

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.12.2009
COM(2009)699 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**JAARVERSLAG 2008 OVER DE UITVOERING VAN HET INSTRUMENT VOOR
PRETOETREDINGSSTEUN (IPA)**

SEC(2009)1719

Inleiding

De pretoetredingsfinanciering van de EU wordt sinds 1 januari 2007 verstrekt via één instrument, namelijk het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), dat bedoeld is voor gerichte steun aan kandidaat-lidstaten¹ en potentiële kandidaat-lidstaten². Het IPA (ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006) is in de plaats gekomen van de eerdere pretoetredingsinstrumenten Phare³, Ispa⁴, Sapard⁵ en het pretoetredingsinstrument voor Turkije⁶, alsmede het financieringsinstrument Cards voor de Westelijke Balkan⁷.

Het doel van het IPA is gerichte steunverlening aan landen die kandidaat of potentiële kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de EU. Om de doelstellingen van elk land zo efficiënt mogelijk te verwezenlijken, omvat het IPA vijf afdelingen:

I. Omschakeling en institutionele opbouw: financiering van de institutionele opbouw en de daarmee samenhangende investeringen.

II. Grensoverschrijdende samenwerking: steun voor grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling en tussen deze landen en EU-lidstaten en financiering voor deelname aan internationale samenwerkingsprogramma's (structuurfondsen) en zeebekkenprogramma's (Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument – ENPI).

III. Regionale ontwikkeling: financiering van investeringen en daarmee samenhangende technische bijstand op gebieden als vervoer, milieu en economische cohesie.

IV. Ontwikkeling van het menselijk potentieel: versterking van het menselijk kapitaal en bestrijding van uitsluiting.

V. Plattelandsontwikkeling: financiering van maatregelen van het type plattelandsontwikkeling en bijdrage tot duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden, evenals steun voor de herstructurering van de landbouw en aanpassing aan de communautaire normen op het gebied van milieubescherming, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn en veiligheid op het werk.

De afdelingen I en II staan open voor alle begunstigden. De afdelingen III, IV en V zijn alleen voor kandidaat-lidstaten bestemd en zijn opgezet naar het model van de structuurfondsen, het

¹ Kroatië, Turkije en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

² Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië en Kosovo (overeenkomstig resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad).

³ Verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad van 19 december 1989.

⁴ "Instrument for Structural Policies for Pre-Accession" (Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid): Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

⁵ "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development" (Speciaal toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling): Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

⁶ Verordening (EG) nr. 2500/2001 van de Raad van 17 december 2001.

⁷ "Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation" (Bijstand van de Gemeenschap voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie): Verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000.

Cohesiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, zodat de kandidaten zich kunnen voorbereiden op het beheer van die fondsen na de toetreding. Het land moet daartoe beschikken over de bestuurlijke capaciteit en de structuren die nodig zijn om het beheer van de steun op zich te kunnen nemen. Voor potentiële kandidaat-lidstaten worden de maatregelen voor regionale ontwikkeling, ontwikkeling van het menselijk potentieel en plattelandsontwikkeling uitgevoerd via afdeling I.

Dit verslag gaat over de uitvoering van het IPA in 2008 tot en met 31 december 2008. Omdat de uitvoering van de IPA-programma's van 2007 en 2008 nog maar net is begonnen, is de informatie over het toezicht op de uitvoering en de evaluatie van de resultaten tamelijk beperkt.

1. TERUGBLIK OP HET JAAR

1.1. Belangrijkste ontwikkelingen in het uitbreidingsproces

De resultaten die in 2008 zijn geboekt wat betreft de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten zijn gepresenteerd in het uitbreidingspakket van november 2008. In de mededeling over de uitbreidingsstrategie en de belangrijkste taken voor 2008–2009 wordt de bestaande aanpak van de Europese Unie verder ontwikkeld op basis van de hernieuwde consensus over uitbreiding, die tot stand is gekomen tijdens de Europese Raad van december 2006.

In het strategiedocument wordt de aanpak van de Commissie beschreven met betrekking tot de toekomstige taken in verband met de uitbreiding en worden de maatregelen beschreven waarmee landen kunnen worden geholpen op weg naar het lidmaatschap. Bij het strategiedocument zijn voortgangsverslagen over de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten gevoegd, waarin de vorderingen van elk land worden beoordeeld met betrekking tot de criteria van Kopenhagen. In het strategiedocument van 2008 werd voor Kroatië een indicatief en voorwaardelijk draaiboek gepresenteerd voor de laatste fase van de technische onderhandelingen eind 2009. Het uitbreidingspakket is sindsdien over het algemeen geprezen door de Raad⁸ en in de uitbreidingslanden met voldoening ontvangen.

Turkije is strategisch gezien steeds belangrijker voor de EU op cruciale terreinen, zoals de continuïteit van de energievoorziening, conflictpreventie en -oplossing en de regionale veiligheid in de zuidelijke Kaukasus en het Midden-Oosten. Door de betrokkenheid van het land bij de EU, door middel van de onderhandelingen en de daarmee samenhangende hervormingen, is het land een grotere stabiliserende kracht geworden in een regio die voor veel uitdagingen staat. De toetredingsonderhandelingen met Turkije weerspiegelen het hervormingstempo. In de evaluatie van de Commissie over 2008 werd Turkije voor het eerst gekwalificeerd als een goed functionerende markteconomie in de zin van de economische criteria van Kopenhagen.

Wat betreft de kwestie-Cyprus zijn de leiders van de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische gemeenschap serieuze onderhandelingen gestart over een brede regeling onder auspiciën van de Verenigde Naties. De Commissie blijft deze inspanningen ondersteunen en staat klaar om technische bijstand te verlenen op terreinen waarop de EU bevoegd is.

Het stabilisatie- en associatieproces voor de Westelijke Balkan is verder uitgevoerd. Alle landen hebben een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) ondertekend. In de meeste landen is de interim-overeenkomst in werking getreden en is het ratificatieproces voor de SAO gaande. Voor de ratificatie van de SAO met Servië en de inwerkingtreding van de interim-overeenkomst moet Servië volledig meewerken met het Joegoslaviëtribunaal. De activiteiten van het directoraat-generaal Uitbreiding in de landen van de Westelijke Balkan hebben ertoe bijgedragen dat de stabiliteit in de regio verder gewaarborgd is, waaronder in Kosovo⁹, dat op 17 februari 2008 eenzijdig de onafhankelijkheid uitriep. Kosovo heeft sindsdien een plan voor Europese integratie voor 2008–2010 goedgekeurd, waarmee het land zijn positie in het stabilisatie- en associatieproces moet kunnen innemen. De

⁸ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st16/st16981.nl08.pdf>

⁹ Overeenkomstig Resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad.

grensoverschrijdende samenwerking in de regio is zich blijven ontwikkelen en alle betrokken landen hebben draaiboeken gekregen met de voorwaarden voor visumvrij reizen naar de EU.

Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om de regionale samenwerkingsinitiatieven te ondersteunen overeenkomstig de agenda van Thessaloniki. In de mededeling van de Commissie van maart 2008 over de Westelijke Balkan zijn daartoe verschillende nieuwe initiatieven geschetst. De nieuwe Regionale Samenwerkingsraad (RCC) is in 2008 operationeel geworden.

Montenegro heeft in december 2008 het EU-lidmaatschap aangevraagd. De Commissie is goed voorbereid om de resterende uitdagingen aan te pakken zodra de Raad de Commissie vraagt om een advies uit te brengen.

