

## I

(Meddelelser)

## REVISIONSRET TEN

## SÆRBERETNING Nr. 11/2001

## om Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2001/C 329/01)

## INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ .....		3
INDLEDNING .....	1-6	4
Et overblik over Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (Cross Border Co-operation — CBC) .....	1-5	4
Rettens revision .....	6	5
RETSGRUNDLAG OG SAMORDNING MED ANDRE INSTRUMENTER .....	7-16	5
Retsgrundlag .....	7-9	5
Ingen finansiering fra Phare-programmet .....	10-14	6
Samordning med Interreg .....	15-16	7
TACIS-CBC-BUDGETTERING OG -PROGRAMMERING .....	17-25	7
Det samlede budget .....	17-21	7
Forsinkelser i tildelingen af midler til små projekter .....	22	8
De regionale og lokale myndigheders projektforsvaltningskapacitet .....	23-25	8
GENNEMFØRELSE AF TACIS-CBC .....	26-35	8
Finansiel gennemførelse .....	26-29	8
Anlægskontrakter .....	30-32	9
Udbud vedrørende anlægskontrakter .....	30	9
Moms- og toldfritagelse .....	31	9
Myndighedernes rolle i de støttemodtagende lande .....	32	9
Kontrakter om levering af udstyr .....	33	9
Faciliteten for små projekter .....	34-35	10
VIRKNINGER AF TACIS-CBC-PROGRAMMET .....	36-53	10
Grænseovergange .....	36-42	10
Grænseovervågning .....	43	11

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Miljø .....	44-49	11
Økonomisk udvikling .....	50-51	12
Små projekter .....	52-53	12
KONKLUSION .....	54-57	12
Programmets indvirkning på levestandarden i grænseregionerne .....	54	12
Grænseoverskridende virkninger .....	55	12
Lokale og regionale myndigheders deltagelse i Tacis-CBC-programmet .....	56	13
Generel konklusion .....	57	13
ANBEFALINGER .....	58-62	13
BILAG 1 — Støtteberettigede regioner under Tacis-CBC-programmet .....		15
BILAG 2 — Oversigt over Tacis-CBC-programmets gennemførelse .....		16
BILAG 3 — Gennemførelsesstrukturerne for Tacis-CBC-, Interreg- og Phare-CBC-programmerne .....		17
<b>Kommissionens svar</b> .....		18

## RESUMÉ

### **Overblik over programmet**

I. Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (Cross Border Co-operation — CBC) blev iværksat i 1996 for at medvirke til at reducere forskellene i levestandarden mellem de vestlige grænseregioner i Belarus, Moldova, Rusland og Ukraine og de tilstødende regioner i nabolandene. Med programmet tilstræbes det at fremme samarbejdet mellem de regionale myndigheder på begge sider af grænsen og at støtte projekter med grænseoverskridende virkninger. Selv om det årlige budget ikke er stort (20-30 millioner euro), har programmet stor politisk betydning, både fordi regionen vil udgøre Den Europæiske Unions nye østgrænse efter den næste udvidelse, og på grund af EU-politikken »den nordlige dimension« (jf. punkt 1-5).

### **Retsgrundlag og samordning med andre instrumenter**

II. Retsgrundlaget for programmet lægger ikke op til samordning med Phare- og Interreg-programmerne. De samarbejdsmekanismer, der allerede med succes anvendes af Kommissionen i forbindelse med Phare-CBC-programmet, er således ikke blevet anvendt i forbindelse med Tacis-CBC-programmet, selv om programmernes mål er de samme. Ser man bort fra projekter i Polen, kunne Phare-programmet kun i begrænset omfang bidrage med finansiering til fælles projekter med Tacis-lande, da der ikke fandtes en mekanisme, der specifikt var beregnet til finansiering af projekter i de af Phare-landenes regioner, der grænser op til NUS-lande. Det begrænsede mulighederne for sammenkoblede projekter på tværs af grænserne væsentligt (jf. punkt 7-16).

### **Tacis-CBC-budgettering og -programmering**

III. Trods programmets store politiske betydning og det betydelige antal projektforslag, der blev indgivet i starten, blev budgettet for programmet skåret ned i 1999 og 2000. Der har været alvorlige forsinkelser både i programmeringen af bevillinger til faciliteten for små projekter (SPF) og i den hjælp til at øge forvaltningskapaciteten, der ydes til regionale myndigheder. Ikke-grænseoverskridende infrastruktur er kun blevet finansieret i ringe omfang, selv om der indgives mange ansøgninger om sådan finansiering (jf. punkt 17-25).

### **Gennemførelse**

IV. Gennemførelsen er blevet meget forsinket. I forbindelse med anlægskontrakter har der været vanskeligheder med at opnå bud, der ligger inden for udbudsbudgetterne. Udstyr er undertiden først blevet leveret efter udløbet af den planlagte løbetid for projekterne som følge af Kommissionens langsommelige indkøbsprocedurer og forsinkelser i modtagerlandenes toldbehandling. Det har været et stort problem at opnå momsfrigørelse for projekterne, og gennemførelsesprocedurerne for SPF har været for centraliserede. Under revisionen af en repræsentativ stikprøve af Tacis-CBC-betalinger blev der ikke fundet væsentlige fejl, hvad angår betalingerne lovlighed og formelle rigtighed (jf. punkt 26-35).

### **Virksomheder**

V. Gennemførelsen af det grænseoverskridende program blev forsinket og havde derfor ved udgangen af 2000 endnu ikke haft nogen virkninger. De fleste af miljøprojekterne led under, at der ikke skete nogen opfølgende investering fra Tacis eller andre kilder. Selv om formålet med programmet er at fremme den økonomiske udvikling, blev der desuden kun finansieret ganske få store projekter på dette område. Generelt var de SPF-finansierede projekter de mest omkostningseffektive (jf. punkt 36-53).

### **Konklusion og anbefalinger**

VI. Selv om programmet har potentialet til at opfylde væsentlige behov, har det hidtil kun i beskedent omfang medvirket til at forbedre levestandarden i de støttemodtagende regioner og fremme det grænseoverskridende samarbejde, og der bør gøres en større indsats for at støtte de lokale og regionale myndigheders deltagelse (jf.

punkt 54-57). Retten anbefaler følgende (jf. punkt 58-62):

- Samordningsmekanismerne mellem Tacis-CBC-, Interreg- og Phare-programmerne bør styrkes væsentligt.
- Det bør overvejes at forhøje budgettet for Tacis-CBC-programmet og øge den modsvarende finansiering til fordel for naboregionerne i Phare-landene.
- Der bør lægges større vægt på infrastruktur- og investeringsstøtte.
- Programmet bør give højere prioritet til projekter, der direkte bidrager til at forbedre levestandarden for befolkningerne i de støtteberettigede regioner.
- En større andel af midlerne bør tildeles faciliteten for små projekter, og forvaltningen af faciliteten bør decentraliseres.

## INDLEDNING

### Et overblik over Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (Cross Border Co-operation — CBC)

1. Tacis-CBC-programmet blev iværksat i 1996 på Europa-Parlamentets initiativ og omfatter regioner i Rusland, Belarus, Ukraine og Moldova <sup>(1)</sup>, som grænser op til Den Europæiske Union (Finland) og »Phare« —landene <sup>(2)</sup>. Programmet afspejler endvidere det krav, der blev fremsat på Det Europæiske Råds møde i Essen i 1994 om et mere intensivt grænseoverskridende samarbejde i Central- og Østeuropa for at fremme det regionale samarbejde og det gode naboskab.

2. Programmet fik i perioden 1996-2000 tildelt i alt 132,5 millioner euro i forpligtelsesbevillinger svarende til ca. 5 % af det samlede Tacis-budget <sup>(3)</sup>. Ifølge Kommissionens vigtigste strategidokument om dette emne <sup>(4)</sup> har programmet til formål at:

- a) fremme den økonomiske og sociale udvikling i grænseregionerne ved at støtte bæredygtige projekter, som tager sigte på at mindske risikoen for en underminering af stabiliteten i regionen som følge af de meget væsentlige forskelle i levestandarden på de to sider af grænsen; programmet skal især hjælpe grænseregionerne med at løse deres specifikke udviklingsproblemer, som skyldes, at de ligger i periferien af deres nationale økonomier

- b) finansiere projekter, der har en grænseoverskridende effekt, og som støttes af lokalsamfund på begge sider af grænsen, da et sådant samarbejde betragtes som en forudsætning for en bæredygtig udvikling
- c) give høj prioritet til finansiering af projekter, hvor der er et påviseligt lokalt eller regionalt engagement.

Disse mål svarer til målene for Phare-CBC-programmet <sup>(5)</sup>.

3. Tacis-CBC-programmet blev også iværksat for at sikre supplerende midler til russiske grænseregioner og fremme projekter, der kan sammenkobles med Interreg-finansierede projekter i Finland <sup>(6)</sup>. Mere generelt er Tacis-CBC-programmet Kommissionens vigtigste finansielle instrument til finansiering af projekter som led i den EU-politik, der benævnes »den nordlige dimension«. Dette initiativ, der blev iværksat efter Finlands og Sveriges optagelse i EU, tager sigte på at udvikle Nordeuropa ved at finde mere sammenhængende løsninger på regionens specifikke problemer og behov <sup>(7)</sup>. Endvidere skal programmet hjælpe med at reducere den russiske enklave Kaliningrads potentielle isolation.

<sup>(1)</sup> Bilag 1 er et kort over de støtteberettigede regioner.

<sup>(2)</sup> Ved »Phare-lande« forstås i denne beretning de lande, der er omfattet af EU's Phare-program, og som grænser op til de fire Tacis-CBC-lande. »Phare-landene« er således: Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn.

<sup>(3)</sup> Tacis-CBC-programmet finansieres over en anden budgetpost end det overordnede Tacis-program.

<sup>(4)</sup> »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget om grænseoverskridende samarbejde inden for rammerne af Tacis-programmet«, Bruxelles, 27.5.1997, KOM(97) 239 endelig udg.

<sup>(5)</sup> Jf. artikel 3 og artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/94 og artikel 3 og artikel 5, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2760/98.

<sup>(6)</sup> Kommissionen indførte Interreg-programmet i 1990 for at hjælpe medlemsstaternes grænseregioner med at løse deres specifikke udviklingsproblemer. Finland blev berettiget til Interreg II-støtte ved sin tiltrædelse og modtog i perioden 1995-1999 Interreg IIA-støtte på i alt 34 millioner euro for de tre regioner, der grænser op til Rusland (Sydøstfinland: 9,6 millioner euro; Karelen-regionen: 13,9 millioner euro og Barentsregionen: 10,5 millioner euro).

<sup>(7)</sup> Landene i den region, der er omfattet af »den nordlige dimension«, er Danmark, Estland, Finland, Island, Letland, Litauen, Norge, Polen, Den Russiske Føderation, Sverige og Tyskland.

4. Samtidig betragtes Tacis-CBC-programmet som et program, der støtter førtiltrædelsesprocessen i Phare-landene, især ved at yde supplerende finansiering til projekter vedrørende Phare-NUS-grænserne, som giver anledning til voksende bekymring og i de kommende år vil blive en del af EU's grænse mod øst, samt til projekter, der fremmer forbindelser på tværs af grænserne.

5. De tre vigtigste interventionstyper, der er omfattet af programmet, er følgende:

- a) Projekter til at forbedre grænseovergange og infrastruktur ved grænserne. Projekterne udarbejdes i fællesskab af Kommissionen og de nationale myndigheder i de støttemodtagende lande.
- b) De såkaldte »store projekter« (som regel mellem 1 million og 3 millioner euro). I Ukraine, Belarus og Moldova har de natio-

nale myndigheder ofte også spillet en ledende rolle i udviklingen af disse projekter.

- c) Små projekter med op til 200 000 euro i tilskud fra Tacis, som lokale og regionale myndigheder udarbejder og forbereder. Modtageren skal finansiere mindst 20 %.

*Bilag 2* er en oversigt over Tacis-programmets gennemførelsesprocedurer, mens *bilag 3* er en oversigt over de forskellige parter i Tacis-CBC-, Interreg- og Phare-CBC-programmerne. I princippet har de prioriterede områder været grænseovergange, miljø og økonomisk udvikling. Fordelingen af Tacis-CBC-tildelingerne for perioden 1996-2000 på de tre interventionstyper og på de forskellige indsatsområder fremgår af *tabel 1*.

Tabel 1

**Fordeling af Tacis-CBC-midler 1996 — 2000**

	Grænseovergange	Store projekter	Små projekter	I alt	%
Grænseovergange	62,9	—	0,1	63,0	48
Miljø	—	42,2	2,3	44,5	34
Økonomisk udvikling	—	4,8	4,4	9,2	7
Offentlig forvaltning og sociale anliggender	—	0,8	3,6	4,4	3
Andet	—	0,2	1,5	1,7	1
Ikke fordelt	—	—	9,7	9,7	7
I alt	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Kilde: Revisionsretten.

### Retten revision

6. Retten reviderede Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde i andet halvår 2000. Formålet med revisionen var at undersøge, hvor godt programmet var blevet forvaltet, og hvilke virkninger der var opnået fem år efter, det blev iværksat. Retten gennemgik sager og førte samtaler med personale i Europa-Kommissionens hovedsæde, holdt møder med myndighederne i de støttemodtagende lande og foretog revision på stedet af projekter i disse lande. Revisionen på stedet omfattede 13 af de 15 projekter med en værdi på over 1 million euro samt en stikprøve på 10 af de 46 projekter, der blev finansieret over faciliteten for små projekter, og som var gennemført eller under gennemførelse. Der blev også afholdt møder i fire nabolande (Estland, Finland, Polen og Ungarn), for at det kunne vurderes, hvor meget grænseoverskridende samarbejde programmet skabte.

