dimensie”-beleid van de Europese Unie te financieren. Dit initiatief, dat van start ging toen Finland en Zweden tot de Europese Unie toetraden, heeft ten doel, Noord-Europa te ontwikkelen via een meer coherente aanpak van de specifieke problemen en behoeften van de regio ⁽⁷⁾. Bovendien moet het programma helpen voorkomen dat de Russische enclave Kaliningrad geïsoleerd raakt.

⁽¹⁾ De subsidiabele regio's zijn in kaart gebracht in bijlage 1.

⁽²⁾ Met „Phare-landen” worden in dit verslag de landen bedoeld die bijstand ontvangen uit het programma Phare van de Europese Unie en die grenzen aan de vier landen waarop het Tacis-programma voor GS is gericht: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en de Slowaakse Republiek.

⁽³⁾ Het Tacis-programma voor GS wordt uit een afzonderlijk begrotingsonderdeel van het hoofdprogramma Tacis gefinancierd.

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, en aan het Comité van de Regio's inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Tacis-programma, COM(97) 239 def. van 27 mei 1997.

⁽⁵⁾ Artikel 3 en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1628/94 van de Commissie en artikel 3 en artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2760/98 van de Commissie.

⁽⁶⁾ Het programma Interreg werd in 1999 door de Commissie ingevoerd ter ondersteuning van grensregio's in lidstaten bij de aanpak van hun specifieke ontwikkelingsproblemen. Finland kwam bij zijn toetreding in aanmerking voor Interreg II en ontving in het kader van Interreg IIA (1995-1999) in totaal 34 miljoen euro voor de drie regio's die aan Rusland grenzen (Zuidoost-Finland: 9,6 miljoen euro; Karelië: 13,9 miljoen euro; Barentsz-regio: 10,5 miljoen euro).

⁽⁷⁾ Het „Noordelijke-Dimensie”-beleid is gericht op de volgende landen in de regio: Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, IJsland, Letland, Litouwen, Noorwegen, Polen, de Russische Federatie en Zweden.

4. Tegelijkertijd wordt het Tacis-programma voor GS gezien als een middel ter bevordering van het pretoetredingsproces in de Phare-landen, met name doordat het voorziet in extra financiële middelen in verband met de groeiende ongerustheid over de doeltreffendheid van de grenzen tussen de Phare- en de NOS-landen, die in de komende jaren deel zullen uitmaken van de oostgrens van de Europese Unie. Verder moet het bijdragen tot de ontwikkeling van grensoverschrijdende betrekkingen.

5. Het programma wordt voornamelijk uitgevoerd via drie soorten acties:

- a) projecten ter verbetering van de grensovergangen en grensinfrastructuur die door de Commissie en de nationale autoriteiten in de begunstigde landen gezamenlijk worden uitgekozen;
- b) zogeheten grote projecten, gewoonlijk goed voor bedragen tussen 1 en 3 miljoen euro. In Oekraïne, Wit-Rusland en Mol-

davië spelen ook de nationale autoriteiten vaak een hoofdrol in de ontwikkeling van deze projecten.

- c) kleine projecten die voor maximaal 200 000 euro uit Tacis worden gesubsidieerd, en die worden geselecteerd en voorbereid door de lokale en regionale autoriteiten. Van de begunstigde wordt een financiële bijdrage van ten minste 20 % verlangd.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de uitvoeringsprocedures van Tacis; in *bijlage 3* worden de bij het Tacis-programma voor GS, Interreg en het Phare-programma voor GS betrokken partijen opgesomd. In beginsel waren de prioritairere terreinen de grensovergangen, het milieu en de economische ontwikkeling. *Tabel 1* laat zien hoe de budgetten voor het Tacis-programma voor GS over de periode 1996-2000 waren verdeeld over de drie soorten actie en over de verschillende terreinen.

Tabel 1

Toewijzing van middelen voor Tacis-GS 1996-2000

(Mio EUR)

	Grensovergangen	Grote projecten	Kleine projecten	Totaal	%
Grensovergangen	62,9	—	0,1	63,0	48
Milieu	—	42,2	2,3	44,5	34
Economische ontwikkeling	—	4,8	4,4	9,2	7
Openbaar bestuur en sociale zaken	—	0,8	3,6	4,4	3
Overige	—	0,2	1,5	1,7	1
Niet toegewezen	—		9,7	9,7	7
Totaal	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Bron: Europese Rekenkamer.

Controle van de Rekenkamer

6. In de tweede helft van 2000 werd een controle van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking van Tacis verricht. Gecontroleerd werd, hoe goed het programma was beheerd, en wat voor effect het na vijf jaar looptijd had gehad. Voor de controle werden dossiers bestudeerd en gesprekken gevoerd op het hoofdkantoor van de Europese Commissie, werden er bijeenkomsten gehouden met de begunstigde autoriteiten en werden de projecten in de begunstigde landen geïnspecteerd. De controles ter plaatse hadden betrekking op 13 van de 15 projecten, ter waarde van meer dan 1 miljoen euro, en een steekproef van tien van de 46 uit de FKP gefinancierde projecten die werden of waren uitgevoerd. Om beter te kunnen inschatten in hoeverre het programma tot grensoverschrijdende samenwerking had geleid, werden er ook in vier buurlanden (Estland, Finland, Hongarije en Polen) bijeenkomsten gehouden.

RELEVANTE VOORSCHRIFTEN EN COÖRDINATIE MET ANDERE INSTRUMENTEN

Relevante voorschriften

7. Het Tacis-programma voor GS werd in de periode 1996-1999 opgezet op basis van Verordening (Euratom, EG) nr. 1279/96 van de Raad van 25 juni 1996 betreffende bijstand aan de nieuwe onafhankelijke staten en Mongolië bij de sanering van de economie ⁽¹⁾. De verordening had echter betrekking op het gehele Tacis-programma, en slechts een zeer klein gedeelte ervan was gericht

⁽¹⁾ PB L 165 van 4.7.1996, blz. 1.

op grensoverschrijdende samenwerking ⁽¹⁾. In tegenstelling hiermee legde de Commissie voor het Phare-programma voor GS een gedetailleerde regeling voor de programmering en uitvoering neer in een afzonderlijke verordening in 1994, het eerste jaar van het programma ⁽²⁾. De nieuwe verordening (2000-2006) betreffende bijstand aan de NOS bracht vrijwel geen wijzigingen in het Tacis-programma voor GS, behalve een nieuw indicatief meerjarenprogramma (artikel 3) en een verwijzing naar de noodzaak van coördinatie met het Phare-programma en de structuurfondsen (artikel 14) ⁽³⁾.

8. Een bijzonder frappant verschil tussen het Phare-programma voor GS en het Tacis-programma voor GS is, dat de Commissie voor laatstgenoemd programma, anders dan voor het Phare-programma voor GS, geen coördinatiemechanismen heeft opgezet ter bevordering van een dialoog en samenwerking tussen de NOS en de aangrenzende landen. In het kader van de Phare-GS-verordening werden gemeenschappelijke comité's voor programmering en toezicht opgericht, bestaande uit nationale en regionale vertegenwoordigers van het Phare-land en de aangrenzende lidstaat. Deze comité's slaagden erin, de grenslanden samen te brengen voor het selecteren, evalueren en aanbevelen van nieuwe projecten. De Commissie zelf had in deze comité's de status van waarnemer, maar was uiteindelijk bevoegd om te beslissen welke door de comité's aanbevolen projecten feitelijk zouden worden gefinancierd. De oprichting van de betrokken comité's voor het Tacis-programma voor GS zou eveneens bijgedragen kunnen hebben tot een betere grensoverschrijdende samenwerking, zowel bij specifieke projecten als bij de versterking van de bilaterale betrekkingen tussen de betrokken landen, ook op regionaal niveau.

9. Alweer anders dan bij het Phare-programma voor GS heeft de Commissie van de autoriteiten aan weerszijden van de grens ook geen ontwikkelingsanalyse en -strategie van de begunstigde grensregio's verlangd. Evenmin is in een door de landen aan weerszijden van de grens ondertekend jaarlijks memorandum van overeenstemming neergelegd welke projecten zouden worden gefinancierd. Bijgevolg is er geen procedure om te waarborgen dat informatie over te financieren Tacis-GS-projecten aan de buurlanden werd doorgegeven, ook al was dit een voorwaarde voor grensoverschrijdende samenwerking.

Gebrek aan financiering uit het Phare-programma

10. Een fundamenteel probleem bij het Tacis-programma voor GS was, dat er aan de Phare-zijde van de grens geen middelen ter beschikking werden gesteld voor de ontwikkeling van gemeen-

schappelijke of ten minste aanverwante projecten, behalve op het gebied van grensovergangen (met name in Polen). Aangezien de regionale autoriteiten in de betrokken Phare-grensregio's zelf in de regel maar over zeer beperkte budgetten beschikten, zou een Phare-financiering daarvoor zeer welkom zijn geweest. Het Phare-programma voor GS was oorspronkelijk echter uitsluitend gericht op de grenzen van de Phare-landen met de Europese Unie. In 1999 werden de subsidiabele grensregio's uitgebreid met de grenzen tussen de Phare-landen, maar ondanks het groeiende verschil in levensstandaard tussen de westelijke en oostelijke grensstreken in sommige Phare-landen (bijvoorbeeld Hongarije, Polen en de Slowaakse Republiek) waren de Phare-NOS-grensregio's nog steeds niet opgenomen in dat programma.

11. In principe had in combinatie met het Tacis-programma voor GS het Phare-programma Credo gehanteerd kunnen worden, dat in 1996 voornamelijk was opgezet ter financiering van grensoverschrijdende projecten in grensregio's tussen Phare-landen, maar waarvoor ook Phare-NOS-grensregio's in aanmerking kwamen. Oorspronkelijk zou gedurende de periode 1996-1999 102 miljoen euro door het programma ter beschikking worden gesteld, maar in werkelijkheid bleef het bij 11,7 miljoen euro waarvoor contracten werden gesloten. Slechts 1,4 miljoen euro daarvan kwam in de Phare-NOS-grensregio terecht, verdeeld over 23 projecten (die dus gemiddeld goed waren voor 60 000 euro elk), waarvan er geen rechtstreeks gerelateerd was aan Tacis-projecten voor GS.

12. In 1998 creëerde het Europees Parlement een nieuw begrotingsonderdeel voor de financiering van projecten in Noordwest-Rusland, de Baltische staten en Polen, getiteld „Bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied". Sinds 1999 bedraagt het budget ongeveer 10 miljoen euro per jaar, en dit bedrag is zowel van Tacis als van Phare afkomstig ⁽⁴⁾. Hiermee werd beoogd, flexibiliteit en een gemeenschappelijke aanpak te bevorderen bij Interreg, Phare en Tacis, maar wat Rusland betreft valt het programma grotendeels samen met het Tacis-programma voor GS.

13. Uit een meer principieel oogpunt vormt de opsplitsing van de steun voor de Tacis- en Phare-landen in het kader van twee verschillende verordeningen een grote en nodeloze hinderpaal voor doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking. Weliswaar bestaat er voor de hoofdprogramma's Tacis en Phare een duidelijke behoefte aan twee afzonderlijke verordeningen, om onderscheid te kunnen maken tussen landen van de voormalige Sovjetunie (Tacis-verordening) en de voormalige communistische landen van Midden- en Oost-Europa (Phare-verordening), maar grensoverschrijdende samenwerking heeft juist ten doel, het negatieve effect van dergelijke scheidingen te verminderen. Het zou dus beter zijn geweest, een nieuwe verordening met een eigen begrotingsonderdeel vast te stellen voor de aan elkaar grenzende regio's van de Tacis- en Phare-landen.

14. Ook de grotendeels geïmproviseerde en ontoereikende coördinatie tussen de Phare- en Tacis-diensten bij de Commissie stond een nauwere samenwerking in de weg.

⁽¹⁾ De verwijzingen naar het Tacis-programma voor GS hebben vrijwel uitsluitend betrekking op artikel 3, lid 10, en bijlage IV, paragraaf 1.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1628/94 van de Commissie van 4 juli 1994 betreffende de uitvoering van een programma voor grensoverschrijdende samenwerking tussen landen van Midden- en Oost-Europa en de lidstaten van de Gemeenschap in het kader van het Phare-programma (PB L 171 van 6.7.1994, blz. 14).

⁽³⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië (PB L 12 van 18.1.2000, blz. 1).

⁽⁴⁾ In 1998 werden aan dit begrotingsonderdeel geen financiële middelen toegewezen.

Coördinatie met Interreg

15. De Europese Unie heeft aan de Finse zijde van de grens met Rusland middelen ter beschikking gesteld via het Interreg-programma, maar om diverse redenen was het moeilijk, een band tussen Tacis-projecten voor GS en Interreg-projecten te creëren:

- a) het Finse Interreg-programma wordt grotendeels uitgevoerd via vrij kleinschalige projecten (met een EU-bijdrage die normaliter tussen 200 000 en 250 000 euro ligt). Bijgevolg is de FKP van Tacis voor GS, met zijn maximumbedrag van 250 000 euro, de aangewezen bron van de Tacis-bijdrage aan gemeenschappelijke projecten, maar slechts circa 15 % van de Tacis-GS-middelen is aan dit instrument besteed;
- b) de timing van de uitnodigingen tot het doen van voorstellen voor Interreg- en Tacis-projecten is niet geharmoniseerd, zodat gemeenschappelijke projecten moeilijk kunnen worden gepland;
- c) Interreg-middelen worden op een meerjarenbasis geprogrammeerd, terwijl de middelen voor Tacis voor GS jaarlijks worden toegewezen;
- d) de middelen voor Interreg en voor Tacis voor GS kunnen uitsluitend worden besteed op het grondgebied van het begunstigde land en niet aan de andere kant van de grens. Hierdoor wordt de mogelijkheid van gemeenschappelijke projecten aanzienlijk beperkt;
- e) de Interreg-projecten worden op regionaal niveau geselecteerd, door de begunstigde Finse regio's en doorgaans in overleg met de autoriteiten van de aangrenzende Russische regio's; bij Tacis-projecten voor GS worden de financieringsbesluiten daarentegen genomen door de centrale diensten van de Commissie ⁽¹⁾.

