

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	Rekenkamer	
2003/C 167/01	Speciaal verslag nr. 5/2003 over de financiering uit Phare en ISPA van milieuprojecten in de kandidaat-lidstaten, vergezeld van de antwoorden van de Commissie.	1
2003/C 167/02	Speciaal verslag nr. 6/2003 over twinning als voornaamste instrument ter ondersteuning van de institutionele versterking in de kandidaat-lidstaten, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	21

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 5/2003

over de financiering uit Phare en ISPA van milieuprojecten in de kandidaat-lidstaten, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

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

(2003/C 167/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
SAMENVATTING	I-V	2
INLEIDING	1-6	3
De milieusector en de uitbreiding van de Europese Unie	1-3	3
De controle van de Rekenkamer	4-6	4
PROJECTEN VOOR INSTITUTIONELE VERSTERKING IN DE MILIEUSECTOR	7-17	5
Beperkte omvang van de Phare-middelen bestemd voor institutionele versterking in de milieusector	7-10	5
Gering effect van de Phare-projecten voor twinning en technische bijstand	11-14	6
De noodzaak van institutionele versterking in het kader van ISPA	15-17	7
DE FINANCIERING VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR	18-29	7
Tekortkomingen van de milieustrategieën	18-20	7
Cofinanciering van Phare- en ISPA-steun	21-29	8
Vertragingen bij de ontwikkeling van financieringsstrategieën	21	8
Verlaging van de subsidies voor projecten die inkomsten genereren	22-25	8
Doeltreffende samenwerking met IFT's	26-29	9
HET BEHEER VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR	30-39	9
Moeilijkheden bij de voorbereiding van projecten op ISPA-financiering	30-34	9
Gebreken bij aanbesteding en supervisie	35-39	11
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40-45	12
Er bestaat nog steeds een grote behoefte aan institutionele versterking	40-41	12
De schaarse subsidies kunnen doelgerichter worden ingezet	42-43	12
De opnamecapaciteit moet worden vergroot door de projectvoorbereiding en de vaardigheden op het gebied van aanbestedingen te verbeteren	44-45	13
Antwoorden van de Commissie		14

SAMENVATTING

I. De controle had betrekking op de financiering uit Phare en ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) in de periode 1995-2000 van milieuprojecten in de tien kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa. Ze had ten doel, te beoordelen in hoeverre de steunverlening uit Phare en ISPA voor de milieu-sector in de kandidaat-lidstaten doeltreffend is, met name ter ondersteuning van de voorbereiding van deze landen op de toetreding.

Projecten voor institutionele versterking in de milieusector

II. De controle wees uit dat met de assistentie van de Commissie voor institutionele versterking op het gebied van het milieu in de kandidaat-lidstaten slechts gedeeltelijk succes is geboekt. Zoals de Commissie zelf in haar documenten over de uitbreidingsstrategie 2001 en 2002 erkende, moeten de kandidaat-lidstaten hun bestuurlijke capaciteit in de milieusector nog verder versterken (zie paragraaf 8). Deze situatie is gedeeltelijk te wijten aan de beperkte middelen die de Commissie heeft uitgetrokken voor institutionele versterking (zie paragraaf 9), ondanks de bijzondere uitdagingen waarvoor de instellingen in deze sector staan (zie paragraaf 7), en het slechts bescheiden effect van de projecten voor twinning en technische bijstand die gefinancierd zijn (zie de paragrafen 11-14). De strategie van de Commissie voor institutionele versterking leunde te zwaar op het twinninginstrument, waarvan geen oplossing kan worden verwacht voor vele van de onderliggende structurele problemen waarmee de bestuursinstanties van de kandidaat-lidstaten kampen. Door deze problemen hebben zij het wellicht moeilijker om aan het milieuacquis te voldoen (zie de paragrafen 11-14). Met betrekking tot ISPA blijven de gebreken inzake bestuurlijke capaciteit bestaan, niet alleen op nationaal niveau maar ook op het niveau van de uiteindelijke begunstigde, waar het opzetten van voldoende capaciteit ter garantie van de duurzaamheid van infrastructuurprojecten aandacht verdient (zie de paragrafen 15-17).

De financiering van projecten voor milieu-infrastructuur

III. De kandidaat-lidstaten hadden in een vroeger stadium milieu- en financieringsstrategieën moeten ontwikkelen om bepaalde projecten prioriteit te verlenen en uit te maken hoe deze het doeltreffendst kunnen worden gefinancierd (zie de paragrafen 18-21). In het kader van ISPA is geprobeerd, het subsidieniveau tot onder de 75 %-limiet te verlagen (zie paragraaf 23) en daartoe is effectief samengewerkt met de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) en andere internationale financiële instellingen (IFI's) (zie de paragrafen 26-28). Niettemin is de Rekenkamer van mening dat de subsidieniveaus verder kunnen worden verlaagd (zie de paragrafen 24 en 25).

Het beheer van projecten voor milieu-infrastructuur

IV. Institutionele tekortkomingen kwamen ook tot uiting in problemen met het beheer van de projectcyclus, die de Commissie niet altijd doeltreffend heeft aangepakt. Zo hadden de kandidaat-lidstaten het moeilijk, projecten goed genoeg voor te bereiden, en de consultants die de Commissie heeft betaald om deze problemen te verhelpen, leverden soms geen bevredigend werk (zie paragraaf 31). De Commissie benutte van haar kant niet voldoende middelen in het beoordelingsstadium van het project (zie paragraaf 32). Sommige infrastructuurprojecten, met name waterzuiveringsinstallaties, dreigden te groot uit te vallen (zie paragraaf 34). De kandidaat-lidstaten hadden het zeer moeilijk met de aanbesteding van ISPA-contracten, gedeeltelijk omdat de procedures van de Commissie zo ingewikkeld zijn; zij hadden op dit gebied meer ondersteuning nodig. Op de ISPA-projectbegrotingen waren niet stelselmatig de nodige middelen uitgetrokken voor de indienstneming van ingenieurs met voldoende ervaring om doeltreffend toezicht te houden op de contracten (zie de paragrafen 35 en 36). De infrastructuurprojecten werden, als ze eenmaal aan het lopen waren, in de regel bevredigend uitgevoerd, maar er deden zich enige belangrijke uitzonderingen voor (zie paragraaf 39).

V. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn vooral op de volgende punten gericht:

- er is nog steeds een grote behoefte aan institutionele versterking (zie de paragrafen 40 en 41);
- de schaarse middelen voor subsidies moeten doelgerichter worden ingezet en er moet meer uit andere bronnen worden gefinancierd (zie de paragrafen 42 en 43);
- de opnamecapaciteit dient te worden verbeterd door de voorbereiding van de projecten en de vaardigheden op het gebied van aanbestedingen te versterken (zie de paragrafen 44 en 45).

INLEIDING

De milieusector en de uitbreiding van de Europese Unie

1. De milieusector, die onder hoofdstuk 22 van de toetredingsonderhandelingen valt, vormt een van de grootste uitdagingen bij de voorbereiding van de uitbreiding van de Europese Unie, en wel om de volgende redenen:

- a) er moet een omzetting in nationaal recht plaatsvinden van een uitgebreid milieuacquis, dat is vervat in ongeveer 140 richtsnoeren over onder meer luchtkwaliteit, waterkwaliteit, afvalbeheer, natuurbescherming en de beheersing van industriële vervuiling, en in regelgeving voor de hele sector, bijvoorbeeld over milieueffectrapporten en de toegang tot milieu-informatie;
- b) er moet zwaar worden geïnvesteerd in infrastructuur voor de uitvoering van bepaalde essentiële richtsnoeren. Zo bedragen de kosten van de uitvoering van het acquis volgens recente schattingen tussen 79 en 110 miljard euro, waarmee milieu de sector is waarin het meest moet worden geïnvesteerd ⁽¹⁾;
- c) er moeten toezichtstructuren worden ontwikkeld, met inbegrip van de nodige personele middelen, budgetten en materieel, voor de handhaving van de in nationaal recht omgezette wetgeving;
- d) op centraal, regionaal en lokaal niveau moeten er instellingen worden opgezet met de bestuurlijke capaciteit voor het algemeen beheer van de omzetting, uitvoering en handhaving van het milieuacquis.

2. De kandidaat-lidstaten moesten ervoor zorgen dat vóór hun toetreding het gehele milieuacquis is omgezet en van kracht geworden. Maar gezien de enorme investeringsbehoeften van de milieusector is het altijd duidelijk geweest dat zij lange overgangsperioden toegekend moeten krijgen om de infrastructuur op te bouwen die nodig is om te voldoen aan sommige richtsnoeren waarmee grote investeringen zijn gemoeid in het kader van de onderhandelingen over hoofdstuk 22. Daarom werd de voorlopige afsluiting van het milieuhoofdstuk niet aan een specifiek

minimum voor de uitvoering van deze richtsnoeren gebonden, al verlangde de Commissie van de kandidaat-lidstaten wel dat zij plannen voor de uitvoering indienden. Wat de structuren voor de handhaving en de algemene bestuurlijke capaciteit betreft, dienen de kandidaat-lidstaten echter wel aan te tonen dat de betrokken instellingen op het tijdstip van toetreding bevredigend zullen functioneren.

3. In de periode waarop de controle van de Rekenkamer betrekking had, deden zich verschillende ontwikkelingen voor in de wijze waarop de Commissie de milieusector financierde.

- a) In de jaren 1995-1997 bleef de financiering van de Commissie, zoals vanaf het begin van het programma Phare in 1989, gebaseerd op een op de vraag afgestemde aanpak waarbij het elke kandidaat-lidstaat vrij stond, zijn Phare-middelen volgens nationale prioriteiten toe te wijzen.
- b) Na de Europese Raad van Luxemburg in december 1997, waar het huidige uitbreidingsproces werd gestart, werd het programma Phare geheroriënteerd en volledig gericht op de pretoetredingsprioriteiten die zijn neergelegd in het kader van het partnerschap voor toetreding van elk land. Bovendien heeft de Commissie een mededeling over haar strategie voor de milieusector gedaan ⁽²⁾.
- c) In 2000 werd de financiering van projecten voor milieu-infrastructuur aanzienlijk verhoogd door de invoering van het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid ISPA, dat over de periode 2000-2006 1 040 miljoen euro ⁽³⁾ per jaar ter beschikking stelde voor grote infrastructuurinvesteringen in de sectoren milieu en vervoer ⁽⁴⁾. De financiering uit Phare, die in de periode 1995-1999 ongeveer 368 miljoen euro, ofwel gemiddeld 73,6 miljoen euro per jaar had bedragen, werd vanaf 2000 hoofdzakelijk bestemd voor institutionele versterking. De Phare- en ISPA-verplichtingen per land in de periode 1995-2000 voor de milieusector worden weergegeven in *tabel 1*.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa inzake de uitbreiding van de Gemeenschap en het milieu: een strategie met het oog op de toetreding van de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa (COM(1998) 294 def.).

⁽³⁾ Tegen prijzen van 1999.

⁽⁴⁾ Krachtens artikel 2, lid 3, van de ISPA-verordening „wordt voor een evenwicht gezorgd” tussen de financieringen in deze twee sectoren.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie: milieu-investeringen: een uitdaging voor de kandidaat-lidstaten (COM(2001) 304 def.).

Tabel 1*Verplichtingen van Phare en ISPA in de milieusector, 1995-2000*

(Mio EUR)

	Phare	ISPA	Totaal
Bulgarije	35,2	52,0	87,2
Tsjechische Republiek	26,6	27,9	54,5
Estland	24,5	15,8	40,3
Hongarije	55,1	42,6	97,7
Letland	27,4	26,6	54,0
Litouwen	33,5	18,2	51,7
Polen	99,7	133,7	233,4
Roemenië	60,3	120,6	180,9
Slowakije	20,9	11,6	32,5
Slovenië	15,0	11,2	26,2
Totaal	398,2	460,2	858,4

*Bron: Europese Rekenkamer.***De controle van de Rekenkamer**

4. De controle van de Rekenkamer had ten doel, de doeltreffendheid van de financiering uit Phare en ISPA voor de milieusector te onderzoeken, met name wat betreft de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op hun toetreding. De subdoelstellingen van de controle waren erop gericht, zowel de doeltreffendheid van het door de Commissie en de kandidaat-lidstaten opgestelde strategische en financiële kader, als de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van afzonderlijke projecten voor institutionele versterking en investeringen te beoordelen. De controle had betrekking op de vastlegging en uitvoering tot eind 2001 van de Phare- en ISPA-financiering voor de milieusector ten laste van de begrotingen 1995-2000, en omvatte een controle van projecten in alle tien kandidaat-lidstaten die steun uit Phare en ISPA ontvingen. Op het hoofdkantoor en bij de delegaties van de Commissie werden dossiers ingezien en gesprekken gevoerd, en er werden vergaderingen gehouden met de ministeries van Milieuzaken, de regionale en lokale autoriteiten en de uiteindelijke begunstigden in de kandidaat-lidstaten.

5. Er werden Phare-projecten voor in totaal 270 miljoen euro gecontroleerd. Dit bedrag vormde ongeveer 67 % van de totale waarde van de financiering voor Phare-milieuprojecten in deze periode, exclusief projecten voor milieu-infrastructuur die worden gefinancierd uit het programma voor grensoverschrijdende samen-

werking en de regionale milieuprogramma's van Phare ⁽¹⁾. Verder werden er controlebezoeken ter plaatse afgelegd voor 22 van de 39 milieumaatregelen van ISPA waarvoor in 2000 verplichtingen waren aangegaan. De verplichtingen voor de gecontroleerde ISPA-maatregelen beliepen 307 miljoen euro, ofwel ongeveer tweederde van de totale ISPA-verplichtingen voor het milieu. De bedoeling was om bij de controle van ISPA voort te bouwen op de eerdere opmerkingen van de Rekenkamer over de opzet van het ISPA-instrument in haar jaarverslag 2000 ⁽²⁾. Alle hoge controleinstanties van de kandidaat-lidstaten namen in uiteenlopende mate deel aan de controle, hetzij door aan de hand van de methodiek van de Rekenkamer een deel van de door haar geselecteerde steekproef van projecten te controleren, hetzij door de controleurs van de Rekenkamer bij te staan bij het voorbereiden en afleggen van hun controlebezoeken ter plaatse.

6. De bevindingen van het verslag zijn vooral op de volgende drie punten gericht:

- a) de nog steeds grote behoefte aan institutionele versterking;
- b) de noodzaak om de schaarse middelen voor subsidies doelgerichter in te zetten;

⁽¹⁾ Het Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking werd buiten de controle gehouden omdat de Rekenkamer hierover reeds een speciaal verslag had uitgebracht, waarbij de milieuaspecten aan bod kwamen. De regionale programma's werden niet onderzocht omdat deze na de nieuwe richtsnoeren voor Phare van 1998 een veel kleinere rol waren gaan spelen.

⁽²⁾ PB C 359 van 15.12.2001, blz. 290.

- c) de noodzaak, de opnamecapaciteit te vergroten door de projectvoorbereiding en de vaardigheden op het gebied van aanbestedingen te verbeteren.

PROJECTEN VOOR INSTITUTIONELE VERSTERKING IN DE MILIEUSECTOR

Beperkte omvang van de Phare-middelen bestemd voor institutionele versterking in de milieusector

7. Sinds het programma Phare in 1989 werd ingevoerd, omvatte het steun voor institutionele versterking. De Commissie erkende het bijzondere belang van institutionele versterking bij de voorbereiding op de toetreding in haar nieuwe Phare-richtsnoeren van 1998, volgens welke voortaan 30 % van de jaarlijkse Phare-begroting aan dit beleidsterrein moest worden toegewezen. De Commissie heeft de institutionele versterking waaraan deze 30 % zou worden toegewezen omschreven als het verlenen van hulp aan de kandidaat-lidstaten bij het ontwikkelen van structuren, strategieën, personele middelen en managementvaardigheden om de economische, sociale, regelgevende en bestuurlijke capaciteit van deze landen te versterken ⁽¹⁾. In de milieusector is institutionele versterking absoluut noodzakelijk, zowel om te waarborgen dat de milieu instanties op het moment van toetreding bevredigend functioneren, als om ze in staat te stellen, de enorme investeringsprogramma's die nodig zijn om aan het acquis te voldoen, efficiënt en doeltreffend uit te voeren (zie paragraaf 2). Verder vormt institutionele versterking een bijzondere uitdaging voor de milieusector omdat de ministeries van Milieuzaken betrekkelijk nieuw zijn, terwijl de regionale en lokale autoriteiten en de milieu-agentschappen ook steun nodig hebben om hun verantwoordelijkheden met betrekking tot het acquis aan te kunnen. Bovendien is zowel de coördinatie tussen het ministerie van Milieuzaken en deze andere instellingen, als die tussen dit ministerie en andere ministeries zeer vaak moeilijk, en te weinig ontwikkeld.

8. De voornaamste conclusie over de milieusector in het document van de Commissie van 2001 over de uitbreidingsstrategie luidde: „de bestuurlijke capaciteit en de capaciteit op het gebied van monitoring en handhaving moeten verder worden versterkt”. In het strategiedocument van de Commissie van 2002 werd deze boodschap herhaald: de kandidaat-lidstaten moesten hun inspanningen richten op het versterken van hun algehele

bestuurlijke capaciteit. Zoals blijkt uit de bevindingen in de volgende paragrafen (9-17) bevestigt de controle van de Rekenkamer van de programma's Phare en ISPA de conclusies van de Commissie.

9. De problemen die de Commissie beschrijft zijn gedeeltelijk te wijten aan de beperkte omvang van de middelen die zij in de periode 1995-2000 aan institutionele versterking heeft toegewezen. Tot 1998 werden de prioriteiten voor de financiering gesteld door de kandidaat-lidstaten, die doorgaans niet veel belang hechtten aan het gebruik van Phare voor institutionele versterking (zie paragraaf 10). In 1998 legde de Commissie zich meer toe op institutionele versterking, waardoor in dat jaar stelselmatig middelen aan projecten voor institutionele versterking in de milieusector werden toegewezen. Heel wat landen hadden in 1999 en 2000 echter slechts zeer kleine of geen projecten voor institutionele versterking in deze sector, ook al voorzagen de partnerschappen voor toetreding en de nationale programma's voor de overname van het acquis in een strategisch kader voor het programmeren van Phare volgens de prioriteiten voor het voldoen aan het acquis. Het gemiddelde jaarbedrag voor twinning-projecten op milieugebied, het voornaamste instrument voor institutionele versterking, lag in deze twee jaar 30 % lager dan in 1998 (zie tabel 2). Dit is bijzonder problematisch, daar 2000 in feite het laatste jaar is gebleken waarin middelen aan projecten konden worden toegewezen ter garantie van de volledige uitvoering ervan vóór de toetreding in 2004.

10. Dat de Commissie, en met haar de kandidaat-lidstaten, in de periode 1995-2000 weinig middelen aan institutionele versterking in de milieusector hebben toegewezen, komt gedeeltelijk doordat de kandidaat-lidstaten meer prioriteit aan projecten voor milieu-infrastructuur verleenden, ook al was het absoluut noodzakelijk, te waarborgen dat de milieu-instellingen tegen het tijdstip van de toetreding naar behoren zouden functioneren. Een andere oorzaak kan zijn, dat de milieu-ministeries in de meeste kandidaat-lidstaten niet invloedrijk zijn, zodat vaak de voorkeur werd gegeven aan reeds langer bestaande ministeries wanneer het erop aankwam, Phare-middelen over concurrerende projecten te verdelen. Verder viel het sommige milieu-ministeries zwaar, voorstellen voor projecten inzake institutionele versterking ter financiering uit Phare op te stellen die voldeden aan de goedkeuringsvereisten van de Commissie. In haar richtsnoeren voor de programmering van Phare voor 2002 drong de Commissie er bij de kandidaat-lidstaten op aan, van institutionele versterking de eerste prioriteit te maken, en werden er gedetailleerde actieplannen opgesteld om de institutionele gebreken aan te pakken. De meeste projecten die uit de begroting 2002 zijn gefinancierd, zullen echter niet vóór 2005 voltooid zijn.

⁽¹⁾ „Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89” (Richtsnoeren voor de uitvoering van het Phare-programma in kandidaat-lidstaten 2000-2006 krachtens artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 3906/89), Besluit SEC(1999) 1596 def. van de Commissie, Brussel, 13 oktober 1999.

Tabel 2*Verplichtingen van Phare voor twinningprojecten in de milieusector, 1998-2000*

(Mio EUR)

	1998	1999	2000
Bulgarije	1,75	2,60	3,16
Tsjechische Republiek	0,85	0,85	2,39
Estland	0,81	0,00	0,00
Hongarije	1,89	0,00	1,11
Letland	0,65	0,00	0,00
Litouwen	1,30	1,00	0,00
Polen	2,97	2,02	2,79
Roemenië	1,20	0,00	0,80
Slowakije	1,22	1,20	0,70
Slovenië	0,49	0,00	0,00
Totaal	13,13	7,67	10,95

Bron: Europese Rekenkamer.

Gering effect van de Phare-projecten voor twinning en technische bijstand

11. Tot 1998 werden projecten voor institutionele versterking uitgevoerd door middel van technische bijstand. In 1998 voerde de Commissie „twinning” in als voornaamste instrument ter ondersteuning van het grotere belang dat zij aan institutionele versterking ging hechten ⁽¹⁾. Twinning omvat de detachering van ambtenaren van lidstaten bij de ministeries van de kandidaat-lidstaten, waar zij advies geven bij de voorbereiding op de toetreding. Het instrument heeft twee essentiële kenmerken:

- a) volgens de Commissie zou twinning volledig operationele resultaten „garanderen”. Hiermee werd afgestapt van de technische bijstand waarop zij zich tot dan toe had verlaten en waarop vaak de kritiek werd geuit dat die slechts lange en onbruikbare rapporten opleverde;
- b) twinning zou op nauwere samenwerking met de kandidaat-lidstaten gaan berusten, en zo naarmate de toetreding van deze landen dichterbij kwam, hun veranderde status weerspiegelen, waarbij het de bedoeling was dat hogere ambtenaren van de ministeries van de kandidaat-lidstaten op voet van gelijkheid zouden samenwerken met representanten van de bestuursinstanties van de lidstaten, in plaats van louter consultancydiensten in ontvangst te nemen.

12. De Rekenkamer onderzocht 19 van de 42 twinningprojecten in de milieusector die in de periode 1998-2000 werden gefinancierd, met speciale aandacht voor die welke in uitvoering of afgesloten waren, en nog eens 15 contracten voor technische bijstand. Bij twaalf van de 14 afgeronde twinningprojecten werd geconstateerd dat hoewel er althans een paar van de voor het project beoogde resultaten waren bereikt, met name wat betreft de overname van het acquis, toch niet alle doelen die in de desbetreffende overeenkomst waren gesteld, waren verwezenlijkt. Twinning droeg dus wel bij tot institutionele versterking, maar was geen instrument met gegarandeerde resultaten.

13. Een grote hinderpaal op de weg naar resultaten vormde de administratieve capaciteit van de kandidaat-lidstaten. In de meeste gevallen kon het personeel van de milieuministeries zich niet fulltime toeleggen op de samenwerking met de vertegenwoordigers van de lidstaat, en dit kwam vaak doordat het de ministeries aan middelen ontbrak, en aan de tijd om de taken in verband met de twinningovereenkomst in hun gewone werkzaamheden in te passen. De controle van de Rekenkamer bracht bij de contracten voor technische bijstand hetzelfde soort problemen aan het licht als bij de twinningprojecten. In een aantal landen bleek uit de onderzochte contracten dat de ministeries zwaar leunden op technische bijstand omdat hun eigen middelen beperkt waren. Dit tekort aan middelen maakte het moeilijk, een adequate kennisoverdracht te waarborgen. Eenmaal opgeleid, verlieten personeelsleden vaak de ministeries, hetzij omdat zij in de particuliere sector beter betaald kregen, hetzij wegens politieke veranderingen na verkiezingen.

⁽¹⁾ Speciaal verslag nr. 6/2003 van de Rekenkamer over „twinning” bevat een uitvoerig oordeel over het twinninginstrument (zie bladzijde 21 van dit Publicatieblad).

14. De strategie voor institutionele versterking van de Commissie steunde te veel op het twinninginstrument, waarvan geen oplossing kan worden verwacht voor vele van de onderliggende structurele problemen waarmee de bestuursinstanties van de kandidaat-lidstaten kampen, met name binnen het krappe tijdsbestek voor de toetreding. Bovendien hangt het welslagen van de twinningprojecten sterk af van de inbreng van en samenwerking tussen de lidstaat en het kandidaat-land, en niet zozeer van het beheer van de Commissie zelf. Als de Commissie aan haar financiering van de Phare-programma's al voorwaarden verbond om te garanderen dat de begunstigden de nodige regelingen inzake personeelsbezetting zouden treffen, zijn deze voorwaarden doorgaans niet strikt nageleefd. Doordat er voor institutionele versterking geen acquis bestaat, liggen de normen waaraan bestuursinstanties moeten voldoen niet vast, en de Commissie heeft geen objectieve, meetbare criteria vastgesteld om het niveau van een „adequate” bestuurlijke capaciteit in de milieusector te bepalen, al doet zij dit wel op andere beleidsterreinen, voorzover het acquis zulks toelaat.

De noodzaak van institutionele versterking in het kader van ISPA

15. De beschreven institutionele gebreken hadden ook een ongunstige invloed op het beheer van ISPA door de kandidaat-lidstaten. Zelfs eind 2001 hadden de meeste landen geen volledig functionerende structuren voor het beheer van ISPA. Deze gebreken kwamen tot uiting in de geringe kwaliteit van een aantal nationale ISPA-strategieën (zie paragraaf 18) en de problemen bij de indiening van prioritaire projecten die waren afgestemd op de voorgeschreven normen waarnaar de Rekenkamer reeds heeft verwezen in haar jaarverslag 2000 ⁽¹⁾ (zie de paragrafen 30 en 31). In de meeste landen ontbrak het bij het ministerie van Milieuzaken aan deskundigheid op bouwtechnisch gebied.

