

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

2001/C 124/01

Særberetning nr. 1/2001 om EF-initiativet Urban, med Kommissionens svar 1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 1/2001
om EF-initiativet Urban, med Kommissionens svar

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

(2001/C 124/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
INDLEDNING	1-5	2
FORDELINGEN AF MIDLERNE OG DEN FINANSIELLE STILLING	6-10	3
UDVÆLGELSEN AF STØTTEBERETTIGEDE BYOMRÅDER	11-16	6
PROGRAMMERINGEN	17-25	7
Det integrerede tiltag	17-18	7
Udvælgelsen af foranstaltninger	19-20	7
Godkendelsen af programmerne	21-25	7
HENSYNET TIL ANDRE FÆLLESSKABSPOLITIKKER	26-33	8
FORVALTNINGS- OG OVERVÅGNINGSSTRUKTURERNE	34-48	9
Beslutningsproceduren	34-36	9
Gennemførelse og overvågning	37-42	10
Teknisk bistand	43-48	11
GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERNE	49-63	11
Økonomisk forvaltning	49-54	11
Udvælgelse og gennemførelse af aktioner	55-60	12
Evaluering	61-63	13
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	64-72	14
BILAG		16
Kommissionens svar		18

INDLEDNING

1. Kommissionen besluttede i juni 1994 at iværksætte et EF-initiativ i overensstemmelse med artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 ⁽¹⁾ (forordning om samordning af strukturfondene). Dette EF-initiativ vedrører byområder og benævnes Urban. Initiativet supplerer de pilotprojekter i byer, som Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) yder støtte til, og som har omfattet 33 byområder i perioden 1989-1993 og 26 områder i perioden 1994-1999 ⁽²⁾. Kommissionen har fastsat retningslinjerne for de operationelle programmer (OP), som medlemsstaterne opfordres til at udarbejde inden for rammerne af Urban, i to meddelelser, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* i juli 1994 (oprindelig tildeling på 600 millioner euro) ⁽³⁾ og juli 1996 (supplerende tildeling på 157 millioner euro) ⁽⁴⁾. Disse to meddelelser indeholder samme retningslinjer for udviklingsmål, støtteberettigede områder og foranstaltninger under Urban samt for gennemførelse af sådanne foranstaltninger. Kommissionen udfærdigede i september 1994 en vejledning i udarbejdelsen af operationelle programmer.

2. Den strategi, der er fastlagt af Kommissionen ⁽⁵⁾, går ud på, at der stilles EF-støtte fra både EFRU og Den Europæiske Socialfond (ESF) til rådighed »for integrerede udviklingsprogrammer for en geografisk afgrænset og begrænset del af en by. Det integrerede tiltag bør omfatte det dårligt stillede byområdes økonomiske, sociale og miljømæssige problemer. Det integrerede program bør omfatte en afbalanceret og sammenhængende pakke af foranstaltninger til erhvervsudvikling, social integrering og miljøforbedring

på basis af forslag til lokale partnerskaber. Integrerede fornyende programmer, der indebærer en påviselig værditilvækst og hjælper til at oprette lokale arbejdspladser, vil blive prioriteret højest«.

3. Målene for initiativet ⁽⁶⁾ er formuleret temmelig generelt. Urban skal »virke som katalysator i et bredt baseret tiltag ved at iværksætte vigtige arrangementer, som skal hjælpe dårligt stillede byområder til at opnå varige forbedringer af deres beboeres levestandard«.

4. Retten har tidligere undersøgt EF-initiativerne Interreg, SMV, Leader og Peace ⁽⁷⁾ samt fællesskabsinterventioner inden for bymiljø og lokal udvikling ⁽⁸⁾, og bl.a. konkluderet, at der var taget spredte initiativer på området, og at de var kendetegnet ved deres opsplitning ⁽⁹⁾. Retten har undersøgt EF-initiativet Urban, fordi der er iværksat et meget stort antal fællesskabsinterventioner, der specifikt tager sigte på byer. Urban er desuden et af de fire EF-initiativer, der videreføres i perioden 2000-2006 ⁽¹⁰⁾.

5. Målet for Rettens revision var at undersøge, om der var en logisk sammenhæng i den gældende lovgivning, og at vurdere kvaliteten af programmeringen, gennemførelsen, den økonomiske forvaltning og evalueringen af Urban. Revisionen fandt sted i Kommissionen og i ni medlemsstater (Italien, Spanien, Frankrig, Grækenland, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Irland, Nederlandene og Portugal) ⁽¹¹⁾. Programmerne i de ni medlemsstater tegnede sig for over 90 % af udgifterne under Urban-initiativet.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 20). I henhold til artikel 11, »EF-initiativer«, kan Kommissionen på eget initiativ beslutte at foreslå medlemsstaterne at forelægge støtteansøgninger vedrørende aktioner, der er af særlig interesse for Fællesskabet.

⁽²⁾ Pilotprojekterne i byer samfinansieres af EFRU i henhold til artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2083/93 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Det overordnede mål for pilotprojekterne i byer er at undersøge og iværksætte instrumenter og nyskabende planer for bypolitik og byplanlægning og dermed bidrage til varig økonomisk og social samhørighed.

⁽³⁾ Meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for operationelle programmer, som medlemsstaterne opfordres til at udarbejde inden for rammerne af et EF-initiativ for byområder (EFT C 180 af 1.7.1994, s. 6).

I denne beretning anvendes betegnelsen »euro« både for ecu og for euro, selv om beløbene blev udtrykt i ecu, da meddelelsen blev vedtaget.

⁽⁴⁾ Meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for operationelle programmer, som medlemsstaterne opfordres til at udarbejde inden for rammerne af et EF-initiativ for byområder (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 4).

⁽⁵⁾ Punkt 14 i Kommissionens meddelelser.

⁽⁶⁾ Punkt 7 i Kommissionens meddelelser.

⁽⁷⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1994, punkt 4.61-4.73 (EF-initiativet vedrørende samarbejde mellem Fællesskabets interne og eksterne grænseområder — Interreg). Årsberetningen for regnskabsåret 1995, punkt 7.9-7.60 (EF-initiativet Leader 1990-1993). Årsberetningen for regnskabsåret 1996, punkt 6.86-6.91 (Initiativ for SMV). Særberetning nr. 7/2000 om Den Internationale Fond for Irland og det særlige støtteprogram for fred og forsoning i Nordirland og de tilgrænsende counties i Irland (1995-1999) (EFT C 146 af 25.5.2000).

⁽⁸⁾ Særberetning nr. 4/94 om bymiljø (EFT C 383 af 31.12.1994, s. 1). Årsberetningen for regnskabsåret 1994, punkt 4.39-4.60 (Globaltilskud som lokaludviklingsinstrument). Årsberetningen for regnskabsåret 1995, punkt 5.71-5.87 (Erfaringsudvekslingen mellem regionale og lokale myndigheder).

⁽⁹⁾ Jf. punkt 6.1-6.7 i særberetning nr. 4/94 om bymiljø.

⁽¹⁰⁾ Kun fire af de 13 EF-initiativer fra perioden 1994-1999 videreføres i perioden 2000-2006.

⁽¹¹⁾ Som eksempel på de hyppigst forekommende projekttyper, som finansieres af Urban, kan nævnes følgende: erhvervs- og beskæftigelsesfremmelse, støtte til små og mellemstore virksomheder (især handels- og håndværksvirksomheder), renovering af offentlige arealer (veje, fortove, parker m.fl.), renovering af bygninger, sociale og kulturelle faciliteter, sociale ydelser til den dårligt stillede befolkning, erhvervsuddannelseskurser.

FORDELINGEN AF MIDLERNE OG DEN FINANSIELLE STILLING

6. Retten har tidligere revideret proceduren for fordeling af de strukturfondsmidler, der var disponible i perioden 1994-1999, efter mål ⁽¹⁾, medlemsstat og EF-initiativ. I *bilaget* beskrives proceduren for fordeling af Urban-midler efter medlemsstat. Der blev foretaget mange reguleringer undervejs. I Kommissionens meddelelser var der angivet en generel vejledende fordeling mellem områderne under mål 1 og de øvrige områder ⁽²⁾, men der var ikke fastlagt kriterier for, hvordan midlerne skulle fordeles mellem områderne under de forskellige mål og de andre områder i medlemsstaterne og mellem de støtteberettigede områder.

7. Oprindeligt ville Kommissionen koncentrere midlerne på højst 50 byområder, og da initiativet blev forlænget, blev dette antal forhøjet til 70 ⁽³⁾. Det var også Kommissionens mål, at der blev ydet et stort beløb i fællesskabsmidler pr. indbygger i det støtteberettigede område for at sikre en høj koncentration, der skulle gøre interventionerne mere effektive og mere synlige. I den sidste ende har 118 byområder imidlertid fået Urban-støtte. En analyse viser, at de støtteberettigede områder er meget forskellige. 34 områder har således mindre end 10 000 indbyggere, mens der i 17 områder er mere end 50 000 indbyggere, og derfor er der meget store forskelle i programmernes samlede bidrag pr. indbygger.

8. *Tabel 1* viser de oprindelige finansieringsplaner og finansieringsplanerne pr. 31. december 1999 med angivelse af EFRU's og ESF's bidrag til de samlede omkostninger samt de offentlige og private udgifter. I henhold til programmernes finansieringsplaner pr. 31. december 1999 androg strukturfondenes bidrag 898,32 millioner euro, eller 49,5 % af de samlede omkostninger, hvor EFRU tegnede sig for 750,06 millioner euro og ESF for 148,26 millioner euro. I gennemsnit er der ydet 7,61 millioner euro pr. støtteberettiget område over strukturfondene, heraf 6,35 millioner euro af EFRU og 1,26 millioner euro af ESF. De nationale offentlige udgifter og de private udgifter udgør henholdsvis 45,1 % og 5,4 % af de samlede omkostninger. Det var oprindeligt meningen, at den private sektor skulle yde et bidrag på over 10 % til 18 af de 61 godkendte programmer. Det private

bidrag blev for samtlige programmernes vedkommende i den sidste ende nedsat med 63 %. *Figur 1* og *2* viser Fællesskabets forpligtelser og betalinger i regnskabsårene 1994-1999. For hele perioden 1994-1999 beløber forpligtelser og betalinger sig til henholdsvis 858,17 millioner euro og 469,88 millioner euro eller 95,53 % og 52,31 % af det godkendte bidrag fra strukturfondene.

9. De operationelle programmer under Urban blev generelt gennemført meget langsommere end oprindeligt planlagt i finansieringsplanerne. En analyse af ændringerne af disse planer viser, at størstedelen af udgifterne er blevet afholdt i det sidste regnskabsår (jf. *figur 3*). Retten har tidligere konstateret ⁽⁴⁾, at finansieringsplanerne inden for rammerne af strukturfondene ikke udarbejdes på grundlag af interventionsbehovene, og at de ændringer af finansieringsplanerne, der blev foretaget i slutningen af 1999, primært havde til formål at gøre det muligt at indgå forpligtelser for hele EF-støttebeløbet. I forbindelse med de programmer, hvortil der var indgået årlige forpligtelsestrancher, ville det i henhold til reglerne for indgåelse af fællesskabsforpligtelser kun have været muligt at indgå forpligtelser for 1999-tranchen, hvis de endelige modtageres faktiske udgifter androg 100 %, 80 % og 40 % af udgifterne henhørende under trancherne for henholdsvis 1994-1996, 1997 og 1998 ⁽⁵⁾. På grund af forsinkelserne i gennemførelsen blev finansieringsplanerne tilpasset efter de faktiske forhold (de årlige forpligtelser for 1994-1998 blev nedsat væsentligt), således at der kunne indgås forpligtelser for hele restbeløbet for programmerne.

10. Endvidere fremgår de ændringer af finansieringsplanerne, der blev foretaget de sidste måneder af 1999, ikke i alle tilfælde af regnskaberne pr. 31. december 1999. Beløbene for indgåede forpligtelser svarer derfor ikke til beløbene i de gældende finansieringsplaner, men til beløbene i tidligere finansieringsplaner. For flere programmernes vedkommende overstiger de regnskabsførte forpligtelser derfor de retlige forpligtelser. Dette usædvanlige forhold indvirker også på forskudsudbetalingerne, fordi de forskud, der udbetales, er beregnet på grundlag af de regnskabsførte forpligtelser. Det har medført, at der er foretaget betalinger, som oversteg det beløb, der fremgår af de nye finansieringsplaner. For et programs vedkommende overstiger de udbetalte forskud endda den samlede ydede fællesskabsstøtte.

⁽¹⁾ Strukturfondene bidrager til gennemførelsen af seks højt prioriterede mål, herunder mål 1, der vedrører udvikling og strukturtilpasning i tilbagestående regioner, og mål 2, der vedrører omstilling i de regioner, grænseområder eller dele af regioner, der er hårdt ramt af industriel tilbagegang.

⁽²⁾ Særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999 (EFT C 347 af 16.11.1998, s. 48), punkt 3.1 og bilag 1, og årsberetningen for regnskabsåret 1995, punkt 5.32-5.33.

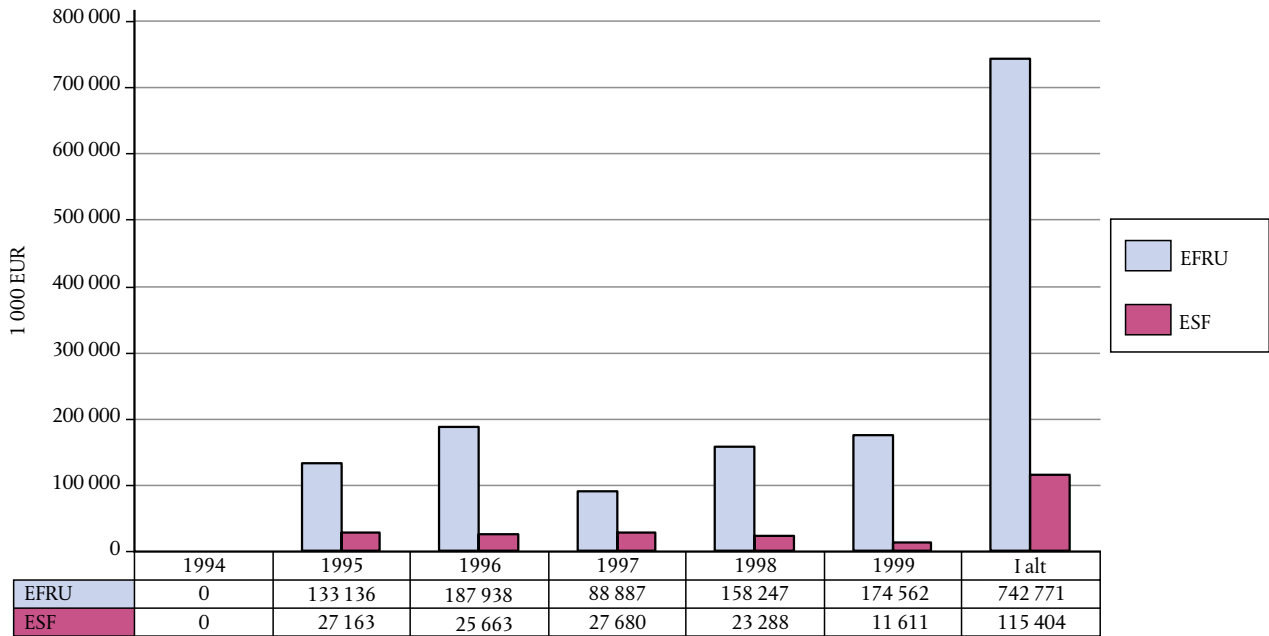
⁽³⁾ Punkt 12 i Kommissionens meddelelser.