16. Tot 2000 stonden de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het Tacis-programma voor GS en de voor Interreg verantwoordelijke diensten van de Commissie in het directoraat-generaal Regionaal beleid niet permanent met elkaar in contact om de coördinatie van beide instrumenten te verbeteren. Tegen eind 2000 begonnen beide diensten samen te zoeken naar manieren waarop beide instrumenten op elkaar zouden kunnen worden afgestemd.

⁽¹⁾ Dit kan zo ver gaan dat de Russische regionale autoriteiten meer invloed hebben op de selectie van Interreg-projecten dan op die van Tacis-projecten voor GS.

BUDGETTERING EN PROGRAMMERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS**Totaalbedrag van het budget**

17. Het jaarbudget voor het Tacis-GS-programma werd in 1996 op 30 miljoen euro vastgelegd. Waarop dit bedrag gebaseerd is, kon niet worden achterhaald. Gedurende de eerste drie jaar van de looptijd werd het gehandhaafd, maar daarna werd het verlaagd tot 20, respectievelijk 22,5 miljoen euro in 1999 en 2000; dit hing samen met een algemene verlaging van het Tacis-budget, die plaatsvond ondanks het groeiende belang van kwesties als de totstandkoming van een nieuwe oostgrens van de Europese Unie, de ontwikkeling van het Noordelijke-Dimensie-beleid en de bijzondere positie van Kaliningrad.

18. Bij de toewijzing van het budget werd ook geen rekening gehouden met het grote aantal projectaanvragen dat gedurende de eerste twee jaar van het programma was binnengekomen. De Commissie heeft weliswaar geen nauwkeurige statistieken over het aantal aanvragen voor grote projecten, maar er bestaan algemene aanwijzingen dat het aantal projectaanvragen vanaf 1998 sterk is gedaald.

19. Voor deze daling gaven de begunstigde landen als reden op dat de lokale autoriteiten tot het inzicht waren gekomen dat er met de beperkte middelen die ter beschikking stonden van grote projecten, behalve die voor grensovergangen, (die onder de nationale autoriteiten vielen) weinig kans bestond, dat voor een groot project financiële steun zou worden verkregen, en investeren in de voorbereiding van een project dus niet gerechtvaardigd was. Gezien het krappe budget van het Tacis-programma voor GS is jaarlijks immers slechts financiering van één of hooguit twee projecten per land mogelijk. Omdat er zo weinig middelen ter beschikking stonden, werd er in 1999 en 2000 in Rusland geen enkele uitnodiging tot het doen van voorstellen voor grote projecten bekendgemaakt ⁽²⁾.

20. Over het aantal projectaanvragen bij de FKP bestaan er volledige statistieken, en daaruit blijkt dat de vraag naar financiering voor de periode 1996-1998 veel hoger lag dan de middelen die aan het programma waren toegewezen (zie tabel 2). De totale waarde van de projecten die het comité voor de selectie van projecten van de Commissie ter financiering had „aanbevolen” lag 68 % hoger dan de werkelijk beschikbare middelen.

⁽²⁾ Het gehele budget 2000 van de Commissie voor Rusland werd besteed aan de heropstarting van het afvalwaterzuiveringsstation van Sortlawa (4,5 miljoen euro). De verplichtingen voor dit project, dat oorspronkelijk zou worden gefinancierd uit de begroting 1996, waren geannuleerd wegens uitblijvende uitvoering (zie paragraaf 44).

Tabel 2

Aantal en waarde van FKP-projectvoorstellen

Begrotingsjaar	Ingediende projecten		Aanbevolen projecten		Goedgekeurde projecten	
	Aantal	Waarde (Mio EUR)	Aantal	Waarde ⁽¹⁾ (Mio EUR)	Aantal	Waarde (Mio EUR)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Totaal	345	55,0	128	19,3	72	11,5

⁽¹⁾ Schatting op basis van een gemiddelde projectomvang van 150 000 euro.
Bron: Europese Commissie.

21. Ondanks de schaarste van de beschikbare middelen zijn de lokale en regionale autoriteiten erop uit om projectvoorstellen in te dienen want ze hebben meer kans op financiering in het kader van de FKP dan voor grote projecten. Afgemeten naar de deelname door begunstigde autoriteiten, met name lokale en regionale autoriteiten, aan het programma, kan de FKP als een veel groter succes worden beschouwd dan het programmaonderdeel voor grote projecten.

Vertragingen bij de toewijzing van middelen aan kleine projecten

22. Aangezien de middelen voor de FKP op jaarbasis worden toegewezen, was te verwachten geweest dat er een regelmatige jaarcyclus voor de voorbereiding, indiening en goedkeuring van projecten tot stand zou zijn gekomen. Dit zou de taak van zowel de Commissie als de begunstigde autoriteiten hebben vergemakkelijkt. In feite heeft de FKP in het stadium van de programmering ernstige vertragingen opgelopen. Voor het begrotingsjaar 1996 werden de projecten pas in 1998 geselecteerd. Dit kwam gedeeltelijk doordat de procedures voor de uitvoering nog moesten worden opgezet, en de situatie verbeterde voor het begrotingsjaar 1997, maar voor het begrotingsjaar 1998 deden er zich zeer ernstige vertragingen voor, die te wijten waren aan de Commissie, met name aan de reorganisatie van haar diensten. Bijgevolg werden de projecten pas in oktober 2000 geselecteerd, en dit remde het tempo van het pas op dreef gekomen programma sterk af, en schaadde de reputatie ervan in de begunstigde landen. Oorzaak van de vertraging was, dat het nieuwe directoraat-generaal dat bij de Commissie verantwoordelijk was voor de gunning van contracten voor externe steun het selectieproces blokkeerde totdat er voor alle externe steunprogramma's standaardrichtlijnen betreffende dit soort subsidies zouden zijn vastgesteld.

Capaciteit van regionale en lokale autoriteiten om projecten te beheren

23. Hoewel de Commissie er zelf op heeft gewezen dat activiteiten voor grensoverschrijdende samenwerking slechts met succes kunnen worden uitgevoerd mits er lokaal en regionaal voldoende capaciteit voorhanden is om projecten op te zetten en te ontwikkelen ⁽¹⁾, werden er pas in het tweede jaar waarin het programma

liep middelen uitgetrokken om deze capaciteit te ondersteunen (1997: initiatief voor de opbouw van de regionale capaciteit: 675 000 euro). Bovendien ging de eigenlijke uitvoering uiteindelijk pas in april 2000 van start omdat de Commissie niet kon beslissen wat de aangewezen procedure voor het gunnen van dit soort contracten was.

24. Een positief aspect van de FKP is verder, dat het voor vele lokale en regionale autoriteiten gemakkelijker is, het maximale steunbedrag van 200 000 euro te beheren, dan het maximumbedrag voor grote projecten (1 tot 3 miljoen euro). De zogeheten grote projecten zijn voor de regionale en lokale autoriteiten soms moeilijk te behappen, niet alleen wegens de omvang ervan, maar ook omdat er zoveel technische bijstand aan te pas komt. Gemiddeld wordt bij zulke grote projecten 1,3 miljoen euro (circa 80 %) aan technische bijstand en 0,35 miljoen euro (circa 20 %) aan materieel besteed. In het licht van hun opnamecapaciteit en hun werkelijke behoeften zouden regionale autoriteiten vaak meer hebben gehad aan financiering van infrastructuur. Maar ondanks de mogelijkheden die het programma bood om kleinschalige infrastructuur te financieren ⁽²⁾, was het beleid van de Commissie er in het algemeen op gericht, slechts voor grensovergangen infrastructuursteun te verlenen (zie ook paragraaf 44).

25. Bij de voorbereiding van grote projecten profiteerden de Russische regionale autoriteiten doorgaans van een goede samenwerking met zowel de Finse regionale autoriteiten als Finse adviesbureaus. In Oekraïne en Moldavië speelden vaak de nationale ministeries een hoofdrol bij het opstellen van de projectaanvragen, hetgeen soms toe te schrijven was aan de geringe capaciteiten van de regionale overheidsinstanties.

UITVOERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS

Financiële uitvoering

26. Tabel 3 geeft een overzicht van de financiële uitvoering van het programma per 31 december 2000.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, en aan het Comité van de Regio's inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Tacis-programma, COM(97) 239 def. van 27 mei 1997.

⁽²⁾ Zie Verordening (EG) nr. 1279/96, overweging 10: „Overwegende dat het, teneinde op passende wijze te kunnen voorzien in de meest acute behoeften van de nieuwe onafhankelijke staten en Mongolië in het huidige stadium van hun economische omvorming, mogelijk dient te zijn een beperkt gedeelte van de financiële toewijzing aan te wenden voor projecten voor kleinschalige infrastructuur in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking.”

Tabel 3

Financiële uitvoering van het Tacis-programma voor GS 1996-2000

(Mio EUR)

	Verplichtingen	Contracten	Betalingen
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Totaal	132,5	88,2	37,7

27. Het programma werd doorgaans traag uitgevoerd, met name wat de hoofdmoot ervan betreft: faciliteiten voor grensovergangen. De voornaamste redenen hiervoor worden in de volgende paragrafen onder de loep genomen. Wegens problemen bij de uitvoering moest eind 1999, toen de termijn voor het sluiten van contracten ten laste van het budget voor 1996 afliep, 6,3 miljoen euro (21 % van de verplichting) worden vrijgegeven.

28. Eigenlijk hadden de vrijgegeven bedragen hoger moeten liggen, aangezien per 31 december 1999 ook contracten ad 2,6 miljoen euro in de begroting 1996 voor diensten en leveringen ten behoeve van grensovergangen nog niet waren gesloten. Omdat de Commissie het beheer over dit bedrag had gedelegeerd aan de eenheid voor toezicht op het programma voor grensovergangen (Programme Supervision Unit, PSU) die door een adviesbureau wordt beheerd, beschouwde zij deze middelen echter als middelen waarvoor reeds definitief contracten waren gesloten.

29. De controle van een representatieve steekproef van betalingen voor het Tacis-programma voor GS bracht geen significante fouten met betrekking tot de wettigheid of regelmatigheid aan het licht.

Contracten voor werken**Inschrijfprocedures voor contracten voor werken**

30. Het programma voor grensovergangen in Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië liep aanzienlijke vertragingen op doordat het zeer moeilijk was, offertes te verkrijgen zonder het budget voor contracten te overschrijden. In deze landen moesten de drie uitnodigingen tot inschrijving voor faciliteiten voor grensovergangen⁽¹⁾ worden overgedaan omdat telkens slechts één offerte was ontvangen, en deze offertes gemiddeld dubbel zo duur als begroot uitvielen. De hoofdreden voor deze situatie was, dat het advies-

⁽¹⁾ Kamenny Log (Wit-Rusland), Chop (Oekraïne), Leushen (Moldavië).

bureau dat verantwoordelijk was voor de voorbereiding van de aanbestedingen de te voorziene kosten had onderschat, met name het bedrag dat buitenlandse firma's in rekening zouden brengen ter dekking van het risico dat volgens hen gepaard gaat met werken in deze landen⁽²⁾. Tegelijkertijd maakten de voorschriften van de Commissie die de financiële soliditeit van de contractanten moesten verzekeren het contractanten uit de NOS moeilijk, geldige offertes in te dienen.

Vrijstelling van BTW en douanerechten

31. Een groot probleem bij de contracten voor werken was, de begunstigde autoriteiten ertoe over te halen, lokale opdrachtnemers vrijstelling van BTW te verlenen. Hoewel de door de begunstigde landen en de Commissie ondertekende memoranda van overeenstemming betreffende de uitvoering van projecten voor grensovergangen in vrijstellingen voorzagen, bleek de Commissie deze bepaling in de praktijk moeilijk te kunnen handhaven. Wegens de ondervonden moeilijkheden hadden in Rusland en Oekraïne werkende contractanten eind 2000 aanvragen voor bijna 2 miljoen euro ingediend.

Rol van de autoriteiten in begunstigde landen

32. Ook in andere opzichten vergemakkelikten de begunstigten van de projecten de uitvoering van het programma niet altijd. Met name in Svetogorsk (Rusland) en Jagodin (Oekraïne) moest te lang worden gewacht op de goedkeuring van het ontwerp voor de grensovergangsfaciliteiten. In het algemeen werd de besluitvorming bemoeilijkt doordat in de NOS negen verschillende diensten verantwoordelijk waren voor de projecten voor grensovergangen⁽³⁾. Officieel waren de douaneautoriteiten de begunstigten van het project, maar de noodzaak om de nationale, regionale en lokale douaneautoriteiten op één lijn te brengen was niet bevorderlijk voor een snelle uitvoering. Bovendien was meestal niet duidelijk omschreven welke rol de lokale overheidsinstanties toeviel bij projecten voor grensovergangen binnen hun district.

Contracten voor leveringen

33. De financiering van materieel maakt gewoonlijk ongeveer 15 tot 20 % van de kosten van Tacis-projecten voor GS uit. Bij ongeveer de helft van de onderzochte grote projecten die bijna of volledig voltooid waren, hadden zich vertragingen bij de levering van materieel voorgedaan. Deze vertragingen waren te wijten aan de tijdrovende gunningsprocedures van de Commissie, de tijd die de begunstigten aan de goedkeuring van de materieellijsten besteedden en langdurige inklaringstijden in de begunstigde landen. Daardoor arriveerde het materieel vaak vlak vóór de geplande afloop van het project of nog later.

⁽²⁾ Het probleem was minder ernstig in Rusland omdat de Finse firma's er dankzij de nabijheid van Finland minder logistieke problemen hadden.

⁽³⁾ Ter vergelijking: in Finland waren slechts twee diensten verantwoordelijk voor grensovergangen.