16. Evenals andere instellingen in de kandidaat-lidstaten was geen enkele bij de milieuprojecten van ISPA betrokken instelling ver genoeg gevorderd om door de Commissie in staat te worden bevonden, haar uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (Extended Decentralised Implementation System, EDIS) te gaan toepassen. EDIS houdt in dat de Commissie overschakelt van controle vooraf op controle achteraf van de aanbestedingsprocedure, ervan uitgaande dat zij zich kan verlaten op de systemen voor financieel beheer en financiële controle in de kandidaat-lidstaten. De invoering van EDIS was voor begin 2002 gepland, maar de Commissie begon de kandidaat-lidstaten pas in december 2001 technische bijstand te verlenen bij hun voorbereiding op EDIS. Het is onwaarschijnlijk dat EDIS vóór 2003 in een land zal zijn ingevoerd.

17. Ook op het niveau van de uiteindelijke begunstigde was er zeer vaak behoefte aan institutionele versterking. Aangezien ISPA voornamelijk ten doel heeft, bouwcontracten voor infrastructuurprojecten te financieren, voorzag het niet stelselmatig in bijstand voor maatregelen inzake institutionele versterking ter ondersteuning van de begunstigden van deze projecten. De behoefte aan technische bijstand ter verbetering van het operationeel en financieel beheer was bijzonder groot bij de watervoorzieningsbedrijven. De ervaring met de Cohesiefondsen leert dat bij de financiering van infrastructuur zoals waterzuiveringsinstallaties het risico bestaat dat de begunstigden na voltooiing van het project de exploitatie- en onderhoudskosten niet kunnen opbrengen.

DE FINANCIERING VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR

Tekortkomingen van de milieustrategieën

18. Zoals blijkt uit tabel 2 vormt de financiering uit Phare en ISPA slechts een kleine fractie van de enorme financieringsbehoeften van de milieusector in de kandidaat-lidstaten. Om te garanderen dat de schaarse middelen die voor milieuprojecten beschikbaar zijn zo doeltreffend mogelijk worden benut, moeten voor de projecten prioriteiten worden vastgesteld, en moeten die met het grootste potentiële effect het eerst worden gefinancierd. In de praktijk bevatten de nationale milieustrategieën te vaak lange lijsten met verschillende uit te voeren projecten, zonder rangorde of aanduiding van de prioriteit waarmee ze moesten worden voorbereid en uitgevoerd. Bovendien verruilde de Commissie in 1998 weliswaar haar door de vraag ingegeven aanpak van Phare voor een toetredingsgerichte aanpak (zie paragraaf 3, onder b)), maar werd te veel gewicht toegekend aan de vraag in hoeverre het project gereed was voor uitvoering, en niet genoeg aan de vraag, hoeveel prioriteit het verdiende in vergelijking met andere projecten. In feite hing de mate waarin een project gereed was vaak meer af van regionale en lokale initiatieven om projecten voor te bereiden dan van nationale prioriteiten. Ook heeft de Commissie voor ISPA van elk land wel om indiening van een „nationale ISPA-strategie” verzocht, maar deze documenten waren soms opgebouwd rond de projecten in voorbereiding, en niet noodzakelijk rond de projecten met de hoogste prioriteit.

19. De financiering uit Phare en ISPA van milieu-infrastructuur is grotendeels aan de sector waterbeheer toegewezen (zie tabel 3). Ondanks de enorme behoeften aan investeringen in de sector luchtkwaliteit, is zeer weinig uit Phare en ISPA gefinancierd, ook al werd deze sector in alle nationale ISPA-strategieën als prioriteit aangemerkt. Dit komt vooral omdat de meeste investeringsbehoeften in de sector luchtkwaliteit verband houden met grote verbrandingsinstallaties die in particuliere handen zijn, en de Commissie nog geen aanpak heeft ontwikkeld voor de financiering van projecten die zouden voldoen aan de bepalingen van de ISPA-verordening, met name wat betreft naleving van de mededingingsregels.

⁽¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 6.23 (PB C 359 van 15.12.2001, blz. 295).

Tabel 3*Phare- en ISPA-verplichtingen 1995-2000 voor milieu-infrastructuurprojecten per sector, afgezet tegen geraamde totale behoeften**(Mio EUR)*

Sector	Phare	ISPA	Phare en ISPA Totaal	Geraamde totale behoefte ⁽¹⁾	Phare en ISPA in % van totale behoefte
Water en afvalwater	225,0	366,8	591,8	54 000	1,10
Vast en gevaarlijk afval	18,7	94,0	112,7	15 000	0,75
Luchtkwaliteit	15,0	0,0	15,0	53 000	0,03
Totaal	258,7	460,8	719,5	122 000	0,59

⁽¹⁾ Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC, april 1997.

Bron: Europese Rekenkamer.

20. Ongeveer 14 % van de financiering is besteed aan projecten voor afvalbeheer. Maar hoewel een hoofdprioriteit op dit gebied in het creëren van grote regionale stortterreinen en het opdoeken van kleine, vaak niet-geplande stortplaatsen bestaat, zijn uit Phare en ISPA dikwijls nieuwe stortplaatsen gefinancierd waarvoor geen nationale of regionale afvalbeheersplannen bestonden. Zo keurde de Commissie in 2000 drie ISPA-projecten voor vast afval in Hongarije goed waarvoor de geschatte ISPA-bijdrage in totaal 29,6 miljoen euro beliep, maar werd het nationale afvalbeheersplan pas in september 2001 goedgekeurd en waren de regionale en lokale afvalbeheersplannen begin 2001 nog steeds in voorbereiding. Bovendien gingen twee Phare-projecten voor afvalbeheer, die moesten dienen ter aanvulling van deze plannen, pas begin 2001 van start. Ook in verscheidene andere landen werden de afvalbeheersplannen pas in een zeer laat stadium ontwikkeld.

Cofinanciering van Phare- en ISPA-steun

Vertragingen bij de ontwikkeling van financieringsstrategieën

21. Gezien het benodigde financieringsbedrag en de schaarste van de middelen moesten de kandidaat-lidstaten ook in een vroeg stadium meedelen uit welke andere bronnen (nationale en lokale begrotingen, tariefverhogingen, leningen enz.) de Phare- en ISPA-steun zou worden gefinancierd. Maar nog in juni 2001 achtte de Commissie het noodzakelijk, een officiële „mededeling” over „milieu-investeringen, een uitdaging voor de kandidaat-lidstaten” te doen uitgaan, om de kandidaat-lidstaten „te helpen bij het opstellen van heldere en overtuigende financieringsplannen met betrekking tot de behoeften die in verband met de toetreding bestaan” ⁽¹⁾. Wat betreft het verder ontwikkelen van financieringsstrategieën voor de drie hoofdsectoren (waterbeheer, afvalbeheer

en luchtkwaliteit) concludeerde de Commissie dat „de urgentie daarvan thans nog groter” was.

Verlaging van de subsidies voor projecten die inkomsten genereren

22. Aangezien infrastructuurprojecten voor waterbeheer/afvalwaterbeheer en vast afval inkomsten genereren, is het bij de besluitvorming over de noodzaak en de hoogte van de steunverlening van cruciaal belang, uit te maken in hoeverre de desbetreffende projecten door de lokale gebruikers kunnen worden gefinancierd via verhoogde tarieven voor de dienstverlening. De inkomsten uit tarieven kunnen ofwel rechtstreeks projecten ten goede komen, ofwel worden gebruikt voor de financiering van leningen. Dit wezenlijke aspect, namelijk het potentieel voor het genereren van inkomsten, kwam echter niet systematisch aan bod in de projectoverzichten die werden gebruikt voor de beoordeling van Phare-projecten.

23. Bij ISPA daarentegen werd bijzondere aandacht besteed aan het genereren van inkomsten wanneer werd bepaald welk percentage van de maatregel diende te worden gefinancierd met een ISPA-subsidie. Hoewel de uiteindelijke begunstigden er belang bij hebben, een zo groot mogelijk gedeelte via subsidiëring te laten financieren, is het één van de grootste prestaties van de Commissie bij het beheer van ISPA geweest, dat ze wist te vermijden dat alle subsidies op het maximum van 75 % kwamen te liggen dat in de ISPA-verordening is vastgelegd. Dankzij de inbreng van andere vormen van financiering uit nationale bronnen en internationale leningen steekt ISPA gunstig af bij het Cohesiefonds, waar de subsidies voor lidstaten in de praktijk vaak op het toegestane maximum van 85 % kwamen te liggen. Zoals in de volgende paragrafen wordt aangetoond, is er echter nog ruimte voor verdere verlaging van het subsidieniveau, waarbij dan meer projecten zouden kunnen worden gefinancierd.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie: milieu-investeringen: een uitdaging voor de kandidaat-lidstaten (COM(2001) 304 def.).

24. Het uitgangspunt waarnaar de Commissie verwijst bij de bepaling van het passende tarief voor de berekening van het aandeel van het project dat met leningen in plaats van met ISPA-subsidies kan worden gefinancierd, is dat de bovengrens van de betaalbaarheid voor de gebruikers bij watertarieven op 4 % van het gemiddelde huishoudinkomen ligt ⁽¹⁾. Toch was de motivering van het niveau waarop de ISPA-subsidie voor een bepaalde maatregel werd vastgesteld, niet altijd duidelijk. Bij verscheidene maatregelen werd in de ISPA-documentatie niet vermeld op welk percentage van het huishoudinkomen de nieuwe tarieven zouden uitkomen. Bij maatregelen waar dit percentage duidelijk werd opgegeven, bedroegen de gemiddelde watertarieven voor ISPA-maatregelen slechts circa 3,0 % van het gemiddelde huishoudinkomen — behalve in Roemenië, waar dit meer dan 4,0 % was — en liepen zij tussen de projecten aanzienlijk uiteen. Daar tariefstijgingen van niet meer dan 0,1 % de capaciteit van lokale autoriteiten en watervoorzieningsbedrijven om infrastructuurprojecten uit eigen middelen te financieren aanzienlijk kunnen vergroten, hadden de ISPA-subsidieniveaus lager kunnen uitvallen indien er tarieven waren vastgesteld die dicht bij de 4 %-bovengrens van de betaalbaarheid lagen.

25. In Litouwen was gepland, het tarief voor de riolering van Vilnius, waaraan ISPA 20 miljoen euro bijdroeg, op niet meer dan 1,8 % van het gemiddelde huishoudinkomen vast te stellen. In Polen werd uit ISPA een bijdrage van 47,5 miljoen euro geleverd in Torun, dat de laagste watertarieven van de 16 Poolse districts hoofdsteden had, en waar de tarieven ook na het project volgens plan slechts tot 2,5 % van het gemiddelde huishoudinkomen zouden stijgen. In de naburige stad Bydgoszcz, waar ISPA 66,2 miljoen euro, ofwel 49 %, financierde, bleek uit de door technische consultants opgestelde financiële analyse dat met hogere tarieven een veel lager subsidiëeringspercentage haalbaar was.

Doeltreffende samenwerking met IFI's

26. Na de Raad van Kopenhagen van 1993 werden er Phare-middelen ter beschikking gesteld voor de financiering van infrastructuurprojecten, waaronder milieuprojecten, in samenwerking met de IFI's. Het was de bedoeling, aan de Phare-middelen een multiplier-effect te geven door er steun van IFI's mee aan te trekken voor projecten die deze steun anders niet zouden krijgen. Aanvankelijk vond deze samenwerking grotendeels per project plaats, maar in 1998 werd een meer systematische aanpak ingevoerd met de ondertekening van een memorandum van overeenstemming over de voorbereiding op de toetreding door de Euro-

pese Commissie, de EBWO en de Wereldbank. In 2000 werd dit memorandum uitgebreid tot de Nordic Investment Bank (NIB) en de Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). Ook de samenwerking met de EIB werd geïntensiveerd, met name in het kader van de pretoetredingsfaciliteit van de EIB.

27. Dankzij de vaststelling van de faciliteit voor grootschalige infrastructuur van Phare (Large Scale Infrastructure Facility — LSIF) voor de periode 1998-1999 kon deze samenwerking vastere vorm aannemen. Maar hoewel de LSIF speciaal de nadruk legde op de financiering van projecten waarmee een maximum aan extra financiering van IFI's kon worden aangetrokken, diende ze in sommige gevallen ter aanvulling van bestaande IFI-projecten (bijvoorbeeld in Roemenië en de Baltische staten).

28. In het kader van ISPA heeft de Commissie doeltreffende samenwerking met de EIB, de EBWO, de NIB en de NEFCO opgezet. Ook al was niet altijd duidelijk of de optimale ratio subsidiëring/financiering uit leningen was bereikt (zie de paragrafen 24 en 25), maakte de beschikbaarheid van ISPA-leningen het de banken mogelijk, projecten te financieren die anders normaliter niet zouden zijn doorgegaan.

29. Een andere belangrijke potentiële bron van financieringen vormden de publiek-private partnerschappen (PPP's). Met deze financieringen was echter ook het risico verbonden dat ISPA particuliere firma's ging financieren. Nog in 2002 was de Commissie richtsnoeren voor PPP's aan het opstellen waardoor ISPA gebruik zou kunnen maken van PPP's, terwijl dit risico werd geminimaliseerd. Ook op dit gebied moet nauw met de IFI's worden samengewerkt.

HET BEHEER VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR

Moeilijkheden bij de voorbereiding van projecten op ISPA-financiering

30. De zeer sterke toename van de financiering voor infrastructuurprojecten in de milieusector als gevolg van de invoering van ISPA leidde in de meeste kandidaat-lidstaten, ondanks de enorme behoeften, in feite tot absorptieproblemen. Dit mag mede blijken uit het geschatte totaalbedrag waarvoor in 2000 in het kader van ISPA verplichtingen voor milieumaatregelen zijn aangegaan. Zoals tabel 4 laat zien, werd in vier landen (Hongarije, Litouwen, Roemenië, Tsjechische Republiek) minder dan 35 % van de geschatte totale ISPA-bijdrage aan milieumaatregelen besteed.

⁽¹⁾ Deze cijfers zijn gebaseerd op studies van de Wereldbank in Polen.

Tabel 4*Geschatte totale bijdrage uit ISPA voor de milieusector in % van de geschatte totale ISPA-bijdrage voor alle maatregelen*

	Geschatte totale ISPA-bijdrage voor de sector milieu (Mio EUR)	Geschatte totale ISPA-bijdrage voor de sectoren milieu en vervoer (Mio EUR)	Geschatte totale bijdrage uit ISPA voor de milieusector in % van de geschatte totale ISPA-bijdrage voor alle maatregelen
Bulgarije	78,0	158,0	49,40
Tsjechische Republiek	34,5	100,1	34,50
Estland	19,8	33,9	58,40
Hongarije	70,1	259,8	27,00
Letland	37,7	80,8	46,70
Litouwen	22,8	65,3	34,90
Polen	250,0	527,2	47,40
Roemenië	181,4	528,3	34,30
Slowakije	27,2	65,8	41,30
Slovenië	14,0	23,3	60,10
Totaal	735,5	1 842,5	39,90

Bron: Europese Rekenkamer.

31. De projectaanvragen die de bestuursinstanties van de kandidaat-lidstaten indienden, voldeden vaak niet aan de normen om voor ISPA-financiering in aanmerking te komen. In een poging om de kwaliteit van de voorstellen te verbeteren en het op die manier mogelijk te maken, verplichtingen ten belope van het budget aan te gaan, verzocht de Commissie de kandidaat-lidstaten derhalve om gebruik te maken van de technische bijstand die uit een kaderovereenkomst van Phare werd gefinancierd. Omdat de technische bijstand echter vrij laat van de grond kwam en alleen al door het vele binnen zeer korte tijd te verrichten werk overbelast was, kon hij niet altijd de verwachte resultaten opleveren. Bijgevolg moesten de nationale autoriteiten in verscheidene landen (bijvoorbeeld Letland en de Tsjechische Republiek) voor dat werk nationale experts inhuren. Bovendien zag de Commissie zich genooddaakt, in de financieringsmemoranda voorwaarden met betrekking tot de voltooiing van de voorbereidende werkzaamheden in te voegen waaraan moest worden voldaan voordat de projectuitvoering van start kon gaan.

32. De capaciteit van de Commissie zelf voor de beoordeling van aanvragen en aanvullende werkzaamheden door consultants werd aanvankelijk beperkt doordat zij in januari 2000 slechts vijf ambtenaren van categorie A aan ISPA had toegewezen. Tot november 2001 was voor het veruit grootste begunstigde land, Polen (ISPA-verplichtingen voor het milieu ad 133 miljoen euro in 2000) slechts één ambtenaar aan de milieusector toegewezen. Ook het gebrek aan bouwtechnische deskundigheid bij de Commissie vormde een knelpunt. Om dit te verhelpen werd een kadercontract gesloten met de EIB, waar het bouwtechnisch personeel

en de economen reeds op een uitgebreide ervaring met Cohesiefondsprojecten konden bogen. De Commissie kon echter niet stelselmatig gebruikmaken van deze hooggekwalificeerde bijstand omdat het hiertoe beschikbare budget beperkt was.

33. Vanaf 2000 kwam ISPA in de plaats van de Phare-middelen als financieringsbron voor de voorbereiding van projecten. Maar hoewel de begunstigde landen over beperkte middelen voor projectvoorbereiding beschikten, ging het opnemen van deze middelen traag. Zo werden in de kandidaat-lidstaten voor slechts twee projecten inzake technische bijstand verplichtingen aangegaan, ad 3,7 miljoen euro in totaal.

34. Een belangrijke technische kwestie in het ontwerpstadium van het meest voorkomende soort infrastructuurproject, waterzuiveringsinstallaties en de bijbehorende aansluitingen, betreft de capaciteit van de installaties. De plannen dateren vaak van het communistische tijdperk en zijn, voornamelijk wegens de zeer lage tarieven, op een veel grotere vraag naar water gebaseerd. Doordat bij de beoordeling van de projecten zo laat gebruik werd gemaakt van de door het LSIF geboden technische bijstand (zie paragraaf 31), was er weinig tijd om de plannen voor de waterzuiveringsinstallaties te beoordelen, en sommige van de factoren

die de optimale capaciteit bepalen konden moeilijk worden berekend wegens de snelle veranderingen in de betrokken economieën ⁽¹⁾. In verscheidene gevallen bleek de Commissie projecten te hebben goedgekeurd die duidelijk op overcapaciteit dreigden uit te lopen, zodat niet alleen de Phare/ISPA-subsidies niet zuinig zouden worden besteed, maar naderhand ook de exploitatiekosten nodeloos hoog zouden uitvallen:

- a) in Bulgarije waren de opgegeven redenen voor de uitbreiding van de waterzuiveringsinstallatie in Sofia van 500 000 tot 700 000 m³ per dag (17,3 miljoen euro) niet duidelijk. Volgens de uit Phare gefinancierde consultants bestond er te weinig zekerheid over de noodzaak om de capaciteit van de installatie te vergroten tot 700 000 m³ per dag. Zij schatten dat het gemiddelde debiet van een maximum van 468 368 m³ per dag in 2004 met 40 % zou dalen tot 280 800 m³ per dag in 2020;
- b) in Litouwen, waar het waterverbruik fors was gedaald, bestonden er sterke aanwijzingen dat de capaciteit van de ontworpen zuiveringsinstallatie van Jurbarkas (Phare: 2 miljoen euro) veel te hoog zou uitvallen. In Kaunas waren de uit Phare gefinancierde pompstations ook te groot voor de huidige en voorziene behoeften (Phare: 7,75 miljoen euro);
- c) in Polen draaide de maritieme zuiveringsinstallatie van Szczecin (Phare: 1,1 miljoen euro) sinds de ingebruikneming in april 2000 op slechts 40 % van haar capaciteit. Eveneens in Polen bleek de LSIF met de Wereldbank een watervoorzieningsproject te Bielska Biala te hebben gefinancierd (5 miljoen euro) dat steun verleende voor watertanks met een gezamenlijke capaciteit van 80 000 m³ per dag, terwijl de bestaande vraag ongeveer 55 000 m³ per dag bedroeg;
- d) bij twee ISPA-projecten in Hongarije (Győr: 14,5 miljoen euro) en Roemenië (Braila: 44,9 miljoen euro) bestonden er sterke aanwijzingen dat de ingediende voorstellen voor de capaciteit van de waterzuiveringsinstallatie ertoe zouden leiden dat die te groot zou uitvallen voor de huidige en toekomstige behoeften.

Gebreken bij aanbesteding en supervisie

35. Sinds 1998 vormt de mate waarin Phare-projecten gereed zijn om te worden uitgevoerd een hoofd criterium bij de selectie ervan. In werkelijkheid was voor de projecten die voor financiering in aanmerking werden genomen vaak nog veel extra voorbereiding nodig. Samen met het gebrek aan ervaring van de begunstigden met het organiseren van aanbestedingen leidde dit ertoe dat voor meer dan de helft van de gecontroleerde Phare-infrastructuurprojecten pas contracten werden gesloten in het laatste kwart van de aanbestedingstermijn die in de financieringsmemoranda was gesteld.

⁽¹⁾ Tot deze factoren worden gerekend: dalend huishoudelijk waterverbruik bij hogere tarieven, de vooruitzichten voor het lokale bedrijfsleven, te verwachten verschuivingen in de bevolking en waarschijnlijke inkomensstijgingen.

36. Ook de contracten voor ISPA-maatregelen werden veel later gesloten dan volgens de tijdschema's in de financieringsmemoranda had moeten geschieden. Eind 2001 was er slechts één ISPA-contract voor werkzaamheden gesloten, en wel ad 1,9 miljoen euro in Slovenië. De voorbereiding van aanbestedingen voor grote infrastructuurprojecten is een ingewikkelde zaak, en het tijdschema dat de Commissie in de financieringsmemoranda had opgenomen was doorgaans niet realistisch, maar voor de achterstand bij de aanbestedingen bestaat er een aantal andere redenen:

- a) het ontbrak de meeste begunstigden, zowel op centraal als op lokaal niveau, aan ervaring met het samenstellen van de documentatie voor de aanbesteding volgens de procedures van de Commissie en de FIDIC ⁽²⁾;
- b) hoewel de Commissie in 2000 verplichtingen ad 7 miljoen euro aanging voor de financiering van posten in haar delegaties voor bouwtechnisch personeel dat zou toezien op de uitvoering van de ISPA-maatregelen, met inbegrip van de aanbestedingsprocedure, trad bij de helft van de delegaties de technisch deskundige pas in september 2001 of later in dienst;
- c) soms hadden de projecten te lijden van vertragingen en tekortkomingen in de werkzaamheden van de consultants waaraan de Commissie de opstelling van de aanbestedingsdocumentatie had opgedragen;
- d) aanvankelijk leidden de uiteenlopende bepalingen voor de beoordeling van inschrijvingen in de handleiding van de Commissie voor het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem en in de nieuwe praktische handleiding die zij in januari 2001 invoerde tot problemen;
- e) wegens verschillen tussen de aanbestedingsprocedures van de EBWO en de Commissie deden zich hoofdzakelijk in Polen en Roemenië problemen voor met de cofinanciering van de EBWO, die uiteindelijk werden opgelost toen in december 2001 de ISPA-verordening werd gewijzigd;
- f) in sommige gevallen moesten de begunstigden nog aan een aantal voorwaarden voldoen voordat de uitvoering van start kon gaan, doorgaans omdat de projectvoorbereiding niet was voltooid (zie paragraaf 31).

37. De Commissie en de begunstigde landen geven de voorkeur aan „ontwerp-plus-bouw” — contracten boven contracten voor tariefwerk. De eerste soort contracten heeft het voordeel dat de contractant zelf verantwoordelijk is voor het ontwerp van de infrastructuur, zodat onvoorziene kosten door de contractant en niet door de begunstigde worden gedragen. Omdat de contractant anderzijds dit risico moet dekken, valt te verwachten dat de kosten voor dergelijke contracten hoger uitvallen dan die voor contracten inzake tariefwerk, en deze hogere kosten worden gedragen door de programma's Phare en ISPA in plaats van rechtstreeks door de begunstigde. Ook valt op te merken dat de Commissie niet stelselmatig heeft verlangd dat in de financiële evaluaties van de offertes voor „ontwerp-plus-bouw” — contracten rekening werd gehouden met de exploitatiekosten op lange termijn van het project die voortvloeien uit de keuze voor een bepaald ontwerp, en de investeringskosten.

⁽²⁾ Fédération internationale des ingénieurs-conseils.

38. De infrastructuurprojecten stonden niet altijd onder supervisie van een ingenieur van internationaal niveau. In de kandidaat-lidstaten voerden personeelsleden van de begunstigde zelf vanouds de supervisie uit; de Commissie heeft er niet stelselmatig voor gezorgd dat het project over het nodige budget voor een doeltreffend toezicht beschikte. De onderzochte ISPA-maatregelen omvatten doorgaans een budget voor supervisie, maar dit bedroeg meer dan eens nog geen 2 % van het projectbudget.

39. Hoewel de bouwwerkzaamheden na afsluiting van de aanbestedingsprocedure meestal conform de financieringsmemoranda werden verricht, leverden de volgende projecten problemen op bij de uitvoering:

- a) in Litouwen ondervond de uitvoering van het waterzuiveringsproject te Klaipėda (Phare, LSIF: 7,2 miljoen euro) ernstige moeilijkheden doordat het slecht was voorbereid en er bij afwezigheid van een onafhankelijk ingenieur meningsverschillen tussen de begunstigde en de contractant ontstonden (zie paragraaf 38). De aanleg was ten tijde van de controle van de Rekenkamer in oktober 2001, 24 maanden na de contractuele begindatum, nog niet van start gegaan;
- b) in Bulgarije lag het oorspronkelijke budget van 34 miljoen euro voor het herstel van de waterzuiveringsinstallatie te Sofia beneden het bedrag dat de consultant voor een goede uitvoering van de werkzaamheden „minimaal noodzakelijk” achtte. Niettemin verlaagde de Commissie het budget naderhand tot 22,4 miljoen euro. Hierdoor werd de omvang van het project zo beperkt dat er een reëel risico bleef bestaan dat de installatie zou uitvallen, waardoor de lokale rivieren en uiteindelijk de Donau ernstig dreigden te worden vervuild;
- c) in Polen werden in het kader van het geothermisch project van Podhale (Phare, LSIF: 14 miljoen euro) ter vermindering van de luchtverontreiniging contracten ad 4,82 miljoen euro (34,4 % van het programmabudget) gesloten voor de bouw van een Kurhaus. Dit bouwproject kan niet worden beschouwd als een bijdrage tot overname van het milieuacquis en maakt ook geen integrerend deel uit van het Phare-project, dat erop gericht is de onderdelen van een verwarmingssysteem onderling met leidingen te verbinden. In het projectoverzicht was sprake van uitbreiding van het project tot kassen en kuurhotels, hetgeen impliceert dat leidingen zouden worden doorgetrokken naar bestaande voorzieningen, maar niet dat er eigenlijk een nieuw kuuroord zou worden opgetrokken. Gezien de voor dit doel uitgetrokken financiering had het projectoverzicht bovendien het budget voor dit projectonderdeel moeten vermelden, hetgeen niet het geval was.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Er bestaat nog steeds een grote behoefte aan institutionele versterking

40. Uit de controle is gebleken dat het programma Phare slechts gedeeltelijk geslaagd is in het ontwikkelen van institutionele capaciteit. Niet alleen trok de Commissie soms te weinig middelen uit, maar met haar voornaamste instrument voor institutionele versterking, twinning, werden lang niet altijd de beoogde, zogeheten „gegarandeerde”, resultaten geboekt, voornamelijk wegens de institutionele gebreken die met de projecten moesten worden aangepakt. Meer in het algemeen golden er duidelijk beperkingen voor wat met het programma Phare binnen het korte tijdsbestek voor de toetreding te bereiken was en leunde de strategie van de Commissie voor institutionele versterking te zwaar op het twinninginstrument, waarvan geen oplossing kan worden verwacht voor vele van de onderliggende structurele problemen waarmee de bestuursinstanties van de kandidaat-lidstaten kampen. Bijgevolg moet er voor de institutionele versterking nog veel werk worden verzet, vooral wegens de cruciale rol die nationale, regionale en lokale autoriteiten en ondernemingen moeten spelen bij het voldoen aan het milieuacquis, door milieu-infrastructuurprojecten te plannen en uit te voeren en de duurzaamheid van de projecten na de bouw te garanderen.

