



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.11.2006
COM(2006)674 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Jaarverslag 2005 over het pretoetredingsinstrument voor het structuurbeleid (ISPA)

SEC(2006)1430

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	ISPA-begroting	3
3.	Projectfinanciering	3
3.1.	Nieuwe ISPA-projecten	3
3.2.	In 2000-2005 gefinancierde projecten	4
3.3.	Betalingen	5
4.	Technische bijstand.....	5
4.1.	Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land	5
4.2.	Technische bijstand op initiatief van de Commissie.....	6
5.	Beheer en uitvoering	7
5.1.	Projectmonitoring.....	7
5.2.	Financieel beheer en financiële controle – incl. EDIS.....	8
5.3.	Risicobeoordeling	9
5.4.	Bevindingen van de Europese Rekenkamer.....	9
5.5.	Medefinancieringspartners - EIB, EBRD en KfW.....	9
6.	Bijdrage aan het communautaire beleid	9
6.1.	Overheidsopdrachten.....	9
6.2.	Milieubeleid	10
6.3.	Vervoersbeleid	10
7.	Coördinatie tussen de pretoetredingsinstrumenten	10

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Jaarverslag 2005 over het pretoetredingsinstrument voor het structuurbeleid (ISPA)

Dit verslag wordt ingediend overeenkomstig artikel 12 van de ISPA-verordening. Het is het zesde jaarverslag en heeft betrekking op de ISPA-activiteiten in 2005.

De in dit verslag vermelde gegevens worden meer gedetailleerd gepresenteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie (in de bijlage bij dit verslag).

1. INLEIDING

Als gevolg van het besluit van de Europese Raad van juni 2004 om Kroatië als kandidaat-lidstaat te accepteren, omvat het verslag naast Bulgarije en Roemenië nu ook Kroatië, dat sinds 1 januari 2005 in aanmerking komt voor ISPA-steun.

2. ISPA-BEGROTING

In de begroting van de Commissie voor 2005 is 525,7 miljoen euro uitgetrokken voor het ISPA-instrument. De kredieten dienden voor de financiering van alle uitgaven voor de medefinanciering van projecten (maatregelen) in de begunstigde landen op milieu- en vervoersgebied, alsmede voor het verlenen van technische bijstand (TB), ongeacht of de TB-maatregelen werden genomen op initiatief van de begunstigde landen of van de Commissie.

Tabel 1: ISPA-begroting in 2005 – in euro's

Begrotingsonderdeel	Vastleggings-kredieten	Uitgevoerde vastleggingen	Uitgevoerde betalingen
Begrotingsonderdeel B13.01.04.02 (administratieve uitgaven)	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Begrotingsonderdeel B13.05.01.01 (beleidsuitgaven)	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Totaal	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. PROJECTFINANCIERING

3.1. Nieuwe ISPA-projecten

In 2005 heeft de Commissie 24 nieuwe ISPA-maatregelen met betrekking tot 11 investeringen in de milieusector en 4 in de vervoerssector, 8 TB-projecten - 7 in de vervoerssector en 1 in de milieusector - en één horizontale TB-maatregel

goedgekeurd. De totale ISPA-bijdrage in dat jaar bedroeg 493 miljoen euro, wat overeenkomt met een gemiddeld subsidieniveau van 70% van de totale subsidiabele projectkosten van 705 miljoen euro. De vastleggingen bedroegen in totaal 521,9 miljoen euro. Deze zijn gebruikt voor nieuwe projecten (312 miljoen euro) en voor lopende projecten die in de voorgaande jaren waren goedgekeurd.

In de milieusector heeft ISPA hoofdzakelijk steun verleend aan afvalwaterverzamelings- en -behandelingsprojecten, maar ook aan twee projecten voor de verwerking van vaste afvalstoffen. In de vervoersector was het belangrijkste project een gecombineerd weg/spoorwegproject.