2. PROGRAMMERING EN UITVOERING VAN HET IPA: ALGEMEEN OVERZICHT

2.1. Strategische planning en programmering

2.1.1. Indicatief financieel meerjarencader (MIFF)

Het MIFF maakt deel uit van het uitbreidingspakket. Het geeft informatie over de door de Commissie voorgestelde indicatieve verdeling van het IPA-budget over de landen en afdelingen voor de komende drie jaar. Het MIFF vormt de schakel tussen het politieke kader van het uitbreidingspakket en het begrotingsproces. Het MIFF wordt jaarlijks opgesteld en aan de Raad en het Europees Parlement voorgelegd, overeenkomstig artikel 5 van de IPA-verordening (Verordening (EG) nr. 1085/2006).

De volgende tabel vermeldt de IPA-toewijzingen voor 2008 in miljoenen euro, per land en per afdeling en voor de regionale programma's en meerlandenprogramma's. De cijfers zijn geactualiseerd volgens het MIFF voor 2010–2012 (zie COM(2008) 705 van 5 november 2008). In de cijfers is dus rekening gehouden met de overdrachten tussen de afdelingen I en II¹⁰ in 2009 en de aanvullende middelen voor Kosovo.

Tabel 1: toewijzingen voor 2008 in miljoenen euro, per land en per afdeling, afgerond op 100 000 euro

¹⁰ Sommige programma's voor grensoverschrijdende samenwerking waren nog niet van start gegaan omdat niet was voldaan aan de voorwaarden. Daarom zijn de volgende bedragen overgeheveld van de landenportefeuilles van afdeling II naar afdeling I voor dezelfde landen: 1 miljoen euro voor Albanië; 1,2 miljoen euro voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië; 2,7 miljoen euro voor Kosovo en 5,9 miljoen euro voor Turkije.

IPA-afdeling	Albanië	Bosnië en Herzegovina	Kroatië	Voorm. Joegosl. Rep. Macedonië	Montenegro	Servië	Kosovo*	Turkije	Meerlanden-programma
Afdeling I	62,1	69,9	45,4	41,1	28,1	179,4	184,7	256,1	135,7
Afdeling II	8,6	4,9	14,7	4,1	4,5	11,5	0,0	2,9	
Afdeling III			47,6	12,3				173,8	
Afdeling IV			12,7	6,0				52,9	
Afdeling V			25,6	6,7				53,0	
TOTAAL	70,7	74,8	146	70,2	32,6	190,9	184,7	538,7	135,7

2.1.2. *Indicatieve meerjarenplannen (MIPD's)*

Op basis van de toewijzingen in het MIFF en de prioriteiten die in het politieke kader zijn vastgesteld, wordt voor elk land en voor de programma's met meerdere begunstigen een indicatief meerjarenplan (Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD) vastgesteld. In het MIPD stelt de Commissie de belangrijkste interventie terreinen en hoofdprioriteiten voor die het begunstigde land in de programmeringsdocumenten geacht wordt uit te werken.

In 2007 zijn voor 2008–2010 de landen-MIPD's en het MIPD voor programma's met meerdere begunstigen opgesteld onder verantwoordelijkheid van de betrokken operationele eenheden van het directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG). Het ontwerp-MIPD werd besproken met de nationale autoriteiten, die ook nauw werden betrokken bij het opstellen, zodat hun eigen verantwoordelijkheid voor dit proces gewaarborgd was. Bij de MIPD's voor de kandidaat-lidstaten hebben DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en DG Landbouw en plattelandsontwikkeling bijgedragen aan de gedeelten met betrekking tot respectievelijk de afdelingen III, IV en V. Ook zijn de lidstaten, de internationale financiële instellingen en andere belanghebbenden (het maatschappelijk middenveld) geraadpleegd.

Alle MIPD's voor 2008–2010 werden in de eerste helft van 2008 ter goedkeuring voorgelegd aan het IPA-comité¹¹. De MIPD's voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro, Kosovo, Turkije en het MIPD voor programma's met meerdere begunstigen zijn in mei 2008 ingediend, de MIPD's voor Albanië, Servië en Kroatië in juni en het MIPD voor Bosnië en Herzegovina in juli. In het tweede halfjaar van 2008 zijn alle programma's goedgekeurd bij besluit van de Commissie.

¹¹ Het IPA-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Het comité helpt de Commissie met name om de coördinatie en de samenhang van de steun te waarborgen.

2.1.3. IPA-programma's in 2008

De jaarlijkse programma's en meerjarenprogramma's worden opgezet in overeenstemming met de desbetreffende MIPD's. Afdeling I wordt ten uitvoer gelegd door middel van jaarlijkse programma's; de andere afdelingen werken met meerjarenprogramma's. De programma's worden door de Commissie goedgekeurd op basis van een voorstel van de begunstigde landen en na overleg met de belanghebbenden en de donoren, en mits voor de afdelingen I en II een gunstig advies is uitgebracht door het IPA-comité. Voor afdeling III worden de programma's beoordeeld door het Coördinatiecomité voor de Fondsen (COCOF), voor afdeling IV door het Comité van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en voor afdeling V door het Comité voor plattelandontwikkeling.

2.1.3.1. Afdeling I

De steun in het kader van afdeling I wordt geprogrammeerd door de Commissie in de vorm van jaarlijkse nationale programma's en programma's met meerdere begunstigten. Deze worden naargelang van het geval beheerd door de Commissie, het begunstigde land of samen met andere donoren. Nationale programma's omvatten financieringsvoorstellen die door de Commissie worden opgesteld aan de hand van de projectbeschrijvingen die door het begunstigde land worden aangeleverd. Voor regionale en horizontale programma's stelt de Commissie de financieringsvoorstellen op.

Projecten op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en onderwijs worden gefinancierd uit de nationale toewijzingen in het MIFF, maar de uitvoering zelf gebeurt centraal, op horizontale basis. De financiering voor deze projecten is daarom niet opgenomen in de nationale programma's in het kader van afdeling I. Meer gegevens zijn te vinden in het gedeelte van de technische bijlage over het desbetreffende land.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Albanië** is door de Commissie goedgekeurd op 19 december 2008. Dit programma heeft betrekking op belangrijke kwesties, zoals de hervorming van het openbaar bestuur en de handhaving van de rechtsstaat, met name goed bestuur en corruptiebestrijding. Dit komt overeen met de toename van de middelen in verband met de politieke vereisten in het kader van het MIPD voor 2008–2010. Daarnaast krijgen de Albanese autoriteiten steun om te voldoen aan de eisen van de SAO via projecten om de bestuurlijke capaciteit van de Albanese instellingen uit te breiden. Het programma weerspiegelt ook de noodzaak tot verdere structurele hervormingen door investeringen in regionale ontwikkeling en met het *acquis* samenhangende infrastructuur.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Bosnië en Herzegovina** bestaat uit twee delen, die op respectievelijk 9 oktober 2008 en 5 december 2008 door de Commissie zijn goedgekeurd. Met het programma wordt steun verleend voor de hervormingen van politie en justitie door middel van projecten voor capaciteitsopbouw bij de rechtbank en het openbaar ministerie en de bouw van een extra beveiligde gevangenis. Een ander doel is de voortgang van het land op weg naar het EU-lidmaatschap te bevorderen door publieksvoorlichting over het Europese integratieproces en bijstand aan de nationale autoriteiten bij de planning, programmering en uitvoering van het IPA. Het programma voor 2008 omvat ook steun voor de hervorming van de systemen voor onderwijs en gezondheidszorg om de sociaaleconomische situatie van het land te verbeteren. Met het IPA 2008 wordt Bosnië en Herzegovina geholpen om te voldoen aan de eis om zijn wetgeving aan te passen aan het Europese *acquis* op het gebied van milieu, handel en metrologie, landbouw en plattelandontwikkeling en geïntegreerd grensbeheer.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Kroatië** is door de Commissie goedgekeurd op 5 november 2008. In het kader van de politieke criteria richt dit programma zich op verschillende projecten met betrekking tot de hervorming van het justitiële stelsel. Ook wordt bijgedragen aan vorderingen op het gebied van de mensenrechten en de bescherming van minderheden door de capaciteit van het maatschappelijk middenveld op te bouwen en door de actieve en volwaardige participatie van de Roma-minderheid te bevorderen. Wat betreft het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap te vervullen richt de IPA-steun voor 2008 zich op de terreinen waarop een grote hoeveelheid wetgeving moet worden omgezet en uitgevoerd, voorbereiding op de structuurfondsen en de fondsen voor plattelandsontwikkeling en de investeringsverplichtingen van het acquis. Hierbij gaat het om verschillende sectoren, zoals voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitair beleid, visserij, vervoer, energie, sociaal beleid en werkgelegenheid en milieu.