### RETSGRUNDLAG OG SAMORDNING MED ANDRE INSTRUMENTER

#### Retsgrundlag

7. Tacis-CBC-programmet blev iværksat med hjemmel i Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1279/96 af 25. juni 1996 om bistand til den økonomiske reform- og genopretningsproces i de nye uafhængige stater og Mongoliet <sup>(1)</sup> i perioden 1996-1999. Denne forordning omfattede imidlertid hele Tacis-programmet, og det var kun en meget lille del af forordningen, der specifikt omhandlede

<sup>(1)</sup> EFT L 165 af 4.7.1996, s. 1.

grænseoverskridende samarbejde <sup>(1)</sup>. I Phare-CBC-programmet havde Kommissionen derimod fastlagt en detaljeret ramme for programmeringen og gennemførelsen i en særskilt kommissionsforordning udstedt i 1994, som var det første år i programmets løbetid <sup>(2)</sup>. Den nye forordning (2000-2006) om støtte til NUS-landene medførte stort set ingen ændringer i Tacis-CBC-programmet, bortset fra at der blev indført flerårige vejledende programmer (artikel 3), og at den nye forordning omtalte nødvendigheden af samordning med Phare-programmet og strukturfondene (artikel 14) <sup>(3)</sup>.

8. En særlig slående forskel mellem Phare-CBC-programmet og Tacis-CBC-programmet er, at sidstnævnte program ikke har sådanne samordningsmekanismer, der kan fremme dialogen og samarbejdet mellem NUS-landene og deres naboer, som Kommissionen har indført for Phare-CBC-programmet. I henhold til Phare-CBC-forordningen er der oprettet fælles planlægnings- og tilsynsudvalg (FPTU) bestående af nationale og regionale repræsentanter for Phare-landet og den tilstødende medlemsstat. I disse udvalg lykkedes det at bringe nabolande sammen for i fællesskab at identificere, vurdere og anbefale nye projekter. Kommissionen havde kun observatørstatus i FPTU'erne, men havde dog beføjelse til i sidste instans at afgøre, hvilke af de projekter, FPTU'erne anbefalede, der faktisk ville blive finansieret. Var der blevet oprettet FPTU'er for Tacis-CBC-programmet, ville dette have fremmet et mere omfattende grænseoverskridende samarbejde for dette program, både i forbindelse med specifikke projekter og med hensyn til den videre udvikling af bilaterale forbindelser mellem de pågældende lande, også på regionalt plan.

9. Hertil kommer, at Kommissionen — igen i modsætning til de regler, der gælder for Phare-CBC-programmet — ikke havde krævet, at myndighederne på begge sider af grænsen udarbejdede en udviklingsanalyse og -strategi for de støttemodtagende grænse-regioner, og landene på de to sider af grænsen havde heller ikke underskrevet årlige hensigtserklæringer om, hvilke projekter der skulle finansieres. Der var derfor ingen procedure, der sikrede, at nabolandene blev underrettet om de Tacis-CBC-projekter, der skulle finansieres, selv om det var en forudsætning for det grænseoverskridende samarbejde.

### **Ingen finansiering fra Phare-programmet**

10. En grundlæggende vanskelighed ved Tacis-CBC-programmet var, at der på Phare-siden af grænsen ikke blev stillet bevillinger

til rådighed til udvikling af fælles eller i de mindste beslægtede projekter, undtagen i forbindelse med grænseovergange (især i Polen). Da de regionale myndigheder i de pågældende Phare-grænse-regioner generelt havde meget begrænsede egne budgetter, ville det have været ønskeligt, om Phare havde ydet finansiering. Phare-CBC-programmet var dog oprindeligt begrænset til Phare-landenes grænser til EU. Selv om de støtteberettigede grænse-regioner i 1999 blev udvidet til også at omfatte grænseområder mellem Phare-lande, dækkede programmet fortsat ikke områderne ved Phare-NUS-grænserne trods de voksende forskelle mellem levestandarden i de vestlige og østlige grænse-regioner i visse Phare-lande (f.eks. Polen, Slovakiet og Ungarn).

11. I princippet ville det have været muligt at anvende Phare's Credo-program sammen med Tacis-CBC-programmet. Credo-programmet blev iværksat i 1996 primært for at finansiere grænseoverskridende projekter ved Phare-Phare-grænser, men Phare-NUS-grænse-regionerne var også støtteberettigede. Der blev imidlertid kun indgået kontrakter for 11,7 millioner euro af de 102 millioner euro, der oprindeligt var afsat til programmet for perioden 1996-1999. Phare-NUS-grænse-regionerne fik kun tildelt 1,4 millioner euro til 23 projekter (gennemsnitligt ca. 60 000 euro til hvert projekt), og ingen af dem havde direkte forbindelse med Tacis-CBC-projekter.

12. I 1998 oprettede Europa-Parlamentet en ny budgetpost benævnt »Særlig aktion til fordel for den baltiske region« med henblik på at finansiere projekter i Nordvestrusland, de baltiske stater og Polen. Siden 1999 har budgettet været på ca. 10 millioner euro om året, som finansieres af både Tacis og Phare <sup>(4)</sup>. Selv om programmet har til formål at øge fleksibiliteten og fremme samarbejdet mellem Interreg, Phare og Tacis, er det for så vidt angår Rusland i høj grad gentagelse af Tacis-CBC-programmet.

13. Et mere grundlæggende problem er, at støtten til Tacis- og Phare-landene ydes i henhold til to forskellige forordninger. Det er en stor og unødvendig hindring for et effektivt grænseoverskridende samarbejde. Selv om der ved de vigtigste Tacis- og Phare-programmer er et klart behov for to særskilte forordninger for at kunne sondre mellem landene i det tidligere Sovjetunionen (Tacis-forordningen) og de tidligere kommunistiske lande i Central- og Østeuropa (Phare-forordningen), er selve formålet med det grænseoverskridende samarbejde jo at reducere de negative følger af sådanne opdelinger. Derfor ville det have været ønskeligt med en ny forordning med egen budgetpost omfattende de fælles grænse-regioner mellem Tacis- og Phare-landene.

14. Samarbejdet mellem de tjenestegrene i Kommissionen, der har ansvaret for henholdsvis Phare og Tacis, har endvidere været utilstrækkeligt og er stort set blevet gennemført på ad hoc-basis, hvilket også har forhindret et tættere samarbejde.

<sup>(1)</sup> Der henvises faktisk kun til Tacis-CBC-programmet i artikel 3, stk. 10, og i bilag IV, punkt 1.

<sup>(2)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/94 af 4. juli 1994 om gennemførelsen af et program for grænseoverskridende samarbejde mellem lande i Central- og Østeuropa og Fællesskabets medlemsstater inden for rammerne af Phare-programmet (EFT L 171 af 6.7.1994, s. 14).

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 99/2000 af 29. december 1999 om bistand til partnerstater i Østeuropa og Centralasien (EFT L 12 af 18.1.2000, s. 1).

<sup>(4)</sup> Der blev ikke afsat bevillinger til budgetposten i 1998.

**Samordning med Interreg**

15. Mens Den Europæiske Union gennem Interreg-programmet har stillet finansiering til rådighed for den finske side af den finsk-russiske grænse, har det af flere årsager været vanskeligt at etablere fælles projekter mellem Tacis-CBC og Interreg:

- a) Størstedelen af det finske Interreg-program gennemføres ved forholdsvis små projekter (typisk med et EU-bidrag på 200 000-250 000 euro). Den naturlige kilde til Tacis' medfinansiering af fælles projekter er derfor Tacis-CBC-faciliteten for små projekter, som har en øvre grænse på 250 000, men alligevel er kun ca. 15 % af Tacis-CBC-midlerne blevet afsat til dette instrument.
- b) Tidsplanerne for indkaldelse af forslag til Interreg- og Tacis-CBC-projekter er ikke harmoniseret, hvilket gør det vanskeligt at planlægge fælles projekter.
- c) Interreg-midlerne programmeres på et flerårigt grundlag, mens Tacis-CBC-midlerne tildeles hvert år.
- d) Interreg- og Tacis-CBC-midlerne må kun anvendes på de respektive støttemodtagende landes område og således ikke på den anden side af grænsen, hvilket væsentligt begrænser mulighederne for fælles projekter.
- e) Mens Interreg-projekter udvælges på regionalt plan af de finske støttemodtagende regioner — som hovedregel efter høring af myndighederne i de russiske naboregioner — gælder dette ikke for Tacis-CBC-projekter, da det er Europa-Kommissionen i Bruxelles, der træffer finansieringsbeslutningerne <sup>(1)</sup>.

16. De tjenestegrene i Kommissionen, der har ansvaret for Tacis-CBC, og de tjenestegrene i Generaldirektoratet for Regionalpolitik, som har ansvaret for Interreg, arbejdede indtil 2000 ikke systematisk sammen om at forbedre samordningen af de to instrumenter. Hen imod slutningen af 2000 begyndte de respektive tjenestegrene dog at gøre en fælles indsats for at finde frem til måder, hvorpå samspillet mellem de to instrumenter kunne forbedres.

<sup>(1)</sup> Det fører til en situation, hvor de russiske regionale myndigheder kan have større indflydelse på udvælgelsen af Interreg-projekter end på udvælgelsen af Tacis-CBC-projekter.

**TACIS-CBC-BUDGETTERING OG -PROGRAMMERING****Det samlede budget**

17. I 1996 blev det årlige budget for Tacis-CBC-programmet fastsat til 30 millioner euro. Det har ikke været muligt at klarlægge, på hvilket grundlag dette niveau blev fastlagt. Niveauet blev opretholdt i de første tre år efter programmets iværksættelse, men blev derefter reduceret til 20 millioner euro i 1999 og 22,5 millioner euro i 2000 i forbindelse med den generelle nedskæring af Tacis-budgettet, selv om spørgsmålene omkring den nært forestående etablering af en ny østgrænse for Den Europæiske Union, udviklingen af »den nordlige dimension« og Kaliningrads særlige stilling får stadig større betydning.

18. Ved budgettildelingen blev der heller ikke taget hensyn til, at der i de første to år af programmets løbetid blev indgivet et meget stort antal projektansøgninger. Kommissionen har ganske vist ikke nogen nøjagtig statistik over antallet af ansøgninger vedrørende store projekter, men generelt er der tegn på, at antallet af projektansøgninger faldt væsentligt fra 1998 og frem.

19. De støttemodtagende lande begrundede dette fald med, at de lokale myndigheder havde indset, at der kun var begrænsede midler til rådighed til store projekter bortset fra grænseovergangsprojekter (som henhørte under de nationale myndigheder), og at sandsynligheden for at modtage støtte til et stort projekt var så lille, at det ikke kunne betale sig at bruge penge på projektudarbejdelse. Midlerne på Tacis-CBC-budgettet er nemlig så begrænsede, at der i gennemsnit kun kan finansieres ét, allerhøjest to, store projekter om året i hvert land. Som følge af, at der kun var begrænsede midler til rådighed, blev der i 1999 og 2000 slet ikke indkaldt forslag til store projekter i Rusland <sup>(2)</sup>.

20. Hvad angår faciliteten for små projekter (SPF), hvor der findes en fuldstændig statistik over antallet af projektansøgninger, fremgår det klart, at der blev ansøgt om langt flere midler, end der var bevilliget til programmet for perioden 1996-1998 (jf. tabel 2). Den samlede værdi af de projekter, som Kommissionens projektudvælgelseskomité »indstillede« til finansiering, var 68 % højere end de faktisk disponible midler.

<sup>(2)</sup> Hele Kommissionens 2000-budget for Rusland blev tildelt det genoptagne projekt vedrørende Sortavala Waste Water Treatment Plant (4,5 millioner euro). Projektet skulle oprindeligt have været finansieret over 1996-budgettet, men de afsatte midler bortfaldt, fordi projektet ikke blev gennemført (jf. punkt 44).

Tabel 2

**Antal SPF-projektforslag og deres værdi**

Budgetår	Fremlagte projekter		Indstillede projekter		Godkendte projekter	
	Antal	Værdi (mio. EUR)	Antal	Værdi <sup>(1)</sup> (mio. EUR)	Antal	Værdi (mio. EUR)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
I alt	345	55,0	128	19,3	72	11,5

<sup>(1)</sup> Skøn baseret på en gennemsnitlig projektværdi på 150 000 euro.  
Kilde: Europa-Kommissionen.

21. Trods de begrænsede midler er der større sandsynlighed for at få projektforslag til små end til store projekter, så de lokale og regionale myndigheder er mere motiverede for at fremlægge sådanne projektforslag. Bedømt ud fra, hvor aktivt de støttemodtagende myndigheder, især de lokale og regionale myndigheder, deltager i programmet, må SPF-delen af programmet betragtes som betydelig mere vellykket end den del, der vedrører store projekter.

**Forsinkelser i tildelingen af midler til små projekter**

22. Da SPF får tilført midler hvert år, kunne man have forventet, at der var blevet indført en fast årlig rutine med projektudarbejdelse, -fremlæggelse og -godkendelse. Det ville have lettet arbejdet for såvel Kommissionen som de støttemodtagende myndigheder. Men faktisk har der været alvorlige forsinkelser i programmeringsfasen. Således blev projekterne for regnskabsåret 1996 først udvalgt i 1998. Ganske vist kan denne forsinkelse delvis forklares ved, at der først skulle indføres gennemførelsesprocedurer, og situationen forbedredes da også for regnskabsåret 1997, men hvad angår regnskabsåret 1998 var Kommissionen ansvarlig for meget store forsinkelser i forbindelse med omorganiseringen af Kommissionens tjenester. Resultatet var, at projekterne først blev udvalgt i oktober 2000, hvilket i høj grad bremsede programmets fremdrift og gav det et dårligt ry i modtagerlandene. Forsinkelsen skyldtes, at det nye direktorat i Kommissionen, der havde ansvaret for udbud om bistand til tredjelande, standsede udvælgelsesprocessen, indtil der var blevet udfærdiget standardretningslinjer for denne type tilskud for alle eksterne støtteprogrammer.

**De regionale og lokale myndigheders projektforsølgingskapacitet**

23. Selv om Kommissionen selv havde understreget, at »en forhåndsbetegnelse for en vellykket gennemførelse af enhver grænseoverskridende samarbejdsaktivitet er den regionale og lokale kapacitet til at generere og udvikle projekter« <sup>(1)</sup>, blev der først i

programmets andet år tildelt midler til støtte på dette område (1997: Initiativ til opbygning af regional kapacitet: 675 000 euro). Hertil kommer, at den faktiske gennemførelse først kom endeligt i gang i april 2000, fordi Kommissionen ikke havde kunnet beslutte sig til, hvilken procedure for tildeling af denne type kontrakter der var den rigtige.