41. Aanbevolen wordt, in de onverminderd grote behoefte aan institutionele versterking als volgt te voorzien:

- a) bij de verdere verlening van pretoetredings- of post-toetredingssteun moet bijzondere aandacht uitgaan naar de behoeften aan institutionele versterking van de nationale en lokale autoriteiten in de milieusector. Deze steunverlening moet berusten op een gemeenschappelijke, door de Commissie en de kandidaat-lidstaten overeengekomen strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur;
- b) aan de verlening van technische bijstand op het niveau van de uiteindelijke begunstigde moeten meer ISPA-middelen worden besteed, zodat bij investeringen in infrastructuur de kans op operationele en financiële duurzaamheid groter is;
- c) zo vroeg mogelijk vóór de toetreding zou extra assistentie moeten worden verleend bij de invoering van het uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (EDIS) voor ISPA-maatregelen in de kandidaat-lidstaten, om deze voor te bereiden op het beheer van de structuurfondsen.

De schaarse subsidies kunnen doelgerichter worden ingezet

42. De controle wees uit dat de Phare- en ISPA-middelen doelgerichter hadden kunnen worden ingezet indien de kandidaat-lidstaten in een vroeger stadium milieu- en financieringsstrategieën hadden uitgestippeld. De Commissie heeft de ISPA-subsidies

doorgaans onder het maximum van 75 % gehouden, gedeeltelijk dankzij doeltreffende samenwerking met de EIB en de IFI's, maar de steunbedragen kunnen verder worden verlaagd. Niettegenstaande de enorme behoeften van de milieusector is de opnamecapaciteit van de kandidaat-lidstaten gering omdat er nog steeds behoefte is aan institutionele versterking en aan verbeteringen in het beheer van de projectcyclus.

43. Voor een doelgerichte inzet van de schaarse steunmiddelen wordt het volgende aanbevolen:

- a) de Commissie moet de steun voor de ontwikkeling van financieringsstrategieën verhogen en nauwlettend toezien op de uitvoering ervan;
- b) er moet meer worden gedaan aan de ontwikkeling van projecten op het gebied van luchtkwaliteit, en tevens moet worden gewaarborgd dat de projecten voor vast afval op nationale en regionale strategieën zijn gebaseerd;
- c) de Commissie moet proberen het hefboomeffect van de ISPA-subsidies nog te versterken en zij moet duidelijker criteria voor de vaststelling van het steunniveau bepalen en in acht nemen;
- d) de Commissie moet haar samenwerking met de EIB, de EBWO en andere IFI's blijven ontwikkelen en de mogelijkheden voor PPP's verder bestuderen.

De opnamecapaciteit moet worden vergroot door de projectvoorbereiding en de vaardigheden op het gebied van aanbestedingen te verbeteren

44. Doordat de kandidaat-lidstaten het moeilijk hadden met de opstelling van projectvoorstellen en de samenstelling van

aanbestedingsdocumentatie traden er vertragingen op en werd hun capaciteit om de sterk toegenomen milieufinanciering uit ISPA op te nemen kleiner.

45. Ter versterking van het beheer van de projectcyclus en de opnamecapaciteit worden de volgende specifieke maatregelen aanbevolen:

- a) de Commissie moet de kandidaat-lidstaten steunen en aanmoedigen om de aanzienlijke middelen te investeren die nodig zijn voor de ontwikkeling van een reeks projecten waaraan de resterende ISPA- en toekomstige Cohesiefondsmiddelen kunnen worden besteed;
- b) de Commissie moet voldoende personeel toewijzen aan de technische bijstand en deze volledig en tijdig benutten bij de technische, financiële en institutionele beoordeling van de investeringsprojecten;
- c) de Commissie moet de kandidaat-lidstaten aanzienlijke technische bijstand verlenen om ze beter in staat te stellen, aanbestedingen te houden voor contracten inzake werken;
- d) het verdient overweging, bij relatief eenvoudige projecten voor milieu-infrastructuur meer gebruik te maken van contracten voor tariefwerk, en er moeten criteria voor de evaluatie van inschrijvingen worden ontwikkeld om te waarborgen dat bij de „ontwerp-plus-bouw“-contracten voor meer complexe projecten de economisch voordeligste offertes worden geselecteerd;
- e) de Commissie moet ervoor zorgen dat in de begrotingen van de ISPA-maatregelen stelselmatig de nodige middelen voor supervisie door voldoende ervaren ingenieurs worden opgenomen.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 april 2003.

Voor de Rekenkamer

Juan Manuel FABRA VALLÉS

President

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

I. De controle van de Rekenkamer heeft betrekking op het eerste jaar van de ISPA-programmering. Sinds 2001 heeft de Commissie verschillende initiatieven genomen om de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

II. Sinds de vaststelling van de Criteria van Kopenhagen is het oplossen van institutionele problemen een constante prioriteit geweest. In de conclusies van de Raad van Madrid van 1995 is de bestuurlijke capaciteit voor de tenuitvoerlegging van het acquis als een van de belangrijkste probleemgebieden aangewezen. Bij gebrek aan een specifiek acquis voor de algemene hervorming van het openbaar bestuur en in het kader van de subsidiariteit heeft de Commissie een adaptieve en innoverende strategie goedgekeurd op een domein dat op de grens van haar bevoegdheden ligt. Naar historische maatstaven is de door Phare gesteunde hervorming tegen een hoog tempo verlopen. De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer ermee instemt dat verdere versterking van de institutionele capaciteit vereist is en dat de steunverlening ook na de toetreding moet worden voortgezet door de uitvoering van de actieplannen van Phare 2002, waarvoor 1 miljard euro is beschikbaar gesteld, en de overgangsfaciliteit. De opmerking betreffende de beperkte middelen voor financiering in deze sector gaat voorbij aan het effect van Phare-investeringen in regelgevende instellingen na 1999. Deze opmerking negeert bovendien het feit dat Phare gedurende drie jaar van de controleperiode vraaggestuurd was en dat de kandidaat-lidstaten in die periode de voorkeur gaven aan infrastructuurprojecten boven het versterken van de bestuurlijke capaciteit of investeringen in instellingen. Het advies van de Commissie, dat het uitgangspunt vormde voor de conclusies van de Raad van Luxemburg in 1997, heeft daarin verandering gebracht. Deze toetredingsgerichte ontwikkelingen maakten het mogelijk om de Phare- (en later ook de ISPA-) toewijzingen voor projecten enorm uit te breiden en om geleidelijk zowel de capaciteitsopbouw als de investeringen in instellingen te verhogen die na 1999 65 % uitmaakten van de totale jaarlijkse toewijzingen. De periodieke verslagen werden strategische instrumenten voor het identificeren van de institutionele en administratieve problemen en maakten het mogelijk om de steun tactisch te oriënteren binnen het kader van de partnerschappen voor toetreding, de actieplannen en de onderhandelingen.

In het kader van ISPA heeft de Commissie reeds gereageerd op de opmerkingen van de Rekenkamer door, waar nodig, technische bijstand te verlenen voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit van de uiteindelijke begunstigde.

III. De Commissie is van oordeel dat de mogelijkheden voor het verlagen van de subsidieniveaus uiterst beperkt zijn. Bij de berekening van het subsidiepercentage moet rekening worden gehouden met talrijke parameters en zeker met de inkomensniveaus, die sterk beneden het niveau in de huidige Europese Unie liggen, en de toegang tot cofinanciering van de IFI's. Elke verdere verlaging van de subsidieniveaus kan leiden tot een onaanvaardbare last, met name voor de gezinnen met een laag inkomen.

IV. Sedert het begin van ISPA in 2000 heeft de Commissie verschillende initiatieven genomen om deze tekortkomingen weg te werken. Zij heeft verschillende kadercontracten ondertekend, waaronder met de EIB, nieuwe studies gevraagd om de ontwerp-capaciteit te herzien, gezorgd voor opleiding op het gebied van overheidsopdrachten (de Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer dat tekortkomingen op het gebied van aanbestedingen in de kandidaat-lidstaten een belangrijke hinderpaal vormen), en zij heeft in de regel voorzien in middelen voor de indienstneming van ingenieurs voor het toezicht op de projecten.

Rekening houdend met het feit dat Phare voor de conclusies van de Raad van Luxemburg van 1997 vraaggestuurd was, kon de Commissie de institutionele tekortkomingen niet aanpakken tenzij, zoals de Rekenkamer in paragraaf 3, onder a) en b), opmerkt, een lidstaat daarom verzocht. Omdat de consultants in dit verband geen bevredigend werk leverden, zag de Commissie zich genoodzaakt een instrument op te zetten waarmee een beroep werd gedaan op de expertise in de overheidssector op specifieke domeinen van het acquis.

Zie de opmerkingen van de Commissie ten aanzien van paragraaf 39 met betrekking tot deze uitzonderingen op de bevredigende tenuitvoerlegging van de meeste projecten.

INLEIDING

2. De implementatieplannen waren nuttig voor de onderhandelingen en voor de planning binnen de landen. Alle toegestane overgangsmaatregelen waren gebaseerd op een grondig onderzoek van die plannen. Na dit onderzoek heeft de Europese Unie ingestemd met in de tijd en werkingssfeer beperkte overgangperiodes. Laatstgenoemde omvatten ook tussentijdse doelstellingen en zijn gebaseerd op financieringsstrategieën die in de uitvoeringsplannen zijn vervat.

3. c) Sedert 2000 is de financiering uit Phare in deze sector uitsluitend gericht op capaciteitsopbouw, hoofdzakelijk via twinning en investeringen in regelgevende instellingen.

PROJECTEN VOOR INSTITUTIONELE VERSTERKING IN DE MILIEUSECTOR

9. Van 1995 tot 1997 was Phare inderdaad vraaggericht. De prioriteiten werden vastgesteld door de kandidaat-lidstaten die infrastructuurprojecten boven institutionele versterking verkozen. Na de conclusies van de Raad van Luxemburg in 1997 is in het kader van de partnerschappen voor toetreding echter 30 % van de

Phare-middelen toegewezen aan institutionele versterking in het algemeen, met name via twinning. In de Phare-richtlijnen van 1998 is institutionele versterking als de eerste prioriteit aangemerkt. Na de Phare-richtlijnen van 1999 is ongeveer 35 % van de Phare-middelen ook toegewezen aan investeringen in regelgevende infrastructuur. De milieuministeries en -diensten konden deze toewijzing gebruiken voor de aankoop van algemene en gespecialiseerde uitrusting die nodig was voor de tenuitvoerlegging van het acquis.

De post-communistische structuren en administratieve culturen die de kandidaat-lidstaten hebben geërfd boden een angstaanjagend vooruitzicht. Er moesten een groot aantal concurrerende prioriteiten worden aangepakt. Bovendien was in veel landen nog zelfs geen begin gemaakt met de voor de tenuitvoerlegging van het milieuacquis noodzakelijke regionale of andere hervormingen en de Commissie kon geen steun verlenen aan instellingen die niet bestonden.

10. Dat de Commissie in samenwerking met de kandidaat-lidstaten in de periode 1995-1997 maar beperkte middelen heeft toegewezen aan institutionele versterking en investeringen in regelgevende infrastructuur in de milieusector is vooral het gevolg van het feit dat de kandidaat-lidstaten meer prioriteit hebben gegeven aan projecten voor milieu-infrastructuur.

De actieplannen werden in 2002 gelanceerd en zullen niet voor 2005 voltooid zijn. De projecten van 2000 zullen echter vóór de toetreding zijn voltooid en de projecten van 2001 zullen in 2004, het jaar van toetreding, zijn voltooid.

12. Door middel van twinning heeft de Commissie de aanzet gegeven tot een nooit eerder voorgekomen overdracht van knowhow over complexe en technische kwesties uit de verschillende administratieve tradities in de lidstaten naar de diverse kandidaat-lidstaten. In paragraaf 11 wordt alleen het basisconcept dat ten grondslag ligt aan het begrip „gegarandeerde resultaten” omschreven. Het was ook van essentieel belang voor het mobiliseren van de politieke wil en de middelen in de kandidaat-lidstaten. De positieve feedback uit de bij twinning betrokken administraties was bovendien van essentieel belang voor het ontwikkelen van het vertrouwen van de lidstaat en maakte de afronding van de onderhandelingen in Kopenhagen mogelijk. Dit algemeen toegejuichte succes was uiteindelijk het resultaat van twinning.

13. De Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer (personeel dat de ministeries verlaat na de opleiding, afhankelijkheid van buitenlandse consultants, en soortgelijke gevolgen van het gebrek aan adequate bestuurlijke capaciteit en lage salarissen in de openbare sector van de kandidaat-lidstaten). Zij heeft verschillende opleidingsactiviteiten ondernomen, met name op het gebied van overheidsopdrachten, doch het risico blijft bestaan dat gekwalificeerd personeel de overheidsdienst verlaat voor een job in de particuliere sector (of in EU-instellingen). De nijpende problemen op het gebied van menselijk potentieel in

de overheidsdiensten kunnen slechts volledig worden overwonnen door groei en ontwikkeling, gesteund door de economische veiligheid en solidariteit die door het lidmaatschap worden gegarandeerd.

14. Bij gebrek aan een specifiek acquis, zoals de Rekenkamer opmerkt, en in het kader van de subsidiariteit heeft de Commissie geen criteria vastgesteld om het algemene capaciteitsniveau te bepalen omdat dit niet wordt toegepast op de verschillende administratieve culturen van de lidstaten. Daarom kunnen geen aparte normen worden in het leven geroepen voor de kandidaat-lidstaten. Dit is precies de reden waarom twinning zo belangrijk was bij het onderwerpen van de kandidaat-lidstaten aan de bestaande praktijken, vooral gezien het feit dat het niet de Commissie is die het grootste deel van het acquis ten uitvoer legt of beheert doch wel de lidstaten. De Commissie heeft dan ook het voortouw genomen met de tenuitvoerlegging van een voordien nooit toegepaste strategie op een domein dat op de grens van haar bevoegdheden ligt voor de overdracht van knowhow over complexe technische kwesties van verschillende administratieve tradities naar even sterk van elkaar verschillende kandidaat-lidstaten. Binnen deze strategie waren de periodieke verslagen (waarop de strategie-documenten en partnerschappen voor toetreding zijn gebaseerd) tactisch georiënteerd op de prioriteiten en zij mobiliseerden de politieke wil en middelen in de kandidaat-lidstaten. De positieve feedback uit de EU-administraties die bij twinning waren betrokken, was van essentieel belang voor het ontwikkelen van het vertrouwen dat de afronding van de onderhandelingen in Kopenhagen mogelijk heeft gemaakt. Dit duidelijke succes was een van de onmiskenbare resultaten van twinning.

15. Sedert 2000 zijn verschillende initiatieven ondernomen voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de kandidaat-lidstaten (bijvoorbeeld technische bijstand via ISPA voor de voorbereiding van projecten of overheidsopdrachten). Op de opmerkingen van de Rekenkamer over de kwaliteit van de strategieën en projecten heeft de Commissie reeds geantwoord toen zij in het jaarverslag 2000 van de Rekenkamer aan de orde werden gesteld (met de voorbereiding van de strategieën werd reeds in 1999 een begin gemaakt. Er waren voldoende goede projecten die voldeden aan de ISPA-verordening en de strategische doelstellingen voor toetreding).

16. De Commissie heeft de kandidaat-lidstaten ertoe aangeemoedigd de middelen voor technische bijstand van ISPA te gebruiken om zich voor te bereiden op het uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (EDIS) van de Commissie. In 2002 hebben de tien voor ISPA in aanmerking komende landen middelen voor technische bijstand ontvangen voor de voorbereiding op EDIS. In het kader van deze technische bijstand wordt ook steun verleend voor het financieel beheer van de uitvoerende instanties. Tegen eind 2002 hadden de tien landen de eerste stap gezet naar EDIS („onderzoek naar leemten”), drie waren overgegaan naar de tweede fase („opvullen van leemten”) en één land had fase 3 („conformiteitsonderzoek”) beëindigd.

De Commissie heeft er in 2000 voor gezorgd dat de verantwoordelijke instanties de voor het beheer van ISPA vereiste structuren opzetten in overeenstemming met de vereisten van het bestaande systeem.

17. De Commissie is het ermee eens dat het eerste doel van ISPA bestaat in het financieren van infrastructuur. Initiatieven inzake institutionele versterking worden slechts in ISPA-maatregelen opgenomen wanneer zij betrekking hebben op specifieke projecten en uitvoerende instanties. Bij de aanvraag van kredieten moeten de kandidaat-lidstaten informatie verstrekken over het institutionele kader voor de tenuitvoerlegging van het project. De ISPA-maatregelen omvatten indien nodig een component technische bijstand ter verbetering van de financiële en operationele prestaties van de uiteindelijke begunstigden. Tijdens de fase van de projectbeoordeling doch ook tijdens de tenuitvoerlegging wordt vaak technische bijstand verleend via kadercontracten die door de Commissie worden ondertekend, bijvoorbeeld in het geval van complexe PPP's waarvoor de institutionele capaciteit vaak ontbreekt. Bovendien wordt bij de modulering van het ISPA-subsidieniveau ook rekening gehouden met het vermogen om de exploitatie- en onderhoudskosten te dekken.

DE FINANCIERING VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR

18. De Rekenkamer heeft in haar jaarverslag 2000 soortgelijke opmerkingen gemaakt waarop de Commissie heeft geantwoord dat de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op ISPA reeds in 1999 is begonnen met de onderhandelingen over de strategieën en het verstrekken van advies. Deze strategieën stellen de prioriteiten voor de ISPA-financiering vast, rekening houdend met de regelgeving, de investeringsbehoeften, de gevolgen of de beschikbaarheid van cofinanciering bij de keuze van projecten met een hoge prioriteit. Doel van ISPA is het financieren van prioritaire projecten die rijp genoeg zijn voor financiering en die voldoen aan de financieringsvereisten en normen. De in 2000 gefinancierde projecten waren projecten die tot doel hadden te voorzien in de meest urgente investeringsbehoeften in de milieusector.

Rangorde is niet belangrijker dan rijpheid. Indien een project niet „rijp” is, kan het niet worden gefinancierd.

19. De Commissie heeft nog geen maatregelen inzake luchtverontreiniging goedgekeurd, hoofdzakelijk als gevolg van het complexe karakter van dergelijke projecten en het daaruit voortvloeiende gebrek aan aanvaardbare financieringsverzoeken. Hoewel de nationale ISPA-strategieën voor het milieu voor sommige landen projecten inzake luchtverontreiniging als prioritair vermelden, heeft de Commissie nog geen aanvraag ontvangen die aan de subsidiabiliteitscriteria van de ISPA-verordening voldoet, waaronder de naleving van de regels inzake mededinging en staatssteun.

20. Wat Hongarije betreft was de vertraging hoofdzakelijk te wijten aan politieke problemen. Het nationale plan was reeds sedert medio 2001 bij het Parlement in behandeling doch werd niet goedgekeurd omdat de regering en de oppositie het niet eens waren over de financiering van de nationale, lokale en regionale plannen. Bovendien geeft hoofdstuk 22 (Milieu) de Hongaarse autoriteiten tot de toetreding de tijd om de regionale plannen voor te bereiden. Om te kunnen beginnen met de financiering van projecten in deze sector, wat van groot belang is voor het voldoen aan het acquis, heeft de Commissie een pragmatische aanpak

gevolgd door in de financieringsovereenkomst een specifieke voorwaarde op te nemen met betrekking tot de tussen de bij elk project betrokken stadsbesturen te sluiten consortiumsovereenkomsten. Deze overeenkomsten vormen de contractuele basis tussen de stadsbesturen voor de correcte behandeling van het stedelijk afval dat in de regio wordt geproduceerd.

21. Tijdens de besprekingen die in het kader van de associatieovereenkomsten in de subcomités voor Milieu hebben plaatsgehad en tijdens de werkzaamheden in verband met de toetredingsonderhandelingen heeft de Commissie erop gewezen dat de landen hun infrastructuurbehoeften in een vroeg stadium moeten vaststellen om te voldoen aan het milieuacquis van de Europese Unie en dat zij gedetailleerde investeringsprogramma's moesten uitwerken. De mededeling van juni 2001 was gebaseerd op elementen waaruit bleek dat die landen nog steeds concreet advies nodig hadden voor de voorbereiding van hun met de richtlijn verband houdende uitvoeringsplannen, voor hun verzoeken om overgangsperiodes voor de richtlijnen waarmee hoge investeringen zijn gemoeid en ook steun nodig hadden voor het ontwikkelen van hun financieringsstrategieën en projectprocedures om de nakoming van hun verbintenissen te waarborgen. De uitwerking van dergelijke plannen en projectprocedures voor de milieusector is een zeer veeleisende en complexe taak gezien het grote aantal betrokkenen (van nationale tot lokale autoriteiten, van donors en subsidieverstrekkers tot particuliere financiers enz.).

22. Inkomstgenerering is niet de enige belangrijke factor bij het beoordelen van investeringen in voorzieningen van algemeen nut zoals rioolstelsels. Voor de Commissie is het belangrijk dat de vastleggingen, eigendom en duurzaamheid van het project worden gewaarborgd door cofinanciering uit openbare middelen, ongeacht de herkomst daarvan. Bovendien geeft de Commissie noch aan de lidstaten noch aan de kandidaat-lidstaten advies omtrent de heffingen of tarieven die de consument voor watervoorziening moet betalen.

23. De Commissie is van oordeel dat de mogelijkheden voor het verlagen van het subsidieniveau uiterst beperkt zijn. De financiële analyse, een essentieel onderdeel van de projectaanvragen, vormt de basis voor de berekening van het subsidiepercentage, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de betaalbaarheid en de gezinsinkomsten die veel lager liggen dan in de Europese Unie. In sommige gevallen zou een verdere verlaging van het subsidieniveau ertoe leiden dat het project niet van start kan gaan.

24. Het streefcijfer inzake betaalbaarheid (4 % voor water, 1,5 % voor vast afval) is geen wettelijke vereiste en is in elk geval gebaseerd op een gemiddeld gezin. De last voor gezinnen met een laag inkomen ligt zeker veel hoger, met name in landen waar het gemiddeld inkomen ver beneden het EU-gemiddelde ligt.

Bovendien zijn er nog andere criteria waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de toegang van de stad tot leningen of tot middelen uit de nationale begroting, of het stedelijk uitgavenprogramma. Deze gecombineerde factoren maken het de Commissie mogelijk een aangepast subsidieniveau vast te stellen. Een lager subsidieniveau kan het project onbetaalbaar maken voor het stadsbestuur en daardoor urgente milieu-investeringen vertragen.

25. De tariefniveaus in de Poolse steden zijn verschillend en er bestaat geen verplichting om ze voor alle steden gelijk te trekken. In Torun heeft de stad reeds een grote zuiveringsinstallatie gebouwd en de subsidies van de Commissie (tegen 60 %) zijn slechts bestemd voor de uitbreiding van het rioolnet plus een klein gedeelte voor drinkwaterbehandeling. Een tarief dat 2,5 % van het gemiddeld gezinsinkomen in Torun bedraagt, komt overeen met 3,5 % van het inkomen van de armste 20 % van de bevolking.

Wat Bydgoszcz betreft, was het niet mogelijk om het subsidieniveau te verlagen. Geen enkele van de IFI wou meer dan 50 % lenen (de beschikbaarheid van cofinanciering is een van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de berekening van het subsidiepercentage).

28. Ten aanzien van de opmerking van de Rekenkamer in verband met de adequaatheid van het subsidiepercentage, verwijst de Commissie naar haar opmerkingen in de paragrafen 24 en 25.

29. De Commissie is vrij vroeg in 2000, toen zij een aantal aanvragen voor projecten had ontvangen, gaan inzien dat bepaalde vrijwaringsmaatregelen moesten worden genomen wanneer subsidies worden toegekend voor PPP-projecten om ervoor te zorgen dat de voor de bescherming van de belangen van de Gemeenschap en van de betrokken bevolking vereiste basisbeginselen worden toegepast. De Commissie heeft in 2001 dan ook een kaderovereenkomst ondertekend om een beroep te kunnen doen op relevante financiële en juridische deskundigheid en om voor elk geval afzonderlijk aan de begunstigden advies te kunnen verstrekken voor hun betrekkingen met particuliere nutsbedrijven. In 2002 zijn bovendien in samenwerking met de EIB en de EBWO richtlijnen opgesteld om de begunstigde landen te helpen bij het formuleren van hun PPP-projecten en begin 2003 worden in de kandidaat-lidstaten seminars voor verspreiding georganiseerd waaraan de EIB en de EBWO deelnemen.

HET BEHEER VAN PROJECTEN VOOR MILIEU-INFRASTRUCTUUR

30. Voor twee landen waren er moeilijkheden om tot een evenwicht te komen tussen milieu- en vervoerprojecten. Dit evenwicht moet worden bereikt over de totale periode van zeven jaar en de Commissie corrigeert onevenwichtige situaties in een bepaald jaar van die zevenjarige periode.

