



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.12.2005
COM(2005) 612 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
JAARLIJKS VERSLAG VAN HET PRETOETREDINGSINSTRUMENT VOOR
STRUCTUURBELEID (ISPA)
2004

{SEC(2005) 1552}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	ISPA-begroting	3
3.	Projectfinanciering	4
3.1.	Nieuwe ISPA-projecten	4
3.2.	Projecten gefinancierd in de loop van 2000-2004.....	5
3.3.	Betalingen	5
4.	Technische bijstand.....	6
4.1.	Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land	6
4.2.	Technische bijstand op initiatief van de Commissie.....	6
5.	Beheer en uitvoering	8
5.1.	Toezicht op de uitvoering van de projecten	8
5.2.	Financieel beheer en controle.....	8
5.3.	EDIS.....	8
6.	Risicobeoordeling	9
6.1.	Bevindingen van de Europese Rekenkamer.....	9
6.2.	Medefinancieringspartners - EIB en EBWO.....	9
7.	Bijdrage aan het communautaire beleid.....	10
7.1.	Openbare aanbestedingen.....	10
7.2.	Milieubeleid	10
7.3.	Vervoersbeleid: van TINA naar nieuwe TEN-T-richtsnoeren.....	10
8.	Coördinatie tussen pretoetredingsinstrumenten	10

Voorwoord

Dit jaarverslag over de activiteiten uit hoofde van het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA) bestrijkt het kalenderjaar 2004.

Het verschaft informatie over het vijfde jaar van de tenuitvoerlegging van ISPA.

De opzet van het verslag vormt een weerspiegeling van de eisen van artikel 12 van de ISPA-verordening¹. In het verslag wordt rekening gehouden met de commentaren van het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Het verslag vormt hopelijk tevens een nuttig naslagdocument voor eenieder die geïnteresseerd is in het stimuleren, voorafgaand aan de toetreding tot de EU, van de economische en sociale cohesie in de kandidaat-lidstaten.

1. INLEIDING

Door de toetreding is het aantal landen dat voor bijstand uit het ISPA in aanmerking komt, gedaald van 10 tot 2, en blijven alleen nog Bulgarije en Roemenië over om in 2004 nieuwe financiële bijstand uit het ISPA te ontvangen. Daarom wordt in dit verslag alleen ingegaan op de activiteiten van ISPA in die twee landen. De uitvoering van voormalige ISPA-projecten in de nieuwe lidstaten wordt behandeld in het Jaarlijks verslag van het Cohesiefonds betreffende 2004.

2. ISPA-BEGROTING

Aan ISPA was voor 2004 uit de begroting van de Commissie een bedrag van € 453,3 miljoen euro toegewezen. De kredieten dienden voor de financiering van alle uitgaven voor de cofinanciering 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 het begunstigde land of van de Commissie.

¹ Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

Tabel 1: ISPA-begroting voor 2004 – in euro's

Begrotingslijn	Vastleggings-kredieten	Uitgevoerde vastleggingen	Uitgevoerde betalingen
Begrotingslijn B 13.01.04.02 (administratieve uitgaven)	2.100.000	1.890.000	1.696.088
Begrotingslijn B 13.05.01.01 (beleidsuitgaven)	451.200.000	449.469.968	132.162.924
Totaal	453.300.000	451.359.968	133.859.012

3. PROJECTFINANCIERING

3.1. Nieuwe ISPA-projecten

In 2004 heeft de Commissie 11 nieuwe ISPA-maatregelen goedgekeurd, waaronder 9 voor investeringen in de milieusector en 2 voor investeringen in de vervoerssector, met inbegrip van één maatregel voor technische bijstand (TB). De totale ISPA-bijdrage in dat jaar bedroeg € 452 miljoen, wat overeenkomt met een gemiddeld subsidieniveau van 58,3% van de totale subsidiabele projectkosten van € 775 miljoen. De vastleggingen bedroegen in totaal € 449 miljoen. Deze zijn gebruikt voor nieuwe projecten (€ 303 miljoen) en voor lopende projecten die in de voorgaande jaren waren goedgekeurd.

Circa 56,5% van de ISPA-bijdrage is verleend voor milieubeschermingsprojecten, waarbij het vooral ging om projecten voor de opvang en zuivering van afvalwater, maar ook om een ontzwavelingsinstallatie. In de sector vervoer is de subsidie voor een gecombineerde auto/spoorbrug over de Donau het vermelden waard.

