



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.3.2005
KOM(2005) 64 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**2003- BERETNING OM PHARE OG FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNE
FOR CYPERN, MALTA OG TYRKIET**

{SEC(2005) 273}

INDLEDNING

Dette er Europa-Kommissionens årsrapport til Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg med en vurdering af fremskridtene inden for rammerne af Phare i de ti modtagerlande og førtiltrædelsesinstrumenterne for Cypern, Malta og Tyrkiet.

Til denne rapport er der knyttet et bilag med et teknisk dokument, som indeholder afsnit om programmeringen og gennemførelsen af Phare-programmet i hvert af de 13 modtagerlande.

1. TILBAGEBLIK PÅ ÅRET

1.1. De vigtigste udviklingstendenser i udvidelsesprocessen i 2003

Efter at Det Europæiske Råd i København i 2002 besluttede at lade de 10 nye medlemsstater (**Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn**) tiltræde den 1. maj 2004, blev tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten undertegnet i Athen den 16. april 2003 og forelagt til ratifikation af de nuværende og tiltrædende medlemsstater i overensstemmelse med hver enkelt stats nationale ratifikationsprocedurer.

Efter undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten har de tiltrædende lande deltaget som ”aktive observatører” i Rådets organer og i udvalg, hvor formandskabet varetages af Europa-Kommissionen.

Kommissionen har for at forelægge objektive oplysninger om udvidelsesprocessen vedtaget en *kommunikationsstrategi for udvidelsen*, som er henvendt til både EU-borgerne og befolkningerne i de nye medlemsstater.

Hvad angår de resterende kandidatlande anførte Kommissionen i de *periodiske rapporter*, som blev vedtaget den 5. november 2003, at **Bulgarien** og **Rumænien** fortsat opfyldte de politiske kriterier, men endnu ikke helt de økonomiske kriterier. Begge lande var i færd med at gøre gode fremskridt og på vej mod at fuldføre den påkrævne lovgivningsmæssige tilpasning; det var dog nødvendigt med en fortsat indsats for at udvikle tilstrækkelig administrativ og retslig kapacitet til at sikre en korrekt gennemførelse af den gældende EU-ret. For at bistå disse lande i deres bestræbelser vedtog Rådet den 14. april de reviderede tiltrædelsepartnerskaber på grundlag af forslag fra Kommissionen. Desuden blev førtiltrædelsesbistanden øget betydeligt¹.

Med hensyn til **Tyrkiet** havde landets regering fremskyndet reformerne og gjort en betydelig indsats for at opfylde de politiske Københavnskriterier, ligesom den havde gjort store fremskridt med opfyldelsen af de økonomiske kriterier. I rapporten blev det imidlertid også fremhævet, at det var nødvendigt med en yderligere indsats på en række områder som f.eks. civil kontrol med militæret og retten til udøvelse af de grundlæggende frihedsrettigheder, herunder religionsfrihed. I april 2003 blev der vedtaget et revideret *tiltrædelsepartnerskab* med detaljerede retningslinjer for de områder, hvor der kræves yderligere reformer. Det

¹ Forøgelse på gennemsnitligt 30 % i perioden 2004-2006 til et gennemsnitligt årsbudget på 400 mio. EUR for Bulgarien og op til 1 mia. EUR for Rumænien.

reviderede tiltrædelsespартnerskab omfattede også et forslag om at øge den finansielle støtte op til et samlet budget på 1 050 mio. EUR over tre år.

I den sammenhæng skal det også nævnes, at **Kroatien** ansøgte om medlemskab i februar 2003 og fik status som kandidatland den 18. juni 2004.

1.2. De vigtigste konklusioner af De Europæiske Råd i 2003

Med hensyn til **Bulgarien** og **Rumænien** bifaldt *Det Europæiske Råd i Bruxelles* den 12. december resultaterne og henstillingerne i Kommissionens overvågningsrapporter og strategidokument og de periodiske rapporter, der blev vedtaget af Kommissionen i november. Rådet opfordrede Kommissionen til i starten af 2004 at forelægge sit forslag om de finansielle rammer for Bulgarien og Rumænien, således at der på grundlag heraf kunne forelægges reviderede udkast til fælles holdninger om de uafsluttede forhandlingskapitler i foråret 2004. Rådet noterede sig, at Kommissionen agtede at basere sit forslag på de principper og metoder, der blev anvendt under forhandlingerne med de ti tiltrædende lande. Phare bidrager til kandidatlandenes forberedelser til EU-medlemskab, men tager også sigte på at sammenkæde førtiltrædelsesstøtten med strukturfondene. Del II.1 i bilaget indeholder yderligere oplysninger herom.