Tabel 2: In 2005 goedgekeurde nieuwe projecten – in euro's

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA	Subsidie-niveau %	Vastleggingen in 2005
Milieu	12	424.710.000	299.112.500	70,4	195.489.417
Vervoer	11	279.886.500	193.850.755	69,3	116.681.100
Horizontale TB	1	20.000	20.000	100,0	10.000
Totaal	24	704.616.500	492.983.255	69,9	312.180.517

3.2. In 2000-2005 gefinancierde projecten

Tussen 2000 en 2005 heeft de Commissie steun verleend aan 96 projecten op grond van door Bulgarije, Kroatië en Roemenië ingediende voorstellen: 65 in de milieusector, 28 in de vervoersector en drie horizontale TB-maatregelen (twee voor de gedecentraliseerde uitvoering (*EDIS*) en een voor de organisatie van toezichtcomités). Met deze projecten zijn totale projectkosten van 4,7 miljard euro gemoeid, waarvan 4,3 miljard euro voor ISPA-financiering in aanmerking komen. De ISPA-middelen droegen voor 67%, oftewel 2,9 miljard euro, bij in deze subsidiabele investeringskosten. Er is voor een stringent evenwicht tussen beide sectoren gezorgd.

Eind 2005 was meer dan 97% van de voor de drie begunstigde landen voor de periode 2000-2006 uitgetrokken middelen toegewezen en van deze toewijzingen was bijna 83% vastgelegd.

Tabel 3: In 2000-2005 goedgekeurde projecten – in euro's

Sector	Aantal project-besluiten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA	Gemiddeld subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	65	2.021.031.383	1.455.900.551	72,0	1.210.854.471
Vervoer	28	2.306.715.498	1.457.115.989	63,2	1.189.043.388
Horizontale TB	3	1.633.308	1.633.308	100,0	1.492.308
Totaal	96	4.329.380.189	2.914.649.848	67,3	2.401.390.167

3.3. Betalingen

De totale ISPA-betalingen in 2005 beliepen 229 miljoen euro, d.i. een stijging van maar liefst 73,5% in vergelijking met de in 2004 verrichte betalingen (132,2 miljoen euro). Aan het einde van de periode 2000-2005 was bijna 559 miljoen euro uitbetaald, overeenkomend met 23,3% van de in die periode uitgevoerde budgettaire vastleggingen.

Tabel 4: Betalingen – in euro's

Sector	2000-2004	2005	Totaal
Milieu	145.549.014	109.694.489	255.243.503
Vervoer	183.364.692	119.346.710	302.711.402
TB	924.524	58.800	983.324
Totaal	329.838.230	229.100.000	558.938.230

4. TECHNISCHE BIJSTAND

4.1. Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land

TB-maatregelen voor *projectvoorbereiding* moeten ervoor zorgen dat de begunstigde landen een voldoende aantal hoogwaardige projecten tijdig voor financiering indienen, inclusief voor toekomstige financiering uit het Cohesiefonds en het IPA. De TB-maatregelen voor *institutionele versterking* zijn gericht op de vergroting van de capaciteit van de overheidsdiensten van het begunstigde land om de uitvoering van grootschalige infrastructuurinvesteringen te beheren en te controleren..

In 2005 zijn 7 aanvragen met betrekking tot projectvoorbereiding en/of institutionele opbouw in de vervoersector en één aanvraag met betrekking tot projectvoorbereiding in de milieusector goedgekeurd.

Tabel 5: In 2005 goedgekeurde nieuwe TB-projecten – in euro's

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA	Subsidie-niveau (%)	Vastleggingen
Milieu	1	25.000.000	12.500 000	50,0	8.750.000
Vervoer	7	74.675.500	62.199.075	83,3	46.141.710
Horizontale TB	1	20.000	20.000	100,0	10.000
Totaal	9	99.695.500	74.719.075	100,0	54.901.710

In de periode 2000-2005 is in het kader van ISPA een bedrag van meer dan 119 miljoen euro toegekend aan meer dan 20 projecten met betrekking tot de institutionele opbouw of de voorbereiding van projecten.

Tabel 6: Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land 2000-2005 - in euro's

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	Bijdrage ISPA
Milieu	7	67.481.000	47.448.500
Vervoer	11	84.461.560	70.126.620
Horizontale TB	3	1.633.308	1.633.308
Totaal	21	153.575.868	119.208.428

4.2. Technische bijstand op initiatief van de Commissie

De Commissie voert deze TB-activiteiten uit via in de voorgaande jaren gestarte ad-hocacties of in het kader van *TB-actieprogramma's*:

- *De buiten de TB-actieprogramma's uitgevoerde technische-bijstandsactiviteiten* omvatten dienstencontracten voor het verlenen van technische en financiële expertise aan DG Regionaal beleid om het bij te staan bij de projectbeoordeling en de beleidsontwikkeling. De verlening van bijstand voor intra muros-decentralisatieactiviteiten met de EC-delegaties werd in 2004 beëindigd.