Faciliteit kleine projecten

34. Hoewel men zou verwachten dat de FKP zou worden uitgevoerd met behulp van lichtere, flexibeler procedures dan de grote projecten, was dit niet het geval. De FKP ging gebukt onder een logge structuur die grotendeels ver buiten de begunstigde regio's was gevestigd, ook al is juist dit instrument bij uitstek op het lokale en regionale niveau gericht.

35. Omdat haar eigen personele middelen voor het beheer van het programma schaars waren, besteedde de Commissie het dagelijks beheer grotendeels uit aan een managementbureau met hoofdzetel in Denemarken. Dit bureau richtte weliswaar lokale kantoren op in Sint-Petersburg (Rusland) en Lvov (Oekraïne), maar de meeste beslissingen moesten op het hoofdkantoor genomen en door de diensten van de Commissie in Brussel goedgekeurd worden. De delegaties van de Commissie hadden heel weinig inbreng in de FKP, hoewel het wegens de regionale gerichtheid ervan voor de Commissie noodzakelijker is de FKP te beheren vanuit de begunstigde landen zelf. Door de langdurige procedures voor gunning en betaling werd het voor de begunstigten moeilijk, de projecten uit te voeren binnen de termijn van 18 maanden die de Commissie voor de voltooiing van dergelijke projecten heeft geëist.

EFFECT VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS

Grensovergangen

36. Ongeveer de helft van de financiering van het Tacis-programma voor GS over de periode 1996-2000 werd aan grensovergangen toegewezen. De bouwwerkzaamheden begonnen echter pas in 2000. Bijgevolg had het Tacis-programma voor GS vijf jaar na de start nog geen enkel effect op dit gebied gehad.

37. Grensovergangen vormen een bijzonder frappant voorbeeld van de wenselijkheid van hetzij één enkel financieel instrument voor beide zijden van de grens, hetzij — indien dit ontbreekt — althans een toereikende coördinatie tussen de Phare- en Tacis-instrumenten. De Commissie heeft echter geen strategie voor de verbetering van de overgangen op de Phare-NOS-grenzen uitgestippeld. Het eerste grote Phare-project inzake steunverlening voor grensovergangen naar de NOS ging van start in 1993, maar daar stond geen uit Tacis gefinancierd initiatief tegenover. Omdat de grensovergangsfaciliteiten aan de Phare-zijde waren voltooid, maar er aan de NOS-zijde geen soortgelijke verbetering kwam, bleven er knelpunten bestaan.

38. Als eerste stap in het Tacis-programma voor grensovergangen werd in 1996 een evaluatie van de behoeften verricht, die betrekking had op 42 grensovergangen in de voor steun in aanmerking komende grensregio's. Deze studie vormde een goed uitgangspunt voor de ontwikkeling van een strategie op middellange termijn voor steunverlening aan grensovergangen. Een uit het

Phare-programma gefinancierde studie ⁽¹⁾ uit 1995 over knelpunten bij grensovergangen had echter al uitgewezen dat er dringend steun nodig was voor de twee grensovergangen tussen de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) en de NOS waar de wachttijden gemiddeld de langste van heel Midden- en Oost-Europa waren: Zahony-Chop (Hongarije-Oekraïne; 28 uur) en Kukuryki-Kozlovitchi (Polen-Wit-Rusland; 24 uur, met pieken van vijf dagen ⁽²⁾). Het zou dus dienstig zijn geweest, deze beide overgangen prioritair te financieren en tegelijkertijd op basis van de behoeftenevaluatie te bepalen, welke overgangen vervolgens aan de beurt zouden komen.

39. In feite gingen de werkzaamheden in Chop pas in oktober 2000 van start. Zorgwekkender is echter, dat er eind 2000 nog geen Tacis-investeringen voor infrastructuur hadden plaatsgevonden in Kozlovitchi, hoewel deze grensovergang ook veruit de grootste op de LMOE-NOS-grens is, waarvan in 1996 359 028 vrachtauto's gebruik hadden gemaakt.

40. De enige twee grensovergangen waar de bouwwerkzaamheden eind 2000 vrijwel waren voltooid, liggen op de Russisch-Finse grens, in Salla-Kelloselkä, 50 km benoorden de poolcirkel (4,4 miljoen euro) en in Svetogorsk-Imatra (6,8 miljoen euro). Het Salla-project moet bijdragen tot de ontwikkeling van de Euro-Arctische Barentszee-regio en de tijden voor langeafstandsreizen in principe met twee à vier uur inkorten. Er wordt van het project, althans op korte termijn, echter vrij weinig effect verwacht, aangezien in 1996 welgeteld 1 727 vrachtwagens, slechts ongeveer 0,5 % van het aantal dat de overgang Kukuryki-Kozlovitchi passeerde, in Salla de grens overstaken. In de uitvoerbaarheidsstudie voor het project werd wel een toename van het aantal vrachtauto's als gevolg van de verbetering van de grensovergang geraamd, doch slechts tot circa 5 000 per jaar tegen 2000.

41. Het project voor de overgang Svetogorsk-Imatra was op grond van het aantal voertuigen weliswaar meer gerechtvaardigd (1996: 26 000 vracht- en 283 000 personenwagens), maar de zeer slechte staat van de weg tussen Svetogorsk en Vyborg (55 km) dreigde een bottleneck te worden wanneer de bouw van de grensovergang zou zijn voltooid.

42. Het effect van de actie van de Commissie voor grensovergangen werd versterkt doordat in de financiering van de hoofdcomponent bouwwerkzaamheden de financiering van scholing en materieel werd geïntegreerd. Het zou echter wenselijk zijn geweest, dat de verrichte uitvoerbaarheidsstudies ramingen hadden bevat over de mate waarin de vertragingen aan ontoereikende infrastructuur dan wel aan ondoeltreffende procedures te wijten waren. Zodoende had beter voorkomen kunnen worden dat overtollige infrastructuur wordt gefinancierd. Bovendien werd pas in

⁽¹⁾ Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks, July 1995 (Studie over de grenzen in Midden-Europa: rapport over de studiereis ter vaststelling van de voornaamste knelpunten bij grensovergangen, juli 1995).

⁽²⁾ Zahony-Chop ligt op de pan-Europese corridor 5, Triëst-Boedapest-Kiev; Kukuryki-Kozlovitchi, de overgang voor vrachtverkeer op de grens bij Terespol-Brest, ligt op de pan-Europese corridor 2, Berlijn-Warschau-Moskou.

2000, toen de Commissie een studie hierover opzette, een begin gemaakt met het beantwoorden van de vraag, in hoeverre de verbetering van de procedures werd afgeremd door ongeschikte secundaire wetgeving. Problemen als de nog steeds lage salarissen van douaniers en de wijdverbreide corruptie vallen hoe dan ook buiten het bestek van het Tacis-programma voor GS, maar verwacht kan worden dat ze het effect ervan zullen verzwakken.

Grensbeheer

43. Het Tacis-programma voor GS heeft weinig effect gehad op de verbetering van de veiligheidsaspecten van het grensbeheer. Gedeeltelijk blijkt hieruit een onvoldoende duidelijke aanpak van de Commissie in een situatie waarin samenwerking wordt bemoeilijkt door de gevoeligheden van de bestuursinstanties in de begunstigde landen, met name Rusland en Wit-Rusland, wat grensbeheer betreft. In het kader van de GS-programma's van 1996 en 1997 heeft de Commissie hiervoor in totaal 3 miljoen euro toegewezen, maar een studie ter selectie van mogelijke projecten, die zij in 1997 in opdracht had gegeven, werd stopgezet, hoewel zij er in de voorlopige conclusies op had gewezen dat de inspanningen ter verbetering van het grensbeheer aan deze zijde van de grens (Phare-landen) hun doel zouden missen indien aanvullende werkzaamheden aan gene zijde (Tacis-landen) uitbleven.

Milieu

44. Ongeveer één derde van het Tacis-programma is aan milieu-projecten toegewezen. De inbreng van Tacis was sterk gericht op technische bijstand, en in mindere mate op materieel, zodat de in de Tacis-verordening geboden mogelijkheid om in het kader van het GS-programma infrastructuur te financieren, nauwelijks werd benut (zie ook paragraaf 24). Het voornaamste project voor milieu-infrastructuur waaraan middelen werden toegewezen was dat voor een afvalwaterzuiveringsstation in Sortavala in Karelië bij de Finse grens. De in 1996 toegewezen 2,2 miljoen euro moest naderhand echter worden vrijgegeven omdat de contracten, hoofdzakelijk wegens gebreken in de opzet van het project, niet vóór de afloop van het programma waren gesloten. Er werden voor 4,5 miljoen euro nieuwe verplichtingen aangegaan om het project met middelen uit de begroting 2000 opnieuw van de grond te krijgen, waarbij de hogere financiering voornamelijk te danken was aan verbeterde specificaties.

45. Er zijn studies van de waterkwaliteit van de rivieren Bug, Latorica en Uzh in West-Oekraïne (1,98 miljoen euro) en in het bekken van de rivier de Prut in Moldavië (1996: 2,49 miljoen euro) verricht, maar daarbij werd niet voldoende aandacht geschonken aan de noodzaak om na de projecten investeringen te doen om de rivieren schoner te krijgen. Zo werd bij het project voor Oekraïne niet opgegeven welke investeringen er nodig waren om de vervuiling terug te dringen (bijvoorbeeld zuiveringsstations). De studie over de Prut bracht de bevestiging dat het gebruik van het rivierwater en de hygiënische situatie tot ernstige gezondheidsproblemen leiden, en voor die rivier werden in het project wel de daarop gerichte investeringsprojecten aangewezen. Maar voordat

de aanbevelingen van het eerste project beschikbaar waren, werd in het kader van het GS-programma nog een studie van het stroomgebied opgezet (1998: 1,27 miljoen euro), die het geografisch gebied van het eerste project gedeeltelijk overlapte. Deze tweede studie moet als voorbarig worden beschouwd, en gezien de ernstige door het water veroorzaakte gezondheidsproblemen in Moldavië kan worden betwijfeld of het nuttiger was, nogmaals een studie te financieren, dan infrastructuurinvesteringen te financieren. Het effect van beide Prut-projecten had kunnen worden vergroot indien er middelen beschikbaar waren geweest om samenwerking met Roemenië te financieren.

46. Een van de voornaamste projecten waaraan middelen uit het Tacis-programma voor GS werden besteed, was de verwerkingsinstallatie voor gevaarlijk afval van Krasny Bor bij Sint-Petersburg (1996: 1,4 miljoen euro), die door de Helsinki-commissie voor het Oostzeegebied als een urgent milieuprobleem was aangewezen en niet alleen voor de omgeving, maar ook voor de Oostzee zelf een bedreiging vormde. Het project leverde echter slechts een bescheiden vooruitgang ten opzichte van eerdere studies op en sorteerde weinig effect. De voorgestelde oplossing, de capaciteit van de verbrandingsoven tegen een betaalbare prijs te verhogen door een tweedehandsverbrandingsoven aan te schaffen, was niet realistisch. Erger was, dat het project geen antwoord bood op de vraag, hoe ervoor kon worden gezorgd dat gevaarlijk afval daadwerkelijk bij de officiële Krasny-Bor-installatie wordt afgeleverd en niet illegaal wordt gedumpt.

47. Uit het Tacis-programma voor GS zijn ook diverse milieu-projecten gefinancierd ter bevordering van ecotoerisme om de inkomens van de bevolking in de grensregio's te verhogen. De door Tacis gefinancierde technische bijstand leverde nuttige expertise voor de aanpak van milieuaspecten van de projecten op, maar het effect van de projecten op het ecotoerisme was zeer gering.

48. Op slechts één gebied in verband met het milieu bleek het mogelijk, zowel lokale financiering als donoren aan te trekken, namelijk de vermindering van schadelijke emissies uit energie-opwekking, waarvoor er twee projecten liepen. Het ene omvatte twee proefprojecten in de Republiek Karelië voor de vervanging van fossiele brandstoffen door houtspaanders (1997: 2,3 miljoen euro), en het andere betrof energiebesparing in de van de buitenwereld afgeschermd legerstad Sneznogorsk nabij Moermansk (1997: 2,7 miljoen euro). Hoewel het grensoverschrijdend effect van de verminderde emissies zeer beperkt is, zag het er wel naar uit dat de projecten enige tastbare, en potentieel herhaalbare voordelen zouden opleveren in termen van brandstofbesparing.

49. Ten tijde van de controle werd verwacht dat er voor de investeringen in beide projecten financiële bijdragen zouden komen van de „Nordic Environmental Finance Corporation” (NEFCO). De Commissie en de NEFCO zouden bij de programmering en projectvoorbereiding nauwer moeten samenwerken om uit te zoeken waar nog meer mogelijkheden voor de cofinanciering van milieu-investeringen bestaan.

Economische ontwikkeling

50. Ofschoon één van de basisdoelstellingen van het Tacis-programma voor GS bestond in het verhogen van de levensstandaard in de grensregio's van de begunstigde landen, waren zeer weinig grote projecten op economische ontwikkeling gericht. Zo ging het eerste project van die aard, het oprichten van instellingen ter ondersteuning van het MKB in Uzhgorod in Oekraïne pas begin 2000 van start (1998: 1,5 miljoen euro) zodat er zich ten tijde van de controle, in oktober 2000, nog geen duidelijke resultaten aftekenden.

51. Steun voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende zakenrelaties is bijzonder belangrijk nu de Phare-landen in het kader van hun voorbereiding op de toetreding een visum van NOS-staatsburgers beginnen te verlangen ⁽¹⁾. Hoogstwaarschijnlijk zullen dergelijke eisen de lokale grensoverschrijdende handel beperken indien er geen compenserende maatregelen worden genomen. Ondanks het belang van de kwestie heeft de Commissie geen duidelijke aanpak ontwikkeld om de regionale autoriteiten te helpen bij het bepalen en ontwerpen van geschikte projecten.