24. Et positivt aspekt ved SPF er, at det for mange lokale og regionale myndigheder er lettere at håndtere et støttebeløb på højst 200 000 euro, end det er at håndtere beløb til store projekter (1-3 millioner euro). Finansieringen af såkaldt store projekter er i nogle tilfælde vanskelig at absorbere for de regionale og lokale myndigheder ikke alene på grund af projekternes størrelse, men også som følge af den omfattende tekniske bistand, de kræver. I gennemsnit har sådanne store projekter lagt beslag på 1,3 millioner euro i teknisk bistand (ca. 80 %), mens 0,35 millioner euro er anvendt til udstyr (ca. 20 %). Ofte ville de regionale myndigheder have foretrukket en finansiering af infrastruktur, fordi en sådan finansiering ville være lettere at absorbere og bedre kunne opfylde deres faktiske behov. Til trods for, at programmet giver mulighed for at finansiere mindre infrastrukturprojekter <sup>(2)</sup>, har Kommissionens politik generelt været at begrænse infrastrukturstøtten til kun at omfatte grænseovergange (jf. også punkt 44).

25. Ved forberedelsen af store projekter har de russiske regionale myndigheder som regel draget fordel af et godt samarbejde med såvel regionale myndigheder som konsulentfirmaer i Finland. I Ukraine og Moldova blev en stor del af arbejdet med projektsøgninger ofte udført af de nationale ministerier, i nogle tilfælde på grund af de regionale forvaltningers begrænsede kapacitet.

**GENNEMFØRELSE AF TACIS-CBC****Finansiell gennemførelse**

26. Den finansielle gennemførelse af programmet pr. 31. december 2000 er sammenfattet i tabel 3.

<sup>(1)</sup> »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget om grænseoverskridende samarbejde inden for rammerne af Tacis-programmet«, Bruxelles, 27.5.1997, KOM(97) 239 endelig udg.

<sup>(2)</sup> Jf. tiende betragtning i forordning (EF) nr. 1279/96: »For på den bedste måde at kunne dække de mest akutte behov i de nye uafhængige stater og Mongoliet på nuværende stadium i deres økonomiske omstilling er det nødvendigt at tillade, at en begrænset del af den finansielle tildeling anvendes til mindre infrastrukturprojekter i tilslutning til grænseoverskridende samarbejde«.



Tabel 3

**Finansiell gennemførelse af Tacis-CBC-programmet (1996-2000)**

(mio. EUR)

	Forpligtelser	Kontrakter	Betalinger
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
I alt	132,5	88,2	37,7

27. Programgennemførelsen har generelt været langsom, især med hensyn til det væsentligste element i programmet: grænseovergangsfaciliteterne. De væsentligste årsager vil blive gennemgået i de følgende punkter. Som følge af problemer med gennemførelsen måtte 6,3 millioner euro (21 % af forpligtelsesbevillingerne) frigøres, da fristen for udnyttelsen af forpligtelsesbevillingerne for 1996 udløb i slutningen af 1999.

28. I virkeligheden skulle det frigjorte beløb have været større, fordi 2,6 millioner euro fra 1996-budgettet, der var afsat til kontrakter om tjenesteydelser og levering af udstyr til grænseovergangsfaciliteter, heller ikke var blevet udnyttet pr. 31. december 1999. Men da Kommissionen havde uddelegeret forvaltningen af dette beløb til »programtilsynsenheden« (PSU) for grænseovergange, der blev ledet af et konsulentfirma, betragtede den disse forpligtelsesbevillinger som definitivt udnyttet.

29. Under revisionen af en repræsentativ stikprøve af Tacis-CBC-betalinger blev der ikke fundet væsentlige fejl, hvad angår betalingerne lovlighed og formelle rigtighed.

**Anlægskontrakter****Udbud vedrørende anlægskontrakter**

30. Grænseovergangsprogrammerne i Ukraine, Belarus og Moldova blev væsentligt forsinket på grund af store vanskeligheder med at få bud, der lå inden for kontraktbudgettet. De tre udbud, der blev iværksat i 1999 vedrørende grænseovergangsfaciliteter <sup>(1)</sup> i disse lande, måtte alle gentages, fordi der i alle tre tilfælde kun var modtaget ét bud. Hertil kom, at buddene i gennemsnit var dobbelt så høje som budgettet. Hovedårsagen var, at det

<sup>(1)</sup> Kamenny Log (Belarus), Chop (Ukraine), Leushen (Moldova).

konsulentfirma, der havde udarbejdet udbudsmaterialet, havde undervurderet omkostningsniveauet, især det beløb, som udenlandske virksomheder krævede til dækning af den risiko, der efter deres opfattelse var forbundet med at arbejde i disse lande (?). De krav, Kommissionen havde stillet for at sikre, at kontrahenterne var økonomisk levedygtige, gjorde det samtidig vanskeligt for NUS-kontrahenter at afgive gyldige bud.

**Moms- og toldfritagelse**

31. Et stort problem i forbindelse med anlægskontrakterne var at få myndighederne i de støttemodtagende lande til at indrømme lokale kontrahenter moms- og toldfritagelse. Selv om der i henhold til de hensigtserklæringer vedrørende gennemførelsen af grænseovergangsprojekter, de støttemodtagende lande og Kommissionen havde underskrevet, skulle indrømmes moms- og toldfritagelse, var det i praksis vanskeligt for Kommissionen at håndhæve dette krav. Som følge af de opståede problemer havde de kontrahenter, der arbejdede i Rusland og Ukraine, ved udgangen af 2000 gjort krav på næsten 2 millioner euro.

**Myndighedernes rolle i de støttemodtagende lande**

32. Også i andre henseender besværliggjorde støttemodtagerne undertiden programgennemførelsen. Især i Svetogorsk (Rusland) og Jagodin (Ukraine) blev godkendelsen af planerne for grænseovergangsfaciliteterne forsinket. Generelt blev beslutningsprocessen vanskeliggjort af, at ansvaret for grænseovergangsprojekterne i NUS-landene lå hos ni forskellige tjenester <sup>(2)</sup>. De officielle modtagere af grænseovergangsstøtten var toldmyndighederne, men alle beslutninger skulle træffes af de nationale, regionale og lokale toldmyndigheder i fællesskab, hvilket ikke fremmede en hurtig gennemførelse. Endvidere var lokalforvaltningernes rolle i forbindelse med grænseovergangsprojekterne i deres område generelt ikke klart defineret.

**Kontrakter om levering af udstyr**

33. Finansieringen af udstyr udgør typisk 15-25 % af omkostningerne ved Tacis-CBC-projekter. Leveringen af udstyr var blevet forsinket i ca. halvdelen af de store projekter, som Retten gennemgik, og som enten nærmede sig deres afslutning eller allerede var afsluttet. Forsinkelserne skyldtes, at Kommissionens indkøbsprocedurer var langsommelige, at støttemodtagerne var længe om at godkende listerne over udstyr, samt at der opstod forsinkelser i toldbehandlingen i de støttemodtagende lande. Derfor nåede udstyret undertiden først frem umiddelbart før den planlagte afslutning på projektet eller endog senere.

<sup>(2)</sup> Problemet var ikke så stort i Rusland; fordi det grænser op til Finland, havde de finske virksomheder ikke så store logistiske vanskeligheder.

<sup>(3)</sup> Til sammenligning var ansvaret for grænseovergangene i Finland kun fordelt på to tjenester.

### Faciliteten for små projekter

34. Man skulle tro, at SPF kunne gennemføres efter mindre besværlige og mere fleksible procedurer end større projekter. Det har imidlertid ikke været tilfældet. SPF har lidt under en tung struktur, og en stor del af denne struktur er placeret langt fra de støttemodtagende regioner, selv om SPF tager særlig sigte på det lokale og regionale plan.

35. Da Kommissionen kun havde begrænset personale til rådighed til at forvalte programmet, uddelegerede den meget af den daglige forvaltning til et managementfirma i Danmark. Selv om firmaet oprettede lokale kontorer i Skt. Petersborg (Rusland) og Lvov (Ukraine), skulle de fleste beslutninger træffes af firmaets hovedkontor og godkendes af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles. Kommissionens delegationer har kun i meget begrænset omfang været involveret i SPF, selv om der på grund af den store vægt, der lægges på det regionale aspekt, er behov for, at Kommissionen forvalter SPF fra kontorer i de støttemodtagende lande. De langsomme indkøbs- og betalingsprocedurer har bevirket, at det er vanskeligt for støttemodtagerne at gennemføre projekterne inden for de 18 måneder, Kommissionen har insistet på at sætte som frist for færdiggørelsen af SPF-projekter.

### VIRKNINGER AF TACIS-CBC-PROGRAMMET

#### Grænseovergange

36. Omkring halvdelen af Tacis-CBC-finansieringen for perioden 1996-2000 blev tildelt grænseovergangsprojekter, men anlægsarbejdet blev først påbegyndt i 2000. Derfor havde Tacis-CBC-programmet fem år efter dets iværksættelse endnu ikke haft nogen virkninger på dette område.

37. Grænseovergangsprojekterne er et særligt godt eksempel på, at det ville være en fordel, hvis ét finansielt instrument dækkede begge sider af grænsen. Hvis det ikke er muligt, burde der i det mindste sikres tilstrækkelig samordning af Phare- og Tacis-instrumenterne. Kommissionen udarbejdede imidlertid ikke en strategi for forbedring af overgangene ved Phare-NUS-grænserne. Den første større Phare-støtte til grænseovergangene ved NUS-grænserne blev iværksat i 1993, uden at der blev taget initiativ til at skaffe Tacis-støtte til dette projekt. Og da grænseovergangsfaciliteterne blev færdiggjort på Phare-siden af grænsen uden samtidige forbedringer på Tacis-siden, blev flaskehalsproblemerne ikke løst.

38. Det første skridt i Tacis-programmet for grænseovergange var en behovsundersøgelse i 1996, som omfattede 42 grænseovergange i de støtteberettigede grænseregioner. Denne undersøgelse var en fornuftig optakt til fastlæggelsen af en strategi på mellemlangt sigt for støtte til grænseovergangsprojekter. Men det

fremgik allerede af en undersøgelse<sup>(1)</sup> af flaskehalsproblemer ved grænseovergange, som blev gennemført i 1995 og finansieret af Phare-programmet, at der var et presserende behov for støtte til de to grænseovergange på grænsen mellem CØE-landene og NUS, som havde de længste gennemsnitlige ventetider i hele Central- og Østeuropa, nemlig Zahony-Chop (Ungarn-Ukraine; 28 timer) og Kukuryki-Kozlovitchi<sup>(2)</sup> (Polen-Belarus; 24 timer og undertiden helt op til fem døgn). Det havde derfor været hensigtsmæssigt at prioritere finansieringen af disse to grænseovergangsprojekter højest og at bestemme på grundlag af behovsundersøgelsen, hvor den næste interventionsrunde skulle gennemføres.

39. Faktisk begyndte anlægsarbejdet i Chop først i oktober 2000. Men værre var det, at der ved udgangen af 2000 ikke var foretaget Tacis-støttede infrastrukturinvesteringer i Kozlovitchi overhovedet, selv om denne overgang er langt den største på grænsen mellem CØE-landene og NUS (i 1996 passerede 359 028 lastbiler denne grænseovergang).

40. De eneste to grænseovergangsprojekter, hvor anlægsarbejdet var næsten afsluttet ved udgangen af 2000, blev gennemført ved den russisk-finske grænse ved Salla-Kelloelka, 50 km nord for Polarkredsen (4,4 millioner euro), og Svetogorsk-Imatra (6,8 millioner euro). Salla-projektet skal medvirke til at udvikle Barents-regionen (den euro-arktiske region) og afkorte rejsetiden over længere afstande med typisk 2-4 timer. Projektet forventes dog at få forholdsvis begrænsede virkninger, i hvert fald på kort sigt, da kun 1 727 lastbiler benyttede overgangen i 1996, dvs. kun ca. 0,5 % af det antal lastbiler, der passerede Kukuryki-Kozlovitchi-overgangen. Efter moderniseringen af grænseovergangen forventes antallet af lastbiler ifølge projektets feasibility-undersøgelse at stige, dog kun til ca. 5 000 om året i 2000.

41. Projektet vedrørende Svetogorsk-Imatra-grænseovergangen var meget mere berettiget, fordi den var mere benyttet (1996: 26 000 lastbiler, 283 000 personbiler), men den meget dårlige vej fra Svetogorsk til Vyborg (55 km) kan vise sig at skabe en ny flaskehals, når anlægsarbejdet ved grænseovergangen er afsluttet.

42. Virkningerne af Kommissionens grænseovergangsprojekter blev forøget, fordi Kommissionen valgte en helhedsløsning og finansierede uddannelse og udstyr såvel som selve anlægsarbejdet. Det havde dog været ønskeligt, om Kommissionen i de gennemførte feasibility-undersøgelser havde vurderet, i hvor høj grad forsinkelserne skyldtes infrastrukturproblemer, og i hvor høj grad de skyldtes ineffektive procedurer, så den bedre kunne sikre, at der ikke blev foretaget for mange infrastrukturfinansieringer. Hertil kommer, at spørgsmålet om, i hvilket omfang den afledte ret var

<sup>(1)</sup> Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks, juli 1995.

<sup>(2)</sup> Zahony-Chop ligger i den paneuropæiske korridor 5: Trieste-Budapest-Kiev, mens Kukuryki-Kozlovitchi, grænseovergangsstedet for lastbiler ved Terespol-Brest-grænsen, ligger i den paneuropæiske korridor 2: Berlin-Warszawa-Moskva.

utilstrækkelig og udgjorde en hindring for procedureforbedringer, først blev taget op, da Kommissionen iværksatte en undersøgelse i 2000. Under alle omstændigheder volder den fortsat lave aflønning af toldfunktionærer og den udbredte korruption stadig problemer, der ganske vist ligger uden for rammerne af Tacis-CBC-programmet, men som kan forventes at mindske programmets virkninger.