Tabel 2: Nieuwe in 2004 goedgekeurde projecten – in euro's

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	ISPA-bijdrage	Subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	9	397.780.000	268.246.300	67,	178.311.258
Vervoer	2	377.452.452	183.734.500	48,7	124.960.302
Totaal	11	775.232.452	451.980.800	58,3	303.271.560

3.2. Projecten gefinancierd in de loop van 2000-2004

In de periode 2000-2004 heeft de Commissie met ISPA-subsidies 72 projecten ondersteund waarvoor Bulgarije en Roemenië voorstellen hadden ingediend: 53 projecten in de milieusector, 17 projecten in de vervoerssector, en in elk van de twee landen één maatregel voor technische bijstand gericht op gedecentraliseerde uitvoering (EDIS). Met deze projecten waren subsidiabele investeringskosten gemoeid voor een totaalbedrag van € 3,74 miljard, waarvan € 2,51 miljard of 67 % uit het ISPA is gefinancierd. Sinds het begin van ISPA is ongeveer 84% van de ISPA-middelen die voor de periode 2000-2006 voor de twee begunstigde landen zijn gereserveerd, toegewezen, en van deze toewijzingen is 75 % vastgelegd.

Tabel 3: In 2000-2004 goedgekeurde projecten – in euro's

Sector	Aantal goedgekeurde projecten	Subsidiabele kosten	ISPA-bijdrage	Gemiddeld subsidie-niveau %	Vastleggingen
Milieu	53	1.631.154.563	1.182.478.353	72,5	921.558.749
Vervoer	17	2.112.247.242	1.326.144.338	62,8	956.777.621
EDIS	2	1.482.308	1.482.308	100,0	1.303.797
Totaal	72	3.744.884.113	2.510.104.999	67,0	1.879.640.167

De vastleggingen waren evenwichtig verdeeld over de milieu- en de vervoerssector. De milieusector nam 49,1 % voor zijn rekening, de vervoerssector 50,9 %.

3.3. Betalingen

De totale ISPA-betalingen (met inbegrip van die voor de gedecentraliseerde uitvoering) beliepen € 132,2 miljoen, d.i. een stijging van maar liefst 280 % in vergelijking met de in 2003 verrichte betalingen (€ 45,9 miljoen).

Aan het einde van de periode 2000-2004 was € 329,8 miljoen uitbetaald, circa 17,5% van de in die periode uitgevoerde budgettaire vastleggingen.

Tabel 4: Betalingen – in euro's

Sector	2000-2003	2004	Totaal
Milieu	77.964.300	67.584.714	145.549.014
Vervoer	119.173.044	64.191.648	183.364.692
EDIS	537.962	386.562	924.524
Totaal	197.675.306	132.162.924	329.838.230

4. TECHNISCHE BIJSTAND

4.1. Technische bijstand op initiatief van het begunstigde land

De TB-maatregelen voor *projectvoorbereiding* moeten ervoor zorgen dat de begunstigde landen op tijd een voldoende groot aantal kwaliteitsprojecten bij de Commissie indienen met het oog op cofinanciering uit het ISPA. Tegelijk zijn de TB-maatregelen voor *institutionele versterking* erop gericht de capaciteit te verhogen van de bestuursdiensten van het begunstigde land die belast zijn met het beheer van en het toezicht op de uitvoering van grootschalige infrastructuurinvesteringen.

In 2004 is één aanvraag goedgekeurd waarbij projectvoorbereiding en institutionele versterking in de milieusector werden gecombineerd.

Tabel 5: Technische bijstand op initiatief van de begunstigde landen in de periode 2000-2004 (in euro's)

Sector	Aantal projecten	Subsidiabele kosten	ISPA-bijdrage
Milieu	6	42.481.000	34.948.500
Vervoer	4	9.786.060	7.927.545
EDIS	2	1.482.308	1.482.308
Totaal	12	53.749.368	44.358.353

4.2. Technische bijstand op initiatief van de Commissie

De maatregelen voor technische bijstand op initiatief van of namens de Commissie zijn vooral gericht op de versterking van de capaciteit van de begunstigde landen om ISPA-projecten op te zetten, te beoordelen en uit te voeren volgens de normen die van toepassing zijn op het beheer van communautaire middelen.

A. Maatregelen voor technische bijstand gefinancierd in het kader van het “Actieprogramma 2001 voor technische bijstand”

Oorspronkelijk was dit programma bedoeld voor TB-activiteiten voor de 10 landen die in de periode 2001-2003 voor ISPA-bijstand in aanmerking kwamen. Vandaar dat alleen de activiteiten van dat programma die nog doorliepen in 2004, in dat jaar contractueel werden voorgezet, d.w.z. tot eind april 2004 voor de 8 toetredende landen en tot eind 2004 voor Bulgarije en Roemenië. In het algemeen werden de activiteiten gefinancierd uit de vastleggingen voor de periode 2001-2003, die € 11 860 864 bedroegen en eind 2003 niet volledig waren opgebruikt. Deze activiteiten bestonden in het ondersteunen van de toezichtcomités en het verlenen van adviesdiensten met betrekking tot publiek-private partnerschappen.

