



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.12.2005
KOM(2005) 710 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OM DET EUROPÆISKE GENOPBYGNINGSAGENTURS FREMTID

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Baggrund	3
2.	Politiske overvejelser	4
3.	Fremtidig forvaltning af førtiltrædelsesstøtte under IPA (2007-2013)	4
4.	Overgangsaspekter	6
4.1.	Lovgivningsmæssige og finansielle overvejelser	6
4.2.	Administration, personale og budget	7
5.	Konklusion	7

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

OM DET EUROPÆISKE GENOPBYGNINGSAGENTURS FREMTID

1. BAGGRUND

Det Europæiske Genopbygningsagentur (i det følgende "Genopbygningsagenturet") blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2667/2000 af 5. december 2000¹. Det var tænkt som et støtteinstrument for EU's genopbygningsindsats i Kosovo, efter krisen i 1999, og for programmet for nødhjælp til Serbien efter Milosevic-regimets fald i 2000². Dets mandat blev udvidet til også at omfatte Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i 2001 til støtte for gennemførelsen af Ohrid-aftalen.

Genopbygningsagenturet har sæde i Thessaloniki og afdelinger i Beograd (Serbien og Montenegro, Serbien), Podgorica (Serbien og Montenegro, Montenegro), Pristina (Serbien og Montenegro, Kosovo (iht. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244) og Skopje (Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien). Genopbygningsagenturets samlede personale for 2005 er på 312, heraf 114 midlertidigt ansatte og 198 lokalt ansatte, og alle er lønnet over driftsbudgetposter.

Genopbygningsagenturet har en bestyrelse sammensat af repræsentanter for alle medlemsstater, to repræsentanter for Kommissionen, hvoraf en er formand for bestyrelsen, og en observatør fra Den Europæiske Investeringsbank. Den eksterne kontrol varetages af Revisionsretten.

Genopbygningsagenturet har generelt haft succes med at yde genopbygningsbistand på Vestbalkan. Det har været et effektivt og fleksibelt redskab, som anerkendes af alle betydelige bidragsydere.

¹ EFT L 306 af 7.12.2000, s. 7. Senest ændret ved forordning (EF) nr. 2068/2004 (EUT L 358 af 3.12.2004, s. 2).

² Genopbygningsagenturets arbejdsopgaver er fastsat i artikel 2, stk. 1, i forordningen:
Artikel 2

1. For at nå det i artikel 1, stk. 2, omhandlede mål udfører agenturet inden for rammerne af den kompetence, der er tillagt det, og i overensstemmelse med de af Kommissionen truffne afgørelser følgende arbejdsopgaver:

(a) Indsamling, analyse og oversendelse til Kommissionen af oplysninger om:

(i) skader, behov med tilknytning til genopbygning og flygtninges og internt fordrevnes tilbagevenden samt foranstaltninger, der er truffet på dette område af regeringer, lokale og regionale myndigheder og verdenssamfundet

(ii) påtrængende behov i de berørte befolkninger under hensyn til de stedfundne fordrivelser og mulighederne for, at disse befolkninger kan vende tilbage

(iii) højt prioriterede sektorer og geografiske zoner, som kræver hastebistand fra verdenssamfundet.

(b) Udarbejdelse efter Kommissionens retningslinjer af projekter til programmer for genopbygning af Serbien og Montenegro og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og flygtninges og internt fordrevnes tilbagevenden.

(c) Sikring af iværksættelsen af den i artikel 1 omhandlede EF-bistand, i videst mulig udstrækning i samarbejde med lokalbefolkningen og i hvert enkelt tilfælde, hvor det er nødvendigt, med deltagelse af operatører udvalgt efter afholdelse af udbud.

Forordning (EF) nr. 2667/2000 blev senest ændret ved forordning (EF) nr. 2068/2004 af 29. november 2004, som bl.a. forlængede dens anvendelsesperiode frem til den 31. december 2006.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 14 i forordning (EF) nr. 2667/2000³, som fastsætter, at Kommissionen skal fremlægge en rapport for Rådet om Genopbygningsagenturets fremtid inden den 31. december 2005.

2. POLITISKE OVERVEJELSER

EU har iværksat stabiliserings- og associeringsprocessen, der tager sigte på at støtte tættere associering og senere hen tiltrædelse for landene på Vestbalkan. Thessaloniki-dagsordenen fra juni 2003 bekræftede, at den styrkede stabiliserings- og associeringspolitik, herunder stabiliserings- og associeringsaftalerne, skal udgøre de overordnede rammer på vejen frem mod tiltrædelse af EU for landene på Vestbalkan.

