



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.6.2003
COM(2003) 329 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

ALGEMEEN VERSLAG
OVER DE PRETOETREDINGSSTEUN
(PHARE – ISPA – SAPARD)
IN 2001

[SEC(2003)656]

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1. Achtergrond.....	5
2. Samenvatting Phare.....	5
3. Samenvatting ISPA	8
4. Samenvatting SAPARD	10
5. Globale beschrijving van de werking van de pretoetredingsinstrumenten	11
5.1. Vastlegging en overdracht van middelen	11
5.2. Uitvoeringsorganen in kandidaat-lidstaten	13
5.3. Gedecentraliseerde uitvoering krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening .	14
6. Toezicht en evaluatie.....	15
6.1. Phare.....	15
6.2. ISPA	17
6.3. SAPARD	18
7. Coördinatie.....	19
7.1. Algemeen	19
7.2. Coördinatie binnen de Commissie	20
7.3. Coördinatie binnen de landen.....	21
7.4. Coördinatie met de EIB en de internationale financiële instellingen.....	21
BIJLAGE.....	23

SAMENVATTING

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

Phare is bestemd voor de voornaamste prioriteiten in verband met de overname van het *acquis communautaire*, te weten: versterking van de bestuurlijke capaciteit en investeringen die hiermee samenhangen. Dit instrument omvat tevens een onderdeel economische en sociale cohesie. Financiering van maatregelen op het gebied van milieu en vervoer die een secundair maar onontbeerlijk onderdeel vormen van de geïntegreerde programma's voor regionale ontwikkeling of industriële herstructurering is eveneens mogelijk (€ 1.634 miljoen).

ISPA financiert grote infrastructuurprojecten in de sectoren vervoer en milieu (€ 1.109 miljoen);

SAPARD financiert steunmaatregelen voor landbouw en plattelandsontwikkeling (€ 539,6 miljoen).

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

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

Alle drie programma's worden **door de kandidaat-lidstaten uitgevoerd**. Bij Phare en ISPA controleert de Commissie vooraf de aanbestedingsdocumenten en contracten. De Commissie laat het beheer van SAPARD-maatregelen over aan de uitvoeringsinstanties in de begunstigde landen en is niet betrokken bij het beheer van SAPARD in de begunstigde landen, met dien verstande dat de projectuitvoering alleen achteraf gecontroleerd wordt. Deze aanpak is mogelijk op grond van artikel 12 van de coördinatieverordening. Op dezelfde juridische basis

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

bestaat voor Phare en ISPA het voornemen om een uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS genaamd) te introduceren, waarbij de aanbesteding door de aspirant-lidstaten alleen onderworpen is aan controle achteraf op het moment van toetreding.

Het jaar 2001 was het tweede jaar waarin SAPARD en ISPA in werking waren. De SAPARD-programma's waren alle reeds in 2000 goedgekeurd; één daarvan (Letland) is in 2001 gewijzigd. Bilaterale eenjarige en meerjarenovereenkomsten voor de financiering zijn afgerond en gesloten (met uitzondering van Roemenië), en jaarlijkse toewijzingen voor 2000 zijn vastgelegd. Er zijn flinke vorderingen gemaakt met het oprichten van uitvoeringsbureaus voor SAPARD; vijf aspirant-lidstaten hebben hun eigen SAPARD-bureau in beheer gekregen; als gevolg daarvan zijn in 2001 SAPARD-middelen aan deze landen overgemaakt.

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

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

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

2001 was het tweede jaar waarin de pretoetredingsinstrumenten alle drie goed op gang waren. Bij het opzetten en uitvoeren van de nieuwe instrumenten ISPA en SAPARD zijn grote vorderingen geboekt. Het programma Phare moest worden aangepast met het oog op de nieuwe instrumenten en er kwam meer nadruk te liggen op de economische en sociale cohesie. De samenwerking tussen de verschillende diensten van de Commissie werd geïntensiveerd en ontplooid zich overeenkomstig de coördinatieverordening. In de kandidaat-lidstaten moesten de nodige organen voor de pretoetredingsinstrumenten worden gecreëerd, wat een goede oefening was in institutionele opbouw en de aanzet gaf tot de voorbereidingen van de kandidaat-lidstaten op de Structuurfondsen.

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

1. ACHTERGROND

Tijdens de Top in Luxemburg in december 1998 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan een nieuwe strategie voor de voorbereiding van de landen die kandidaat zijn voor uitbreiding. Aanvullende financiële middelen zijn in aanzienlijke mate ter beschikking gesteld om toetreding te bevorderen. Op 26 maart 1999 hebben de regeringsleiders en staatshoofden tijdens de Europese Raad in Berlijn politieke overeenstemming bereikt over Agenda 2000. De doelstellingen van Agenda 2000 zijn een sterk communautair beleid en een nieuw financieel raamwerk voor de Europese Unie in de periode 2000 – 2006 met het oog op de uitbreiding.

In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van Berlijn heeft de Gemeenschap haar pretoetredingssteun aan de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa meer dan verdubbeld sinds het jaar 2000; zoals de Europese Commissie in Agenda 2000 had voorgesteld, is € 3.174 miljoen (cijfers 2001) jaarlijks tussen 2000 en 2006 beschikbaar gesteld door middel van het Phare-programma en de twee andere pretoetredingsinstrumenten, ISPA en SAPARD, die in 2000 zijn ingevoerd. De pretoetredingssteun van de Gemeenschap in 2001 is als volgt verdeeld; € 1.634 miljoen voor Phare, € 1.109 miljoen voor ISPA en € 539,6 miljoen voor SAPARD.

Nadat de Top van Nice de aanzet had gegeven tot versnelde toetredingsonderhandelingen, was het nog belangrijker optimaal gebruik te maken van de pretoetredingssteun om de kandidaat-lidstaten te helpen bij hun inspanningen om het volledige *acquis* in een paar jaar over te nemen. Gezien de omvang van de uit te voeren taak, moet ervoor worden gezorgd dat de communautaire hulp zo doeltreffend mogelijk kan worden gebruikt. Coördinatie van de drie instrumenten is daarbij beslist van belang.