### Grænseovervågning

43. Tacis-CBC-programmet har ikke i væsentlig grad medvirket til at forbedre grænseovervågningens sikkerhedsaspekter. Det skyldes blandt andet, at Kommissionen ikke har taget klart stilling til spørgsmålet om grænseovervågning, selv om det giver anledning til samarbejdsvanskeligheder, fordi det er et følsomt emne for myndighederne i de støttemodtagende lande, især Rusland og Belarus. Kommissionen afsatte i alt 3 millioner euro til dette område under CBC-programmerne for 1996 og 1997, men en undersøgelse, som blev bestilt af Kommissionen i 1997 for at identificere mulige projekter, blev opgivet, selv om det klart fremgik af de foreløbige konklusioner, at en indsats for at forbedre grænseovervågningen på den ene side af grænsen (Phare) ikke ville være tilstrækkelig uden en tilsvarende indsats på den anden side af grænsen (Tacis).

### Miljø

44. Ca. en tredjedel af bevillingerne til Tacis-CBC-programmet blev tildelt miljøprojekter. Tacis finansierede overvejende teknisk bistand og i mindre grad udstyr, mens muligheden for med hjemmel i Tacis-forordningen at finansiere infrastruktur under CBC-programmet sjældent blev benyttet (jf. også punkt 24). Det vigtigste miljøinfrastrukturprojekt, hvortil der blev afsat forpligtelsesbevillinger, vedrørte et anlæg til spildevandsrensning i Sortavala i Karelja i nærheden af den finske grænse. De 2,2 millioner euro, der i 1996 blev afsat i forpligtelsesbevillinger, måtte imidlertid senere frigøres, fordi der ikke blev disponeret over bevillingerne inden programmets udløb. Det skyldtes især svagheder i projektudformningen. Der blev på budgettet for 2000 afsat 4,5 millioner euro i nye forpligtelsesbevillinger til at genoptage projektet. Forhøjelsen af finansieringen skyldtes især de forbedrede specifikationer.

45. Der blev foretaget undersøgelser af vandkvaliteten, og der skulle også fastlægges en overvågningsstrategi for floderne Bug, Latorica og Uzh i Vestukraine (1,98 millioner euro) og Prut-flodbassinet i Moldova (1996: 2,49 millioner euro). Men der blev ikke taget tilstrækkeligt hensyn til, at projekterne også skulle følges op med investeringer i projekter til forbedring af vandkvaliteten i floderne. Således fremgik det ikke af Ukraine-projektet, hvilke investeringer der var nødvendige for at mindske forureningen (f.eks. investeringer i renseanlæg). Undersøgelsen af Prut-floden bekræftede, at brugen af vandet medførte alvorlige sundheds- og hygiejneproblemer, og dette projekt anbefalede opfølgningsinvesteringer. Men endnu før anbefalingerne i det første projekt forelå,

blev der under CBC-programmet iværksat endnu en undersøgelse af flodbassinet, som geografisk delvis overlappede det første projekt (1998: 1,27 millioner euro). Denne anden undersøgelse må betragtes som forhastet, og i betragtning af de alvorlige vandrelaterede sundhedsproblemer i Moldova må der sættes spørgsmålstegn ved værdien af at finansiere endnu en undersøgelse i stedet for at finansiere infrastrukturinvesteringer. Virkningerne af begge disse projekter vedrørende Prut-floden ville have været større, hvis der havde været midler til rådighed til at finansiere et samarbejde med Rumænien.

46. Et af de vigtigste projekter, der blev finansieret under Tacis-CBC, var lossepladsen for farligt affald ved Krasny Bor i nærheden af Skt. Petersborg (1996: 1,4 millioner euro), der af Helsinki-kommissionen for beskyttelse af havmiljøet i Østersøen var blevet udpeget som et miljømæssigt »hot spot« og ikke blot truede lokalområdet, men hele Østersøen. Projektet var kun et beskedent fremskridt i forhold til tidligere undersøgelser og havde ikke stor virkning. Forslaget om, at man kunne øge forbrændingskapaciteten, hvis der blev købt en brugt forbrændingsovn til en overkommelig pris, var ikke realistisk. Et mere grundlæggende problem var, at projektet ikke gav noget svar på, hvordan det kunne sikres, at farligt affald faktisk blev afleveret på den officielle Krasny Bor-losseplads i stedet for at blive dumpet ulovligt.

47. Tacis-CBC-programmet har også finansieret adskillige miljøprojekter, der har til formål at fremme økotourismen og dermed øge indkomstniveauet i grænseregionerne. Den Tacis-finansierede tekniske bistand gav knowhow om projekternes miljøaspekter, men projekterne havde kun en meget begrænset effekt på økotourismen.

48. De eneste miljørelaterede projekter, hvortil det viste sig muligt at skaffe såvel lokal finansiering som lån fra donorer, var to projekter, der havde til formål at reducere skadelige udslip i forbindelse med energiproduktion. Det ene projekt omfattede to pilotinvesteringer i Republikken Karelja med henblik på at erstatte fossile brændstoffer med træflis (1997: 2,3 millioner euro), mens det andet projekt vedrørte energispareforanstaltninger i militærbyen Sneznogorsk, der er lukket område og ligger i nærheden af Murmansk (1997: 2,7 millioner euro). Selv om den grænseoverskridende effekt af reduktion af udslip er meget begrænset, så det ud til, at projekterne kunne give konkrete positive og potentielt gentagelige resultater i form af energibesparelser.

49. På tidspunktet for revisionen forventedes det, at begge projekters investeringsdel ville blive medfinansieret af Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). Kommissionen og NEFCO bør bestræbe sig på at forbedre samarbejdet i programmeringsfasen og under projektforberejdelser og finde nye veje til medfinansiering af miljøinvesteringer.

### Økonomisk udvikling

50. Selv om et af hovedformålene med Tacis-CBC-programmet var at forbedre levestandarden i de støttemodtagende landes grænseregioner, har der kun været meget få store projekter vedrørende økonomisk udvikling. Således blev det første af disse projekter, nemlig etableringen af støtteinstitutioner for små og mellemstore virksomheder i Uzhgorod i Ukraine, først igangsat i begyndelsen af 2000 (1998: 1,5 millioner euro). Da revisionen fandt sted i oktober 2000, var det derfor endnu for tidligt at se specifikke resultater.

51. Støtten til udvikling af grænseoverskridende forbindelser mellem virksomheder har særlig betydning nu, hvor Phare-landene er begyndt at indføre visumtvang over for NUS-statsborgere som et led i deres forberedelser til tiltrædelsen <sup>(1)</sup>. Sådanne restriktioner vil højst sandsynligt reducere den lokale grænsehandel, medmindre der træffes kompenserende foranstaltninger. Selv om dette spørgsmål er meget vigtigt, har Kommissionen ikke udviklet en egnet model, som kan hjælpe de regionale myndigheder til at identificere og udarbejde egnede projekter.

### Små projekter

52. De SPF-finansierede projekter, der blev revideret på stedet, havde generelt givet omkostningseffektive resultater, der var i overensstemmelse med målene, selv om projekterne inden for offentlig forvaltning og sociale anliggender, der havde fået tildelt ca. 30 % af SPF-midlerne, havde begrænsede grænseoverskridende virkninger. Følgende aspekter ved de små projekter var særligt positive:

- a) I modsætning til de større projekter var en forholdsvis stor del af finansieringen (37,5 %) afsat til lokale projekter vedrørende økonomisk udvikling, som er det vigtigste spørgsmål for befolkningerne i de støttemodtagende regioner og hovedformålet med de finske Interreg-programmer.
- b) SPF gjorde det muligt for langt flere institutioner i modtagerlandene at drage fordel af programmet, end de store projekter gjorde.
- c) Fordi SPF var baseret på, at NUS' offentlige organer skulle samarbejde med offentlige myndigheder og ikke med konsulentfirmaer fra Vesteuropa, gjorde faciliteten det i højere grad muligt at etablere bæredygtige netværk efter projektfinsieringens ophør.
- d) Støttemodtagernes engagement blev styrket af kravet om 20 % medfinansiering.

<sup>(1)</sup> Slovakiet, hvis grænse ligger kun 2 km fra Uzhgorod, indførte for eksempel i 2000 visumtvang over for ukrainske statsborgere som et led i tiltrædelsesforberedelserne.

53. SPF kan udnyttes inden for den offentlige forvaltning til at opnå en reel grænseoverskridende effekt ved at fremme projektforslag fra »Euroregionerne«. »Euroregioner« er grænseoverskridende instanser, som er inspireret af lignende initiativer i EU. De er i de seneste år blevet iværksat langs det meste af den russisk-finske grænse og NUS-Phare-grænsen. Disse instanser har potentiale til at blive vigtige fora for udviklingen af et bæredygtigt grænseoverskridende samarbejde.

### KONKLUSION

#### **Programmets indvirkning på levestandarden i grænseregionerne**

54. På grund af det begrænsede budget kan Tacis-CBC-programmet i bedste fald kun få beskedne indflydelse på de støtteberettigede regioner. I de første fem år af programmets løbetid har programmet end ikke haft denne beskedne indflydelse. Det skyldes til dels de store forsinkelser i forbindelse med grænseovergangsprojekterne. Når projekterne er gennemført, bør de blive en hjælp for disse regioner, fordi de fremmer forbindelserne på tværs af grænserne, selv om projekterne tager mere sigte på det internationale og det nationale plan end på det regionale plan. Miljøprojekterne har heller ikke givet befolkningerne i grænseregionerne ret mange håndgribelige fordele, fordi de mest har været begrænset til undersøgelser og stort set ikke har medført nogen infrastrukturinvesteringer. Meget få store projekter er blevet specifikt målrettet mod økonomisk udvikling. Det væsentligste CBC-bidrag på dette område er ydet gennem faciliteten for små projekter.

#### **Grænseoverskridende virkninger**

55. Selv om der ved enkelte store projekter er opnået et vist mål af grænseoverskridende samarbejde, er programmets potentiale på dette område generelt ikke blevet udnyttet. Dette skyldes især to forhold. For det første oprettede Kommissionen — i modsætning til hvad der var tilfældet med Phare-CBC-programmet — ikke et fælles forum, hvor myndighederne fra begge sider af de pågældende grænser kunne mødes for at identificere, udarbejde og overvåge projekter. For det andet blev samarbejdet mellem modtagerne af Interreg- og Tacis-CBC-støtten i høj grad hæmmet af, at der ikke anvendtes de samme procedurer. Der var kun meget få Phare-midler til rådighed til at fremme fælles eller endog blot beslægtede projekter, især fordi de regioner i Phare-landene, der grænser op til NUS, ikke var støtteberettigede under Phare-CBC-programmet. En undtagelse var grænseovergangsprojekterne, men her var samordningen af Phare og Tacis til gengæld meget begrænset, hvilket har medført, at overgangene på Phare-siden af grænsen som regel er blevet anlagt flere år før overgangene på Tacis-siden.

### Lokale og regionale myndigheders deltagelse i Tacis-CBC-programmet

56. Mange lokale forvaltningsbeskudne forvaltningskapacitet har begrænset deres deltagelse i programmet. Kommissionen har været meget længe om at yde støtte til opbygningen af lokal og regional kapacitet — Kommissionens vigtigste kapacitetsopbyggende projekt blev først iværksat i 2000. Ofte er det vanskeligt for de regionale myndigheder at absorbere finansieringen af store projekter. Derfor er faciliteten for små projekter som hovedregel et mere hensigtsmæssigt instrument til at fremme deres deltagelse.

### Generel konklusion

57. Tacis-CBC-programmet kan være et nyttigt instrument til at løse problemerne omkring etableringen af en ny østgrænse for Den Europæiske Union efter den næste udvidelse, så »den nordlige dimension« kommer mere konkret til udtryk. Programmets virkninger har dog hidtil været begrænsede, ikke alene som følge af forsinkelser i gennemførelsen, men også på grund af de begrænsede bevillinger, den manglende ramme for den grænseoverskridende dialog i programmeringsfasen, den manglende finansiering til fordel for de østlige grænseregioner i Phare-landene og den lave prioritering af projekter, der kan bidrage til opfyldelsen af hovedformålet med programmet, nemlig at forbedre levestandarden for befolkningerne i de støttemodtagende regioner.

### ANBEFALINGER

58. *Samordningsmekanismerne mellem Tacis-CBC-, Interreg- og Phare-programmerne bør styrkes væsentligt.*

- For at sikre, at finansieringen udnyttes så effektivt som muligt, bør Kommissionen under hensyntagen til den kommende udvidelse sikre, at retsgrundlaget åbner mulighed for et grænseoverskridende program, der omfatter både Phare- og NUS-siden af grænsen (jf. punkt 13).
- For at forbedre programkoordineringen og dialogen mellem de støttemodtagende NUS-lande på den ene side og Finland og Phare-landene på den anden side bør Kommissionen oprette udvalg i lighed med de fælles planlægnings- og tilsynsudvalg (FPTU), der er oprettet i forbindelse med Phare-CBC-programmet (jf. punkt 8).
- Der bør fastlægges udviklingsstrategier for de støtteberettigede regioner, og myndighederne i Phare-landene bør officielt og systematisk underrettes om, hvilke projekter Kommissionen har valgt at yde støtte til (jf. punkt 9).

- Der bør nedsættes en arbejdsgruppe mellem Phare- og Tacis-tjenestegrene for at forbedre koordineringen af projekter i Tacis-CBC-regionerne og naboregionerne i Phare-landene (jf. punkt 14). Kommissionens seneste indsats for at forbedre samordningen af Tacis-CBC og Interreg bør fortsætte (jf. punkt 15-16).

59. *Det bør overvejes at forhøje budgettet for Tacis-CBC-programmet og øge den finansiering, der ydes til naboregionerne i Phare-landene til fælles grænseoverskridende projekter.*

- Det bør overvejes at forhøje budgettet for Tacis-CBC-programmet under hensyntagen til de vigtige spørgsmål vedrørende det udvidede EU's nye østgrænse, den nye politik »den nordlige dimension« og den oprindeligt store interesse for programmet, der siden er faldet med hensyn til store projekter, hvilket i alt fald delvis skyldes de begrænsede bevillinger (jf. punkt 17-20).
- Der bør lægges større vægt på at hjælpe lokale og regionale myndigheder med at udarbejde projektforslag (jf. punkt 23).
- Hvis Tacis-CBC-programmet skal fungere effektivt, er det afgørende, at de regioner i Phare-landene, der grænser op til de støtteberettigede Tacis-CBC-regioner, får stillet tilsvarende finansiering til rådighed (jf. punkt 10).