Kleine projecten

52. De uit de FKP gefinancierde projecten die ter plaatse zijn gecontroleerd, waren doorgaans kosteneffectief en doeltreffend, al hadden de projecten op het gebied van openbaar bestuur en sociale zekerheid, waarvoor circa 30 % van de FKP bestemd was, slechts een gering grensoverschrijdend effect. Bijzonder positieve kenmerken van de kleine projecten waren:

- a) anders dan bij de grote projecten werd een relatief groot gedeelte (37,5 %) van de middelen besteed aan lokale projecten voor economische ontwikkeling, en daarop kwam het voor de bevolking van de begunstigde regio's in de eerste plaats aan; dit was ook de voornaamste doelstelling van de Finse Interreg-programma's;
- b) via de FKP konden veel meer instellingen in de begunstigde landen profiteren van het programma dan via de financiering voor grote projecten;
- c) omdat de FKP was gebaseerd op samenwerking van overheidsinstanties van de NOS met West-Europese overheidsinstanties, en niet met adviesbureaus, bood het betere vooruitzichten op duurzame netwerken na afloop van de projectfinanciering;
- d) doordat een financiële bijdrage van 20 % werd verlangd, werd het engagement van de begunstigden groter.

⁽¹⁾ Zo heeft de Slowaakse Republiek, waarvan de grens slechts 2 km van Uzhgorod verwijderd ligt, in het kader van de voorbereiding op haar toetreding, voor Oekraïense staatsburgers in 2000 een visumplicht ingevoerd.

53. De FKP zou op het gebied van openbaar bestuur kunnen worden toegepast om tot een echt grensoverschrijdend effect te komen door de „Euregio's" ertoe aan te zetten, voorstellen voor projecten te doen. Euregio's zijn grensoverschrijdende entiteiten, geïnspireerd door soortgelijke entiteiten in de Europese Unie, die de laatste jaren langs het grootste deel van de grens tussen Rusland en Finland, respectievelijk de NOS en de Phare-landen zijn opgericht. Dergelijke entiteiten hebben het potentieel om tot belangrijke fora voor de ontwikkeling van duurzame grensoverschrijdende samenwerking uit te groeien.

CONCLUSIES

Effect van het programma op de levensstandaard in de grensregio's

54. Wegens zijn beperkte budget kan het Tacis-programma voor GS in de subsidiabele grensregio's hooguit een bescheiden invloed uitoefenen. De eerste vijf jaar heeft het programma niet eens dit bescheiden effect gehad. Dit komt deels door de ernstige vertragingen bij het programma voor grensovergangen. Wanneer ze eenmaal zijn uitgevoerd, zouden deze projecten uiteindelijk steun moeten bieden aan deze regio's via stimulering van de grensoverschrijdende betrekkingen, ook al zijn ze meer op het internationale en nationale dan op het regionale niveau gericht. Ook milieuprojecten hebben voor de bevolking van de grensregio's weinig tastbare resultaten opgeleverd en zijn grotendeels beperkt gebleven tot studies waarbij geen investeringen in infrastructuur te pas kwamen. Zeer weinig grote projecten waren specifiek op economische ontwikkeling gericht. De grootste bijdrage aan GS op dit gebied kwam van de FKP.

Grensoverschrijdend effect

55. Ofschoon een paar grote projecten wel tot enige grensoverschrijdende samenwerking hebben geleid, heeft het programma als geheel op dit vlak ondermaats gepresteerd. Dit had twee belangrijke oorzaken. Ten eerste creëerde de Commissie, anders dan voor het Phare-programma voor GS, geen gemeenschappelijk forum waar de autoriteiten van beide zijden van de betrokken grenzen bijeen konden komen om projecten te selecteren en voor te bereiden en erop toe te zien. Ten tweede werd de samenwerking tussen de begunstigden van het project Interreg en het Tacis-programma voor GS sterk gehinderd door uiteenlopende procedures, en waren er zeer weinig Phare-middelen beschikbaar voor de bevordering van gemeenschappelijke of zelfs maar verwante projecten, vooral omdat de regio's van de Phare-landen die aan de NOS grenzen niet in aanmerking kwamen voor het Phare-programma voor GS. Een uitzondering vormden de projecten voor grensovergangen, maar daarbij is de coördinatie tussen Phare en Tacis zeer beperkt gebleven, daar de overgangen aan de Phare-zijde van de grens doorgaans verscheidene jaren vóór die aan de Tacis-zijde werden gebouwd.

Deelname van lokale en regionale autoriteiten aan het Tacis-programma voor GS

56. De geringe beheerscapaciteit van vele lokale overheidsinstanties beperkte hun deelname aan het programma. De Commissie was erg traag met het verlenen van assistentie voor de opbouw van lokale en regionale capaciteit: haar voornaamste project met dit doel kwam pas in 2000 van de grond. Grote projecten zijn voor regionale autoriteiten vaak niet gemakkelijk te behappen; de FKP is in de regel een geschikter instrument om ze tot deelname te stimuleren.

Algemene conclusie

57. Het Tacis-programma voor GS is een instrument dat een nuttige rol kan spelen bij de aanpak van kwesties in verband met de totstandkoming van een nieuwe oostgrens voor de Europese Unie na de eerstkomende toetredingen en kan een concretere invulling geven aan het „Noordelijke-Dimensie”-beleid. Het effect ervan is tot dusver echter gering, niet alleen omdat de uitvoering vertragingen oploopt, maar ook omdat de beschikbare middelen zeer beperkt zijn. Ook is er in het stadium van de projectprogrammering geen kader opgesteld voor grensoverschrijdend overleg, is er geen soortgelijke financiering voor de oostelijke grensregio's van de Phare-landen verstrekt en is er te lage prioriteit gegeven aan projecten die gericht waren op het hoofddoel van het programma, namelijk het verhogen van de levensstandaard van de bevolking in de begunstigde regio's.

AANBEVELINGEN

58. *De mechanismen voor de coördinatie van het Tacis-programma voor GS, het Interreg- en het Phare-programma moeten aanzienlijk worden versterkt.*

- a) Ter garantie van een zo efficiënt en doeltreffend mogelijke besteding van de middelen dient de Commissie erop toe te zien dat de regelgeving ruimte creëert voor een grensoverschrijdend programma dat met het oog op de uitbreiding zowel op de Phare- als op de NOS-zijde van de grens is gericht (zie paragraaf 13).
- b) Om de programmacoördinatie en de dialoog tussen de begunstigen in de NOS en die in Finland en de Phare-landen te verbeteren, zou de Commissie comité's moeten opzetten waarvoor de gemeenschappelijke comité's voor programmering en toezicht die voor het Phare-programma voor GS zijn opgericht, model kunnen staan (zie paragraaf 8).
- c) Voor de regio's die voor steun in aanmerking komen, zouden ontwikkelingsstrategieën moeten worden opgezet en de autoriteiten in de Phare-landen zouden officieel en stelselmatig in kennis moeten worden gesteld van de projecten die de Commissie ter financiering heeft geselecteerd (zie paragraaf 9).

- d) Er zou uit de Phare- en Tacis-diensten een werkgroep moeten worden opgericht ter verbetering van de coördinatie tussen Tacis voor GS en de aangrenzende regio's van de Phare-landen (zie paragraaf 14). De recente inspanningen van de diensten van de Commissie om de coördinatie tussen Tacis voor GS en Interreg te verbeteren dienen te worden voortgezet (zie de paragrafen 15 en 16).

59. *Er wordt in overweging gegeven, het budget van het Tacis-programma voor GS op te trekken en middelen ter beschikking te stellen voor grensregio's in de Phare-landen om onderling verbonden grensoverschrijdende projecten te financieren.*

- a) Gezien het belang van de kwesties in verband met de nieuwe oostgrens van de uitgebreide Europese Unie, de ontwikkeling van het „Noordelijke-Dimensie”-beleid en de aanvankelijk grote belangstelling voor het programma, die inmiddels, althans gedeeltelijk wegens de beperkte financiering, is getaan bij de grote projecten, dient een verhoging van het budget van het Tacis-programma voor GS in overweging te worden genomen (zie de paragrafen 17 tot en met 20).
- b) Er moet meer aandacht worden geschonken aan bijstand voor de lokale en regionale autoriteiten bij het opstellen van projectvoorstellen (zie paragraaf 23).
- c) Wil het Tacis-programma voor GS doeltreffend functioneren, dan is het absoluut noodzakelijk dat er overeenkomstige middelen ter beschikking worden gesteld van de regio's van de Phare-landen die grenzen aan de regio's die in aanmerking komen voor het Tacis-programma voor GS (zie paragraaf 10).

60. *Er zou meer nadruk moeten worden gelegd op infrastructuur en investeringssteun.*

- a) Buiten het gebied van grensovergangen moet meer gebruik worden gemaakt van de bepalingen dat de middelen voor GS mogen worden aangewend ter financiering van infrastructuur en investeringen. Voor alle infrastructuurprojecten moet cofinanciering worden ingevoerd, om ervoor te zorgen dat er meer financiële middelen beschikbaar zijn en de begunstigen geëngageerd zijn (zie paragraaf 24).
- b) Tijdens de voorbereiding van de projecten moet meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om later cofinanciering voor infrastructuur aan te trekken, onder meer door overleg te plegen met de NEFCO en andere internationale financiële instellingen (zie de paragrafen 44, 45 en 49).
- c) De Commissie moet in overleg met de begunstigde landen maatregelen treffen om te waarborgen dat uitvoering wordt gegeven aan de bestaande regelingen voor douanerechten en BTW in het kader van de Tacis-bijstandsverlening (zie paragraaf 31).

61. *In het programma zou meer prioriteit moeten worden verleend aan projecten die de levensstandaard van de bevolking in de voor steun in aanmerking komende regio's verhogen.*

- a) De Commissie moet richtlijnen ontwikkelen aan de hand waarvan de regionale autoriteiten geschikte projecten voor economische ontwikkeling kunnen ontwerpen, zodat er op dit cruciale gebied meer projecten kunnen worden gefinancierd (zie paragraaf 51).
- b) Bij projecten voor ecotoerisme zou meer prioriteit moeten worden gegeven aan het ramen van het potentieel aan inkomsten van dergelijke projecten en aan de ontwikkeling van dat potentieel binnen het tijdsbestek van het project (zie paragraaf 47).
62. Een groter gedeelte van de middelen zou aan de FKP moeten worden toegewezen, en het beheer daarvan zou moeten worden gedecentraliseerd.
- a) Het wordt ten zeerste aanbevolen, het voor de FKP bestemde aandeel van het budget te verhogen. Weliswaar kunnen de administratiekosten bij de FKP hoger liggen dan bij grotere projecten, maar de voordelen wegen daar ruimschoots tegen op (zie paragraaf 15, onder a), en de paragrafen 21, 24 en 52).
- b) Er zou bij de FKP een regelmatige jaarcyclus voor de indiening en goedkeuring van projectvoorstellen moeten worden ingevoerd (zie paragraaf 22).
- c) Het beheer van de FKP zou veel dichter bij de begunstigden moeten worden gelegd. De delegaties van de Commissie zijn het meest geschikt om dit beheer te voeren (zie paragraaf 34) ⁽¹⁾.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 juli 2001.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President

⁽¹⁾ De delegaties van de Commissie in de NOS beheren reeds het programma Bistro, een andere Tacis-faciliteit voor kleine projecten (ter waarde van maximaal 100 000 euro) met een jaarbudget van ongeveer 5 miljoen euro. Volgens een onafhankelijke evaluatie van het programma in 2000 vertoonde het beheer ervan door de delegaties een goede kosten-batenverhouding.

BIJLAGE 1

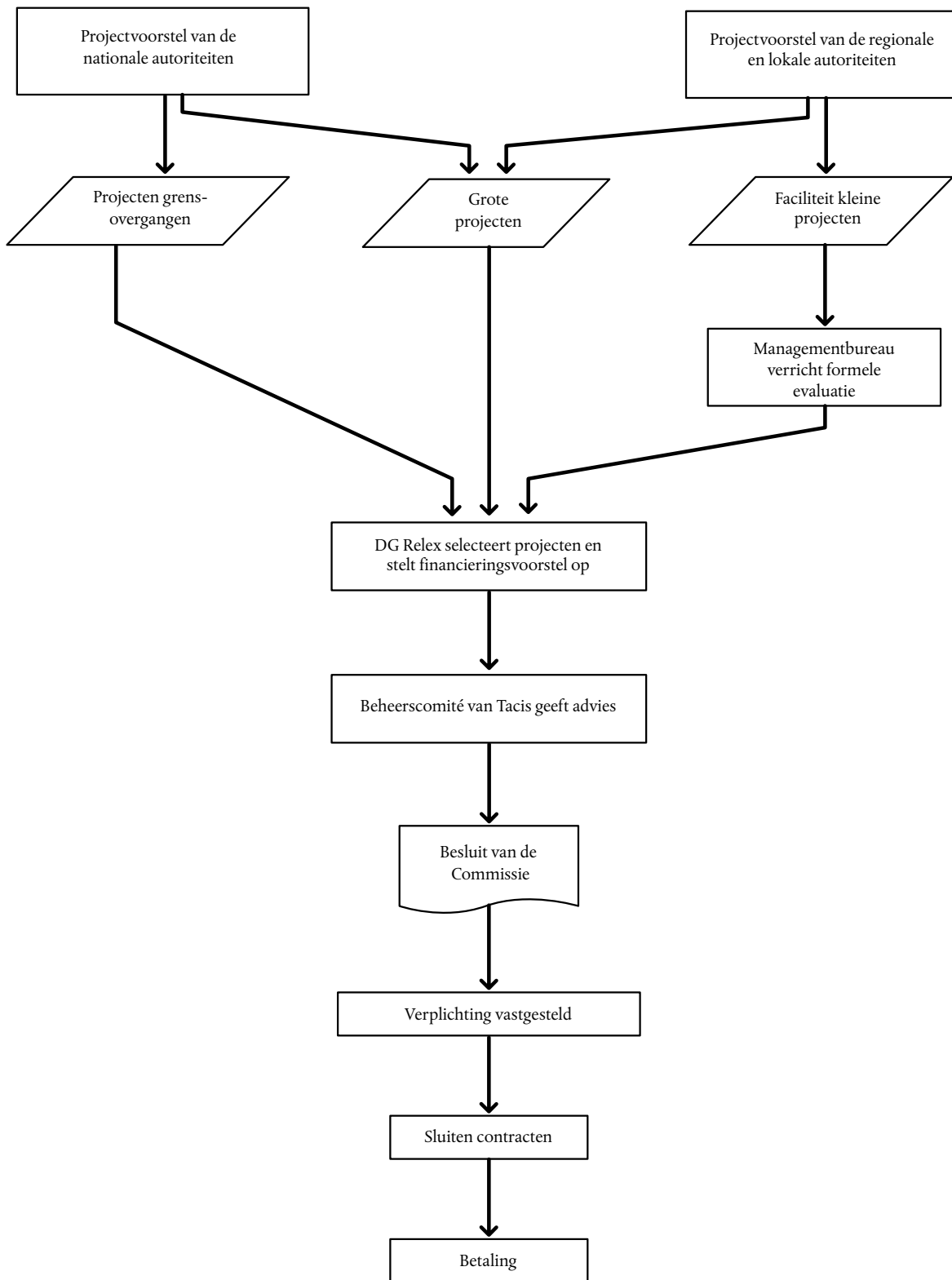
REGIO'S DIE BIJSTAND ONTVANGEN UIT HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS



De voor het Tacis-programma voor GS in aanmerking komende regio's zijn zwart gekleurd.