⁽⁴⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1997, punkt 3.24-3.34, og årsberetningen for regnskabsåret 1999, punkt 3.3 og 3.18-3.22, samt særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999, punkt 6.19.

⁽⁵⁾ Finansielle gennemførelsesbestemmelser for interventionerne. Fællesskabets forpligtelses- og betalingsmekanismer. Standardbilag til EF-støtterammer, enhedsprogrammeringsdokumenter eller operationelle programmer.

Figur 1

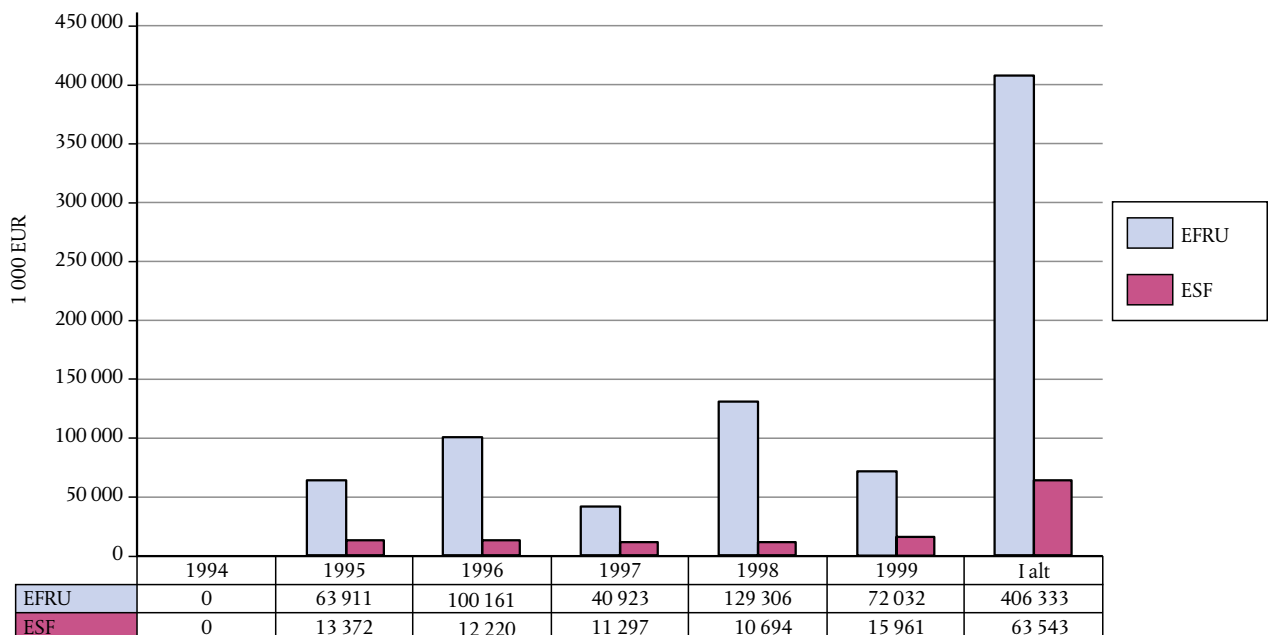
Stillingen for Urban-programmerne pr. 31. december 1999 — Forpligtelser 1994-1999



Kilde: Kommissionens forvaltningsregnskab.

Figur 2

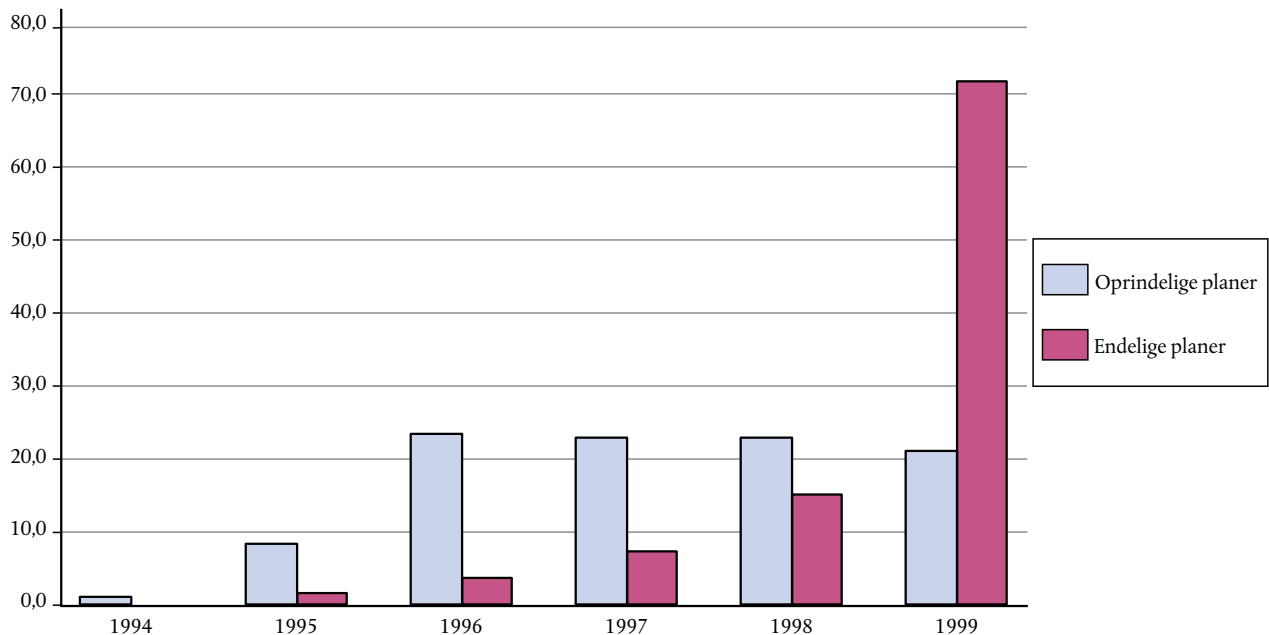
Stillingen for Urban-programmerne pr. 31. december 1999 — Betalinger 1994-1999



Kilde: Kommissionens forvaltningsregnskab.

Figur 3

Sammenholdelse af de oprindelige finansieringsplaner og de endelige finansieringsplaner (pr. 31. december 1999) for de otte Urban-programmer, der hver især vedrører samtlige støtteberettigede områder i medlemsstaten (%)



Kilde: Beslutninger om ydelse af støtte til de otte nationale Urban-programmer (EFRU-nr. 940110001 — 940810002 — 941110003 — 940410001 — 940510001 — 940610001 — 941210004 — 961510002), der blev vedtaget efter Kommissionens meddelelse fra juli 1994. Disse programmer tegner sig for ca. halvdelen af midlerne ydet under Urban. Der er en afvigelse på ca. 10 % mellem de oprindelige finansieringsplaner og de endelige finansieringsplaner på grund af indeksering og forhøjelse af rammebeløbet til nogle af disse programmer.

UDVÆLGELSEN AF STØTTEBERETTIGEDE BYOMRÅDER

11. Kommissionen har ikke fastsat præcise kriterier for, hvornår byområder er støtteberettigede. I princippet er byområder i byer og områder med bymæssig bebyggelse med en befolkning på over 100 000 indbyggere støtteberettigede: Målområder vil være bykvarterer, der kan afgrænses geografisk, enten en eksisterende administrativ enhed som f.eks. en bykommune eller endnu mindre enheder i et tæt befolket område, der har en vis befolkningsstørrelse, stor arbejdsløshed, nedslidte bystrukturer, dårlige boliger og mangel på sociale faciliteter. Desuden vil der i behørigt begrundede undtagelsestilfælde kunne ydes støtte til aktioner i mellemstore eller mindre byer, der er ramt af generel økonomisk nedgang ⁽¹⁾.

12. Det fremgik af begrundelsen til den første meddelelse om Urban ⁽²⁾, at den endelige udvælgelse af programmerne ville ske på grundlag af udtalelser fra en gruppe af uafhængige sagkyndige udpeget af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne, og på basis af på forhånd fastsatte kriterier. I sidste ende anvendte Kommissionen imidlertid ikke denne fremgangsmåde. Ansvarsfordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne er ikke klart defineret. Medlemsstaterne havde foreslået et for stort antal

støtteberettigede byområder, og Kommissionen, der vedtog beslutningerne om tildeling, førte uformelle forhandlinger, som ikke var særlig gennemskuelige, for at få reduceret antallet, men det lykkedes den ikke at få det ned på måltallet 70 (jf. punkt 7).

13. Det efterfølgende eksempel illustrerer de problemer, der var forbundet med udvælgelsesproceduren. De italienske myndigheder havde opfordret 24 byer til at fremlægge projekter. Ni andre byer, der havde fået kendskab til iværksættelsen af Urban, fremlagde også projekter på eget initiativ, men ikke efter den procedure, der var fastsat af de nationale myndigheder. Medlemsstatens reaktion på denne situation var at indsende samtlige forslag, der var meget forskellige, til Kommissionen, så den kunne træffe afgørelse. Det endte med, at Kommissionen og medlemsstaten udvalgte forslagene i fællesskab, for trods en stor indsats var Kommissionen ikke i stand til at foretage en objektiv bedømmelse af de indgivne forslag, fordi der ikke var fastlagt en metodologi, og fordi den ikke havde de nødvendige oplysninger.

14. Medlemsstaterne måtte i løbet af meget kort tid iværksætte ad hoc-udvælgelsesprocedurer. I praksis bestod de i, at der i første omgang blev udvalgt en række byer, hvorefter det blev overladt til de kompetente lokale myndigheder at udvælge de støtteberettigede byområder. I flere tilfælde blev støtteberettigede byer og områder udvalgt uden formel forhåndsudvælgelse, og de kompetente myndigheder kunne ikke fremlægge bilag eller anden dokumentation til underbygning af deres valg. I nogle tilfælde, hvor medlemsstaterne havde forsøgt at udvælge byer og områder efter objektive kriterier, var det endelige resultat blevet ændret af hensyn til den geografiske fordeling, således at bestemte byer, navnlig

⁽¹⁾ Punkt 10 i Kommissionens meddelelser.

⁽²⁾ KOM(94) 61 endelig udg. af 20.4.1994, »Fællesskabsinitiativ for byområder (Urban)«.

hovedstæder, blev prioriteret højest, eller for at give områder, der ikke havde fået støtte i forbindelse med andre strukturfondsinterventioner, kompensation. I praksis blev projekterne ikke udvalgt efter en sammenholdelse af objektive målelige kriterier, der var fastsat på forhånd, men på grundlag af kriterier, der var forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og som vanskeligt kunne sammenlignes. Det medførte i øvrigt også, at de tilsigtede mål var meget forskellige.

15. Der findes ingen statistiske oplysninger eller relevante indikatorer, der kan anvendes til vurdering og sammenligning af forholdene i de 350 eller 400 byer med mere end 100 000 indbyggere og i andre byer, der er ramt af generel økonomisk tilbagegang, og det er derfor umuligt at vurdere, om det var berettiget at udvælge de projekter, der blev udvalgt. Det gælder også for udvælgelsen af støtteberettigede byområder i byerne. I Kommissionens meddelelser angives nogle socioøkonomiske indikatorer, der gør det muligt at afgrænse de dårligst stillede områder (¹). Disse indikatorer er imidlertid så forskellige, at næsten alle områder i en mellemstor eller stor europæisk by målt ud fra en eller flere af disse indikatorer er dårligere stillet end gennemsnittet for byen. I nogle tilfælde er der fastlagt sådanne indikatorer for byen som helhed, men næsten aldrig for byområderne. De udvalgte områder svarer i øvrigt ikke altid til geografiske, statistiske eller administrative enheder, og i nogle tilfælde er de bykvarterer, der ligger spredt i byen.

16. Udvalgsproceduren var ikke gennemskuelig, og derfor var det vanskeligt for de berørte nationale myndigheder at begrunde, hvorfor mange områders støtteansøgning ikke var blevet godkendt. Flere byer, der havde klaget over beslutningerne, er derefter som kompensation kommet med i de nye Urban-programmer eller i andre fællesskabsaktioner eller nationale aktioner.

PROGRAMMERINGEN

Det integrerede tiltag

17. Kommissionens strategi, der bygger på et integreret tiltag (jf. punkt 2), er meget ambitiøs. Den forudsætter, at der findes langsigtede integrerede byudviklingsplaner, og at de offentlige forvaltninger, de lokale partnere og arbejdsmarkedets parter deltager i gennemførelsen af disse planer. Det er dog meget sjældent tilfældet og afhænger af, hvordan medlemsstaternes offentlige system er opbygget. I nogle tilfælde findes der kommunalplaner, men de vedrører normalt områder, der traditionelt er kommunernes ansvar (for eksempel byplanlægning), eller en aktivitetssektor (transportforbedringsplaner, vejanlæg, trafik osv.).

(¹) Punkt 5 i Kommissionens meddelelser. Indikatorerne er arbejdsløshedsprocent, uddannelsesniveau, kriminalitetsprocent, boligkvalitet, procentsatsen for modtagere af sociale ydelser, den socioetniske sammensætning, miljøforfald, forringelse af offentlige transportmidler og ringe lokale faciliteter mv.

18. Kommissionen havde anført i meddelelserne, at »fondene kan (...) yde tilskud til udarbejdelsen af generelle bystrategier, hvis medlemsstaten eller de berørte regionale eller lokale myndigheder anmoder herom« (²), men der blev ikke indgivet støtteansøgninger vedrørende dette område. Urban har ikke kunnet bidrage til at forbedre byplanlægningsinstrumenterne. Men i adskillige tilfælde har Urban haft den effekt, at de lokale myndigheder for første gang nogensinde har kunnet planlægge og koordinere forskellige aktioner inden for bestemte byområder.

Udvælgelsen af foranstaltninger

19. Problemerne i de udvalgte områder er meget forskellige, f.eks. høj arbejdsløshed, for stor trafiktæthed, forfaldne historiske bykerner, kriminalitet, narkotika, prostitution, økonomisk nedgang, boliger af dårlig kvalitet osv. Alle programmerne omfatter imidlertid de samme eller næsten de samme foranstaltninger. Nogle nationale myndigheder har opfattet de kategorier af foranstaltninger, der foreslås i meddelelserne, som indholdet af et standardprogram, og deres forslag følger ordret denne struktur. Programmerne burde have taget specielt sigte på det problem, der berettigede til udvælgelsen af byen eller området, men det gælder generelt, at de i lighed med regionale foranstaltninger under strukturfondene omfatter en lang række forskellige aktioner.

20. Det har medført en spredning af fællesskabsmidlerne. Det gør det meget besværligt at forvalte midlerne og at føre tilsyn, fordi der er tale om så mange meget forskellige projekter og relativt beskedne fællesskabsfinansieringer (gennemsnitlig 7,61 millioner euro pr. område). Det er ikke lykkedes medlemsstaterne og Kommissionen inden for rammerne af partnerskabet at sikre, at der gennem disse foranstaltninger blev taget mere effektivt fat på de væsentlige problemer i de berørte byområder. Det fremgik af samtaler med de ansvarlige for forvaltningen på stedet, at de generelt ville have foretrukket enklere programmer med få aktioner. De ville også have foretrukket programmer med deltagelse af en enkelt fond (EFRU eller ESF), fordi det komplicerer forvaltningen, at to strukturfonde med forskellige regler og gennemførelsesprocedurer deltager i samme program (jf. punkt 2). I øvrigt er ESF-støtten ikke stor nok til at have nogen væsentlig virkning. Det skal bemærkes, at Urban II (2000-2006) kun vil blive finansieret af EFRU.