In 2001 waren toetredingsonderhandelingen gaande met de eerste twaalf landen; de doelstelling, die bevestigd is door de Europese Raad in Göteborg, is om eind 2002 de onderhandelingen af te ronden met de landen die klaar zijn om toe te treden, zodat zij als lidstaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. De Europese Raad van Laken in december 2001 bevestigde dat de Unie vastbesloten is “de toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten die er klaar voor zijn, tegen eind 2002 tot een goed einde te brengen, zodat deze landen in 2004 als lidstaat kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.”

Dit verslag bestrijkt het kalenderjaar 2001, het tweede jaar waarin zowel ISPA als SAPARD functioneerden. Het verslag geeft informatie over de kredieten per land en per instrument, tezamen met de uitvoeringsregelingen. Tot slot wordt de coördinatie tussen de drie pretoetredingsinstrumenten behandeld, omdat elk pretoetredingsinstrument op zich uitvoerig wordt beschreven in het desbetreffende jaarverslag². Gehoopt wordt dat dit verslag met de bijlagen van nut is om te documenteren dat de pretoetredingssteun een wezenlijke rol speelt bij de voorbereiding van de kandidaten op het lidmaatschap.

2. SAMENVATTING PHARE

Phare is in 1989 opgericht ter ondersteuning van Polen en Hongarije, en later ook andere landen in Midden- en Oost-Europa, waarna Phare als exclusief pretoetredingsinstrument zijn beslag kreeg in 1997 naar aanleiding van de lancering van het huidige uitbreidingsproces door

² Phare-verslag: COM(), ISPA-verslag: COM(2002) 596 definitief, SAPARD-verslag: COM(2002) 434 definitief.

de Europese Raad in Luxemburg. De algemene richtsnoeren voor Phare zijn in 1998 aangepast in verband met het op dreef komen van SAPARD voor landbouw en plattelandsontwikkeling en ISPA voor vervoer- en milieu-infrastructuur.

In totaal beliepen de vastleggingen voor Phare in 2001 € 1.634 miljoen. De volgende maatregelen zijn gefinancierd:

- **nationale programma's: € 1.091 miljoen, waarvan:**
 - Bulgarije: € 83 miljoen
 - Tsjechië: € 65 miljoen
 - Estland: € 26 miljoen
 - Hongarije: € 90 miljoen
 - Letland: € 31 miljoen
 - Litouwen: € 46 miljoen
 - Polen: € 411 miljoen
 - Roemenië: € 274 miljoen
 - Slowakije: € 44 miljoen
 - Slovenië: € 21 miljoen
- **speciaal programma sluiting kerncentrales: € 168 miljoen**
- **grensoverschrijdende samenwerking: € 163 miljoen**
- **regionale en horizontale programma's: € 212 miljoen.**

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

Naarmate de oude Phare-programma's werden voltooid en er nieuwe van start gingen, waren de in 2001 uitgevoerde projecten steeds meer gebaseerd op de toetredingsgerichte aanpak die is beschreven in de nieuwe richtsnoeren voor Phare uit 1998³. Ze worden via het nationaal fonds en een beperkt aantal uitvoeringsinstanties per land beheerd. Het centrale financierings- en aanbestedingsbureau (CFCU) in elk land heeft een sleutelpositie als beheerder van alle programma's voor institutionele opbouw; in sommige gevallen beheert het CFCU ook de investeringsactiviteiten. De andere uitvoeringsinstanties zijn voorlopers van de bestuurlijke organen die nodig zullen zijn om na toetreding de Structuurfondsen ten uitvoer te leggen.

³ De 'Guidelines for Phare programme implementation in candidate countries, 1998-1999' zijn in juni 1998 aangenomen en bestrijken de Phare-begrotingen voor 1998 en 1999 [SEC (1998) 1012].

In de nieuwe uitvoeringsregelingen zijn de ervaringen verwerkt die zijn opgedaan met het uitvoeren van Phare-programma's in eerdere jaren, en is in het bijzonder in aanmerking genomen dat een beperkt aantal 'centra van uitnemendheid' verantwoordelijk moet zijn voor het werken met de EU-middelen. Dit is een absolute voorwaarde, wil de Commissie de verantwoordelijkheid voor het aanbesteden en uitbesteden volledig aan de kandidaat-lidstaat overdragen (verdere decentralisatie).

Het uitgangspunt van de nieuwe Phare-richtsnoeren is toetreding, wat betekent dat toenemende nadruk ligt op nationale programma's om de specifieke zwakke punten aan te pakken die naar voren komen in de periodieke verslagen die de Commissie per kandidaat-lidstaat opstelt. Automatisch vermindert daardoor de omvang van meerlandenprogramma's. Deze zijn uiterst nuttig geweest om de aandacht te vestigen op kwesties, vooral in verband met het *acquis*, die voor meer kandidaat-lidstaten van gezamenlijk belang waren. Het stadium waarin deze kwesties boven tafel moesten komen is voorbij; het gaat er nu om de landen te helpen de capaciteit te realiseren om het *acquis* in praktijk te brengen.

In 2001 was de programmering gebaseerd op de herziene richtsnoeren voor Phare die de Commissie in 1999 heeft goedgekeurd⁴. Deze richtsnoeren bouwen voort op de veranderingen waartoe in 1998 was besloten; daarbij is rekening gehouden met de nieuwe verordeningen voor ISPA en SAPARD die vanaf 2000 van kracht zijn. In de richtsnoeren komt sterk tot uiting dat Phare moet worden ingezet als hulpmiddel waarmee de kandidaat-lidstaten zich kunnen voorbereiden op het werken met de Structuurfondsen na de toetreding (economische en sociale cohesie). Volgens de richtsnoeren gaat ongeveer 30% van de hulp naar institutionele opbouw. In 2001 was het werkelijke cijfer zelfs ongeveer 40%, met als belangrijkste instrumenten jumelages (dat wil zeggen dat deskundigen van overheden en instanties in de lidstaten worden gedetacheerd bij de kandidaat-lidstaten om de capaciteit te helpen ontwikkelen die nodig is om een bepaald deel van het *acquis* uit te voeren), en 'lichte jumelage' (een jumelage voor kortere duur, ingevoerd in 2001 zoals aanbevolen in de Phare-evaluatie van 2000⁵.) De rest van de hulp is bestemd voor investeringen om het regelgevend kader te verbeteren, teneinde de overname van het *acquis* te vergemakkelijken en de economische en sociale cohesie te bevorderen.

