



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.1.2003
KOM(2002) 781 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ALMINDELIG BERETNING
OM FØRTILTRÆDELSSTØTTE
(PHARE – ISPA – SAPARD)
I 2000**

{SEC(2002) 1418}

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
1. Indledning.....	5
2. Phare: Overblik.....	5
3. ISPA: overblik.....	7
4. SAPARD: overblik.....	9
5. Generel beskrivelse af førtiltrædelsesinstrumenternes mekanismer.....	10
5.1. Forpligtelser og overførsel af midler.....	10
5.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene.....	12
5.3. Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen.....	12
6. Tilsyn og evaluering.....	13
6.1. Phare.....	13
6.2. ISPA.....	13
6.3. SAPARD.....	14
7. Koordination.....	14
7.1. Generelt.....	14
7.2. Koordination i Kommissionen.....	15
7.3. Koordination i landet.....	15
8. Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner.....	16
9. Konklusion.....	17
BILAG.....	18

RESUMÉ

Dette er den første beretning fra Kommissionen om de tre førtiltrædelsesinstrumenter og koordinationen af dem i overensstemmelse med artikel 13 i Rådets forordning om samordning af førtiltrædelsesstøtten (samordningsforordningen)¹.

På basis af den **strategi**, som Det Europæiske Råd gav sin tilslutning til på topmødet i Luxembourg i december 1998, og de finansielle rammer, der blev vedtaget på topmødet i Berlin i marts 1999, leveres der via de tre førtiltrædelsesinstrumenter - Phare, førtiltrædelsesinstrumentet for strukturpolitikkerne (ISPA) og det særlige tiltrædelsesprogram for landbruget og udvikling af landdistrikter (SAPARD) - **årligt op til 3 174 mio. EUR i førtiltrædelsesstøtte** (2000-tal) til ti ansøgerlande i Central- og Østeuropa for perioden 2000-2006².

Samordningsforordningen omhandler indsatsfordelingen mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter:

- **Phare** beskæftiger sig med prioriterede foranstaltninger vedrørende overtagelsen af den gældende EU-ret, enten gennem forbedring af den administrative kapacitet eller støtte af dermed forbundne investeringer. Dette instrument har også et element af økonomisk og social samhørighed. Det kan støtte foranstaltninger inden for miljø og transport, hvis de udgør en sekundær men vigtig komponent i integrerede programmer for regionaludvikling eller industriomstrukturering (1 587 mio. EUR)
- **ISPA** finansierer større infrastrukturprojekter inden for transport og miljø (1 058 mio. EUR)
- **SAPARD** finansierer foranstaltninger til støtte af landbrug og udvikling af landdistrikter (529 mio. EUR).

SAPARD følger en **programmeringstilgang** svarende til den, der følges i medlemsstaternes programmer for udvikling af landbrug og landdistrikter, medens tilgangen i forbindelse med ISPA svarer til samhørighedsfondens inden for miljø og transport. Phare-programmet har ikke nogen direkte modpart i Fællesskabets strukturfonde, da det forkuserer på overtagelsen af den gældende EU-ret. Phare-programmets komponent af økonomisk og social samhørighed retter sig imidlertid mod at støtte projekter af den art, som støttes via den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond. På samme måde svarer programmet for grænseoverskridende samarbejde til Fællesskabets INTERREG-program.

Alle tre instrumenter programmeres på grundlag af tiltrædelsespartnerskaberne og de nationale programmer for overtagelse af den gældende EU-ret, der er udarbejdet med de tiltrædende kandidatlande. SAPARD opererer på basis af et flerårigt program for perioden 2000-2006, medens ISPA og Phare har et årligt program, som godkendes af Kommissionen på forslag af kandidatlandene. For Phares og ISPA's vedkommende godkendes projekter også af Kommissionen (delegationerne eller hovedkvarteret), før de iværksættes.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1266/1999 af 21. juni 1999 om samordning af støtten til ansøgerlandene som led i førtiltrædelsesstrategien og om ændring af forordning (EØF) nr. 3906/89, EFT L 161 af 26.6.1999, s. 68.

² Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

Alle tre programmer **gennemføres af kandidatlandene**. For Phare og ISPA kontrollerer Kommissionen på forhånd indkøbs- og kontraktokumentationen. Kommissionen overdrager forvaltningen af SAPARD-foranstaltninger til gennemførelsesinstanser i modtagerlandene og er ikke involveret i forvaltningen af SAPARD i modtagerlandene, idet projektgennemførelsen kun efterkontrolleres. Denne tilgang skyldes artikel 12 i samordningsforordningen. Det er planen i forbindelse med Phare og ISPA på samme retsgrundlag at introducere et udvidet decentralt gennemførelsesystem (EDIS), under hvilket kandidatlandenes indkøb først kontrolleres efterfølgende på tidspunktet for tiltrædelsen.

2000 var SAPARD's og ISPA's første operationelle år. Alle SAPARD-programmer blev godkendt i 2000, der blev forhandlet om bilaterale flerårige finansieringsaftaler, og arbejdet med oprettelse af SAPARD's gennemførelsesinstanser blev indledt. Ingen af ansøgerlandene havde dog en SAPARD-instans klar til at modtage midler, og derfor kunne der ikke overføres SAPARD-midler til noget ansøgerland før udgangen af 2000.

For ISPA's vedkommende blev der udarbejdet investeringsstrategier, som blev forelagt ISPA-forvaltningsudvalget. Der blev i 2000 godkendt 85 projekter (som var blevet udarbejdet under Phare-programmet i 1998 og 1999).

For Phares vedkommende blev bistanden til ansøgerlandene leveret på grundlag af de reviderede retningslinjer fra 1999, ifølge hvilke der fokuseres på programmet for forberedelse på tiltrædelse, samtidig med at der tages hensyn til de to nye førtiltrædelsesinstrumenter. Ca. 30 % af bistanden gik til opbygning af institutioner, og hovedinstrumentet i den forbindelse var parvist samarbejde (udstationering af eksperter fra medlemsstaternes administrationer i kandidatlandene), og 70 % gik til investering i forbedring af forskriftsrammerne og økonomisk og social samhørighed for dermed at lette overtagelsen af den gældende EU-ret.