Med hensyn til **Cypern** hilste *Det Europæiske Råd i Thessaloniki* i juni Kommissionens meddelelse om "*Overvejelser over, hvordan man kan fremme den økonomiske udvikling i den nordlige del af Cypern og bringe den nærmere til EU*" velkommen. Kommissionen foreslog at gøre en aktiv indsats ved at yde finansiell bistand til økonomisk udvikling i de tyrkisk-cypriotiske nordlige dele for at fremme samhandelen med den nordlige del og bringe den tættere på EU.

2. PROGRAMMERNES GENNEMFØRELSE: GENEREL OVERSIGT

2.1. Gennemførelse af Phare-retningslinjerne

2003 var det sidste år med førtiltrædelsesprogrammering for de 10 nye medlemsstater. Fra 2004 omfatter førtiltrædelsesprogrammeringen kun Bulgarien og Rumænien.

Programmeringen var baseret på Phare-retningslinjerne², som senere blev revideret den 6. september 2002³ med Kommissionens vedtagelse af en ad hoc udfasningsstrategi for Phare for at håndtere denne overgang uden fortilfælde fra førtiltrædelsesstøtte til strukturstøtte og tage højde for ændringerne af forordning (EF) nr. 2760/98 om *grænseoverskridende samarbejde* (CBC) for at skabe rammerne for den fælles tilgang, der var nødvendig på området nuklear sikkerhed, og understrege overgangen til EDIS (se også afsnit 3.1.).

² (SEK (1999) 1596), godkendt af Kommission den 13. oktober 1999.

³ C(2002) 3303-2.

Den 22. december blev retningslinjerne revideret yderligere med en meddelelse⁴, som indeholdt en omdefinering af konceptet ”institutionsopbygning”⁵ og understregede behovet for at fremskynde decentraliseringen af det finansielle og forvaltningsmæssige ansvar til modtagerlandene.

Udfasningsstrategien for Phare blev fortsat gennemført for at sikre en gnidningsløs overgang for de lande, der tiltrådte den 1. maj 2004.

Foruden ændringen af Phare CBC-forordningen indeholder de reviderede Phare-retningslinjer to vigtige budskaber vedrørende transnationalt og interregionalt samarbejde og samarbejde med andre lande end EU- og kandidatlandene: De 10 Phare-lande blev tilskyndet til at anvende deres nationale Phare-program-midler til at støtte foranstaltninger af grænseoverskridende art ved deres ydre grænser og således søge at løse potentielle nye problemer ved EU's fremtidige ydre grænser. Desuden er Bulgarien og Rumænien blevet opfordret til at bruge deres nationale Phare-program-midler til at finansiere deres deltagelse i Interreg III B (transnationale) eller Interreg III C (interregionale) programmer.

Selv om førtiltrædelsesbistanden til Malta, Cypern og Tyrkiet er omfattet af særskilte forordninger⁶, følger deres 2003-programmer i store træk metoderne og udvalgsprocedurerne for Phare.

2.2. Samlede Phare-forpligtelser⁷

Forpligtelserne beløb sig til i alt 1 699 mio. EUR og omfattede:

Nationale programmer	1 223 mio. EUR
Grænseoverskridende samarbejde	161 mio. EUR
Regionale og horisontale programmer	187 mio. EUR
Nuklear sikkerhed	128 mio. EUR

⁴ C (2003) 4906.

⁵ Til orientering går 65 % af Phare på nuværende tidspunkt til institutionsopbygning (herunder 30 % ”bløde” foranstaltninger, f.eks. knowhow, og 35 % ”hårde” foranstaltninger, f.eks. investeringer i udstyr). Dette står i kontrast til den tidligere fordeling, som var 30 % til institutionsopbygning (kun ”bløde” foranstaltninger) og 70 % til investeringer (bestående af 35 % investeringer i social og økonomisk samhørighed og 35 % investeringer i institutionsopbygning).

⁶ Forordning (EF) nr. 555/2000, vedtaget den 13. marts 2000 for Cypern og Malta, og forordning (EF) nr. 2500/2001, vedtaget den 30. december 2001 for Tyrkiet.

⁷ Del III i bilaget indeholder yderligere finansielle oplysninger om Phare.