31. De Commissie is het ermee eens dat in de aanloopfase een aantal aanvragen niet voldeden aan de normen om voor financiering uit de Gemeenschapsbegroting, van IFI's of in feite van om het even welke financierende instelling in aanmerking te komen.

Sinds in 2000 ISPA-middelen beschikbaar kwamen, heeft de Commissie de kandidaat-lidstaten aangemoedigd gebruik te maken van die middelen om degelijke projecten voor te bereiden. Tot eind 2002 heeft de Commissie 14 van die projecten voor technische bijstand goedgekeurd (overeenkomend met een ISPA-subsidie van 23,2 miljoen euro). Deze maatregelen hadden in de eerste plaats tot doel de capaciteit van de uitvoerende instanties voor de voorbereiding van projecten, inclusief financiële analyses en milieueffectbeoordelingen, te verbeteren.

Het feit dat de kandidaat-lidstaten de technische bijstand van Phare hebben aangevuld met door henzelf gefinancierde expertise was een positieve reactie op hun gebrek aan capaciteit.

32. Om de door de Rekenkamer beschreven moeilijkheden te overwinnen heeft de Commissie een contract gesloten met de EIB voor de beoordeling van projecten en daarnaast ook twee kadercontracten met adviesbureaus voor technische deskundigheid in de sectoren milieu en vervoer (in 2000) en een ander contract voor juridische, financiële en institutionele aangelegenheden voor de PPP's (in 2001). De contracten worden systematisch gebruikt tijdens het beoordelingsproces doch ook voor institutioneel advies aan de nationale autoriteiten.

De Commissie kon echter slechts een beperkt gebruikmaken van deze hooggekwalificeerde bijstand als gevolg van de door de EIB vastgestelde plafonds.

33. In 2000 waren nog steeds Phare-middelen beschikbaar voor de voorbereiding van ISPA-maatregelen. Tussen 2000 en eind 2002 heeft de Commissie 14 maatregelen inzake technische bijstand voor de voorbereiding van projecten goedgekeurd (zie antwoord op paragraaf 31).

34. De Commissie deelt de bezorgdheid van de Rekenkamer met betrekking tot het gebrekkige ontwerp en de overcapaciteit, die grotendeels zijn toe te schrijven aan de door de prijs veroorzaakte daling van het waterverbruik en aan de industriële achteruitgang. Uitvoerbaarheidsstudies bevatten in de regel een analyse van de vraag, rekening houdend met de prijselasticiteit, demografische ontwikkeling en structurele veranderingen. Het is echter juist dat een aantal van de voorlopige ontwerp-parameters voor de eerste reeks ISPA-projecten tot overcapaciteit zouden hebben geleid indien geen nieuwe maatregelen waren getroffen. Het gebruik van contracten van het type „ontwerp plus bouw” maakt het in dergelijke gevallen mogelijk de ontwerp-parameters bij te sturen.

- a) De op het piekdebiet gebaseerde en door twee onafhankelijke consultants bevestigde ontwerp-parameter bedraagt 680 000 m³/dag. Het gemeten piekdebiet bedroeg in februari 1998 671 000 m³/dag. Hetzelfde verslag van de door Phare gefinancierde consultants bevestigt dat een typische storm of afsmelting van sneeuw het dagelijks debiet met ongeveer 250 000 m³/dag kan verhogen. Het gemiddelde dagelijkse ontwerp-debiet bedraagt 480 000 m³/dag.
- b) Zoals de Rekenkamer opmerkt, is het waterverbruik gedurende verschillende jaren afgenomen doch dit zal niet zo blijven. Hoewel er als gevolg van de moeilijke sociale omstandigheden blijikbaar overcapaciteit bestaat (tegen de verbruiksnorm van 50 à 80 liter per hoofd van de bevolking), zal de economie door de toetreding opleven en zal de oorspronkelijke ontwerp-capaciteit worden bereikt. De uitbreiding van de rioolstelsels in Jurbarkas zal bovendien bijdragen om de ontwerp-capaciteit te bereiken. De uitbreiding van het rioolstelsel in Kaunas zal door ISPA 2001 worden gefinancierd en zal ertoe bijdragen dat de ontwerp-capaciteit aldaar wordt bereikt.
- c) De hypothesen van de projectnota waren correct en hielden rekening met de mogelijkheid van een achteruitgang van de scheepvaart in de haven van Szczecin. Het project blijft bijgevolg zelfs met een daling met 60 % van de scheepvaart levensvatbaar. Hoewel de installaties maar op 40 % van hun capaciteit draaien, mag niet uit het oog worden verloren dat dit de enige dergelijke faciliteit is in Polen die dit soort afval kan verwerken. Verwacht wordt dat de vraag in Bielsko Biala zal stijgen, zeker aangezien er plannen bestaan om de naburige steden op het watervoorzieningssysteem aan te sluiten.
- d) Voor het project in Győr had de Commissie twijfel omtrent de capaciteit van de installaties toen zij het project in 2000 goedkeurde omdat de resultaten van de uit hoofde van het kadercontract van Phare verrichte studies nog niet definitief waren. Daarom heeft de Commissie een evaluatie gevraagd van de industriële belasting en van de definitieve capaciteit van de installatie. Deze evaluatie heeft de capaciteit van de installatie bevestigd. De Commissie vindt daarom dat de capaciteit van de installatie niet te groot is.

Wat Braila (Roemenië) betreft, onderzoekt de in het kader van het contract voor technische bijstand/toezicht in dienst genomen consultant op dit ogenblik de ontwerp-capaciteit uit een oogpunt van doorstroming en belasting met afvalstoffen omdat duidelijk is geworden dat het waterverbruik en bijgevolg ook de afvalwaterlozingen sterk afnemen. Dit zal gevolgen hebben voor de uiteindelijke omvang van de afvalwaterzuiveringsinstallaties.

35. Ondanks het gebrek aan ervaring van de begunstigten en problemen in verband met de rijpheid van projecten, noteert de Commissie dat de Rekenkamer opmerkt dat de contracten voor de projecten binnen de wettelijk gestelde termijn werden gesloten. Dit is een belangrijk resultaat van de steun van zowel de Commissie als de delegaties aan de kandidaat-lidstaten.

36. De Commissie is het eens met de beoordeling van de Rekenkamer dat de tenuitvoerlegging van grote infrastructuurprojecten een ingewikkelde zaak is. De Commissie zou erop willen wijzen dat voor de voorbereiding van kwalitatief zeer goede aanbestedingsdocumenten grote expertise vereist is die in de kandidaat-lidstaten moet worden ontwikkeld en dat het aanbestedingsproces voor grootschalige infrastructuurcontracten in het beste geval ten minste negen maanden in beslag neemt vanaf de bekendmaking van de aanbesteding tot de ondertekening van het contract. De meeste financieringsovereenkomsten voor in 2000 goedgekeurde projecten werden pas zeer laat in 2000 en de meeste pas in 2001 ondertekend.

- a) De Commissie pakt deze problemen aan. Zij heeft in 2001 en 2002 diverse acties op touw gezet, waaronder opleidingsseminars in de kandidaat-lidstaten om de capaciteit van de nationale instanties die bij het ISPA-proces zijn betrokken op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten. Deze acties worden in 2003 gecontinueerd.
- b) Voor de tenuitvoerlegging van de ISPA-maatregelen was men in 2000 en begin 2001 grotendeels aangewezen op het bij de delegaties voor Phare verantwoordelijke personeel. Met de indienstneming van deskundigen in het kader van de ISPA-begroting voor technische bijstand is in 2001 een begin gemaakt, voordat de tenuitvoerlegging van ISPA op volle toeren begon te draaien. De aanwerving voor die posten was begin 2002 grotendeels rond.
- f) Deze voorwaarden hebben vooral betrekking op het voldoen aan de bepalingen van de EIA-richtlijnen, waarmee de kandidaat-lidstaten in 2000 moeilijkheden hadden als gevolg van het complexe karakter van deze richtlijn. In 2001 heeft de Commissie een aantal opleidingsseminars georganiseerd om de capaciteit van de nationale autoriteiten voor de tenuitvoerlegging van de voorwaarden van de EIA-richtlijn te vergroten.

37. De keuze tussen het „ontwerp-plus-bouw“-contract en het „contract voor tariefwerk/bouw“ hangt af van een groot aantal parameters, waarvan de beschikbaarheid en het ontwerpvermogen van de contractant een van de belangrijkste is. De prijs voor „ontwerp-plus-bouw“-contracten blijft normaal dezelfde gedurende de uitvoering van aanbestede werken (de risico's worden vooral door de inschrijver gedragen), doch de prijs van het bouwcontract zal hoger liggen dan de inschrijvingsprijs omdat variaties niet kunnen worden vermeden (de risico's zijn vooral voor de werkgever). De prijs kan tot 20 % of meer stijgen ten opzichte van de oorspronkelijke aanbestedingsprijs voor bouwcontracten. Daarom kan niet worden voorspeld welk model uiteindelijk de laagste prijs oplevert. Bovendien worden hogere kosten tussen ISPA en de uiteindelijke begunstigde verdeeld in verhouding tot het subsidiepercentage.

Terdege rekening houden met de exploitatiekosten is een zeer complexe aangelegenheid die thans door de Commissie wordt onderzocht. Als voorlopige oplossing geven de aanbestedingsdossiers in detail de voorwaarden die invloed hebben op de exploitatiekosten die vervolgens in mindering worden gebracht zodat de verschillende offertes kunnen worden vergeleken.

38. De Commissie erkent dat in een aantal van de eerste projecten de begrotingsmiddelen voor toezicht te laag waren. Wat Roemenië betreft, waar dit het geval was voor een aantal van de in 2000 goedgekeurde maatregelen, is het voor toezicht uitgetrokken bedrag verhoogd voordat de aanbestedingen plaatsvonden door de middelen tussen de begrotingsposten te herverdelen (tot ongeveer 6 %).

39. a) De moeilijkheden blijven beperkt tot het te laat beginnen van de werken en de verlenging van de contractduur. Er bestaat geen risico voor de tenuitvoerlegging. De medewerking van een onafhankelijk ingenieur zou geen oplossing hebben gebracht voor de moeilijkheden die geen verband hielden met problemen op het vlak van de procedures en de toewijzing. Bovendien was geen onafhankelijk ingenieur vereist omdat dit contract het „FIDIC Orange Book” volgt waarbij de verantwoordelijkheid voor het projectbeheer bij de vertegenwoordiger van de werkgever ligt, wiens functies en mandaat verschillen van die welke uit hoofde van het wetboek aan de FIDIC-ingenieur worden toevertrouwd, en waarnaar de Rekenkamer vermoedelijk verwijst.

b) Het voor rehabilitatie voorziene budget bedroeg inderdaad 33 miljoen euro. De beschikbare Phare-middelen bedroegen 23 miljoen euro en binnen dit budget werden de noodzakelijke werken uitgevoerd precies om elk onmiddellijk verontreinigingsgevaar, als bedoeld door de Rekenkamer, te vermijden. De Commissie was nochtans van plan verdere werkzaamheden uit te voeren als integrerend onderdeel van de algemene reconstructie van de door ISPA te financieren algemene reconstructie van de drinkwater- en rioolstelsels. Ondanks het in dit verband verstrekte advies heeft de begunstigde nooit een voorstel gedaan dat aan de subsidiabiliteitscriteria van ISPA voldeed. De concessiehouder moet bovendien op grond van het contract van 1999 nog eens 140 miljoen euro in het systeem investeren. Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer heeft de Commissie overleg gepleegd met de ingenieurs die aan de installaties werken en niets wijst erop dat er een belangrijk of onmiddellijk gevaar bestaat voor pannes of de daaruit voortvloeiende vervuiling van de Donau.

c) Zoals in de tekst is gesteld, heeft het probleem in dit geval betrekking op de inhoud van de projectnota. Er zijn geen problemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging vermits die overeenkomstig de voorwaarden van de projectnota is verlopen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

40. De ontwikkeling van de horizontale institutionele capaciteit valt buiten het bestek van het Phare-programma. De opmerking over de ontoereikende financiering gaat voorbij aan het effect van de rechtstreeks daarmee verband houdende investeringen in regelgevende infrastructuur in het algemene kader van de versterking van de instellingen na 1999 en aan de historische aspecten. In 1995-1997 was Phare vraaggestuurd en de kandidaat-lidstaten gaven de voorkeur aan projecten boven institutionele versterking. Het advies van de Commissie en de conclusies van Luxemburg in 1997 hebben daarin een radicale ommekeer

gebracht. Bij gebrek aan een specifiek acquis en in het kader van de subsidiariteit heeft de Commissie geen criteria vastgesteld voor het bepalen van de algemene niveaus van bestuurlijke capaciteit omdat dit niet aanvaardbaar is voor de uiteenlopende administratieve tradities van de lidstaten. Er kunnen bijgevolg geen aparte normen voor de kandidaat-lidstaten worden ingevoerd. Daarom was twinning zo belangrijk bij het in contact brengen van de kandidaat-lidstaten met de bestaande praktijken, aangezien de lidstaten het grootste gedeelte van het acquis ten uitvoer leggen. De Commissie heeft aldus een voortrekkersrol gespeeld bij de tenuitvoerlegging van een nooit eerder toegepaste strategie voor de overdracht van knowhow over complexe aangelegenheden van de verschillende administratieve tradities naar de evenzeer van elkaar verschillende kandidaat-lidstaten. Binnen deze strategie waren de periodieke verslagen tactisch georiënteerd op de prioriteiten en zij mobiliseerden de politieke wil en middelen in de kandidaat-lidstaten. De positieve feedback van de bij twinning betrokken EU-administraties was van essentieel belang voor het creëren van het vertrouwen dat de afronding van de onderhandelingen in Kopenhagen mogelijk heeft gemaakt. Dit algemeen erkende succes was één van de onmiskenbare resultaten van twinning.

41. a) In het kader van de onderhandelingen over hoofdstuk 21 (regionaal beleid) hebben de kandidaat-lidstaten zich ertoe verbonden hun inspanningen op te voeren om de bestuurlijke capaciteit van de voor het beheer van het Cohesiefonds en de structuurfondsen verantwoordelijke instanties te ontwikkelen. Er zal nauwlettend worden toegezien op de ontwikkeling van het menselijk potentieel voor het beheer van het Cohesiefonds en de structuurfondsen.

Zowel Phare als de overgangsfaciliteit zullen na de toetreding verder steun voor institutionele versterking op dit gebied blijven verstrekken. Rekening houdend met de beperkingen van de bevoegdheid van de Commissie, zoals dat thans met de huidige lidstaten het geval is, is de hervorming van het openbaar bestuur de zaak van de kandidaat-lidstaten.

b) De financiële analyse die de grondslag vormt voor de berekening van de subsidiepercentages evalueert de capaciteit om financiële levensvatbaarheid te waarborgen; verdere technische bijstand wordt gevalsgevijs verleend ter versterking van de capaciteit van de uiteindelijke begunstigde.

c) Eind 2002 hadden alle kandidaat-lidstaten middelen voor technische bijstand ontvangen voor de voorbereiding op EDIS.

42. De Commissie is van oordeel dat de mogelijkheden voor het verlagen van het subsidieniveau uiterst beperkt zijn, gezien het lage inkomensniveau in de kandidaat-lidstaten, de behoefte aan dringende investeringen en hun macro-economische zwakte.

De Commissie is het eens met de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen. Zij heeft in het kader van ISPA middelen voor technische bijstand beschikbaar gesteld om de capaciteit van de kandidaat-lidstaten voor de voorbereiding van milieuprojecten (ook voor het Cohesiefonds) en voor de tenuitvoerlegging te vergroten.

43. a) De uitwerking van dergelijke strategieën is een zeer veel-eisende en complexe taak gezien het hoge aantal betrokken actoren (nationale en lokale autoriteiten, donors, particuliere sector, enz.). Ondersteunende activiteiten van de Commissie waarmee in het kader van het PEPA-programma (prioritair milieuprogramma voor toetreding) in 2000 een begin is gemaakt, worden voortgezet in het kader van een nieuw Phare-project voor verschillende landen dat aan het PEPA-programma is geïnspireerd en dat in 2003 zal worden uitgevoerd.
- b) De Commissie heeft nog geen financieringsaanvragen ontvangen voor projecten in verband met luchtverontreiniging die voldoen aan de vereiste subsidiabiliteitscriteria; projecten voor vast afval moeten voldoen aan de voorwaarden van de desbetreffende EG-richtlijnen en moeten verenigbaar zijn met de sectorale plannen.
- c) Het subsidiepercentage bedraagt gemiddeld 65 %. De Commissie is van oordeel dat de criteria voor het bepalen van een adequaat subsidieniveau duidelijk zijn: zij omvatten de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, de beschikbaarheid van eigen middelen voor het dekken van de exploitatie- en onderhoudskosten, betaalbaarheid, kredietwaardigheid van het bedrijf waaraan de ISPA-subsidies worden toegekend, beschikbaarheid van cofinanciering met IFI's.
- d) De Commissie werkt, indien nodig, gedurende de volledige projectcyclus samen met de EIB, de EBWO en andere IFI; de Commissie heeft onlangs richtsnoeren vastgesteld voor PPP's die de voorbereiding van voor financiering door de Gemeenschap geschikte projecten met PPP's moeten vergemakkelijken.
44. Tekortkomingen in een aantal financieringsaanvragen hebben niet geleid tot moeilijkheden bij het opnemen van de kredieten voor milieuprojecten in 2000. De Commissie is het echter met de Rekenkamer eens dat de kandidaat-lidstaten moeilijkheden ondervinden bij het uitschrijven van aanbestedingen en het sluiten van contracten. De Commissie verleent steun om deze tekortkomingen weg te werken.
45. a) In haar dialoog met de kandidaat-lidstaten moedigt de Commissie hen aan om de technische bijstand van ISPA te gebruiken voor de voorbereiding van een reeks projecten voor ISPA en het Cohesiefonds. De kandidaat-lidstaten zijn daarmee begonnen doch de inspanningen moeten worden voortgezet om ervoor te zorgen dat er een voldoende aantal projecten voorhanden is, met name voor het Cohesiefonds.
- b) De Commissie heeft in 2000 twee contracten voor technische bijstand gesloten en in 2001 nog een contract voor het verlenen van advies over kwesties in verband met PPP's.
- c) De Commissie verstrekt advies en technische bijstand om de capaciteit in de kandidaat-lidstaten op het gebied van overheidsopdrachten te versterken.
- d) De keuze van het contractmodel berust op technische overwegingen.
- e) De Commissie is het eens met de Rekenkamer. In de ISPA-maatregelen zijn in de regel dienstverleningscontracten voor met toezicht belaste ingenieurs opgenomen.
-

SPECIAAL VERSLAG Nr. 6/2003**over twinning als voornaamste instrument ter ondersteuning van de institutionele versterking in de kandidaat-lidstaten, vergezeld van de antwoorden van de Commissie***(uitgebracht overeenkomstig artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)**(2003/C 167/02)***INHOUD**

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
SAMENVATTING	I-VII	22
INLEIDING	1-7	23
OVERZICHT VAN DE PROJECTEN EN WEERSLAG OP DE BEGROTING	8-11	25
DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER	12-15	25
VERWEZENLIJING VAN RESULTATEN	16-24	27
Concept van „gegarandeerde” resultaten	17-18	27
Beperkte verwezenlijking van ambitieuze doelen	19	27
Zorg over de duurzaamheid	20-22	28
Redenen waarom beperkte resultaten zijn geboekt	23-24	28
EXTERNE EVALUATIE IN 2000	25-26	29
CORRIGERENDE MAATREGELEN VAN DE COMMISSIE NAAR AANLEIDING VAN DE EXTERNE EVALUATIE	27-32	29
AANHOUDENDE STRUCTURELE PROBLEMEN	33-52	30
Administratieve complexiteit	33-44	30
Inefficiënte procedures vanaf de inventarisatie van behoeften tot aan de uitvoering van projecten	34-36	30
Ingewikkelde betalingssystemen	37-44	30
Te grote nadruk op twinning	45-52	31
Meer gebruikmaking van twinning voor gemachtigde organen	46-48	31
Automatisch gebruik van twinning	49-52	32
TWINNING EN NIEUWE ACTIEPLANNEN 2002	53-55	33
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	56-65	33
Een positief initiatief	56-58	33
Beperkte verwezenlijking van ambitieuze doelstellingen	59	33
Verbetering van de resultaten	60	33
Zorgen voor snellere en minder complexe twinning	61	34
Een selectiever gebruik van twinning	62-63	34
Bouwen op kennis en ervaring	64	34
Vooruitzichten	65	34
Bijlage		35
Antwoorden van de Commissie		37

SAMENVATTING

I. Een sterke administratieve capaciteit (institutionele versterking) is van essentieel belang voor de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa om het Gemeenschapsrecht („acquis communautaire”) te kunnen overnemen en toepassen, één van de criteria voor de toetreding. De Commissie startte in 1998 met twinning als voornaamste instrument om kandidaat-lidstaten bij te staan bij de versterking van hun administratieve capaciteit. Twinning houdt in dat de EU-lidstaten nationale experts ter beschikking stellen van de kandidaat-lidstaten. Tot februari 2002 waren er in totaal 503 twinningprojecten goedgekeurd, met een begroting van in totaal 471 miljoen euro.

II. De bestuurs- en andere instanties van de lidstaten beschikken over unieke kennis van, en specifieke ervaring met de tenuitvoerlegging en de handhaving van het Gemeenschapsrecht. Met de introductie van het instrument twinning in 1998 werd voorzien in overdracht van kennis en ervaring vanuit de collectieve sector van de lidstaten naar de kandidaat-lidstaten. Twinning is dan ook een positief initiatief van de Commissie om de kandidaat-lidstaten in staat te stellen het acquis communautaire ⁽¹⁾ over te nemen, uit te voeren en te handhaven.

III. De twinningprojecten hadden een katalyserende werking bij het opstarten van de hervorming in de kandidaat-lidstaten: zij brachten uit het bestuur van de lidstaten en kandidaat-lidstaten afkomstige specialisten samen en stimuleerden de overname van het acquis communautaire door middel van wetgeving. Bij de uitvoering en handhaving van het acquis werd echter wat minder vooruitgang geboekt. De in de twinningovereenkomsten gestelde doelen (de zogeheten „gegarandeerde” resultaten ⁽²⁾) waren vaak onrealistisch en konden vaak slechts ten dele binnen de projectperiode worden verwezenlijkt. In de praktijk bleek het te optimistisch om te verwachten dat op een bepaald terrein een volledig functionerende, efficiënte en duurzame organisatie in een kandidaat-lidstaat tot stand zou komen na één twinningproject, dat gemiddeld 18 maanden duurt (zie de paragrafen 16-22).

IV. Twinning is een complexe activiteit waarbij een verscheidenheid aan functies en deelnemers is betrokken (de nationale experts of pretoetredingsadviseurs (PTA's), bestuursinstanties van diverse lidstaten en kandidaat-lidstaten, en de Commissie (in Brussel, alsmede de delegaties)). De gewenste resultaten kunnen alleen worden bereikt wanneer alle partijen de vereiste prestaties leveren. De controle wees uit dat de geringe resultaten over het algemeen toe te schrijven zijn aan een combinatie van factoren waarbij alle partijen betrokken zijn (zie de paragrafen 23 en 24):

- het stellen van onrealistische doelen;
- weinig inzet en eigen verantwoordelijkheid bij de kandidaat-lidstaten;
- tekortkomingen in het beheer bij de bestuursinstanties van de regeringen van de lidstaten en de Commissie.

V. Twinning is een betrekkelijk nieuwe benadering in het assisteren van de kandidaat-lidstaten bij de institutionele versterking. Een positieve kant hiervan is dat de Commissie de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor het organiseren van een leerproces, en bijgevolg veel veranderingen heeft doorgevoerd ter verbetering van het instrument (zie de paragrafen 25-32). Een negatief neveneffect was echter de toegenomen complexiteit, aangezien op nieuwe projecten andere voorschriften moesten worden toegepast dan op de oudere (zie paragraaf 43).

VI. De interactie tussen de vele overheden die bij twinning betrokken zijn, heeft geleid tot administratieve complexiteit, die de doelmatigheid en doeltreffendheid verminderd. Er wordt te veel tijd besteed aan zuiver administratieve aangelegenheden, hetgeen ten koste gaat van de hoofdtak, namelijk het adviseren van kandidaat-lidstaten over de institutionele versterking. De nog steeds langdurige perioden tussen de

⁽¹⁾ Het gehele Gemeenschapsrecht, zoals neergelegd in de Verdragen, het afgeleide recht en de beleidslijnen van de Unie, alsmede in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

⁽²⁾ De Commissie heeft de term „gegarandeerde” resultaten ingevoerd om te benadrukken dat het gaat om de doelstelling van een concreet en geheel operationeel effect op een bepaald terrein. Er zijn echter geen financiële consequenties ingeval de „gegarandeerde resultaten” niet of gedeeltelijk worden bereikt.

inventarisatie van behoeften en de verwezenlijking van het project, alsmede de zeer gecompliceerde betaalsystemen, zijn twee van de belangrijkste problemen die zich momenteel voordoen (zie de paragrafen 33-44). Ook was er een tendens om te veel de nadruk op twinning te leggen, hetgeen ten koste ging van andere mechanismen die voor steun in aanmerking komen. Dit leidde er soms toe dat werd afgeweken van de oorspronkelijke doelstelling van het instrument, en dat twinning niet selectief genoeg werd gebruikt (zie de paragrafen 45-51).

VII. Hoewel het instrument zeker heeft bijgedragen tot een versterking van de institutionele en administratieve capaciteit van de kandidaat-lidstaten ten aanzien van de voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie, is het nog sterk voor verbetering vatbaar. Aanbevolen wordt (zie de paragrafen 60-64):

- betere resultaten te bereiken door een echte resultaatgerichte aanpak. Er moet duidelijker worden bepaald welke componenten vereist zijn voor een doeltreffende uitvoerende capaciteit en de doelstellingen voor afzonderlijke projecten moeten realistischer en preciezer worden omschreven;
- de verschillende fasen, vanaf de evaluatie van de behoeften tot aan de uitvoering van het project, sneller te doorlopen en minder bureaucratisch te zijn;
- betalingsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen;
- na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van contracten met vaste prijzen of forfaitaire bedragen waarin wordt bepaald dat specifiek omschreven resultaten moeten worden geleverd;
- gebruik te maken van twinning op grond van een bewuste keuze uit verschillende instrumenten: de Commissie dient zich meer in te spannen om te komen tot de meest geschikte combinatie van de verschillende instrumenten die beschikbaar zijn voor institutionele versterking;
- een netwerk van PTA's op te zetten om te waarborgen dat specifieke kennis wordt bewaard, om goede praktijken te verbreiden en om het risico te beperken dat fouten telkens opnieuw worden gemaakt.