60. *Der bør lægges større vægt på infrastruktur- og investeringsstøtte.*

- Muligheden for at anvende CBC-midler til at finansiere andre infrastrukturer og investeringer end grænseovergange bør udnyttes bedre. Der bør indføres medfinansiering af alle infrastrukturprojekter for at øge de disponible midler og sikre støttemodtagernes engagement (jf. punkt 24).
- I projektforberedelsesfasen bør der lægges større vægt på mulighederne for efterfølgende at skaffe medfinansiering til infrastrukturprojekter, for eksempel fra NEFCO og andre internationale finansieringsinstitutter (jf. punkt 44-45 og 49).
- Kommissionen og de støttemodtagende lande bør i fællesskab træffe foranstaltninger, som kan sikre gennemførelse af de gældende regler for behandling af told og moms i forbindelse med Tacis-støtte (jf. punkt 31).

61. *I programmet bør der gives højere prioritet til projekter, der forbedrer levestandarden for befolkningerne i de støtteberettigede regioner.*

- a) Kommissionen bør udarbejde retningslinjer, der kan støtte regionale myndigheder i arbejdet med at udforme egnede projekter vedrørende økonomisk udvikling, så antallet af finansierede projekter på dette vigtige område stiger (jf. punkt 51).
- b) Ved projekter til fordel for økoturisme bør vurderingen af sådanne projekters indkomstskabende potentiale og udviklingen af dette potentiale inden for projektets tidsramme prioriteres højere (jf. punkt 47).
62. *En større andel af midlerne bør tildeles faciliteten for små projekter, og forvaltningen af faciliteten bør decentraliseres.*
- a) Det anbefales især at øge den andel af budgettet, der tildeles SPF. Selv om der kan være større administrative omkostninger forbundet med SPF end med store projekter, opvejes sådanne meromkostninger af de mange fordele ved SPF (jf. punkt 15.a), 21, 24 og 52).
- b) Der bør for SPF indføres en fast årlig rutine for fremlæggelse af projektforslag og indgåelse af kontrakter (jf. punkt 22).
- c) Forvaltningen af SPF bør finde sted meget tættere på støtte-modtageren. Denne funktion kan med fordel varetages af Kommissionens delegationer (jf. punkt 34) <sup>(1)</sup>.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 19. juli 2001.

*På Revisionsrettens vegne*

Jan O. KARLSSON

*Formand*

---

<sup>(1)</sup> Kommissionens delegationer i NUS forvalter allerede Bistro-programmet, som er en anden Tacis-facilitet for små projekter (projekter indtil 100 000 euro), og det har et årsbudget på ca. 5 millioner euro. Ved en uafhængig evaluering af programmet i 2000 blev det vurderet, at delegationernes forvaltning af programmet var omkostningseffektiv.

## BILAG 1

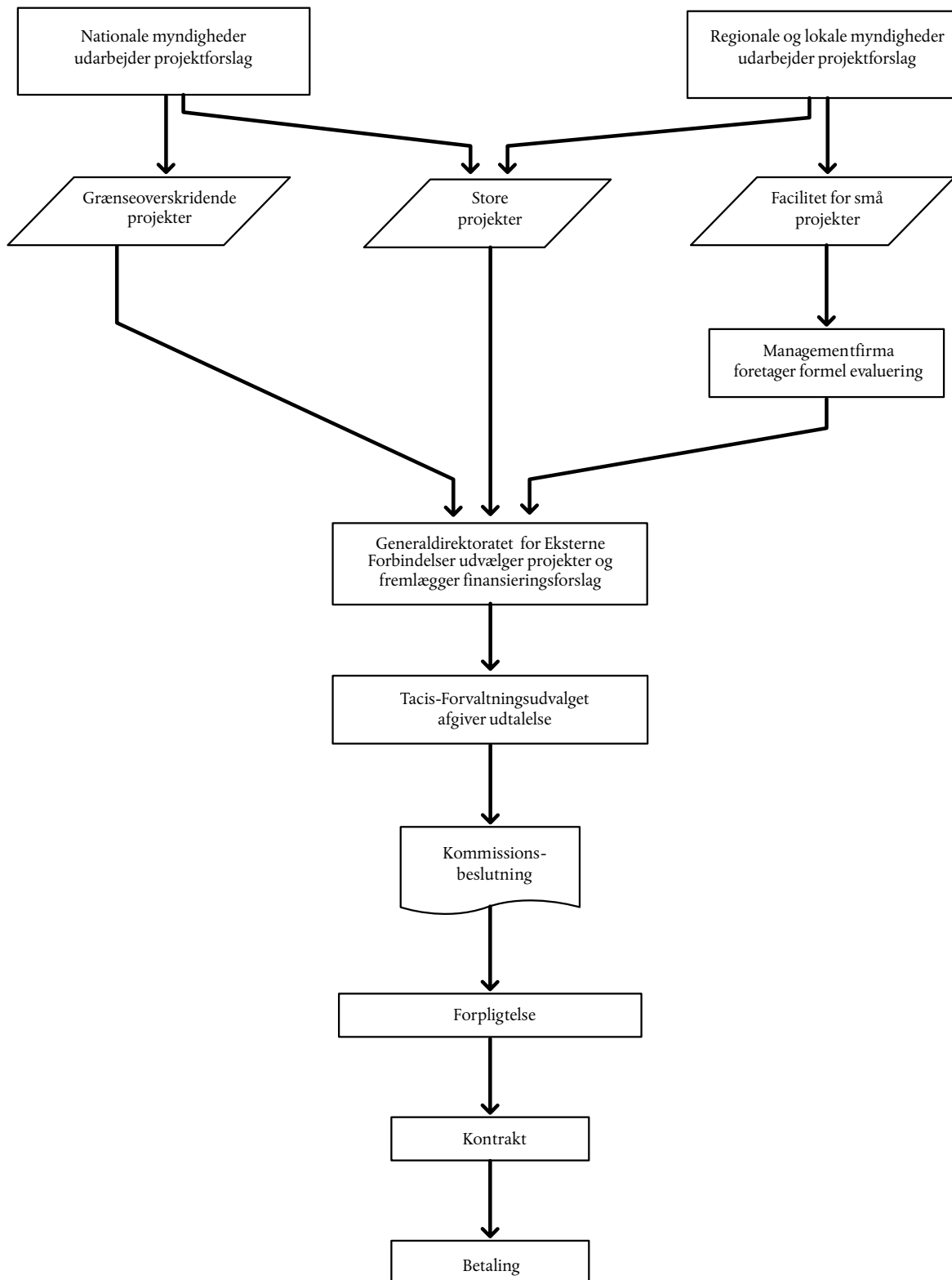
## STØTTEBERETTIGEDE REGIONER UNDER TACIS-CBC-PROGRAMMET



Tacis-CBC-regionerne er angivet med sort.

## BILAG 2

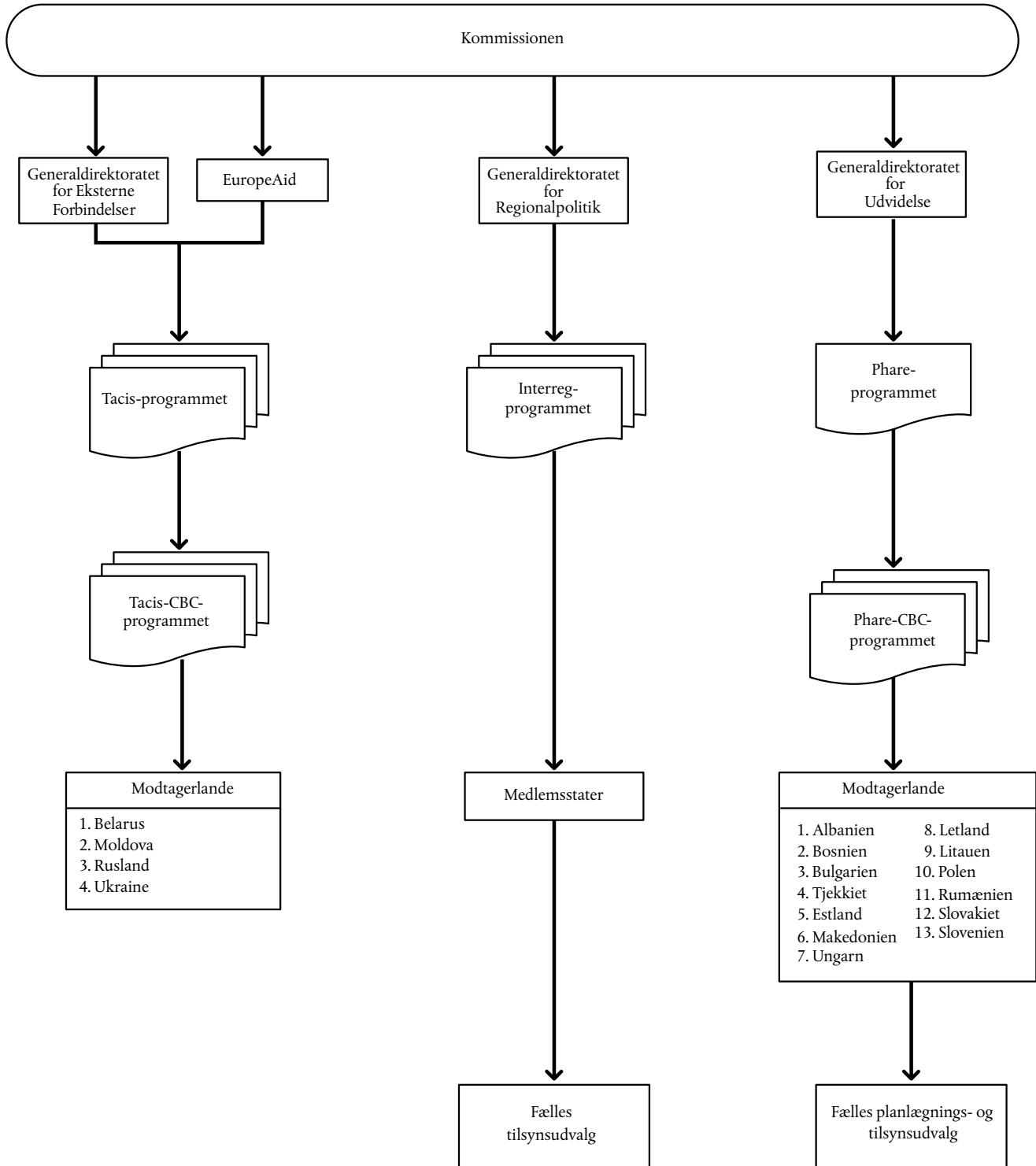
## OVERSIAT OVER TACIS-CBC-PROGRAMMETS GENNEMFØRELSE





BILAG 3

GENNEMFØRELSESSTRUKTURERNE FOR TACIS-CBC- INTERREG- OG PHARE-CBC-PROGRAMMERNE



**KOMMISSIONENS SVAR****RESUMÉ*****Retsgrundlag og samordning med andre instrumenter***

II. Phares CBC-program og de tilsvarende Interreg-programmer har forskellige gennemførelsesordninger og finansiering i forhold til Tacis's CBC-program, som lægger visse begrænsninger for koordination. De nye Tacis/Interreg-retningslinjer, tværtjenstlige konsultationer, fælles Phare/Tacis-tjenesterejser til at koordinere programmerne og møder mellem tjenestegrene er de første skridt i retning af en bedre koordination.

Som nævnt i svaret på punkt 7 er Phare/NUS-grænserne i øjeblikket ikke støtteberettigede i henhold til Phares CBC-programmer, men Kommissionen er villig til at overveje muligheden af at udvide dem til bl.a. at omfatte Tacis-lande. I mellemtiden bevilges der midler til grænseoverskridende projekter i Phare-landes grænseregioner, som støder op til Tacis-lande, via Phares nationale programmer.

***Tacis-CBC-budgettering og -programmering***

III. Kommissionen er enig med Retten i, at CBC-programmet er vigtigt. Nedsækningen af Tacis's CBC-budget fra 30 mio. EUR i 1998 til 20 mio. EUR i 1999 skyldes en nedsækning i Tacis-budgettet som helhed samt behovet for at imødegå den ekstraordinære situation i Kaukasus efter den russiske krise i 1998 og et bidrag til Tjernobyl-reaktorfonden.

Sammenlignet med 1999 er budgettet allerede steget med 12 % til 22,5 mio. EUR, og Kommissionen har anmodet om en stigning til 29 mio. EUR for 2001.

De disponible midler suppleres med finansiering via budgetposten for den særlige indsats til fordel for Østersøregionen, og det gælder også andre kilder som f.eks. det regionale samarbejdsprogram, programmerne for retlige og indre anliggender og de nationale programmer.

Det første år efter iværksættelsen af faciliteten for mindre projekter (SPF) var præget af arbejde med indførelse af nye procedurer, hvilket skabte forsinkelser i gennemførelsen, men programmet er nu godt i gang.

Grænsen for andelen af Tacis-programmet, der kan anvendes til finansiering af investeringer, blev hævet fra 10 % til 20 % ved den nye forordning, som trådte i kraft i begyndelsen af 2000.

***Gennemførelse***

IV. Programmet har været udsat for forsinkelser, men disse skal ses i den rette sammenhæng. Bygning af græseovergangsfaciliteter er meget tidskrævende, særlig fordi der er involveret så mange tjenester i partnerlandene.

Ved programmets begyndelse indtraf der nogle forsinkelser, fordi der skulle lægges rammer for indgåelse af bygge- og anlægskontrakter. Det blev overstået i januar 1999 og har allerede resulteret i en hurtigere gennemførelse.

Problemet med at skaffe gyldige tilbud på bygge- og anlægsarbejderne skyldtes de urimeligt lave omkostningsoverslag fra konsulentfirmaerne og deprecieringen af euroen.

Både Kommissionen og modtagerne har desuden lært af erfaringerne, hvilket fremmer en bedre gennemførelse til tiden.