De nationale programmer var fordelt således:

Bulgarien	99 mio. EUR	Litauen	67 mio. EUR
Tjekkiet	95 mio. EUR	Polen	403 mio. EUR
Estland	40 mio. EUR	Rumænien	272 mio. EUR
Ungarn	107 mio. EUR	Slovakiet	57 mio. EUR
Letland	46 mio. EUR	Slovenien	38 mio. EUR

Derudover blev der aftalt førtiltrædelsesbistandsprogrammer for **Malta, Cypern og Tyrkiet** og en særlig støttepakke til **den nordlige del af Cypern:**

Cypern	12 mio. EUR	Det nordlige Cypern	12 mio. EUR
Malta	13 mio. EUR	Tyrkiet	145 mio. EUR

Del I (landeafsnit) i bilaget til denne rapport indeholder mere detaljerede oplysninger om Phare i de enkelte lande.

2.3. Finansiell og teknisk bistand

I de nuværende Phare-retningslinjer er ca. 65 % af Phare-midlerne øremærkede til institutionsopbygning. Det vigtigste instrument til institutionsopbygning og overførsel af knowhow er parvist samarbejde - *Twinning* eller *Twinning Light* (udsendelse af eksperter fra medlemsstaterne til kandidatlandene til at hjælpe med at udvikle kapaciteten til at gennemføre specifikke aspekter af EU-retten). De resterende ca. 35 % af Phare-midlerne er øremærkede til investeringer til at fremme økonomisk og social samhørighed.

Efter at der i 2002 blev fokuseret på at fastlægge *handlingsplaner* til at tage fat om de prioriterede foranstaltninger i forbindelse med den administrative og retslige kapacitet, der var påkrævet før tiltrædelsen, og om gennemførelsen af specifikke foranstaltninger for at afhjælpe manglerne, blev der i 2003 fokuseret på at fremme den økonomiske og sociale samhørighed og gøre forberedelser til EU-finansieringen efter tiltrædelsen.

Der blev etableret en række flerlandeprogrammer eller horisontale programmer for at håndtere nye, højt prioriterede tiltrædelsesspørgsmål, som bedre kunne tackles gennem sådanne programmets stordriftsfordele. Disse programmer omfattede udvikling af SMV'er, kommunal infrastruktur, kommunal finansiering, TAIEX-foranstaltninger, deltagelse i EF-udvalg, nuklear sikkerhed, småprojekter, statistisk samarbejde, miljøbeskyttelse og et informations- og kommunikationsprogram. Bilagets del II.2.2.2 og II.2.2.3 indeholder yderligere oplysninger om disse aktiviteter.

2.4. Koordination af Fællesskabets førtiltrædelsesbistand

Sapard⁸ (det særlige tiltrædelsesprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter) tager sigte på at hjælpe kandidatlandene med at løse strukturtilpasningsproblemerne i deres landbrugssektorer og landdistrikter og med at gennemføre den *gældende EU-ret* vedrørende den fælles landbrugspolitik og dermed forbundet lovgivning. Der kan findes detaljerede oplysninger om Sapard-aktiviteterne i 2003-årsrapporten for Sapard.

ISPA⁹ (det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument) tager primært sigte på at bidrage til ansøgerlandenes tilpasning til EF's infrastrukturstandarder. Instrumentet finansierer også større miljø- og transportinfrastrukturer. Der kan findes detaljerede oplysninger om ISPA-aktiviteterne i 2003-årsrapporten for ISPA.

En særskilt årsrapport om koordinationen af førtiltrædelsesbistand indeholder mere detaljerede oplysninger om koordinationen mellem Phare, ISPA og Sapard. Kommissionens *koordinationsudvalg* for de tre førtiltrædelsesinstrumenter, som er nedsat på direktorniveau, er trådt sammen tre gange.

Den 9. april fik Phare-forvaltningsudvalget forelagt et generelt bistandsdokument, hvori Kommissionen orienterer om koordinationen af førtiltrædelsesstøtte, navnlig de vejledende finansielle retningslinjer for hvert land i forbindelse med de tre instrumenter, om koordinationen med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner og om fremskridtene og perspektiverne for decentral forvaltning.

2.5. Samarbejde med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner

Samarbejdet med EIB og andre internationale finansieringsinstitutioner (IFI) fortsatte inden for rammerne af aftalememorandummet om samarbejde om førtiltrædelsesbistand.