INLEIDING

1. Het vermogen van de kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa om het Gemeenschapsrecht („acquis communautaire”) over te nemen en ten uitvoer te leggen, werd tijdens de Europese Raad te Kopenhagen in 1993 als één van de toetredingscriteria vastgelegd. Twinning, dat in 1998 is ingevoerd, is één van de middelen waarmee de Europese Unie probeert de kandidaat-lidstaten bij te staan bij de versterking van hun administratieve capaciteit.

2. In november 1999 keurde de Commissie nieuwe richtsnoeren voor de uitvoering van het Phare-programma voor de periode 2000-2006 goed, waarin de steun in het kader van Phare op twee hoofdprioriteiten is gericht:

- a) institutionele versterking (circa 30 % van de middelen van Phare);
- b) ondersteuning van investeringen (circa 70 % van de middelen van Phare).

3. De eerste prioriteit, institutionele versterking, wordt omschreven als het proces waarmee de kandidaat-lidstaten worden geholpen met het ontwikkelen van de structuren, strategieën, personele middelen en leidinggevende kwaliteiten die nodig zijn ter versterking van hun economische, sociale, regelgevende en administratieve capaciteit. Phare draagt bij aan de financiering van de institutionele versterking in alle sectoren.

4. Het belangrijkste instrument voor institutionele versterking is twinning. Twinning houdt in dat bestuursinstanties van lidstaten van de Europese Unie experts op lange termijn fulltime detacheren ⁽¹⁾. De algehele doelstelling is, kandidaat-lidstaten te helpen bij het opzetten of versterken van de instellingen die nodig zijn om het acquis communautaire ⁽²⁾ te kunnen overnemen, door middel van overdracht van kennis en ervaring door de bestuurs- en andere instanties van de lidstaten. De voor lange duur aange trokken nationaal expert of pretoetredingsadviseur (PTA) ⁽³⁾ vormt de kern van een twinningproject, maar het twinningpakket kan ook inhouden dat er meer experts voor korte of middellange duur overkomen en dat er opleiding en, in naar behoren gemotiveerde gevallen, kleine kantoorbenodigdheden worden verstrekt (waarvan de kosten per eenheid minder dan 5 000 euro bedragen). De kandidaat-lidstaat kiest de twinningpartner.

⁽¹⁾ De Commissie heeft als regel gesteld dat experts uit de lidstaten statutair ambtenaar of tijdelijk functionaris zijn (Twinning Manual, deel A, artikel 5.3.2). Bepaalde gemachtigde niet-overheidsinstanties, doorgaans die waaraan een lidstaat zijn bevoegdheden heeft gedelegeerd, kunnen echter ook in „twinners” voorzien.

⁽²⁾ Zie vorige voetnoot.

⁽³⁾ PTA's assisteren de bestuurs- of andere instanties in de kandidaat-lidstaten in het kader van een vooraf vastgesteld werkprogramma.

5. Hoofdelement van het twinninginstrument zijn de twinningovereenkomsten, die door de kandidaat-lidstaten en de lidstaten worden ondertekend en door de Commissie bekrachtigd om in aanmerking te komen voor financiering uit Phare. Deze overeenkomsten bevatten de specifieke doelstellingen van de relevante twinningprojecten die op de geselecteerde terreinen zeer uiteenlopende onderwerpen bestrijken (zoals organisatie, opleiding, wetgeving, voorlichting, technologie, enz.). In deze juridische documenten worden beide partijen verplicht tot het bereiken van de gewenste resultaten door het detacheren van experts vanuit de lidstaten naar de overheden van de kandidaat-lidstaten.

6. Het beheer van twinning is complex. De Commissie is verantwoordelijk voor het geheel beheer en de financiering van het instrument twinning, en haar delegaties spelen ook een rol bij de voorbereiding van en het toezicht op de afzonderlijke overeenkomsten (zie *grafiek*). Maar de hoofdverantwoordelijkheden voor de uitvoering van de afzonderlijke overeenkomsten zijn gedelegeerd aan de lidstaten en de kandidaat-lidstaten.

Grafiek

Belangrijkste stappen en verantwoordelijkheden bij twinning

Belangrijkste stappen bij twinning		Belangrijkste beheersverantwoordelijkheden bij twinning						
		KLS-partner	LS-partner	Delegatie	CFCE	HZ twinning-team	HZ geografisch team	HZ betrokken directoraat-generaal
1	Programmering	X		X		(¹)	X	X
2	Rondsturen van formulieren, ontvangst van inschrijvingen, verzending naar delegaties					X		
3	Verzending van inschrijvingen naar begunstigten, belegging en beheer van selectievergaderingen			X				
4	Selectie van partners	X						
5	Mededeling van selectie aan centrale dienst			X				
6	Mededeling van selectie aan lidstaten					X		
7	Opstelling van overeenkomst	X	X					
8 a	Eerste beoordeling van overeenkomst en indiening bij stuurgroep			X				
8 b	Definitieve goedkeuring van budget voor overeenkomst			X	X			
9	Management van stuurgroep: ontvangst van overeenkomsten, verzending naar geografisch team/betrokken directoraat-generaal, beleggen van vergaderingen, doorgeven van besluiten, notulen					X		
10	Definitieve beoordeling van overeenkomst, formulering van besluit, indiening bij stuurgroep						X	Oordeel
11	Verificatie of overeenkomst overeenstemt met de voorwaarden van de stuurgroep, bekrachtiging van overeenkomst, kennisgeving van financieringsbesluit			X	X			
12	Implementatie, rapportage	X	X					
13	Betalingen				X			
14	Toezicht			X			Ter info	Ter info
15	Goedkeuring: overeenstemming met gegarandeerd eindresultaat			X				
16	Goedkeuring van definitieve factuur en betaling				X Afhanke-lijk van 15			

(¹) Werk verdeeld over Phare-eenheid en twinningteam.

Afkortingen:

KLS: kandidaat-lidstaat

LS: lidstaat

CFCE: centrale financierings- en contractseenheid van kandidaat-lidstaat

HZ: hoofdzetel.

Bron: Europese Commissie.

7. De Commissie heeft een Twinning Manual ⁽¹⁾ opgesteld, waarin een juridisch, financieel en procedureel kader voor twinningprojecten wordt opgezet.

evenals infrastructurele/investeringsprojecten, gefinancierd uit hoofdstuk B7-0 3 (Pretotredingsinstrument Phare).

OVERZICHT VAN DE PROJECTEN EN WEERSLAG OP DE BEGROTING

8. De algemene begroting van de Europese Unie bevat geen artikel dat specifiek aan twinning is gewijd. Het instrument wordt,

9. De Commissie heeft het twinning-concept gelanceerd in 1998, en de eerste projecten gingen medio 1999 van start. Tot in februari 2002 werden er door de Commissie in totaal 503 twinningprojecten goedgekeurd, met een budget van in totaal 471 miljoen euro (zie tabel 1), hetgeen een gemiddeld budget per project van bijna 1 miljoen euro oplevert.

Tabel 1

Totaal budget voor twinningprojecten, 1998-2001

Jaar van selectieronde	Bedrag waarvoor overeenkomst is gesloten (Mio EUR)	Aantal projecten	Gemiddelde per project (Mio EUR)
1998	73,2	103	0,71
1999	119,2	123	0,97
2000	146,0	146	1,00
2001	132,7	131 ⁽¹⁾	1,01
Totaal	471,1	503	0,94

⁽¹⁾ Tot februari 2002 goedgekeurde projecten.
Bron: Europese Commissie.

10. De centrale beheerseenheid in Brussel van de Commissie heeft alle informatie over de bedragen die in de overeenkomst voor elk twinningproject zijn vastgelegd. Ten aanzien van de feitelijke betalingen beschikte de centrale beheerseenheid van de Commissie bij aanvang van de controle van de Rekenkamer niet over actuele informatie, omdat zij wilde wachten op de afsluiting van de eerste lichting twinningprojecten. Gedurende de controle van de Rekenkamer won de centrale beheerseenheid deze informatie bij de delegaties in. De verantwoordelijkheid voor het verrichten van de betalingen voor twinningprojecten berust bij de centrale financierings- en contractseenheden (CFCE's), die gevestigd zijn bij het ministerie van Financiën, en andere uitvoerende instanties in elke kandidaat-lidstaat.

11. Tabel 2 geeft de twinningprojecten per kandidaat-lidstaat en per sector weer (landbouw, milieu, enz.). Polen, Roemenië en de Tsjechische Republiek tellen de meeste twinningprojecten. Aan elk project kan meer dan één lidstaat als projectleider ofwel als partner deelnemen (zie tabel 3).

DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER

12. De controle had hoofdzakelijk ten doel, na te gaan of de tenuitvoerlegging van het twinninginstrument door de Commissie, de lidstaten en de kandidaat-lidstaten doelmatig en doeltreffend is geweest. De controle omvatte geen beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de verplichtingen en betalingen. Ter onderbouwing van het oordeel dat de Rekenkamer over de doeltreffendheid van het beheer moest geven is een steekproef onderzocht van 45 van alle 98 in februari 2002 afgeronde projecten. Deze steekproef bestreek allerlei deeltherreinen van het acquis communautaire, om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen van de desbetreffende overeenkomsten waren bereikt. De meeste van deze afgeronde projecten gingen van start in 1998, het jaar waarin het instrument twinning werd gelanceerd. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de voorbereiding op de structuurfondsen, aangezien dit een bijzondere weerslag zal hebben op de toekomstige besteding van de middelen van de Europese Unie. Een afzonderlijke controle met betrekking tot milieumaatregelen die door middel van de pretoetredingsinstrumenten worden gefinancierd ⁽²⁾, omvatte een onderzoek van twinningprojecten op dit

⁽¹⁾ De meest recente versie dateert van februari 2002.

⁽²⁾ Speciaal verslag nr. 5/2003 over milieuprogramma's van Phare en ISPA (zie bladzijde 1 van dit Publicatieblad).

Tabel 2*Twinningprojecten per sector in de kandidaat-lidstaten, 1998-2001*

Sector	Bulgarije	Tsjechische Republiek	Cyprus	Estland	Hongarije	Letland	Litouwen	Malta	Polen	Roemenië	Slowakije	Slovenië	Totaal
1. Landbouw en visserij	9	6	0	6	7	4	5	1	24	10	7	8	87
2. Milieu	11	6	0	3	9	3	2	0	9	4	6	1	54
3. Structuurfondsen	4	3	0	2	4	3	2	1	14	13	2	2	50
4. Sociaal beleid	2	11	0	4	5	1	5	1	6	6	6	3	50
5. Openbare financiën en interne markt (anders dan 8)	12	12	1	6	12	6	9	0	28	16	9	7	118
6. Justitie en binnenlandse zaken	9	16	0	7	8	4	8	1	12	12	13	7	97
7. Openbaar bestuur	0	1	0	0	0	0	1	0	3	1	1	0	7
8. Vervoer, energie en telecommunicatie	1	3	0	0	3	1	6	0	5	2	4	1	26
9. Overige	1	3	0	0	0	2	1	0	3	2	1	1	14
Totaal	49	61	1	28	48	24	39	4	104	66	49	30	503

Bron: Europese Commissie.

Tabel 3*Aantal twinningprojecten waarbij de lidstaten betrokken zijn (als projectleiders of partners)*

	Oostenrijk	België	Duitsland	Denemarken	Spanje	Finland	Frankrijk	Griekenland	Ierland	Italië	Nederland	Portugal	Zweden	Verenigd Koninkrijk	Totaal
1998	19	0	57	9	9	14	40	7	5	6	11	0	9	23	209
1999	14	2	38	12	16	7	33	9	3	13	19	2	27	27	222
2000	8	1	41	8	33	9	33	3	4	12	14	0	16	30	212
2001	9	1	31	13	14	8	22	6	5	7	17	0	14	24	171
Totaal	50	4	167	42	72	38	128	25	17	38	61	2	66	104	814

Bron: Europese Commissie.

gebied, en de voornaamste bevindingen zijn in dit verslag opgenomen.

13. Om de doelmatigheid van de uitvoering van het instrument na te gaan, werden de procedures en structuren geanalyseerd, met name bij projecten die in het tweede halfjaar van 2001 en begin 2002 waren gestart. De evaluatie had ook betrekking op de bereidheid van de Commissie om lessen te trekken en corrigerende maatregelen te treffen.

14. De controlewerkzaamheden omvatten een onderzoek van managementdossiers bij de centrale diensten van de Commissie, projectdossiers uit selectierondes die in 1998, 1999 en 2000 werden gehouden, en externe toezichtrapporten van het OMAS-consortium ⁽¹⁾. In februari 2002 bezochten de controleurs een vergadering van PTA's in Brussel. Ook voerden zij gesprekken met de vertegenwoordigers van alle groepen belanghebbenden (delegatie, PTA's, projectleiders, nationale contactpunten (NCP's) ⁽²⁾ en CFCE's) in Estland, Hongarije en Polen. Ook werden de NCP's in Finland (die met name betrokken zijn bij projecten in de Baltische staten) en twinningpartners in het Verenigd Koninkrijk (dat een leidende rol speelt op het gebied van externe controle) bezocht. De controle van milieumaatregelen omvatte bezoeken aan alle tien kandidaat-lidstaten die steun uit Phare en ISPA ontvangen.

15. De Rekenkamer evalueerde de antwoorden op vragenlijsten die werden ontvangen van de NCP's van acht lidstaten en zes kandidaat-lidstaten, alsmede 54 afzonderlijke antwoorden op vragenlijsten van PTA's en projectleiders tijdens de bezoeken van de Rekenkamer aan Estland, Hongarije en Polen. Nadere informatie werd verkregen van SIGMA ⁽³⁾. Ook nam de Rekenkamer nota van de voortgangsverslagen die de Commissie in februari 2002 uitbracht.

VERWEZENLIJING VAN RESULTATEN

16. De meeste twinningprojecten uit de eerste selectieronde in 1998 startten in de tweede helft van 1999. Ongeveer een kwart van de projecten startte begin 2000. Aangezien de gemiddelde looptijd van een project circa 18 maanden bedraagt, werden de meeste twinningprojecten uit de eerste ronde in de tweede helft van 2001 of begin 2002 afgerond. Daardoor zag de Commissie zich genoodzaakt, de betalingstermijn voor sommige twinningprojecten in het kader van Phare 1998 tot 31 maart 2002 te ver-

lengen. De evaluatie door de Rekenkamer van de eindresultaten van projecten was toegespitst op die waarvan de Commissie aangaf dat zij in februari 2002 waren afgerond (zie paragraaf 12).

Concept van „gegarandeerde” resultaten

17. De essentie van twinningprojecten is dat zij moeten resulteren in specifieke en „gegarandeerde” vooruitgang in de institutionele en administratieve capaciteit van kandidaat-lidstaten om het acquis communautaire over te nemen, uit te voeren en te handhaven. De kandidaat-lidstaten dienen te zorgen voor een modern, efficiënt bestuur en voor instellingen die in staat zijn, het acquis volgens dezelfde normen toe te passen als de huidige lidstaten. Overeenkomstig het „Twinning Manual” moeten organisaties in kandidaat-lidstaten na de twinning volledig functioneren, efficiënt en duurzaam zijn, hoewel er geen criteria voor een sterke administratieve capaciteit zijn vastgesteld.

18. Om deze doelstelling van reële, operationele en duurzame resultaten op een bepaald terrein te benadrukken, heeft de Commissie de term „gegarandeerde” resultaten ingevoerd. Een twinningproject moet zodanig zijn opgezet dat de resultaten gewaarborgd of „gegarandeerd” zijn. In werkelijkheid beschikt de Commissie niet over specifieke middelen om te waarborgen dat de „gegarandeerde” resultaten daadwerkelijk worden behaald. De enige mogelijkheid is het inhouden van 10 % van het budget totdat het definitieve projectrapport door de delegatie wordt goedgekeurd. Zelfs deze regeling was niet al te doeltreffend, aangezien de budgetten van de projecten aan de ruime kant waren, zodat de uitvoeringsgraad van het budget in veel gevallen lager dan 90 % was. Het slechts gedeeltelijk of geheel niet bereiken van de „gegarandeerde” resultaten heeft dan ook geen noemenswaardige financiële consequenties. In de praktijk is de goedkeuring van het eindrapport niet afhankelijk van het al dan niet bereiken van resultaten.

Beperkte verwezenlijking van ambitieuze doelen

19. Over het algemeen hadden de twinningprojecten een katalyserende werking bij het opstarten van de hervorming in de kandidaat-lidstaten; zij brachten uit het bestuur van de lidstaten en kandidaat-lidstaten afkomstige specialisten samen. De meeste vooruitgang werd geboekt bij de overname van het acquis communautaire door middel van wetgeving. Bij de uitvoering en handhaving ervan werd er niet zoveel vooruitgang geboekt. De analyse door de Rekenkamer van 45 afgeronde projecten wees uit dat de in de overeenkomsten vermelde doelstellingen vaak slechts ten dele konden worden bereikt, zodat verlenging of vervolprojecten noodzakelijk werden. In het algemeen was het te optimistisch om te verwachten dat er op een bepaald terrein na één twinningproject een volledig functionerende, efficiënte en duurzame organisatie in de kandidaat-lidstaat zou bestaan. Niettemin

⁽¹⁾ Het OMAS-consortium werd door de Commissie belast met de evaluatie van de lopende werkzaamheden in het kader van het Phare-programma van de Europese Unie.

⁽²⁾ Elke kandidaat-lidstaat en lidstaat heeft een NCP voor activiteiten voor institutionele versterking.

⁽³⁾ SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (steunprogramma voor de verbetering van bestuur en beheer in Midden- en Oost-Europese landen) is een gezamenlijk initiatief van de OESO en de Europese Unie, en wordt voornamelijk uit het communautair programma Phare gefinancierd.

werden dergelijke irrealistische doelen vaak gesteld in de twinningovereenkomsten. Op enkele belangrijke terreinen werd het volgende geconstateerd:

- bij de „voorbereiding op de structuurfondsen” konden belangrijke aspecten van de gestelde doelen met betrekking tot een goed beheer van de structuurfondsen en het Cohesiefonds niet tijdig vóór de toetreding tot de Europese Unie worden bereikt (zie bijzonderheden in de *bijlage*);
- op milieugebied zijn de prestaties vaak achtergebleven bij de verwachtingen. Sectorale uitvoeringsplannen konden niet worden opgesteld, zoals was gepland en „gegarandeerd” in de twinningovereenkomsten;
- op andere terreinen, zoals landbouw en visserij of justitie en binnenlandse zaken, zijn er voorbeelden van projecten die te ambitieus van opzet waren, en/of waarmee de gestelde doelen niet werden bereikt.

Zorg over de duurzaamheid

20. Veel projecten behelsden grootschalige acties voor opleiding van personeel bij de bestuursinstanties van kandidaat-lidstaten. PTA's en projectleiders gaven echter aan dat met name veel van de jongere personeelsleden na de opleiding niet bij de overheid zouden blijven werken, maar naar de particuliere sector wilden overstappen. Ondanks recente verbeteringen is het nog steeds niet erg interessant om in de kandidaat-lidstaten in overheidsdienst te zijn vanwege de onaantrekkelijke salarissen en het slechte management ⁽¹⁾. Zelfs waar de twinningprojecten in dergelijke gevallen de „gegarandeerde” resultaten opleverden (bijvoorbeeld de opleiding van een bepaald aantal personeelsleden), kan het gebeuren dat de versterking van de administratieve capaciteit op lange termijn geen effect sorteert vanwege dit grote personeelsverloop.

21. Twinning boet aan effect in wanneer niet voldoende aandacht wordt besteed aan de verbetering van de algemene structuur van het openbaar bestuur in de kandidaat-lidstaten. De capaciteit van de overheidsdienst in de meeste kandidaat-lidstaten is nog niet ontwikkeld tot een dusdanig niveau dat twinning volledig effectief kan zijn. De Commissie zelf gaf in haar Phare-overzicht 2000 aan dat het risico bestaat dat de in het Phare-programma gebruikte instrumenten worden ondermijnd door gebreken in de systemen van nationaal bestuur van de kandidaat-lidstaten. Het OMAS-consortium concludeerde in oktober 2001 dat het effect en de duurzaamheid van de resultaten van twinning te lijden hadden onder de aanhoudende tekortkomingen in de cultuur, de systemen en de financiering van het openbaar bestuur in de kandidaat-lidstaten ⁽²⁾.

22. De duurzaamheid kan ook in het gedrang komen wanneer lidstaten met uiteenlopende culturen en benaderingen bij eenzelfde twinningproject worden betrokken. Zo deed dit risico zich duidelijk voor bij aanvang van het Poolse project „verbetering van de interne financiële controle van openbare uitgaven”. Het werd belemmerd door uiteenlopende visies op de vraag, hoe er passende interne controlesystemen bij de overheid moeten worden ingesteld.

Redenen waarom beperkte resultaten zijn geboekt

23. De „gegarandeerde” resultaten kunnen slechts worden bereikt indien alle partijen de vereiste prestaties leveren. De controle wees uit dat beperkte prestaties over het algemeen te wijten zijn aan een combinatie van factoren waarin alle belangrijke partijen een rol spelen:

- a) de bestuursinstanties van de lidstaten waren niet altijd berekend op alle uitvoerige vereisten van de regels voor twinning. De middelen die vereist waren voor coördinatie werden onderschat, met name voor projecten met een consortium (waarbij twee of meer lidstaten betrokken waren). In enkele gevallen waren de prestaties van de PTA niet van het vereiste niveau wegens problemen die verband hielden met taal en integratie. Ook hadden vertragingen bij de werving van assistenten van PTA's ⁽³⁾ soms een negatief effect op de voortgang van twinningprojecten. Ook werd de PTA niet in alle gevallen voldoende ondersteund door de projectleider uit de lidstaat, en personeelswisselingen bij de kortverbandexperts uit de lidstaten stonden ook een effectieve tenuitvoerlegging van het project in de weg;
- b) de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de kandidaat-lidstaat werd niet in alle gevallen voldoende ontwikkeld. De kandidaat-lidstaten boden soms niet voldoende draagvlak voor de vereiste hervormingen en veranderingen. De PTA's waren direct bij aanvang van een project niet altijd voorzien van adequate kantoorfaciliteiten en apparatuur. Hoge ambtenaren van kandidaat-lidstaten waren in enkele gevallen niet in staat, voldoende tijd te besteden aan de projectactiviteiten vanwege hun lopende werkzaamheden;
- c) de Commissie, die de eindverantwoordelijkheid voor twinning heeft, zet het kader op maar is niet direct betrokken bij het beheer van twinningprojecten. De Commissie bevindt zich nog steeds in een proces van herstructurering en blijft trachten, haar systeem voor gedeeld beheer tussen haar centrale diensten en haar delegaties te optimaliseren. Er werden gezamenlijke pogingen ondernomen om te adviseren over afzonderlijke projecten; deze inspanningen werden soms

⁽¹⁾ Zie de publicaties van SIGMA over de vervulling van de basiscriteria voor de overheidsdienst in kandidaat-lidstaten.

⁽²⁾ Ad-hocverslag over het twinninginstrument, OMAS-consortium, 24 oktober 2001.

⁽³⁾ Om het werk van de PTA te vereenvoudigen, kan een fulltime assistent (uit de kandidaat-lidstaat) worden ingeschakeld voor vertaal-/tolkwerk en andere taken in verband met projectbeheer.

echter gehinderd door omslachtige gedachtewisselingen en competentiegeschillen. De Commissie hield niet altijd rekening met de voorkeur van de kandidaat-lidstaat, hetgeen één van de basisvoorwaarden van de twinningregels was (partnerschapsbeginsel): zij was een sterk voorstander van twinning, zelfs in situaties waarin de kandidaat-lidstaat ervan overtuigd was dat twinning niet de beste oplossing bood. Nog een punt van kritiek van de kandidaat-lidstaten was dat de Commissie niet altijd genoeg moeite deed om zich te verzetten tegen politieke druk van de lidstaten, met als gevolg dat de keuze van de twinningpartner niet geheel aan de kandidaat-lidstaat werd overgelaten. Ook werd er onvoldoende toezicht gehouden op de kwaliteit en de punctualiteit van projectverslagen en was er sprake van onduidelijke informatiestromen naar de relevante directoraten-generaal. Dit hield in dat de Commissie niet zo goed in staat was, praktische en effectieve aanbevelingen te doen die gericht waren op verbetering van de prestaties. Bovendien bekritiseerden de PTA's het feit dat de Commissie geen netwerk van PTA's heeft opgezet.

24. Eén algemeen effect van de hierboven beschreven situatie is dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid verminderen (zie de paragrafen 33-44). Twinning is echter een betrekkelijk nieuw initiatief, en alle betrokken partijen leren van hun ervaringen.

EXTERNE EVALUATIE IN 2000

25. Eén positief aspect is dat de Commissie de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor het organiseren van dit leerproces door begin 2000 opdracht te geven tot een externe evaluatie ⁽¹⁾ van het twinninginstrument, ook al was op dat moment nog geen van de projecten afgerond en waren de meeste nog geen twaalf maanden operationeel.

26. Een team van vier onafhankelijke experts uit verschillende bestuursinstanties van de lidstaten stelde in juli 2000 een „verslag over een evaluatie van het twinninginstrument in het kader van Phare” op. Uit wat bij een onderzoek van 18 twinningprojecten en raadpleging van alle hoofdgroepen van belanghebbenden is gebleken, concludeerden de experts dat er op drie belangrijke punten ruimte voor verbetering was:

- a) maatregelen om twinning gebruikersvriendelijker te maken: er werd kritiek geleverd op vertragingen bij betaling en besluitvorming, alsmede op de lange, gecompliceerde procedure voor het sluiten van de overeenkomst, die men bureaucratisch, star, omslachtig en te gedetailleerd vond;

- b) maatregelen om het voor bestuursinstanties van lidstaten eenvoudiger te maken, deel te nemen aan twinningactiviteiten;
- c) maatregelen ter bevordering van de betrokkenheid van bestuursinstanties van de kandidaat-lidstaten bij twinning.