Gennemførelsen af en tættere sammenkobling af den politiske proces, herunder den politiske dialog, og den finansielle bistand er blevet afgørende. Forberedelsen af det fremtidige medlemskab indebærer også, at de støttemodtagende lande påtager sig et finansielt ansvar for forvaltningen af EU-bistanden ved, at man gradvist bevæger sig hen imod decentral forvaltning, som indebærer, at ansvaret for programforberedelse og forvaltning primært kommer til at hvile på nationale institutioner, i første omgang under forudgående kontrol fra Kommissionens side for senere helt og holdent at blive et nationalt anliggende.

EU skal endvidere være kohærent med hensyn til valget af de instrumenter og forvaltningsmekanismer, der tages i brug, og sikre, at EU-bistanden forvaltes i overensstemmelse med fremgangsmåden i andre kandidatlande og potentielle kandidatlande og under hensyn til erfaringerne fra de seneste udvidelser. Af historiske årsager skal det bemærkes, at Genopbygningsagenturet kun opererer i Serbien og Montenegro, herunder Kosovo (iht. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244), og i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, mens EU-støtten til de andre lande – Kroatien, Bosnien-Hercegovina og Albanien – på nuværende tidspunkt forvaltes direkte centralt men dekoncentreret af Kommissionens delegationer. Det forventes imidlertid, at Kommissionen vil overlade det til de kroatiskke myndigheder at forvalte støtten decentralt i første kvartal af 2006.

Der er under hensyn til forberedelserne af det kommende medlemskab ingen grund til, at denne differentiering opretholdes. Opretholdelse af status quo vil gøre det vanskeligt at retfærdiggøre differentieringen af landene og sende uklare signaler til landene i regionen.

3. FREMTIDIG FORVALTNING AF FØRTILTRÆDELSSESSTØTTE UNDER IPA (2007-2013)

Den seneste udvidelsesproces har vist, at overdragelsen af forvaltningen af de eksisterende førtiltrædelsesinstrumenter (gennem dekoncentrering og gradvis decentralisering) til Kommissionens delegationer og nationale myndigheder i de støttemodtagende lande har været

³ Artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 2068/2004. Senest den 31. december 2005 aflægges Kommissionen rapport til Rådet om Genopbygningskontorets fremtidige mandat. Eventuelle forslag fra Kommissionen om forlængelse af agenturets virke ud over den 31. december 2006 skal forelægges Rådet senest den 31. marts 2006.

en succes. Det har været effektivt at yde støtte til de pågældende lande på deres vej mod tiltrædelse ved gradvist at integrere dem i EU's politikker og ved at lære dem at forvalte EU's finansielle støtte selvstændigt som en integrerende del af forberedelserne til deres fremtidige forvaltning af strukturfondsmidlerne og midlerne til udvikling af landdistrikter efter tiltrædelsen.

Det har store fordele, at der takket være dekoncentrerede delegationer kun er ét organ, der skal gennemføre EU-retten og forvalte støtten. Etableringen af tættere bånd med EU og muligt medlemskab kræver daglige kontakter på lokalt niveau og "indlæring" af de metoder, der anvendes i EU. Derfor er det nødvendigt med nærhed og støtte til fremme af "ejerskab" i landene. Gennem en gradvis overdragelse af ansvaret får landene kompetence til at påtage sig det fulde ansvar for forvaltningen af EU-midler, som er nødvendig, når de bliver medlemsstater og skal stå for forvaltningen af strukturmidler og midler til udvikling af landdistrikter. Det er tidligere sket med succes under Phare gennem dekoncentrerede delegationer. Forordningen om IPA (instrument for pre-accession assistance/instrumentet for førtiltrædelsesstøtte) er specielt fastlagt med dette mål for øje.

På grundlag af erfaringerne fra tidligere og under hensyn til henstillinger fra Revisionsretten har Kommissionen forbedret bestemmelserne i forslaget til en forordning om IPA i sammenligning med de eksisterende bestemmelser i PHARE-forordningen. Forbedringerne har til formål at bistå og tilskynde de støttemodtagende lande i forbindelse med overgangen til decentral forvaltning af EU-støtten og at tilnærme forvaltningsstrukturene til dem, der skal være på plads efter tiltrædelsen. IPA omfatter tre forskellige områder: regionaludvikling, udvikling af menneskelige ressourcer og udvikling af landdistrikter (svarende til strukturfondsstøtte og støtte til landdistriktudvikling i medlemsstaterne). Disse støttekomponenter, som kun er tilgængelige for kandidatlandene, kan også kun iværksættes ved decentral forvaltning. Herigennem vil de lande, der er omfattet af IPA, blive tilskyndet til, med hjælp fra Kommissionen, at opbygge deres administrationer for at være berettigede til denne støtte så hurtigt som muligt, efter at de er godkendt som kandidatlande.

Landene på Vestbalkan har ikke alle lige velfungerende nationale administrationer, og det er endnu en grund til, at Kommissionen er nødt til at have et særligt tæt samarbejde med dem og via delegationerne hjælper dem med at opbygge de institutioner og den kapacitet, der er nødvendige for decentral forvaltning, samtidigt med at der tages hensyn til den særlige situation i hvert enkelt land.