Het nationale programma voor 2008 voor **de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** is door de Commissie goedgekeurd op 11 december 2008. Het programma richt zich op de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de relevante instellingen om ervoor te zorgen dat de EU-fondsen degelijk en efficiënt worden beheerd en om de centrale en lokale bestuurlijke capaciteit te versterken met het oog op de uitvoering van het decentralisatieproces. Ook wordt steun verleend voor de ontwikkeling van een onafhankelijk en efficiënt justitieel systeem en wordt een actief maatschappelijk middenveld bevorderd. In het kader van de sociaaleconomische criteria wordt gestreefd naar versterking van de institutionele capaciteit met betrekking tot regelgeving en toezicht inzake volledig gefinancierde pensioenfondsen en bevordering van de overgang naar een markteconomie. Wat betreft het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap te vervullen richt de IPA-steun voor 2008 zich op projecten die bijdragen tot het vrije verkeer van goederen, beter functioneren van de douane en de ontwikkeling van de landbouwsector.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Montenegro** is door de Commissie goedgekeurd op 2 december 2008. In het kader van de politieke criteria richt het nationale IPA-programma voor 2008 zich op de hervorming van het openbaar bestuur, met name decentralisatie en lokaal bestuur, aanhoudende steun voor vluchtelingen en ontheemden en de media. Ook wordt steun verleend om het ondernemingsklimaat te verbeteren en werkgelegenheid te scheppen ter bevordering van een meer evenwichtige regionale ontwikkeling, meer werkgelegenheid en armoedebestrijding. Ook andere maatregelen, zoals de modernisering van de milieu-infrastructuur, krijgen in 2008 steun. Met het IPA 2008 wordt Montenegro geholpen om te voldoen aan de verplichting het Europese *acquis* te introduceren en uit te voeren op terreinen als financiële markten, plattelandsontwikkeling, voedselveiligheid, veterinaire diensten, douaneadministratie, geïntegreerd grensbeheer en migratie.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Servië** is door de Commissie goedgekeurd op 19 december 2008. In het kader van de politieke criteria wordt prioriteit gegeven aan de versterking van de democratische instellingen, verdere hervorming van het openbaar bestuur en de scheiding tussen de politiek en de media. Andere belangrijke aspecten waarvoor financiering beschikbaar wordt gesteld, zijn corruptiebestrijding, versterking van de rechtsstaat, mensenrechten en de eerbiediging en bescherming van minderheden. In het kader van de economische criteria zal het programma projecten financieren om werkgelegenheid te scheppen, het midden- en kleinbedrijf te ontwikkelen en capaciteit op te bouwen bij de nationale arbeidsbureaus. Daarnaast wordt in het kader van het programma van 2008 bijzondere aandacht besteed aan de hervorming van het onderwijs en de gezondheidszorg. Wat betreft het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap te vervullen, wordt

bijzondere aandacht besteed aan de ontwikkeling en uitvoering van het sectorale beleid en van een regelgevend kader dat verenigbaar is met de Europese normen in belangrijke sectoren zoals landbouw, milieu, vervoer en geïntegreerd grensbeheer.

Het nationale IPA-programma voor 2008 voor **Turkije** is door de Commissie goedgekeurd op 15 december 2008. In het kader van de politieke criteria wordt voorrang gegeven aan de hervorming van justitie en het openbaar bestuur en de versterking van het maatschappelijk middenveld. Wat betreft de goedkeuring en uitvoering van het acquis en overeenkomstig het MIPD zijn projecten geselecteerd op basis van hun prioriteit met betrekking tot de toetredingsonderhandelingen en de voorbereidingen, in het licht van de grote investeringen die nodig zijn voor de harmonisatie van de wetgeving en voor terreinen waar een zeer grote hoeveelheid wetgeving moet worden omgezet. Er wordt voorrang gegeven aan projecten op het gebied van landbouw en veterinaire vraagstukken, justitie, vrijheid en veiligheid, de douane-unie en milieu. Het programma voor 2008 omvat echter ook projecten op nieuwe terreinen, zoals gezondheidszorg en onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast zijn vier projecten geselecteerd op basis van hun belang voor de voortzetting van een doelmatige en doeltreffende dialoog met het maatschappelijk middenveld tussen de EU en Turkije en gezien de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve aspecten van die dialoog.

Deel 1 van het IPA-jaarprogramma voor **Kosovo** is door de Commissie goedgekeurd op 6 oktober 2008 en deel 2 op 19 december 2008. Een van de prioriteiten van het programma is het voldoen aan de politieke criteria van de EU en de consolidatie van de institutionele, bestuurlijke en justitiële structuur van Kosovo, waaronder corruptiebestrijding, bescherming van mensenrechten en de rechten van Serven en minderheden en bevordering van de activiteiten van het maatschappelijk middenveld. In het kader van de economische criteria wordt steun verleend aan de economische ontwikkeling van Kosovo en de duurzame verbetering van het sociaaleconomische klimaat van alle gemeenschappen. Met het IPA voor 2008 wordt Kosovo geholpen om te voldoen aan de verplichting het Europese *acquis* te introduceren en uit te voeren op terreinen als vrijheid, veiligheid en justitie, voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid en statistiek.

Het **programma voor meerdere begunstigden** vormt een aanvulling op de nationale programma's en is bedoeld voor de versterking van de multilaterale initiatieven op de Westelijke Balkan en in Turkije. Het biedt ondersteuning door middel van regionale en horizontale projecten. De belangrijkste activiteiten in het kader van het programma voor 2008 zijn steun voor de Regionale Samenwerkingsraad (RCC), het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger (OHR) en de oprichting van de regionale hogeschool voor bestuurskunde. Ook rampenpreventie, de terugkeer van vluchtelingen op de Westelijke Balkan en verdere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld via de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld vallen onder het programma voor 2008. Daarnaast wordt ook steun verleend voor programma's op het gebied van onderwijs en jongeren (Tempus, Erasmus Mundus en Jeugd in actie), internationale financiële instellingen, douane en belastingen, statistiek en nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

2.1.3.2. Afdeling II

Grensoverschrijdende samenwerking bevordert verzoening en goede betrekkingen met de buurlanden en vergemakkelijkt bovendien de integratie van de begunstigde landen in de EU. Dit is met name relevant voor deze regio, die een recente geschiedenis van conflict kent.