Kommissionens tjenestegrene afholder periodiske møder med EIB og andre internationale finansieringsinstitutioner til at koordinere spørgsmål vedrørende programmering og gennemførelse samt procedurespørgsmål. For at tilrettelægge overgangen fra førtiltrædelsesstøtte til fuldt EU-medlemskab for de lande, der tiltrådte i maj 2004, ledede Kommissionen desuden den 26. marts 2004 EF/IFI-arbejdsgruppen og EF/IFI-gruppen på højt plan, hvilket indebærer møder mellem overordnede ledere fra EF og alle de internationale finansieringsinstitutioner.

For Phare's vedkommende var det primære samfinansieringsinstrument igen SMV-faciliteten, som EIB, EBGU og Europarådets Udviklingsbank (CEB)/KfW deltager i. Målet er at fortsætte med at samfinansiere kapacitetsopbygningen i den finansielle sektor for at udvikle finansieringsmuligheder for SMV'er (via SMV-faciliteten) og kommuner (via kommunefinansieringsfaciliteten). Den 5. december godkendte Kommissionen to Phare-programmer vedrørende SMV-finansieringsfaciliteten for 2003, som for første gang omfattede en underkomponent for landdistrikter, der specifikt fokuserede på udvikling af kreditsektoren for landdistrikter blandt de lokale finansielle formidlere. De to internationale finansieringsinstitutioner, der er involveret, er EBGU og CEB/KfW. Bilagets del II, punkt 2.2.3, indeholder mere detaljerede oplysninger om disse faciliteter.

⁸ Se også de generelle oplysninger på GD Landbrugs websted
http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁹ Se også de generelle oplysninger på GD Regionalpolitikens websted
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm

3. PROGRAMFORVALTNING

3.1. Mod det udvidede decentrale implementeringssystem (EDIS)

EDIS står for fuld decentralisering af EU-støtten, dvs. den proces, hvorved forvaltningen af EU-førtiltrædelsesmidler overdrages til kandidatlandenes forvaltninger, hvorefter Kommissionen ikke foretager nogen systematisk forudgående kontrol med de individuelle transaktioner, men kun gennemfører en efterfølgende kontrol, samtidig med at den fortsat har det endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget.

EDIS-forberedelserne blev fremskyndet i alle kandidatlande i 2003¹⁰. Overgangen til EDIS foregår via en tilgang i 4 faser, som er beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument "Preparing for Extended Decentralisation" (sendt til kandidatlandene i 2000) og dokumentet "Roadmap to EDIS for ISPA and Phare" (sendt til kandidatlandene i 2001).

Kommissionen og de nationale forvaltninger i kandidatlandene og de tiltrædende lande fortsatte overvågningen af processen gennem de arbejdsgrupper på højt niveau (HLWG), som i 2002 blev nedsat i alle Phare-landene til at overvåge overgangen til EDIS og yde konkret rådgivning om specifikke spørgsmål vedrørende overgangen til EDIS.

I marts blev der i Bruxelles afholdt et seminar om offentlige indkøb for det relevante personale i kandidatlandenes og de tiltrædende landes nationale forvaltninger. Seminaret omfattede spørgsmål vedrørende ændringerne efter indførelsen af en ny finansforordning for De Europæiske Fællesskabers almindelige budget¹¹ og konsekvenserne for førtiltrædelsesprojekterne samt overgangen fra indkøbsreglerne for eksternt bistand til EU-direktiverne for offentlige indkøb fra og med den 1. maj 2004.

Kommissionen fulgte dette initiativ op med uddannelse i de pågældende lande af personalet hos de myndigheder, der havde ansvaret for indgåelse af Phare-kontrakter, og gennem udarbejdelse og udbredelse af en komparativ undersøgelse (med bistand fra SIGMA) af reglerne for eksternt bistand og EU-direktiverne.

Forpligtelsen til at indføre EDIS fra tiltrædelsesdatoen indgik i tiltrædelsesakten (artikel 33) og var en klar tilskyndelse til at fuldføre forberedelserne til overgangen til EDIS.

For de 12 berørte lande var EDIS-situationen ved udgangen af 2003 følgende:

- **Bulgarien og Rumænien** havde gjort yderligere fremskridt med fase 1 (vurdering af mangler).
- **Polen og Estland** havde fuldført fase 3 (vurdering af overensstemmelse), men havde endnu ikke indgivet de EDIS-ansøgninger til Kommissionen, der var nødvendige for at påbegynde slutfase 4 i køreplanen. Begge lande indgav deres ansøgninger i begyndelsen af 2004.
- **Tjekkiet, Ungarn, Litauen, Letland, Slovakiet og Slovenien** havde indgivet de nødvendige EDIS-ansøgninger til Kommissionen. Dermed blev slutfasen indledt, samtidig med at Kommissionens relevante kontroltjenester indledte en verifikation. I tilfælde af en positiv vurdering ville det føre til, at der blev tilstået

¹⁰ Undtagen for Tyrkiet, som gik over til et decentralt gennemførelsessystem i 2003.