CORRIGERENDE MAATREGELEN VAN DE COMMISSIE NAAR AANLEIDING VAN DE EXTERNE EVALUATIE

27. De Rekenkamer erkent dat de Commissie naar aanleiding van de externe evaluatie veel verbeteringen heeft doorgevoerd. De getroffen corrigerende maatregelen kregen gestalte in diverse belangrijke wijzigingen van het Twinning Manual, waarvan de laatste twee in juni 2001 en februari 2002 van kracht werden (zie paragraaf 43).

28. Om te komen tot betere overeenkomsten (zie paragraaf 26, onder a)), werd in de externe evaluatie aanbevolen, de kosten verbonden aan het opstellen van de overeenkomst uit het Phare-programma te financieren. De herziening van juni 2001 maakte dit mogelijk, en bood ook ruimte voor meer flexibiliteit, met name ten aanzien van de begrotingsvoorschriften en de invoering van de vereenvoudigde „twinning light”-procedures ⁽²⁾.

29. De laatste herziening van februari 2002 voorziet in meer gebruikersvriendelijke maatregelen:

- a) Nieuwe PTA's worden door de Commissie uitgenodigd voor een tweedaags seminar bij de centrale diensten van de Commissie in Brussel, waarvan de kosten ten laste van het twinningbudget kunnen komen.
- b) De instantie die bij de lidstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project, kan verzoeken om een hoger voorshot dan eerder was toegestaan.

30. Gezien de belangstelling bij bestuursinstanties van lidstaten voor deelname aan twinning (zie paragraaf 26, onder b)) heeft de Commissie ook steeds meer toegestaan dat particuliere instanties, die namens overheidsdiensten optreden, worden gemachtigd om twinningprojecten uit te voeren. Bij deze ruimere definitie wordt rekening gehouden met de algemene tendens in enkele lidstaten naar privatisering van overheidsactiviteiten (zie echter de paragrafen 46-48), en is de belangstelling van deze lidstaten voor deelname aan twinning gestegen.

⁽¹⁾ Verslag over een evaluatie van het twinninginstrument in het kader van Phare, juli 2000, Europese Commissie.

⁽²⁾ „Twinning light” werd in juni 2001 ingevoerd voor kleinschalige projecten. Het limietbedrag voor „twinning light”-projecten is gesteld op 150 000 euro, en de looptijd ervan is beperkt tot zes maanden; in uitzonderingsgevallen kan deze verlengd worden tot acht maanden.

31. Met het oog op de betrokkenheid van de bestuursinstanties van kandidaat-lidstaten (zie paragraaf 26, onder c)) heeft de Commissie maatregelen getroffen om te waarborgen dat de inbreng van personeel uit de kandidaat-lidstaten uitvoerig wordt weergegeven in de twinningovereenkomst. Met de herziening van het Twinning Manual in juni 2001 werd de plicht ingevoerd om zowel de Commissie als de CFCE vooraf om toestemming te vragen wanneer men voornemens is, van projectleider of tegenhanger van een PTA in de kandidaat-lidstaat te wisselen.

32. Kort samengevat zijn er tal van startproblemen en kinderziekten geconstateerd en aangepakt door de Commissie. Er treden echter nog steeds grote problemen van meer structurele aard op, die in de navolgende paragrafen worden beschreven.

AANHOUDENDE STRUCTURELE PROBLEMEN

Administratieve complexiteit

33. Veel nieuwe PTA's die in 2001 hun werkzaamheden begonnen, gaven te kennen nog steeds gefrustreerd te zijn over de mate van bureaucratie in alle fasen, vanaf de programmering tot aan de uitvoering van de projecten. In hun ogen werd te veel van hun tijd in beslag genomen door zuiver administratieve kwesties, hetgeen ten koste ging van de hoofdtak, te weten het adviseren van de kandidaat-lidstaten over de institutionele versterking. Door de interactie tussen de vele openbare instanties die bij twinning zijn betrokken, elk met een eigen administratieve cultuur (de Commissie in Brussel, delegaties van de Commissie, diverse overheidsinstanties in de lidstaten en kandidaat-lidstaten) ontstaat er een administratieve complexiteit die de doelmatigheid en doeltreffendheid vermindert. Het nog steeds te grote tijdsverloop tussen de inventarisatie van de behoeften en de uitvoering van het project (zie de paragrafen 34-36), alsmede de zeer ingewikkelde betalingssystemen (zie de paragrafen 37-44), zijn twee voorbeelden van dergelijke problemen.

Inefficiënte procedures vanaf de inventarisatie van behoeften tot aan de uitvoering van projecten

34. Voordat de PTA zijn werkzaamheden in een kandidaat-lidstaat kan beginnen, moet een project veel verschillende fasen doorlopen (zie *grafiek*). Dit resulteert in lange perioden tussen de eerste evaluatie van de behoeften en de daaropvolgende praktische maatregelen om in die behoeften te voorzien. Van alle projecten in de selectieronde van 2000 was 30 % in februari 2002 nog niet gestart. Het duurde in deze gevallen twee jaar om de diverse fasen af te ronden (vaststelling van de behoeften, achtereenvolgens ontwerp van het projectplan, oproep tot het indienen van voorstellen, selectie van twinningpartners, ontwerp van de twinningovereenkomst, goedkeuring van financiering door de stuurgroep van de Commissie, ondertekening van de twinning-

overeenkomst, bekrachtiging door de Commissie, bekendmaking van de twinningovereenkomst en, ten slotte, aanvang van de werkzaamheden van de PTA in de kandidaat-lidstaat). Bijgevolg zijn sommige onderdelen van het projectontwerp vaak al achterhaald tegen de tijd dat het project van start kan gaan, zodat wijzigingen in de overeenkomst meteen vanaf het begin al noodzakelijk worden. Nog een ernstige consequentie van de lange procedures is het reële risico dat de aangewezen PTA en ander essentieel personeel zich terugtrekken voordat een project start.

35. Tal van PTA's bekritiseerden de overdreven precisie die vereist werd in het planningsproces. Zij zagen het als verspilling van middelen en tijd dat vele maanden tevoren precies moest worden opgegeven waar een cursus zou plaatsvinden, hoeveel personen die zouden bijwonen, alsmede zaken als zaalhuur, reiskosten, dagvergoedingen of het aantal te vertalen pagina's voor hand-outs. Ingeval men van het plan wil afwijken, moeten er tijdronde procedures worden gevolgd om de overeenkomst te wijzigen. Betreft de wijziging een verplichte clausule (bijvoorbeeld een artikel inzake „gegarandeerde” resultaten), dan krijgt deze de vorm van een addendum bij de overeenkomst ⁽¹⁾, waarvoor officiële goedkeuring van de centrale diensten vereist is. Voor wijzigingen in indicatieve clausules van de overeenkomst dienen „side letters” te worden opgesteld. In het verleden werden tal van addenda of side letters opgesteld gedurende de looptijd van een project.

36. In Polen werd de gedetailleerde planning van alle kostenelementen voor twinningprojecten overbodig in juli 2001, toen de dagvergoedingen voor experts uit de lidstaten met 60 % stegen (van 229 tot 367 euro). Deze sterke stijging van de dagvergoedingen gedurende de looptijd van twinningprojecten leverde een ernstige verstoring op van het budgettaire beheer ervan. Het Poolse Nationaal Fonds achtte de stijging niet gerechtvaardigd en niet in overeenstemming met de economische realiteit.

Ingewikkelde betalingssystemen

37. Oorspronkelijk werden betalingen voor twinning ter vergoeding van de onkosten van lidstaten rechtstreeks door de Commissie aan de lidstaten gedaan. Vervolgens werd de verantwoordelijkheid voor betalingen overgedragen aan de kandidaat-lidstaten in het kader van het algemeen decentralisatiebeleid van de Commissie (meer verantwoordelijkheid voor de kandidaat-lidstaten). Zodoende loopt de grootste geldstroom nu van Brussel naar de kandidaat-lidstaten, en dan van de kandidaat-lidstaten naar de lidstaten. De vergoedingen en onkosten van de PTA's worden hun rechtstreeks uitbetaald door de CFCE in de kandidaat-lidstaat, die het betaalorgaan is voor de EU-bijdrage aan twinningprojecten.

⁽¹⁾ De delegatie kan namens de Commissie instemmen met de bekrachtiging van addenda, of deze weigeren. Zij moet de centrale diensten om officiële goedkeuring verzoeken voordat zij instemt met addenda inzake een wijziging van „gegarandeerde” resultaten. Stemt de Commissie toe, dan dient de delegatie ook de CFCE om schriftelijke goedkeuring te vragen.

38. Bestuursinstanties van de lidstaten klagen nog steeds dat de vergoeding van hun onkosten vaak maanden in beslag neemt wegens gebreken in de betalingssystemen. Ook PTA's ontvingen de betalingen met aanzienlijke vertragingen. In sommige gevallen werden voorschotten niet tijdig ontvangen, zodat zij bij de start van projecten vluchten, accommodatie of assistenten uit eigen middelen moesten bekostigen.

39. Over het geheel genomen heeft het systeem niet naar behoren gefunctioneerd vanwege de al te complexe onderling samenhangende procedures. Het bestaan van de financiële voorschriften voor twinning naast andere financiële of budgettaire voorschriften op de diverse niveaus van de Commissie, lidstaten en kandidaat-lidstaten leidt tot grote storingen.

40. De middelen van Phare in Hongarije worden beheerd via het centrale budget. De betalingsprocedure bij het Hongaars ministerie van Financiën bestaat uit 27 stappen, hetgeen aanzienlijke vertragingen bij de betalingen voor Phare, onder meer voor twinning, opleverde. De delegatie in dat land richtte in 2001 een werkgroep op om deze problemen met de betalingen aan te pakken.

41. De CFCE's moeten nagaan of kostenstaten, ingediend door twinningpartners uit de lidstaten, juist zijn en overeenstemmen met de twinningregels. Met name de Poolse CFCE werd door twinningpartners uit de lidstaten verweten dat zij deze controle overdreven streng uitvoerde, waardoor er vertragingen bij de betaling ontstonden. De Poolse CFCE antwoordde dat haar controles aantoonde dat tal van kostenstaten onjuist waren. Verschillende interpretaties van de twinningregels vormden één oorzaak van de problemen. De Rekenkamer trof aan beide zijden bewijzen van gebreken aan.

42. In de lidstaten verrichte voorbereidende werkzaamheden worden niet gecompenseerd op basis van de reële kosten. In plaats daarvan wordt een forfaitaire vergoeding gegeven, die is berekend op basis van het werk dat in de kandidaat-lidstaat is verricht. Ongeacht de aard van het project of de vereiste voorbereiding bedraagt dit forfaitaire bedrag altijd 150 % van de honoraria die worden betaald voor de kortverbandexperts in de kandidaat-lidstaat. Hoewel het gepast is dat lidstaten worden gecompenseerd voor essentieel voorbereidend werk dat wordt verricht door experts in de lidstaat, heeft de Commissie sinds de invoering van het tarief van 150 % in 2000 niet onderzocht of het wel gerechtvaardigd is. De externe evaluatie wijst uit dat de compensatieregeling op basis van forfaitaire bedragen misbruik in de hand werkt. Aangezien het hoofdzakelijk aan het projectmanagement in de lidstaat is om na te gaan hoeveel tijd in de kandidaat-lidstaat wordt doorgebracht, stimuleert dit de experts om voorbereidende werkzaamheden in de kandidaat-lidstaat te verrichten in plaats van in de lidstaat.

43. De toepassing van de financiële voorschriften voor twinning betekent een uitdaging voor de administratieve capaciteit in zowel de lidstaten als de kandidaat-lidstaten. De Commissie heeft

de regels meermalen veranderd om het instrument te verbeteren. Hierdoor nam echter ook de complexiteit toe, aangezien uiteenlopende regelingen moesten worden toegepast voor oude en nieuwe projecten. Verder ontstond verwarring doordat sommige wijzigingen („verduidelijkingen”) ook terugwerkende kracht hadden ⁽¹⁾, terwijl dat bij andere niet het geval was. Door de Commissie werd niet altijd eensluidend advies gegeven, met als gevolg dat de financiële voorschriften voor twinning niet altijd consequent werden toegepast ⁽²⁾.

44. Over het algemeen nemen gecompliceerde administratieve procedures voor twinning onevenredig veel middelen in beslag bij de delegaties, de CFCE's en de PTA's.

Te grote nadruk op twinning

45. Institutionele versterking staat niet gelijk met twinning. Niettemin bekritiseerden sommige vertegenwoordigers van kandidaat-lidstaten de neiging van de Commissie om te veel de nadruk te leggen op twinning, ten koste van andere op institutionele versterking gerichte mechanismen die voor steun in aanmerking komen (algemene horizontale steun voor overheidsdiensten ⁽³⁾ (zie paragraaf 21), dienstverleningscontracten met de particuliere sector, deelname aan communautaire programma's). Doordat de Commissie sterk de nadruk legde op twinning, werd soms afgeweken van de oorspronkelijke doelstelling ervan en werd het instrument niet selectief genoeg gebruikt.

Meer gebruikmaking van twinning voor gemachtigde organen

46. Twinning staat voor samenwerking tussen overheidsdiensten. De PTA dient specifieke kennis te hebben over de implementatie van het acquis communautaire in het openbaar bestuur van een lidstaat, die in de particuliere sector niet voorhanden is. Volgens de Commissie moet twinning datgene bieden wat geen ander instrument kan, namelijk hulp op die terreinen die uitsluitend tot het domein van de overheid behoren. Van twinning moet gebruik

⁽¹⁾ Bij elke wijziging gaf de Commissie aan dat „verduidelijkingen van uitvoeringsvoorschriften in voorkomend geval van toepassing kunnen zijn op eerdere overeenkomsten, ofwel vooraf door de CFCE moeten worden goedgekeurd”.

⁽²⁾ Zo werden bij de herziening van het Manual in juni 2001 maximumtarieven ingevoerd voor projectleiders en experts op korte/middellange termijn uit de lidstaten. Volgens een bestuursinstantie van een lidstaat zouden deze maximumtarieven nu eens wel, dan weer niet in acht worden genomen bij projecten uit de selectieronde 2000, al naar gelang het advies van de verschillende delegaties.

⁽³⁾ Horizontale steun aan de overheid wordt geboden door SIGMA en TAIEX (bureau voor uitwisseling van informatie over technische bijstand). TAIEX is een bureau van de Commissie en maakt deel uit van het directoraat-generaal Uitbreiding.

worden gemaakt ingeval er geen alternatieve oplossing met inschakeling van particuliere consultants bestaat. Juist om die reden wordt er bij twinning afgeweken van de standaard-aanbestedingsprocedures voor Phare, waarbij de kandidaat-lidstaat een keuze kan maken uit twinningpartners uit de lidstaten ongeacht de kosten.

47. Steeds meer twinningpartners van de lidstaten zijn echter zogenaamde gemachtigde organen, die worden omschreven als organen die optreden namens bestuursinstanties. De lijst van gemachtigde organen die door de Commissie worden aanvaard, is aanmerkelijk gegroeid, tot meer dan 300. Daarmee heeft de Commissie de tendens in de lidstaten onderkend om openbare diensten door particuliere organen te laten uitvoeren. Er is door de Commissie geen officieel besluit genomen om een organisatie toe te laten of te weigeren als gemachtigd orgaan.

48. Deze gemachtigde organen zijn vaak in particuliere handen en kunnen ook commerciële belangen hebben, zodat zij bij andere gelegenheden hun diensten door middel van commerciële aanbestedingen aanbieden (onder meer aan de Commissie in het kader van haar technische bijstand). Door zijn status kan een gemachtigd orgaan meer dan het dubbele van de standaard-tarieven voor honoraria van experts van overheidsinstanties in rekening brengen. Voor twinning hoeven zij echter geen openbare inschrijvingsprocedures te volgen. In deze gevallen gaat de eigenlijke bedoeling van twinning verloren en is het de vraag of er terecht wordt afgeweken van de voor Phare geldende standaard-procedures.

Automatisch gebruik van twinning

49. De Rekenkamer stelde vast dat vaak bij gebrek aan beter voor twinning werd gekozen, en niet zozeer als resultaat van een gedetailleerde evaluatie van verschillende instrumenten. Er werd niet altijd voldoende nagegaan of er aan de voorwaarden voor een geslaagde implementatie van twinning was voldaan. De ervaring leert dat twinningactiviteiten niet goed afgestemd zijn op projecten wanneer de betrokken kandidaat-lidstaat nog niet heeft besloten welke ministeries verantwoordelijkheden moeten gaan dragen voor de activiteiten, of wanneer de kandidaat-lidstaat de nodige wetgeving nog niet heeft doorgevoerd. Soms werd er ook voor twinning gekozen als er geen duidelijke behoefte bestond aan een PTA die ten minste twaalf maanden lang zonder onderbreking aanwezig zou zijn (een basisvoorwaarde voor het instrument twinning).

50. Ook waren er gevallen waarin, na veel voorbereidend werk, de geselecteerde twinningprojecten niet van start gingen en werden geannuleerd. Vervolgens nam de Commissie haar toevlucht tot particuliere contractanten. Dit geeft aan dat twinning en consultancy uit de particuliere sector in de praktijk soms onderling verwisselbaar waren. In elk geval was niet voldoende nagegaan of de vereiste deskundigheid het best door twinning of door de particuliere sector kon worden verschaft.

51. Twinning kan niet op zichzelf staan. In sommige gevallen was er een gebrek aan complementariteit en synchronisatie met de inbreng van de particuliere sector. Met twinning kon geen vooruitgang worden geboekt omdat daarmee samenhangende procedures voor aanbestedingen, het plaatsen van opdrachten en het sluiten van overeenkomsten voor de levering van materieel niet gecoördineerd werden of vertraging ondervonden. De twee onderstaande voorbeelden illustreren de ongecoördineerde inzet van verschillende middelen tot institutionele versterking:

- a) In het Poolse project „Interne financiële controle op regionaal niveau” (looptijd: oktober 2001 tot en met oktober 2003) ondervond de bijbehorende aanbesteding voor een database vertraging. De database zou betrekking hebben op structurele acties van de Europese Unie, met een bijzondere nadruk op de ontwikkeling van een systeem voor toezicht op de communautaire steun op regionaal en lokaal niveau.
- b) Er was geen coördinatie tussen de component twinning van het Hongaarse project ter voorbereiding op de structuurfondsen (zie de *bijlage*, paragraaf 4) en de component particuliere consultancy, zodat het risico op overlappingen en dubbel werk groter werd.

52. In het algemeen kan worden gesteld dat twinning niet noodzakelijk kosteneffectiever is dan technische-bijstandscontracten op grond van inschrijvingsprocedures. De volgende factoren staan een optimale kosteneffectiviteit van twinning in de weg:

- a) Hoewel de lidstaten en de kandidaat-lidstaten de contractanten zijn, worden de middelen verstrekt door de Commissie. Voor de lidstaten of kandidaat-lidstaten is er dan ook geen financiële prikkel om het contract te beëindigen wanneer één van de partijen haar verplichtingen niet nakomt. In sommige gevallen zijn slecht uitgevoerde contracten voortgezet om politieke problemen te voorkomen, en zijn er definitieve betalingen verricht, hoewel er geen resultaten werden bereikt.
- b) Door het aantal functies en personen dat betrokken is bij een project is de verantwoordingsplicht voor tekortkomingen versnipperd (zie de paragrafen 23 en 24), waardoor het risico van mislukking of tegenvallende resultaten groter wordt.
- c) Bij twinningprojecten zijn vele overheidsdiensten op verschillende niveaus betrokken, hetgeen inhoudt dat middelen worden besteed aan bureaucratische zaken, hetgeen ten koste gaat van de hoofdtaak, namelijk het adviseren van kandidaat-lidstaten over de institutionele versterking (zie de paragrafen 33-44).
- d) De onafgebroken aanwezigheid van een PTA gedurende twaalf maanden is niet voor elk project noodzakelijk of wenselijk (zie paragraaf 49). Snelle, flexibele oplossingen op maat voor specifieke problemen zijn moeilijk in het kader van twinning te passen. De „twinning light” — procedures hebben echter wel meer flexibiliteit gebracht (zie paragraaf 28).

TWINNING EN NIEUWE ACTIEPLANNEN 2002

53. De Commissie heeft in haar Strategisch Document van 2001 inzake de uitbreiding aangekondigd dat zij de maatregelen voor institutionele versterking in 2002 zou intensiveren met een actieplan voor elk van de tien kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. In juni 2002 meldde de Commissie ⁽¹⁾ dat deze actieplannen waren afgerond en werden geïmplementeerd. Voor institutionele versterking wordt nog eens 250 miljoen euro in het kader van het Phare-programma verstrekt.

54. De actieplannen worden nu door de Commissie beschouwd als een belangrijk instrument en een essentieel hulpmiddel om de kandidaat-lidstaten te helpen, hun administratieve en gerechtelijke capaciteit te versterken. Welke rol twinning binnen deze aanvullende bijstand precies moet gaan spelen, moet nog worden beslist.

55. In de regelmatige verslagen uit 2002 van de Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten richting toetreding zijn de behoeften vastgesteld waarin vóór de toetreding nog moet worden voorzien ten aanzien van institutionele versterking. Met het huidige mechanisme kunnen nieuwe twinningprojecten niet vóór 2005 bijdragen aan de vervulling van deze behoeften. Het twinningmechanisme is dan ook zeker geen instrument waarmee direct kan worden ingespeeld op behoeften in verband met institutionele versterking.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN***Een positief initiatief***

56. De versterking van de administratieve capaciteit (institutionele versterking) werd in november 1998 een prioriteit voor ondersteuning uit Phare. Een sterke administratieve capaciteit is van essentieel belang voor de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, niet alleen vanwege de specifieke behoeften in verband met de toetreding tot de Europese Unie, maar ook vanwege de algemene overgang naar meer concurrentie in de wereld economie. Twinning is het belangrijkste Phare-instrument voor de versterking van de administratieve capaciteit met het oog op de toetreding.

57. De bestuurs- en andere instanties van de lidstaten beschikken over unieke kennis van, en specifieke ervaring met de tenuitvoerlegging en handhaving van het acquis communautaire. Vóór 1998 won de Commissie met name bij de particuliere sector advies in. Maar zowel van de particuliere als van de publieke sector is het beste advies nodig voor het proces van institutionele

versterking; twinning is dan ook een prijzenswaardig initiatief van de Commissie om de kandidaat-lidstaten te helpen de capaciteit op te bouwen om het acquis over te nemen, toe te passen en te handhaven.

58. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor het twinningprogramma, maar is niet rechtstreeks betrokken bij de twinningprojecten, en beschikt dus over beperkte mogelijkheden om hierop invloed uit te oefenen. Het concept van twinning is globaal genomen weliswaar positief, maar houdt in dat de tussen de Commissie, de kandidaat-lidstaten en de lidstaten gedeelde verantwoordelijkheid een duidelijke en ongecompliceerde structuur ten aanzien van de verantwoordingsplicht in de weg staat (zie de paragrafen 23 en 24).

Beperkte verwezenlijking van ambitieuze doelstellingen

59. Over het algemeen hadden de twinningprojecten een katalyserende werking bij het opstarten van de hervorming in de kandidaat-lidstaten: zij brachten uit het bestuur van de lidstaten en kandidaat-lidstaten afkomstige specialisten samen. De meeste vooruitgang werd geboekt bij de overname van het acquis communautaire door middel van wetgeving. Bij de uitvoering en handhaving van het acquis werd echter wat minder vooruitgang geboekt. De analyse van de Rekenkamer van afgeronde projecten geeft aan dat de resultaten in het algemeen achterblijven bij de gestelde doelen. De zogenaamde „gegarandeerde resultaten” konden vaak slechts ten dele binnen de looptijd van het project worden verwezenlijkt. Het was te optimistisch, te verwachten dat een volledig functionerende, efficiënte en duurzame organisatie in een kandidaat-lidstaat op een bepaald terrein tot stand zou komen na één twinningproject, dat gemiddeld 18 maanden duurt. Vaak dreigde succes uit te blijven door de vele functies en personen die betrokken waren bij het proces, en doordat er te weinig verantwoording werd afgelegd (zie de paragrafen 19-24). Het effect van de administratieve complexiteit stond ook een volledige verwezenlijking van de gewenste resultaten in de weg. Te veel tijd werd besteed aan zuiver administratieve zaken, hetgeen ten koste ging van de hoofdtaak, te weten het adviseren van de kandidaat-lidstaten over institutionele versterking (zie de paragrafen 33-44).

Verbetering van de resultaten

60. Voor een grotere doelmatigheid en betere resultaten moet twinning meer gericht zijn op het tijdig bereiken van resultaten. Op de volgende manieren zou het vermogen om tot resultaten te komen kunnen worden versterkt:

- a) Er dient meer aandacht te worden besteed aan de formulering van een beperkt aantal realistische en bereikbare doelstellingen, die duidelijk gericht zijn op geconstateerde tekortkomingen in de administratieve capaciteit.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie over de actieplannen voor bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit en de monitoring van toezeggingen van de landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, COM(2002) 256 def. van 5 juni 2002.

- b) De procedures ter beoordeling van de bereikte resultaten moeten altijd in elke overeenkomst worden vastgelegd, mogelijk met gebruikmaking van prestatie-indicatoren of ijkpunten.
- c) Ook moet in de overeenkomsten worden bepaald dat de duurzaamheid van de resultaten na de afronding van een project moet worden geëvalueerd. De term „gegarandeerde” resultaten is misleidend zolang betalingen niet worden gekoppeld aan de verwezenlijking van deze doelen; aanbevolen wordt, het woord „gegarandeerde” niet meer te bezigen.
- d) De delegaties dienen alerter te zijn bij hun toezicht op het bereiken van referentiepunten voor projecten, zodat tijdig maatregelen kunnen worden getroffen, zoals het bijsturen of zelfs beëindigen van een project.