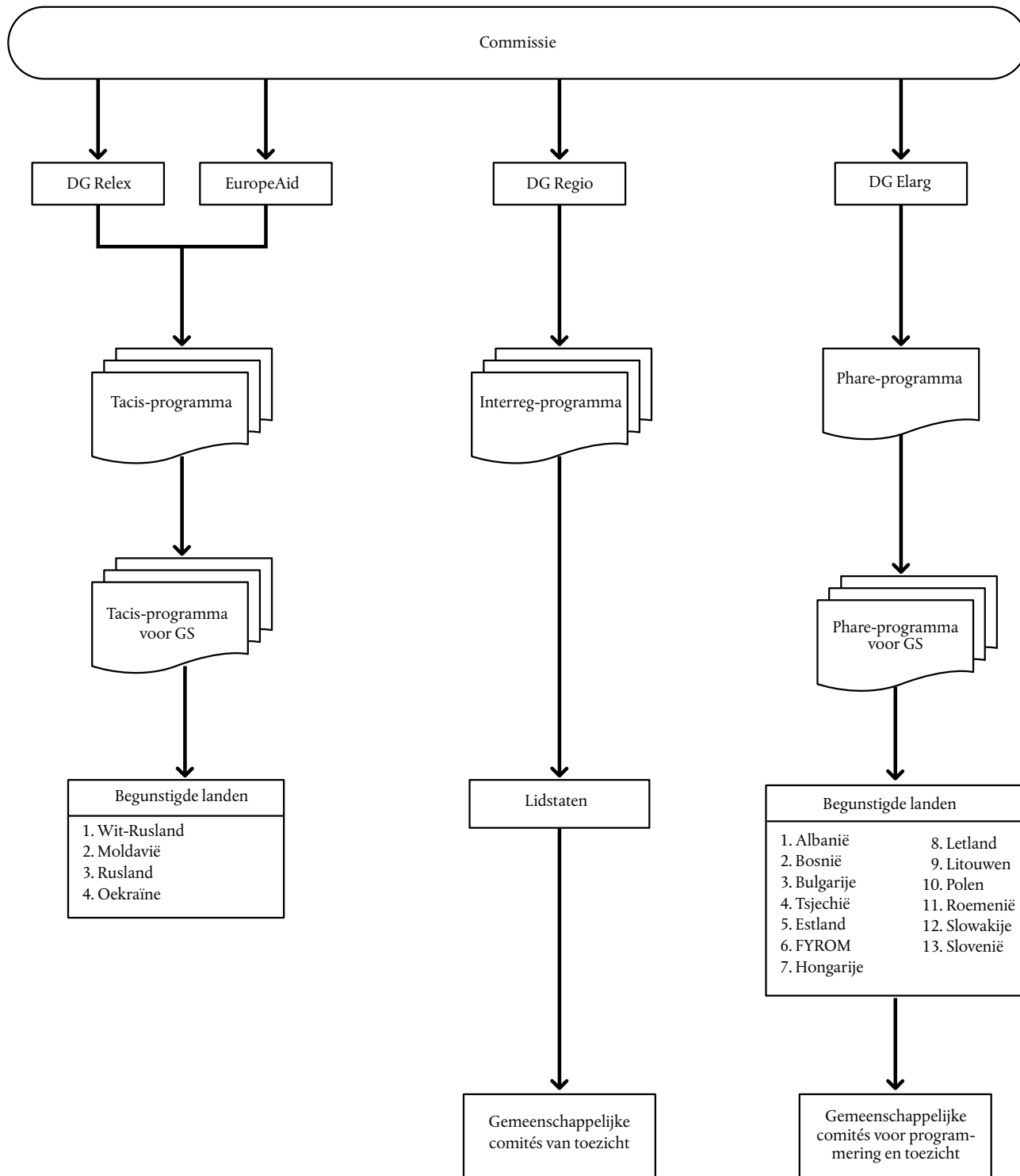
BIJLAGE 2

BEKNOPT SCHEMA VAN DE UITVOERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS



BIJLAGE 3

TACIS-GS, INTERREG EN PHARE-GS: STRUCTUREN VOOR DE UITVOERING



ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING*****Relevante voorschriften en coördinatie met andere instrumenten***

II. Het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking en de bijbehorende Interreg-programma's hebben andere uitvoerings- en financieringsmechanismen dan het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking („Tacis-GS”). Dit beperkt de mogelijkheden voor coördinatie. Om de coördinatie te verbeteren is echter een aantal stappen gezet, zoals nieuwe richtsnoeren voor Tacis/Interreg, vergaderingen en overleg tussen de diensten en gezamenlijke missies van Phare en Tacis voor coördinatie van de programmering.

Zoals in de reactie op paragraaf 7 te lezen is, komen regio's aan de grenzen tussen Phare-landen en de NOS niet voor de Phare-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking in aanmerking. De Commissie is echter bereid te overwegen of deze programma's tot onder andere de Tacis-landen kunnen worden uitgebreid. Projecten voor grensoverschrijdende samenwerking in regio's in Phare-landen aan de grenzen met Tacis-landen krijgen financiering uit de nationale Phare-programma's.

Begroting en programmering van het Tacis-programma voor GS

III. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het programma voor grensoverschrijdende samenwerking belangrijk is. Het budget voor Tacis-GS is verlaagd van 30 miljoen euro in 1998 tot 20 miljoen euro in 1999 als gevolg van een verlaging van het algemene Tacis-budget, alsmede in verband met een uitzonderlijke situatie in de Kaukasus na de crisis in Rusland van 1998, en een bijdrage aan het fonds voor de inkapseling van Tsjernobyl.

Ten opzichte van 1999 is het budget voor 2000 met 12 % toegenomen tot 22,5 miljoen euro. De Commissie heeft verzocht om een verhoging tot 29 miljoen euro voor 2001.

De afzonderlijke financiering uit de begrotingslijn voor bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied maakt deel uit van de beschikbare middelen, net als de financiering uit andere bronnen, zoals de programma's voor regionale samenwerking, justitie en binnenlandse zaken en douane, alsmede de nationale programma's.

In de beginjaren van de Faciliteit voor kleine projecten (FKP) moesten nieuwe procedures worden opgezet, wat enige vertraging veroorzaakte bij de tenuitvoerlegging. Het programma komt nu echter op schema.

Het aandeel in het Tacis-programma van financiering van investeringen is verhoogd van 10 % naar 20 % door de nieuwe verordening die begin 2000 in werking is getreden.

Uitvoering

IV. Het programma heeft te kampen gehad met vertragingen, maar die moeten in hun context worden gezien. De aanleg van nieuwe grensovergangsfaciliteiten kost zeer veel tijd, met name doordat daarbij in de partnerlanden een groot aantal instanties is betrokken.

In de beginfase van het programma vond enige vertraging plaats doordat een kader moest worden opgezet voor het sluiten van overeenkomsten voor werkzaamheden. In januari 1999 was dit afgerond, waardoor snellere tenuitvoerlegging mogelijk werd.

De problemen om geldige inschrijvingen te krijgen op aanbestedingen voor werkzaamheden waren te wijten aan de te lage kostenramingen door een adviesbureau en de waardevermindering van de euro.

De Commissie en de begunstigden hebben lering getrokken uit de opgedane ervaring, waardoor tijdige tenuitvoerlegging wordt bevorderd.

Effect

V. De eerste resultaten van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking werden zichtbaar in 2001, toen de aanleg van de basisvoorzieningen voor twee grensovergangen werd voltooid. Nog eens twee grensposten moeten in 2001 worden afgebouwd, en twee in 2002. De aanleg van nog eens twee grensovergangen begint in het najaar van 2001.

De door Tacis gefinancierde milieustudies zijn een voorwaarde voor verdere investeringen. In veel gevallen gaat de omvang van dergelijke investeringen de mogelijkheden van de Tacis-middelen te boven. Dergelijke financiering wordt doorgaans uitgevoerd door de internationale financiële instellingen. Cofinanciering is echter een mogelijkheid waarin door de nieuwe Tacis-verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 is voorzien.

In het begin hadden plaatselijke en regionale autoriteiten moeite met het ontwikkelen van goede ideeën voor grote economische ontwikkelingsprojecten. De FKP heeft een stapsgewijze aanpak mogelijk gemaakt.

Conclusies en aanbevelingen

VI. Er zijn maatregelen genomen om de coördinatie tussen Tacis-GS, Interreg en Phare te verbeteren. Eerste stappen zijn richtsnoeren en gezamenlijke missies. De Commissie neemt maatregelen om de coördinatie tussen Tacis en Interreg te verbeteren. De richtsnoeren zullen moeten worden herzien in verband met onder meer het vooruitzicht op de toetreding en het algemene regionale beleid van de Europese Unie.

De begunstigde landen van Tacis-GS ontvangen hulp voor grensoverschrijdende samenwerking via het Tacis-programma voor regionale samenwerking en de nationale programma's. Het budget voor grensoverschrijdende samenwerking, met inbegrip van de begrotingslijn voor bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied, is ongewijzigd gebleven, hoewel het algemene budget voor Tacis is verlaagd. Het aandeel van grensoverschrijdende samenwerking in het totaal is dus gestegen.

De projecten in het kader van het programma voor grensovergangen dragen sterk bij tot het verbeteren van de levensomstandigheden. Een voorbeeld is het grensgebied in het westen van Oekraïne, waar textiel, meubels en schoenen worden geproduceerd door voornamelijk West-Europese bedrijven. Deze bedrijven bieden werkgelegenheid voor de plaatselijke bevolking en inkomsten voor de plaatselijke economie en de staat. Voor deze productie zijn snelle grensovergangen een vereiste. De Commissie zal specifieke projecten blijven uitvoeren om de economische ontwikkeling in grensregio's te stimuleren.

De Commissie verhoogt vanaf 2001 het budget voor de FKP.

INLEIDING

Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking in vogelvlicht

1-5. Het programma voor grensoverschrijdende samenwerking is later van start gegaan dan het algemene Tacis-programma en het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking, en beschikt over verhoudingsgewijs beperkte middelen. In de beginfase moesten nieuwe procedures en werkmethoden worden opgezet. De impact van het programma wordt daardoor pas enkele jaren na de startfase zichtbaar.

Tacis-GS moet worden onderscheiden van het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking. De basisdoelstellingen van de programma's zijn dezelfde, maar de politieke context is totaal verschillend. Het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking is onderdeel van de pretoetredingssteun, die moet zorgen voor een soepele overgang van Phare naar Interreg. De begunstigden van Tacis-GS zijn de landen die uit de Sovjetunie zijn voortgekomen. Hun verhouding tot de Europese Unie is nog in ontwikkeling. Deze verschillende uitgangspunten worden weerspiegeld in de besluitvormingsprocedures en in de voor de twee programma's toegewezen middelen.

6. De audit vond plaats in de tweede helft van 2000 en heeft betrekking op een periode die in december 2000 eindigt. Enkele grote milieuprojecten werden in 2000 afgerond, maar de meeste projecten in het kader van het programma voor grensovergangen, het belangrijkste onderdeel van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking, moeten in 2001 en 2002 zijn voltooid.

RELEVANTE VOORSCHRIFTEN EN COÖRDINATIE MET ANDERE INSTRUMENTEN

Relevante voorschriften

7. Zowel de huidige als de vroegere Tacis-verordening voorziet in een geïntegreerd kader voor de diverse vormen van Tacis-bijstand aan de NOS-landen (nationaal, regionaal, grensoverschrijdende samenwerking, nucleaire veiligheid).

Bij Verordening (EG) nr. 1628/94 van de Commissie werd een programma ingesteld voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare in samenhang met Interreg. Deze verordening is vervangen door Verordening (EG) nr. 2760/98, waarbij onder meer het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking werd uitgebreid tot de grenzen tussen de kandidaat-lidstaten (de toekomstige binnengrenzen van de Europese Unie). Voor elke grensregio wordt een gezamenlijk samenwerkingscomité ingesteld en een document met betrekking tot de gezamenlijke grensoverschrijdende meerjarige programmering opgesteld. Dit document omvat gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategieën en -prioriteiten voor de als een sociaal-economisch en geografisch geheel beschouwde regio.

Het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking is in de nieuwe verordening gericht op de toetreding en op het voorbereiden van de kandidaat-lidstaten op hun toekomstige deelname aan Interreg. Deze doelstelling is uiteraard niet van toepassing op Tacis-GS.

8. Omdat de verordening inzake het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking niet van toepassing is op regio's in de kandidaat-lidstaten aan de grenzen met NOS-landen, zijn voor die grenzen geen gezamenlijke samenwerkingscomités als bedoeld in artikel 7 van die verordening ingesteld.