De afdeling Grensoverschrijdende samenwerking is gericht op versterking van grensoverschrijdende samenwerking via gemeenschappelijke lokale en regionale initiatieven, waarbij externe bijstand en doelstellingen van economische en sociale cohesie worden gecombineerd. Meer bepaald is de samenwerking gericht op de bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de grensgebieden, de aanpak van gezamenlijke problemen op gebieden als milieu, natuurlijk en cultureel erfgoed, volksgezondheid, voorkoming van georganiseerde misdaad, efficiënte en veilige grenzen en bevordering van gemeenschappelijke kleinschalige maatregelen met lokale betrokkenen uit de grensgebieden.

IPA-afdeling II voor grensoverschrijdende samenwerking omvat twee takken: grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling en grensoverschrijdende samenwerking tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten en aangrenzende lidstaten. Daarnaast kan IPA-afdeling II financiële ondersteuning bieden voor de deelname van (potentiële) kandidaat-lidstaten aan de internationale samenwerkingsprogramma's van de structuurfondsen (die gefinancierd worden door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in de context van de doelstelling inzake Europese territoriale samenwerking) en aan de zeebekkenprogramma's van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI).

De steun voor grensoverschrijdende samenwerking van afdeling II wordt verstrekt door middel van meerjarenprogramma's voor de periode 2007–2009 die door de deelnemende landen gezamenlijk worden opgesteld. De IPA-steun wordt verleend via jaarlijkse financieringsbesluiten.

Voor de deelname aan de internationale programma's van het EFRO en de zeebekkenprogramma's van het ENPI wordt de IPA-steun verleend krachtens jaarlijkse financieringsbesluiten voor ieder land afzonderlijk.

IPA-afdeling II verleent steun voor de deelname van **Albanië** aan twee bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met aangrenzende (potentiële) kandidaat-lidstaten: Montenegro en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Wat de grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten betreft, financiert IPA-afdeling II een bilateraal programma Albanië–Griekenland alsook deelname van Albanië aan het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee, waaraan wordt deelgenomen door Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Montenegro en Servië en de lidstaten Griekenland, Italië en Slovenië. IPA-afdeling II financiert daarnaast een programma voor de ontwikkeling van de aan Kosovo grenzende regio Kukës in Albanië, alsook de deelname van Albanië aan het internationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO.

Wat **Bosnië en Herzegovina** betreft, verleent IPA-afdeling II steun voor de deelname van het land aan drie bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met Kroatië, Montenegro en Servië. Wat de grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten betreft, wordt de deelname van Bosnië en Herzegovina aan het programma voor de Adriatische Zee gefinancierd. Tot slot financiert IPA-afdeling II de deelname van Bosnië en Herzegovina aan het internationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO.

IPA-afdeling II verleent steun voor de deelname van **Kroatië** aan drie bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met aangrenzende potentiële kandidaat-lidstaten: Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië. Kroatië neemt ook deel aan drie programma's voor grensoverschrijdende samenwerking van het IPA met aangrenzende lidstaten: twee

bilaterale programma's met respectievelijk Slovenië en Hongarije en het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. Tot slot financiert IPA-afdeling II de deelname van Kroatië aan twee internationale programma's van het EFRO, namelijk dat voor Zuidoost-Europa en dat voor het Middellandse Zeegebied.

Met de steun van IPA-afdeling II neemt de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** in 2008 deel aan een bilateraal programma met Albanië en twee bilaterale programma's met de aangrenzende lidstaten Bulgarije en Griekenland. IPA-afdeling II verstrekt ook financiering voor de deelname aan het internationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO in het kader van de Europese territoriale samenwerking.

Evenals in 2007 werd in 2008 niet voldaan aan de voorwaarden voor programma's in het kader van afdeling II voor **Kosovo**. De middelen voor afdeling II zijn overgeheveld naar afdeling I.

IPA-afdeling II financiert de deelname van **Montenegro** aan vier bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden Kroatië, Servië, Bosnië en Herzegovina en Albanië, alsook de deelname aan het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. IPA-afdeling II financiert de deelname van Montenegro aan twee transnationale programma's van het EFRO, namelijk dat voor Zuidoost-Europa en dat voor het Middellandse Zeegebied.

Servië neemt deel aan de volgende programma's voor grensoverschrijdende samenwerking: drie bilaterale programma's met Montenegro, Kroatië en Bosnië en Herzegovina, drie bilaterale programma's met de aangrenzende lidstaten Hongarije, Roemenië en Bulgarije en het multilaterale programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor de Adriatische Zee. IPA-afdeling II verstrekt ook financiering voor de deelname van Servië aan het internationale programma voor Zuidoost-Europa van het EFRO in het kader van de Europese territoriale samenwerking.

In 2008 heeft IPA-afdeling II steun verleend aan het grensoverschrijdende programma tussen **Turkije** en Bulgarije. Daarnaast zijn via IPA-afdeling II middelen toegewezen voor de deelname van Turkije aan het zeebekkenprogramma van het ENPI.

2.1.3.3. Afdelingen III en IV

De programmering voor de afdelingen III en IV gebeurde door middel van meerjarenprogramma's, die in eerste instantie voor drie jaar zijn opgesteld, maar die kunnen worden verlengd. Op basis van de strategische coherentiekaders werken de begunstigde kandidaat-lidstaten, in overleg met alle belanghebbenden, per afdeling (afdeling III) of per thema (afdeling IV) operationele meerjarenprogramma's uit. Deze programma's worden na raadpleging van het relevante comité van de lidstaten voorgelegd aan de Commissie, die de programma's formeel goedkeurt. De comités zijn voor afdeling III het Coördinatiecomité voor de Fondsen (COCOF) en voor afdeling IV het COCOF en het Comité van het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Net als de structuurfondsen bieden de meerjarenprogramma's van de afdelingen III en IV een stabiel financieel kader voor drie jaar. Dit is cruciaal voor de uitvoering van investeringsstrategieën voor de middellange termijn op het gebied van vervoer, milieu, regionaal concurrentievermogen en ontwikkeling van het menselijk potentieel. Net als bij de

structuurfondsen vereist dit financiële kader voor de langere termijn strikt financieel beheer, om ervoor te zorgen dat de middelen volledig worden geabsorbeerd.

2.1.3.3.1. Afdeling III

Afdeling III bestrijkt drie afzonderlijke steungebieden: vervoer, milieu en regionaal concurrentievermogen, net als het Cohesiefonds in de lidstaten. Afdeling III wordt uitgevoerd door middel van afzonderlijke operationele programma's voor elk van deze thema's (in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië wordt in de periode 2007–2009 slechts één programma voor milieu en vervoer uitgevoerd).

In 2007 zijn drie operationele meerjarenprogramma's voor de periode 2007–2009 goedgekeurd voor **Kroatië**. Het operationele programma voor regionaal concurrentievermogen omvat drie zwaartepunten: vergroting van het ontwikkelingspotentieel van regio's die achterop zijn geraakt, bevordering van het concurrentievermogen van de economie en technische bijstand. Het operationele programma voor vervoer omvat drie zwaartepunten: modernisering van het spoorwegvervoer, modernisering van de binnenscheepvaart en technische bijstand. Het operationele programma voor milieu omvat drie zwaartepunten: ontwikkeling van infrastructuur voor afvalbeheer met het oog op een geïntegreerd afvalbeheerssysteem, bescherming van de watervoorraad door verbetering van de watervoorziening en een geïntegreerd afvalwaterbeheerssysteem en technische bijstand.