### **Virkninger**

V. De første resultater af grænseovergangsprogrammet blev tydelige tidligt i 2001, da det grundlæggende bygge- og anlægsarbejde ved to grænseovergangssteder var afsluttet. Andre to grænseovergangssteder vil blive færdiggjort i 2001 og endnu to i 2002, og arbejdet med andre to begynder i efteråret 2001.

De undersøgelser, som Tacis finansierer på miljøområdet, er en forudsætning for efterfølgende investeringer. I mange tilfælde overstiger sådanne investeringer Tacis's finansieringsmuligheder. Finansieringen er normalt et anliggende for de internationale finansieringsinstitutioner, men samfinansiering er mulig i henhold til den nye Tacis-forordning (EF, Euratom) nr. 99/2000.

I begyndelsen var det vanskeligt for lokale og regionale myndigheder at fremkomme med gode idéer til større projekter for økonomisk udvikling. Faciliteten for mindre projekter har muliggjort en tilgang skridt for skridt.

### **Konklusion og anbefalinger**

VI. Der er truffet foranstaltning til at forbedre koordinationen mellem Tacis's CBC, Interreg- og Phare-programmerne med som første skridt retningslinjer og fælles tjenesterejser. Kommissionen bestræber sig på at bringe Tacis og Interreg tættere på hinanden. Retningslinjerne vil skulle revideres for bl.a. at tage hensyn til udsigten til tiltrædelse og EU's generelle regionalpolitik.

De lande, der har adgang til Tacis CBC, modtager grænseoverskridende bistand gennem Tacis-programmerne for regionalt samarbejde og de nationale programmer. CBC-budgettet, herunder budgetposten for den særlige indsats til fordel for Østersøregionen, er forblevet uændret til trods for en generel indskrænkning af Tacis-budgettet. Det betyder, at CBC-andelen som helhed betragtet faktisk er steget.

Projekterne under CBC-programmet bidrager i væsentlig grad til at forbedre levevilkårene. Et eksempel er Ukraines vestlige grænserregion, hvor i hovedsagen vesteuropæiske virksomheder fremstiller tekstiler, møbler og sko. Disse virksomheder skaffer jobs til lokalbefolkningen og indtægter til lokaløkonomien og staten. Produktionen er afhængig af, at passagen over grænsen sker hurtigt. Kommissionen vil fortsætte med at støtte specifikke projekter, der kan fremme den lokale økonomiske udvikling i grænserregioner.

Fra og med 2001 har Kommissionen forhøjet SPF-budgettet.

**INDLEDNING*****Et overblik over Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (Cross Border Co-operation — CBC)***

1-5. CBC startede senere end Tacis-hovedprogrammet og Phares CBC-program og har relativ begrænsede ressourcer. Der skulle indledningsvis fastlægges nye procedurer og arbejdspraksis, og programmets virkninger vil ikke vise sig før nogle år efter igangsættelsen.

Tacis's CBC-program er anderledes end det tilsvarende Phare CBC-program. Selvom de grundlæggende mål for begge programmer er de samme, er den politiske kontekst helt forskellig, idet Phares CBC-program er en del af førtiltrædelsesstøtten, som er rettet mod at lette overgangen fra Phare til fremtidige Interreg-programmer. Tacis's CBC-program er rettet mod NUS-landene, hvis forhold til EU stadig er i udvikling. Disse forskellige udgangspunkter afspejler sig i beslutningsprocedurerne og forvaltningsstrukturerne og de ressourcer, der afsættes til de to programmer.

6. Revisionen fandt sted i andet halvår af 2000 og dækker en periode indtil udgangen af december 2000. Nogle større miljøprojekter blev afsluttet i 2000, medens de fleste andre projekter under grænseovergangsprogrammet, som er hovedkomponenten, nu vil blive fuldført i 2001 og 2002.

**RETSGRUNDLAG OG SAMORDNING MED ANDRE INSTRUMENTER*****Retsgrundlag***

7. Den tidligere og den nugældende Tacis-forordning indeholder integrerede rammer for de forskellige former for Tacis-bistand til NUS-landene (national, regional, grænseoverskridende, nuklear sikkerhed).

Kommissionen udstedte forordning (EF) nr. 1628/94 om indførelse af Phares program for grænseoverskridende samarbejde i kombination med Interreg. Kommissionens forordning er blevet erstattet med Kommissionens forordning (EF) nr. 2760/98, ved hvilken Phares CBC-program udvides til også at omfatte grænserne mellem kandidatlandene (EU's fremtidige indre grænser), forudsat at der nedsættes et blandet samarbejdsudvalg ved hver grænse, og at der udarbejdes et fælles flerårigt programmeringsdokument indeholdende fælles udviklingsstrategier for regionen, der ses som en enkelt socioøkonomisk og geografisk enhed.

I den nye Phare-forordning om grænseoverskridende samarbejde er CBC-programmet blevet rettet mod tiltrædelse og forberedelse af kandidatlandene på deres fremtidige inddragelse i Interreg. Det er et mål, der naturligvis ikke gælder for Tacis's CBC.

8. Da Phares CBC-forordning ikke gælder for kandidatlandenes grænseregioner, der støder op til NUS-landene, er der ikke som omhandlet i artikel 7 i Phares CBC-forordning nedsat fælles samarbejdsudvalg for disse grænser.

I udsigten til den næste udvidelse forekommer det ikke hensigtsmæssigt at forsøge at opbygge nye strukturer mellem de aktuelle kandidatlande og NUS-landene. Den linje, som Kommissionen i øjeblikket følger med hensyn til at sammenkoble Tacis- og Interreg-finansiering, vil om nødvendigt blive taget op til fornyet overvejelse under hensyntagen til bl.a. EU's regionalpolitik.

9. Kommissionen har fra 2000 ændret sine programmeringsprocedurer for Tacis's CBC-program som helhed. Som krævet i den nye Tacis-forordning har Kommissionen for første gang udarbejdet et strategidokument og et vejledende program for flere år, som udgør de sammenhængende rammer for intervention under denne del af programmet. Disse dokumenter, der er vedtaget i konsultation med de relevante tjenestegrene i Kommissionen, udgør grundlaget for det årlige handlingsprogram.

Grænseovergangsprogrammet, som er hovedkomponenten i CBC-programmet, fungerer desuden på en sådan måde, at der tages hensyn til både mangler og planlægning på begge sider af grænsen. Der refereres til disse undersøgelser under programmeringsprocessen.

Kommissionen er i færd med at undersøge mulighederne for at udarbejde udviklingsstrategier for de begunstigede grænseregioner.

***Ingen finansiering fra Phare-programmet***

10. Phares CBC-forordning (Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/94) skulle oprindeligt geografisk set kun gælde for grænserne mellem Phare-landene og EU, men blev udvidet til også at gælde for grænserne mellem kandidatlandene fra 1999. I den nye Phare-forordning for CBC (Kommissionens forordning (EF) nr. 2760/98) nævnes det i en af betragtningerne, at »...også grænser til andre nabolande, som nyder godt af andre EU-støtteprogrammer, på et senere trin kan blive støtteberettigede«. Det er udtryk for, at Kommissionen er rede til at overveje at udvide Phares CBC-program endnu mere til også at omfatte grænserne til bl.a. Tacis-landene. I mellemtiden bevilges der midler til grænseoverskridende projekter i Phare-landes grænseregioner, som støder op til Tacis-lande, via Phares nationale

programmer, da de ikke finansieres via Phares CBC-program. Projekterne vedrører i hovedsagen grænseovergange, men også små »mellempolke« projekter inden for rammerne af fonden for mindre projekter.

11. Til Credo-programmet, som var et multilandeprogram under Phare, der blev forvaltet med hjælp fra et fagligt bistandskontor, blev der afsat 12 mio. EUR i 1996, og det blev fuldført i 2000.

Det var oprindeligt Kommissionens agt at afsætte et samlet beløb på 102 mio. EUR over 4 år til programmet, men man foretrak at udvide Phares CBC-program, som indtil 1998 kun dækkede grænserne mellem EU og kandidatlandene til også at omfatte grænserne mellem kandidatlandene indbyrdes for også at forberede disse på Interreg.

I tråd med Kommissionens generelle politik for afvikling af en række multilandeprogrammer til fordel for Phare-programmer for hvert enkelt land forvaltes CBC-programmerne mellem kandidatlande desuden også efter Phares decentrale gennemførelsessystem (DIS). Fra og med 1999 er op til en tredjedel af den samlede CBC-bevilling blevet afsat til grænser mellem kandidatlande svarende til 50 mio. EUR om året. Der vil kunne bevilges støtte til grænserne mellem kandidatlande og NUS via de nationale Phare-programmer.

12. Kommissionen er enig med Retten i, at idéen med budgetposten for den særlige aktion til fordel for Østersøregionen overlapper med CBC-konceptet.

13. Kommissionen er ikke enig i, at en specifik forordning omfattende begge sider af grænsen i tidligere tid kunne have lettet det grænseoverskridende samarbejde. Den har dog taget en række praktiske skridt til at samle finansieringsmidler fra de to instrumenter, f.eks. gennem systematiske konsultationer og fælles missioner under programmeringsprocessen.

14. Phare- og Tacis-programmerne forvaltes på forskellig måde; det første gennemføres lokalt af partnerlandene under Phares decentrale gennemførelsessystem, det andet forvaltes centralt fra Bruxelles. Men der er samarbejdsarrangementer under udvikling; Kommissionen tilrettelægger fælles Phare- og Tacis-missioner som en reaktion på revisionsresultaterne.

### **Samordning med Interreg**

15-16. Mange af de punkter, som Retten har rejst med hensyn til manglende harmonisering af procedurerne, er blevet systematisk

behandlet i Kommissionens praktiske vejledning om sammenkobling af Interreg- og Tacis-finansieringsmidlerne, som blev offentliggjort i april 2001. Kommissionens tjenestegrene har arbejdet nært sammen om udarbejdelsen af denne vejledning, som tydeligt angiver, hvilke skridt Kommissionen tager til at forbedre koordinationen, og indeholder henstillinger til potentielle ansøgere om, hvordan projekter udarbejdes.

Kommissionen vil især insistere på harmoniserede udbud; projekter med både en Interreg- og Tacis-dimension vil blive prioriteret under udvælgelsen, og indførelsen af et fireårigt vejledende program for Tacis CBC giver et flerårigt grundlag for koordinations. Dette program blev vedtaget i 2000 og ajourføres i sommeren 2001.

## **TACIS-CBC-BUDGETTERING OG -PROGRAMMERING**

### **Det samlede budget**

17. Budgettildelingen på 30 mio. EUR blev fastsat på grundlag af en politisk vurdering af behov og muligheder for gode projekter og i et forsøg på at ramme en balance mellem behovene og ressourcerne til Tacis-programmet som helhed. Det var planen, at programmet skulle udvides i udsigten til udvidelse. Men de generelle nedskæringer i Tacis-programmet påvirkede også CBC, særlig i 1999.

Siden 1999 er programmet nået op på sit oprindelige niveau, hvis der tages hensyn til den særskilte budgetpost for den særlige aktion til fordel for Østersøregionen, som Parlamentet introducerede, og som nu er nært integreret med CBC-budgetposten. Det er ganske klart, at CBC-spørgsmålene kræver øget opmærksomhed. Under den fremtidige programmering vil grænseforvaltning også kunne drage fordel af de nationale Tacis-programmer.

19. Et større udbud af midler kunne faktisk føre til øget efterspørgsel og dermed flere projektsøgninger. Men også en anden faktor gør sig gældende, nemlig de lokale myndigheders begrænsede evne til at fremsætte veludformede projektforslag. Kommissionen lancerede initiativet for regional kapacitetsopbygning til at afhjælpe dette problem og overvejer at forlænge det i betragtning af den forbedring af kvaliteten af projektsøgningerne, der er konstateret i 2001 som følge heraf. Det kunne være nyttigt at levere mere infrastruktur, end det har været tilfældet tidligere,

men det bør ske som et resultat af en teknisk vurdering af de enkelte projektbehov. Balancen mellem fagligt samarbejde og infrastruktur eller materiel må ikke påvirkes af policy-begrænsninger.

Et projekt, der blev fremsat i forbindelse med et udbud i 1996, blev skrinlagt og siden gennemført i 2000 med et meget større budget. Der var derfor ingen udbud i 2000.

20. SPF-budgettet er blevet berørt af de generelle budgetbegrænsninger i lighed med andre af programmets komponenter, og derfor var udbuddet ikke i stand til at holde takt med efterspørgslen. SPF er en af de fire prioriteter, der er nævnt i det vejledende program, og dens andel af det samlede budget har ligget mellem 10 og 25 %.

21. SPF blev udformet til at dække lokale og regionale myndigheders behov, og de er de eneste, der kan forelægge projekter under denne facilitet. Det gælder ikke store projekter, hvor ikke blot lokale og regionale myndigheder kan forelægge projektforslag, men også andre enheder, og hvor størrelsen af den foreslåede operation ofte gør, at den under alle omstændigheder bliver for kompliceret til, at lokale og regionale myndigheder kan forvalte den.

22. Kommissionen er i færd med at indhente det forsømte. Det fjerde udbud (regnskabsåret 1999) blev lanceret i december 2000 med en frist for indgivelse af forslag i marts 2001. Der er nu planlagt en femte frist inden udgangen af 2001 for regnskabsåret 2000.

23. Problemet med de regionale og lokale myndigheders evne til at bidrage til projektudformningen er blevet behandlet i de nationale Tacis-programmer, idet der benyttes EU-eksperter til at videreudvikle den indledende skitse, som forelægges af de lokale counterparter, til et projektopdrag. En sådan faglig bistand kunne også ydes ved udformningen af CBC-projekter.

Initiativet for opbygning af den regionale kapacitet (RCBI) var behæftet med problemer i forbindelse med udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurerne i de første to år. Gennemførelsen er blevet fremskyndet siden april 2000 efter kontraktindgåelsen.

24. Alle Tacis-midler bevilges som gavebistand, også når de anvendes til investeringer, selvom lån er mere egnede på grund af størrelsen af de fleste investeringsprojekter og kræver et større engagement fra modtagerens side. Der er en offeromkostning forbundet med gavebistand, som derfor aldrig bør betragtes som »gratis«.