Voorts heeft de Commissie de interne regelingen bij haar delegaties voor het toezicht op het aanbesteden en uitbesteden door de overheden van de kandidaat-lidstaten herzien en uitgebreid. Hierdoor had de Commissie de mogelijkheid om in het land zelf Phare-aanbestedingen en Phare-contracten door haar delegatie te laten goedkeuren, in plaats van deze voor goedkeuring naar Brussel te laten terugsturen. De delegaties volgen ook de voortgang van de projectuitvoering in de kandidaat-lidstaten.

In het strategiedocument van 2001 heeft de Europese Commissie erop gewezen dat voldoende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit in de kandidaat-lidstaten beschikbaar moet zijn voor een behoorlijke uitvoering van het *acquis*. De Commissie heeft daarom voorgesteld een actieplan op te stellen, waarin samen met elk van de kandidaat-lidstaten geanalyseerd wordt wat de beste aanpak is om hun prioriteiten, en zonodig ook hun plannen om meer te doen aan institutionele opbouw, ten uitvoer te brengen.

⁴ SEC (1999) 1596.

⁵ C (2000) 3103/2

3. SAMENVATTING ISPA

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

Leidraad voor ISPA zijn de toetredingspartnerschappen en de nationale programma's voor overname van het *acquis*, waarbij een benadering als van het Cohesiefonds wordt gevolgd met maatregelen op de terreinen milieu en vervoer.

Belangrijkste resultaten in 2001

Uitvoering van het communautaire milieubeleid en versterking van de Europese vervoersverbindingen

In 2001 zijn de vastleggingskredieten voor ISPA ten laste van begrotingslijn B7-020 voornamelijk gebruikt voor de 94 nieuwe ISPA-maatregelen en tweede tranches⁶ van projecten waarover in 2000 een besluit was genomen (€ 1.109 miljoen). Hiervan is € 2,7 miljoen vastgelegd voor technische bijstand aan EDIS, en € 26,1 miljoen voor projectvoorbereiding. De Commissie heeft besloten tot in totaal 94 nieuwe projecten met totale projectkosten van € 2,3 miljard; de EG-financiering voor deze nieuwe projecten bedraagt meer dan € 1,1 miljard. De rest zal gecofinancierd worden door de begunstigde landen (nationale bronnen op centraal, regionaal en lokaal niveau), en internationale financieringsinstellingen (IFI's). Het gemiddelde percentage EG-subsidie bedroeg in 2001 64% van de projectkosten.

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

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

51,92% van de ISPA-begroting is dit jaar naar milieuprojecten gegaan. Meer dan de helft van de ISPA-financiering in de milieusector in het jaar 2001 is besteed aan rioolwaterzuiveringsprojecten. De projecten waren vooral gericht op uitbreiding, vervanging of reparatie van rioolwaterzuiveringsinrichtingen in de begunstigde landen. Ongeveer 26% van de financiering is toegekend aan drinkwaterprojecten, meestal in combinatie met afvalwaterbehandelingsprojecten. Ongeveer 15% van de financiering in deze sector is aangewend voor de behandeling van vast afval, met name stortplaatsen.

⁶ ISPA-maatregelen worden vastgelegd in jaarlijkse tranches, en de vastleggingen strekken zich uit over ten minste twee jaar. De vastleggingen voor begrotingsjaar 2001 omvatten dan ook tevens tweede tranches voor enkele projecten waarover reeds in 2000 een besluit genomen was.

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

De ISPA-bestedingen in deze sector zijn in 2001 gericht geweest op verdere uitbreiding van het TINA-netwerk (Transport Infrastructure Needs Assessment). 57,5% van de middelen voor de vervoerssector zijn toegewezen aan wegenprojecten, waaronder nieuwbouw en verbeteringen om te kunnen voldoen aan de EU-normen voor capaciteit en veiligheid. Rond 40% is gebruikt voor de financiering van projecten gericht op herstel en modernisering van de bestaande spoorweginfrastructuur volgens EU-normen.

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

In 2001 heeft ISPA technische bijstand verleend aan kandidaat-lidstaten om door middel van opleidingen hun capaciteit voor het uitvoeren van de belangrijkste horizontale milieuwetgeving te vergroten, met name de richtlijnen voor milieueffectrapportage (85/337/EEG en 97/11/EG). Door een beoordeling te eisen van de mogelijke effecten van ISPA-projecten op gebieden met een kwetsbaar milieu heeft de Commissie bij de kandidaat-lidstaten meer begrip gekweekt voor de wetgeving ter bescherming van vogels en habitats. Voorts is voorzien in extra begeleiding om de kandidaat-lidstaten te helpen onherstelbare schade te voorkomen aan gebieden die wellicht deel gaan uitmaken van een toekomstig Natura 2000 netwerk.

De rol van ISPA in de vervoersector is tot nu toe een bijdrage te leveren aan de opbouw van het toekomstige trans-Europese netwerk en steun te verlenen bij de onderlinge aansluiting en interoperabiliteit van nationale netwerken met elkaar en met het EU-netwerk.

Vergroten van de bestuurlijke capaciteit voor projectbeheer

Door ISPA te financieren projecten dienen verenigbaar te zijn met het communautair beleid en dienen te voldoen aan de regels inzake de mededinging en overheidsaanbestedingen. Het kostte de kandidaat-lidstaten echter moeite om aan deze hoge eisen voor aanbestedingen en het afsluiten van contracten te voldoen, wat geleid heeft tot vertragingen in de projectuitvoering. Om deze tekortkomingen te corrigeren, heeft de Commissie in 2001 diverse cursussen en andere initiatieven op touw gezet als hulp bij het vergroten van de capaciteit van de kandidaat-lidstaten voor aanbesteding van (overheids)opdrachten, en om te garanderen dat aan de EG-regels wordt voldaan. De activiteiten zullen in 2002 worden voortgezet.

Ook heeft de Commissie besloten middelen beschikbaar te stellen voor technische bijstand voor het voorbereiden van hoogwaardige projecten. Bij de in 2000 en 2001 genomen besluiten is in totaal € 59,9 miljoen toegewezen voor 30 maatregelen voor technische bijstand ter versterking van de projectenpijplijn voor 2002 en daarna. Deze maatregelen omvatten onder andere steun bij het voorbereiden van projecten voor financiering door het Cohesiefonds na toetreding.