Koordinationen af de tre instrumenter sikres ved en klar sondring mellem de ansvarsopgaver, der tillægges instrumenterne, ved et fælles programmeringsgrundlag og regelmæssige kontakter mellem de forskellige involverede parter. Der er oprettet et koordinationsudvalg på direktørniveau mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen. Phare-forvaltningsudvalget, som bistår Kommissionen med koordinationen af instrumenterne, har fået forelagt et generelt bistandsdokument, der omfatter alle tre instrumenter. På landeplan arbejder Kommissionen på linje med målet om decentralisering stærkt for, at kandidatlandene forbedrer koordinationen mellem ministerier, hvilket er en forudsætning for, at kandidatlandene i fremtiden kan forvalte strukturfondene ordentligt.

Kommissionen holder også en regelmæssig kontakt med EIB og andre internationale finansieringsinstitutioner for at garantere den størst mulige komplementaritet i projekt- og programfinansiering. Særlig ISPA byder på grund af den vægt, der lægges på større infrastrukturprojekter, gode muligheder for samarbejde med andre finansieringskilder.

2000 var det år, hvor alle tre førtiltrædelsesinstrumenter kom virkelig i gang. Der blev gjort store fremskridt med de nye instrumenter ISPA og SAPARD. Førtiltrædelsesstøtten til kandidatlandene blev fordoblet, Phare-programmet skulle tilpasses for at tage hensyn til de nye instrumenter, og der blev lagt større vægt på økonomisk og social samhørighed. Samarbejdet mellem de forskellige tjenestegrene i Kommissionen blev udvidet og yderligere udviklet på linje med samordningsforordningen. Oprettelsen af strukturerne til førtiltrædelsesinstrumenterne i kandidatlandene var også en god øvelse i institutionsopbygning og var en begyndelse til at forberede kandidatlandene på strukturfondene.

1. INDLEDNING

På topmødet i Luxembourg i december 1998 godkendte Det Europæiske Råd en ny strategi for forberedelse af ansøgerlandene på tiltrædelse. Det bevilgede betydelige ekstra finansielle ressourcer til at hjælpe på vejen til medlemskab. Den 26. marts 1999 indgik stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i Berlin en politisk aftale om Agenda 2000. Målet med Agenda 2000 var at styrke Fællesskabets politikker og give Den Europæiske Union nye finansielle rammer for perioden 2000-2006 med sigte på udvidelsen.

Fællesskabet har på linje med konklusionerne af Det Europæiske Råd i Berlin mere end fordoblet førtiltrædelsesstøtten til kandidatlandene i Centraleuropa siden 2000: som foreslået af Europa-Kommissionen i Agenda 2000 bevilges der 3 120 mio. EUR (1999-tal) årligt mellem 2000 og 2006 via Phare-programmet og de to andre førtiltrædelsesinstrumenter ISPA og SAPARD, som blev indført i 2000. Fordelingen af Fællesskabets førtiltrædelsesstøtte (2000-tal) er som følger: 1 587 mio. EUR til Phare, 1 058 mio. EUR til ISPA og 529 mio. EUR til SAPARD.

Efter topmødet i Nice, som førte til en fremskyndelse af tiltrædelsesforhandlingsprocessen, er en optimal udnyttelse af førtiltrædelsesstøtten til at hjælpe kandidatlandene med deres bestræbelser for helt at overtage den gældende EU-ret i løbet af et par år blevet af største betydning. I betragtning af den enorme opgave, der ligger forude, er det af største betydning at garantere, at Fællesskabets støtte anvendes på den mest effektive måde. Koordinationen af de tre instrumenter er klart et vigtigt element heri.

Koordinationsberetningen for 2000 er den første beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, som giver en redegørelse for førtiltrædelsesstøtten til hvert land og for koordinationen mellem Phare, ISPA og SAPARD i overensstemmelse med artikel 13 i samordningsforordningen. Den vedrører kalenderåret 2000, som var det første operationelle år for både ISPA og SAPARD.

Denne beretning indeholder oplysninger om prioriteter og finansielle tildelinger for hvert land og pr. instrument og deres gennemførelsesmekanismer. Endelig fokuserer den på koordinationen mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter, idet der findes en mere indgående beskrivelse af hvert af førtiltrædelsesinstrumenterne i de respektive årsrapporter. Man håber, at denne beretning med sine bilag vil tjene som en nyttig dokumentation for førtiltrædelsesstøttens grundlæggende rolle i kandidatlandenes forberedelser på medlemskab. Årsrapporterne vedrørende de tre førtiltrædelsesinstrumenter findes som bilag til denne beretning.

2. PHARE: OVERBLIK

Phare blev oprettet af De Europæiske Fællesskaber i 1989 til at hjælpe ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i deres forberedelser på medlemskab af Den Europæiske Union, og programmets eksklusive "førtiltrædelsesfokus" blev vedtaget i 1997 som svar på Det Europæiske Råds lancering på mødet i Luxembourg af den igangværende udvidelsesproces. De generelle retningslinjer for Phare blev tilpasset i 1998 på baggrund af igangsættelsen af SAPARD inden for landbrug og udvikling af landdistrikter og ISPA inden for transport- og miljøinfrastruktur.