Zorgen voor snellere en minder complexe twinning

61. Twinning ging gepaard met lange procedures en was te sterk gericht op het beheer van de input op microniveau. Van alle projecten in de selectieronde 2000 was 30 % in februari 2002 nog niet gestart (zie paragraaf 34). De Commissie heeft zich reeds bereid getoond, corrigerende maatregelen te treffen (zie de paragrafen 27-32). Meer verbeteringen zijn echter nog noodzakelijk ter vereenvoudiging van de lange procedures in de diverse stadia, vanaf de inventarisatie van de behoeften tot aan de afronding van de projecten:

- a) Alle fasen van de projectvoorbereiding (waarbij zowel de kandidaat-lidstaten en lidstaten als de Commissie betrokken zijn) dienen te worden gerationaliseerd zonder dat de inachtneming van goede administratieve praktijken in het gedrang komt.
- b) De Commissie dient haar eigen interne raadplegingsprocedures tussen de centrale diensten, de delegaties en de betrokken directoraten-generaal te versnellen door zich te houden aan de vooraf gestelde termijnen.
- c) De Commissie dient de betalingsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen, zonder daarbij de risico's uit het oog te verliezen.
- d) In het algemeen dient de Commissie te overwegen of niet kan worden gewerkt met contracten tegen forfaitaire of vaste prijzen die een resultaatsverbintenis inhouden.

Een selectiever gebruik van twinning

62. Institutionele versterking houdt meer in dan twinning. Twinning wordt maar al te vaak automatisch gebruikt wanneer het gaat om institutionele versterking (zie de paragrafen 45-51). De Commissie dient meer inspanningen te leveren om een gecoördineerde, uitgebalanceerde inzet van verschillende instrumenten voor institutionele versterking te ontwikkelen (algemene horizontale ondersteuning van de overheid (zie paragraaf 21), inbreng van de particuliere sector, deelname aan communautaire programma's).

63. Voor gevallen waarin gemachtigde organen optreden als potentiële twinningpartners dient de Commissie een procedure in te stellen waardoor zij beter kan letten op de daaraan verbonden kosten (zie de paragrafen 46-48).

Bouwen op kennis en ervaring

64. Vier jaar twinning hebben een schat aan specifieke kennis en betrekkingen opgeleverd. PTA's van de eerste projecten verdwijnen en nieuwe PTA's verschijnen. De Commissie zou een netwerk van PTA's moeten opzetten (wellicht via internet) om specifieke kennis op te slaan, goede praktijken te verbreiden en het risico te beperken dat fouten telkens opnieuw worden gemaakt.

Vooruitzichten

65. Twinning zal ook lang na de beoogde toetreding relevant blijven. Projecten die vlak voor de toetreding starten, zullen nog tot twee jaar lopen. De normale Phare-ondersteuning zal moeten worden voortgezet voor kandidaat-lidstaten die niet tot de eerste groep toetredende landen behoren. Bovendien is de Commissie voornemens, een overgangsfaciliteit voor institutionele versterking (beschikbaar voor de nieuwe lidstaten na de toetreding) te financieren voor acties die niet in aanmerking komen voor steun uit de structuurfondsen. Het is dan ook zinvol het instrument te verbeteren, want het ziet ernaar uit dat twinning nog lange tijd zal doorgaan.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 april 2003.

Voor de Rekenkamer

Juan Manuel FABRA VALLÉS

President

BIJLAGE

BEPERKTE VERWEZENLIJKE VAN AMBITIEUZE DOELEN

1. Twinning heeft specialisten uit de bestuursinstanties van de lidstaten en kandidaat-lidstaten samengebracht, en zo nieuwe verbanden op het gebied van technische expertise in heel Europa gecreëerd en de aanzet gegeven tot de versterking van de administratieve capaciteit in de kandidaat-lidstaten. De meeste vooruitgang werd geboekt met de afstemming van de wetgeving op het acquis communautaire, waarvan circa 50 % betrekking heeft op de landbouw. In deze sector heeft twinning de omzetting en doorvoering van wetgeving over onderwerpen als „geïntegreerde beheers- en controlesystemen (GBCS)”, „betaalorganen” en „veterinaire dienst” bevorderd. Ook op andere terreinen heeft twinning bijgedragen tot de versterking van het wettelijk en institutioneel kader, met name op het gebied van „grenscontrole en -beheer”, „externe audit” en „migratie en asielrecht”.

2. De volgende voorbeelden tonen echter aan dat veel doelstellingen in de twinningovereenkomsten niet realistisch waren en slechts ten dele konden worden bereikt.

Voorbeeld: voorbereiding op de structuurfondsen

3. De „speciale voorbereidende programma's voor de structuurfondsen” (SVP's) in de kandidaat-lidstaten omvatten doorgaans twinningovereenkomsten. Zo wees het nationale Phare-programma 1998 voor Estland een bedrag van 3 miljoen euro aan het SVP toe, waarvan 21 % voor een twinningproject en de resterende 79 % voor andere dan twinningmaatregelen was bestemd. Zowel de andere als de twinningmaatregelen moesten bijdragen tot de algemene doelstelling van het SVP, namelijk de ontwikkeling en implementatie van de noodzakelijke structuren binnen de Estse overheid voor een deugdelijk beheer van de structuurfondsen en het Cohesiefonds vóór de toetreding tot de Europese Unie.

4. De hoofd-PTA concludeerde dat de voor het twinningproject gestelde doelen onrealistisch waren en dat de referentiepunten niet precies genoeg waren. De overeenkomst geeft in 30 bladzijden inderdaad een rommelige beschrijving van ongeveer 70 vaak onduidelijke doelstellingen, oogmerken, onderwerpen, taken, verwachte resultaten, specifieke doeleinden, referentiepunten en activiteiten. Hierdoor zijn de resultaten nadien bijzonder moeilijk te evalueren. Bijgevolg werden in het eindrapport van het twinningproject de resultaten niet systematisch vergeleken met de doelstellingen en resultaten die in de overeenkomst werden beschreven, en werd er ook geen onderscheid gemaakt tussen de resultaten die aan twinning en die welke aan technische bijstand waren toe te schrijven.

5. Het Hongaarse SVP-twinningproject (2,6 miljoen euro) was ook zeer ambitieus qua inhoud en toegewezen tijd. Van de 40 doelstellingen of resultaten in de vier voltooide componenten werden er slechts 15 door de delegatie omschreven als volledig afgerond. De resultaten waren met name matig voor de componenten „Europees Sociaal Fonds” en „Sapard” ⁽¹⁾. De Sapard-component had tot doel, het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling in staat te stellen, de pretoetredingsmaatregel van Sapard uit te voeren. Tegen het eind van het project (januari 2001 voor de Sapard-component) was het Sapard-orgaan nog niet eens voorlopig erkend en moest er nog veel werk worden verzet voordat dit rond was. Dit hield voornamelijk verband met het besluit om halverwege het project het orgaan over te hevelen van het landbouw-interventiecentrum naar het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling. Als zodanig werd in de Sapard-component slechts de helft van de gestelde doelen bereikt.

6. Het SVP-project in Polen (6,75 miljoen euro voor de eerste twee fasen) was niet alleen zeer ambitieus, maar ook uiterst complex (acht PTA's, zes lidstaten, 16 acties die drie componenten behelsden). Sommige van de projectdoelstellingen, met name in de tweede component betreffende het leggen van een juridische en administratieve grondslag voor de structuurfondsen/het Cohesiefonds, inclusief ISPA en Sapard, werden niet verwezenlijkt. Dit was deels te wijten aan dit complexe karakter. Met name de procedures, de administratieve capaciteit en de rol van organisaties op regionaal niveau werden niet omschreven.

7. Onregelmatigheden bij het Bureau voor de herstructurering en modernisering van de landbouw (ARMA) hadden een

⁽¹⁾ Speciaal actieprogramma voor landbouw- en plattelandsontwikkeling, het pretoetredingsinstrument voor deze sector.

zeer ongunstig effect op de verwezenlijking van de doelstellingen van beide twinningprojecten op landbouwgebied ⁽¹⁾. Een externe controle (oktober 2001) alsmede een onderzoek van OLAF en de Poolse hoge controle-instantie (februari 2002) wezen uit dat er bij het ARMA gevallen van flagrant wanbeheer voorkwamen: door de Europese Unie bekostigd materieel en personeelsleden die opgeleid waren in het kader van het twinningproject, werden van de overheid naar een particulier bedrijf overgeheveld. De Commissie gaf in februari 2002 een invorderingsopdracht voor 2,8 miljoen euro af. Aangezien de PTA's slechts op betrekkelijk laag niveau binnen het ARMA opereerden, waren zij niet op de hoogte van deze overdracht naar een particuliere onderneming.

8. In het SVP-project in Litouwen werden sommige referentiepunten geschrapt, namelijk die welke verband hielden met het testen van de opgezette administratieve systemen en procedures. Tijdens de implementatieperiode werd duidelijk dat niet alle noodzakelijke structuren voor de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsmiddelen vóór het eind van het project konden zijn ingevoerd.

9. De „gegarandeerde” resultaten konden voor een groot deel niet worden verwezenlijkt voor de SVP/1-projecten in Bulgarije (volgens de Commissie door onvoldoende inzet van de begunstigde, een onervaren PTA en een inadequate ondersteuning van de uitzendende bestuursinstantie) en in Letland (zeer slechte werkverhoudingen tussen partners en een matig projectbeheer).

⁽¹⁾ PL98/IB/AG-01 (invoering van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem) en PL98/IB/AG-03 (dieridentificatie- en registratiesysteem).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

I-II. De Commissie neemt kennis van het positieve en constructieve oordeel van de Rekenkamer over twinning als prijzenswaardig initiatief voor institutionele opbouw. Twinning is opgezet als nieuw instrument voor gerichte internationale/Europese administratieve samenwerking. Voordat dit initiatief werd opgezet, werd bij de hervorming van de collectieve sector in de kandidaat-lidstaten bijstand verleend op basis van consultancy-contracten, die niet waren gebaseerd op directe praktische ervaring en ook niet resulteerden in effectieve overdracht van praktische kennis. Zeer vaak leverde dit alleen maar theoretische verslagen op, die in de praktijk weinig relevant waren. Twinning groeide vanaf 1998 als experiment. Hieruit komt naar voren dat er behoefte is om twinning (en met name de voornaamste aspecten daarvan: gerichte programmering en implementatie via experts uit de collectieve sector) af te zetten tegen het alternatief traditionele technische bijstand.

III. Het concept van „gegarandeerde” resultaten was het belangrijkste kenmerk van twinning. Beide projectpartners verbinden zich ertoe naar een in onderling overleg vastgesteld resultaat toe te werken in het kader van een gezamenlijk proces van project-implementatie. De Commissie heeft van het begin af aan aangegeven dat twinningprojecten gericht moeten zijn op beperkte en terdege gedefinieerde institutionele doelstellingen. Maar deze realistische aanpak conflicteerde soms met de hooggespannen verwachtingen van de begunstigde landen. Het is dan ook geen punt van discussie dat met name de allereerste projecten teveel trachten te bereiken, en deze er vaak niet in slaagden de gestelde doelen te bereiken. Maar ook die ambitieuze projecten fungeerden als katalysator door het hervormingsproces in gang te zetten, en vergeleken met de resultaten van de op technische bijstand gebaseerde aanpak in de periode 1990-1996, heeft twinning een goede staat van dienst.

Ten slotte is de positieve feedback van de overheidsdiensten die betrokken waren bij twinning essentieel gebleken om het vertrouwen van de lidstaten te winnen en de afsluiting van de onderhandelingen in Kopenhagen veilig te stellen. Dit in brede kring goed ontvangen succes was het ultieme „gegarandeerde” resultaat van twinning.

IV. Twee van de belangrijkste, niet-meetbare, maar zichtbare resultaten van twinning zijn netwerkopbouw en de omslag van instelling en gedrag. In de vier jaar dat twinning wordt geïmplementeerd zijn specialisten van de collectieve sector uit de lidstaten en kandidaat-lidstaten, die vaak geen internationale experts waren, bijeengebracht, waardoor een netwerk van technische kennis is gecreëerd in Europa. Dit is een fundamenteel proces voor de opbouw van een grotere Unie en om Europa dichterbij de burger te brengen. De meeste experts van de lidstaten en overheids-ambtenaren uit de kandidaat-lidstaten waren voor de allereerste keer betrokken bij een EU-project en voor het eerst verantwoordelijk voor het beheer van EU-fondsen. In veel gevallen werden deze contacten gecontinueerd na de afsluiting van het project, zowel tussen de lidstaten en de kandidaat-lidstaten als tussen instanties van de collectieve sector in de lidstaten.

V. In 1998 hadden alle betrokkenen (of dat nu delegaties, lidstaten of kandidaat-lidstaten waren) onvoldoende kennis over de specifieke voorschriften en beginselen met betrekking tot twinning. De opzet en implementatie van het twinningproject was dan ook een permanent leerproces. Het Twinning Manual is de neerslag van een praktijk die inmiddels als gevestigd mag worden beschouwd. Het doel van alle amendementen op het Twinning Manual is dan ook met name dat twinning als pragmatisch instrument wordt gehandhaafd en de procedures zo veel mogelijk worden vereenvoudigd.

VI. Experts uit verschillende landen en administratieve culturen, zonder eerdere ervaring op het gebied van internationale samenwerking, efficiënt samen laten werken is altijd een complexe en moeilijke opgave geweest. Een groot aantal van de voorschriften die betrekking hebben op twinningprojecten is ingevoerd om een correct beheer van de Phare-middelen voor twinning te garanderen. De Commissie heeft tevens herhaaldelijk bij de twinning task managers in de delegaties en in Brussel aangedrongen op een flexibele, maar gedegen aanpak tijdens de implementatie van de projecten. Aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de betalingen in een hoger tempo te laten plaatsvinden. In de programmeringsfase kan wellicht selectiever gebruik worden gemaakt van twinning. De Commissie verwijst in dit verband naar bijlage 3 van de jaarlijkse Phare-programmeringsrichtlijnen, die geheel gewijd is aan adequate en gerichte programmering van twinning en twinning light.

VII. Via twinning experimenteerde de Commissie met een nooit eerder geziene overdracht van knowhow over complexe en technische vraagstukken van de verschillende administratieve tradities in de lidstaten naar de al even verschillende kandidaat-lidstaten. Het was ook essentieel voor het mobiliseren van de politieke wil en middelen in de kandidaat-lidstaten.

- Betere resultaten: de Commissie steunt de aanbeveling van de Rekenkamer. Twinningprojecten zijn niet hetzelfde als leverings- of investeringsovereenkomsten. Het halen van de twinningdoelstellingen is vaak afhankelijk van externe, politieke factoren.
- Tijdsframe voor de fases in het project: het Twinning Manual biedt nu een algemene termijn van zes maanden tussen selectie en aanvang van het project. Alle andere procedurele termijnen, waaronder die voor de procedures van het stuurcomité twinning, zijn maximaal tien werkdagen.
- De Commissie heeft de betalingsprocedures vereenvoudigd door meer voorschotten uit te betalen.

- De aanbeveling om contracten met vaste of forfaitaire bedragen voor specifiek omschreven prestaties te gebruiken is niet in alle omstandigheden praktisch, daar de financiering van twinningprojecten gebaseerd is op de vergoeding van de onkosten van overheid of gemachtigde organen.
- De identificatie en opzet van twinningprojecten institutionele opbouw is het resultaat van een evenwichtig proces en dialoog tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten onder eindtoezicht en met goedkeuring van het Phare-beheerscomité. Een juiste programmering is van zeer groot belang en dit is onderstreept in de Phare-programmeringsrichtlijnen, in elk geval vanaf 2000.
- PTA-netwerk: De Commissie juicht dit voorstel toe en is bereid haar gegevensbank, waarin reeds alle professionele gegevens en contacten van PTA's toegankelijk zijn, verder te verbeteren, zodat een netwerk kan worden opgezet.

INLEIDING

4. De PTA's vormen de kern van de twinningprojecten, maar ook de beide projectleiders (een uit de lidstaat en een uit de kandidaat-lidstaat) zijn belangrijke actoren, wil een twinningproject slagen.

6. De Commissie zet het twinninginstrument op, voorziet in financiering, biedt advies en zorgt voor monitoring en evaluatie, maar de projectimplementatie ligt geheel bij de projectpartners. Dit zijn twee wezenlijke kenmerken van twinning: i) de onderlinge samenwerking tussen overheidsinstanties in lidstaten en kandidaat-lidstaten en ii) de traditionele rol van de Commissie als ondersteunende en coördinerende instantie.

7. Het Twinning Manual wordt algemeen gezien als een nuttige vastlegging van goede twinningpraktijken met strikte, maar flexibele richtlijnen voor efficiënt projectbeheer.

VERWEZENLIJING VAN RESULTATEN

16. De Commissie realiseert zich dat, met name in de opstartperiode die onder de loep is genomen voor de steekproef van door de Rekenkamer onderzochte projecten, bepaalde twinningprojecten aanzienlijke voorbereidende werkzaamheden vereisen. Toch zijn in Polen bijvoorbeeld acht van de negen twinningcontracten vóór eind oktober 1999 goedgekeurd. Het laatste contract werd in februari 2000 goedgekeurd.

De laatste herziening van het Twinning Manual in februari 2002 leidde tot een sneller contracteringsproces, waardoor de daadwerkelijke opstartperiode van twinningprojecten sterk is verkort.

17-22. Meer dan één twinningproject is soms nodig om te komen tot zorgvuldige implementatie van het acquis op een bepaald gebied of in een bepaalde sector. Het concept van „gegarandeerde” resultaten kan dan ook makkelijk worden gezien als een tussenliggend referentiepunt, dat een specifiek criterium is met betrekking tot administratieve capaciteit, voorzover er een gezamenlijk overeengekomen doel is. Dit doel dient meetbaar te zijn en precies.

18. De implementatie van een twinningproject is gebaseerd op de vergoeding van de onkosten.

Het percentage van de middelen dat kan worden ingehouden als het eindrapport wordt afgewezen, is verhoogd tot 20 % (herziening Twinning Manual februari 2002). Niet-goedkeuring van het eindrapport is feitelijk alleen een straf voor de lidstaat die betrokken is bij het twinningproject, ook al is implementatie van het project een gezamenlijke verantwoordelijkheid samen met de autoriteiten van de kandidaat-lidstaat. De gevolgen van een echec voor de kandidaat-lidstaat zijn meer indirect. Als door middel van een twinningproject geen instellingen worden opgezet die cruciaal zijn voor de implementatie van het acquis of geen delen van het acquis kunnen worden omgezet in nationale wetgeving, is dat doorgaans gemeld in het periodieke verslag over de vorderingen van die kandidaat-lidstaat en heeft het derhalve ook gevolgen in het kader van de toetredingsonderhandelingen.

Verder voorziet het Twinning Manual in heroriëntatie van een project (vooral na de eerste zes maanden) of stopzetten daarvan vóór de afronding bij inefficiëntie of een ander echec. Dit laatste is wat de kandidaat-lidstaten, maar ook de lidstaten coûte que coûte trachten te voorkomen, omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de perceptie van hun gehechtheid aan het uitbreidingsproces. De Commissie heeft besloten twee projecten vóór de einddatum stop te zetten (BG99/IB-CO-02 Nationaal fonds ziektekostenverzekering en BG99/IB-CO-01 Coördinatie van socialezekerheidsstelsels).

19. Vooral in de opstartperiode zijn de begunstigden in de onderhandelingen belangrijke verbintenissen aangegaan. Omvang en belang daarvan blijken uit enkele zeer ambitieuze en soms al te ambitieuze twinningovereenkomsten. Er bestaat dan ook geen discussie over dat met name de eerdere projecten te ambitieus van opzet waren. Toch fungeerden zelfs deze ambitieuze projecten als katalysator voor het op gang brengen van het hervormingsproces.

- De programmering van structuurfondsprojecten is over het algemeen complexer dan die van andere „acquis-gerelateerde” projecten, omdat het vooral gaat om „praktijken” in plaats van specifieke richtlijnen of verordeningen. Verder vereist de opzet van structuurfondsprojecten zeer gedetailleerd horizontaal overleg. Nadat de implementatie van een project is overgedragen aan een lidstaat, is het aan de begunstigde en de geselecteerde partner in de lidstaat de activiteiten/strategie op te zetten, wat het mogelijk moet maken dat de „gegarandeerde” resultaten worden gehaald. Verwezen wordt naar het gedetailleerde antwoord van de Commissie in de *bijlage*.
- Verder is institutionele opbouw een bijzondere uitdaging in de milieusector, omdat de ministeries van Milieu relatief nieuw zijn, terwijl de regionale en lokale autoriteiten en de milieugeschapen ook bijstand nodig hebben om hun verantwoordelijkheden op te kunnen nemen met betrekking tot het acquis. De coördinatie tussen het ministerie van Milieu en deze andere instellingen en de coördinatie tussen het ministerie en andere ministeries verlopen vaak moeizaam en moeten verder worden ontwikkeld.

20 en 21. Het probleem van de duurzaamheid is niet typisch een twinningprobleem. Het is een gevolg van het algemene klimaat in de collectieve sector in de kandidaat-lidstaten, dat gekenmerkt wordt door een groot personeelsverloop, lage lonen en soms zwak beheer. De acute problemen met human resources in de collectieve sector kunnen slechts volledig worden opgelost door groei en ontwikkeling, ondersteund door economische zekerheid en solidariteit via het lidmaatschap. Maar de Commissie gaat niet voorbij aan het algemene klimaat in de collectieve sector, waarop het SIGMA-programma is gericht (steunprogramma voor de verbetering van bestuur en beheer in Phare-kandidaat-lidstaten).

22. De betrokkenheid van meerdere lidstaten bij een gegeven twinningproject heeft ook een erg positief aspect, omdat die betrokkenheid de kandidaat-lidstaten verschillende alternatieven biedt in plaats van slechts een nationaal model. In feite vormen de verschillende benaderingen vaak een verrijking voor het project.

In het geval van het specifieke, door de Rekenkamer genoemde twinningproject waren de Poolse begunstigden uiteindelijk zeer tevreden dat de partners in de lidstaten een mix hadden toegepast van Zweedse en Franse benaderingen. Om te zorgen voor een efficiënt projectbeheer heeft de Commissie echter grenzen gesteld zowel aan het aantal lidstaten (maximaal twee) die bij eenzelfde project betrokken zijn als aan de omvang van de projecten.

23. a) In de opstartfase moesten de overheidsinstanties van de lidstaten informatie verwerven over dit nieuwe instrument en hun eigen structuren aanpassen om doeltreffende bijstand te kunnen verlenen. Inmiddels zijn de nodige aanpassingen aangebracht en zijn de meeste overheidsinstanties in de lidstaten zeer efficiënt wat betreft opzet en beheer van twinningprojecten.

Volgens de laatste herziening van het Twinning Manual (februari 2002) kan de assistent worden geselecteerd voorafgaand aan de bekendmaking van de overeenkomst, terwijl het dienstverleningscontract met de geselecteerde assistent wordt ondertekend na de bekendmaking. Deze innovatie is een van de pogingen om de duur van de administratieve procedures in te korten.

- b) De comittering en eigen inbreng van de kandidaat-lidstaten is in de loop der tijd gegroeid. De verplichte gezamenlijke ondertekening van alle driemaandelijke rapporten is een van de vereisten om deze comittering te stimuleren.

De EG-delegatie heeft de implementatie van bepaalde projecten in bepaalde situaties uitgesteld, omdat er geen zichtbare tekenen van adequate comittering van de kant van de begunstigde waren.

c) *Rol van de Commissie*

De identificatie en opzet van twinningprojecten institutionele opbouw is het resultaat van een evenwichtig proces en dialoog tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten onder eindtoezicht en met de goedkeuring van het Phare-beheerscomité.

De Commissie ontwerpt het twinninginstrument, voorziet in financiering, biedt advies en zorgt voor monitoring en evaluatie, maar de projectimplementatie ligt geheel bij de projectpartners. (zie antwoord op paragraaf 6).

Politieke druk in het selectieproces

Delegaties komen met dezelfde boodschap: er wordt in het selectieproces politieke druk uitgeoefend door de overheid in bepaalde lidstaten. De Commissie heeft actief getracht te voorkomen dat deze druk wordt uitgeoefend.

Kwaliteit van de rapporten

Delegaties schrijven vaak aan de leiders van twinningprojecten over de kwaliteit van de driemaandelijke rapporten en over het tijdstip waarop deze moeten worden ingeleverd, en doen ook aanbevelingen om een en ander te verbeteren. De Commissie ondersteunt dit door de delegaties te verzoeken hun eigen korte beoordeling te geven over elk rapport.

Transparante selectie

Om het nodige te doen aan het gebrek aan transparantie in de selectieprocedure, dringt de Commissie erop aan dat de begunstigden een standaardtabel invullen, waarin de voordelen en tekorten worden weergegeven van de voorstellen van de lidstaten. Deze tabel wordt vervolgens toegezonden aan de niet-geselecteerde lidstaten met een

uitleg van de redenen waarom zij niet zijn geselecteerd. Omdat de begunstigde instellingen vooraf weten dat hun „evaluatietafel” wordt geraadpleegd door de lidstaten die belangstelling hebben voor deelname, moet hun evaluatie/motivering objectief en gedetailleerd zijn.

24. Zie de antwoorden op de paragrafen 33 en 34.

EXTERNE EVALUATIE IN 2000

26. De Commissie heeft zich gericht op de aanbevelingen van dit rapport.

- a) In de herzieningen in 2001 en 2002 van het Twinning Manual heeft de Commissie voorzien in grotere voorschotten (punt 7.2 van het Twinning Manual), een algemene termijn voor opstelling van een overeenkomst (punt 3.6 van het Twinning Manual), en een auditcertificaat om papierwerk te beperken (punt 7.3.2 van het Twinning Manual).
- b) Vergoeding van de kosten in verband met de voorbereiding van de twinningbegroting is nu mogelijk (punt 5.2 van het Twinning Manual) en er zijn duidelijkere financiële regelingen voor cursussen voor PTA's (punt 5.2.2 van het Twinning Manual).
- c) Er zijn in de meeste kandidaat-lidstaten informatie-bijeenkomsten over twinning georganiseerd. De Rekenkamer erkent ten volle dat corrigerende maatregelen zijn genomen als genoemd in de volgende paragrafen.

CORRIGERENDE MAATREGELEN VAN DE COMMISSIE NAAR AANLEIDING VAN DE EXTERNE EVALUATIE

29. b) Een belangrijke stap om twinning gebruiksvriendelijker te maken was de wijziging van de betalingsprocedures in februari 2002, waardoor een lidstaat die twinningpartner is, de CFCE voortaan kan voorzoeken om een voorschot dat evenredig is aan de middelen voor negen maanden projectimplementatie.