In 2001 heeft de Commissie systeemaudits uitgevoerd ter beoordeling van de mate waarin de kandidaat-lidstaten beheer- en controlesystemen ingevoerd hebben die voldoen aan de in het ISPA-verordening vastgelegde eisen⁷. Uit deze audits is gebleken dat de kandidaat-lidstaten zich aanzienlijk ingespannen hebben om beheer- en controlesystemen op te zetten, maar dat op enkele kerngebieden nog meer gedaan moet worden. De kandidaat-lidstaten geven nu uitvoering aan de in de auditverslagen opgenomen opmerkingen en aanbevelingen. In 2002 zullen de auditdiensten van de Commissie zorgen voor een vervolg op deze werkzaamheden.

Er is technische bijstand beschikbaar gesteld om de kandidaat-lidstaten voor te bereiden op het uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (EDIS). Met de voorbereiding van EDIS wil men vooral bereiken dat de financiële beheer- en controlesystemen voldoen aan de normen en dat de procedures voor aanbesteding en het sluiten van contracten afdoende zijn.

4. SAMENVATTING SAPARD

De financiële steun uit de begroting van de Gemeenschap beloopt meer dan een half miljard euro per jaar in de periode 2000 tot 2006, die, zoals in de SAPARD-verordening⁸ is bepaald, bij voorrang wordt besteed aan de uitvoering van het *acquis* op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidssectoren en voor het oplossen van prioritaire en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattellandsgebieden van de kandidaat-lidstaten. Naast de primaire agrarische productie komen ook projecten ter verbetering van de verwerking, afzet en kwaliteit van de producten voor steun in aanmerking, evenals algemene maatregelen voor plattellandsontwikkeling.

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

SAPARD-programma's lijken sterk op de landbouw- en plattellandsontwikkelingprogramma's van de lidstaten. Voor de bestuursorganen in de kandidaat-lidstaten die de programma's moesten opstellen, was dit een volstrekt nieuwe bezigheid. Toch waren de programma's voor alle tien landen in het najaar van 2000 gereed en door de Commissie goedgekeurd; één daarvan (Letland) is in 2001 gewijzigd, vooral om ruimte te maken voor het werk dat samenhangt met de overdracht van het beheer aan het SAPARD-bureau.

Uit de bij SAPARD gevolgde programma-aanpak volgt ook dat bij SAPARD de Commissie, in tegenstelling tot bij de andere pretoetredingsinstrumenten Phare en ISPA waarbij minstens enkele kernelementen door de Commissie worden beheerd, niet bij het beheer is betrokken en zelfs niet bij de projectkeus. Voor SAPARD is voor een andere aanpak gekozen, waarbij de nationale instanties in de aspirant-lidstaat de volledige verantwoordelijkheid dragen door

⁷ EG 1267/1999, als gewijzigd.

⁸ Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad van 21 juni 1999 inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattellandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode (PB L 161 van 26 juni 1999, blz. 87).

middel van geheel gedecentraliseerd beheer. Hiermee was het mogelijk de onderliggende doelstellingen van het instrument SAPARD te verwezenlijken. Het eerste doel is uitvoering van talrijke kleinschalige projecten die in principe over het hele land verspreid op het platteland worden uitgevoerd, en het tweede is om organen te creëren die direct na toetreding in staat zijn om het *acquis* toe te passen. Met het oog op deze benadering moest echter aan twee zware eisen worden voldaan voordat de steun kon worden verleend.

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

Vervolgens lag er de taak om in elke kandidaat-lidstaat een instantie in het leven te roepen die SAPARD ten uitvoer zou kunnen leggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die in de meerjarige financieringsovereenkomst zijn vastgelegd. Eind 2001 hadden de kandidaat-lidstaten zeer veel werk verricht om hun SAPARD-bureaus tot stand te brengen; voor vijf van de tien landen besloot de Commissie over te gaan tot overdracht van het beheer aan de nationale autoriteiten. Daarom is op dat moment ongeveer € 30,5 miljoen aan deze landen overgemaakt: € 30,47 miljoen stortingen op rekening en € 21.570 als tussentijdse betaling (vergoeding) aan Estland met betrekking tot het derde kwartaal van 2001⁹.

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

5.1. Vastlegging en overdracht van middelen

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

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

De procedures die leiden tot besluitvorming en vastlegging van middelen zijn echter per instrument verschillend en de diverse stappen kunnen als volgt worden samengevat.

⁹ De vergoeding aan Bulgarije (€ 411.153) is in februari 2002 uitbetaald na ontvangst van informatie betreffende de door de Commissie verzochte wijzigingen in de personele bezetting van het SAPARD-bureau.

Phare

Kaderovereenkomst tussen de Commissie en elk afzonderlijk land (bestaat voor ieder land al enkele jaren)

Jaarprogrammering volgens de prioriteiten genoemd in de periodieke verslagen en de toetredingspartnerschappen

Kandidaat-lidstaten maken conceptprogramma's en projectdossiers op en leggen deze voor commentaar en uiteindelijk besluit voor aan de Commissie

Financieringsvoorstellen voor de jaarlijkse nationale programma's opgesteld door DG Uitbreiding, overleg met andere diensten van de Commissie, en voorlegging aan het Phare-beheerscomité voor advies

Commissiebesluit

Officiële toezegging van financiële middelen

De kandidaat-lidstaat en de Commissie ondertekenen het jaarlijkse financieringsmemorandum; briefwisseling over projectdossiers

Eerste overmaking van gelden (vooruitbetaling van 20%) op verzoek van het nationale fonds

ISPA

De bestaande Phare-kaderovereenkomsten worden uitgebreid tot ISPA

De nationale ISPA-strategieën voor vervoer en milieu worden door de landen opgesteld; er is overleg met andere diensten van de Commissie; de strategieën worden door de Commissie goedgekeurd

De landen wijzen projecten aan (identificatie) en bereiden ze voor

Projectaanvraag door middel van standaardformulier, acceptatie (d.w.z. controle of alle documenten aanwezig zijn) en toetsing

Per project stelt het DG Regionaal beleid een financieringsvoorstel op; het wordt met de verschillende diensten besproken; het wordt aan het ISPA-beheerscomité voorgelegd voor advies

Commissiebesluit (per project)

Vastlegging van middelen (één bepaald project kan vastleggingen krijgen uit verschillende jaren, bijvoorbeeld ISPA-programma's van 2000 and 2001)

Het financieringsmemorandum wordt ondertekend (per project)

Eerste overmaking van gelden (10%)

In 2001 zijn de vastleggingskredieten voor ISPA ten laste van begrotingslijn B7-020 voornamelijk gebruikt voor de 94 nieuwe ISPA-maatregelen en tweede tranches voor projecten waarover in 2000 een besluit was genomen (€ 1.109 miljoen). De vastgelegde

bedragen ten laste van B7-020 van de begroting voor 2001 zijn ongeveer gelijk verdeeld over de sectoren milieu (52%) en vervoer (48%).