Derfor er der fastsat et loft på 20 % i Tacis-forordningen over finansieringsbeløb til investeringsformål. Men man kan også argumentere for, at Tacis-projekterne oftere burde føre til investeringsprojekter, til hvilke der på forhånd er sikret finansiering.

SPF sigter mod kapacitetsopbygning, og investeringer i infrastruktur betragtes i almindelighed ikke som kapacitetsopbygning. 200 000 EUR må ikke betragtes som et loft for SPF, da det lokale bidrag kan være over 20 %. 50 000 EUR er heller ikke en nedre grænse, da SPF kan finansiere mindre projekter.

Grænseovergangsprojekter er en prioritet for Kommissionen, da CBC-programmerne dækker nuværende og fremtidige grænser, og programmets fokus på grænseovergangsfaciliteter er i overensstemmelse med Tacis-forordningen af 1996 (artikel 3, stk. 10), og forordningen af 2000 (artikel 2, stk. 4, litra b)).

25. De ukrainske og moldoviske myndigheders evne til at udarbejde projekter har været betydeligt ringere end de russiske myndigheders, som er blevet hjulpet af deres finske counterparter.

## GENNEMFØRELSE AF TACIS-CBC

### *Finansiell gennemførelse*

27. Den langsomme gennemførelse af den del af programmet, der vedrører grænseovergange, skyldes det store forarbejde med gennemførelighedsundersøgelser, bygge- og anlægskontrakter, aftalememoranda, forberedelse af udbud osv. Dette forarbejde og diverse problemer med berøring til modtagerne, f.eks. byggetiladelser, var hovedårsagen til forsinkelserne.

Inden bygge- og anlægsarbejderne kan gå i gang, skal indtil ni ministerier godkende grænseovergangene. Det er ganske ofte et kompliceret og tidskrævende anliggende.

Næsten alle bygge- og anlægsprojekter, der er finansieret mellem 1996 og 1999, vil blive fuldført inden 2002. På to grænseovergangssteder (Salla og Svetogorsk i Rusland) blev det grundlæggende byggearbejde afsluttet den 18. januar 2001 og vil være fuldt operationelt i efteråret samme år. Leushen (Moldova) og Kamenny

Log (Belarus) vil blive fuldført i 2001. Projekterne i Jagodin og Chop forventes afsluttet medio 2002. Arbejderne på de resterende to grænseovergange, der finansieres via CBC 1999, forventes påbegyndt i september/oktober 2001.

Problemet med manglende grundlag for indgåelse af bygge- og anlægskontrakter, som var grunden til forsinkelsen i indkøbsfasen, er blevet løst og vil i fremtiden ikke påvirke programmet.

I fremtiden vil forsinkelser i forbindelse med undersøgelser blive undgået. Programmet bygger på en undersøgelse, i hvilken der er indkredset mulige projekter til finansiering.

Selvom der forelå en indgående designundersøgelse, blev spørgsmålet om bygge- og anlægsarbejdernes design på modtagerens anmodning taget op igen på et tidspunkt, hvor arbejdet skulle været gået i gang. Dette problem vil blive undgået i fremtiden, eftersom partnerstaterne vil blive anmodet om selv at udforme projekterne.

En anden faktor, som påvirker byggeriet, er de problematiske vejrforhold i regionen, som kan standse arbejdet i flere måneder om vinteren. Det var tilfældet i Salla og Svetogorsk, hvor bygge- og anlægskontrakterne var underskrevet i oktober, men arbejdet først kunne gå i gang i april det følgende år.

Programmet kører nu meget hurtigere, efter at de relevante rammer er etableret, hvilket bevidnes af den nylige fuldførelse af byggearbejderne ved to grænseovergange.

28. Projekttilsynsenheden fik tildelt midler på grund af manglende ressourcer i Kommissionen til at forvalte programmet, hvilket var helt på linje med Kommissionens praksis og forordninger på tidspunktet.

30. Der var problemer med at indhente gyldige tilbud på grund af forkerte omkostningsoverslag fra det konsulentfirma, som havde fået overdraget denne opgave. Deprecieringen af euroen over for dollaren påvirkede yderligere forholdet.

Det kan være vanskeligt for NUS-kontrahenter at byde på Tacis-kontrakter, selvom de har ret til det. Nogle NUS-kontrahenter løser disse problemer ved at byde som del af et konsortium af EU-kontrahenter. Problemet behandles også på lokale seminarer, hvor NUS-virksomheder kan gøre sig bekendt med Kommissionens udbudsprocedurer.

31. Vanskelighederne med momsfrigtagelse er et problem, som Kommissionen har til fælles med andre donorer. Afgiftsfrigtagelse

er et punkt i aftalememorandummet (og de generelle regler), der indgås mellem Kommissionen og modtagerlandene. De enkelte embedsmænd kan fortolke reglerne om afgiftsfrigtagelse for Tacis-CBC-projekter på forskellig måde. Kommissionen fortsætter med at forfølge spørgsmålet på højeste niveau i modtagerlandene for at garantere, at reglerne om afgiftsfrigtagelse fungerer korrekt i fremtiden.

Problemet blev med Kommissionens indsats i hovedsagen løst medio 2001, hvad angår grænseovergange, og kravene i Rusland og Ukraine burde blive betydeligt indskrænket.

32. I tidligere tid blev kontrahenterne anmodet om at designe og bygge grænseovergangene. Det viste sig at være meget vanskeligt som beskrevet i beretningen. Kommissionen vil ændre denne procedure i fremtiden, og modtagerlandene vil blive bedt om selv at udarbejde projektdesign. Der vil være faglig bistand til rådighed om nødvendigt. Målet skal være at sikre ejerskab til projekterne fra begyndelsen af og enighed mellem alle parter, inden gennemførelsen af Tacis's CBC-program påbegyndes.

33. Der har været forsinkelser med levering af udstyr og byggematerialer som nævnt i beretningen. Man kan godt sige, at Kommissionen ikke altid har reageret så hurtigt, som den kunne have gjort, men hovedårsagen til forsinkelsen skal findes hos modtagerlandene. Den urimelige lange tid, som det kan tage modtagerne at godkende listen over udstyr, har skabt større forsinkelser end toldproblemerne. I nogle tilfælde kræves der godkendelse af udstyret i ni ministerier. Det har f.eks. i Rusland taget over seks måneder at opnå godkendelse i nogle tilfælde til trods for, at Kommissionen har presset på over for modtageren om at træffe en beslutning. Situationen som helhed vil sikkert forbedre sig, efterhånden som myndighederne vænner sig til at arbejde med Tacis.

Til alle projekter, også dem, der vedrører miljøanliggender, kræver Kommissionens regler, at projektførerne, kontrahenterne og modtagerne skal gennemgå en række etaper. Det tager længere tid i NUS, en kendsgerning, der ikke altid erkendes, når projektets løbetid bestemmes. Det var ikke helt klart i begyndelsen, og en bedre sekvensering af komponenterne i et projekt kan hjælpe til hermed, når der er knyttet faglig bistand til levering af udstyr og bygning af infrastruktur, hvor egnede fremtidige projekter løber længere end to år, hvad der i øjeblikket er normen.

34. Kommissionen har søgt at bringe modtagerne i nærmere kontakt med SPF, men så længe faciliteten fortsat forvaltes fra Bruxelles, skal procedurerne i Tacis-forordningen anvendes.

35. Det danske forvaltningsorgan har fungeret som administrativt sekretariat til at bistå Kommissionen i det daglige arbejde, formidle information om programmet, rådgive om udarbejdelse af projektansøgninger, støtte udvalgte projekter i kontraktens løbetid, rådgive om og godkende mindre ændringer i gennemførelsen af projekter, udarbejde dokumentation om større ændringer af kontrakten, som kræver Kommissionens godkendelse. Kommissionen tager sig af projektudvælgelse, større kontraktændringer, godkendelse af betalinger osv.

En form for ekstra forvaltningsstøtte er nødvendig, da der findes mange projekter, som kræver en nøje opfølgning. Fra og med 2002, hvor de faglige bistandskontorer gradvis nedlægges, vil arbejdet skulle varetages af personale i huset. Der er endnu ikke truffet nogen beslutning om dekoncentration af projektforvaltningen til delegationerne. Andre multilande programmer, såsom Tacis-programmet, dekoncentreres ikke, da projekterne ikke er rettet mod enkelte lande. Hvis alle Tacis-CBC-projekter gennemføres i et enkelt land, vil projektforvaltningen kunne dekoncentreres på samme måde som det nationale Tacis-program.

## VIRKNINGER AF TACIS-CBC-PROGRAMMET

### Grænseovergange

36. Opførelse af nye grænseovergangsfaciliteter er et kompliceret og tidskrævende forehavende. Kommissionens tjenestegrene skal føre kontakt med indtil ni forskellige organer med ansvar for grænseovergange i modtagerlandene. Inden byggeriet kan begynde, skal der gennemføres et langvarigt forberedelsesarbejde (bygge- og anlægskontrakter, vurderinger af virkningerne på miljøet, designstudier og udbud).

Virkningerne af programmet var ikke tydelige inden udgangen af 2000, men de første resultater foreligger nu.

37. Den første større Phare-støtteindsats på grænserne til NUS begyndte i 1993, men mange af grænseovergangene på Phare-siden blev finansieret via nationale budgetter af de respektive lande. Nogle af investeringerne blev modsvaret på NUS-siden af nationale midler fra den tilsvarende partnerstat. Med andre ord blev store dele af investeringerne på Phares østlige grænse støttet via nationale budgetter og ikke gennem Phare.

Manglende information og koordination mellem Phare- og Tacis-landene selv og ikke de grupper, der forvalter de to programmer, er ofte grunden til flaskehalse.

38-40. I begyndelsen blev Tacis's CBC-programmering påvirket af Finlands og Sveriges tiltrædelse af EU og den omstændighed, at EU-medlemsstater for første gang havde en fælles land- og søgrænse til Rusland. Programmet blev derfor i første omgang fokuseret på Nordvestrusland, idet Belarus, Ukraine og Moldova dog ikke blev forsømt.

I 1996 blev fik Belarus tildelt 2,9 mio. EUR, også til grænseovergangen ved Kozlovitchi (godstrafik) og Varshavsky Most (persontrafik) i Brest-regionen. Fordi et konsulentfirmas omkostningsoverslag var ukorrekte, blev udbudsprocedurerne for Varshavsky Most afsluttet uden resultat, således at det blev besluttet at udskyde arbejdet på grænseovergangen, indtil arbejdet på den nye terminal i Kozlovitchi 2 (K2) var begyndt.

Kommissionen stillede 7 mio. EUR til rådighed på sit CBC-budget for 2000 til Brest-regionen (ny terminal Kozlovitchi 2). Kommissionen agter desuden at afsætte yderligere finansieringsmidler til Brest-regionen i 2002-budgettet til at sikre, at denne vigtige terminal fuldføres. Beløbet på 7 mio. EUR vil imidlertid være tilstrækkeligt til at påbegynde byggearbejderne.

Nyttevirkningen af Salla-grænseovergangen bør ikke måles alene ud fra, hvor mange lastbiler der benytter den. På længere sigt vil den tjene til udvikling af den nordlige region ved at lette grænsepassagen.

41. Efter forbedringer af Leningrad Oblast-vejen er den egnet til lastbiltrafik i sommertiden og persontrafik hele året.

42. Der er behov for udstyr og oplæring i procedurer tillige med infrastruktur, således at programmet for grænseovergange dækker alle tre områder og suppleres af Tacis-programmer for told og retlige og indre anliggender.

Grænseovergangenes størrelse og kapacitet bestemmes på basis af overslag over trafikstrømmen. Beregningen bygger på den antagelse, at der anvendes moderne kontrolpraksis, og derfor skal infrastrukturen ikke være for stor. Fortsatte forsinkelser efter nyudstyringen af grænseovergangen vil enten kunne skyldes endnu større trafik eller uegnede kontrolprocedurer.

Resultaterne af undersøgelsen af grænselovgivningen, som Retten henviser til, viste, at i alle de fire berørte lande var det anvendelsen af lovgivningen snarere end selve lovgivningen, der var skyld i forsinkelserne. Lovgivningen forudsætter, at moderne kontrolteknikker er på plads, og der er behov for uddannelse og forbedring af afledt ret.



Kommissionen er klar over problemerne med lave lønninger og korruption og tager sine forholdsregler i forbindelse med projekt-design og -forvaltning. De nationale Tacis-programmer har omfattet projekter til at hjælpe med bekæmpelse af korruption.

43. Der forelå to finansieringsforslag vedrørende grænseforvaltning i tilknytning til CBC-programmet, et i 1996 og et i 1997 til et samlet beløb på 3 mio. EUR.

Størstedelen (2 mio. EUR) var bestemt til Rusland til et projekt med berøring til virkningerne af Schengen for den fremtidige grænse mellem EU og Rusland efter udvidelsen. I begyndelsen var de russiske myndigheder interesserede i projektet, men det blev i sidste ende ikke til noget, fordi det var uklart, hvilke af de forskellige russiske organer, der var involveret i projektforberedelserne, havde ejerskabet. Det blev derfor besluttet at afsætte en del af midlerne til at færdiggøre Salla-grænseovergangen i Rusland.

De resterende midler blev anvendt til et projekt for grænseafmærkning på grænsen mellem Belarus og Litauen og til konferencer og arbejdsgrupper om grænseoverskridende samarbejde, som klart er en aktivitet inden for grænseforvaltning.

Tacis-programmet for retlige og indre anliggender finansierer også aktiviteter i de fire berørte lande til støtte af deres grænseforvaltningskapacitet i almindelighed.

## Miljø

44. 1996-projektet i Sortavala er ganske rigtig blevet indstillet. Det skyldes ikke blot designsvagheder, men også manglende fremskridt i de lokale myndigheders forarbejde. Projektet tjener imidlertid et virkeligt behov. Det er grunden til, at det er blevet genoptaget under 2000-programmet.

Den nye Tacis-forordning søger at fremme anvendelsen af Tacis-midler til finansiering af infrastruktur.