Godkendelsen af programmerne

21. Den i Kommissionens meddelelser fastsatte frist for indsendelse af programforslag var meget kort (fire måneder i den første og seks måneder i den anden meddelelse) (³), men Kommissionen godkendte de fleste af programmerne med store forsinkelser (⁴). I nogle tilfælde gik der to år fra datoen for indsendelsen af

(²) Punkt 15 i Kommissionens meddelelser.

(³) Punkt 20 i Kommissionens meddelelser.

(⁴) I henhold til artikel 14, stk. 3, i samordningsforordningen træffer Kommissionen normalt afgørelse inden for en frist på seks måneder efter modtagelsen af ansøgningen, under forudsætning af at betingelserne er opfyldt.

programmet. For Urban-programmerne indsendt efter den første meddelelse varede godkendelsesproceduren gennemsnitligt 15 måneder, men for de programmer, der blev forelagt efter forlængelsen af Urban i 1996, varede proceduren gennemsnitligt syv måneder. Nogle forsinkelser skyldes de forelagte programmets dårlige kvalitet og langvarige drøftelser i forbindelse med den endelige udvælgelse af støtteberettigede områder, fastsættelsen af de individuelle rammebeløb og omlægningen af programmerne. Antallet af støtteberettigede områder og rammebeløbene til de enkelte områder blev nemlig først fastlagt efter programmernes forelæggelse. Andre forsinkelser skyldes Kommissionens tunge interne beslutningsprocedurer, hvori ca. 20 tjenestegrene er involveret. Tabellen viser datoerne for programmernes forelæggelse og godkendelse.

22. I henhold til retsforskrifterne og Kommissionens meddelelser skal programforslagene indeholde en vurdering af situationen med angivelse af de målsætninger, der skal opfyldes. Men bortset fra nogle få undtagelser indeholdt de fremlagte programforslag kun en beskrivelse af det pågældende område og de særlige socioøkonomiske forhold i området samt en oprensning af de mål, der er anført i meddelelserne. Typisk for stort set alle undersøgte programmer var, at der ikke var angivet præcise mål og heller ikke fysiske indikatorer eller effektindikatorer. Man havde ganske vist forsøgt at rette op på forholdene under gennemførelsen af enkelte programmer, men initiativer taget på så sent et tidspunkt kan ikke give tilfredsstillende resultater.

23. Der var flere grunde til, at der ikke blev foretaget forudgående vurderinger. For det første var der meget kort tid til udarbejdelsen af programmerne, og dermed ikke tid til at foretage tilbunds gående analyser. For det andet forelå der ikke pålidelige statistiske eller socioøkonomiske oplysninger om de berørte områder. For det tredje var de nationale myndigheder generelt ikke særligt godt orienteret om planlagte eller igangværende aktioner og om finansieringer på fællesskabsplan og på nationalt, regionalt og lokalt plan. I de fleste tilfælde var formålet med de gennemførte vurderinger at begrunde de allerede truffede valg. Det skal bemærkes, at der er konstateret forbedringer i de programmer, der er fremlagt siden 1996.

24. Kommissionen fulgte forskellige fremgangsmåder ved forundersøgelsen af programmerne. Nogle medlemsstater fik godkendt et program pr. byområde, mens andre medlemsstater kun fik godkendt et enkelt program for samtlige byområder, selv om medlemsstaterne i nogle tilfælde havde foreslået det modsatte. Det fremgår ikke klart af sagerne, hvorfor Kommissionen traf disse valg. I de tilfælde, hvor Kommissionen ændrede fremgangsmåde, var det nødvendigt at ændre programmerne, og det medførte, at godkendelsen af programmerne blev urimeligt forsinket.

25. Valget af en bestemt fremgangsmåde har vidtrækkende konsekvenser. Når et program vedrører et enkelt byområde, kan der indgås forpligtelser for det samlede rammebeløb på det tidspunkt, hvor beslutningen vedtages, fordi der er tale om et mindre program. Modtagerne har også ret til at få udbetalt forskud på op til 50 % af det samlede beløb. Hvis et enkelt program omfatter flere byområder, udbetales fællesskabsforskuddene først efter, at udgiftsanmeldelsen for samtlige berørte byområder er blevet indsendt. Der indsendes kun en udgiftsanmeldelse for samtlige byområder, så er bare en by forsinket, går det ud over alle de andre byer. Alle

deltagerne skal samordnes, og det besværliggør forhandlingerne om programmerne og også udarbejdelsen af udgiftsanmeldelserne og de årlige rapporter. Når der kun er tale om et enkelt program, er det til gengæld lettere at samordne aktionerne. Udvekslingen af nyttige oplysninger fungerer også bedre.

HENSYNET TIL ANDRE FÆLLESSKABSPOLITIKKER

26. Under de vigtigste fællesskabspolitikker gennemføres der mange forskellige foranstaltninger inden for byudvikling. Der er igangsat en lang række direkte eller indirekte aktioner til fordel for byer og byudvikling bl.a. på følgende områder: konkurrencedygtighed og beskæftigelse, økonomisk og social samhørighed, bæredygtig udvikling, forskning og teknologisk udvikling, Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom, kultur, transport samt informationssamfundet. Det kræver en stor indsats at samordne alle disse områder, sådan at de anvendte metoder bliver indbyrdes sammenhængende, og således at støtten bliver udnyttet så effektivt som muligt.

27. Kommissionen erklærede i 1997 ⁽¹⁾, at den ville undersøge mulighederne for at ændre sin egen interne organisationsstruktur og få indført mekanismer, der i højere grad sikrede integrering af de forskellige aktioner i byområder. Kommissionen udarbejdede for første gang i 1998 en plan for »bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union — Rammer for handling« ⁽²⁾, der sigter mod bedre samordning og målretning af fællesskabsaktionerne i byområder. Der er allerede planlagt forskellige initiativer, der skal forbedre samordningen og integrationen. I henhold til dette dokument er en af de væsentligste udfordringer nemlig at undgå på alle niveauer, at de forskellige berørte instanser behandler byproblemer forskelligt. Indtil nu er der imidlertid kun blevet iværksat få konkrete initiativer.

28. Ifølge Kommissionen bør ⁽³⁾, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, de foranstaltninger, som initiativet skal finansiere, planlægges og gennemføres under hensyntagen til andre foranstaltninger under strukturfondene og EF-programmer, såsom Fattigdom IV og Leonardo, samt til aktioner, der får støtte fra Samhørighedsfonden og Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), eller hvortil Den Europæiske Investeringsbank (EIB) yder lån.

29. Under de nuværende forhold er det imidlertid urealistisk at forvente, at der under planlægningen og iværksættelsen af foranstaltningerne tages hensyn til andre fællesskabsaktioner. Forvaltningen af fællesskabsaktionerne er fortsat opsplittet på alle niveauer

⁽¹⁾ KOM(97) 197 endelig udg. af 6.5.1997. Meddelelse fra Kommissionen: »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«.

⁽²⁾ KOM(98) 605 endelig udg. af 28.10.1998. Meddelelse fra Kommissionen: »Bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union: Rammer for handling«.

⁽³⁾ Punkt 19 i Kommissionens meddelelser.

såvel på fællesskabsplan som på nationalt, regionalt og lokalt plan, og der findes ikke ajourførte, fyldestgørende og pålidelige oplysninger om gennemførelsen eller blot oplysninger, der kan bekræfte eksistensen af de aktioner, som ofte indgår i rammeprogrammerne. Man er endnu ikke gået i gang med at registrere samtlige fællesskabsaktioner, der gennemføres inden for en kommune eller et område, f.eks. sådanne aktioner, som gennemføres under Urban. En sådan registrering ville kræve samarbejde mellem samtlige forvaltningsorganer og potentielle modtagere, og det er nok et lidt for ambitiøst projekt. Disse forhold har ikke uvæsentlige følger for overvågningen og kontrollen.

30. Kommissionen har undersøgt ⁽¹⁾ EFRU's økonomiske indvirkning på byer, der er defineret som byområder med mindst 100 000 indbyggere. Det fremgår af denne undersøgelse, at ca. 40 % af EFRU's samlede budget for mål 1 (1994-1999) og mål 2 (1994-1996) anvendes på byudvikling (der er tale om ca. 21 milliarder euro). Bortset fra denne summariske beregning af den rent finansielle effekt er der ikke foretaget nogen evaluering af, hvad støtten har betydet for udviklingen, selv om der er ydet væsentlige beløb i støtte til byudvikling.

31. Urban-aktionerne i byer, der er omfattet af mål 1, tegner sig ofte kun for en meget lille del af de iværksatte fællesskabsaktioner, navnlig strukturfondsaktionerne, og derfor er det ikke særligt hensigtsmæssigt at foretage en særskilt analyse af aktionerne under Urban uden hensyntagen til EF-støtterammerne (EFSR) og enhedsprogrammeringsdokumenterne ⁽²⁾. I perioden 1994-1999 blev der ydet over 1 000 euro ⁽³⁾ pr. indbygger i støtte fra strukturfondene alene under EF-støtterammerne vedrørende mål 1, mens støtten under Urban ikke oversteg 280 euro pr. indbygger.

32. Endvidere tager bypilotprojekterne og en lang række strukturfondsinterventioner specielt sigte på problemer i byer ⁽⁴⁾. Aktionerne under Urban ligner allerede eksisterende aktioner, og derfor kunne de have været gennemført mere effektivt inden for ram-

merne af de eksisterende aktioner. Så ville aktionerne have været mere sammenhængende, og man ville have undgået langsommelige og omkostningskrævende udarbejdelser-, forundersøgelser- og forvaltningsprocedurer. I de fleste medlemsstater deltager de lokale myndigheder ikke i nævneværdigt omfang i strukturfondenes regionale interventioner med henblik på lokal udvikling. Urban har gjort det lettere for de lokale myndigheder at få adgang til Fællesskabets medfinansiering.

33. Retten har set mange eksempler på, at medlemsstaterne har iværksat nationale programmer, der støtter aktioner, der ligner aktionerne under Urban-initiativet. Det varierer meget, i hvor høj grad sådanne programmer er samordnet med og integreret i Urban-aktionerne. I flere tilfælde har man udarbejdet og gennemført nye projekter i stedet for at tage udgangspunkt i allerede eksisterende nationale byplanlægningsprojekter, fordi de nationale byplanlægningsprojekter på visse punkter afveg fra forslagene i meddelelserne om Urban og heller ikke havde samme tidsplan. Resultatet er en lang række interventioner, som sigter mod næsten samme mål, og øgede forvaltningsomkostninger ⁽⁵⁾.

FORVALTNINGS- OG OVERVÅGNINGSSTRUKTURERNE

Beslutningsproceduren

34. Traktaten indeholder ikke bestemmelser om gennemførelse af en fællesskabspolitik på byområdet, og derfor skal fællesskabsaktionen baseres på nærhedsprincippet ⁽⁶⁾. Nærhedsprincippet er nævnt i Kommissionens meddelelser, men det burde have været defineret mere præcist for at undgå sammenblanding med partnerskabsprincippet: I overensstemmelse med nærhedsprincippet bør de foranstaltninger, der skal indgå i et integreret program, være udarbejdet af det lokale partnerskab, fordi problemerne i byerne er så forskelligartede ⁽⁷⁾. Den praktiske anvendelse af nærhedsprincippet i forbindelse med Urban har givet mange problemer, bl.a. dem, der beskrives nedenfor.

35. Inden for Kommissionen anvendes der meget forskellige metoder. I forbindelse med nogle programmer (for eksempel i Det Forenede Kongerige) var Kommissionen i overensstemmelse med sin fortolkning af nærhedsprincippet af den opfattelse, at den ikke skulle deltage i projektudvælgelsesproceduren. Der henvises derfor ikke til de enkelte projekter i programmerne. I forbindelse med andre programmer har Kommissionen til gengæld deltaget meget aktivt i beskrivelsen og udvælgelsen af projekter. Det har givet

⁽¹⁾ Skøn over Den Europæiske Regionaludviklingsfonds og Samhørighedsfondens økonomiske indvirkning på byerne — bilag III til KOM(97) 197 endelig udg. af 6.5.1997.

⁽²⁾ En EF-støtteramme (EFSR) er et dokument, som Kommissionen fastlægger i samråd med den berørte medlemsstat efter at have behandlet den af medlemsstaten forelagte plan. EFSR indeholder strukturfondenes og medlemsstaternes aktioner, de højt prioriterede aktioner og de specifikke mål for aktionerne. Heri er også fastsat de beløb, fondene bidrager med, samt finansielle midler fra andre kilder.

Et operationelt program er et dokument om gennemførelse af en EF-støtteramme. Kommissionen skal godkende dette program.

Et enhedsprogrammeringsdokument er ét enkelt dokument, som skal godkendes af Kommissionen, og som indeholder de samme oplysninger som en EF-støtteramme og et operationelt program.

⁽³⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1995 — tabel 5.3 — Fællesskabsstøtte, befolkning og BNP i mål 1-regionerne.

⁽⁴⁾ For eksempel omfattede det operationelle program for miljø og byfornyelse (Portugal), vedtaget inden udarbejdelsen af Urban-initiativet, allerede delprogrammer, der tog sigte på genopretning af dårligt stillede byområder i Lissabon og Porto. Det samme gjorde sig gældende i Irland i forbindelse med det operationelle program »Local Urban and Rural Development« (lokal byudvikling og udvikling af landdistrikter i Irland).

⁽⁵⁾ Det er tilfældet med det nationale byplanlægningsprogram i Italien og med programmer som for eksempel »SRB« (Single Regeneration Budget) og »City Challenge« i Det Forenede Kongerige. I Frankrig og Nederlandene er visse Urban-programmer til gengæld alene baseret på henholdsvis »contrats de ville« (bykontrakter) og store nationale byfornyelsesprojekter samt »Grote Stedenbeleid« (Big cities policy).

⁽⁶⁾ Artikel 5 (tidl. artikel 3b) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁽⁷⁾ Punkt 17 i Kommissionens meddelelser.

anledning til diskussioner om undertiden marginale aspekter ved et projekt og ført til meget detaljerede programmer. I Grækenland startes selve projektgennemførelsen for eksempel først, når Kommissionens ansvarlige tjenestegrene har godkendt hvert enkelt projekt.

36. I Kommissionens meddelelser lægges der vægt på det lokale partnerskab som beslutnings- og forvaltningsinstrument for de aktioner, som skal gennemføres. Problemet med denne metode var, at der ikke fandtes retslige strukturer, som den kunne baseres på. Det var derfor nødvendigt først at udarbejde forslag til sådanne strukturer og derefter at oprette dem. I Det Forenede Kongerige medførte en fuldstændig ændring af den oprindeligt foreslåede metode, at der uden det nødvendige retsgrundlag blev oprettet nye ad hoc-strukturer for lokalt partnerskab. Det resulterede i mange diskussioner, som indvirkede væsentligt på gennemførelsen af programmerne. Som hovedregel blev programmerne udarbejdet og gennemført af de offentlige (de centrale, regionale eller lokale) myndigheder, og arbejdsmarkedets parter deltog ikke eller kun i begrænset omfang i fastlæggelsen af programmerne. Arbejdsmarkedets parter har imidlertid deltaget i gennemførelsen af en række aktioner.