Het operationele programma voor de periode 2007-2009 voor de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** op het gebied van regionale ontwikkeling is door de Commissie op 29 november 2007 goedgekeurd. De algemene doelstelling ervan is het ondersteunen van de duurzame ontwikkeling van het land door verbetering van de vervoers- en milieu-infrastructuur. De steun voor de vervoerssector is gericht op voortzetting van de ontwikkeling van het kernnetwerk voor regionaal vervoer in Zuidoost-Europa (corridor VIII en X). De prioriteiten worden geleidelijk verlegd van corridor X naar corridor VIII en van de spoorwegen naar wegen. In het kader van de steun voor de milieusector worden de investeringen geconcentreerd op de behandeling van afvalwater en het beheer van vaste afvalstoffen, daar waar het effect op de bevolking en de natuur het grootst is.

De operationele programma's voor **Turkije** zijn door de Commissie goedgekeurd op 29 november 2007 (operationele programma's regionaal concurrentievermogen en milieu) en 7 december 2007 (operationeel programma vervoer). Het operationele programma voor het regionale concurrentievermogen omvat drie prioriteiten: verbetering van het ondernemingsklimaat, uitbreiding van de capaciteit van het bedrijfsleven en bevordering van ondernemerschap, en technische bijstand. Het operationele programma voor vervoer omvat twee zwaartepunten: verbetering van de spoorweginfrastructuur en verbetering van de haveninfrastructuur. Het operationele programma voor milieu omvat drie zwaartepunten: verbetering van de watervoorziening, riolering en afvalwaterbehandeling, verbetering van geïntegreerd beheer van vaste afvalstoffen en technische bijstand.

2.1.3.3.2 Afdeling IV

Het operationele meerjarenprogramma voor **Kroatië** voor de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen is op 7 december 2007 goedgekeurd en omvat vier zwaartepunten: verbetering van de toegang tot werkgelegenheid en duurzame integratie in de arbeidsmarkt, versterking van de sociale integratie van kansarmen, investeren in menselijk kapitaal, en technische bijstand.

Het operationele programma voor de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** voor de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen is door de Commissie in december 2007 goedgekeurd en omvat drie zwaartepunten: werkgelegenheid (meer mensen werk bezorgen en aan het werk houden, onderwijs en opleiding), investeren in menselijk kapitaal door beter onderwijs en betere vaardigheden, en sociale integratie (bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt).

Het operationele meerjarenprogramma voor **Turkije** voor de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen is door de Commissie goedgekeurd op 7 december 2007 en omvat vier zwaartepunten: werkgelegenheid, onderwijs, aanpassingsvermogen door bevordering van een leven lang leren, en sociale integratie.

2.1.3.4. Afdeling V

In navolging van de aanpak die wordt gehanteerd voor de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de lidstaten, wordt de steun in het kader van afdeling V verleend in de vorm van meerjarenprogramma's voor de periode 2007–2013. Aangezien de financiële portefeuille, overeenkomstig het MIPD, alleen was gespecificeerd voor de periode 2007–2009 en jaarlijks wordt aangepast met het oog op de volgende jaren, worden de programma's in het kader van afdeling V wel jaarlijks aangepast om rekening te houden met de nieuwe financiële toewijzing en eventueel noodzakelijke technische wijzigingen aan te brengen. Na overleg met de belanghebbenden worden de programma's en de wijzigingen goedgekeurd door de Commissie, in overleg met de lidstaten en het Comité voor plattelandsontwikkeling.

Gezien de tijd die nodig is om het volledig gedecentraliseerd uitvoeringssysteem op te zetten en in het licht van de ervaringen met Sapard¹², worden de financiële toewijzingen in het kader van afdeling V geleidelijk opgebouwd en worden de IPA-fondsen voor plattelandsontwikkeling aan het einde geconcentreerd. De eerste vier jaar (2007, 2008, 2009 en 2010) wordt daarom een relatief klein percentage van de middelen voor afdeling V gebruikt, maar daarna zal dit toenemen. Kroatië is de enige uitzondering op deze regel, omdat het de enige kandidaat-lidstaat is die het Sapard-systeem al vóór de uitvoering van de IPA-afdeling voor plattelandsontwikkeling had opgezet.

Het operationele meerjarenprogramma 2007–2013 voor plattelandsontwikkeling voor **Kroatië** is op 25 februari 2008 door de Commissie goedgekeurd¹³ en omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van milieumaatregelen in de landbouw en strategieën voor lokale plattelandsontwikkeling, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

Het operationele meerjarenprogramma 2007–2013 voor plattelandsontwikkeling voor de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** is in 2008 goedgekeurd¹⁴ en omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van milieumaatregelen in de landbouw en strategieën voor lokale plattelandsontwikkeling, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

¹² "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development" (Speciaal toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling).

¹³ Besluit C(2008) 650 van de Commissie.

¹⁴ Goedgekeurd op 25 februari 2008 bij Besluit C(2007) 677 van de Commissie.

Het operationele meerjarenprogramma voor landbouw en plattelandsonwikkeling werd in 2007 door **Turkije** opgesteld en is op 25 februari 2008 door de Commissie goedgekeurd¹⁵. Het omvat drie zwaartepunten: verbetering van de marktwerking en toepassing van communautaire normen, voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de milieumaatregelen in de landbouw en de Leader-aanpak, en ontwikkeling van de plattelandseconomie.

2.2. Uitvoeringsprocedures en -structuren

Het doel van het IPA is de overdracht van kennis en ervaring naar de begunstigde landen door versterking van de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van deze landen voor de uitvoering van de bijstand. De verwachting is dan ook dat gedecentraliseerd beheer (dat wil zeggen dat de nationale autoriteiten van de begunstigde landen de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen voor programmering en implementatie) gedurende de looptijd van het instrument voor het beheer van het IPA de norm zal worden. De snelle verwezenlijking van deze doelstelling is afhankelijk van de bestuurlijke capaciteit van de afzonderlijke begunstigde landen en van hun vermogen om passende beheers- en controlesystemen op te zetten. Elk land moet dan ook beschikken over specifieke strategieën, actieplannen en tijdschema's voor de verwezenlijking van deze doelstelling, terwijl de nationale autoriteiten tegelijkertijd voldoende capaciteit moeten hebben voor de daardoor toegenomen verantwoordelijkheden.

De jaarprogramma's voor 2007 voor de **potentiële kandidaat-lidstaten** in het kader van de afdelingen I en II (met uitzondering van de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten, die in gedeeld beheer worden uitgevoerd) worden grotendeels op gecentraliseerde basis uitgevoerd, waarbij het duidelijk de bedoeling is de landen te helpen geleidelijk meer taken op zich te nemen en zo stapsgewijs over te gaan op gedecentraliseerd beheer.

De potentiële kandidaat-lidstaten verkeren in diverse stadia van de voorbereidingen op de overdracht van de beheersbevoegdheden. Sommige landen zijn al begonnen de nodige beheersstructuren op te zetten en hebben een routekaart opgesteld voor de invoering van gedecentraliseerd beheer. In 2008 zijn **Albanië** en **Bosnië en Herzegovina** verdergegaan met hun voorbereidingen op gedecentraliseerd beheer van IPA-middelen. **Kosovo** bevindt zich nog in een zeer pril stadium wat betreft de vaststelling van een routekaart voor decentralisatie. In **Montenegro** is vooruitgang geboekt wat betreft het systeem voor gedecentraliseerd beheer met controles vooraf. De regering heeft de noodzakelijke instellingen voor gedecentraliseerd beheer opgezet en heeft de hoofden van deze diensten en structuren benoemd. **Servië** heeft in januari 2008 een routekaart voor het systeem voor gedecentraliseerd beheer opgesteld, en in april 2008 een strategie voor de accreditatie voor het gedecentraliseerde beheer. Binnen het Servische bestuur zijn alle belangrijke betrokkenen voor de voorbereiding op het systeem benoemd.