De samlede Phare-forpligtelser for 2000 udgjorde 1 569 mio. EUR. De finansierede operationer var som følger:

- **nationale programmer:** 853 mio. EUR, heraf:
 - Bulgarien: 66 mio. EUR
 - Den Tjekkiske Republik: 59 mio. EUR
 - Estland: 24 mio. EUR
 - Ungarn: 70 mio. EUR
 - Letland: 25 mio. EUR
 - Litauen: 38 mio. EUR
 - Polen: 313 mio. EUR
 - Rumænien: 215 mio. EUR
 - Slovakiet: 28 mio. EUR
 - Slovenien: 16 mio. EUR
 - Særligt program for nedlukning af kernekraftværker: 82 mio. EUR
- grænseoverskridende samarbejde: 163 mio. EUR
- deltagelse i fællesskabsprogrammer: 188 mio. EUR
- regionale og horisontale programmer: 284 mio. EUR.

Europa-Kommissionen har i stigende grad overdraget ansvaret for forvaltningen og gennemførelsen af Phare-programmerne til myndighederne i kandidatlandene i Central- og Østeuropa. Det er en del af processen for at hjælpe dem til at forberede sig på tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Efterhånden som ældre Phare-programmer blev fuldført og nye programmer blev igangsat, var projekterne i 2000 i voksende grad baseret på en tiltrædelsesorienteret tilgang efter de nye retningslinjer for Phare af 1998³. De forvaltes gennem den nationale fond og et begrænset antal gennemførelsesinstanser i hvert land. Den centrale finans- og kontraktenhed (CFCU) i hvert kandidatland spiller en nøglerolle, idet den forvalter alle programmerne for institutionsopbygning (i nogle tilfælde forvalter CFCU også investeringsaktiviteter). De andre gennemførelsesinstanser er forløbere for de administrative strukturer, som vil skulle stå for strukturfondene efter tiltrædelsen.

De nye gennemførelsesordninger afspejler erfaringerne med Phare-programmet i tidligere år og særlig kravet om, at kun et begrænset antal 'specialinstanser' får ansvaret for at håndtere EU-midler. Det er en væsentlig forudsætning for, at det fulde ansvar for udbud og kontraktindgåelse kan overføres fra Kommissionen til kandidatlandet (udvidet decentralisering).

³ Retningslinjerne for Phare-programgennemførelsen i kandidatlandene 1998-1999 blev vedtaget i juni 1998 og omfatter Phare-budgetterne for 1998 og 1999.

Det tiltrædelsesorienterede fokus, der ligger til grund for de nye Phare-retningslinjer, indebærer, at der lægges voksende vægt på nationale programmer til at afhjælpe specifikke svagheder, der er indkredset i de periodiske rapporter, som Kommissionen udarbejder for hvert kandidatland. Følgen heraf er, at der tillægges multilande programmer mindre betydning. Tidligere var disse meget nyttige med hensyn til at skabe opmærksomhed om bestemte anliggender - særlig i forbindelse med den gældende EU-ret - af fælles interesse for flere kandidatlande. Dette er nu et overstået fænomen, og der er nu behov for at hjælpe landene med at skabe kapacitet på stedet til at gennemføre den gældende EU-ret.

Programmeringen i 2000 var baseret på de reviderede Phare-retningslinjer, som blev godkendt af Kommissionen i 1999. Disse retningslinjer bygger på ændringer, der blev vedtaget i 1998. Heri er der taget hensyn til de nye ISPA- og SAPARD-forordninger, der trådte i kraft i 2000. I de nye retningslinjer understreges det, at Phare-programmet skal benyttes til at hjælpe kandidatlandene med at forberede sig på at gøre brug af strukturfondene efter tiltrædelsen (økonomisk og social samhørighed). Ca. 30 % af støtten gik derfor til institutionsopbygning, i hvilken forbindelse det vigtigste virkemiddel er parvist samarbejde (udstationering af eksperter fra medlemsstaternes regeringer i organer i kandidatlandene for at hjælpe dem med at opbygge kapaciteten til at anvende specifikke dele af den gældende EU-ret), medens 70 % gik til investering i forbedring af forskriftsrammerne og økonomisk og social samhørighed for dermed at lette overtagelsen af den gældende EU-ret.

Kommissionen har desuden revideret og udbygget de interne ordninger i delegationerne for tilsyn med udbud og kontraktindgåelse, som varetages af myndighederne i kandidatlandene. Kommissionen har herved via sin delegation i landet kunne godkende Phare-udbud og -kontrakter (uden at de skulle sendes tilbage til hovedkvarteret til godkendelse). Delegationerne fører også tilsyn med, hvordan projektgennemførelsen skrider frem i kandidatlandene.

3. ISPA: OVERBLIK

Førtiltrædelsesinstrumentet for strukturpolitik, ISPA, er Det Europæiske Fællesskabs finansielle instrument til at bistå de ti modtagerlande i Central- og Østeuropa med at opfylde kravene i den gældende EU-ret inden for miljø og transport.

ISPA orienteres af tiltrædelsespartnerskaberne og de nationale programmer for overtagelse af den gældende EU-ret og følger en tilgang svarende til Samhørighedsfondens inden for miljø og transport.

På **miljøområdet** skal støtten fra ISPA bidrage til at gennemføre Fællesskabets miljøpolitik. ISPA koncentrerer sig med henblik på at give Fællesskabets støtte den største gennemslagskraft, hvor det drejer sig om at realisere målene for miljøpolitikken, i første række på de investeringsintensive miljødirektiver, dvs. de direktiver, det kommer til at koste mest at gennemføre. Det drejer sig om følgende fire sektorer:

- drikkevandsforsyning
- behandling af spildevand
- forvaltning af fast affald og farligt affald og
- forbedring af luftkvaliteten.

ISPA's **transport**komponent er orienteret mod at bygge det fremtidige transeuropæiske transportnet (Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96 af 23. juli 1996) som defineret i TINA-rapporten (vurdering af transportinfrastrukturbehov), som skal dække modtagerlandene i Centraleuropa. Langs TINA-nettet skal der gives prioritet til integreret udvikling af de 10 paneuropæiske transportkorridorer, som blev fastlagt på den tredje paneuropæiske transportkonference i Helsinki i juni 1997.