In verband met de aanstaande toetreding lijkt het niet wenselijk voor de verhouding tussen de huidige kandidaat-lidstaten en de NOS-landen een nieuwe institutionele structuur te proberen op te zetten. De huidige richtsnoeren van de Commissie om de financiering van Tacis en Interreg samen te brengen zal worden herzien wanneer dat nodig is, rekening houdend met onder meer het regionale beleid van de Europese Unie.

9. In 2000 heeft de Commissie de programmeringsprocedures voor het gehele Tacis-GS-programma gewijzigd. Overeenkomstig de nieuwe Tacis-verordening heeft de Commissie voor de eerste maal een strategiedocument opgesteld, alsmede een indicatief programma voor een aantal jaren, waarbij een samenhangend kader wordt ingesteld voor maatregelen op dit onderdeel van het programma. Deze twee documenten, die in overleg met de betrokken diensten van de Commissie zijn opgesteld, dienen als basis voor het jaarlijkse actieprogramma.

Het programma voor grensovergangen, het belangrijkste onderdeel van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking, houdt rekening met de planning en de tekortkomingen aan beide zijden van de grens. Bij de programmering worden studies hierover in aanmerking genomen.

De mogelijkheden voor het opstellen van ontwikkelingsstrategieën voor de begunstigde grensregio's worden door de Commissie onderzocht.

Gebrek aan financiering uit het Phare-programma

10. Het geografische toepassingsgebied van de Phare-verordening voor grensoverschrijdende samenwerking (Verordening (EG) nr. 1628/94) was oorspronkelijk beperkt tot de grenzen tussen Phare-landen en EU-landen, maar werd met ingang van 1999 uitgebreid tot de grenzen tussen kandidaat-lidstaten onderling. De nieuwe Phare-verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking (Verordening (EG) nr. 2760/98) stelt in een van de overwegingen dat „in een later stadium de grenzen met andere in het kader van Phare of andere communautaire bijstandsprogramma's steun ontvangende buurlanden eveneens in aanmerking kunnen komen”. Hieruit blijkt dat de Commissie bereid is om Phare-GS verder uit te breiden tot de grenzen met onder andere Tacis-landen. Totdat zulks het geval is, krijgen grensoverschrijdende projecten in grensregio's in Phare-landen aan de grenzen met Tacis-landen

geen financiering in het kader van Phare-GS, maar wel uit de nationale Phare-programma's. Deze projecten zijn voornamelijk grensovergangen, maar ook kleinschalige „people-to-people”-projecten in het kader van het fonds voor kleine projecten.

11. Aan het Credo-programma, een meerlandenprogramma in het kader van Phare, dat beheerd werd met hulp van een bureau voor technische bijstand, werd in 1996 een bedrag van 12 miljoen euro toegewezen. De tenuitvoerlegging van het programma is in 2000 beëindigd.

Oorspronkelijk had de Commissie de bedoeling voor het Credo-programma een totaalbedrag van 102 miljoen euro over vier jaar toe te wijzen. Zij gaf echter de voorkeur aan uitbreiding van Phare-GS, dat tot 1998 alleen betrekking had op de grenzen tussen EU-landen en kandidaat-lidstaten, tot de grenzen tussen de kandidaat-lidstaten onderling, zodat ook deze grenzen op Interreg konden worden voorbereid.

Overeenkomstig het algemene beleid van de Commissie om een aantal meerlandenprogramma's geleidelijk af te schaffen ten gunste van Phare-programma's voor de afzonderlijke landen, worden programma's voor grensoverschrijdende samenwerking tussen kandidaat-lidstaten beheerd in het kader van het gedecentraliseerde uitvoeringsstelsel van Phare (DIS). Vanaf 1999 is tot een derde van de totale Phare-middelen voor grensoverschrijdende samenwerking bestemd voor de grenzen tussen kandidaat-lidstaten. Dit vertegenwoordigt een bedrag van meer dan 50 miljoen euro per jaar. Voor de grenzen tussen kandidaat-lidstaten en de NOS kan steun worden verleend uit de nationale Phare-programma's.

12. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de begrotingslijn voor bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied en het programma voor grensoverschrijdende samenwerking elkaar overlappen.

13. De Commissie betwist niet dat grensoverschrijdende samenwerking in het verleden eenvoudiger zou zijn geweest, als er één specifieke verordening voor beide zijden van de grenzen had bestaan. Zij heeft er echter voor gekozen een aantal praktische maatregelen te treffen om de financiering die de twee instrumenten bieden beter te coördineren, bijvoorbeeld door systematisch overleg en het organiseren van gezamenlijke programmeringsmissies.

14. Phare en Tacis worden op verschillende wijze beheerd: Phare wordt reeds door de partnerlanden plaatselijk ten uitvoer gelegd via het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem, terwijl Tacis centraal vanuit Brussel wordt beheerd. Naar aanleiding van de resultaten van de audit wordt gewerkt aan de ontwikkeling van betere samenwerkingsregelingen, zoals gezamenlijke Phare- en Tacis-missies.

Coördinatie met Interreg

15-16. Vele van de punten die de Rekenkamer naar voren brengt over het gebrek aan harmonisatie van de procedures worden sys-

tematisch behandeld in de praktische Gids voor de coördinatie van de financiering van Interreg en Tacis, die de Commissie in april 2001 heeft gepubliceerd. De diensten van de Commissie hebben nauw samengewerkt bij het opstellen van deze gids, waarin de maatregelen die de Commissie neemt om de coördinatie te verbeteren duidelijk worden uiteengezet. De gids bevat ook aanbevelingen voor wie overweegt een projectaanvraag in te dienen.

De Commissie wil vooral de oproepen voor het indienen van voorstellen harmoniseren; projecten met zowel een Interreg- als een Tacis-dimensie krijgen voorrang in het selectieproces, en door de invoering van een indicatief vierjarenprogramma voor Tacis-GS dient bij de coördinatie rekening te worden gehouden met de uitvoering over meerdere jaren. Het programma is aangenomen in 2000 en wordt in de zomer van 2001 herzien.

BUDGETTERING EN PROGRAMMERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS

Totaalbedrag van het budget

17. De begrotingstoewijzing van 30 miljoen euro was gebaseerd op een politieke beoordeling van de behoeften en het belang van de projecten, rekening houdend met het evenwicht tussen behoeften en beschikbare middelen voor het gehele Tacis-programma. Het was de bedoeling het programma te verbreden met het oog op de uitbreiding van de Unie. De algemene bezuinigingen in het Tacis-programma troffen ook het programma voor grensoverschrijdende samenwerking, met name in 1999.

Het programma is sinds 1999 weer op het oorspronkelijke niveau terug, wanneer de afzonderlijke begrotingslijn voor bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied wordt meegerekend. Deze is ingesteld door het Parlement en nu sterk geïntegreerd met de begrotingslijn voor grensoverschrijdende samenwerking. Het is duidelijk dat meer aandacht nodig is voor de vraagstukken waarop de grensoverschrijdende samenwerking betrekking heeft. Bij de programmering in de toekomst zal het grensbeheer ook van het nationale Tacis-programma kunnen profiteren.

19. Toename van de beschikbare middelen zou inderdaad kunnen leiden tot een toename van de vraag en dus tot een stijging van het aantal projectaanvragen. Een andere factor speelt echter nog een rol, en dat is het beperkte vermogen van de plaatselijke autoriteiten om goed opgezette projectvoorstellen in te dienen. Om hiervoor een oplossing te vinden heeft de Commissie het Initiatief voor regionale capaciteitsopbouw ingesteld. Gezien de verbetering van de kwaliteit van de projectvoorstellen die hierdoor in 2001 is geconstateerd, overweegt zij de looptijd van het initiatief te verlengen. Het kan nuttig zijn een uitbreider infrastructuur te bieden dan in het verleden het geval is geweest, maar dit moet

gebeuren op basis van een technische beoordeling van de behoeften van de afzonderlijke projecten. De balans tussen technische samenwerking en infrastructuur of uitrusting mag niet worden aangetast door beleidsmatige beperkingen.

Een project dat naar aanleiding van een oproep tot het indienen van voorstellen in 1996 was ingediend, werd geannuleerd en uiteindelijk in 2000 uitgevoerd met een veel groter budget. Dit is de reden waarom er in 2000 geen oproep voor voorstellen is geweest.

20. Het budget voor de FKP heeft net als andere onderdelen te lijden gehad onder de algemene begrotingskrapte, en het aanbod kon daarom niet voldoen aan de vraag. De FKP is een van de vier projecten die in het indicatieve programma worden genoemd. Het aandeel van de faciliteit in het totale budget ligt tussen de 10 en 25 %.

21. De FKP is ingesteld om tegemoet te komen aan de behoeften van de plaatselijke en regionale autoriteiten. Zij hebben als enige het recht projectvoorstellen in te dienen in het kader van de faciliteit. Dit is niet het geval voor de grote projecten, waarvoor niet alleen plaatselijke en regionale autoriteiten voorstellen kunnen indienen, maar ook andere. De omvang van de voorgestelde activiteiten maakt deze meestal ook te complex om door de plaatselijke of regionale autoriteiten te worden beheerd.

22. De Commissie is nu bezig met een inhaaloperatie. De vierde oproep voor het indienen van voorstellen (begrotingsjaar 1999) werd gepubliceerd in december 2000, met als uiterste indieningstermijn maart 2001. Een vijfde termijn is voorzien voor eind 2001, met betrekking tot het begrotingsjaar 2001.

23. Het probleem van het vermogen van de regionale en plaatselijke autoriteiten om bij te dragen tot het opzetten van projecten is in de nationale Tacis-programma's als volgt aangepakt: de oorspronkelijke opzet voor het project, ingediend door een plaatselijke instantie, wordt door EU-experts omgezet in een taakformulering. Dergelijke technische bijstand aan de lokale instantie zou ook bij het opzetten van projecten voor grensoverschrijdende samenwerking kunnen worden verleend.

Het Initiatief voor regionale capaciteitsopbouw had gedurende de eerste twee jaar te kampen met dezelfde problemen bij de aanbestedingsprocedures. De tenuitvoerlegging is na de ondertekening van de contracten, april 2000, in een stroomversnelling geraakt.

24. Alle Tacis-financiering wordt verstrekt in de vorm van subsidie, ook als die bestemd is voor investeringen, hoewel leningen gezien de omvang van de meeste investeringsprojecten geschikter zouden zijn, en van de kant van de begunstigde een grotere betrokkenheid vereisen. Aan subsidies zijn ook andere kosten verbonden, en van „gratis” is dan ook nooit sprake.

Het maximum van 20 % dat de Tacis-verordening stelt aan de financiering van investeringen is dan ook met het oog hierop ingesteld. Het standpunt dat Tacis-projecten vaker moeten leiden tot investeringsprojecten waarvoor de financiering van tevoren rond is gekregen, is echter ook te verdedigen.

De FKP is gericht op capaciteitsopbouw, en over het algemeen worden investeringen in infrastructuur niet als capaciteitsopbouw gezien. Het bedrag van 200 000 euro moet niet worden gezien als een maximum voor de FKP, aangezien de lokale bijdrage meer dan 20 % kan zijn. Ook is er geen minimum van 50 000 euro: de faciliteit kan financiering verstrekken voor kleinere projecten.

De projecten voor grensovergangen zijn een prioriteit voor de Commissie: de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking zijn gericht op huidige en toekomstige grenzen, en de nadruk van het programma op grensovergangsfaciliteiten is in overeenstemming met de Tacis-verordening van 1996 (artikel 3, lid 10) en die van 2000 (artikel 2, lid 4, onder b)).

25. Het vermogen van de autoriteiten van Oekraïne en Moldavië om projecten op te zetten is aanzienlijk geringer dan dat van de Russische autoriteiten, die hulp hebben gekregen van de Finnen.

UITVOERING VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS

Financiële uitvoering

27. De trage tenuitvoerlegging van het programmaonderdeel voor grensovergangen is mede te wijten aan het vele voorbereidende werk dat moest worden uitgevoerd: haalbaarheidsstudies, opstellen van arbeidscontracten, memoranda van overeenstemming, voorbereiden van aanbestedingen en dergelijke. De belangrijkste oorzaken van de vertragingen waren deze voorbereidende werkzaamheden, alsmede diverse problemen bij de begunstigen, zoals de benodigde bouwvergunningen.

Voor de bouw kan starten, moet het ontwerp van de overgangen soms door niet minder dan negen ministeries worden goedgekeurd. Deze procedures zijn vaak zeer complex en tijdrovend.

Vrijwel alle projecten voor werkzaamheden die uit de budgetten voor 1996 tot 1999 worden bekostigd, zullen in 2002 zijn afgerond. Voor twee grensovergangen, Salla en Svetogorsk (Rusland) is de basisaanleg voltooid op 18 januari 2001. Deze overgangen zullen najaar 2001 volledig operationeel zijn. De grensovergangen Leushen (Moldavië) en Kamenny Log (Wit-Rusland) zullen in

2001 gereedkomen. De projecten in Jagodin en Chop moeten medio 2002 voltooid zijn. De werkzaamheden voor de overige twee grensovergangen die uit het budget voor grensoverschrijdende samenwerking voor 1999 worden gefinancierd, zullen in september-oktober 2001 van start gaan.

In de opstartfase ontstonden vertragingen door het ontbreken van een kader voor het sluiten van contracten voor werkzaamheden. Dat probleem is nu opgelost, en in de toekomst zal het programma hiervan geen hinder meer ondervinden.

Vertragingen als gevolg van studies zullen in de toekomst worden vermeden. Het programma is gebaseerd op een studie waarin mogelijke financieringsobjecten zijn aangegeven.

Er zijn grondige ontwerpstudies uitgevoerd, maar toen de werkzaamheden van start hadden moeten gaan, werd op verzoek van de begunstigde de kwestie van het ontwerp heropend. Dit probleem zal in de toekomst niet meer voorkomen, want de partnerstaten zal worden gevraagd zelf het ontwerp van de projecten voor hun rekening te nemen.

Een andere factor die van invloed is op de aanleg, zijn de ongunstige weersomstandigheden in de regio, waardoor het werk in de winter soms maandenlang moet worden stilgelegd. Dit was het geval in Salla en Svetogorsk. De contracten waren getekend in oktober, maar de werkzaamheden konden pas het volgende jaar in april beginnen.