- *De in het kader van het "TB-actieprogramma 2001" gefinancierde technische-bijstandsactiviteiten* omvatten de organisatie van de ISPA-toezichtcomités, de strategische analyse van de Via Baltica, de bevordering van door ISPA gefinancierde openbare nutsvoorzieningen van hogere kwaliteit in de water- en afvalsector en advisering over publiek-private partnerschappen.

- *De in het kader van het "TB-actieprogramma 2004-2006" gefinancierde technische-bijstandsactiviteiten* zijn een vervolg op het TB-actieprogramma 2001, hoewel zij alleen op Bulgarije en Roemenië zijn gericht en omvatten nieuwe raamcontracten voor de beoordeling van vroeger buiten de actieprogramma's gefinancierde ISPA-projectvoorstellen. Naast deze contracten omvatten de

activiteiten de verlening van extra muros-steun voor de toezichhoudende taken van de EC-delegaties, de verbetering van de kwaliteit van milieu- en vervoerprojecten over de hele projectcyclus en de projectbeoordeling en kwaliteitsborging door de EIB.

- De in het kader van het “TB-actieprogramma 2005-2006 voor Kroatië” gefinancierde technische-bijstandsactiviteiten verstrekken middelen aan de EC-delegatie in Zagreb voor de uitvoering van toezichhoudende taken (intra en extra muros) in verband met de uitvoering van ISPA in het kader van het gedecentraliseerd beheer.

Tabel 7: Technische bijstand op initiatief van de Commissie 2000-2005 – (in euro’s)

Activiteit	Indicatieve toewijzingen	Vastleggingen	Betalingen
Activiteiten buiten de actieprogramma’s	4.210.000	4.210.000	2.885.726
Actieprogramma 2001(*)	12.000.000	11.860 864	7.594.070
Actieprogramma 2004-2006	10.067.680	6.419.950	3.650.397
Actieprogramma 2005-2006 voor Kroatië	1.200.000	400.000	-
Totaal	27.477.680	22.890.814	14.130.193

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

5. BEHEER EN UITVOERING

5.1. Projectmonitoring

Hoewel de eerste ISPA-projecten in 2000 door de Commissie waren goedgekeurd, startte de uitvoering van deze projecten in het beste geval in 2001, over het algemeen met de inschrijvingsprocedure voor de dienstencontracten voor het toezicht op de uitvoering. Als gevolg van regelmatige vertragingen bij het aanbesteden en het gunnen van de opdrachten werden de eerste contracten pas in 2002 gesloten. Sindsdien is gestage vooruitgang geboekt, getuige de toename van de betalingen aan de nationale autoriteiten door de Commissie.

In de twee toetredende landen Bulgarije en Roemenië bleef de gebrekkige administratie de belangrijkste uitdaging voor de uitvoering van ISPA in 2005. Ondanks het feit dat uit de door de Commissie in 2005 uitgevoerde auditmissies is gebleken dat enige vooruitgang op het gebied van de uitvoerende instanties van ISPA is geboekt, vereisten de op de sleutelgebieden personeelsbezetting, overheidsopdrachten en financieel beheer bereikte resultaten continue monitoring en het is nodig dat deze resultaten verder worden verbeterd. In sommige gevallen is de vertraging bij de uitvoering van de projecten opgelopen tot meer dan twee jaar ten

opzichte van de oorspronkelijke plannen. Bij verschillende gelegenheden heeft de Commissie er bij de nationale autoriteiten op aangedrongen dat de aanbestedende autoriteiten en, in de milieusector, de eindbegunstigden een proactieve aanpak volgen, zich in de verschillende fasen van de projectcyclus effectief bij het project betrokken voelen en de coördinatie tussen de belanghebbende partijen verbeteren.

In Kroatië, waarvoor de eerste twee projecten pas in december 2005 waren goedgekeurd, was de uitvoering nog niet begonnen.