2000 var ISPA's første operationelle år. Inden projekterne blev forelagt ISPA-forvaltningsudvalget, skulle modtagerlandene opstille ISPA-investeringsstrategier for transport- og miljøsektorerne. Disse strategier danner grundlag for udvælgelsen af ISPA-projekter og knytter en forbindelse mellem investeringskravene set i forhold til den gældende EU-ret i disse sektorer og de udvalgte ISPA-projekter. I efteråret 2000 havde ISPA-forvaltningsudvalget fået forelagt strategierne for alle ti lande.

ISPA-forvaltningsudvalget, som mødtes fire gange i 2000 (i juni, juli, oktober og november) afgav positiv udtalelse om i alt 85 projekter. ISPA-bidraget til disse projekter repræsenterer i alt 2,09 mia. EUR. Der blev disponeret for 75 projekter over 2000-budgettet (997 mio. EUR). For ti andre projekter, som udvalget afgav positiv udtalelse, disponeres der over 2001-budgettet.

Den gennemsnitlige værdi af projekter, der er godkendt via 2000-budgettet, er på ca. 13 mio. EUR. Fællesskabet dækker i gennemsnit 64 % af projektomkostningerne, hvilket er lavere end det normale ISPA-finansieringsloft på 75 %. Der skaffes samfinansiering enten fra nationale kilder (centralt, regionalt eller lokalt niveau), de internationale finansieringsinstitutioner eller bilaterale donorer. Med undtagelse af Slovakiet og Slovenien blev den planlagte middelpcentssats af den årlige landetildeling nået.

De godkendte projekter i 2000, projekter for teknisk bistand, er ret ligeligt fordelt mellem miljø- og transportsektorerne: til 39 miljøprojekter blev der bevilget og 46 % af 2000-budgettet og til 36 transportprojekter 53 %. Den lille skævhed i fordelingen mellem de to sektorer skyldes, at to miljøprojekter i Polen (til over 41 mio. EUR) blev overført til 2001-budgettet.

I miljøsektoren anvendes over 64 % af midlerne til kloakanlæg og projekter for spildevandsbehandling. I transportsektoren blev der fokuseret på jernbaneprojekter, som tegnede sig for over halvdelen af budgettet. Det er på linje med Fællesskabets politik for transportinitiativer, hvori der lægges stor vægt på at flytte balancen mellem transportformer, navnlig gennem en revitalisering af jernbanerne og en opfordring til brug af intermodale transportformer og udviklingsløsninger for finansiering af infrastruktur. Desuden blev projekter for forbedring af sikkerhed og trafikadskillelse prioriteret. En analyse af sektoren pr. paneuropæisk transportkorridor viser, at over 30 % af transportbudgettet er koncentreret om korridor IV. Til projekter i korridor III blev der bevilget omkring 14,2 % og korridor II 13,5 %.

Der blev over 2000-budgettet disponeret for 13 projekter for teknisk bistand, 4 inden for miljø og 9 inden for transport. Det drejer sig i hovedsagen om forberedelser til projekter til forelæggelse for forvaltningsudvalget i 2001 og 2002.

Der blev også afsat midler til støtte af Fællesskabets bidrag til den internationale fond "Clearance of the Fairway of the Danube". Der blev disponeret over 7,5 mio. EUR over 2000-budgettet. Phare og OBNOVA - Fællesskabets program for bistand til Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien - har også bidraget til dette projekt med henholdsvis 7,5 mio. EUR og 7 mio. EUR.

Hvad angår projekter, er der allerede disponeret over ca. 390 mio. EUR af bevillingerne for 2001 til projekter, hvorom der blev truffet afgørelse i 2000 (da investeringsprojekter, der finansieres gennem ISPA gennemføres over flere år, kræves der generelt en forpligtelse for mere end et år).

4. SAPARD: OVERBLIK

Den finansielle støtte via SAPARD fra Fællesskabets budget er på over en halv milliard euro om året i perioden 2000 til 2006, og instrumentets hovedprioriteter som angivet i SAPARD-forordningen (Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999⁴) er at bidrage til gennemførelsen af den gældende EU-ret inden for den fælles landbrugspolitik og beslægtede politikker og at løse prioriterede og specifikke problemer med en bæredygtig tilpasning af landbrugssektoren og landdistrikterne i kandidatlandene. Foruden primær landbrugsproduktion er også projekter for forbedring af produktforarbejdning og -afsætning og -kvalitet støtteberettigede tillige med mere generelle tiltag til udvikling af landdistrikter.

Støtten under SAPARD ydes på basis af et enkelt program for udvikling af landbrug og landdistrikter pr. kandidatland for perioden 2000-2006. Hvert program afspejler de nationale myndigheders prioriteter og afhænger af landets særlige omstændigheder og behov med de begrænsninger, der er fastsat i SAPARD-forordningen.

SAPARD-programmerne kan i vid udstrækning sidestilles med medlemsstaternes programmer for udvikling af landbrug og landdistrikter. Programmeringsprocessen var helt ny for kandidatlandenes administrationer, som skulle udarbejde programmerne. Ikke desto mindre lå programmerne for alle 10 lande klar og blev godkendt af Kommissionen i efteråret 2000.

En anden følge af programtilgangen under SAPARD er, at med SAPARD er Kommissionen i modsætning til de andre førtiltrædelsesinstrumenter Phare og ISPA, hvor Kommissionen i det mindste forvalter visse nøgleelementer, ikke involveret i forvaltningen, end ikke i projektudvælgelsen. For SAPARD's vedkommende blev der valgt en alternativ tilgang, hvorefter de nationale myndigheder i kandidatlandene påtager sig det fulde ansvar gennem decentral forvaltning. Dette skete for at realisere de mål, der ligger til grund for SAPARD-instrumentet. Det ene er at gennemføre mange mindre projekter, i princippet i alle landdistrikter i hvert land, og det andet er at skabe strukturer, der vil være i stand til også at anvende den gældende EU-ret straks efter tiltrædelsen. Men forud herfor skulle der løses to større opgaver, inden støtten kunne bevilges.