B. Maatregelen voor technische bijstand gefinancierd in het kader van het “Actieprogramma 2004-2006 voor technische bijstand”

Dit programma is de opvolger van het bovengenoemde *Actieprogramma 2001*, maar richt zich uitsluitend op Bulgarije en Roemenië. De sectoren waarin de activiteiten plaatsvinden, zijn dezelfde als die bij het programma 2001. In 2004 werd in het kader van het programma met name steun verleend om de kwaliteit van de projecten tijdens de hele projectcyclus te verbeteren, alsmede bijstand voor de beoordeling en de kwaliteitscontrole van de projectaanvragen.

C. Maatregelen voor technische bijstand buiten het “Actieprogramma 2001 voor technische bijstand” en buiten het “Actieprogramma 2004-2006 voor technische bijstand”

In 2004 betroffen de activiteiten onder meer de betaling van salarissen en algemene onkosten voor ISPA-personeel (plaatselijke functionarissen) dat in dienst was bij de delegaties – waaronder, tot en met 30 april 2004, de delegaties van de 8 toetredende landen –, en bijstand voor de beoordeling en de kwaliteitscontrole van projectaanvragen.

Tabel 6: Technische bijstand op initiatief van de Commissie in de periode 2000-2004 (in euro's)

Activiteit	Indicatieve verdeling	Vastleggingen	Betalingen
Actieprogramma 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Actieprogramma 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Activiteiten buiten de actieprogramma's	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Totaal	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) met inbegrip van ISPA-10

5. BEHEER EN UITVOERING

5.1. Toezicht op de uitvoering van de projecten

De begunstigde landen hebben in 2004 verdere vooruitgang geboekt op het vlak van de praktische vaardigheden die nodig zijn om de ISPA-projecten efficiënt uit te voeren. Toch blijft de indruk dat er nog ruimte is voor meer eigen inbreng van deze landen in de verschillende fasen van de projectcyclus en voor een betere coördinatie tussen de verschillende partijen die bij de projecten betrokken zijn. Andere pijnpunten in verband daarmee zijn het aanhoudende grote personeelsverloop en het feit dat er, vooral in de milieusector, te weinig passende financiële en menselijke hulpbronnen worden ingezet voor de planning, de voorbereiding en het beheer van de ISPA-maatregelen.

5.2. Financieel beheer en controle

In 2004 heeft de Commissie in de begunstigde landen een vierde cyclus van systeemaudits verricht om de geschiktheid te beoordelen van de systemen en de procedures die voor het beheer en de controle van de ISPA-middelen zijn ingesteld, en om na te gaan of die systemen en procedures voldoen aan de vereisten, die sterk gelijken op die welke gelden voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen. Uit de conclusies van deze auditcyclus blijkt dat er vooruitgang is geboekt, maar dat op belangrijke gebieden zoals interne controle, interne audit en naleving van de regels voor openbare aanbestedingen, verdere verbeteringen noodzakelijk zijn.

De systeemaudits in Roemenië brachten materiële tekortkomingen aan het licht die van dergelijke omvang en aard waren dat de Commissie heeft besloten de betalingen in december 2003 en februari 2004 te onderbreken voor CFR (uitvoerende instantie voor de spoorwegen), en in december 2004 voor alle uitvoerende instanties. In het jaarlijks activiteitenverslag van DG Regionaal Beleid over 2004 is bezwaar geuit tegen het beheers- en controlesysteem van ISPA in Roemenië. Bijgevolg werden de Roemeense autoriteiten verzocht tegen een vastgestelde datum correctiemaatregelen te nemen.

Parallel uitgevoerde projectaudits in de begunstigde landen hebben bevestigd dat de plaatsing van overheidsopdrachten een zeer riskante stap in de hele projectcyclus is. Dit blijkt uit het hoge percentage belangrijke aanbestedingsstukken dat is afgewezen, en uit het tijdrovende proces voor het gunnen van contracten.

5.3. EDIS

Het proces waarbij toereikende systemen voor financieel beheer en controle voor ISPA worden opgezet, heeft in 2001 een extra dimensie gekregen doordat de begunstigde landen aan het overschakelen zijn naar een *uitgebreid systeem voor gedecentraliseerde uitvoering* (EDIS) voor ISPA. De EDIS-accreditatie, waardoor de Commissie kan afzien van de eis dat de aanbesteding en de gunning van projecten vooraf moeten worden goedgekeurd, vindt plaats via een procedure in 4 fasen, waarvan de eerste fase het *onderzoek naar leemten* is.