5.2. Financieel beheer en financiële controle – incl. EDIS

Voor ISPA zijn de belangrijkste vereisten voor zowel financieel beheer als financiële controle, inclusief de behandeling van onregelmatigheden, vergelijkbaar met die voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen. Zij hebben betrekking op het opzetten van interne financiële controlesystemen en -procedures die kunnen zorgen voor transparante en niet-discriminerende procedures voor overheidsopdrachten, de juistheid van de gedeclareerde uitgaven, adequate vaardigheden voor de uitvoering van interne audits, een toereikend audittraject en een passende behandeling van onregelmatigheden.

In 2005 omvatten de auditwerkzaamheden in verband met *Bulgarije* en *Roemenië* 8 auditmissies die grotendeels waren gericht op het ter plekke controleren van de uitvoering van de actieplannen en termijnen die met de nationale autoriteiten in 2004 waren overeengekomen en van de geboekte vooruitgang op het gebied van de uitgebreide decentralisatie (*EDIS*) die, wanneer zij tot stand is gebracht, de afschaffing van de ex ante-controle van de aanbestedings- en gunningsprocedures door de Commissie mogelijk zal maken.

Voor *Roemenië* is het zekerheidsniveau van de opgezette systemen radicaal verbeterd in vergelijking met 2004. Begin 2006 is door de Commissie een EDIS-verzoek om accreditering van alle uitvoerende agentschappen van ISPA ontvangen. Na een laatste verificatie-audit is in juni 2006 voor ISPA een EDIS-decentralisatie aan alle agentschappen toegekend.

Aangezien in 2005 aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de vastgestelde tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen te verhelpen, is het EDIS-proces voor *Bulgarije* uiteindelijk weer op de sporen gezet. Eind april 2006 is bij de Commissie een EDIS-verzoek om accreditering van alle uitvoerende agentschappen van ISPA ingediend, dat thans door de diensten van de Commissie wordt geëvalueerd. Er blijven echter twee bijzondere punten van zorg bestaan: de kwestie van de overheidsopdrachten en het tekort aan geschoold en ervaren personeel. Ondanks het nauwe toezicht op de overheidsopdrachten door de EC-delegatie wordt de ervaring van ISPA op dit gebied gekenmerkt door frequente klachten, beweringen, enz.

In deze landen is ook een aantal projectaudits uitgevoerd, waarvan de voornaamste bevindingen de tijdens de systeemaudits vastgestelde tekortkomingen weerspiegelen, namelijk onvoldoende kwaliteit van de inschrijvings- en gunningsdossiers, onregelmatige procedures tijdens het aanbestedingsproces, de noodzaak om de verificatie van de uitgavendeclaraties te verbeteren, certificatie van niet-subsidiabele uitgaven, gebrek aan (passende) bewijsstukken en onvolledige naleving van de

publiciteits- en informatievoorschriften. Zoals hierboven aangegeven, is een terugkomend probleem het gebrek aan geschoold en ervaren personeel en het grote verloop daarvan. Aangezien deze situatie waarschijnlijk ook een grote belemmering zal vormen voor het doeltreffend gebruik van de toekomstige Cohesie- en Structuurfondsen, zal de vooruitgang op dit gebied op de voet worden gevolgd.

De Kroatische autoriteiten hebben van hun kant inspanningen geleverd voor de voorbereiding van de invoering van het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (*DIS*) voor Phare en ISPA. Dit heeft de Commissie in staat gesteld in februari 2006 een gedecentraliseerd beheer van de ISPA-steun toe te kennen (waarbij de EC-delegatie nog ex ante-controles uitvoert).

5.3. Risicobeoordeling

In het systeem van de ex ante-goedkeuring wordt bij de auditstrategie voor de begunstigde landen vooral aandacht besteed aan preventie, in die zin dat erop wordt toegezien dat elk land toereikende controleprocedures voor de projectuitvoering en de betalingen instelt. De opeenvolgende auditrondes, inclusief in alle fasen van EDIS, zijn erop gericht de tekortkomingen in de opzet van toezicht- en controlesystemen aan het licht te brengen en na te gaan of gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen en of de tekortkomingen worden weggewerkt.