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 af 21. juni 1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 87).

Den første var i hovedsagen af forskriftsmæssig karakter. Fordi der var tale om et ganske nyt instrument, skulle der vedtages EF-lovgivning. Det var også nødvendigt at forhandle med kandidatlandene om et sæt passende bestemmelser omfattende alle aspekter af relevans til forsvarlig brug af, kontrol med og ansvarlighed for midlerne, som blev nedfældet i flerårige finansieringsaftaler med hvert af landene. I slutningen af efteråret 2000 var disse forhandlinger afsluttet, og den første aftale med Bulgarien blev underskrevet den 18. december 2000.

Den anden opgave bestod i, at der for hvert kandidatland skulle oprettes en instans, der ville være i stand til at gennemføre SAPARD på en måde, der var forenelig med de juridiske bestemmelser i de flerårige finansieringsaftaler. Ved udgangen af 2000 var der gjort et meget stort arbejde i kandidatlandene med hensyn til opbygning af deres SAPARD-instanser. Ingen af ansøgerlandene havde dog en SAPARD-instans klar til at modtage midler, og derfor kunne der ikke overføres SAPARD-midler fra Fællesskabet til noget kandidatland før udgangen af 2000.

5. GENEREL BESKRIVELSE AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNES MEKANISMER

5.1. Forpligtelser og overførsel af midler

Inden der faktisk kan overføres midler fra alle tre instrumenter til kandidatlandene, skal der foreligge:

- en kommissionsafgørelse, således at der kan disponeres over midlerne på budgettet
- en rammeaftale (eksisterende rammeaftaler for Phare, udvidet til også at gælde for ISPA, og en ny flerårig finansieringsaftale for SAPARD) og
- en årlig bilateral finansieringsaftale eller memorandum med bestemmelser om Fællesskabets finansielle tilsagn i forbindelse med den pågældende foranstaltning over for modtagerlandet, dvs. vedrørende begge parter rettigheder og forpligtelser.

Procedurerne for afgørelse og forpligtelser for midler er forskellige fra instrument til instrument, og de forskellige trin kan sammenfattes således:

Phare

- en rammeaftale mellem Kommissionen og hvert land (har eksisteret for hvert land i flere år)
- en årlig programmering pr. prioritet: arbejdsdokument baseret på tiltrædelsespartnerskabet
- kandidatlandene udarbejder udkast til program- og projektblade med henblik på kommentarer og endelig afgørelse fra Kommissionens side
- finansieringsforslag for de årlige nationale programmer, der udarbejdes af GD Udvidelse; høring af andre af Kommissionens tjenestegrene og forelæggelse for Phare-forvaltningsudvalget til udtalelse
- Kommissionens afgørelse

- indgåelse af forpligtelser for midlerne
- Kommissionens og kandidatlandets underskrivning af det årlige finansieringsmemorandum; brevveksling om hvert projektblad
- første overførsel af midler (forskudsbetaling på 20 %) efter anmodning fra den nationale fond.

ISPA

- Eksisterende rammeaftaler for Phare udvides til ISPA
- Nationale ISPA-strategier for transport og miljø, som udarbejdes af landene, andre tjenestegrene i Kommissionen høres, og strategierne godkendes af Kommissionen
- landenes forundersøgelse og udarbejdelse af projekter
- projektansøgning på en standardformular, antagelse (dvs. kontrol af, om al dokumentation er fremlagt) og vurdering
- finansieringsforslag **for hvert projekt** udarbejdet af GD Regionalpolitik, tværtjenstlig høring og forelæggelse for ISPA-forvaltningsudvalget til udtalelse
- Kommissionens afgørelse (for hvert projekt)
- indgåelse af forpligtelser for midlerne (for et enkelt projekt kan der indgås forpligtelser for forskellige år, f.eks. ISPA-programmerne for 2000 og 2001)
- underskrivning af et finansieringsmemorandum (for hvert projekt)
- første overførsel af midler (10 %).

SAPARD

- Forelæggelse for Kommissionen af et udkast til en plan for landbrug og udvikling af landdistrikter for 2000-2006 for hvert land inden udgangen af 1999
- tværtjenstlig høring af Kommissionens tjenestegrene og høring af hvert land
- aftale med landet om planen
- endelig tværtjenstlig høring af Kommissionens tjenestegrene
- forelæggelse af planen for STAR-(forvaltnings)udvalget til udtalelse
- Kommissionens formelle vedtagelse af et program for landbrug og udvikling af landdistrikter
- Kommissionens afgørelse om bemyndigelse til underskrivning af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- underskrivning af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- indgåelse af forpligtelser for den årlige SAPARD-bevilling

- indgåelse af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- Kommissionens formelle afgørelse om overdragelse af forvaltningen af støtten til de gennemførende instanser
- første betaling til landet (højst 49 % af den første årlige tildeling)

5.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene

Midlerne fra hver af de tre førtiltrædelsesinstrumenter kanaliseres via den nationale fond, der er oprettet i hvert lands finansministerium, under den nationale anvisningsberettigedes ansvar.

Gennemførelsen i praksis af Phare og ISPA varetages af de gennemførende instanser (f.eks. den centrale finans- og kontraktmyndighed (CFCU), som modtager midlerne fra den nationale fond, (medmindre den nationale fond optræder som udbetalende organ). EF-delegationerne har ansvaret for at godkende indkøbsdokumentation, inden der iværksættes udbud og indgås kontrakter.

I modsætning til Phare og ISPA, som gør den største brug af de eksisterende aftaler og strukturer, der er oprettet som led i Phares decentrale gennemførelsessystem (DIS), har SAPARD fra begyndelsen af været gennemført på et helt decentralt grundlag, forudsat at alle de nødvendige betingelser var opfyldt.