Gennemførelse og overvågning

37. I Kommissionen står en horisontal tjenestegren i Generaldirektoratet for Regionalpolitik for gennemførelsen af Urban-initiativet. Denne tjenestegren er ansvarlig for byforhold og har udarbejdet initiativets retningslinjer. Endvidere er forskellige tjenestegrene i Generaldirektoratet for Regionalpolitik og i Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold ansvarlige for forundersøgelser og programforvaltning. De forvaltende tjenester og den horisontale tjenestegren burde have samordnet arbejdet bedre for at sikre, at der for alle programmernes vedkommende blev gjort samme indsats for at nå de tilsigtede mål, og for at forhindre, at overvågningen af initiativet blev grebet alt for forskelligt an. Hertil kommer, at forvaltningen af de programmer, der finansieres af flere fonde (jf. punkt 2), navnlig de mindre programmer, er meget besværlig, og at det er vanskeligt at samordne de forskellige fællesskabstjenester og nationale tjenester, fordi der ikke er tilstrækkeligt disponibelt personale, og fordi tjenesterne prioriterer opgaverne forskelligt. Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold deltager således nærmest kun formelt i forvaltningen og forundersøgelserne af Urban-programmerne og lægger først og fremmest vægt på beslutnings- og budgetprocedurerne.

38. Eftersom meddelelserne er så upræcist formuleret, og de mange involverede tjenester i Kommissionen og i medlemsstaterne (centrale, regionale og kommunale forvaltninger m.fl.) ikke altid er fortrolige med fællesskabsbestemmelserne, burde man have oprettet netværk, der sikrede hurtig og effektiv informationsudveksling. Afgørende for, om der blev indsendt oplysninger, og for om en lang række problemer, som opstod under gennemførelsen af de meget komplicerede EF-programmer, blev løst, var i høj grad, om der var etableret uformelle kontakter mellem de

forskellige forvaltningsniveauer på embedsmandsplan. Afgørende var dermed også, hvilke personer der tog sig af sagerne.

39. Som overvågningsudvalgene⁽¹⁾ er sammensat, og fordi møderne afholdes så sjældent, er de ikke altid det mest egnede forum til at behandle tekniske problemer vedrørende gennemførelsen af aktionerne og udgifternes støtteberettigelse; udvalgene koncentrerer sig om mere generelle emner og om at formalisere programændringer⁽²⁾. Godkendes der flere små programmer i hvert område, er det et problem for Kommissionen at deltage i overvågningsudvalgene, fordi der er så mange. Det er gået ud over kvaliteten af forvaltningen, at der har været så stor personaleudskiftning både i Kommissionen og i medlemsstaterne, navnlig fordi der er ført så mange uformelle forhandlinger på de forskellige administrative niveauer.

40. Modtagernes kendskab til de forskellige områder er i høj grad afgørende for, hvilke aktioner der iværksættes. Ved planlægningen af de fleste programmer blev der ikke taget hensyn til byudviklingsstrategierne, men til støttemodtagerne. Når en støttemodtager er udvalgt — i de fleste tilfælde en kommune — tilpasses aktionerne til kommunens interventionsområder. Flere kommuner forsøgte at iværksætte aktioner inden for områder, de ikke var vant til at forvalte, for eksempel statsstøtte eller erhvervsuddannelse. Det medførte ineffektivitet og dobbeltarbejde, fordi kommunerne måtte indføre nye gennemførelsesordninger ud over de allerede eksisterende.

41. EFRU's og ESF's interventionsområder og de støtteberettigede foranstaltninger defineres ud fra strukturfondenes forskellige mål. De pågældende byområders beliggenhed er således bestemmende for, hvilke aktioner der kan komme i betragtning, selv når aktionerne hører under samme program. I alt 66 byområder er beliggende i områder under mål 1 eller 6 og 33 i områder under mål 2. Ca. 20 byområder falder hverken ind under mål 1, 2 eller 6. I henhold til EFRU-forordningen⁽³⁾ ydes der støtte til forskellige former for infrastrukturinvesteringer alt efter, hvilket mål området hører under, og der ydes kun støtte til uddannelse og sundhed i områderne under mål 1. Inden for rammerne af Urban-initiativet er der imidlertid ydet støtte til uddannelse og sundhed i områder uden for mål 1. Endvidere er gennemførelsesbestemmelserne (navnlig bestemmelserne om evaluering, overvågningsudvalgenes overvågning og kompetenceområder samt finansiel gennemførelse) til EF-støtterammerne og enhedsprogrammeringsdokumenterne ikke helt de samme for alle mål, og der findes naturligvis ingen gennemførelsesbestemmelser, der gælder for de områder, der ikke er omfattet af nogen af målene. De bestemmelser, der gælder for aktionerne, burde derfor have været klart formuleret for at undgå huller og usikkerhed, og for at gøre

⁽¹⁾ Jf. artikel 25 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 20).

⁽²⁾ Særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999, punkt 6.12-6.13.

⁽³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 34).

forvaltningen af aktionerne nemmere for de ansvarlige, der ikke altid er vant til at arbejde med fællesskabsbestemmelser ⁽¹⁾.

42. De årlige gennemførelsesrapporter er overvågningsinstrumenter, der prioriteres højt i samordningsforordningen ⁽²⁾. Kommissionen anmoder imidlertid kun om årlige rapporter, når den afslutter regnskabet vedrørende en forpligtelse. De årlige rapporter bliver således i realiteten rapporter om regnskabsafslutningen for de årlige trancher, og når der kun er tale om en enkelt samlet forpligtelse (i alle tilfælde bortset fra Italien, Grækenland, Spanien og Portugal), falder den årlige rapport sammen med den afsluttende rapport, som er den eneste, der forelægges. I nogle af disse tilfælde var det fastsat i beslutningerne, at der skulle udarbejdes en rapport hvert år, men denne bestemmelse er ikke altid blevet overholdt. Der var ikke udarbejdet en årlig rapport pr. 31. december 1999 om en lang række programmer, der var dækket af en enkelt samlet forpligtelse. For så vidt angik de programmer, hvortil der var indgået forpligtelsestrancher, var gennemførelsesrapporterne i nogle tilfælde blevet udarbejdet for sent. De første årlige rapporter om de operationelle programmer for Grækenland blev for eksempel først forelagt i november 1999.

Teknisk bistand

43. Retten har under undersøgelsen af finansieringsplanerne for Urban-programmerne konstateret, at udgifterne til teknisk bistand, herunder forvaltning, overvågning, evaluering og kontrol, generelt var væsentligt højere end overslagene i EF-støtterammerne eller enhedsprogrammeringsdokumenterne (ca. 2 %). På grund af fællesskabsinitiativprogrammernes særlige karakter kan der ganske vist være større behov for teknisk bistand, men i nogle tilfælde beløb disse udgifter sig til over 10 % af programmernes bevillingsramme.

44. I forbindelse med den tekniske bistand konstaterede Retten, at der i flere tilfælde var oprettet nye kontorer, og endda nye selskaber, alene med henblik på gennemførelsen af Urban-initiativet. Den type aktioner, der iværksættes under Urban, og programmerens størrelse, berettiger ikke til oprettelsen af nye forvaltningsstrukturer.

45. Oprettelsen af nye strukturer blev i medlemsstaterne begrundet med, at Fællesskabets forvaltningsprocedurer var komplicerede og tunge, og at det var nødvendigt at samordne de forskellige forvaltningsorganer, samt at de kommunale forvaltninger ikke var rustet til opgaven. Udgifterne til teknisk bistand kunne imidlertid have haft mere varig effekt, hvis beløbene var blevet anvendt til styrkelse og forbedring af de eksisterende strukturer. De nye strukturer vil nemlig blive nedlagt, når programmet er afsluttet.

⁽¹⁾ Retten har imidlertid konstateret visse uklarheder. Artikel 8 i beslutningen om det første spanske Urban-program fastsætter, at gennemførelsesbestemmelserne er de bestemmelser, der vedføjes som bilag til programmet. Disse bestemmelser er meget kortfattede. Et andet bilag til denne beslutning indeholder standardgennemførelsesbestemmelser. Dermed gælder der f.eks. to sæt regler for overvågningsudvalgene og deres kompetenceområder. For det andet spanske programs vedkommende findes kun de bestemmelser, der er indeholdt i selve det operationelle program, og der er ingen standardbestemmelser. Væsentlige aspekter ved programgennemførelsen, især den finansielle gennemførelse, er således ikke dækket.

⁽²⁾ Artikel 25 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 20).

46. I nogle tilfælde havde de oprettede strukturer et personale og lokaler, som oversteg de faktiske behov. I andre tilfælde var forvaltningen af programmerne overdraget til privatretlige selskaber, og det kan føre til interessekonflikter. I Grækenland fik en af de virksomheder, der deltog i forvaltningen, også støtte fra programmet. Udgifterne til den rådgivning, som selskabet ydede til små og mellemstore virksomheder (SMV), der fik støtte under Urban-programmet, var også afholdt over programmet. I flere tilfælde (Spanien og Grækenland) blev forvaltningsselskaberne betragtet som offentlige myndigheder og ikke som afgiftspligtige. Det er i strid med Fællesskabets momsdirektiver. Resultatet var, at arbejde og tjenester ydet af disse selskaber ikke blev faktureret. I Portugal medførte oprettelsen af en fond til forvaltning af et program en væsentlig stigning i infrastrukturomkostningerne, fordi momsen på infrastrukturarbejder er lavere, hvis bygherren er en lokal myndighed, end hvis det samme arbejde udføres for en anden juridisk person, f.eks. en fond (5 % i stedet for 17 %).

47. Selv om der er ydet meget store beløb til teknisk bistand, er den økonomiske forvaltning (bogføring af udgifter eller udgifts-anmeldelser), overvågningen og evalueringen af Urban-programmerne behæftet med svagheder af samme art som de øvrige programmer, der medfinansieres af strukturfondene. Retten har gentagne gange påpeget disse svagheder ⁽³⁾. Endvidere er det begrænset, hvad der er gjort for at fremme udvekslingen af erfaringer mellem byer, der modtager støtte, selv om Kommissionen havde anført dette mål ⁽⁴⁾ som begrundelse for at forhøre bevillingerne til teknisk bistand.

48. Kommissionen anvendte selv konsulentbistand. Selv om konsulentens opgave var klart defineret («Coordination and reporting on Urban Community Initiative»), er resultaterne beskedne: der er oprettet et websted på Internettet, og der er udarbejdet »program-resuméer« og »case studies« for ca. 20 områder omfattet af Urban-initiativet. Årsagen til, at resultaterne er så beskedne, er navnlig, at de opgaver, konsulenten skulle udføre, ikke var beskrevet præcist nok. Endvidere er webstedet på Internettet, der kun har en beskrivelse af Urban-initiativet og programmerne, ikke blevet ajourført siden november 1999.

GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERNE

Økonomisk forvaltning

49. Fristen for indgåelse af retlige og finansielle forpligtelser på nationalt plan var fastsat til den 31. december 1999, og Kommissionen havde ikke givet tilladelse til forlængelser. Fristen for

⁽³⁾ Senest i åberetningen for regnskabsåret 1999: »DAS-revision« (punkt 3.38-3.81) og »Den finansielle forvaltning af strukturforanstaltningerne« (punkt 3.100-3.127).

⁽⁴⁾ Punkt 16 i Kommissionens meddelelser.

effektivering af betalingerne er fastsat til den 31. december 2001, medmindre den forlænges. Fordi gennemførelsen af de operationelle programmer skred så langsomt frem (jf. punkt 8 og 9) — nogle af dem kom først rigtigt i gang i 1999 — var de ansvarlige for forvaltningen nødt til at træffe sådanne foranstaltninger, at der hurtigt kunne indgås forpligtelser til aktionerne for at undgå underudnyttelse af de afsatte midler til de operationelle programmer og bortfald af de tilsvarende fællesskabsbevillinger.

50. Overvågningsudvalgene havde frist frem til den 31. december 1999 til at foreslå eller foretage ændringer i programmerne på de områder, hvor de havde beføjelser til det. Det har de også gjort i vid udstrækning. Programmernes indhold blev således tilpasset, så de stemte overens med de faktiske resultater. Det rejser tvivl om kvaliteten af programmeringen. I de sidste måneder af 1999 blev der foretaget en række successive programændringer, som skabte usikkerhed hos de ansvarlige for forvaltningen og modtagerne, for deres arbejdsgrundlag var ofte tre forskellige tekster og finansieringsplaner, nemlig for det første de gældende tekster og finansieringsplaner, for det andet tekster og finansieringsplaner, som endnu ikke var færdigbehandlet af Kommissionen, og for det tredje tekster og finansieringsplaner, der sandsynligvis ville blive vedtaget på overvågningsudvalgets sidste møde i 1999.

51. For at fremskynde proceduren for indgåelse af forpligtelser til interventionerne blev der anvendt følgende diskutabile, men ikke nødvendigvis regelstridige teknikker:

- a) De oprindeligt planlagte aktioner og foranstaltninger blev erstattet af andre, der kunne gennemføres hurtigere, eller som allerede var afsluttet. Aktioner, der skulle gennemføres i samarbejde med den private sektor, og fornyende foranstaltninger, der er sværere at gennemføre, blev erstattet af mere traditionelle foranstaltninger (jf. punkt 8).
- b) Strukturfondenes medfinansieringsgrad blev forhøjet, så programmet kunne afsluttes hurtigere, men med det samme udgiftsbeløb. Analysen af programmernes finansieringsplaner viser, at de nationale bidrag til bestemte programmer blev reduceret væsentligt (jf. tabel 1),
- c) I nogle tilfælde havde den myndighed, der var ansvarlig for gennemførelsen af det operationelle program, indgået aftaler med andre offentlige eller halvoffentlige myndigheder eller selskaber. Disse aftaler gik ud på, at den part, der i sidste ende kun var ansvarlig for forvaltningen, skulle betragtes som endelig modtager.
- d) Der var bestilt varer eller tjenesteydelser på et langt tidligere tidspunkt, end man normalt ville have gjort det. I flere tilfælde havde modtagerne allerede købt udstyr eller indgået aftaler om tjenesteydelser med henblik på aktiviteter, der skulle finde sted i bygninger, der ikke var færdigbygget eller endog stadig befandt sig på projektstadiet.
- e) Der blev oprettet fonde, der skulle varetage gennemførelsen af bestemte foranstaltninger. Oprettelse af en fond betragtes af de kompetente myndigheder som indgåelse af en retlig og finansiel forpligtelse. Denne praksis er ikke i overensstem-

melse med gennemførelsesbestemmelserne, og den gør det muligt afslutte et projekt, for så vidt angår forpligtelserne, selv om der ikke er kommet gang i en aktion eller et projekt.

52. I forbindelse med at man ved udgangen af perioden ændrede finansieringsplanerne og interventionernes konkrete indhold, burde man i øvrigt have ændret målene, indikatorerne og konklusionerne af de forudgående vurderinger, men det havde man ikke gjort.

53. Fordi gennemførelsen af programmerne skred så langsomt frem, blev der først indledt forhandlinger med henblik på indgåelse af aftaler i de sidste måneder af 1999. Endvidere vil en lang række infrastrukturprojekter først blive afsluttet efter udløbet af den periode, hvori der kan indgås forpligtelser og afholdes betalinger. De tjenesteydelser eller de aktioner, der er planlagt i forbindelse med disse infrastrukturer, og som er grundlaget for finansieringen af projekterne, vil derfor ikke kunne præsteres hhv. gennemføres under Urban. Der bør træffes foranstaltninger, der sikrer, at de investeringer, der foretages, i realiteten tager sigte på opfyldelse af de fastsatte mål. Urban II (2000-2006) tager primært sigte på nye områder, og hvis ikke der føres ordentligt tilsyn med de planlagte aktioner, er der en reel risiko for, at de vil blive opgivet.