Det skal også bemærkes, at Revisionsretten har konkluderet, at tilsynet og kontrollen med anvendelsen af førtiltrædelsesstøtte i årenes løb er blevet forbedret, og Revisionsretten afgav således en positiv revisionserklæring om førtiltrædelsesstøtten i forbindelse med dechargeproceduren for 2004. I Revisionsrettens beretning blev det om dette område konkluderet, at systemerne inden for Kommissionens centrale tjenester og i delegationerne og hos myndighederne med ansvar for godkendelse i bund og grund var sunde og i praksis velfungerende.

Den fuldstændige inddragelse af de støttemodtagende lande i forvaltningen af EU-støtten er et af de vigtigste mål med IPA (ligesom det i sin tid var tilfældet med PHARE). Det bliver en mangeårig læreproces for de støttemodtagende lande i IPA's anvendelsesperiode (2007-2013). For at denne proces skal kunne blive en succes, skal der først ske en delvis decentralisering (med forudgående kontrol varetaget af delegationerne i forbindelse med udbud og kontraktindgåelse) over en overgangsperiode af flere års varighed. Der kan gennemføres delvis decentralisering med forudgående kontrol over en relativt kort periode på

1 til 2 år, således som det var tilfældet med de tidligere kandidatlande. I Kroatien, som er et eksempel herpå, yder Kommissionen i øjeblikket støtte ved dekoncentreret forvaltning via sin delegation. Dette land vil allerede i 2006 - efter 18 måneders forberedelse - begynde at anvende den delvist decentrale forvaltning.

En sådan læreproces hen imod de støttemodtagende landes fulde forvaltning af førtiltrædelsesstøtten kan af flere grunde ikke gennemføres med Genopbygningsagenturet.

For det første skal forvaltningen af støtten fra Genopbygningsagenturet betragtes som en form for indirekte central gennemførelse i medfør af artikel 53, stk. 2, i finansforvaltningen, hvilket betyder, at det ikke kan videregive de beføjelser, det har fået af Kommissionen.

For det andet svarer Genopbygningsagenturet, som blev oprettet inden ikrafttrædelsesdatoen for den nuværende finansforordning (1. januar 2003), ikke fuldt ud til nogen af de organer, som Kommissionen i henhold til finansforordningens artikel 54 kan betro visse opgaver. Det blev oprettet ved en rådsforordning som et fællesskabsorgan i henhold til artikel 185 i finansforordningen, men det virker snarere som et "gennemførelsesorgan", som efter artikel 55 i finansforordningen skal oprettes af Kommissionen i overensstemmelse med vedtægterne for gennemførelsesorganer. Denne situation kunne ikke opretholdes i det lange løb, og hvis det blev besluttet, at Genopbygningsagenturet skulle videreføres, ville det skulle omdannes til et gennemførelsesorgan. Gennemførelsesorganet anvendes imidlertid også til en slags indirekte central forvaltning, og det ville derfor heller ikke være en god løsning.

Decentraliseringsprocessen er en mangeårig læreproces, der bør indledes med det samme i forbindelse med ibrugtagningen af IPA. Inden for de nuværende lovgivningsrammer er det eneste tilgængelige instrument til det formål en dekoncentreret forvaltning af EU-støtten, som varetages af Kommissionens delegationer.

Hvad angår det fremtidige instrument for førtiltrædelsesstøtte, IPA, foreslår Kommissionen derfor, at man fra starten yder støtte efter den model, der blev anvendt under den tidligere tiltrædelsesproces, dvs. at man yder støtte via dekoncentrerede kommissionsdelegationer og sideløbende hermed forbereder landene på en kommende decentral forvaltning, når deres forvaltnings- og kontrolsystemer er tilstrækkeligt udviklede til at opfylde de kriterier, der er fastlagt i artikel 164 i finansforordningen, i første omgang under forudgående kontrol fra kommissionsdelegationernes side og senere under egen kontrol. For Tyrkiets og Kroatiens side vil dette allerede være tilfældet, når IPA tages i brug i 2007, da der i Tyrkiet allerede i dag anvendes decentral forvaltning, og Kroatien forventes at blive godkendt inden længe.

Genopbygningsagenturet står nu for gennemførelsen af CARDS-programmet, som løber frem til 2006. I den forbindelse ville det derfor være passende at udfase Genopbygningsagenturet over en relativt kort periode efter 2006, således at det kan afslutte sit arbejde (eller i det mindste hovedparten af det). Det ville kræve en forlængelse af dets eksistens for yderligere to år, frem til den 31. december 2008.