Voor alle **kandidaat-lidstaten** is de doelstelling op middellange termijn volledig gedecentraliseerd beheer, wat wil zeggen dat de Commissie uitsluitend controles *achteraf* uitvoert. Steun in het kader van afdeling V kan uitsluitend vanaf het begin op gedecentraliseerde wijze, zonder controles *vooraf*, worden uitgevoerd.

¹⁵ Besluit C(2008) 691 van de Commissie.

In april 2008 hebben de Kroatische autoriteiten de Europese Commissie meegedeeld dat zij de operationele structuren voor het beheer en de uitvoering van de IPA-afdelingen I tot en met IV hadden geaccrediteerd. Dit heeft geleid tot zes besluiten tot overdracht van de beheersbevoegdheden aan **Kroatië** voor het gedecentraliseerde beheer van de IPA-afdelingen I tot en met IV. Kroatië denkt in 2010 volledige decentralisatie te kunnen toepassen, dat wil zeggen zonder controles vooraf. Aan het eind van het jaar moesten alleen nog de besluiten worden goedgekeurd inzake de overdracht van beheersbevoegdheden voor afdeling V (landbouw en plattelandontwikkeling).

In 2008 heeft de Commissie via Cards de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** geholpen bij haar voorbereidingen op gedecentraliseerd beheer. De steun is verstrekt aan de structuren en autoriteiten zoals beschreven in artikel 21 van de uitvoeringsverordening voor het IPA ter voorbereiding op de accreditatie voor het gedecentraliseerde beheer. Het IPA-jaarprogramma voor 2008 wordt centraal beheerd.

In 2008 richtte **Turkije** zich vooral op de voltooiing van de interne processen voor de accreditatie voor het gedecentraliseerde beheer. Voor de IPA-afdelingen I en II werden deze processen vergemakkelijkt door het feit dat er al gedecentraliseerde structuren en systemen bestonden in het kader van de instrumenten die aan het IPA voorafgingen. Op 29 oktober 2008 heeft de Commissie de Turkse autoriteiten beheersbevoegdheden verleend voor afdeling I en op 1 december 2008 voor de Turkse deelname aan het zeebekkenprogramma van het ENPI in het kader van afdeling II. Turkije zal het programma voor plattelandontwikkeling volgens gedecentraliseerd beheer uitvoeren zonder controles. In oktober 2008 ontdekte een onderzoeksmismissie dat de voorbereidingen voor de accreditatie ernstige vertraging hadden opgelopen. Volgens de nieuwe planning zal de accreditatie pas in de tweede helft van 2009 worden verleend en zal de bevoegdheid waarschijnlijk pas in 2010 worden overgedragen. De Commissie zal dit proces met verdere adviesmissies en specifieke begeleiding ondersteunen.

De **programma's met meerdere begunstigen** worden uitgevoerd in gecentraliseerd en gezamenlijk beheer. Gecentraliseerd beheer houdt in de meeste gevallen in dat de programma's worden beheerd door de centrale diensten van de Commissie. Gezamenlijk beheer vormt een aanvulling op centraal beheer, waarbij de Commissie de middelen samen met een internationale organisatie beheert.

2.3. Overzicht van de uitgevoerde IPA-programma's

In 2008 zijn contracten gesloten voor de eerste IPA-projecten voor 2007 voor **Albanië**. Het programma voor 2008 is niet uitgevoerd. Eind 2008 was 15% van het IPA voor 2007 aanbesteed. Voor afdeling I zijn drie projecten aanbesteed. Voor afdeling II zijn geen projecten aanbesteed. De oproep voor het indienen van voorstellen voor EFRO-projecten voor Zuidoost-Europa voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het IPA 2007 is gelanceerd, maar er zijn nog geen contracten gesloten.

De IPA-kaderovereenkomst met **Bosnië en Herzegovina** is op 20 februari 2008 ondertekend en op 30 juli 2008 in werking getreden, nadat het presidentschap de overeenkomst had geratificeerd. De bepalingen inzake belastingvrijstelling werden echter pas in december 2008 ingevoerd, met de goedkeuring door het parlement van de wijzigingen van de wet inzake de btw-vrijstelling voor IPA-fondsen, waardoor de weg is vrijgemaakt voor uitvoering van de IPA-programma's. De financieringsbesluiten voor de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking voor 2008 in het kader van afdeling II zijn goedgekeurd, hoewel de daarmee

samenhangende financieringsovereenkomsten niet in 2008 zijn ondertekend. Dit betekent dat in 2008 geen enkele IPA-afdeling is uitgevoerd.

Eind 2008 heeft de Commissie de bevoegdheden voor het gedecentraliseerde beheer van de IPA-afdelingen I tot en met IV aan **Kroatië** overgedragen, wat een voorwaarde was voor de steun in het kader van de IPA-afdelingen I tot en met IV. Daarom konden de financieringsovereenkomsten voor de programma's voor 2007 pas worden ondertekend toen deze besluiten waren goedgekeurd. Dit betekent in de praktijk dat Kroatië in 2008 geen IPA-steun heeft uitgevoerd.

In 2008 zijn in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** contracten gesloten voor de eerste IPA-projecten voor 2007 in het kader van afdeling I; aan het einde van het jaar was 25% aanbesteed. In het kader van afdeling II loopt de uitvoering van alle IPA-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking achter. Eind 2007 waren vier programma's goedgekeurd en alle daarmee verband houdende financieringsovereenkomsten zijn in 2008 ondertekend, maar de gezamenlijke beheersstructuren waren niet operationeel en daarom kon geen oproep tot het indienen van voorstellen in gang worden gezet. In 2008 zijn geen IPA-projecten in het kader van afdeling III en IV uitgevoerd. Er is wel gestart met enkele voorbereidende activiteiten voor twee grote projecten in het kader van het operationele programma voor regionale ontwikkeling (afdeling III). Wat betreft afdeling V voor plattelandsontwikkeling stond 2008 in het teken van de voorbereidingen op accreditatie van de operationele structuren en zijn er dus geen programma's uitgevoerd.

In **Kosovo** heeft het verbindingskantoor van de Europese Commissie hard gewerkt om afdeling I van het IPA voor 2007 goed uit te voeren en het zeer ambitieuze streefcijfer voor de vastleggingen voor 2008 is gehaald. In 2008 heeft het verbindingskantoor 50% vastgelegd van de IPA-middelen voor het programma voor 2007 waarvoor het kantoor verantwoordelijk was.

In 2008 is in **Montenegro** begonnen met de uitvoering van het IPA-programma voor 2007. Aan het einde van het jaar waren contracten gesloten voor een belangrijk wegebouwproject, justitiële hervorming en bijstand bij capaciteitsopbouw. Daarnaast is in 2008 begonnen met de voorbereidingen voor de uitvoering van het IPA voor 2008 en met de planning en voorbereiding van het IPA voor 2009. Aangezien de financieringsovereenkomst voor het nationale IPA-programma voor 2007 pas in april 2008 werd ondertekend, is de aanbesteding van IPA-projecten pas in de tweede helft van het jaar gestart en moet de concrete uitvoering van het IPA-programma nog beginnen.

In 2008 zijn in **Turkije** geen IPA-programma's uitgevoerd, omdat de kaderovereenkomst pas op 24 december 2008 door het parlement werd geratificeerd en in werking is getreden. Voor afdeling I is de financieringsovereenkomst voor 2007 ondertekend en op 24 december 2008 in werking getreden, waarmee de uitvoering van dit programma is gestart. Voor afdeling II is de financieringsovereenkomst voor 2007 inzake de deelname van Turkije aan het zeebekkenprogramma van het ENPI op 31 december 2008 ondertekend en in werking getreden. De uitvoering hangt net als voor afdeling I af van de voorwaarden zoals beschreven in het besluit van de Commissie inzake de overdracht van bevoegdheden. Voor de overige afdelingen is de concrete uitvoering van de programma's nog niet begonnen, in afwachting van de afronding van de noodzakelijke processen voor de overdracht van gedecentraliseerde beheersbevoegdheden.