54. Foranstaltninger, som skulle have strakt sig over de operationelle programmets fulde løbetid, er blevet gennemført over et meget kort tidsrum. I flere tilfælde er videreuddannelseskurser, som ifølge planerne skulle have løbet over fem eller seks år, blevet gennemført på nogle måneder. Endvidere kom der først i slutningen af perioden gang i støtteordningerne for SMV, fordi der var problemer med at få fastlagt et retsgrundlag for en lille befolkningsgruppe.

Udvælgelse og gennemførelse af aktioner

55. Modtageren, aktionsformen og ofte endog de enkelte projekter blev defineret direkte eller indirekte allerede ved programmeringen af de fleste interventioner, og derfor var der kun i få tilfælde foretaget en egentlig udvælgelse i forbindelse med individuelle projekter.

56. Under størstedelen af de reviderede programmer var det tilladt at finansiere driftsudgifter i forbindelse med bestemte offentlige tjenesteydelser, især ydelser på det sociale område ⁽¹⁾. De

⁽¹⁾ Vuggestuer og børnehaver, centre til bekæmpelse af narkotika (der er også ydet støtte til sprøjter og metadon), rådgivningskontorer for problemfamilier eller ældre, biblioteker i svømmehaller, sports- og kulturaktiviteter, dansekurser, lystfiskeri, cafeteriaer, integrationscentre for etniske minoriteter, offentlige badeanstalter, støtte til børns skolegang, sundhedscentre, gratis busser, støtte til projekter for børn i bestemte bykvarterer, bl.a. fodboldkampe.

samme tjenesteydelser finansieres i øvrigt i nogle Urban-programmer af EFRU og i andre af ESF. Hverken EFRU eller ESF-forordningen ⁽¹⁾ giver imidlertid hjemmel til finansiering af sådanne tjenesteydelser.

57. De ansvarlige for forvaltningen begrundede indførelsen af denne form for aktioner i Urban-programmerne med, at meddelelsen ikke var klart formuleret, og at man kunne forstå den sådan, at initiativet skulle fremme den sociale integration i byerne ⁽²⁾ og udviklingen af kvarterernes eget potentiale. En meddelelse er imidlertid kun et dokument med Kommissionens retningslinjer, og den kan aldrig fravige Fællesskabets forordninger.

58. Et støtteberettiget område skal være en geografisk afgrænset og begrænset del af en by. Under revisionen konstaterede Retten en række problematiske forhold:

- a) I flere programmer var det støtteberettigede område ikke præcist defineret, og det havde givet anledning til diskussioner og usikkerhed. I Nederlandene (Haag) var problemerne først blevet løst i 1998, efter at der var foretaget en ny afgrænsning af byområdet.
- b) Flere områder var blevet omdefineret undervejs, så bestemte enkeltprojekter blev støtteberettigede. Et område var endog blevet erstattet af et andet (Madrid).
- c) I andre tilfælde mente de ansvarlige for forvaltningen af programmerne, at interventioner i andre områder end det støtteberettigede ikke var udelukket fra støtte, såfremt størstedelen af aktionerne blev koncentreret om det tilsigtede område (Grækenland).
- d) Der var gennemført projekter uden for det støtteberettigede område. I en kommune (León, Spanien) var der for eksempel opført en bro i en anden del end den støtteberettigede, og i Grækenland var der ydet støtte til et center for narkotikabekæmpelse beliggende i en anden kommune end den støtteberettigede.

59. I mange tilfælde er projekter vedrørende opførelse eller renovering af bygninger til brug for de sociale myndigheder eller for SMV placeret fysisk i støtteberettigede bykvarterer, mens de potentielle modtagere er spredt over hele kommunen eller endog hele regionen. I Peristeri (Grækenland, 140 000 indbyggere) er det støtteberettigede område, der har ca. 5 000 indbyggere, et industrikvarter, hvor infrastrukturerne, som hele kommunen skal bruge, skal placeres. Da der er tale om store investeringer, ville det være spild af ressourcer kun at lade beboerne i dette kvarter få adgang til disse tjenesteydelser. Projekter af denne art burde have været gennemført inden for rammerne af andre og større aktioner.

⁽¹⁾ Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2083/93 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 34).
Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4255/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2084/93 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår Den Europæiske Socialfond (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 39).

⁽²⁾ Punkt 14 i Kommissionens meddelelser.

60. Der var også problemer med følgende aktioner:

- a) Aktionerne til fordel for SMV vedrører primært etablering af nye infrastrukturer til støtte for SMV. Retten konstaterede imidlertid, at der inden igangsætningen ikke altid var gennemført egnede analyser, der viste, at der virkelig var behov for sådanne infrastrukturer.
- b) Hele Fællesskabets geografiske område er støtteberettiget enten under mål 1 eller mål 3 og 4, og udbuddet af erhvervsuddannelseskurser er allerede meget stort. Det er derfor ikke berettiget at igangsætte nye uddannelsesaktioner, som undertiden overlapper eksisterende aktioner på regionalt eller kommunalt plan. I øvrigt omfattede uddannelsesaktionerne ikke altid udelukkende det støtteberettigede områdes beboere, og i nogle tilfælde havde man omdefineret byområderne for at øge den støtteberettigede befolkningsgruppe. Hvis der imidlertid havde eksisteret et reelt, nærmere bestemt behov i det udvalgte byområde, havde aktionen kunnet tage sigte på beboerne i dette område. Når aktionen derimod er af almen karakter, burde den have været gennemført som led i mere omfattende kommunale eller regionale aktioner.
- c) Aktioner på boligområdet er ikke støtteberettigede under Urban ⁽³⁾, selv om dårlig boligkvalitet var ét af de kriterier, der ifølge meddelelserne skulle gælde ved udvælgelse af byområder. I Utrecht havde de lokale myndigheder forstået meddelelserne sådan, at aktioner inden for boligområdet var støtteberettigede som led i hovedforanstaltningen under »livskvalitetsprogrammet«, og de havde igangsat de første projekter. Da myndighederne blev klar over, at disse aktioner ikke var støtteberettigede, måtte programmet lægges helt om, og rammebeløbet til den pågældende foranstaltning blev reduceret væsentligt (fra 78 % til 40 % af det operationelle program). Endelig er projekter på dette område blevet indirekte medfinansieret, for eksempel renovering af facader (Spanien), boligrenovering med henblik på eventuel udlejning af værelser til turister (Italien) eller medfinansiering af fællesarealer eller forretningslokaler i nye sociale boligkomplekser, hvor støtten blev beregnet på grundlag af beboelsesarealet (Portugal).

Evaluering

61. De konstaterede mangler ved de forudgående vurderinger (jf. punkt 22-23) indvirkede også på overvågningen og midtvejsevalueringerne. Fordi der ikke var fastlagt relevante fysiske indikatorer og effektindikatorer og heller ikke præcise mål, der kunne opgøres i konkrete tal, vil senere evalueringer have begrænset værdi og være vanskelige at sammenligne.

62. Kun få midtvejsevalueringer blev gennemført så tidligt, at der kunne tages hensyn til resultaterne af dem, da der blev foretaget de sidste ændringer af programmerne inden udløbet af fristen for indgåelse af forpligtelser (den 31. december 1999). De få evalueringer, som er gennemført, indeholder ganske vist interessante oplysninger, men de er ikke særligt anvendelige, fordi der

⁽³⁾ Punkt 15 i Kommissionens meddelelser.

ikke er nogen målestok til brug ved sammenligninger. I flere tilfælde var disse midtvejsevalueringer i realiteten forudgående vurderinger, og der var den fordel ved dem, at der blev fastlagt indikatorsystemer, som dog havde meget begrænset værdi, fordi aktionerne allerede havde været i gang længe. I en række lande skal der ikke foretages midtvejsevalueringer, og i de fleste tilfælde udføres de snarere for formelt at overholde retsforskrifterne end for at få nyttige resultater. Midtvejsevalueringer, der foretages efter udløbet af perioden for indgåelse af forpligtelser, kan nemlig ikke få konsekvenser for de igangværende programmer, og de foretages for tidligt til, at man kan måle programmernes virkninger. De risikerer endvidere at overlape de afsluttende evalueringer.

63. Kommissionens meddelelser indeholder en vejledende liste med eksempler på foranstaltninger ⁽¹⁾, der kan indgå i de integrerede programmer. Retten har imidlertid allerede ved gentagne lejligheder konstateret ⁽²⁾, at Kommissionen endnu ikke har fuldstændige, pålidelige datasystemer, hvor man kan identificere igangværende aktioner inden for samme kategori af foranstaltninger, og hvor man kan se de forventede og opnåede virkninger af disse foranstaltninger. Derfor kan der ikke foretages en ordentlig evaluering af fællesskabsfinansieringernes samlede effekt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

64. EF-initiativet Urban har bidraget til iværksættelsen af en række byudviklingsprojekter i 118 områder i Den Europæiske Union, og Urban har gjort det lettere for de lokale myndigheder at få adgang til Fællesskabets medfinansiering. Retten mener imidlertid, at disse projekter også kunne have været gennemført som led i allerede eksisterende fællesskabsaktioner, således at man ikke havde været nødt til at indføre nye procedurer og omkostningskrævende forvaltningsstrukturer. Fremover bør der foretages en grundig behovsanalyse, inden der indføres nye fællesskabsaktioner, og såvel Rettens bemærkninger som indhøstede erfaringer bør tages i betragtning, således at man sikrer, at aktionerne medfører en reel værditilvækst.

65. I Kommissionens meddelelser om retningslinjer for Urban-initiativet opstilledes mange ambitiøse, men ikke særlig konkrete mål. Der var ikke opstillet præcise og specifikke mål for de godkendte programmer. Der er gennemført så mange aktioner af mindre omfang, at det er meget vanskeligt at evaluere programmernes og hele initiativets effekt. I den nye meddelelse fra Kommissionen ⁽³⁾ opstilles også ambitiøse mål for perioden 2000-2006. Skal de forudgående vurderinger, overvågningen og

evalueringen have nogen reel indvirkning på indholdet og gennemførelsen af aktionerne, skal der opstilles præcise mål for aktionerne på forhånd.

66. Ved udvælgelsen af støtteberettigede byområder er der ikke anvendt en på forhånd fastsat metode baseret på sammenligninger af på forhånd fastsatte objektive elementer. Spørgsmålet er, om det var berettiget at udvælge de områder, der blev udvalgt. Der er flere støtteberettigede områder (118) end planlagt (70), og mange af dem er for store til, at den tildelte støtte kan få nogen væsentlig effekt (jf. punkt 7 og 11-16). Der er nu fastlagt regler for, hvem der i den nye periode har ansvaret for udvælgelsen af støtteberettigede områder. Fremover skal medlemsstaterne efter bestemte kriterier nævnt i den nye meddelelse udvælge områderne og fordele de finansielle midler på de enkelte områder ⁽⁴⁾. Kommissionen bør sikre, at medlemsstaterne opstiller præcise kriterier og fastlægger gennemskuelige udvælgelsesprocedurer, hvor de forskellige forslag sammenlignes, og som følger de nationale bestemmelser for tildeling af offentlige tilskud.

67. Procedurerne for fordeling af fællesskabsstøtten mellem medlemsstater, områder, byer og byområder var ikke klare, og der blev først truffet endelig beslutning om antallet af støtteberettigede byområder og bevillingsrammerne, efter at programmerne var udarbejdet og fastlagt. Det medførte forsinkelser og vanskelige omlægninger af programmerne (jf. punkt 6 og 21). Støtten bør fordeles så tidligt som muligt, således at man undgår, at der hersker for stor usikkerhed om, hvor store beløb der kan ydes i støtte til de forskellige aktioner.

68. Problemerne i byområderne er meget forskelligartede, men de operationelle programmernes forslag til foranstaltninger til at afhjælpe disse problemer er meget ensartede. På grund af programmernes størrelse har denne strategi ført til en spredning af støtten, og det er derfor meget vanskeligt at forvalte den (jf. punkt 19-20). De nye aktioner, der fremover udelukkende finansieres af EFRU, bør være enklere og rettet mere direkte mod de væsentligste problemer i de berørte områder.

69. Urban blev gennemført med meget store forsinkelser, og størstedelen af aktionerne blev gennemført sidst i perioden, fordi der ikke var foretaget særligt grundige forudgående vurderinger af programmerne — hvis der overhovedet var foretaget en vurdering — fordi programmeringen ikke var særlig realistisk, og fordi overvågningen ikke var effektiv nok. Der var i øvrigt truffet tvivlsomme foranstaltninger for at få indgået forpligtelser til aktionerne inden udløbet af fristen den 31. december 1999 (jf. punkt 49-54). Instrumenterne til programmering og forudgående vurdering bør styrkes, så overvågningen og evalueringen af aktionerne bliver mere effektiv. Endvidere bør finansieringsplanerne ikke kun være en gentagelse af den årlige fordeling af bevillingerne i de finansielle overslag, men også indeholde realistiske skøn over gennemførelsen af aktionerne.

⁽¹⁾ Der er især tale om foranstaltninger, der sigter mod iværksættelse af nye erhvervsmæssige aktiviteter, beskæftigelse på lokalplan, forbedring af udstyr på det sociale område, sundheds- og sikkerhedsområdet eller forbedring af infrastrukturer og miljø.

⁽²⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1999, punkt 3.23-3.28.

⁽³⁾ Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne af 28. april 2000 om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og bydele for at fremme en bæredygtig byudvikling (EFT C 141 af 19.5.2000, s. 8).

⁽⁴⁾ Punkt 16 i Kommissionens nye meddelelse.

70. Urban-programmerne er blevet gennemført uafhængigt af andre fællesskabsaktioner og nationale aktioner, der er iværksat i samme periode i de berørte områder. Da Kommissionen ikke har pålidelige og ajourførte datasystemer, er det ikke muligt at få et fuldstændigt overblik over de aktioner, der medfinansieres af strukturfondene i byområderne. Der bør tages konkrete initiativer til at sikre, at myndighederne på alle niveauer er informeret om, hvilke aktioner der gennemføres i byområderne, og til at sikre, at aktionerne er indbyrdes sammenhængende og integrerede (jf. punkt 26-33). Kommissionen anbefaler i øvrigt ⁽¹⁾, at aktionerne til fordel for byudvikling styrkes i forbindelse med strukturfondenes aktioner i perioden 2000-2006. Det bør resultere i, at der skæres ned på de specifikke støtteinstrumenter til fordel for byer, der allerede omfattes af strukturfondenes højt prioriterede mål.

71. Indikatorerne, navnlig effektindikatorerne, er behæftet med svagheder. De årlige gennemførelsesrapporter indsendes for sent, i nogle tilfælde indsendes der slet ikke nogen rapporter. Disse forhold er tegn på, at overvågningen af aktionerne ikke er effektiv nok, selv om der er ydet væsentlige beløb til teknisk bistand (jf. punkt 22-23, 42 og 61). De statistiske oplysninger på lokalt plan bør forbedres, og det allerede påbegyndte arbejde, for eksempel sådanne initiativer som »byanalyserne« ⁽²⁾, bør fortsættes. Som led

i partnerskabet bør Kommissionen endvidere oprette netværk, der kan sikre effektiv informationsudveksling, så man undgår forsinkelser i forundersøgelsen af sagerne og usikkerhed med hensyn til, hvordan tekniske problemer i forbindelse med gennemførelsen skal løses (jf. punkt 37-41). Foranstaltningerne til fremme af udvekslingen af erfaringer har ikke givet ret mange konkrete resultater, og Kommissionen bør derfor overveje, hvad der kan gøres for at fremme god praksis i forbindelse med aktioner til forbedring af byområder, og ikke kun i forbindelse med de aktioner, der samfinansieres af Urban.