SAPARD

Elk land dient vóór het eind van 1999 bij de Commissie een ontwerpplan in voor landbouw- en plattelandontwikkeling voor 2000-2006

Interdienstenoverleg met de diensten van de Commissie en met elk afzonderlijk land

Overeenkomst met het land over het plan

Slotoverleg met de verschillende diensten van de Commissie

Het plan wordt aan het STAR-(beheers-)comité voorgelegd voor advies

Formele goedkeuring door de Commissie van een programma voor landbouw- en plattelandontwikkeling

Commissiebesluit waarbij machtiging wordt verleend voor de ondertekening van de meerjarenovereenkomst voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst

Ondertekening van de meerjarenovereenkomst voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst

Vastlegging van het jaarlijkse SAPARD-krediet

De meerjarenovereenkomst voor de financiering en de jaarlijkse financieringsovereenkomst worden gesloten

Formeel Commissiebesluit om het beheer van de bijstand over te dragen aan de uitvoeringsinstanties

Eerste uitbetaling aan het betreffende land (maximaal 49% van de eerste jaarlijkse toewijzing).

Teneinde de efficiënte bescherming van de financiële belangen te garanderen en fraude en andere onregelmatigheden te bestrijden, is voor de in dit kader vastgestelde financieringsbesluiten en de overeenkomsten en contracten voor alle pretoetredingsinstrumenten een toezicht en financiële controle door de Commissie en de Rekenkamer, zo nodig ter plaatse, gepland.

5.2. Uitvoeringsorganen in kandidaat-lidstaten

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

De concrete tenuitvoerlegging van Phare and ISPA vindt plaats bij uitvoeringsinstanties, zoals het centrale financierings- en aanbestedingsbureau (CFCU), die de gelden ontvangen van het nationale fonds, tenzij het nationale fonds fungeert als uitbetalingsinstantie. De delegaties van de Commissie dragen de verantwoordelijkheid voor het goedkeuren van aanbestedingsdocumenten voordat aanbestedingsprocedures in gang worden gezet of

contracten worden ondertekend. De projecten die ISPA financiert, zijn grote infrastructuurprojecten met een uitvoeringsduur van enkele jaren. Zoals bij alle grote overheidsinvesteringen in infrastructuur zijn voor een goede voortgang van de uitvoering zeer gedetailleerde voorbereidingen vereist, zoals aanbestedingsdossiers en procedures (onder strikte toepassing van de communautaire aanbestedingsregels). De eerste betalingen van enige omvang hebben in 2001 plaatsgevonden, tot een totaal van ongeveer € 200 miljoen in dat jaar, daar de besluiten over de eerste ISPA-projecten pas kort voor het einde van 2000 genomen werden. In deze betalingen is 21% van de in 2000 vastgelegde bedragen inbegrepen. Momenteel vereisen de procedures voor het beheer van met ISPA- en Phare-gelden gefinancierde maatregelen dat controle vooraf plaatsvindt, d.w.z. besluiten betreffende aanbesteding en afsluiting van contracten worden genomen door de aanbestedende autoriteit en ter goedkeuring voorgedragen aan de delegatie van de Commissie in het begunstigde land.

In tegenstelling tot Phare and ISPA, die maximaal gebruikmaken van de bestaande overeenkomsten en organen die krachtens het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem van Phare (DIS) tot stand zijn gekomen, wordt SAPARD vanaf het begin op volledig gedecentraliseerde basis uitgevoerd, mits aan de nodige voorwaarden is voldaan.

Dit delegeren van beheersverantwoordelijkheid vereist dat elke kandidaat-lidstaat de noodzakelijke beheers- en controlesystemen invoert, die op nationaal niveau goedgekeurd moeten worden door het bureau van de nationale ordonnateur. Als aan deze voorwaarden is voldaan, voeren de diensten van de Commissie – voorafgaande aan het Commissiebesluit het financieel beheer over te dragen – de verificatie van de naleving uit. In Verordening 2222/2000 van de Commissie¹⁰, gewijzigd bij Verordening 2252/2001 van de Commissie¹¹, zijn de financiële uitvoeringsbepalingen voor deze beheersoverdracht vastgesteld. Alle landen zijn de vereiste institutionele opbouw voor het beheer van SAPARD aan het voorbereiden. Vijf kandidaat-lidstaten waren eind 2001 zover dat tot beheersoverdracht besloten werd. Omdat deze besluiten nog geen betrekking hebben op alle maatregelen in de SAPARD-programma's, wordt er nog gewerkt aan voltooiing van dit proces.

5.3. Gedecentraliseerde uitvoering krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening

In 2001 heeft de uitvoering van Phare en ISPA plaatsgevonden via het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS), dat in 1990 voor Phare ingevoerd is en herzien is in 1998. Uitgaande van de conclusies van de Europese Top in Nice zullen de Commissie en de kandidaat-lidstaten hun inspanningen om meer beheersverantwoordelijkheden over te dragen aan de kandidaat-lidstaten, vergroten. De Commissie streeft ernaar dat kandidaat-lidstaten die waarschijnlijk in 2004 tot de EU toetreden, in de loop van 2003 overgaan naar de eindfase van het uitgebreide gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS).

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

¹¹ Verordening nr. 2252/2001 van de Commissie van 20 november 2001 tot wijziging van Verordening nr. 2222/2000 van de Commissie van 7 juni 2000 houdende financiële uitvoeringsbepalingen van Verordening nr. 1268/1999 van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode.