3. TOEZICHT EN RESULTATEN

3.1. Toezicht

Het algemene doel van toezicht is het vergroten van de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, impact en duurzaamheid van de steun aan de landen van de Westelijke Balkan en Turkije. Door het toezicht kan de Commissie beschikken over regelmatige analytische beoordelingen van de uitvoering van projecten en programma's.

Bij **gedecentraliseerd beheer** zet het begunstigde land een IPA-comité van toezicht op, dat toeziet op samenhang en coördinatie bij de uitvoering van de IPA-afdelingen. Dit comité komt tenminste eenmaal per jaar bijeen. Het IPA-comité van toezicht wordt bijgestaan door de sectorale comités van toezicht die voor iedere IPA-afdeling en ieder IPA-programma zijn ingesteld. De sectorale comités van toezicht brengen verslag uit aan het IPA-comité van toezicht. In 2008 zijn de eerste comités van toezicht bijeengekomen in Kroatië (op 2 juli 2008, in mei/juni voorafgegaan door de eerste sessies van de sectorale comités), de Voormalige Republiek Macedonië (21 november 2008) en Turkije (1 juli 2008).

Voor **gecentraliseerd en gezamenlijk beheer** is in de uitvoeringsverordening voor het IPA bepaald dat de Commissie elke maatregel kan nemen die zij met het oog op het toezicht op de betrokken programma's nodig acht. In 2008 heeft geen toezicht op IPA-projecten plaatsgevonden, aangezien de uitvoering van de programma's voor 2007 en 2008 nog maar net begonnen is.

3.2. Resultaten van de evaluatie

De evaluaties hebben tot doel de kwaliteit, doeltreffendheid en samenhang van de steunverlening uit de middelen van de Gemeenschap en de uitvoering van de programma's te verbeteren. De indicatieve meerjarenplannen (MIPD's) worden regelmatig vooraf geëvalueerd door de Commissie.

In 2008 is het IPA intern vooraf geëvalueerd, waarbij bijzondere aandacht werd besteed aan de MIPD's. Hierin zijn de MIPD's voor 2007–2009 vergeleken met die voor 2008–2010 en is geanalyseerd of de kwaliteit, relevantie en samenhang van de tweede generatie programmeringsdocumenten zijn verbeterd en zijn aanbevelingen gedaan om de kwaliteit en bruikbaarheid van deze documenten te verbeteren.

Voor alle programma's worden evaluaties *vooraf*, tussentijds en waar nodig achteraf uitgevoerd overeenkomstig de specifieke bepalingen voor elke afdeling van het IPA in Verordening (EG, Euratom) nr. 718/2007 van de Commissie. In de loop van de uitvoeringsperiode van een programma wordt ten minste één tussentijdse evaluatie verricht, en wel wanneer het toezicht op het programma uitwijst dat er een aanzienlijke afwijking van de oorspronkelijk gestelde doelen is opgetreden. Als de uitvoering van de steun achteraf wordt geëvalueerd, moeten per afdeling aanwijsbare resultaten worden beschreven. Bij gezamenlijk beheer kan de evaluatie achteraf samen met andere donoren worden uitgevoerd.

In 2008 zijn geen evaluaties op programmaniveau uitgevoerd, aangezien de uitvoering van het eerste en het tweede jaar van het IPA pas in 2008 is begonnen. Er kunnen derhalve nog geen lessen worden getrokken.

3.3. Verslagen

Volgens Verordening (EG) 718/2007 van de Commissie stuurt de nationale IPA-coördinator jaar- en eindverslagen over de tenuitvoerlegging van de steun uit hoofde van de IPA-verordening, na controle door het IPA-comité van toezicht, aan de Commissie en de nationale ordonnateur.

Voor **Kroatië** is het eerste IPA-jaarverslag opgesteld in augustus 2008, na de vergadering van het comité van toezicht op 2 juli 2008. Wat betreft de sectorale jaarverslagen is het eerste verslag van het comité voor omschakeling en institutionele opbouw opgesteld in juni 2008, na de vergadering van het sectorale comité ter zake op 26 mei 2008. In 2008 zijn de eerste sectorale jaarverslagen over 2007 bij de Commissie ingediend, waarin de activiteiten in 2007 voor de drie operationele programma's in het kader van afdeling III worden beschreven. Het ontwerp-IPA-jaarverslag voor de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** was nog niet klaar om voorgelegd te worden aan het comité van toezicht.

Wat betreft **Turkije** is geen vooruitgang geboekt met de uitvoering van de communautaire steun, maar de Commissie baseert haar oordeel over het IPA in zijn geheel op de sectorale jaarverslagen in combinatie met de stand van zaken zoals die wordt beschreven door het comité van toezicht. Het sectorale jaarverslag over IPA-afdeling I is bij de Commissie ingediend met het oog op de vergadering van het sectorale comité op 12 juni 2008. Afgesproken is dat voor afdeling II geen sectoraal jaarverslag voor 2007 hoeft te worden opgesteld. Op 30 juni 2008 zijn voor afdeling III de drie sectorale jaarverslagen over de operationele programma's voor het regionale concurrentievermogen, vervoer en milieu bij de Commissie ingediend, nadat deze waren besproken en goedgekeurd door de respectieve comités van toezicht. Voor afdeling IV is op 26 juni 2008 het sectorale jaarverslag over 2007 over de uitvoering van het operationele programma voor de ontwikkeling van het menselijk potentieel bij de Commissie ingediend, nadat het was besproken door het sectorale comité van toezicht tijdens zijn vergadering van 17 juni 2008.

In 2008 is er geen verslag opgesteld over afdeling V omdat de uitvoering nog niet van start was gegaan.

4. DONORCOÖRDINATIE MET LIDSTATEN EN BILATERALE DONOREN

Op 23 en 24 oktober 2008 vond in Brussel een donorcoördinatieconferentie plaats. Deze was georganiseerd door de Europese Commissie, die op grond van de IPA-verordening tot taak heeft om de donorcoördinatie met de lidstaten te bevorderen.

Het doel van deze conferentie was om overeenstemming te bereiken over een serie aanbevelingen over hoe de doeltreffendheid van de hulp kan worden verbeterd door middel van gezamenlijke acties van donoren en begunstigde landen en hoe de betrokkenheid van de landen kan worden bevorderd. Er werd op toegezien dat geen nieuwe structuren werden gecreëerd, maar dat er wordt voortgebouwd op bestaande structuren en coördinatiestructuren en dat deze beter functioneren.

Een van de belangrijkste conclusies van de donorcoördinatieconferentie was dat opnieuw de noodzaak is bevestigd van een gemeenschappelijke strategische doelstelling voor de steun aan de Westelijke Balkan en Turkije. Ook was men het erover eens dat de geest en de relevante beginselen van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van hulp ten grondslag

moeten liggen aan de coördinatie tussen de donoren. Hoewel alle vijf de beginselen al geïntegreerd zijn in de programmerings- en uitvoeringsmechanismen van het IPA, moeten sommige punten worden versterkt. Ook moeten de begunstigde landen meer verantwoordelijkheid op zich nemen door hun bestuurlijke capaciteit en hun systemen voor overheidsfinanciën en aanbestedingen te versterken, zodat zij het voortouw kunnen nemen bij het donorcoördinatieproces. De conferentie wees ook op de stand gebrachte samenwerking en synergie tussen de donoren die zich bezighouden met de Westelijke Balkan en Turkije op basis van een duidelijk en betrouwbaar overzicht van de donoractiviteiten in de IPA-landen en benadrukte dat rekening moet worden gehouden met de ervaringen van de landen die in 2004 en 2007 zijn toegetreden. Tot slot werd geconcludeerd dat de indicatieve meerjarenplannen een strategisch instrument moeten worden voor de donorcoördinatie met betrekking tot de Westelijke Balkan en Turkije, op Europees, regionaal en nationaal niveau.