72. Rettens væsentligste bemærkninger om gennemførelsen af Urban svarer stort set til de bemærkninger, den allerede har fremsat i forbindelse med tidligere undersøgelser af strukturfondenes aktioner og navnlig af fællesskabsinitiativerne. Der er nu indført nye bestemmelser og påbegyndt en ny programmeringsperiode for 2000-2006, og dermed har Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for hurtigt at træffe konkrete foranstaltninger, der kan forenkle og forbedre programmeringen, forvaltningen, overvågningen og evalueringen af strukturforanstaltningerne.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 21. og 22. februar 2001.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

⁽¹⁾ Strukturfondene og deres samordning med Samhørighedsfonden. Retningslinjer for programmer for perioden 2000-2006, KOM(1999) 344 endelig udg. af 1.7.1999.

⁽²⁾ »L'Audit urbain« (byanalyser) er et pilotprojekt, der finansieres af EFRU. Sigtet hermed er, at der skal gøres status over en række byer i Den Europæiske Union.

Resultaterne af den første fase omfatter 58 af de største byer i medlemsstaterne og er offentliggjort i 2000.

(Ref.: Vol 1 — ISBN 92-828-9242-5 og Vol 2 — ISBN 92-828-9244-1).

Det skal bemærkes, at kun få af de undersøgte byer i byanalysen vil få støtte under Urban, fordi Urban II (2000-2006) har andre prioriterede områder.

BILAG

FORDELINGEN AF MIDLERNE UNDER EF-INITIATIVET URBAN

1. Den oprindelige tildeling på 600 millioner euro (400 millioner euro til områder under mål 1 og 200 millioner euro til andre områder) blev fordelt på følgende måde:

KOM(94) 1818 af 5. juli 1994

(mio. EUR (i 1994-priser))

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	I alt
10,5	1,5	96,8	45,2	130,4	55	15,5	115,3	0,5	9,9	43,7	75,6	600

2. Det væsentligste kriterium var ifølge Kommissionen, at midlerne skulle anvendes til fordel for befolkningsgrupperne omfattet af mål 1, 2 og 5b, men der blev foretaget reguleringer undervejs (tildelingerne til Spanien og Det Forenede Kongerige blev forhøjet, og tildelingerne til Frankrig, Tyskland og Italien blev reduceret).

3. Efter fordelingen af de 600 millioner euro blev der foretaget yderligere reguleringer, for så vidt angik Spanien (30 millioner euro), Det Forenede Kongerige (21,6 millioner euro) og Nederlandene (- 0,7 millioner euro). Efter overførslen af tekstilprogrammet i Portugal til udgiftsområde 3 i de finansielle overslag blev der foretaget en ny regulering på 50 millioner euro til fordel for Spanien.

4. De nye medlemsstater fik i første omgang tildelt følgende beløb inden for rammerne af EF-initiativerne:

KOM(95) 123 endelig udg. af 4. april 1995

(mio. EUR (i 1995-priser))

Østrig	Finland	Sverige	I alt
9,77	3,89	3,37	17,03

5. Efter fordelingen af EF-initiativernes reserve og offentliggørelsen af den anden meddelelse om Urban var der yderligere 157 millioner euro til rådighed, heraf 61 millioner euro til områderne under mål 1 og 96 millioner euro til de andre områder. Ved fordelingen af midlerne på medlemsstaterne, der vises nedenfor, blev der ikke anvendt objektive kriterier.

SEK(96) 851

(mio. EUR (i 1995-priser))

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	A	FIN	S	I alt
8,43		16,89	5,31	26,93	24,77	4,82	18,21		13,00	5,12	24,75	3,50	3,77	1,50	157

6. Disse tildelinger og reguleringer i 1995-priser var fordelt som følger på medlemsstaterne:

(mio. EUR (i 1995-priser))

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	A	FIN	S	I alt
19,07	1,52	115,02	51,13	240,22	80,53	20,53	135,10	0,51	22,33	49,42	123,29	13,27	7,66	4,87	884

7. Efter det sjette møde i Forvaltningskomitéen for EF-initiativer den 22. september 1998 godkendte Kommissionen den 16. december 1998 en ændring af tildelingerne til de forskellige EF-initiativer. For Urbans vedkommende beløb de godkendte reguleringer sig til – 18,7 millioner euro (Frankrig: – 2,6; Grækenland: – 7,4 ; Italien: – 3,2; Luxembourg: – 0,2 og Det Forenede Kongerige: – 5,3). Da der er tale om allerede programmerede midler især til de nationale operationelle programmer, kan omprogrammering af de nye tildelinger i deres helhed kun ske, såfremt de berørte medlemsstater bekræfter, at de er indforståede med nedskæringerne, og det er de slet ikke. Beløbene i tabellen over tildelingerne pr. medlemsstat og pr. initiativ, vedtaget i henhold til denne kommissionsbeslutning, er i øvrigt udtrykt i millioner euro og dermed i afrundede beløb.

8. Ved stævning indleveret den 29. marts 1999 (sag C 107/99) nedlagde Den Italienske Republik påstand om annullering af Kommissionens beslutning af 16. december 1998 om fordelingen fastsat for EF-initiativerne. Domstolens præsident afsagde den 29. juni 1999 en kendelse om begæringen om udsættelse af gennemførelsen af denne beslutning. En række af de omstændigheder, der er gjort gældende i denne sag, samt den kendsgerning, at Domstolen endnu ikke har afsagt dom, har på ny skabt usikkerhed om den endelige fordeling af tildelingerne til EF-initiativerne.

9. Den endelige fordeling i 1999-priser efter gennemførelsen af de forskellige reguleringer, der er nævnt ovenfor, er som følger:

(mio. EUR (i 1999-priser))

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	A	FIN	S	I alt
Mål 1 og 6	13		86	45	194	9	21	107			51	39		4		570
Ikke mål 1 eller 6	6	2	32		53	72		29	0	23		86	14	4	5	327
Tilsammen																897

10. I de sidste måneder, ja endog de sidste uger af 1999 blev der ved kommissionsbeslutning foretaget flere omfordelinger mellem fællesskabsinitiativerne. Der blev foretaget overførsler til Urban fra andre initiativer samt nedskæringer i planlagte tildelinger til Urban til fordel for andre programmer.

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

3. Kommissionen finder, at den har fastlagt rækkevidden og målene for EF-initiativet Urban I i sine retningslinjer ⁽¹⁾.

Initiativets formål var at støtte en række foranstaltninger, der har demonstrationsværdi ved at vise, at selv i bykvarterer, der normalt anses for at være vanskelige, vil det være muligt at skabe nyt håb og et økonomisk opsving.

Dette initiativ gjorde ikke krav på i sig selv at kunne løse det, der kan betegnes som et hovedproblem i samfundet i dag. Det har derimod været hensigten, at det skulle bistå de ansvarlige myndigheder i deres bestræbelser på at etablere de nødvendige faciliteter til at tiltrække økonomiske aktiviteter og skabe et klima af tillid og sikkerhed for de berørte indbyggere i regionen samtidig med at integrere disse i det almindelige økonomiske og sociale liv.

Urban I er således helt i overensstemmelse med nærheds- og samhørighedsprincipperne.

FORDELINGEN AF MIDLERNE OG DEN FINANSIELLE STILLING

6. Fordelingen af strukturfondenes bevillinger på mål, EF-initiativer og medlemsstater er en omfattende teknisk og politisk operation, som Kommissionen mener, den har udført effektivt og i overensstemmelse med forordningerne. Fordelingen er blevet baseret på saglige kriterier og en tilføjelse, der er forhandlet med medlemsstaterne.

7. Indførelsen af EF-initiativet Urban efterkom en kraftig efterspørgsel fra målgrupperne og fik Europa-Parlamentets varme støtte.

Alt i alt har EF-initiativet Urban omfattet investeringer på ca. 1 800 mio. EUR til fordel for 3,2 mio. indbyggere (560 EUR pr. indbygger, hvilket svarer til samme forhold som for interventionerne under mål 2-programmerne).

9. Programmernes finansieringsplaner ændres i overensstemmelse med de finansielle gennemførelsesbestemmelser, der er bilag til strukturfondsprogrammerne, hvori det i punkt 18 er fastsat, at »hvis en ændring af finansieringsplanen bevirker en over-

skridelse af de grænser, der er uddelegeret til overvågningsudvalgene, skal de beløb, der er opført på den reviderede finansieringsplan for tidligere år, svare til de faktiske udgifter, der er afholdt i de pågældende år, således som disse fremgår af eller vil fremgå af attesteringerne og de årlige gennemførelsesrapporter«. Hvad angår årene efter det år, hvori ændringen er sket, er finansieringsplanen et overslag, og den skal holdes inden for de midlertidige rammer for gennemførelsen.

Hvad angår de programmer, for hvilke forpligtelserne indgås i årlige trancher, har Kommissionen faktisk i overensstemmelse med normerne og procedurerne ændret beslutningerne vedrørende programmerne, således at de er tilpasset til den reelle situation for gennemførelsen, og at det sikres, at alle de tildelte midler anvendes til de fastsatte formål.

10. Kommissionen havde givet medlemsstaterne anvisninger med henblik på så vidt muligt at undgå, at omfordelingen af tildeling mellem fonde skulle føre til korrektioner i EF-bogføringen, og disse korrektioner skulle om nødvendigt anmeldes i rimelig tid forinden (senest den 31. juli 1999), for at Kommissionen ville have mulighed for at regnskabsføre disse inden årets udgang. Det blev udtrykkeligt fastslået i disse anvisninger, at ændringsforslag, der indebar nedsættelser af beløbene for de indgåede forpligtelser og for betalingerne, skulle afvises.

Imidlertid er der i helt ekstraordinære tilfælde, der skyldes meget specielle forhold, blevet godkendt fravigelser af denne regel. Det har f.eks. været tilfældet for de programmer, for hvilke der i 1998 var blevet indgået forpligtelser for den sidste tranche (1999) og for visse programmer med en enkelt forpligtelse.

Kommissionen vil gerne gøre opmærksom på, at de regnskabsmæssige forskelle ved afslutningen af regnskabsåret 1999, som Revisionsretten anfører, kun er udtryk for midlertidige situationer, som vil kunne opstå på ethvert tidspunkt i løbet af regnskabsåret, og som korrigeres ved, at der foretages reguleringer, så snart programændringsprocedurerne er afsluttet. Således blev der i 2000 som følge af beslutninger vedtaget ved afslutningen af 1999 foretaget nogle reguleringer, frigørelser og inddrivelses, fordi der skete en tilpasning af visse programmer som følge af en nedsættelse af EF-støtten til en af de deltagende fonde.

UDVÆLGELSEN AF STØTTEBERETTIGEDE BYOMRÅDER

11.–16. Udvalget af de støtteberettigede områder foregik efter den ordning, der er fastsat i retningslinjerne for initiativet og — mere generelt — efter strukturfondsforordningerne.

Ifølge denne ordning skulle medlemsstaterne udarbejde forslaget til operationelle programmer i samarbejde med de lokale myndigheder efter regler afpasset efter de enkelte medlemsstater.

⁽¹⁾ Se punkt 3-8 i retningslinjerne.

Det er således op til de enkelte medlemsstater at angive de områder, der skal prioriteres i Urban-initiativet under hensyn til både de kriterier, som Kommissionen har foreslået (stor arbejdsløshed, nedslidte bystrukturer, dårlige boliger og mangel på sociale faciliteter) ⁽¹⁾, og de konkrete forhold i det enkelte land, bl.a. i relation til de andre nationale byfornyelsesprogrammer.

Af samme årsager er muligheden for at anmode om en udtalelse fra en gruppe af uafhængige sagkyndige om den endelige udvælgelse, således som Revisionsretten henviser til i punkt 12, blevet forkastet, og den blev ikke medtaget i de endelige Urban-retningslinjer, som Kommissionen vedtog den 15. juni 1994.

På baggrund af erfaringerne fra Urban I, er der i det nye Urban II-initiativ gjort en særlig indsats for at forbedre processen med at udvælge de støtteberettigede områder, bl.a. ved opstilling af ni fælles indikatorer. Alle udvalgte områder skal opfylde kravene vedrørende mindst tre af disse fælles indikatorer.

For at undgå, at diskussionen om antallet af udvalgte områder komplicerer og forsinker forhandlingsfasen vedrørende programmerne, omfatter den udvælgelsesprocedure, der er påtænkt i det nye Urban II-initiativ, derfor følgende:

- En bekræftelse på antallet af områder, som den enkelte medlemsstat tildeles, idet der på forhånd accepteres en stigning i antallet af områder, såfremt den pågældende medlemsstat anmoder derom.
- En identifikation af områder og en fordeling på de enkelte områder af finansieringen ud fra de kriterier, som Kommissionen har opregnet i punkt 11 i de nye retningslinjer.

Hvad angår den mangel på statistiske oplysninger, som Retten omtaler i punkt 15, er der tale om et reelt problem, der ikke kan løses på kort sigt. Det betyder, at der som udgangspunkt i partnerskab med medlemsstaten skal tages hensyn til de faktiske forhold i de pågældende områder og i givet fald også til kvalitative elementer og/eller supplerende indikatorer.

PROGRAMMERINGEN

Det integrerede tiltag

18. I realiteten har ingen af medlemsstaterne anmodet om at benytte muligheden for at knytte interventionerne i udvalgte byområder til udarbejdelsen af mere ambitiøse generelle strategier, som omfatter hele den pågældende bymæssige kontekst.

⁽¹⁾ Se punkt 10 i retningslinjerne.

Kommissionen mener, at dette skyldes, at der på byplanområdet findes en række komplicerede institutionelle og lovgivningsmæssige systemer, og at det som led i nærhedsprincippet bør respekteres, når medlemsstaterne ikke ønsker at foretage en overordnet koordinering.

Revisionsretten erkender dog, at Urban-initiativet for første gang har gjort det muligt at planlægge og koordinere forskellige aktioner i en bydel.

For så vidt angår forelæggelsen af nye programmer under Urban II, vil Kommissionen forsøge så vidt muligt at få byerne til at give disse programmer en ensartet struktur.

Udvælgelsen af foranstaltninger

19. Kommissionen finder ikke, at programmerne kun bør tage fat på de dominerende problemer.

Selv om det er korrekt, at problemerne ikke alle steder har samme omfang, har de dog normalt nogenlunde ensartede samfundsøkonomiske virkninger, dvs. økonomisk stagnation, forringelse af transportforholdene og af miljøet, større utryghed i befolkningen osv.

Fordelen ved Urban-initiativet består navnlig i det integrerede tiltag, der udmærker sig ved at tage hensyn til denne flerstrengede problemstilling, dvs. det er ikke blot symptomerne, der behandles, men i endnu højere grad årsagerne til befolkningens nød.

20. Revisionsretten anfører, at de ansvarlige for forvaltningen på stedet ville have foretrukket mere enkle programmer, og at de ligeledes ville have foretrukket programmer med deltagelse af en enkelt fond (EFRU eller ESF).

Selv om Kommissionen kan tilslutte sig den sidste opfattelse, som også vil gælde for Urban II, der udelukkende finansieres gennem EFRU, og også mener, at det er hensigtsmæssigt at forenkle forvaltningen, finder den ikke, at forenklingen af Urban bør være af en sådan karakter, at den vil virke hæmmende på de fordele, som initiativet har, hvilket der redegøres for nedenfor og i kommentarerne under punkt 31 og 32.