¹¹ Rådets forordning (EF) nr. 1605/2002 af juni 2002 – EFT L 248 af 16.9.2002.

EDIS i form af en kommissionsafgørelse om fritagelse for forhåndskontrol af forvaltningen af førtiltrædelsesmidler. I november og december foretog revisorer fra GD Udvidelse kontrol på stedet i **Ungarn** og i **Slovenien**. Resultaterne af disse kontrolforanstaltninger førte imidlertid ikke til lanceringen af proceduren med henblik på vedtagelse af en kommissionsafgørelse om tilståelse af EDIS før tiltrædelsesdatoen.

- Der blev foretaget opfølgende kontrol af kontrolforanstaltningerne i 2002 i **Malta** og **Cypern**. Resultatet af denne opfølgende kontrol førte ikke til lancering af proceduren til vedtagelse af en kommissionsafgørelse om tilståelse af EDIS før tiltrædelsesdatoen.

3.2. Overvågning og evaluering

Overvågnings- og evalueringsfunktionerne tager primært sigte på at overvåge og evaluere den finansielle støtte til modtagerlandenes bestræbelser på at virkeliggøre førtiltrædelsesmålene; der foretages en vurdering af programresultater og erfaringer i forbindelse hermed. Det andet mål er at støtte udviklingen af den lokale overvågnings- og evalueringskapacitet som et middel til at styrke landenes kapacitet til at forvalte og kontrollere førtiltrædelsesstøtte.

3.2.1. Forudgående evaluering

Rapporten om den forudgående evaluering af programmeringsmekanismerne for Phare i 2004 og videre frem viste, at der var behov for en mere strategisk programmeringstilgang, en forøgelse af ressourcerne til projektudformning og indførelse af mere systematisk kvalitetskontrol. Dette førte til udarbejdelsen af en handlingsplan og opfølgingsforanstaltninger¹² til imødekommen af rapportens anbefalinger.

3.2.2. Overvågning og interimevaluering

Inden for rammerne af Phare's *overvågnings- og interimevalueringens* ordning blev der udarbejdet ca. 123 individuelle rapporter om Phare-programmerne på lande-, sektor- og temaniveau. Desuden blev der indgået kontrakt om interimevalueringen (IE) af førtiltrædelsesbistandsprogrammet for Tyrkiet i begyndelsen af 2003, og IE-ordningen blev også indført i Malta og Cypern.

Generelt blev det i interimevalueringerne konkluderet, at Phare-resultaterne var tilfredsstillende. Projektprioriteringerne var i overensstemmelse med prioriteterne i tiltrædelsespartnerskaberne, de periodiske rapporter og handlingsplanerne. Interimevaluering er nu i sig selv bredt accepteret som en integreret del af projektforvaltningsforløbet. Opfølgningen af evalueringresultaterne og –anbefalingerne medførte en kaskade af positive virkninger og bidrog til at udbrede en evalueringkultur. Bilagets del II.3 indeholder mere detaljerede oplysninger om IE i de nye medlemsstater.

¹² Herunder retningslinjer for flerårig programmering, forbedring af projektdokumenter og anvendelse af logiske rammer.

3.2.3. *Efterfølgende evaluering*

Den efterfølgende evaluering i 2003 af de nationale Phare-programmer i 1997-98 viste, at der var en meget høj relevans i Phare-programmerne, som tog fat om problemer, der ”udgjorde yderst kritiske eller temmelig kritiske hindringer på vejen mod tiltrædelsen”; de største virkninger kunne konstateres inden for de politiske områder, der fokuserede på EU-retten (tredje Københavnskriterium), og det fremgik, at Kommissionens tjenestegrene var stærkt dominerende i programmeringsprocessen, hvilket til dels afspejler kandidatlandenes svagheder på programmeringsområdet. Se også del II.3 i bilaget.

3.3. Andre aktiviteter

Kommissionens tjenestegrene iværksatte en række andre aktiviteter for at forbedre programkvaliteten for 2004 og støtte udviklingen af den lokale overvågnings- og evalueringskapacitet. De specifikke foranstaltninger er beskrevet i bilagets del II.3.3.