5. COÖRDINATIE MET DE EIB EN DE INTERNATIONALE FINANCIËLE INSTELLINGEN

Mede dankzij de internationale financiële instellingen hebben de (potentiële) kandidaat-lidstaten goede toegang tot financiering, waardoor zij een begin hebben kunnen maken met de noodzakelijke investeringen. De begunstigde landen hebben daarbij de verplichting gekregen een verstandig fiscaal en monetair beleid te voeren, teneinde de economische groei op peil te houden. De situatie is daardoor momenteel zodanig dat de investeringsbehoeften nog steeds groot zijn, terwijl de mogelijkheden van de begunstigde landen om nog meer buitenlandse schulden aan te gaan, hun maximum bereiken. Niet-terugvorderbare subsidies van zowel de EU als andere donoren, waaronder de lidstaten, zijn in combinatie met leningen van de internationale financiële instellingen een cruciale factor geworden voor de ontwikkeling van de particuliere sector, investeringen in energie-efficiëntie en herstel en modernisering van infrastructuur, zonder de begunstigden met excessieve schulden op te zadelen.

De Commissie wil nauwer samenwerken met de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB) en andere internationale financiële instellingen die modernisering en ontwikkeling in de landen van de Westelijke Balkan steunen, met name via de adviesgroep van de internationale financiële instellingen, die in maart 2007 is opgericht en wordt voorgezeten door de Europese Commissie (DG Uitbreiding).

Het doel van deze adviesgroep is om de overkoepelende samenwerking tussen de internationale financiële instellingen en de Europese Commissie in de (potentiële) kandidaat-lidstaten te verbeteren, waaronder de samenwerking in het kader van het IPA. De adviesgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de Wereldbankgroep (IBRD/IFC), de EIB, de EBRD, de CEB, de Nordic Investment Bank, de Nordic Environment Finance Corporation, de handels- en ontwikkelingsbank voor het Zwarte Zeegebied en de Regionale Samenwerkingsraad. Deze werkzaamheden sluiten aan bij het algemene streven om de integratie van de landen in Zuidoost-Europa te vergemakkelijken, waarbij de EU de ontwikkeling van infrastructuur eerder regionaal dan nationaal benadert.

In 2008 is het geplande werkprogramma uitgevoerd. In juni 2008 vond een plenaire vergadering plaats en er zijn voorbereidingen getroffen voor een tweede plenaire sessie over de financiële crisis, die in januari 2009 moet plaatsvinden. De vier technische werkgroepen (vervoer, energie, milieu en sociale zaken) hebben hun activiteiten in 2008 voortgezet. Ten

slotte heeft de Commissie eind 2008 het secretariaat van de adviesgroep overgenomen, zoals gepland na de sluiting van het gezamenlijke bureau van de Commissie en de Wereldbank.

Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 14 mei 2008 werken de Commissie, de EIB, de EBRD en de CEB samen aan de ontwikkeling van een investeringskader voor de Westelijke Balkan, samen met andere internationale financiële instellingen en donoren, om de harmonisatie en samenwerking op het gebied van investeringen in sociaaleconomische ontwikkeling te bevorderen en een goede basis te leggen voor groei en stabiliteit van de regio.

Ook zijn in 2008 aanzienlijke inspanningen gedaan om de drie onderdelen van de samenwerking met de internationale financiële instellingen (micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, energie-efficiëntie en infrastructuur) voort te zetten. *Ontwikkeling van de particuliere sector:* in het verleden werd aan de aanbodzijde de EU-steun ter bevordering van de toegang tot financiering voor kleine en microbedrijven in de regio verstrekt via een groot aantal afzonderlijke overeenkomsten met diverse internationale financiële instellingen. Met het in 2005 opgerichte Europees Fonds voor Zuidoost-Europa (EFSE) zijn de talloze microkredietovereenkomsten in de regio samengebracht in één instrument, wat in vergelijking met de eerdere situatie tot grotere duurzaamheid en efficiëntiewinst voor het beheer heeft geleid. Het opvallendste kenmerk van het EFSE is dat, dankzij de dekking van het risico door de bijdrage van de EU en de lidstaten, particulier kapitaal wordt aangetrokken voor investeringen in microkredieten. Eind 2008 functioneerde het EFSE goed. *Energie-efficiëntie:* dit onderdeel is gericht op het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie in het midden- en kleinbedrijf en de overheidssector. Daartoe wordt gebruik gemaakt van door de nationale programma's gesteunde maatregelen voor i) publieksvoorlichting over energie-efficiëntie en mogelijkheden voor energiebesparing en ii) uitvoering van wetgeving die samenhangt met de richtlijn betreffende de energieprestaties van gebouwen en de richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (met inbegrip van hernieuwbare energie). Door het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie wordt bovendien voldaan aan de aanbeveling van het groenboek van de Europese Commissie inzake energie-efficiëntie, waarin de internationale financiële instellingen worden aangemoedigd langlopende financiering te verstrekken voor investeringen in energie-efficiëntie. *Bevordering van infrastructuurinvesteringen:* adequate infrastructuurnetwerken en diensten in de sectoren transport, energie en milieu en de sociale sectoren zijn essentieel voor duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit in de regio. Enkele van de belangrijkste hinderpalen voor verbetering van de infrastructuur zijn een tekort aan financiële middelen en een gebrek aan ervaring bij de begunstigden met het opzetten van projecten die aan de eisen van de internationale financiële instellingen en andere donoren voldoen. Voldoende investeringen in infrastructuur zijn noodzakelijk voor veel onontbeerlijke diensten, zoals waterleiding en riolering, verwarming, energievoorziening, vervoer, gezondheidszorg en onderwijs, die de levensomstandigheden van de bevolking verbeteren. Voor al deze zaken is toegang tot financiering essentieel. De uitvoering van dit onderdeel omvat het opzetten van een multisectorale faciliteit voor infrastructuurprojecten met meerdere begunstigden, die de begunstigde instellingen op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau steun biedt voor de uitwerking en uitvoering van projecten voor investering in infrastructuur, die door de internationale financiële instellingen en andere donoren worden gefinancierd. Dankzij deze faciliteit, die in 2008 volledig operationeel is geworden, worden schaalvoordelen gerealiseerd bij het mobiliseren van de technische expertise die noodzakelijk is voor het opzetten en ondersteunen van investeringsprojecten voor infrastructuur. Ook worden netwerken en de uitwisseling van knowhow tussen de begunstigden gefaciliteerd en wordt bemiddeld bij leningen van de internationale financiële

instellingen ter aanvulling van nationale IPA-subsidies. De faciliteit voor infrastructuurprojecten omvat twee onderdelen: technische bijstand en het onderdeel voor gemeenten, waarmee samen met de internationale financiële instellingen concrete investeringsprojecten op de Westelijke Balkan worden gefinancierd. Het onderdeel voor technische bijstand was in 2008 volledig operationeel en verleende steun aan 18 projecten. Het onderdeel voor gemeenten is goedgekeurd en de eerste serie projecten is eind 2008 ingediend.