Det skal erindres, at ud af de 118 byer, der berøres af Urban-initiativet, var kun en snes »uden for mål«, hvorimod alle andre hørte under mål 1, 2 eller 6. Fordelene ved Urban-initiativet består navnlig i dets integrerede tiltag, idet der er gennemført »mere enkle« programmer inden for rammerne af strukturfondenes »mainstream« allerede under programmeringen 1994-1999, og der vil specielt blive tale herom i programmeringen 2000-2006, hvor der inden for mål 2 er opført et afsnit vedrørende byområder.

Godkendelsen af programmerne

21. Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at en del af forsinkelserne i forbindelse med vedtagelsen af de programmer, der blev forelagt i 1994, skyldes den tunge procedure for udvælgelse af støtteområderne og det forhold, at drøftelserne mellem Kommissionen og medlemsstaterne er både indgående og substantielle. Forsinkelserne er ligeledes udtryk for, at Urban-initiativet ofte er det første tilfælde, hvor de lokale myndigheder spiller en væsentlig rolle i programudarbejdelsen, og programmerne har således i flere tilfælde måttet revideres betydeligt, for at kvalitetsniveauet kunne blive tilfredsstillende.

Denne indsigt, som de lokale strukturer derved har fået, har i øvrigt allerede båret frugt, idet den tid, der er medgået til at vedtage de programmer, der blev forelagt i 1996, har været under halvdelen af den tid, der gik hertil i 1994.

Under alle omstændigheder er problemerne i forbindelse med udvælgelsen af de støtteberettigede områder herefter løst for så vidt angår fasen op til programmernes forelæggelse (se ovenfor kommentarerne til punkt 11-16), og disse problemer vil ikke findes under Urban II.

22. (se punkt 61)

23. Kommissionen er enig i, at den firemåneders frist for udarbejdelsen af den første generation af Urban-programmer i 1994 i visse tilfælde viste sig at være for kort. Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at situationen forbedredes for de programmer, der blev indledt efter 1996. Den frist, der er beregnet til forelæggelse af Urban-programmerne for perioden 2000-2006, er blevet sat op til seks måneder.

I forbindelse med de af Revisionsretten nævnte årsager bør det erkendes, at ét af hovedproblemerne består i, at der ikke findes pålidelige statistiske eller samfundsøkonomiske oplysninger om de pågældende områder. Dette problem kan ikke løses tilfredsstillende på kort sigt. Kommissionen kan imidlertid acceptere Revisionsrettens forslag (punkt 71 i udkastet til rapport) om at fortsætte de bestræbelser, der er indledt gennem »byanalyserne«, for at opnå større viden og statistiske oplysninger på lokalt plan.

Kommissionen vil endvidere opfordre de ansvarlige for Urban II-programmernes udarbejdelse til så vidt muligt at opstille en fælles række af prioriterede felter, som vil kunne gøre det lettere at benytte et kohærent overvågningssystem, herunder en begrænset række fælles indikatorer, der kan være specielt nyttige, når der skal foretages en ensartet, samlet programevaluering.

24. Det var medlemsstaternes opgave at fremsætte forslag til de operationelle programmer ⁽¹⁾ og at træffe valget mellem særskilte programmer for de enkelte områder og et »mononationalt« program.

⁽¹⁾ Se punkt 20 i retningslinjerne.

Kommissionens tjenestegrene har i visse tilfælde fundet det hensigtsmæssigt at indrette sig efter strukturfondenes normale forvaltningsprocedurer i hver enkelt medlemsstat.

25. Revisionsretten har den opfattelse, at sameksistensen af de to forskellige fremgangsmåder (et nationalt program eller programmer for de enkelte byer) undertiden har givet anledning til forsinkelser i vedtagelsen af programmer og til en ineffektiv forvaltning af disse programmer. Revisionsretten nævner i den forbindelse eksemplet med nationale programmer, hvor en forsinkelse for blot én by kommer til at ramme alle de øvrige byer, idet udgifts-ansøgelserne er fælles. Kommissionen deler denne opfattelse af erfaringerne med Urban I, og den har derfor bestræbt sig på at undgå dette problem inden for rammerne af Urban II. Derfor er det i retningslinjerne for sidstnævnte anført, at »de enkelte programmer skal være målrettet mod et byområde, og de lokale myndigheder har ansvaret for de støtteberettigede områder«.

Derimod vil Kommissionen allerede i forhandlingsfasen udnytte eventuelle effektivitets- og rationaliseringsgevinster til at opnå »en bedre samordning af aktionerne og en bedre udveksling af nyttige oplysninger«, hvilket især de nationale programmer har været udtryk for. For eksempel vil overvågningsudvalgene så vidt muligt hver gang blive indkaldt på samme tidspunkt, der vil blive identificeret samme betalingsmyndighed, og kontrolsystemet vil blive harmoniseret.

HENSYNET TIL ANDRE FÆLLESSKABSPOLITIKKER

27. Det bør præciseres, at selv om visse af initiativerne i »indsatsprincipperne« – såsom gruppen med deltagere fra flere forskellige tjenestegrene og ekspertgruppen — endnu ikke har kunnet iværksættes, har Kommissionens tjenestegrene til gengæld koncentreret sig om andre af de prioriterede aktioner, der er bebudet i indsatsprincipperne. I den sammenhæng har aktionerne 1 ⁽²⁾, 8 ⁽³⁾ og 18 ⁽⁴⁾ fået særlig opmærksomhed, da Kommissionen vedtog sine nye retningslinjer for strukturfondsprogrammerne for perioden 2000-2006 (KOM(1999) 344 endelig udg. af 1. juli 1999).

⁽²⁾ Aktion 1 »Specifikke byplanlægningstiltag med strukturfondsstøtte« tager udgangspunkt i den altafgørende rolle, som byerne spiller for regionaludviklingen. Aktionen skal sikre, at der i regionalplanerne og de operationelle programmer udtrykkeligt indføres de problemer, muligheder og målsætninger, der er specifikke for regionens vigtigste byområder med henblik på udviklingen. Byperspektivet bør udtrykkeligt inddrages i disse planer og programmer.

⁽³⁾ Aktion 8 »Strukturfondsstøtte til områdebaserede byfornyelsesaktioner« tager sigte på en økonomisk og social genrejsning af områder med strukturproblemer, herunder byområder. Som supplement til sådanne områder, der falder ind under mål 1 og mål 2 som industrialiserede områder, gør den generelle strukturfondsforordning (EF) nr. 1260/1999 det muligt at identificere ugunstigt stillede byområder, for hvilke det er særlig relevant med et områdebaseret tiltag svarende til Urban-initiativet.

⁽⁴⁾ Aktion 18 »EU-strukturfondsstøtte til beskyttelse og forbedring af bymiljøet« anbefaler, at alle byfornyelsestiltag bliver miljøberedte.

Byanalyserne, der som Revisionsretten anfører i punkt 71 i sin rapport blev bebudet i aktion 23 i indsatsprincipperne, udgør et eksempel på Kommissionens forsøg på at forbedre kvaliteten af de sammenlignelige oplysninger om situationen i byområderne, og disse analyser vil blive fortsat i samarbejde med Eurostat.

Hvad angår et andet vigtigt emne i indsatsprincipperne, nemlig informationstiltagene (aktion 20: informationstiltag, udveksling af erfaring og opbygning af kapacitet til bæredygtig byudvikling), så påtænker Kommissionen at give dette en særlig fortrinsstilling som følge af de muligheder, der er gennem det nye Urban II-initiativ, hvor der er afsat 15 mio. EUR for perioden 2000-2006 til udveksling af erfaring.

29. Det er en reel vanskelighed, som Revisionsretten gør opmærksom på, og den berører alle fællesskabsaktioner, der finder sted i en given geografisk kontekst.

Kommissionen er bekendt med, at en sådan vanskelighed eksisterer, og den har derfor sørget for, at der inden for rammerne af de nye strukturfondsprogrammer, herunder det nye Urban II-initiativ, findes en nyt udgiftskodificeringssystem, som vil gøre det muligt at identificere udgifter, der er relevante for revitaliseringen af byområder, dvs. bytransport- og byfornyelsesinvesteringer.

30. Kommissionen agter efter bestemmelserne i forordningen at evaluere mål 1- og 2-programmerne for at bedømme de mere langsigtede virkninger af strukturfondenes aktioner. Dette betyder, at evalueringerne ikke vil være afsluttet inden udgangen af 2003. Evalueringerne vil, som også Revisionsretten foreslår, også omfatte programmernes virkninger på Urban-aspekterne.

31. Det skal i forbindelse med den finansielle relevans af aktioner, der finansieres via Urban, bemærkes:

— at Urban I har været den forventede katalysator til fremskaffelse af betydelige midler til målområderne, idet den samlede gennemsnitlige investering er på 560 EUR pr. indbygger (hvilket betyder, at den nationale og private medfinansiering har været af samme størrelse som Fællesskabets bidrag).

— at selv om det er rigtigt, at de 280 EUR pr. indbygger, som er den gennemsnitlige støtte fra Urban, udgør en lille del i forhold til de 1 000 EUR, der er ydet i de 66 byer under mål 1, gælder det også, at dette beløb for de 33 byer under mål 2 er af samme størrelse som det, der ydes gennem EFSR/enhedsprogrammeringsdokumenter, og at det for byerne uden for mål 1 og 2 udgør den eneste intervention, som strukturfondene retter specifikt mod fattige kvarterer.

32. Det bør nævnes, at Urbans hovedmålsætning ikke er blot at tilvejebringe yderligere finansielle midler ud over dem, der stammer fra strukturfondenes programmering vedrørende mål 1 og 2. Den egentlige fordel ved Urban består i, at det nære partnerskab

med og inddragelsen af indbyggerne bliver krumtappen for revitaliseringsindsatsen i målområderne. Selv om det er korrekt, at en sådan metode ikke udelukkes i de generelle bestemmelser for strukturfondenes interventioner, så erkender Revisionsretten selv, at »i de fleste medlemsstater deltager de lokale myndigheder ikke i nævneværdigt omfang i strukturfondenes regionale interventioner med henblik på lokal udvikling. Urban har gjort det lettere for de lokale myndigheder at få adgang til Fællesskabets medfinansiering«.

33. Kommissionen finder, at alle programmer, der vedtages inden for rammerne af Urban, tager hensyn til de øvrige ordninger, der gælder for byfornyelse på nationalt plan.

Dette indebærer imidlertid ikke, at der er en ensartet integrationsgrad i så henseende i alle medlemsstaterne, idet nærhedsprincippet bevirker, at det er den enkelte medlemsstat, der har beslutningskompetencen på dette område.

Italien: Udvælgelsen af de deltagende byer og af de aktioner, der skal gennemføres inden for rammerne af EF-initiativprogrammet Urban Italia, er foregået i partnerskab med de kompetente nationale myndigheder, såsom Dipartimento per le aree urbane, Ministero dell'Ambiente, Industria, Interni, Lavori pubblici, Lavoro osv., og naturligvis er de kommunale og regionale myndigheder blevet inddraget. Denne fremgangsmåde har gjort det muligt at opstille en byplansstrategi på nationalt niveau.

Det Forenede Kongerige: Her har der været en vis overlapning mellem Urban og nogle nationale programmer (dvs. SRB eller City Challenge). Dette skyldes Det Forenede Kongeriges myndigheders egne valg og det forhold, at SRB benyttes til at medfinansiere Urban-programmer. Imidlertid har der været en vis forskel mellem Urban-programmerne og Det Forenede Kongeriges programmer med hensyn til anvendelsesområde og udvælgelseskriterier.

FORVALTNINGS- OG OVERVÅGNINGSSTRUKTURERNE

Beslutningsproceduren

34. Kommissionen finder, at nærhedsprincippet har været et centralt princip for Urban-initiativet, både ved udarbejdelsen og gennemførelsen af programmerne.

35. Der kan være forskellige måder til at deltage i overvågningsudvalgene på, men ansvaret for udvælgelsen af projekter ligger altid hos medlemsstaterne.

Kommissionen deltog (i Spanien) intensivt i fastlæggelsen af projekternes indhold, selv om den ikke forinden havde deltaget i proceduren for udvælgelsen af projekter.

Det er korrekt, at i Grækenland er alle de projekter, der er medtaget i programmet til medfinansiering, blevet behandlet og godkendt af det pågældende overvågningsudvalg. Denne fremgangsmåde har overvejende været brugt i perioden 1994-1999 ikke blot for EF-initiativprogrammerne, men også for alle EFSR II-programmer i Grækenland. Kommissionen har således behandlet og godkendt disse projekter i sin egenskab af medlem af programmets overvågningsudvalg. Denne gennemgang havde til formål at sikre, at kun projekter, der havde nået et tilstrækkeligt »udviklet« stadium, ville blive medtaget i programmet. Dette sikrede i vidt omfang, at disse projekter ville blive iværksat og operative inden for de nødvendige frister, og at de således ville bidrage fuldt ud til gennemførelse af de målsætninger, der var fastsat for programmet.

36. Kommissionen er af den opfattelse, at partnerskabet er et af mest markante træk ved Urban-initiativet, og at deltagelsen af arbejdsmarkedets parter og endog af almindelige borgere generelt er foregået tilfredsstillende under aktionernes gennemførelse. Det må imidlertid erkendes, at der ikke har kunnet være en lige så høj deltagelse under programmernes udarbejdelse, blandt andet i mangel af passende strukturer hertil.

Gennemførelse og overvågning

37. Kommissionen har altid forsøgt at koordinere programmerne gennem konsultationer på tværs af tjenestegrene i beslutnings- og forvaltningsfaserne.

Det nye Urban II-initiativ vil kun vedrøre én fond (EFRU).

38.-40. Nogle vanskeligheder, der skyldtes, at de ansvarlige myndigheder, navnlig på lokalt plan, ikke altid var helt vant til EF-reglerne, er et resultat af Urban-initiativets særlige karakter, idet disse myndigheder i høj grad skal inddrages i initiativets gennemførelse.

Selv om det er rigtigt, at det i visse tilfælde kan medføre nogle forsinkelser eller nogen ineffektivitet, gælder det også, at denne ulempe mere end opvejes af den store indsigt, som disse myndigheder får gennem Urban-initiativet, og som de så igen kan udnytte til i endnu højere grad at medvirke ved alle strukturfondsinterventioner i deres egne regioner.

Hvad det alt for store antal aktører på EF-plan angår, så mener Kommissionen, at den nu har skabt forudsætninger for, at disse problemer ikke opstår igen, idet der herefter kun er ét enkelt kontor i Generaldirektoratet for Regionalpolitik, der er ansvarligt for sagsbehandlingen og forvaltningen af alle Urban II-programmer.

42. Kommissionen har den opfattelse, at trods disse mangler er programovervågningen ikke blevet berørt, og den er forløbet tilfredsstillende.

Det må antages, at de svagheder, der generelt er konstateret i forbindelse med forelæggelsen af de årlige rapporter, ikke vil komme til at gælde for Urban II, idet enhver mellemliggende betalingsanmodning vil være forbundet med en pligt til at forelægge Kommissionen den seneste årlige rapport (artikel 32, stk. 3, litra b), i forordning (EF) nr. 1260/1999). Denne rapport vil i øvrigt være nødvendig for Kommissionens årlige dialog med forvaltningsmyndigheden, jf. artikel 34, stk. 2, i samme forordning.