Het programma verloopt momenteel veel sneller, nu het kader op zijn plaats is. Dit blijkt ook uit de recente voltooiing van de bouwwerkzaamheden voor twee grensovergangen.

28. De middelen werden aan de PSU uitbesteed omdat de Commissie te weinig personeel had om het programma uit te voeren. Dit was volledig in overeenstemming met de regelgeving en de praktijk bij de Commissie.

30. Er zijn wat problemen geweest om geldige inschrijvingen te krijgen. Dat was te wijten aan onjuiste kostenramingen door het adviesbureau dat met het opstellen daarvan was belast. De waardevermindering van de euro ten opzichte van de dollar was ook van invloed.

Het inschrijven op Tacis-contracten kan voor aannemers in de NOS problemen geven, ook al komen zij daarvoor in aanmerking. Sommige aannemers in de NOS vormen daarom een consortium met aannemers uit de Europese Unie. Het probleem wordt voorts aangepakt door middel van seminars ter plaatse, die bedrijven uit de NOS vertrouwd moeten maken met de aanbestedingsprocedures van de Commissie.

31. Ook de andere donoren hebben te kampen met problemen in verband met de BTW-vrijstelling. BTW-vrijstelling is overeen-

gekomen in de memoranda van overeenstemming (en de algemene voorwaarden) die de Commissie en de begunstigde landen hebben ondertekend. De regels inzake belastingvrijstelling voor Tacis-projecten voor grensoverschrijdende samenwerking kunnen door ambtenaren soms op uiteenlopende wijze worden geïnterpreteerd. De Commissie blijft dit probleem op het hoogste niveau in de begunstigde landen ter sprake brengen, om ervoor te zorgen dat de regels voor belastingvrijstelling in de toekomst correct worden toegepast.

Dankzij de inspanningen van de Commissie is dit probleem wat de grensovergangen betreft medio 2001 grotendeels opgelost. Er kunnen in Rusland en Oekraïne daardoor aanzienlijk minder claims worden verwacht.

32. In het verleden werd het ontwerp en de constructie van de grensposten overgelaten aan de contractanten. Zoals in het verslag te lezen is, gaf dit veel problemen. De Commissie is voornemens deze procedure te wijzigen: de begunstigde landen zal worden gevraagd zelf het ontwerp van de projecten te verzorgen. Indien nodig kan technische bijstand worden verleend. Op deze wijze moet vanaf de beginfase de betrokkenheid van de begunstigden bij de projecten, alsmede de instemming van alle partijen, worden gewaarborgd, vóór de uitvoering van het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking begint.

33. Er is inderdaad vertraging opgelopen bij de levering van uitrusting en bouw materiaal, zoals het rapport zegt. Hoewel kan worden toegegeven dat de Commissie niet altijd even snel heeft gewerkt als had mogen verwacht worden, lag de oorzaak van deze vertragingen grotendeels bij de begunstigde landen. De buitensporig lange tijd die de begunstigden soms nodig hadden voor de goedkeuring van de uitrustingslijsten heeft meer vertraging veroorzaakt dan de douaneproblemen. In sommige gevallen is voor de levering van uitrusting de goedkeuring van negen ministeries vereist. In Rusland bijvoorbeeld liet de goedkeuring in een aantal gevallen meer dan zes maanden op zich wachten, ondanks dat de Commissie er bij de begunstigde op had aangedrongen om tot een besluit te komen. Het is mogelijk dat in deze situatie verbetering komt, naarmate de autoriteiten meer vertrouwd raken met het samenwerken met Tacis.

Volgens de regels van de Commissie moeten projectmanagers, contractanten en begunstigden voor alle projecten, ook milieu-projecten, een aantal stappen ondernemen. Deze stappen nemen in de NOS meer tijd in beslag, maar daar wordt bij het vaststellen van de looptijd van een project niet altijd rekening mee gehouden. Dit was in het begin niet duidelijk, en hoewel een betere planning van het verloop van de verschillende onderdelen van een project voordelen kan opleveren wanneer de technische bijstand gekoppeld wordt aan de aflevering van uitrusting en de bouwwerkzaamheden, zullen projecten in de toekomst indien nodig een langere looptijd krijgen dan de huidige norm van twee jaar.

34. De Commissie streeft ernaar de FKP dichter bij de begunstigden te brengen, maar zolang de faciliteit vanuit Brussel wordt bestuurd, moeten de algemene procedures van de Tacis-verordening worden toegepast.

35. Het Deense managementbureau verleent administratieve ondersteuning aan de Commissie bij de dagelijkse werkzaamheden: het verspreiden van informatie over het programma, het verlenen van advies bij het opstellen van projectaanvragen, het ondersteunen van een aantal projecten gedurende de looptijd van het contract, het verlenen van advies voor en goedkeuren van kleine wijzigingen in projecten en het opstellen van documenten voor ingrijpende wijzigingen in het contract waarvoor goedkeuring van de Commissie vereist is. De Commissie verricht de selectie van projecten, keurt ingrijpende wijzigingen in projecten goed, verleent toestemming voor betalingen en dergelijke.

Aanvullende managementondersteuning in een of andere vorm is cruciaal, gezien het grote aantal projecten die veel aandacht vragen. Vanaf 2002, wanneer geen gebruik meer zal worden gemaakt van bureaus voor technische bijstand, zal het werk door het personeel van de Commissie moeten worden gedaan. Er is nog geen besluit genomen over mogelijke decentralisatie van het beheer van projecten naar de delegaties. Andere meerlandenprogramma's, zoals het regionale programma van Tacis, worden niet gedecentraliseerd, omdat de desbetreffende projecten niet op afzonderlijke landen zijn gericht. De Tacis-projecten voor grensoverschrijdende samenwerking worden alle uitgevoerd in één Tacis-land. Het beheer van die projecten kan daardoor net als het nationale programma worden gedecentraliseerd.

EFFECT VAN HET TACIS-PROGRAMMA VOOR GS

Grensovergangen

36. De aanleg van een nieuwe grenspost is een complexe en tijdrovende kwestie. De betrokken diensten van de Commissie moeten in de begunstigde landen contacten onderhouden met soms wel negen verschillende instanties die voor grensposten verantwoordelijk zijn. Voor de aanleg kan beginnen, zijn langdurige voorbereidende werkzaamheden nodig, zoals sluiting van contracten, milieueffectrapportage, ontwerp en aanbesteding.

De impact van het programma was tot het einde van 2000 niet zichtbaar, maar de eerste resultaten zijn thans duidelijk merkbaar.

37. Phare is in 1993 begonnen met uitgebreide steunverlening voor de grensregio's. Veel van de grensposten aan de Phare-kant van de grens werden echter gefinancierd uit de nationale begroting van het betrokken land. In sommige gevallen werd aan de NOS-kant van de grens een vergelijkbare investering gedaan uit de nationale middelen van de betrokken partnerstaat. Voor een groot deel van de investeringen aan de oostgrens van het Phare-gebied is dus steun verleend uit de nationale begroting, en niet via Phare.

Veel knelpunten zijn te wijten aan een gebrek aan onderlinge informatie en communicatie tussen de Phare- en Tacis-landen zelf, dit in tegenstelling tot de teams die het beheer van de programma's verzorgen.

38-40. In de beginfase werd de programmering van Tacis-GS beïnvloed door de toetreding van Finland en Zweden tot de Europese Unie, waardoor de Europese Unie voor het eerst een gemeenschappelijke land- en zee-grens met Rusland kreeg. Het programma richtte zich daarom in eerste instantie op Noordwest-Rusland, hoewel ook Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië aan bod kwamen.

In 1996 werd 2,9 miljoen euro toegewezen voor Wit-Rusland, onder meer voor de grensovergangen Kozlovitchi (vrachtverkeer) en Varshavsky Most (personenverkeer) in de regio Brest. Als gevolg van een onjuiste kostenberekening door een adviesbureau konden de aanbestedingsprocedures voor Varshavsky most niet tot een goed einde worden gebracht. Daarom werd besloten de werkzaamheden aan de grenspost uit te stellen tot de aanleg van de nieuwe terminal bij Kozlovitchi 2.

De Commissie stelde uit haar budget voor grensoverschrijdende samenwerking voor het jaar 2000 7 miljoen euro beschikbaar voor de regio Brest (nieuwe terminal Kozlovitchi 2). De Commissie wil de regio Brest bovendien aanvullende financiering verstrekken uit het budget voor 2002 ten behoeve van de voltooiing van die belangrijke terminal. Het bedrag van 7 miljoen euro is echter voldoende om met de aanleg te beginnen.

De impact van de grensovergang bij Salla mag niet uitsluitend worden afgemeten aan het aantal vrachtwagens dat de grenspost passeert. Op de lange termijn stimuleert deze grensovergang de ontwikkeling van de regio noord door het oversteken van de grenzen te vergemakkelijken.

41. Door de verbeteringen die zijn gerealiseerd, is de provinciale weg geschikt voor vrachtverkeer in de zomer en voor personenverkeer gedurende het hele jaar.

42. Er is behoefte aan uitrusting en aan training met betrekking tot procedures, alsmede aan infrastructuur. Het programma voor grensovergangen dekt deze drie terreinen, aangevuld door de Tacis-programma's voor douane en voor justitie en binnenlandse zaken.

De omvang en de capaciteit van de grenspost worden bepaald door het verwachte verkeersvolume. Uitgangspunt bij de berekening is dat moderne methoden voor verkeersbeheersing worden toegepast, zodat de infrastructuur niet te grootschalig wordt opgezet. Wanneer na de verbouwing van een grenspost nog steeds vertragingen optreden, is dat te wijten aan verdere toename van de verkeersdruk of ongeschikte procedures voor verkeersbeheersing.

Uit de studie over grenswetgeving die de Rekenkamer noemt, blijkt dat de verdragen in alle vier de betrokken landen worden veroorzaakt door de toepassing van de grenswetgeving, en niet zozeer door die wetgeving op zich. De wetgeving voor het toepassen van moderne beheersingstechnieken is aanwezig; er is nu behoefte aan training en aan verbetering van de secundaire wetgeving.

De Commissie is bekend met de problemen van slechte betaling en corruptie. Zij neemt bij het opzetten en beheren van projecten dan ook voorzorgsmaatregelen. De nationale programma's in het kader van Tacis omvatten projecten die een bijdrage leveren tot het bestrijden van corruptie.

43. In het kader van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking zijn voor grensbeheer twee afzonderlijke financieringsvoorstellen ingediend, in 1996 en in 1997, voor in totaal 3 miljoen euro.

Het grootste deel daarvan (2 miljoen euro) was bestemd voor een project in Rusland om de gevolgen van Schengen voor de toekomstige grens tussen de Europese Unie en Rusland op te vangen. De Russische autoriteiten juichten het project in eerste instantie toe, maar uiteindelijk mislukte het door een gebrek aan inzet van de diverse bij het project betrokken Russische instanties in de voorbereidingsfase. Een gedeelte van de gereserveerde middelen werd daarom bestemd voor de voltooiing van de grenspost Salla in Rusland.

De resterende middelen werden gebruikt voor een grensafbakeningsproject aan de Wit-Russisch-Litouwse grens en voor conferenties en werkgroepen over grensoverschrijdende samenwerking, een activiteit die duidelijk betrekking heeft op grensbeheer.

Het Tacis-programma voor justitie en binnenlandse zaken financiert ook activiteiten in de vier betrokken landen om de capaciteit voor grensbeheer in het algemeen te versterken.

Milieu

44. Het voor 1996 in Sortavala geprogrammeerde project moest inderdaad worden geannuleerd. Dat was te wijten aan zwakke punten in het ontwerp, maar ook aan het uitblijven van vooruitgang bij de voorbereidende werkzaamheden van de autoriteiten. Het project komt echter aan een werkelijk bestaande behoefte tegemoet, en is daarom opnieuw in de programmering voor 2000 opgenomen.

De nieuwe Tacis-verordening stimuleert het gebruik van Tacis-middelen voor de financiering van infrastructuur.

De Commissie streeft ook naar intensievere samenwerking met de internationale financiële instellingen, met name de NEFCO, bij de ontwikkeling van toekomstige programma's.

45. Bij financiering van milieu-investeringen moet eerst een haalbaarheidsstudie worden verricht, en moeten nieuwe instellingen en nieuwe institutionele betrekkingen tot stand worden gebracht. Dit is dan ook waar Tacis op is gericht. Tacis heeft bovendien financiering kunnen verstrekken voor kleine en mid-

delgrote investeringen, zoals voor het project Sortavala (Tacis-GS, budget voor 2000). Daarbij is getracht niet uit het oog te verliezen dat ook subsidies kosten met zich meebrengen, en dus niet als een tot niets verplichtende bijdrage kunnen worden beschouwd. Cofinanciering van investeringen door Tacis kan toelaatbaar zijn wanneer het economische rendement groter is dan het financiële rendement, wat in de milieusector weliswaar vaak het geval is. Voorwaarde voor het verlenen van subsidies is dat deze een aanvulling vormen. Dit geldt zowel voor technische bijstand als voor investeringsprojecten. In andere woorden: op subsidies moet voor de financiering slechts in laatste instantie een beroep worden gedaan. De financiering van investeringen is over het algemeen een taak voor de internationale financiële instellingen. De Commissie aanvaardt echter dat er ruimte is voor een sterkere koppeling van haar eigen milieuprojecten in het kader van Tacis met investeringsprojecten verder stroomafwaarts: zij zal in toenemende mate projecten selecteren die worden gevolgd door investeringen, en bij voorkeur investeringen waarvoor financiering verzekerd is.

De projecten voor de Prut overlappen elkaar niet, maar vullen elkaar aan: het ene betreft de rivier zelf, het andere de zijrivieren. De resultaten van beide projecten zullen binnenkort beschikbaar komen. De donoren, waaronder de Commissie en de bijdragende regeringen, kunnen dan tegemoetkomen aan de investeringsbehoeften voor het rivierbekken in zijn geheel.