En sådan delegering af forvaltningsansvaret forudsætter, at hvert kandidatland opretter de relevante forvaltnings- og kontrolsystemer, som skal godkendes på nationalt plan af den nationale anvisningsberettigede. Når disse betingelser er opfyldt, foretager Kommissionen en efterprøvning, inden den træffer afgørelse om overdragelse af finansforvaltningen. I Kommissionens forordning (EF) nr. 2222/2000⁵ findes de detaljerede finansielle regler for denne overdragelse af forvaltningsansvaret. Kommissionen udstedte den den 7. juni 2000 efter aftale med EUGFL-komiteén den 22. maj 2000.

Alle landene arbejder på at oprette de nødvendige institutionelle rammer for forvaltningen af SAPARD. Et enkelt land (Bulgarien) færdiggjorde arbejdet med oprettelse af forvaltningskontrolsystemerne og fik vedtaget den nationale lov om akkreditering inden udgangen af 2000. Men ved udgangen af 2000 havde ingen af landene endnu et godkendt SAPARD-organ til at modtage midler. Den faktiske overdragelse af midler sker først, når Kommissionen har truffet afgørelse om overdragelse af forvaltningsansvaret til det akkrediterede SAPARD-organ.

5.3. Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen

Phare og ISPA gennemføres i øjeblikket på basis af det decentrale gennemførelsessystem (DIS), der blev indført for Phare i 1990 og revideret i 1998. På baggrund af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Nice vil Kommissionen og kandidatlandene gøre en større indsats for en yderligere overdragelse af forvaltningsansvar til kandidatlandene.

⁵ Kommissionens forordning (EF) nr. 2222/2000 af 7. juni 2000 om finansielle gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden.

Samordningsforordningen giver således et retsgrundlag for, at Kommissionen fraviger kravet om forudgående godkendelse af kandidatlandenes projektudvælgelse, udbud og kontraktindgåelse (artikel 12). Ordningen efter Kommissionens fravigelse af kravet om forudgående godkendelse betegnes nu det udvidede decentrale gennemførelsessystem (EDIS).

I modsætning til Phare og ISPA forvaltes det helt decentralt. Det er meningen, at det også skal indføres for Phare og ISPA på et senere stadium.

6. TILSYN OG EVALUERING

6.1. Phare

Phare-tilsynet og -evalueringen giver alle parter, der er involveret i programforvaltningen, en løbende og pålidelig strøm af oplysninger om gennemførelsen af alle igangværende programmer.

I 2000 blev der udarbejdet 121 tilsyns- og evalueringsrapporter for alle sektorer af Phare-bistanden. Rapporterne er udarbejdet af en uafhængig ekstern kontrahent, som har drevet kontorer med personale fra EU og lokale vurderingsmænd i Albanien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien. Et centralt kontor i Bruxelles har vurderet multilande- og multimodtagerprogrammer.

I tråd med dekoncentrationen foretages overvågningen (kontrol og opfølgning) af programmerne lokalt af Phare Task Managers i delegationerne med en uafhængig, ekstern vurdering som en supplerende aktivitet.

Efter nyorienteringen af Phare mod førtiltrædelsesstrategier og decentralisering af implementeringsansvaret blev det tidligere decentrale Phare-tilsyns- og evalueringssystem i september 2000 erstattet med et decentralt tilsynssystem og en revideret interimsevalueringssystem. Revisionen baseres på kandidatlandenes overtagelse af ansvaret for indberetning i form af tilsynsrapporter som en overgangsordning mod forvaltningen af de fremtidige strukturfonde.

Der er oprettet nye tilsynsstrukturer - et fælles tilsynsudvalg og omkring 6 tilsynsunderudvalg - i hvert kandidatland, og disse mødes to gange om året.

Årsrapporterne fra hvert instruments tilsynsudvalg forelægges det fælles tilsynsudvalg, som drøfter koordination af tilsynet på sit årlige møde.

6.2. ISPA

For alle ISPA-projekter gælder bestemmelserne i ISPA-forordningen og finansieringsaftalen for hver ISPA-foranstaltning, hvad angår både tilsyn og evaluering. Evaluering kommer endnu ikke på tale, da projekterne befinder sig på et tidligt gennemførelsesstadium.

Første runde af møderne i tilsynsudvalgene, som skal afholdes to gange om året, skulle finde sted i foråret 2001. I betragtning af kandidatlandenes begrænsede erfaringer med tilsyn med større infrastrukturprojekter i overensstemmelse med Kommissionens krav har GD Regionalpolitik forsynet dem med vejledninger til at lette tilrettelæggelsen af disse første møder.

6.3. SAPARD

SAPARD-programmerne gennemføres på basis af bestemmelserne i den flerårige finansieringsaftale, både hvad angår tilsyn og evaluering. Ifølge disse bestemmelser skal der oprettes et tilsynsudvalg for hvert SAPARD-program. Til støtte heraf udsendte Kommissionen i 2000 en vejledning i fastsættelse af forretningsordener for SAPARD-tilsynsudvalgene til alle kandidatlandene.

7. KOORDINATION

7.1. Generelt

Som krævet i Rådets forordning (EF) nr. 1266/1999 skal Kommissionen sikre en nær samordning mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter. Det specificeres nøje i forordningen, på hvilket område hvert instrument bevilger støtte, hvilket begrænser en potentiel overlapning mellem de forskellige instrumenter til et minimum:

- SAPARD finansierer foranstaltninger til støtte af landbrug og udvikling af landdistrikter
- ISPA finansierer større infrastrukturprojekter inden for transport og miljø
- Phare beskæftiger sig med prioriterede foranstaltninger vedrørende overtagelsen af den gældende EU-ret, enten gennem forbedring af den administrative kapacitet eller støtte af dermed forbundne investeringer. Dette instrument har også et element af økonomisk og social samhørighed. Det kan støtte foranstaltninger inden for miljø og transport, hvis de udgør en sekundær men vigtig komponent i integrerede programmer for regionaludvikling eller industriomstrukturering.