De coördinatieverordening verschaft dan ook een wettelijke basis om af te zien van voorafgaande goedkeuring door de Commissie van de door de kandidaat-lidstaten gedane projectselectie, aanbesteding en uitbesteding (artikel 12). De situatie die ontstaat na afzien van voorafgaande goedkeuring door de Commissie wordt hierna genoemd: uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS). De overgang naar EDIS is vastgelegd in de documenten getiteld 'Preparing for Extended Decentralised Implementation System of the Phare and ISPA programmes', dat in december 2000 naar de toetredende landen gestuurd is, en 'Roadmap to EDIS for ISPA and Phare', dat in oktober 2001 naar de toetredende landen gestuurd is. Het Roadmap-document omschrijft de procedurele fasen die leiden tot een EDIS-besluit. Fasen I, II en III vallen onder de verantwoordelijkheid van de kandidaat-lidstaten en behelzen de inventarisatie van hiaten, opvulling van hiaten, en beoordeling of aan de eisen voldaan wordt. De vierde fase betreft voorbereiding van het Commissiebesluit en valt onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Gedurende 2001 zijn de kandidaat-lidstaten aan de voorbereidende activiteiten begonnen en enkele landen hebben fase I geïnitieerd.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

6.1. Phare

Beoordeling vooraf

Daar de Phare-programmeringscyclus voor 2003 de laatste is voor de groep kandidaat-lidstaten van 'Laken', luidt deze de overgang in naar een ander niveau van de Phare-activiteiten, zodat de Phare-instrumenten aangepast moeten worden aan de nieuwe behoeften.

Op basis hiervan zijn in 2001 de eerste stappen genomen ter voorbereiding van een in 2002 uit te voeren beoordeling vooraf van de programmeringsmechanismen voor Phare in 2004 en daarna. De beoordeling vindt plaats op basis van een evaluatie van de ervaringen opgedaan met de huidige programmeringsmethode van Phare en een bestudering van de programmeringsmechanismen bij vergelijkbare maatregelen.

Een belangrijke informatiebron voor deze beoordeling is een rapport over de programmering en projectinrichting, opgesteld in 2001 door de contractant die van 1996 tot 2001 verantwoordelijk was voor de toezicht- en evaluatieverslagen, betreffende projecten die tussen 1990 en 1999 gefinancierd werden. Deze contractant concludeerde dat deze projecten vaak te lijden hadden van slecht omschreven doelstellingen, technisch zwakke projectschema's (*logframes*) en ongeschikte indicatoren.

In 2002 zijn corrigerende maatregelen doorgevoerd, zoals de systematische controle op deze kenmerken in het projectformuleringsstadium.

Toezicht en tussentijdse evaluatie

Nu Phare zich meer met pretoetredingsstrategieën en decentralisatie van uitvoeringsverantwoordelijkheden gaat bezighouden, is het voorheen gecentraliseerde controle- en toezichtstelsel van Phare in september 2000 vervangen door een gedecentraliseerd toezichtstelsel en een herziene regeling voor tussentijdse evaluaties. De herziening is erop gebaseerd dat de kandidaat-lidstaten verantwoordelijkheid aanvaarden voor de voortgangsbewaking van de Phare-maatregelen terwijl de Commissie verantwoordelijk blijft voor beoordeling van de voortgang door middel van regelmatige tussentijdse evaluaties per sector, uitgevoerd door onafhankelijke evaluatoren.

Er zijn in elk land nieuwe toezichtorganen opgezet – een gemeenschappelijk toezichtcomité (JMC) en sectorale sub-toezichtcomités (SMSC). Het toezichtscomité van Phare fungeert tevens als gemeenschappelijk toezichtcomité voor de drie toetredingsinstrumenten. De jaarverslagen van de toezichtcomités van de verschillende instrumenten worden ter beoordeling voorgelegd aan dit gemeenschappelijk toezichtcomité.

Sinds juli 2001 worden de tussentijdse evaluaties uitgevoerd door een andere contractant, die werkt met lokale en EU-evaluatoren vanuit kantoren in Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië. Het hoofdkantoor in Brussel is ook verantwoordelijk voor toezicht en evaluatie van meerlandenprogramma's en programma's met meerdere begunstigden.

Voor de bij het projectbeheer betrokken partijen voorziet het Phare-plan voor toezicht en tussentijdse evaluatie in een regelmatige, betrouwbare beoordeling van de uitvoering van alle lopende maatregelen, op twee manieren: ten eerste, door middel van toezichtrapporten opgesteld door de uitvoerende organen, waarin de visie van de belanghebbenden wordt weergegeven, en ten tweede, door middel van de tussentijdse evaluatieverslagen die de onafhankelijke visie van de evaluatoren weergeven.

In 2001 zijn 42 toezicht- en evaluatieverslagen uitgebracht, gebaseerd op het oude toezicht- en evaluatiesysteem; deze bestreken alle sectoren van de Phare-hulp. Voorts zijn er 25 tussentijdse sector-evaluatieverslagen geproduceerd op basis van toezichtverslagen per sector, opgesteld door de uitvoerende organen, en gegevens en vraaggesprekken verzameld resp. gehouden door de evaluatoren.

De resultaten wijzen erop dat de Phare-programmering in het algemeen leidt tot projecten waarvan de prioriteiten overeenkomen met die in het toetredingspartnerschap en die rekening houden met de periodieke verslagen en actieplannen.

Een aanzienlijk aantal is echter slecht ingericht of voorbereid, met vage doelstellingen, onnauwkeurige indicatoren, weinig lering trekkend uit de ervaringen, en geen haalbaarheidsstudies. Volgens de evaluatoren zijn de resultaten van Phare meer te danken aan de bekwaamheid van degenen die het programma uitvoeren om 'iets voor elkaar te krijgen' dan aan de goede opzet van de projecten. De evaluatoren merken ook op dat de bestuurlijke capaciteit binnen de projecten weliswaar is vergroot, maar dat het beheer van financiën en tijd nog steeds zwak is, en dat specialisten moeilijk te krijgen en te houden zijn.

Tussentijdse evaluatie als zodanig wordt door alle kandidaat-lidstaten aanvaard als integraal onderdeel van de projectbeheercyclus. De verslagen krijgen serieuze aandacht, en leiden tot een gezonde discussie tussen belanghebbenden en tot duurzame aandacht voor de aanbevelingen die zij bevatten. Een hele reeks gunstige effecten ontstaat wanneer de aanbevelingen en resultaten van de evaluatie worden opgevolgd. Dit zijn bijvoorbeeld institutionele veranderingen bij de uitvoerende organen; betere coördinatie binnen en tussen ministeries en donoren; verbeteringen in projectinrichting; overheveling van middelen; verkrijgen van extra cofinanciering; en meer aandacht voor verduurzaming van de resultaten van projecten na de voltooiing. Opvolgen van aanbevelingen leidt ook tot de verspreiding van een evaluatiecultuur die bevorderlijk is voor de controleerbaarheid, en daarmee voor een verantwoord financieel beheer; tot verbeteringen in de toezichtcapaciteit en daarmee de beheerscapaciteit; en tot de ontwikkeling van een werkelijk participatieve aanpak van de evaluatie door alle belanghebbenden. In dit opzicht heeft de nauwe betrokkenheid van de delegaties een aanzienlijke invloed op de kwaliteit van het resultaat van de tussentijdse evaluaties.