5.4. Bevindingen van de Europese Rekenkamer

In het *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004* was de algemene mening van de Rekenkamer over de pretoetredingsinstrumenten dat de toezicht- en controlesystemen in wezen deugdelijk waren en in de praktijk goed functioneerden, hoewel op het niveau van de uitvoeringsorganisaties risico's bleven bestaan. Deze mening is bevestigd in het kader van een beperkt onderzoek naar de ISPA-activiteiten in 2005, als gevolg waarvan de Rekenkamer heeft aanbevolen dat de Commissie nauw toezicht houdt op de systemen in kwestie.

5.5. Medefinancieringspartners - EIB, EBRD en KfW

Gezien hun expertise op het gebied van projectvoorbereiding en -uitvoering heeft de Commissie regelmatig met deze leeninstellingen vergaderd en, zo mogelijk, gezamenlijke projectidentificatie- en -beoordelingsmissies georganiseerd voor projecten waarvoor kredietfinanciering was aangevraagd. In 2005 zijn door de EIB voor twee projecten, door de EBRD voor zes projecten en door de KfW voor nog eens twee projecten leningen verstrekt.

6. BIJDRAGE AAN HET COMMUNAUTAIRE BELEID

6.1. Overheidsopdrachten

De naleving van de wettelijke bepalingen voor deugdelijke, eerlijke en transparante openbare aanbestedingen, zoals vastgelegd in het PRAG-vademecum, is voor de toetredende begunstigde landen een grote uitdaging gebleken. Dit is het gevolg van het feit dat het personeel in deze landen niet altijd de vereiste kwalificaties bezit om complexe infrastructuurprojecten te beheren, met name wat de inschrijvings- en gunningsprocedures betreft. Wegens de op dit gebied ondervonden moeilijkheden

heeft de Commissie zich veel moeite getroost om technische bijstandsactiviteiten te ontwikkelen, die waren gericht op de versterking van de vaardigheden, systemen en procedures van de begunstigden op het gebied van aanbestedingen. Zij is onder meer diverse seminars en opleidingssessies blijven organiseren en zij heeft ook handleidingen en praktische gidsen verspreid.

6.2. Milieubeleid

Door directe bijstand te verlenen voor prioritaire milieuprojecten versnelt ISPA de uitvoering van het milieubeleid en de naleving van de EU-normen in de begunstigde landen. Met name is de bestuurlijke capaciteit verbeterd op het gebied van de planning van milieu-investeringen en het stellen van prioriteiten, en is er gestage vooruitgang geboekt bij de correcte uitvoering van de MER-richtlijn, onder andere wat betreft de aspecten in verband met de raadpleging van de bevolking. Toch moeten deze landen verder de problemen aanpakken die worden veroorzaakt door de moeilijkheden van de milieu-instanties om een adequate financiering en personeelsbezetting te verkrijgen, alsmede door het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen en het gebrek aan strategische planning.

6.3. Vervoersbeleid

De vervoersnetwerken in de begunstigde landen, in het geval van Bulgarije en Roemenië, waarover een akkoord is bereikt in het kader van TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment* - beoordeling van de behoeften inzake de vervoersinfrastructuur), zijn opgezet binnen het kader van de pan-Europese corridors. Deze netwerken dienen als basis voor de planning van de nationale vervoersstrategieën voor ISPA-doeleinden, dat wil zeggen die welke betrekking hebben op de bouw of het herstel van een weggedeelte of knooppunt van of een toegangsweg tot de netwerken. Zes van de hierboven vermelde corridors lopen over het grondgebied van Bulgarije, Kroatië en Roemenië. In het kader van de nieuwe communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) hebben drie prioritaire projecten van het netwerk (*de autosnelwegverbinding Igoumenitsa/Patra-Athene-Sofia-Boedapest; de rivierverbinding Rijn/Maas-Main-Donau en de spoorlijn Athene-Sofia-Boedapest-Wenen-Praag-Nürnberg/Dresden*) betrekking op assen die door Bulgarije en Roemenië lopen en één die door Kroatië loopt (*spoorwegverbinding Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Boedapest-Oekraïense grens*).

7. COÖRDINATIE TUSSEN DE PRETOETREDINGSINSTRUMENTEN

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

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