Phare-forvaltningsudvalget spiller en central rolle i den generelle koordination. Ifølge artikel 9 i samordningsforordningen skal udvalget bistå Kommissionen med koordinationen af de tre instrumenter, og Kommissionen skal informere udvalget om de vejledende finansielle tildelinger til hvert land og pr. førtiltrædelsesinstrument, om tiltag til koordination med EIB, andre EF-instrumenter og de internationale finansieringsinstitutioner. Disse oplysninger vil blive forelagt udvalget i det generelle dokument om støtten i 2001. Udvalget informeres desuden om afgørelser, ved hvilke Kommissionen overdrager gennemførelsesorganerne i kandidatlandene forvaltningen af støtten på et decentralt grundlag i overensstemmelse med artikel 12 i samordningsforordningen. Der blev ikke truffet nogen sådan afgørelse i 2000.

På programmeringsplan danner tiltrædelseshæftelserne, et for hvert af de ti kandidatlande, som revideret af Rådet den 6. december 1999, fortsat de generelle rammer for støtte via de tre førtiltrædelsesinstrumenter. De suppleres i Phares tilfælde med de nationale udviklingsplaner og i ISPA's tilfælde med de nationale strategier for miljø og transport. SAPARD-projekter udvælges på basis af programmerne for udvikling af landdistrikter for 2000-2006, som udarbejdet på grundlag af kandidatlandenes planer og godkendt af Kommissionen for hvert af disse lande i 2000.

For at undgå eventuel overlapning mellem tiltag, hvortil der ydes støtte fra SAPARD eller Phare (særlig Phare ESC og Phare CBC, i forbindelse med hvilke der følges en mere programmeringsbetonet tilgang, herunder oprettelse af 'ordninger'), fastsættes der passende bestemmelser i de relevante programmeringsdokumenter og aftaler:

- For Phares vedkommende fastsættes det i finansieringsafgørelser og -forslag fra og med 2001, at den nationale bistandskoordinator og den nationale anvisningsberettigede i fællesskab har ansvaret for koordinationen mellem Phare (herunder grænseoverskridende Phare-samarbejde, CBC), ISPA og SAPARD.
- For SAPARD's vedkommende fastsættes det i afdeling C, artikel 1, i de flerårige finansieringsaftaler, som er indgået med de 10 kandidatlande, at Kommissionen og [kandidatlandet] skal sikre koordination af bistanden mellem programmet, ISPA, Phare og bistand fra EIB og andre internationale finansieringsinstrumenter; landet skal navnlig sikre, at i tilfælde, hvor et SAPARD-projekt i kraft af sin art også potentielt kan være helt eller delvis berettiget til støtte i henhold til ovennævnte instrumenter, skal enhver risiko for, at der ydes støtte til udgifter mere end en gang, undgås (navnlig ved 'stempling' af fakturaer).

7.2. Koordination i Kommissionen

Phare-programmet henhører under udviklingsgeneraldirektoratets ansvar, og dette GD varetager også koordinationen mellem de tre instrumenter med støtte fra Phare-forvaltningsudvalget. ISPA-programmet henhører under generaldirektoratet for regionaludvikling, og SAPARD-programmet under generaldirektoratet for landbrug.

I praksis koordineres programmeringen ved en udvidet tværtjenstelig høring. Der er tillige nedsat et koordinationsudvalg for førtiltrædelsesinstrumenterne i de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen. Dette udvalg beskæftiger sig med forberedelserne til den udvidede decentralisering af Phare og ISPA.

Hvad angår projektovervågningen, foregår koordinationen i det blandede tilsynsudvalg, om muligt med støtte fra ISPA-tilsynsudvalget og de relevante Phare-underudvalg.

For at trække en grænse mellem aktioner, som kan modtage støtte fra enten SAPARD eller Phare, har Kommissionen tydeliggjort grænsefladen mellem Phare og SAPARD under hensyn til bestemmelserne i samordningsforordningen. Det var nødvendigt specielt i forbindelse med investeringer på det veterinære område. Sondringen betyder, at Phare kan støtte investeringer, hvis de vedrører offentlige bygge- og anlægsarbejder, der udføres af de nationale myndigheder eller andre offentlige myndigheder, til hvem der er delegeret beføjelser af de nationale myndigheder. Investeringer kan betragtes som støtteberettigede under SAPARD, hvis de relaterer til private aktiviteter (f.eks. stedlige laboratorier i forarbejdningsanlæg eller modernisering af landbrugsmateriel). SAPARD-programmer kan også omfatte investeringer til forbedring af små, lokale offentlige strukturer til kvalitets-, veterinær- og plantesundhedskontrol, levnedsmiddelkvalitet og forbrugerbeskyttelse. Phare vil desuden fortsætte med at yde støtte til institutionsopbygning, navnlig til SAPARD-agenturer.

For ISPA's vedkommende skal det bemærkes, at for projekter i 2000, som var instrumentets første operationelle år, finansierede Phare gennemførligheds- og forundersøgelser i 1998 og 1999.

Delegationerne i kandidatlandene fører desuden tilsyn med gennemførelsen af Phare og ISPA.

7.3. Koordination i landet

På landeplan arbejder Kommissionen på linje med målet om decentralisering stærkt for, at kandidatlandene forbedrer koordinationen mellem ministerier, hvilket er en forudsætning for, at kandidatlandene i fremtiden kan forvalte strukturfondene ordentligt, og på kort sigt for

implementeringen af Phare ESC. I flere lande kræver en sådan tværministeriel koordination yderligere forbedringer.

Da der fra begyndelsen af har gjaldt decentral forvaltning for SAPARD, som gradvis vil blive udvidet for Phare og ISPA, må kandidatlandenes ansvar for en ordentlig koordination af operationer, hvortil der ydes førtiltrædelsesstøtte, og for at hindre overlapninger udvides tilsvarende. Da SAPARD er et decentralt instrument, vil kun landene selv kunne sikre fuldstændig komplementaritet på projektplan.