30. De achterliggende redenering om bepaalde niet-bestuurlijke instanties gelijk te schakelen met overheidsinstanties is dat bepaalde lidstaten delen van hun bestuursstructuur outsourcen of privatiseren of dat reeds hebben gedaan. De knowhow die vereist is voor twinningprojecten is daardoor niet altijd meer aanwezig binnen de overheidsinstanties zelf.

Van het begin af aan heeft de Commissie vier kwalificatiecriteria vastgesteld voor gemachtigde organen: 1. eerdere ervaring op een terrein van het acquis, 2. non-profitorganisatie, niet-commerciële doelstelling 3. publiek eigendom en 4. onder toezicht van een bestuursinstantie. In bepaalde gevallen waarin de criteria 2 en/of

3 slechts gedeeltelijk worden vervuld, is de machtiging beperkt en mag niet worden deelgenomen aan commerciële aanbestedingen in de directe follow-up van het twinningproject.

De Commissie past deze criteria strikt toe met de vereiste transparantie en objectiviteit.

AANHOUDENDE STRUCTURELE PROBLEMEN

33. Tegenover de opmerkingen van enkele PTA's dient als tegenopmerking te worden geplaatst dat sommige van hen onvoldoende ervaring hebben met projectbeheer als zodanig en onvoldoende back-up krijgen van hun eigen overheid. De meeste experts van de lidstaten en overheidsambtenaren van de kandidaat-lidstaten waren voor de allereerste keer betrokken bij een twinningproject en ook voor het eerst verantwoordelijk voor het beheer van EU-fondsen.

Experts uit verschillende landen en administratieve culturen, zonder eerdere ervaring op het gebied van internationale samenwerking, efficiënt samen laten werken is in het algemeen een complexe en moeilijke opgave. Veel van de voorschriften zijn geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat de communautaire middelen juist worden besteed.

34. Sinds de laatste herziening van het Twinning Manual is er een algemene termijn van zes maanden voor onderhandelen, indienen en goedkeuren van de twinningovereenkomst door de geselecteerde projectpartners. Bijgevolg is het hele proces met betrekking tot de projectovereenkomst aanzienlijk versneld in de loop van de twinningprocedure in 2002.

Vergeleken met twinning is de vertraging in de startfase gewoonlijk langer voor projecten op het gebied van technische bijstand of investeringen. Soms is de reden daarvoor extern (gebrek aan politieke wil, slechte omstandigheden in de startfase van het project, slechte planning, verkiezingen in de kandidaat-lidstaat, ander personeel enz.). De Commissie heeft maatregelen genomen om vertragingen te voorkomen:

- Polen en Roemenië hebben bijvoorbeeld besloten een termijn vast te leggen in het financieel memorandum (partners sluiten reeds na drie maanden een overeenkomst);
- de voorbereidingskosten worden slechts voor een beperkte periode betaald en
- de EG-delegaties steunen de partners bij het uitwerken van projecten en het organiseren van bijeenkomsten en geven ook gedetailleerde informatie en richtlijnen.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt sinds de twinningprojecten van 2001.

35. Het vereiste van een gedetailleerd werkplan is de enige manier gebleken om te maken dat partners vooruitdenken en hun projectconcept en -methodologie definiëren. Het ontbreken van een dergelijk gezamenlijk overeengekomen werkplan kan leiden tot onzekerheid en mogelijk zelfs geschillen tijdens de projectimplementatie.

Het Twinning Manual voorziet in een flexibele structuur om goedgekeurde overeenkomsten te wijzigen. Als in alle contractuele betrekkingen dienen voorstellen voor amendementen vooraf te worden bekendgemaakt. Dit is een logisch vereiste, aangezien deze amendementen zeer vaak ook een aanpassing inhouden van het uitgavenpatroon van de communautaire middelen.

36. In het geval van Polen heeft de verhoging van de dagvergoedingen zelfs geleid tot algemene onrust. Derhalve is besloten dat de dagvergoedingen die voor deze kandidaat-lidstaat zijn vastgesteld, vanaf medio september 2002 worden verlaagd.

38. De onkosten worden vergoed naarmate de uitgaven worden verricht. Dit verklaart waarom vergoedingen uitgesmeerd worden over een langere periode. De keerzijde van trage betalingen door de CFCE's is soms de onbevredigende presentatie van rekeningen die worden ingediend door de overheidsinstanties van de lidstaten.

De Commissie adviseert PTA's te wachten totdat zij het voorschot ontvangen voordat zij met hun werk beginnen.

39. De Commissie wenst opnieuw te benadrukken dat:

- veel van de voorschriften zijn geïntroduceerd om te garanderen dat de Phare-middelen op de juiste wijze worden besteed;
- de onderzochte projecten behoren tot de allereerste reeks van projecten en dat de Commissie sindsdien corrigerende maatregelen heeft genomen, zoals de Rekenkamer erkent.

Twinning heeft zich ontwikkeld als een volledig nieuw instrument voor gerichte administratieve samenwerking ter verbetering van de voorbereiding op de uitbreiding.

40. De delegatie in Boedapest heeft inderdaad in 2001 een werkgroep opgericht om de problemen met de betalingen aan te pakken. Op advies van de werkgroep heeft het bureau van de nationale ordonnateur in Hongarije richtlijnen opgesteld voor de ministeries en andere partijen die betrokken zijn bij betalingsprocedures in het kader van twinning, teneinde de verschillende maatregelen te stroomlijnen die moeten worden genomen voor een soepel verloop van de betalingen. Er zijn ook opleidings- en consultatiedagen geweest over dit onderwerp. Indien zich verder nog problemen voordoen, kan de werkgroep altijd bijeen worden geroepen.

41. Van het begin af aan heeft het Twinning Manual zich erop gericht duidelijke en strikte voorschriften vast te stellen voor de concrete implementatie van twinningprojecten. Er zijn inspanningen geleverd om de implementatie te stroomlijnen: zo publiceert de Commissie bijvoorbeeld regelmatig korte en praktische richtlijnen in de vorm van Twinning nieuws dat per e-mail aan alle delegaties wordt verzonden.

42. Forfaitaire vergoedingen voor experts zijn geïntroduceerd ter verlichting van de administratieve last bestaande uit de controle van de kosten van voorbereidende werkzaamheden die zijn verricht in de lidstaat. De forfaitaire vergoeding is gerechtvaardigd vergeleken met de uitgavenstructuur van overeenkomsten voor technische bijstand. De forfaitaire vergoeding is eigenlijk een element van flexibiliteit, bedoeld om procedures te vereenvoudigen. Het bedrag van de forfaitaire vergoeding (150 %) was gebaseerd op een zakelijke analyse van de tot dusver betaalde honoraria van experts voor voorbereidende werkzaamheden in de lidstaat en het gemiddelde bedrag dat wordt uitbetaald voor indirecte kosten in verband met de werkzaamheden van experts aan het project.

43. De amendementen op het Twinning Manual zijn altijd gericht geweest op de verbetering van de duidelijkheid. Het Manual specificeert op welke overeenkomsten de geamendeerde regels van toepassing zijn, maar om de flexibiliteit te handhaven wordt in het Manual ook verklaard dat „verduidelijkingen van de uitvoeringsvoorschriften in voorkomend geval van toepassing kunnen zijn op eerdere overeenkomsten, ofwel vooraf door de CFCE moeten worden goedgekeurd”. Het doel van deze voorschriften is juist te zorgen voor een uniforme, maar responsieve toepassing van de twinningvoorschriften.

44. De Phare-middelen voor twinningprojecten worden toegewezen zonder aanbestedingsprocedure, en de vaststelling van de prijzen geschiedt derhalve ook zonder concurrentie. Een duidelijk pakket administratieve voorschriften om de prijzen vast te stellen voor diensten van de collectieve sector moet worden gedefinieerd en geïmplementeerd. Tijdens de implementatie van de twinningprojecten moet worden gecontroleerd of de projectpartners zich aan deze voorschriften houden. Dit blijkt soms een probleem, omdat veel twinningpartners geen of slechts beperkte ervaring hebben met dergelijke financiële voorschriften.

Twinningprojecten zijn nog steeds belangrijk als voorbereiding op de toetreding. Het is dan ook zinvol dat de Commissie gepaste middelen uittrekt voor het beheer van deze projecten.

45. Dit kan geschieden in de programmeringsfase. De identificatie en opzet van twinningprojecten institutionele opbouw is het resultaat van een evenwichtig proces en dialoog tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten onder eindtoezicht en met goedkeuring van het Phare-beheerscomité.

Wat meer bepaald het feit betreft dat „te veel de nadruk” ligt op twinning, dient eraan te worden herinnerd dat in 1998 en 1999 het accent wel móest worden gelegd op twinning als nieuw instrument om het proces op gang te brengen.

46. De Commissie wijst erop dat de selectie van twinning-voorstellen ook gebaseerd is op een competitief proces, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de collectieve sector.

Twinning moet worden gebruikt als dit beter werkt dan handels-knowhow, mede gezien de eerdere, onbevredigende ervaringen met Phare-projecten voor de collectieve sector.

47. De betrokkenheid van gemachtigde organen strookt met de andere bestuursstructuur in bepaalde lidstaten, die taken van de collectieve sector steeds vaker outsourcen aan overheids- of semi-overheidsorganen op basis van kostendekking (subsidiariteitsbeginsel). Nu het aantal twinningprojecten toeneemt, vormt het feit dat eventueel beroep kan worden gedaan op gemachtigde organen een goede aanvulling op de capaciteit van de lidstaten om adequate en complete voorstellen in te dienen. Enkele kleinere lidstaten kunnen te maken krijgen met een capaciteitstekort, waardoor zij wegens een gebrek aan gemachtigde organen niet kunnen inschrijven voor het groeiende aantal twinningprojecten.

48. De Commissie heeft bij de lidstaten altijd aangedrongen op samenhang van de collectieve sector bij de implementatie van twinningprojecten. Ook heeft zij gevraagd geen beroep te doen op particuliere experts via CFCE of door deze tijdelijk te benoemen in gemachtigde organen, omdat dit het algemene doel van twinning in gevaar brengt, namelijk structurele contacten opbouwen tussen overheidsinstanties.

49. Zie paragraaf 45 betreffende de programmering van twinningprojecten.

In de herziene Phare-programmeringsrichtlijnen voor 2001 en volgende jaren is de minimumverblijfsduur van de PTA aangepast. Tot de programmeringsperiode 2001 drong de Commissie erop aan dat de PTA ten minste twaalf maanden aan een stuk werkzaam was in de kandidaat-lidstaat. Gezien de op handen zijnde toetreding van tien landen, kunnen zich gevallen voordoen waarin de aanwezigheid van de PTA kan worden teruggebracht. Zo zou de PTA in het begin gedurende vier tot zes maanden permanent aanwezig kunnen zijn om het project snel op te starten, gevolgd door een periode met maandelijks een bezoek van maximaal een week om het momentum te behouden.

Het besluit over de duur van het verblijf van de PTA in de kandidaat-lidstaat moet in de programmeringsfase worden genomen en de implementatie moet door de Commissie zeer nauwlettend worden gevolgd.

50. De risico's op een echec van twinningprojecten zijn even groot als voor een project op het gebied van technische bijstand of enig ander project. Als de twinningovereenkomst zorgvuldig is opgesteld, inclusief referentiepunten en definitie van een werkplan, met een realistische beoordeling van taken, is het risico van een echec daarentegen in veel gevallen kleiner dan voor een project op het gebied van technische bijstand. De politieke factor speelt een belangrijke rol bij het voorkomen van een echec. In de meeste gevallen reageert de overheid van een lidstaat trots als een project vruchten afwerpt. De deelname of motivatie van de begunstigde kan een positieve of negatieve factor zijn, maar dit geldt voor elk project.

51. Twinning kan niet op zichzelf staan. In veel gevallen gaat een twinningproject gepaard met een investeringscomponent, soms ook met een project op het gebied van technische bijstand. Deze vullen elkaar aan, en uit de programmering komt duidelijk naar voren dat elk instrument gericht is op een specifiek doel. Een inspanning op het gebied van de coördinatie is nodig, alsmede adequate planning voor een juiste timing van het sluiten van de overeenkomst. Vertraging bij het sluiten van de overeenkomst heeft aangetoond dat in de meeste gevallen twinning eerst van start moet gaan en dat het risico van een echec voor aanbestedingen (voor technische bijstand of investering) hoger was dan voor twinning. Coördinatie van twinningactiviteiten en investeringscomponenten, alsmede bijstand bij de evaluatie van de technische kwaliteit van het aanbod zijn noodzakelijk.

- a) Voor het twinningproject PL00/IB/FI03 is deze bijstand duidelijk omschreven in de overeenkomst. Het feit dat er vertraging optrad in het aanbestedingsproces hield geen verband met de twinning en mag derhalve niet als argument worden gebruikt bij de beoordeling van het twinninginstrument als zodanig. De genoemde database heeft alleen betrekking op structurele acties van de Europese Unie als Polen dergelijke steun ontvangt als lidstaat, i.e. niet vóór 1 mei 2004. Het is zelfs mogelijk aan te voeren dat de vertraging bij de aanbesteding voor de IT-software waarnaar de Rekenkamer verwijst, in dit specifieke geval gunstig was, omdat dit de ervaren twinningexperts in de gelegenheid stelde mee te helpen bij de opstelling van de taakomschrijving voor deze cruciale aanbesteding.
- b) De coördinatie gedurende de implementatie van het project geschiedde op de volgende manieren:
 - formele bijeenkomsten van de interministeriële coördinatie- of monitoringcommissie op kwartaalbasis, waaraan zowel de twinning- als de non-twinningpartners en de delegatie in Boedapest deelnamen;
 - het non-twinningteam van de structuurfondsen organiseerde maandelijks bijeenkomsten waarvoor de twinningpartners werden uitgenodigd;
 - professionele bijeenkomsten waaraan werd deelgenomen door de experts op korte termijn en de PTA's;
 - enkele producten werden door samenwerking van beide teams geleverd;
 - problemen die zich voordeden waren niet toe te schrijven aan een gebrek aan coördinatie gedurende de implementatie, maar vooral aan de opzet van het programma.

52. De voornaamste reden waarom de voorkeur is gegeven aan twinning boven technische bijstand om bepaalde projecten voor institutionele opbouw uit te voeren, is dat bij twinningprojecten een beroep wordt gedaan op experts met relevantere en praktischere kennis van de feitelijke implementatie van acquisgerelateerde vraagstukken.

- a) Het Twinning Manual voorziet in heroriëntatie van een project (vooral na de eerste zes maanden) of stopzetten daarvan vóór de afronding bij inefficiëntie of een ander echec. Dit laatste is wat de kandidaat-lidstaten, maar ook de lidstaten coûte que coûte trachten te voorkomen, omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de perceptie van hun gehechtheid aan het uitbreidingsproces. De Commissie heeft besloten twee projecten vóór de einddatum stop te zetten (BG99/IB-CO-02 Nationaal fonds ziektekostenverzekering en BG99/IB-CO-01 Coördinatie van socialezekerheidsstelsels).
- b) Mislukte of tekortschietende twinningprojecten hadden en hebben nog steeds directe gevolgen voor de voortgang van de toetredingsonderhandelingen met de betrokken kandidaat-lidstaten. Verder kan het risico van een echec van bepaalde lidstaten die betrokken zijn bij een twinningproject hun positie en kansen om te worden geselecteerd voor andere twinningprojecten in gevaar brengen.
- c) Elk project is gebaseerd op beheer en een pakket voorschriften die kunnen zorgen voor een zekere mate van complexiteit. Bij twinning werken diverse diensten samen, zelfs als die diensten hun eigen voorschriften hebben. Dit lijkt in het begin moeilijk, maar is de afgelopen twee jaar haalbaar en beheersbaar gebleken, met name in gevallen waarin adequate steun werd gemobiliseerd door de lidstaten.
- d) Zie bijlage 3 van de Phare-programmeringsrichtlijnen (Instructies voor de opzet van projecten voor institutionele opbouw gebaseerd op input van de overheidsadministraties van de lidstaten — Twinning en twinning light) die sinds 2002 zorgen voor de nodige flexibiliteit met betrekking tot de lengte van de detachering van de PTA.

TWINNING EN NIEUWE ACTIEPLANNEN 2002

54. De extra bijstand waarin in de actieplannen wordt voorzien, kan worden gebruikt voor de financiering van aanvullende acties voor institutionele opbouw, inclusief voorzover passend twinningprojecten.

55. Zoals reeds werd aangegeven, heeft de Commissie talloze maatregelen genomen om de procedures in te korten: i) termijnen voor de opstelling van de twinningovereenkomst, ii) invoering van twinning light, en gebruik van de niet-toegewezen begroting voor institutionele opbouw voor behoeften die zich voordoen in de context van korte- en langetermijnmaatregelen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

57. De Commissie neemt kennis van het positieve en constructieve oordeel van de Rekenkamer over twinning als prijszwaardig initiatief voor institutionele opbouw. Via twinning experimenteerde de Commissie met een nooit eerder geziene overdracht van knowhow over complexe en technische vraagstukken van de verschillende administratieve tradities in de lidstaten naar de al even verschillende kandidaat-lidstaten. De Commissie wijst opnieuw op de specifieke genese van twinning als nieuw en uniek instrument voor gerichte internationale/Europese administratieve samenwerking.

58. Het concept van twinning is weliswaar over het algemeen positief, maar impliceert dat er sprake is van samenwerking en inzet van de vele bestuurlijke partners, hetgeen weer de bestuurlijke complexiteit kan verklaren, met name in de startfase die in dit verslag wordt belicht.

59. De kandidaat-lidstaten hebben sneller vooruitgang geboekt bij de overname van het acquis in de wetgeving dan bij de bestuurlijke uitvoering en handhaving. Het is betwistbaar te concluderen dat de algemene resultaten van twinning achterblijven bij de verwachting, met name gezien de conclusies van de interne beoordeling van het directoraat-generaal Uitbreiding van de twinningprojecten in 1998 en 1999. Twinning is nooit beschouwd als de enige, ultieme en algemene oplossing voor alle behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteit in de kandidaat-lidstaten. Het zal zijn eigen (beperkte) effect sorteren als het goed wordt gebruikt en in de context van de algemene steun aan de kandidaat-lidstaten. De Commissie wijst erop dat het concept van „**gegarandeerde**” resultaten van het begin af aan het voornaamste kenmerk was van twinning. Bij twinning verbinden beide projectpartners zich ertoe naar een in onderling overleg vastgesteld resultaat toe te werken in het kader van een gezamenlijk proces van projectimplementatie, eventueel op basis van tussenliggende referentiepunten. Juist door deze **gezamenlijke en op voorhand overeengekomen verbintenis** onderscheidt Phare-twinning zich van andere instrumenten voor administratieve bijstand en institutionele opbouw. Bij vergelijking van de resultaten van twinning met die in de context van de vroegere, op technische bijstand gebaseerde aanpak in de periode 1990-1996, blijkt dat twinning een goede staat van dienst heeft.

Twinning is per definitie gebaseerd op samenwerking tussen bestuurspartners uit de lidstaten, de kandidaat-lidstaten en de Commissie, en het is niet te vermijden dat dit gepaard gaat met een zekere administratieve complexiteit.

Veel van de bestaande procedurele voorschriften zijn geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat de Phare-middelen juist worden besteed. Telkens wanneer dat nodig is worden de voorschriften aangepast.

60. a) Dit kan geschieden in de programmeringsfase. De identificatie en opzet van twinningprojecten institutionele opbouw zijn het resultaat van een evenwichtig proces en dialoog tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten onder eindtoezicht en met goedkeuring van het Phare-beheerscomité.
- b) Twinningproject-partners moeten regelmatig en zeer grondig rapporteren en de implementatie van twinningprojecten moet voortdurend worden gevolgd.
- c) Het probleem van de duurzaamheid is niet typisch een twinningprobleem. Het is een gevolg van het algemene klimaat in de collectieve sector in de kandidaat-lidstaten, dat gekenmerkt wordt door een groot personeelsverloop, lage lonen en soms zwak beheer. Om de hierboven genoemde redenen impliceert het concept van „gegarandeerde” resultaten dat de bestuurspartners duidelijke en verifieerbare resultaten moeten bereiken. In die zin is deze verbintenis cruciaal voor twinning en komen de essentiële kenmerken daarvan onder druk te staan als dit uit het oog wordt verloren.
- d) De delegaties zijn reeds in hoge mate betrokken bij de monitoring en het sturen van twinningprojecten. De Rekenkamer lijkt dit te erkennen in dit verslag.
61. De Commissie is verheugd over de opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de corrigerende maatregelen die zijn genomen op basis van de lessen uit de twinningprojecten in de periode 1998-1999.
- a) De Rekenkamer erkent in de paragrafen 27-32 dat de Commissie zich bereid heeft getoond de procedurele vereisten voor twinningprojecten te zijner tijd te verbeteren.
- b) De Commissie geeft toe dat de procedures voor interne consultatie in het kader van het twinning-stuurcomité reeds duidelijke termijnen omvatten, die doorgaans gerespecteerd worden. De directoraten-generaal is verzocht binnen tien werkdagen hun opmerkingen kenbaar te maken, waarna het stuurcomité zijn besluit normaal gezien binnen twee à drie werkdagen afrondt. Voor amendementen waarvoor de goedkeuring vereist is van het twinning-stuurcomité zijn de termijnen voor overleg zelfs nog korter (vijf werkdagen). Verder voorziet het Twinning Manual in een algemene termijn van zes maanden tussen de selectie en de startfase van het project.
- c) Zoals gezegd, heeft de Commissie maatregelen genomen om de betalingsprocedures te vereenvoudigen door meer voorschotten uit te betalen.
62. De identificatie en opzet van twinningprojecten institutionele opbouw is het resultaat van een evenwichtig proces en dialoog tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten onder eindtoezicht en met goedkeuring van het Phare-beheerscomité. Een juiste en gerichte programmering is van zeer groot belang en dit is onderstreept in de Phare-programmeringsrichtlijnen, in elk geval vanaf 2000.
63. De Commissie heeft voorzien in een transparante en samenhangende procedure voor de vergoeding van de betrokkenheid van gemachtigde organen, die gebaseerd is op vaste bedragen en forfaitaire vergoedingen.
64. De Commissie juicht dit voorstel toe en is bereid haar gegevensbank waarin reeds alle professionele gegevens en contacten van PTA's toegankelijk zijn verder te verbeteren, zodat een netwerk kan worden opgezet.
65. Het is inderdaad waar dat twinning, als uniek instrument voor pretoetredingsbijstand, de nodige aandacht heeft getrokken sinds het is genoemd in het Witboek van de Commissie over Europese governance (blz. 25: „De Unie kan zeker voordeel halen uit de ervaring die reeds is opgedaan met de kandidaat-landen, zoals bij de jumelages”) en ook nog eens in het meest recente verslag van de Commissie over Europese governance van 11 december 2002 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Verslag van de Commissie over Europese governance van 11 december 2002. Punt 3.2, zesde alinea: In het Witboek over Europese governance heeft de Commissie — op basis van de ervaringen met de kandidaat-landen — voorgesteld jumelages tussen nationale administraties tot stand te brengen om „beste praktijken” uit te wisselen op het gebied van de tenuitvoerlegging in specifieke sectoren en om nationale rechtbanken en juristen meer vertrouwd te maken met het Gemeenschaprecht. Met het oog op een aanpassing van het „Jumelage-programma” dat nu in een overgangsperiode loopt, is de Commissie voornemens om in 2003 jumelage-regelingen voor te stellen.

BIJLAGE

BEPERKTE VERWEZENLIJING VAN GESTELDE DOELEN

1. Via twinning experimenteerde de Commissie dus met een nooit eerder geziene overdracht van knowhow over complexe en technische vraagstukken van de verschillende administratieve tradities in de lidstaten naar de al even verschillende kandidaat-lidstaten. Dit was ook essentieel voor het mobiliseren van de politieke wil en middelen in de kandidaat-lidstaten.

In de periode waarover de Rekenkamer verslag uitbrengt waren twinningprojecten vooral gericht op vier belangrijke gebieden (landbouw, financiën, milieu en justitie en binnenlandse zaken), terwijl de twinningprojecten daarna betrekking hadden op het volledige acquis in de ruime zin.

Voorbeeld: voorbereiding op de structuurfondsen

3. De programmering van structuurfondsprojecten is over het algemeen complexer dan die van andere „acquis-gelateerde” projecten, omdat het vooral gaat om „praktijken” in plaats van specifieke richtlijnen of verordeningen. Verder omvat de opzet van een SVP-projectfiche zeer gedetailleerd horizontaal overleg van beide partijen, begunstigde en Commissiediensten. Nadat de implementatie van een project is overgedragen aan een lidstaat, is het aan de begunstigde en de geselecteerde partner in de lidstaat de activiteiten/strategie op te zetten, wat het mogelijk moet maken dat de „gegarandeerde” resultaten worden gehaald.

Wat de specifieke structuurfondsprojecten voor Estland betreft, erkent de Commissie dat de opzet van het oorspronkelijke en eerste structuurfondsproject niet perfect was, maar in het eindrapport worden de resultaten desalniettemin geëvalueerd en afgezet tegen de oorspronkelijke doelstellingen.

5. De Commissie verwijst naar haar algemene opmerkingen over de inherente complexiteit van de programmering van twinningprojecten in het kader van de structuurfondsen, met name in de startfase van de twinning. Later werden de twinningprojecten in het kader van de structuurfondsen compacter van opzet.

6. De voornaamste reden was dat het op dat moment te vroeg was om de wettelijke en administratieve grondslag vast te stellen voor de structuurfondsen, en wel om twee redenen: 1. de kandidaat-lidstaten wisten nog niet op welke datum zij zouden toetreden, en 2. de routebeschrijving voor de structuurfondsen werd pas in maart 2000 voorgelegd aan de kandidaat-lidstaten.

De Commissie heeft van de problemen met de coördinatie van dergelijke projecten geleerd en beperkingen gesteld zowel aan het aantal lidstaten dat bij eenzelfde project betrokken is als aan de omvang van het project.

8. De Commissie erkent dat enkele referentiepunten zijn geschrapt als gevolg van de vertraging bij de totstandbrenging van bestuurlijke structuren in Litouwen, maar herinnert eraan dat de andere referentiepunten zijn gehaald.

9. Onvoldoende inzet, slecht beheer en slechte werkverhoudingen kunnen de verschillende projecten ongunstig hebben beïnvloed, maar zijn algemene negatieve factoren die elk type project kunnen beïnvloeden. Deze factoren zijn niet specifiek voor twinning als instrument voor institutionele opbouw.