Kommissionen agter også at søge et udvidet samarbejde med internationale finansieringsinstitutioner, særlig det nordiske miljøfinansieringsselskab (NEFCO), om udvikling af fremtidige programmer.

45. Forud for finansiering af investeringer på miljøområdet skal der foretages gennemførlighedsundersøgelser, oprettes institutioner og etableres kontakter mellem institutioner. Det er, hvad Tacis-programmet har fokuseret på. Tacis har desuden været i stand til at levere finansieringsmidler til små og mellemstore inve-

steringer, som f.eks. i forbindelse med Sortavala-projektet (Tacis CBC-budget 2000), men man har samtidig bestræbt sig på ikke at glemme, at gavebistand er forbundet med offeromkostninger og dermed ikke er et »gratis« gode. Tacis-samfinansiering kan berettiges i tilfælde, hvor den økonomiske rentabilitetsats overstiger den interne rente af en finansinvestering, hvilket faktisk ofte er tilfældet i miljøsektoren. Additionalitet er en betingelse for gavebistandsfinansiering, for faglige bistandsprojekter såvel som for investeringsprojekter. Sagt med andre ord bør gavebistandsfinansiering være sidste udvej. Investeringsfinansiering skal normalt være en opgave for de internationale finansieringsinstitutioner. Men på den anden side accepterer Kommissionen, at der kan foretages en sammenkobling af dens egne Tacis-miljøprojekter og investeringsprojekter i senere led: den vil efterhånden samle sig om projekter, som efterfølges af investeringer, fortrinsvis investeringer, hvortil der allerede er sikret finansieringsmidler.

Projekterne på floden Prut overlapper ikke hinanden, men supplerer hinanden: et vedrører selve floden, medens de andre vedrører bifloder. Resultaterne af projekterne foreligger snart, således at donorerne, herunder Kommissionen og regeringerne, kan vurdere behovet for investering i flodbækkenet som helhed.

46. Gennem projektet er der leveret rådgivning om indførelse af et »billetsystem« til overvågning af farligt affald fra officielle producenter, indtil affaldet når Krasny Bor-deponiet. Der er rettet henstillinger om at reducere antallet af autoriserede affaldstransportører, for at gøre kontrollen mere effektiv. Det er naturligvis fortsat Sankt Petersborgs myndigheder, der skal varetage håndhævelsen.

47. Disse projekter er endnu ikke fuldført (Karelia-parkerne), og økoturismen vil ikke stige nævneværdigt, før de er afsluttet, og der er ført en reklamekampagne.

48. Kommissionen tilslutter sig den konklusion, at projekterne for nedbringelse af skadelige energiemissioner sandsynligvis vil få håndgribelige og potentielt replikable fordele. Nedbringelsen af grænseoverskridende emission kan dog i sagens natur kun blive marginal, da Sneznogorsk blot er en meget lille isoleret by og den finske grænse ligger ret langt fra den.

49. Formålet med Kommissionens fælles miljøprogram er at indkredse samfinansieringsmuligheder for miljøinvesteringer. Den søger aktivt samfinansiering med NEFCO og andre internationale finansieringsinstitutioner, og der er planlagt et specifikt projekt for samfinansiering i henhold til handlingsplanen for 2001.

Dette samarbejde bør bakkes op af det miljøpartnerskab som led i den nordiske dimension, der blev støttet af Det Europæiske Råd på mødet i Göteborg.

## Økonomisk udvikling

50-51. Det nævnes rigtigt i beretningen, at der hidtil kun er finansieret få projekter for økonomisk udvikling via CBC. Men situationen er ved at ændre sig, da der allerede er et større projekt undervejs, medens et andet er blevet godkendt og under forberedelse, og endnu andre er foreslået i henhold til CBC-programmet for 2001.

Det første projekt for økonomisk udvikling i Uzhgorod i Ukraine giver en rettesnor for udformningen af fremtidige projekter. Det er ganske vist endnu ikke nået så langt, at man kan konstatere dets virkninger, men det er allerede klart, at dets fremtidige bæredygtighed ville have været bedre, hvis det var udformet til at fungere inden for nettet af projekter for virksomhedsudvikling, der er oprettet i Ukraine via det nationale Tacis-program: den kobling foretages nu, hvor projektet nærmer sig sin afslutning. Der skulle også have været sat mere ind på at finde en partner i Ungarn eller Slovakiet, og det har vist sig at være vanskeligere at bøde herpå.

Projektets bæredygtighed kan også påvirkes af Tacis-projektets korte løbetid. Det er udformet som et toårigt projekt: parallelle projekter, der finansieres via det nationale program, er generelt blevet gennemført over fire til fem år med opfølgingsprojekter. Dette vil der blive taget hensyn til i fremtidige CBC-projekter. Erfaringerne med andre Tacis-projekter antyder imidlertid, at projekter for institutionsopbygning, inden for den private sektor og økoturisme først bliver bæredygtige efter tre til fem år.

Dette er der allerede taget hensyn til ved udformningen af et lignende projekt i Ungheni i Moldova, som finansieres via CBC-programmet for 2000. Der er arrangeret besøg af modtagerne i Ungheni på Uzhgorod-projektet, og der er allerede fundet en counterpart-organisation i Iasi i Rumænien. I dette tilfælde er alle parter klar over betydningen af Rumæniens forberedelser på tiltrædelse, selvom disse ses som en blanding af negative faktorer, da grænseordningen dermed strammes, og den positive følge af, at grænsen bliver grænsen til EU selv. Der er derfor stærke bevæggrunde på begge sider af grænsen til at få projektet gennemført.

## Små projekter

52-53. De positive kendetegn ved SPF vil, hvor det er muligt, blive inkorporeret i større projekter. F.eks. involverer ovennævnte to projekter for økonomisk udvikling samfinansiering fra modtagernes side, omend i naturalier. Det drejer sig om lokaler til at huse projektet.

53. Siden 1999 har SPF også været åben over for sammenslutninger, hvilket betyder, at euroregioner nu kan ansøge.

## KONKLUSION

### *Programmets indvirkning på levestandarden i grænseregionerne*

54. Tacis's CBC-budget er ganske rigtigt begrænset, men det skal ses i forhold til Tacis-budgettet som helhed. Programmets virkninger var ikke synlige på dette stadium i gennemførelsen, men det grundlæggende bygge- og anlægsarbejde ved to større grænseovergange blev fuldført kort efter revisionen, og flere andre vil blive afsluttet i 2002.

De positive virkninger af faciliteten for mindre projekter anerkendes. Den manglende forbindelse til investeringer i miljøprogrammerne, som Retten kritiserer, vil blive behandlet i forbindelse med nyorienteringen af det fælles miljøprogram. Med NDEP sikres der en bedre koordination mellem faglig bistand i form af gavebistand og de internationale finansieringsinstitutioners investeringer.

Økonomisk udvikling har tegnet sig for en begrænset del af Tacis's generelle CBC-ressourcer på grund af prioriteringen af andre dele.

### *Grænseoverskridende virkninger*

55. Ved Phares CBC-forordning nedsættes der fælles samarbejdsudvalg til at forberede fælles programmeringsdokumenter i et flerårigt perspektiv for grænseregionerne mellem de central- og østeuropæiske lande og med EU, men da Phare-forordningen i hovedsagen er rettet mod tiltrædelse og samarbejde med EU-stater, findes der ikke nogen fælles strategi for grænserne mellem Phare- og Tacis-landene.

Den praktiske vejledning om samling af Interreg- og Tacis-finansieringsmidlerne hjælper allerede med at forbedre koordinationen mellem de to instrumenter, og det vil fortsætte i de næste år.

Der er taget skridt til at forbedre koordinationen. Som eksempel kan nævnes den række konferencer, der er finansieret via CBC-programmet, og som startede i slutningen af 1999, for grænsevagter og toldembedsmænd fra begge sider af grænsen. Arbejdsgrupper på konferencerne udarbejdede sammen en vejledning om den bedste praksis/standarder ved grænseovergangsstederne, som er blevet godkendt af alle repræsentanter for de tilsvarende Tacis- og Phare-lande. Det letter grænsepassagen og -procedurerne.

56. Der er ydet bistand til de lokale og regionale myndigheder via SPF-programmet.

Hvad angår større projekter, vil Kommissionen være særlig opmærksom på spørgsmålet om absorptionskapaciteten, når den udarbejder sine endelige programforslag.

57. Kommissionen er af den opfattelse, at det i december 2000 var for tidligt at foretage en vurdering af de fulde virkninger af CBC-programmet. De lande, der har adgang til Tacis-CBC, modtager grænseoverskridende bistand gennem Tacis-programmerne for regionalt samarbejde og de nationale programmer. CBC-budgettet, herunder budgetposten for den særlige indsats til fordel for Østersøregionen, er forblevet uændret til trods for en generel indskrænkning af Tacis-budgettet. Det betyder, at CBC-andelen som helhed betragtet faktisk er steget. Programmets budget, som Retten skønner er for begrænset, besluttes i sidste ende af budgetmyndigheden. Phare-rammerne for dialog om grænseoverskridende anliggender samt hele Phares CBC-forordning relaterer til førtiltrædelsesprocessen.

#### ANBEFALINGER

58. Kommissionen vil arbejde på at forbedre koordinationen mellem Interreg og Tacis. I henhold til den praktiske vejledning kan der specifikt foretages ændringer af hensyn til fremtidige udviklinger.

a) Kommissionen har forståelse for Rettens henstilling om, at det ville være en idé at vedtage bestemmelser, som kunne danne grundlag for et program for grænseoverskridende samarbejde med inddragelse af både Phare- og NUS-siden af grænsen sammen med procedurale foranstaltninger som f.eks. bedre koordinationsordninger. Kommissionen er villig til at overveje at udvide Phares CBC-programmer til også at omfatte NUS/Phare-grænser. De nuværende retningslinjer for gensidig tilnærmelse af Tacis og Interreg vil skulle revideres under hensyntagen til bl.a. udsigten til tiltrædelse og EU's regionalpolitik i almindelighed.

b) Ved Phares CBC-forordning nedsættes der fælles samarbejdsudvalg til at forberede fælles programmeringsdokumenter for grænseregionerne mellem de central- og østeuropæiske lande og EU, men da Phare-forordningen i hovedsagen er rettet mod tiltrædelse, findes der ikke nogen fælles strategi for grænserne mellem Phare- og Tacis-landene.

Kommissionen er indstillet på at forbedre koordinationen mellem Interreg og Tacis.

c) Kommissionen tilslutter sig Rettens henstilling om udviklingsstrategier og er i færd med at undersøge muligheden af at udarbejde sådanne grænseoverskridende strategier for de berørte regioner.

Et første skridt i den retning er Brest Euroborder-undersøgelsen,

som blev forelagt Kommissionen i juni 2001, og som går langt videre end forslag til støtte af infrastrukturprojekter. Den dækker et stort antal områder, som er vigtige for udviklingen af Brest-regionen, herunder en strategisk udviklingsplan.

d) Det overvejes at nedsætte en tværtjenstlig gruppe vedrørende interoperabilitet.

59. Varigheden af initiativet for regional kapacitetsopbygning, der sigter mod at hjælpe lokale og regionale myndigheder med at udarbejde projektforslag, er netop blevet forlænget.

a) og b) Det er ikke helt klart, at reduceret finansiering skulle være grunden til svindende interesse. Den mindre interesse i større projekter kan også skyldes de potentielle modtageres begrænsede designkapacitet. Kommissionen er villig til som foreslået at yde større støtte til projektdesign.

Kommissionen har for nylig udvidet sin hjælp til lokale myndigheder, navnlig i forbindelse med Interreg/Tacis-koordinationen. Der blev afholdt et seminar i Helsinki i juni 2001, og der er planlagt et andet i Sankt Petersborg i efteråret.

c) I præamblen til Phares CBC-forordning åbnes der mulighed for at udvide programmet til nabolande, der modtager støtte via andre EU-bistandsprogrammer, og Kommissionens tjenestegrene overvejer aktivt, hvordan der kan opnås et bedre samarbejde.

60. Når der lægges vægt på faglig bistand snarere end infrastruktur og investeringsstøtte, skyldes det det begrænsede budget og den relativ store andel, som grænseovergange tegner sig for, hvor udgifterne er koncentreret om infrastruktur.

a) Der bør gøres passende brug af faciliteten til finansiering af aktiviteter uden for grænseovergangssektoren. Samfinansiering med henblik på at fastholde modtagerne vil kun kunne fungere, hvis modtageren har råd til at påtage sig samfinansieringsniveauet.

b) Det er som bekendt vanskeligt at tiltrække investeringer fra de internationale finansieringsinstitutioner, medmindre de internationale finansieringsinstitutioner involveres i det oprindelige design. Det kan måske lade sig gøre med NEFCO på grund af det eksisterende forhold, men det er mindre sandsynligt med de andre internationale finansieringsinstitutioner i øjeblikket.

c) Kommissionen fortsætter med at forfølge spørgsmålet på højeste niveau i modtagerlandene for at garantere, at reglerne om afgiftsfritagelse fungerer korrekt i fremtiden.

Problemet blev med Kommissionens indsats i hovedsagen løst medio 2001, hvad angår grænseovergange.

61.

- a) Kommissionen er enig i, at projekter for økonomisk udvikling bør udformes på basis af passende retningslinjer, men sådanne er ikke i sig selv en garanti for, at der fremkommer flere projekter.
- b) Der bør medtages et mål om finansiel bæredygtighed i Tacis-projekter for støtte af økoturisme i lighed med virksomhedsbaserede projekter. Det indebærer, at projektgennemførelsesperioden skal være længere end de et til to år, der er normen, og der skal foretages opfølgning, hvor det er nødvendigt.

62.

- a) Fra og med 2001 har Kommissionen forhøjet SPF-budgettet. De vejledende tal for 2001, 2002, 2003 er henholdsvis 4,4, 4,5 og 5,0 mio. EUR.
  - b) I april 2001 introducerede Kommissionen en regelmæssig årlig cyklus for SPF-forslag og -kontrakttildeleling.
  - c) Kommissionen er ikke uenig i, at SPF bør forvaltes meget tættere på modtageren, men da andre multilande programmer ikke er dekoncentreret, vil SPF for nærværende fortsat blive forvaltet fra Bruxelles.
-