Kommissionen har derfor anmodet landene om, at de tager de nødvendige skridt til en effektiv og velfungerende koordination.

8. KOORDINATION MED EIB OG DE INTERNATIONALE FINANSIERINGSINSTITUTIONER

Førtiltrædelsesstøtten kan spille sin fulde rolle, når den hjælper til at mobilisere midler fra de internationale finansieringsinstitutioner. Med dette in mente undertegnede Europa-Kommissionen den 2. marts 1998 et aftalememorandum med Den Europæiske Investeringsbank (EBRD) og Verdensbanken til at styrke deres samarbejde og lette samfinansiering under Phare-programmet. Fire nye partnere sluttede sig til aftalen i oktober 1998: Det Nordiske Miljøfinansieringsselskab (NEFCO), Den Nordiske Investeringsbank (NIB), Den Internationale Finansieringsinstitution (IFC) og Europarådets Udviklingsbank. I 2000 blev aftalememorandummet udvidet med de to andre førtiltrædelsesinstrumenter ISPA og SAPARD. EIB er ikke signatar af memorandummet, men arbejdet nært sammen med Europa-Kommissionen om at realisere EU's politiske mål og samarbejder med de andre internationale finansieringsinstitutioner i aftalememorandummets ånd.

Siden 2000 har det nye tiltrædelsesinstrument ISPA for transport og miljø været den vigtigste facilitet til samfinansiering af infrastrukturprojekter med EIB og de andre internationale finansieringsinstitutioner. Det vigtigste samfinansieringsinstrument i Phare er fortsat SMV-faciliteten, hvor Kommissionen arbejder sammen med EBRD, Europarådets Udviklingsbank og Kreditanstalt für Wiederaufbau. Samfinansieringen inden for de nationale Phare-programmer har omfattet et mindre kommunalt investeringsprojekt for vandforsyning og spildevandsbehandling i Estland og projekter for el- og gasmarkedet i Rumænien.

Kommissionens tjenestegrene afholder periodiske møder med EIB og EBRD til at koordinere anliggender vedrørende programmering og implementering tillige med procedurespørgsmål. Hvor det er muligt, aflægges der fælles besøg i kandidatlandene, som er vigtigt for at sikre samarbejde på projektplan til fordel for kandidatlandene.

For ISPA's vedkommende blev der den 19. januar 2000 indgået en samarbejdsaftale mellem Kommissionen og EIB om EF-strukturstøtte, herunder ISPA, for perioden 2000-2006. Hovedformålet med aftalen er at maksimere EF-gavebistandens løftestangeffekt og begrænse EF-budgetstøtten til det strengt nødvendige. Resultaterne af samarbejdet i det første år er meget positive: der blev afholdt adskillige koordinationsmøder til at lægge rammerne for samarbejdet og omsætte aftalens bestemmelser i praksis. Der blev tillige ved en informationsudveksling på et meget tidligt stadium i projektudarbejdelsen indkredset mulige forslag til samfinansiering. Kommissionen har også opbygget gode arbejdsforbindelser med Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), Den Nordiske Investeringsbank (NIB) og Det Nordiske Miljøfinansieringsselskab (NEFCO). Der blev sammen med disse internationale finansieringsinstitutioner indkredset flere samfinansieringsprojekter.

For SAPARD's vedkommende var samarbejdet med de internationale finansieringsinstitutioner begrænset til generelle konsultationer og informationsudveksling i betragtning af instrumentets komplette decentralisering til kandidatlandene.

Delegationerne spiller også en vigtig rolle i koordineringen af førtiltrædelsesinstrumenterne med de internationale finansieringsinstitutioner og bilaterale donorer, idet de med mellemrum tilrettelægger donormøder på stedet til at udveksle oplysninger om planlagte og igangværende projekter.

9. KONKLUSION

2000 var det år, hvor alle tre førtiltrædelsesinstrumenter kom virkelig i gang. Der blev gjort store fremskridt med de nye instrumenter ISPA og SAPARD. Førtiltrædelsesstøtten til kandidatlandene blev fordoblet, Phare-programmet skulle tilpasses for at tage hensyn til de nye instrumenter, og der blev lagt større vægt på økonomisk og social samhørighed. Samarbejdet mellem de forskellige tjenestegrene i Kommissionen blev udvidet og yderligere udviklet på linje med samordningsforordningen. Oprettelsen af strukturerne til førtiltrædelsesinstrumenterne i kandidatlandene var også en god øvelse i institutionsopbygning og var en begyndelse til at forberede kandidatlandene på strukturfondene.

BILAG

Tildelingerne pr. land fra Phare, ISPA og SAPARD i 2000

	Phare	SAPARD⁶	ISPA	I alt
	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR
Bulgarien	150,6	53	104,0	307,6
Tjekkiet	101,5	22,4	70,0	193,9
Estland	33,5	12,3	28,2	74,0
Ungarn	119,8	38,7	88,0	246,5
Letland	34,8	22,2	46,7	103,7
Litauen	87,1	30,3	52,2	169,6
Polen	484,4	171,5	307,0	962,9
Rumænien	260,3	153,2	239,2	652,7
Slovakiet	78,8	18,6	42,5	139,9
Slovenien	33,4	6,4	19,6	59,4
Andet ⁷	185,1			
I alt	1569,2	528,9	997,4	3095,5

⁶ Kommissionens beslutning af 20. juli 1999 om den vejledende fordeling af den årlige fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter (EFT L 226 af 27. august 1999, s. 23); for 2000 er tallene for landene afrundet, men det samlede beløb af bevillinger, hvorover der er disponeret, er på 528,9 mio. EUR som angivet under 'I alt'.

⁷ Multilandeprogrammer og horisontale programmer.