4. OVERGANGSASPEKTER

4.1. Lovgivningsmæssige og finansielle overvejelser

Det er Genopbygningsagenturets opgave at forvalte EU-støtten under CARDS-forordningen til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Serbien og Montenegro, herunder

Kosovo (iht. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244), eftersom Kommissionen har pålagt Genopbygningsagenturet at varetage gennemførelsen af de pågældende CARDS-programmer. Når agenturet indstiller sine aktiviteter, ophører også de beføjelser, som Kommissionen har givet det. I de tilfælde, hvor gennemførelsen af de relevante CARDS-programmer endnu ikke er afsluttet, når Genopbygningsagenturet skal nedlægges, vil det derfor være Kommissionens opgave at gå videre med denne gennemførelse.

Eftersom Genopbygningsagenturet handler på EU's vegne, vil EU skulle udøve rettigheder og opfylde alle sine forpligtelser i forhold til tredjeparter. Da EU repræsenteres af Kommissionen (artikel 282 i EF-traktaten), vil det i forbindelse med alle retssager påhvile Kommissionen at påtage sig agenturets rolle som enten sagsøger eller sagsøgt.

Selve opløsningen af Genopbygningsagenturet (for så vidt angår kontrakter med ansatte og realisering af aktiver) bliver en opgave for agenturet selv. De nødvendige beslutninger vil skulle træffes af Genopbygningsagenturets direktør eller bestyrelse alt efter deres respektive beføjelser.

Ved rettidig indgåelse af en administrativ aftale mellem Kommissionen og Genopbygningsagenturets direktør skal det fastlægges, hvordan selve overførslen af sager og arkiver til Kommissionens tjenestegrene skal finde sted.

4.2. Administration, personale og budget

Udfasningen af Genopbygningsagenturet skal ledsages af en øget dekoncentreret forvaltning af EU-støtten, som skal varetages af Kommissionens delegationer i de pågældende lande. Overdragelsen af finansielt ansvar til Kommissionen vil ikke blot kræve en opgradering af delegationerne i Serbien og Montenegro og i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, men også at der oprettes kontorer i Podgorica og Pristina.

Under hensyn til denne indsats "på to fronter" er man begyndt at etablere et EU-forbindelseskontor i Podgorica, som vil blive en antenne for EU-delegationen i Beograd.

EU's forbindelseskontor i Kosovo (iht. FN's Sikkerhedsråds Resolution 1244) har været operationelt siden september 2004 inden for rammerne af Det Europæiske Genopbygningsagentur i Pristina.

Besparelserne ved indstillingen af Genopbygningsagenturets aktiviteter i landene på Vestbalkan i slutningen af overgangsfasen, dvs. 2009, svarer til de supplerende administrative udgifter for delegationer/kontorer, eftersom der vil være driftsmæssige besparelser efter afsluttet indstilling af agenturets aktiviteter. Der vil imidlertid ske en mindre forøgelse af de administrative udgifter i 2007 og 2008, da man samtidigt vil have både delegationer/kontorer og Genopbygningsagenturet. Udgifterne til administration vil i 2009 nå ned på et niveau svarende til 2006-niveauet.

5. KONKLUSION

På grundlag af ovenstående overvejelser vil Kommissionen inden den 31. marts 2006 fremlægge et forslag til forordning, der tager sigte på at:

udfase Genopbygningsagenturet, men samtidigt forlænge dets nuværende mandat og status for en toårig periode, frem til 31. december 2008, med henblik på en gradvis udfasning af dets aktiviteter under CARDS.

Samtidigt vil Kommissionen forberede gennemførelsen af den fremtidige forordning om IPA med dekoncentreret forvaltning via Kommissionens delegationer i de berørte lande, fra 2007.

Forlængelsen af mandatet har således kun til formål at gøre det muligt for Genopbygningsagenturet at afslutte de CARDS-programmer, som det forvalter på nuværende tidspunkt. Hovedformålet er at gøre det muligt at videreføre støtteydelsen uden afbrydelser, på den mest effektive og omkostningseffektive måde.

Den gradvise udfasning af Genopbygningsagenturet frem til den 31. december 2008 og den samtidige oprettelse af dekoncentrerede delegationer/kontorer, som får ansvaret for forvaltningen af IPA fra begyndelsen, vil gøre EU's tilstedeværelse mere synlig og øge effektiviteten. Dette er særlig relevant for Kosovo i forbindelse med EU's øgede tilstedeværelse her, når den endelige status for denne provins er blevet afklaret.

En toårig forlængelse af mandatet vil gøre det muligt at overdrage ansvar fra Genopbygningsagenturet til Kommissionens tjenestegrene, navnlig til dens delegationer, på en hensigtsmæssig måde. Det skulle gøre det muligt for agenturet at afslutte de fleste af de tilbageværende CARDS-projekter og i videst muligt omfang undgå, at der overføres uafsluttede sager til Kommissionen.