Het systeem van tussentijdse evaluaties is in 2002 verder aangepast als bijdrage aan een verantwoord financieel beheer van de Phare-maatregelen. Halverwege 2002 is een nieuwe leidraad voor tussentijdse evaluaties uitgebracht. Verwacht wordt dat het evaluatieteam in 2002 ongeveer 70 verslagen zal publiceren over de Phare-hulp in de tien kandidaat-lidstaten die Phare-fondsen ontvangen. Het evaluatieteam zal ook helpen bij het opstellen van evaluatieplanningen voor de andere drie kandidaat-lidstaten, Cyprus, Malta en Turkije.

Evaluatie achteraf

In de tweede helft van 2001 heeft het DG Uitbreiding de evaluatie achteraf van een steekproef van de Phare-steun ter grootte van € 1 miljoen voorbereid, aanbesteed en geïnitieerd. De start van deze opdracht is gepland in januari 2002. Voor de te evalueren steekproef is gekozen voor de Phare-steun waarvan de voltooiing eind 2001 gepland was en die gegeven is aan de groep kandidaat-lidstaten van 'Laken', dat wil zeggen de in 1997/1998 geïntegreerde nationale programma's voor Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

Deze operatie verschilt van eerdere evaluaties achteraf (uitgevoerd door EuropeAid) doordat zij sectoroverschrijdend en per land georganiseerd is. In feite zijn het tien aparte evaluaties achteraf per land in één pakket.

De organisatorische aspecten omvatten onder andere de formele voordracht van een evaluator per land door de nationale hulpcoördinator; de goedkeuring van de taakomschrijving voor elk land door deze nationale vertegenwoordiger voor de evaluaties; en de benoeming van lokale 'externe' evaluatoren in elk land teneinde te voorzien in verslaglegging over de evaluatie op nationaal niveau onder toezicht van de geselecteerde contractant voor de evaluatie. Er is een component ingebouwd betreffende de opbouw van lokale evaluatiecapaciteit gebaseerd op een aanpak van 'leren door te doen', ondersteund door opleidingsworkshops en een internet-cursuspakket.

6.2. ISPA

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

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

De belangrijkste verantwoordelijkheden van het comité zijn:

- toezicht houden op de algemene uitvoering van ISPA-projecten in dat land;
- toezicht houden op de uitvoering van elk ISPA-project in het begunstigde land, gebruik makend van financiële en materiële indicatoren;
- bestuderen van voortgangsrapportage, en goedkeuren van de jaarlijkse voortgangsrapporten;

- doen van voorstellen (in te dienen bij de Commissie) voor aanpassingen in de bedragen en voorwaarden welke eventueel nodig zijn, gezien de resultaten van het toezicht;
- met instemming van de Commissie, besluiten nemen over extra verantwoordelijkheden voor het Comité.

In 2001 zijn in alle kandidaat-lidstaten de eerste twee vergaderrondes van de toezichtcomités georganiseerd. Het ISPA-beheerscomité heeft samenvattingen van deze vergaderingen ontvangen.

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

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

6.3. SAPARD

De uitvoering van SAPARD-programma's valt met betrekking tot zowel toezicht als evaluatie onder de voorschriften van de meerjarige financieringsovereenkomst. Uit hoofde van deze voorschriften is voor elk SAPARD-programma een toezichtcomité opgericht; elk toezichtcomité is in 2001 ten minste eenmaal en soms tweemaal bijeengekomen. Tijdens hun eerste werkzaamheden hebben de comités besprekingen gehouden en besluiten genomen over de in artikel 7, sectie B, van de meerjaren-financieringsovereenkomst voorgeschreven onderwerpen, zoals het huishoudelijk reglement, selectie- en rangschikkingscriteria, toezichtindicatoren, voorbereiding voor tussentijdse evaluatie en wijzigingen in het betreffende programma.

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

Op dezelfde wijze zijn twee seminars gehouden, beide met deelname van vertegenwoordigers van vijf kandidaat-lidstaten, over de evaluatie van de SAPARD-programma's.

7. COÖRDINATIE

7.1. Algemeen

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

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

Het Phare-beheerscomité speelt een sleutelrol in de algemene coördinatie. Artikel 9 van de coördinatieverordening schrijft voor dat dit comité de Commissie assisteert bij het coördineren van werkzaamheden uit hoofde van de drie instrumenten, en dat de Commissie het comité informeert over de indicatieve toewijzing van financiële middelen per land en per pretoetredingsinstrument, over de door haar uit hoofde van de coördinatie met de EIB, andere communautaire instrumenten en de internationale financiële instellingen ondernomen acties. Het comité ontvangt de informatie via het 'General Assistance Document 2001'. Bovendien krijgt het comité informatie over de besluiten door middel waarvan de Commissie, krachtens artikel 12 van de coördinatieverordening, het beheer van de bijstand op gedecentraliseerde basis overdraagt aan uitvoeringsbureaus in kandidaat-lidstaten.

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

Om mogelijke overlap tussen werkzaamheden die SAPARD-steun of Phare-steun ontvangen tegen te gaan (vooral de Phare-ESC and Phare-CBC-programma's, waarbij de aanpak meer programmatisch zal zijn, o.a. door het opstellen van de zogenoemde schema's), worden er passende voorschriften opgenomen in de desbetreffende programmeringsdocumenten en overeenkomsten.

- Voor Phare schrijft elk financieringsbesluit en elk financieringsvoorstel vanaf 2001 voor dat de nationale steuncoördinator en de nationale ordonnateur gezamenlijk

verantwoordelijk zijn voor de coördinatie tussen Phare (inclusief het programma voor grensoverschrijdende samenwerking, CBC), ISPA en **SAPARD**.