46. Het project heeft gegevens opgeleverd voor het opzetten van een registratiesysteem waarmee toezicht kan worden gehouden op gevaarlijke afvalstoffen die van officiële producenten afkomstig zijn, tot het afval de stortplaats van Krasny Bor heeft bereikt. Het project heeft geleid tot aanbevelingen om het aantal toegelaten afvalvervoerders te verlagen en zo de effectiviteit van het controlesysteem te verbeteren. Voor de handhaving van deze regels blijven uiteraard de autoriteiten van Sint-Petersburg verantwoordelijk.

47. Deze projecten zijn nog niet voltooid (project voor nationale parken in Karelië), en het ecotoerisme zal, gezien de aard ervan, niet voor de afronding van de projecten en de daaropvolgende positieve publiciteit meetbaar toenemen.

48. De Commissie is het eens met de conclusie dat de projecten voor het terugdringen van schadelijke energetische uitstoot tot tastbare en replicerbare voordelen kunnen leiden. De grensoverschrijdende uitstoot kan echter uit de aard der zaak niet meer dan marginaal worden teruggedrongen, aangezien Sneznogorsk maar een zeer kleine geïsoleerde plaats is, tamelijk ver van de Finse grens.

49. Het doel van het gezamenlijke milieuprogramma van de Commissie (JEP) is het vaststellen van mogelijkheden voor cofinanciering van milieu-investeringen. Er wordt actief gestreefd naar cofinanciering met de NEFCO en andere internationale financiële instellingen. In het kader van het actieplan voor 2001 is in een specifiek cofinancieringsproject voorzien.

Deze samenwerking wordt nog versterkt door de totstandkoming van het milieupartnerschap voor de noordelijke dimensie, dat door de Europese Raad van Göteborg is goedgekeurd.

Economische ontwikkeling

50-51. Het is waar dat, zoals het verslag stelt, tot dusver slechts weinig projecten voor economische ontwikkeling zijn gefinancierd door middel van grensoverschrijdende samenwerking. In deze situatie komt echter verandering: een groot project is bijna gereed, een ander project is goedgekeurd en is momenteel in voorbereiding, en voor een aantal andere zijn voorstellen ingediend in het kader van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor 2001.

Het eerste project voor economische ontwikkeling, uitgevoerd in Uzhgorod (Oekraïne), is een leerzaam voorbeeld voor ontwikkeling van toekomstige projecten. Het project is nog niet ver genoeg gevorderd om effect te sorteren, maar nu reeds is duidelijk dat de toekomstige levensvatbaarheid van het project groter zou zijn, wanneer het, via het nationale Tacis-programma, was opgezet als schakel in het netwerk van projecten in Oekraïne voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven. Nu het project bijna is voltooid, wordt deze koppeling alsnog tot stand gebracht. Er had ook meer aandacht kunnen zijn voor het identificeren van een partner in Hongarije of Slowakije. Een oplossing hiervoor blijkt moeilijker te vinden.

De levensvatbaarheid wordt ook beïnvloed door de korte looptijd van het Tacis-project. Het is opgezet voor twee jaar, terwijl parallelle projecten die via het nationale programma worden gefinancierd, door vervolgpunten doorgaans over een periode van vier à vijf jaar worden uitgevoerd. Met deze punten zal in toekomstige projecten voor grensoverschrijdende samenwerking rekening worden gehouden. De ervaring met andere Tacis-projecten lijkt er echter op te wijzen dat de meeste projecten voor institutionele opbouw, de particuliere sector en ecotoerisme pas na drie tot vijf jaar levensvatbaar worden.

Deze punten zijn al zichtbaar in de opzet van een vergelijkbaar project in Ungheni (Moldavië), dat door het programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor 2000 wordt gefinancierd. Er is een bezoek georganiseerd van de begunstigde van Ungheni aan het project in Uzhgorod, en in Iasi (Roemenië) is al een counterpart-organisatie gevonden. In dit geval zijn alle partijen zich bewust van de betekenis van de toetredingsvoorbereidingen van Roemenië, hoewel daarover niet overal gelijk wordt geoordeeld: negatief, omdat de grenscontroles strenger worden, en positief, omdat de grens straks de nieuwe grens met de Europese Unie zelf wordt. Aan beide zijden van de grens is er daarom een sterke motivatie om met dit project door te gaan.

Kleine projecten

52-53. De positieve aspecten van de FKP worden waar mogelijk overgenomen in grotere projecten. De twee eerder genoemde projecten voor economische ontwikkeling gebruiken cofinanciering (in natura weliswaar) door de begunstigten: deze schenken bedrijfspanden aan het project.

53. De FKP staat sinds 1999 ook open voor samenwerkingsverbanden, zodat ook Euroregio's aanvragen kunnen indienen.

CONCLUSIES

Effect van het programma op de levensstandaard in de grensregio's

54. Het budget voor Tacis-GS is inderdaad beperkt, maar dat heeft te maken met de omvang van het totale budget voor Tacis. In deze fase van de tenuitvoerlegging van het programma kon de impact ervan niet duidelijk worden aangetoond, maar de basisconstructie van de twee grote grensposten werd kort na de audit voltooid, en in 2002 zal de aanleg van nog een aantal zijn afgerond.

De FKP heeft een erkend positieve impact. De Rekenkamer stelt dat in het kader van de milieuprogramma's geen investeringen zijn gedaan. Dit probleem zal worden aangepakt door aanpassing van het gemeenschappelijk milieuprogramma. Het milieupartnerschap voor de noordelijke dimensie zal de coördinatie tussen subsidies voor technische bijstand en investeringen van de internationale financiële instellingen verbeteren.

Voor economische ontwikkeling is slechts een beperkt deel van de totale middelen voor Tacis-GS uitgetrokken, omdat de andere onderdelen een hogere prioriteit hadden.

Grensoverschrijdend effect

55. De verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare bepaalt dat door de gezamenlijke samenwerkingscomités documenten met betrekking tot de gezamenlijke grensoverschrijdende meerjarige programmering worden opgesteld voor de regio's aan de grenzen tussen de Midden- en Oost-Europese landen onderling en de grenzen met de Europese Unie. Omdat Phare primair gericht is op de toetreding en op samenwerking met de lidstaten van de Europese Unie, is niet voorzien in een soortgelijke werkwijze voor de grenzen tussen de Phare-landen en de Tacis-landen.

Door de Praktische gids voor de coördinatie van de financiering van Interreg en Tacis is die coördinatie nu al aan het verbeteren, en deze verbetering zal de komende paar jaar doorzetten.

Er zijn ook andere maatregelen genomen om de coördinatie te verbeteren. Een voorbeeld is een reeks conferenties die met financiering van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking vanaf einde 1999 zijn gehouden, waaraan is deelgenomen door grensbewakings- en douanefunctionarissen van beide zijden van de grens. Door werkgroepen is op deze conferenties gezamenlijk een handleiding opgesteld met de beste normen en werkmethode voor grensovergangen. Deze is door vertegenwoordigers van alle betrokken Phare- en Tacis-landen goedgekeurd. Het overschrijden van de grens wordt hierdoor vergemakkelijkt en procedures kunnen efficiënter verlopen.

56. Er is bijstand verleend aan plaatselijke en regionale autoriteiten in het kader van de FKP.

Wat grote projecten betreft zal de Commissie bij het opstellen van haar definitieve programmavoorstellen bijzondere aandacht schenken aan de absorptiecapaciteit.

57. De Commissie meent dat het in december 2000 nog te vroeg was om de volledige impact van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking te beoordelen. De begunstigde landen van Tacis-GS ontvangen hulp voor grensoverschrijdende samenwerking via het Tacis-programma voor regionale samenwerking en de nationale programma's. Het budget voor grensoverschrijdende samenwerking, met inbegrip van de begrotingslijn voor bijzondere maatregelen voor het Oostzeegebied, is ongewijzigd gebleven, hoewel het algemene budget voor Tacis is verlaagd. Het aandeel van grensoverschrijdende samenwerking in het totaal is dus gestegen. Uiteindelijk wordt over het budget voor het programma, dat door de Rekenkamer als beperkt wordt aangemerkt, beslist door de begrotingsautoriteit. Het Phare-kader voor grensoverschrijdende dialoog houdt net als de verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare, verband met het pretoetredingsproces.

AANBEVELINGEN

58. De Commissie werkt aan verbetering van de coördinatie van Interreg en Tacis. De praktische gids voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van aanpassing aan toekomstige ontwikkelingen.

- a) De Commissie heeft begrip voor de aanbeveling van de Rekenkamer dat regels moeten worden opgesteld ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Phare-landen en NOS-landen, evenals procedurele maatregelen, zoals betere coördinatiemechanismen. De Commissie is bereid uitbreiding van Phare-GS tot de grenzen tussen NOS- en Phare-landen te overwegen. De huidige richtsnoeren voor het verbeteren van de coördinatie tussen Phare en Interreg zullen moeten worden herzien in verband met onder meer het vooruitzicht op de toetreding en het algemene regionale beleid van de Europese Unie.
- b) De verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare bepaalt reeds dat de gezamenlijke samenwerkingscomités programmeringsdocumenten opstellen voor de regio's aan de grenzen tussen de Midden- en Oost-Europese landen onderling en de grenzen met de Europese Unie, maar omdat Phare primair gericht is op de toetreding, is niet voorzien in een soortgelijke werkwijze voor de grenzen tussen de Phare-landen en de Tacis-landen.

De Commissie zegt toe dat de coördinatie van Interreg en Tacis zal worden verbeterd.

- c) De Commissie juicht de aanbeveling van de Rekenkamer voor ontwikkelingsstrategieën toe. Zij onderzoekt de mogelijkheden voor het formuleren van strategieën voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken regio's.

Een eerste stap in deze richting is de Euroborder-studie voor Brest (in juni 2001 bij de Commissie ingediend), die veel meer

inhoudt dan alleen voorstellen voor ondersteuning van infrastructuurprojecten. De studie bestrijkt een groot aantal terreinen die voor de ontwikkeling van de regio Brest van belang zijn, en omvat een strategisch ontwikkelingsplan.

- d) Overwogen wordt een interne groep interoperabiliteit op te richten.

59. De looptijd van het initiatief voor regionale capaciteitsopbouw, dat opgezet is om plaatselijke en regionale autoriteiten te helpen bij het opstellen van projectvoorstellen, is onlangs verlengd.

- a) en b) Het is niet geheel duidelijk of de teruglopende belangstelling te wijten is aan het verlagen van de financiering. De verminderde belangstelling voor grote projecten kan ook verband houden met een beperkte ontwerpcapaciteit bij de potentiële begunstigten. De Commissie is bereid, zoals de Rekenkamer aanbeveelt, meer hulp te verlenen bij het ontwerpen van projecten.

De Commissie heeft de laatste tijd haar inspanningen om plaatselijke autoriteiten te helpen geïntensiveerd, met name in de context van de coördinatie tussen Interreg en Tacis. In Helsinki is in juni 2001 een seminar gehouden. Nog een seminar is gepland voor dit najaar in Sint-Petersburg.

- c) Genoemde overweging bij de verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare voorziet in de mogelijkheid het programma uit te breiden tot aangrenzende landen die in het kader van andere communautaire bijstandsprogramma's steun ontvangen. De diensten van de Commissie onderzoeken actief hoe de samenwerking kan worden verbeterd.

60. Technische bijstand krijgt meer aandacht dan steun voor infrastructuur en investeringen, omdat het budget beperkt is. Ook is een relatief groot gedeelte daarvan bestemd voor grensposten waar de bestedingen grotendeels voor infrastructuur zijn bestemd.

- a) Er moet goed gebruik worden gemaakt van de faciliteit voor het financieren van activiteiten die buiten het bereik van grensoverschrijdende samenwerking liggen. Cofinanciering om de actieve inzet van de begunstigten te garanderen, kan alleen werken als het gaat om bedragen die door de begunstigten kunnen worden opgebracht.
- b) Het is algemeen bekend dat het uiterst moeilijk is investeringen van de internationale financiële instellingen aan te trekken, wanneer deze niet zelf bij de oorspronkelijke opzet zijn betrokken. Met betrekking tot de NEFCO is dit misschien mogelijk vanwege de bestaande goede verstandhouding, maar voor de andere internationale financiële instellingen is dat momenteel minder waarschijnlijk.
- c) De Commissie blijft dit probleem op het hoogste niveau in de begunstigde landen ter sprake brengen, om ervoor te zorgen dat de regels voor belastingvrijstelling in de toekomst correct worden toegepast.

Dankzij de inspanningen van de Commissie is dit probleem wat de grensovergangen betreft medio 2001 grotendeels opgelost.

61.

- a) De Commissie is het ermee eens dat projecten voor economische ontwikkeling moeten worden opgezet aan de hand van passende richtsnoeren, maar het bestaan daarvan betekent op zich niet dat het aantal projecten vanzelf zal stijgen.
- b) Financiële duurzaamheid zou als doelstelling moeten worden opgenomen in Tacis-projecten ter ondersteuning van ecotoerisme, net als dat het geval is voor projecten met betrekking tot het bedrijfsleven. Dit kan betekenen dat voor deze projecten een langere looptijd nodig is dan de gebruikelijk één tot twee jaar, en dat moet worden voorzien in de mogelijkheid van vervolgprojecten.

62.

- a) De Commissie verhoogt vanaf 2001 het budget voor de FKP. De indicatieve cijfers voor 2001, 2002 en 2003 zijn respectievelijk 4,4 miljoen, 4,5 miljoen en 5 miljoen euro.
 - b) In april 2001 heeft de Commissie voor het indienen van voorstellen en het gunnen van projecten een regelmatige jaarlijkse cyclus ingesteld.
 - c) De Commissie betwist niet dat het beheer van de FKP dichter bij de begunstigden moet plaatsvinden. Omdat het beheer van andere meerlandenprogramma's niet wordt gedecentraliseerd, zal de faciliteit echter vooralsnog vanuit Brussel worden beheerd.
-