In mei 2005 baarde het gebrek aan vorderingen in de begunstigde landen zorgen. Wat Roemenië betreft, waren de externe auditoren voor fase 3

(conformiteitsbeoordeling) van mening dat geen enkele instantie die bij de uitvoering van ISPA betrokken was, aan de EDIS-vereisten voldeed. In Bulgarije verhinderden grote problemen bij de inschrijvingsprocedures de start van fase 2 (*opvullen van leemten*), die nu pas midden 2005 zal plaatsvinden.

In deze omstandigheden is het vrij onwaarschijnlijk dat Bulgarije en Roemenië veel vroeger dan midden 2006 een aanvraag voor EDIS-accreditatie voor ISPA zullen indienen, waardoor de Commissie maar zeer weinig tijd meer zal hebben om vóór de toetreding een besluit over fase 4 (*accreditatie*) te nemen.

6. RISICOBEOORDELING

In het systeem van de voorafgaande 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 in alle fasen van EDIS zijn erop gericht de tekortkomingen in de systeemopzet aan het licht te brengen en na te gaan of gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen en of de tekortkomingen worden weggewerkt. Uit de resultaten van de audits blijkt evenwel dat zich bij de uitvoering van de ISPA-projecten tal van risico's voordoen die tijdens het hele auditproces moeten worden beperkt en verholpen.

6.1. Bevindingen van de Europese Rekenkamer

In haar jaarlijks verslag over het begrotingsjaar 2003 heeft de Rekenkamer als haar mening te kennen gegeven dat de Commissie in het verleden onvoldoende maatregelen heeft genomen om in de begunstigde landen systemen op te zetten die aan de ISPA-vereisten beantwoorden en die de afschaffing van de voorafgaande controle door de Commissie zouden hebben versneld. Daarom heeft de Commissie aanvullende systeem- en projectaudits uitgevoerd en heeft zij met deze landen een akkoord bereikt over een actieplan met aanbevelingen van de Commissie inzake de geconstateerde tekortkomingen van de systemen, waaraan gevolg moet worden gegeven volgens een specifiek tijdschema.

In 2004 heeft de Rekenkamer ook een beoordeling gemaakt van de efficiëntie van de ISPA-bijstand in een aantal begunstigde landen die intussen tot de EU zijn toegetreden. Bij uitbreiding zijn de resultaten van deze audits ook relevant voor de landen die momenteel ISPA-bijstand ontvangen. De Commissie is van mening dat de meeste fouten waarop de Rekenkamer heeft gewezen, geen financiële gevolgen hadden en van formele aard waren.

6.2. Medefinancieringspartners - EIB en EBWO

Ook in 2004 werd bij voorkeur samengewerkt met de EIB en de EBWO voor het verlenen van leningen voor ISPA-projecten. De specialistische kennis van deze banken op het gebied van de structurering van combinaties van subsidies en leningen, met inbegrip van de regelingen inzake publiek-private samenwerking, was ook nu weer nuttig voor de verbetering van de kwaliteit van de uit ISPA gefinancierde projecten.

7. BIJDRAGE AAN HET COMMUNAUTAIRE BELEID

7.1. Openbare aanbestedingen

De naleving van de wettelijke bepalingen voor deugdelijke, eerlijke en transparante openbare aanbestedingen, zoals omschreven in het PRAG-vademecum, is voor de begunstigde landen één van de grootste uitdagingen gebleken. Opleidingen over specifieke aanbestedingskwesities en praktische hulpmiddelen (vademecums) moeten ervoor zorgen dat aanbesteding en gunning plaatsvinden overeenkomstig de volgens EU-normen geharmoniseerde nationale wetgeving.

7.2. 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 bij voorrang 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.

7.3. Vervoersbeleid: van TINA naar nieuwe TEN-T-richtsnoeren

De vervoersnetwerken in de begunstigde landen, 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, die betrekking hebben op de bouw of het herstel van een onderdeel of knooppunt van of een toegangsweg tot de netwerken. Vier van de genoemde corridors lopen over het grondgebied van Bulgarije en Roemenië. In het kader van de nieuwe Communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) hebben drie prioritaire projecten (PP7: *de autosnelwegverbinding Igoumenitsa/Patra-Athene-Sofia-Boedapest*, PP18: *de rivierverbinding Rijn/Maas-Main-Donau* en PP22: *de spoorlijn Athene-Sofia-Boedapest-Wenen-Praag-Nürnberg/Dresden*) betrekking op assen die door Bulgarije en Roemenië lopen.

8. COÖRDINATIE TUSSEN PRETOETREDINGSINSTRUMENTEN

Het Comité van beheer van Phare zorgt voor nauwe coördinatie tussen de drie pretoetredingsinstrumenten, Phare, Sapard en ISPA. Verdere coördinatie gebeurt door het gezamenlijk toezichtcomité van Phare, het brede coördinatiecomité van de diensten van de Commissie en de periodieke bijeenkomsten met de EG-delegaties in de begunstigde landen.