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

7.2. Coördinatie binnen de Commissie

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

In de praktijk worden de programma's gecoördineerd door middel van uitgebreid overleg tussen de diensten van de Commissie. Er zijn bovendien binnen de verschillende betrokken diensten coördinatiecommissies voor de pretoetredingsinstrumenten opgezet. Deze besteden vooral aandacht aan het voorbereiden van de uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssystemen (EDIS) van Phare en ISPA.

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

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

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

7.3. Coördinatie binnen de landen

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

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

Daarom heeft de Commissie de eis gesteld dat de landen maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende en doelmatige coördinatie.

7.4. Coördinatie met de EIB en de internationale financiële instellingen

Pretoetredingssteun beantwoordt pas volledig aan zijn doel als daardoor kredieten van internationale financiële instellingen verkregen worden. Daarom ondertekende de Europese Commissie op 2 maart 1998 een memorandum van overeenstemming met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) en de Wereldbank, met als doel de samenwerking te bevorderen en cofinanciering voor Phare mogelijk te maken. In oktober 1998 traden vier nieuwe partners toe: de Noordse Milieufinancieringsmaatschappij (NEFCO), de Noordse Investeringsbank (NIB), de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC) en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa. In 2000 werd het memorandum van overeenstemming uitgebreid naar de andere twee pretoetredingsinstrumenten, ISPA en SAPARD. Hoewel de EIB het memorandum niet heeft ondertekend, werkt deze bank nauw met de Europese Commissie samen bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de EU, en werkt zij met de andere IFI's samen in de geest van het memorandum van overeenstemming.

Sinds 2000 is het nieuwe pretoetredingsinstrument voor vervoer en milieu, ISPA, de voornaamste faciliteit voor de cofinanciering van infrastructurele projecten met de EIB en andere IFI's. Ook in 2001 was het belangrijkste instrument voor cofinanciering bij Phare de MKB-faciliteit, waarin de Commissie samenwerkt met de EBWO, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa en de Kreditanstalt für Wiederaufbau. De Commissie is ook in overleg getreden met de EIB inzake een faciliteit ter financiering van gemeentelijke overheden in grensgebieden, zoals geschetst in de mededeling van de Commissie betreffende grensregio's¹².

De diensten van de Commissie organiseren regelmatig bijeenkomsten met de EIB en de EBWO om zaken met betrekking tot programmering en uitvoering te coördineren, alsmede procedurele kwesties. Indien mogelijk worden gemeenschappelijke missies naar kandidaat-lidstaten gepland, wat in belangrijke mate bijdraagt aan de samenwerking binnen een project, wat weer ten goede komt aan die landen.

Wat ISPA betreft is op 19 januari 2000 een samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen de Commissie en de EIB over communautaire structurele bijstand, waaronder ISPA, voor de

¹² COM(2001) 437 definitief van 25 juli 2001.

periode 2000-2006. Het hoofddoel van de overeenkomst is de hefboomwerking van de EG-subsidies te maximaliseren en de steun uit de EG-begroting tot het hoogst nodige te beperken.

De resultaten van de eerste twee jaren van samenwerking tussen ISPA en de EIB zijn zeer positief. Er zijn in de eerste twee jaren van uitvoering van ISPA verscheidene coördinatiebijeenkomsten gehouden om een raamwerk op te zetten en de samenwerkingsovereenkomst operationeel te maken. Het hoofddoel was de hefboomwerking van de EG-subsidies te maximaliseren en de begrotingsmiddelen van de EG speciaal aan te wenden voor projecten die een grotere subsidiebijdrage vereisen.

Op projectniveau heeft de uitwisseling van informatie plaatsgevonden in een zeer vroeg stadium van de projectidentificatie teneinde mogelijkheden voor cofinanciering vast te stellen. De samenwerking met de EIB heeft in 2001 geleid tot gezamenlijke cofinanciering van verscheidene projecten.

De Commissie heeft de goede werkrelatie met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), de Noordse Investeringsbank (NIB) en de Noordse Milieufinancieringsmaatschappij (NEFCO) gecontinueerd. Verscheidene projecten werden samen met deze IFI's gefinancierd.

De Commissie heeft met de EBWO regelmatig informatie-uitwisselingen en coördinatievergaderingen georganiseerd; de onderlinge afstemming van de aanpak van projectbeoordelingen is voortgezet, en ook methodologische zaken zijn in detail besproken. De Commissie is al sinds 2000 op de hoogte van de noodzaak het ISPA-reglement zodanig aan te passen dat door de EBWO gefinancierde kosten beschouwd kunnen worden als in aanmerking komende uitgaven van de wederpartij. Deze wijziging is in december 2001 voltooid, zodat projecten gefinancierd konden worden door combinaties van ISPA en leningen van de EBWO.

Daar het beheer van SAPARD volledig gedecentraliseerd is naar de kandidaat-lidstaten, betreft de samenwerking met IFI's voornamelijk algemeen overleg en uitwisseling van informatie. Deze vinden plaats op het hoofdkantoor in Brussel en in de kandidaat-lidstaten tijdens de vergaderingen van de toezichtcomités, teneinde deze samenwerking te verdiepen.

Ook de delegaties spelen een belangrijke coördinerende rol in de samenwerking tussen de pretoetredingsinstrumenten en de IFI's en bilaterale donoren, doordat ze regelmatig ter plaatse donorbijeenkomsten organiseren voor het uitwisselen van informatie over geplande en lopende projecten.

BIJLAGE

Bijlage 1: Toewijzingen per land voor Phare, ISPA and SAPARD in 2001

	Phare	SAPARD	ISPA	Totaal
	miljoen euro	miljoen euro	miljoen euro	miljoen euro
Bulgarije	185,3	54,1	106,8	346,2
Tsjechië	86,6	22,9	66,9	176,4
Estland	29,3	12,6	29,9	71,8
Hongarije	109,85	39,5	90,8	240,15
Letland	36,2	22,7	48,1	107
Litouwen	106,2	30,9	50,5	187,6
Polen	468,45	175,1	406,6	1.050,15
Roemenië	289,14	156,3	245,6	691,04
Slowakije	80,5	19	48,1	147,6
Slovenië	28,45	6,6	16	51,05
Andere ¹³	221,09			
Totaal	1.641	539,6 ¹⁴	1.109,3	3.289,9

¹³

Horizontale, regionale en een deel van de nucleaireveiligheidsprogramma's.

¹⁴

Totaal van de vastleggingen na de jaarlijkse financieringsovereenkomst van 2001; de voor de begunstigde landen gegeven cijfers zijn afgerond.