Teknisk bistand

43. Det er klart, at udgifterne til teknisk bistand er forholdsvis større i EF-initiativprogrammerne, herunder Urban, end i programmer under EF-støtterammerne eller enhedsprogrammeringsdokumenterne.

I specielt Urban-initiativets tilfælde skyldes dette delvist den nyskabende karakter, der er forbundet med det integrerede tiltag, der foretages gennem initiativets programmer, og delvist det forhold, at de ansvarlige myndigheder ofte ikke har haft megen erfaring med strukturfondsforvaltning (se punkt 20 og 38-40).

Denne problematik findes endda i den nye forordning (EF) nr. 1685/2000 om støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene for perioden 2000-2006, særlig regel nr. 11, der samtidig med at fastsætte maksimumsgrænser for foranstaltninger vedrørende teknisk bistand forhøjer denne maksimumsgrænse til 5 % i EF-initiativernes tilfælde, hvorimod den fortsat ligger betydeligt herunder for så vidt angår EF-støtterammerne og enhedsprogrammeringsdokumenterne.

Det er i den forbindelse hensigtsmæssigt at præcisere, at den tekniske bistand ud over de traditionelle aktiviteter herfor (forvaltning, overvågning, vurdering og kontrol, for hvilke der som tidligere nævnt er fastsat en maksimumsgrænse på 5 %) ydermere omfatter PR-aktioner og offentliggørelse af projekterne samt støtte til samarbejds- og informationsnetværkene.

46. Hvad angår ét af forvaltningsselskaberne for programmet i Grækenland, er der tale om en situation, der for fremtiden må undgås. Kommissionen er nu ved at analysere den pågældende sag for at kunne træffe de nødvendige forholdsregler.

Hvad merværdiafgiften angår, skal det bemærkes, at de pågældende infrastrukturer hører under kommunkontoret, dvs. en offentlig myndighed, der ikke er momspligtig. Hvis en del af denne infrastruktur i fremtiden bliver administreret eller endog udnyttet forretningsmæssigt af et kommercielt forvaltningsselskab, der fakturerer sine tjenesteydelser til tredjeparter inkl. moms, kan man i realiteten forestille sig, at den del af momsen, der vedrører et projekt, og som konteres under programmet, kan tilbagebetales. Denne hypotese kan dog kun vanskeligt efterprøves. Ydermere bevirker de involverede beløb, at transaktionens costbenefitforhold ikke nødvendigvis bliver positivt.

I Portugal skyldes det anvendelsen af en national lov, at momsens på infrastrukturarbejder, hvor bygherren er en lokal myndighed, er lavere end momsens på samme arbejder, der igangsættes af en anden juridisk person (i det pågældende tilfælde en fond).

I Spanien må det på momsområdet tages i betragtning, at arten af momsafgiftspligten henhører under den nationale lovgivning. Under alle omstændigheder vil Kommissionens tjenestegrene behandle de forhold, Revisionsretten omtaler, og træffe de fornødne forholdsregler.

47. Det er i den forbindelse hensigtsmæssigt at præcisere, at den tekniske bistand ud over de traditionelle aktiviteter herfor (forvaltning, overvågning, vurdering og kontrol) også omfatter PR-aktioner og offentliggørelse af projekterne samt støtte til samarbejds- og informationsnetværkene.

På grundlag af de saglige og specifikke argumenter, der findes i punkt 43 ovenfor, finder Kommissionen, at udgifterne til teknisk bistand ligger inden for de rammer, der generelt kan accepteres: f.eks. udgør de i Spanien 5 % af det samlede rammebeløb.

Hvad angår den begrænsede konkrete indsats for at fremme udvekslingen af erfaringer, bør det bemærkes, at der faktisk har fundet en væsentlig udveksling af erfaringer sted mellem de støttemodtagende byer. Imidlertid har denne udveksling i de fleste tilfælde været begrænset til initiativer af national rækkevidde, som ikke altid har haft en egentlig EF-dimension.

Da denne svagheit bl.a. skyldes, at der ikke er afsat et fast beløb til udvekslingen af tværnationale erfaringer, har Kommissionen ønsket at ændre betingelserne for at hindre gentagelser heraf under Urban II, og den har derfor afsat 15 mio. EUR til dette formål (se også punkt 27 ovenfor).

48. Det bør præciseres, at de opgaver, der henvises til, skyldes et tillæg til en mere omfattende kontrakt (ERDF 96/00/29/010) om teknisk bistand til pilotprojekter i byer.

De dele, der vedrører Urban-initiativet, findes i punkt 2 og 4.1 i bilag II til ovennævnte tillægskontrakt. De respektive beløb for disse tjenesteydelser, der er specificeret i tillæggets finansielle ramme, var på 125 775 EUR for del 2 og 8 700 EUR for del 4.1.

Konsulentens arbejde bestod blandt andet i revision af et edb-register over 118 Urban-byer, udarbejdelse af en kortfattet brochure på fem sprog, og en længere brochure på 30 sider på to sprog, hvori der opregnes god praksis som følge af besøg og projektundersøgelser i ca. 20 Urban-byer. Den del af webstedet på Internet, der vedrører Urban-registeret, som konsulentten stod for, er ikke blevet ajourført, fordi kontrakten om teknisk bistand udløb den 31. december 1999.

Kommissionen finder, at denne tekniske bistand har været tilfredsstillende, og at kontraktbestemmelserne er blevet opfyldt.

GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERNE

Økonomisk forvaltning

49.– 51. Kommissionen vil ved forvaltningen og kontrollen af projekter under EF-initiativet Urban sikre, at alle retlige bestemmelser, der gælder for strukturfondene, overholdes. Den vil på denne baggrund undersøge Revisionsrettens konstateringer og træffe de fornødne forholdsregler.

53. Alle retsfor skrifter vedrørende strukturfondene gælder for fællesskabsinitiativet Urban, og det samme gælder for enhver legalitetskontrol i den forbindelse.

Der kan være forskellige årsager til forsinkelser i programgennemførelsen, blandt andet det forhold, at ét og samme program findes i forskellige byer (se punkt 24-25), og at alt for mange instanser er inddraget i programforvaltningen (se punkt 38-39). Disse situationer vil ikke kunne genfindes under Urban II. Samtidig vil den vejledning vedrørende EF-initiativprogrammer under Urban II, der blev fremlagt i september 2000, give en bedre ramme for udarbejdelsen af programforslag.

Udgifter til infrastrukturprojekter skal være afholdt inden for støt-teperioden (inden udgangen af betalingsperioden). I behørigt begrundede tilfælde kan perioden forlænges.

Resultaterne af infrastrukturprojekterne skal være fornødent konkretiserede i programmeringsperioden, men bør under alle omstændigheder fremgå klart på et senere tidspunkt.

Og endelig hvad angår opgivelsen af aktiviteter, så blev EF-initiativprogrammerne opstillet for en begrænset interventionsperiode. Endvidere kan det ske, at programmer, der skal vedtages under det nye EF-initiativ Urban II, også omfatter investeringer i de tidligere områder, hvis alle betingelser er opfyldt, og de er godkendt med henblik på EFRU-finansiering.

Udvælgelse og gennemførelse af aktioner

56.– 57. For at Urban-projekternes integrerede tiltag kan gennemføres, er det af fundamental betydning, at de sociale faciliteter fornyes, så de bliver formålstjenlige.

Når dette er sagt, så vil Kommissionen ved forvaltningen og kontrollen af projekter under EF-initiativet Urban sikre overholdelsen af alle retlige bestemmelser, der gælder for strukturfondene. Den vil på denne baggrund undersøge Revisionsrettens konstateringer og træffe de fornødne forholdsregler.

58. Det støtteberettigede område for det enkelte projekt er fastlagt allerede ved forelæggelsen af programmet. Imidlertid foretages der i nogle tilfælde ganske små ændringer, enten for at rette påviste fejl, eller for at de planlagte aktioner kan foregå korrekt.

For Madrid-projektets vedkommende er der tale om et andet problem. Som følge af ændringen i forskrifterne vedrørende fysisk planlægning i Madrid kommune kunne det oprindeligt godkendte projekt ikke gennemføres, og de spanske myndigheder foreslog, at det nævnte projekt blev trukket tilbage og erstattet af et andet projekt i et andet bykvarter.

Det er rigtigt, at en bro i León-projektet reelt er opført uden for det støtteberettigede område. Det skal i den forbindelse præciseres, at formålet med det omhandlede projekt var at integrere en bydel adskilt fra bykernen af jernbanen. Den bro, der skulle skabe forbindelse til bydelen, er blevet placeret efter bestemmelserne i lovgivningen om fysisk planlægning samt under hensyn til udgifterne til anlægsarbejderne samt disses konsekvenser for miljøet.

59. Det ville reelt være uheldigt, hvis en medfinansieret infrastruktur kun blev til gavn for indbyggerne i det støtteberettigede område, såfremt andre af byens indbyggere også kunne drage fordel deraf. Det ville være ressourcespild.

60. Kommissionen vil undersøge Rettens konstateringer og træffe de nødvendige forholdsregler.

Inden for rammerne af det operative program Urban Spanien er der ikke medfinansieret nogen aktion inden for boligområdet. Kun inden for rammerne af helhedsplaner for miljøforbedringer i nedslidte områder er der i visse tilfælde blevet medtaget renovering af facader for at sikre en korrekt gennemførelse af aktionen.

Mere generelt er det helt rigtigt, at boligsektoren ikke er omfattet af Urban-finansieringen. Kommissionen finder imidlertid ikke, at det er i modstrid hermed at benytte ringe boligkvalitet som et sagligt, vejledende kriterium blandt de kriterier, der anvendes ved udvælgelsen af de bydele, der skal udgøre målområderne (se også kommentarerne til punkt 11-16).

Evaluerings

61. Retten påpeger korrekt, at opstillingen af kvantitative mål i den seneste programmeringsperiode var behæftet med visse mangler. Dette hindrede til en vis grad evalueringen. De første udkast til programmer for perioden 2000-2006 er baseret på de nye forordninger og på mere veludviklede metodologiske retningslinjer fra Kommissionen, hvilket giver grund til forhåbninger om, at der kan forventes væsentlige forbedringer på dette område.

62. Kommissionen deler Rettens opfattelse af, at adskillige midtvejsevalueringer har givet resultater, der har medvirket til at skabe forbedringer (og til dels indførelse) af indikatorsystemer. Resultaterne af disse evalueringer vil også kunne anvendes i den nye programmeringsperiode.

Hvis midtvejsevalueringerne udføres forholdsvis sent, kan de, som Retten nævner, i et vist omfang komme til at interferere med de

efterfølgende evalueringer, selv om formålet med disse evalueringer er anderledes. På baggrund af erfaringerne fra perioden 1994-1999 er der i forordning (EF) nr. 1260/1999 fastsat datoen den 31. december 2003 som den sidste frist til forelæggelse af midtvejsevalueringen i programmeringsperioden 2000-2006.

63. Som følge af et forslag fra Kommissionen er der i artikel 36, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 vedrørende strukturfondene fastsat en kategorisering af interventionsområder for den nye programmeringsperiode 2000-2006. Kommissionen har medtaget et forslag hertil i sin metodevejledning »Indikatorer og deres kvantificering« og i bilaget til udkastet til forordning om gennemførelse af artikel 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999. Medlemsstaterne vil benytte metoden i deres programmeringsdokumenter.

Kommissionen forventer, at denne kategorisering og de forudgående vurderinger vil give en mere detaljeret viden om strukturfondenes anvendelse og virkninger.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

64. Den egentlige fordel ved Urban-initiativet består i, at partnerskabet i nærområderne med deltagelse af disses beboere danner udgangspunkt for en fornyet revitalisering i målområderne. Selv om det er rigtigt, at denne metode ikke er udelukket i de generelle regler for strukturfondsinterventioner, erkender Retten, at EF-initiativet Urban har lettet de lokale myndigheders adgang til EF-medfinansiering.

De positive aspekter af dette lokale partnerskab har været medvirkende til blandt andet Europa-Parlamentets vilje til at opretholde et EF-initiativprogram Urban i perioden 2000-2006.

65. Dette initiativ foregiver ikke helt at kunne afskaffe den krisituation i bykvartererne, der er ét af hovedproblemerne i nutidens samfund, og som i mange europæiske byer undertiden har form af egentlige »ghettoer«.

Initiativets formål har været at støtte en række aktioner, der har demonstrationsværdi ved at vise, at selv i bykvarterer af denne art vil der være mulighed for at give indbyggerne nyt håb og at skabe et økonomisk opsving.

Hvad angår en bedre identifikation af målsætningerne ved vedtagelsen af Urban II-programmerne, vil Kommissionen ud over at forsøge at fremme effektivitet og forenklinger også benytte en fælles række af prioriterede felter og et begrænset antal fælles indikatorer.

66. Udvalget af de støtteberettigede områder er foregået efter de regler, der er fastsat i retningslinjerne for initiativet, og mere generelt i strukturfundsforordningerne, hvori det er fastsat, at medlemsstaterne skal foreslå operationelle programmer i samarbejde med de lokale myndigheder efter regler afpasset efter de enkelte medlemsstater.

Det var op til medlemsstaterne at udpege de områder, der skulle prioriteres under Urban-initiativet under hensyn til både de kriterier, Kommissionen har foreslået (stor arbejdsløshed, nedslidte bystrukturer, dårlige boliger og mangel på sociale faciliteter), og den konkrete situation i det enkelte land, blandt andet de øvrige nationale byfornyelsesprogrammer.

Hvad angår det nye Urban II-initiativ, erkender Retten, at »der nu er fastlagt regler for, hvem der i den nye periode har ansvaret for udvælgelsen af støtteberettigede områder«.

På baggrund af erfaringerne fra Urban I er der nemlig med det nye Urban II-initiativ gjort en særlig indsats for at forbedre udvælgelsen af støtteberettigede områder, idet der blandt andet er opstillet ni fælles kriterier. Mindst tre af disse fælles kriterier skal være opfyldt, for at et område kan udvælges.

67. Fordelingen af strukturfondenes bevillinger på mål, EF-initiativer og medlemsstater er en betydelig teknisk og politisk opgave, som Kommissionen mener, den har udført effektivt efter forordningernes bestemmelser.

Forsinkelserne i vedtagelsen af de programmer, der blev forelagt i 1994, skyldes den tunge procedure for udvælgelsen af støtteområder og de indgående, substantielle forhandlinger, der har været mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Forsinkelserne skyldes også, at Urban ofte er det første tilfælde, hvor de lokale myndigheder skal spille en væsentlig rolle i forberedelsen af programmerne, og det har i flere tilfælde været nødvendigt at revidere disse programmer betydeligt for at opnå et tilfredsstillende kvalitetsniveau.

For at undgå, at drøftelserne om antallet af udvalgte områder belaster og forsinket forhandlingsfasen vedrørende programmerne, omfatter den udvælgelsesprocedure, der er fastsat i det nye Urban II-initiativ, derfor følgende:

- En bekræftelse på antallet af områder, der er tildelt hver enkelt medlemsstat, og der skal på forhånd være enighed om en forhøjelse af antallet af områder, såfremt en medlemsstat skulle anmode herom.
- En identifikation af områderne og en opdeling af finansieringen på hvert område under hensyn til de kriterier, som Kommissionen har fastsat i punkt 11 i de nye retningslinjer.

68. Selv om det er korrekt, at problemerne er af forskelligt omfang de forskellige steder, så har de alligevel generelt set ret ensartede samfundsøkonomiske virkninger, nemlig økonomisk stagnation, forringelse af transportsystemet og miljøet, utryghed hos befolkningen osv.

Fordelen ved Urban består navnlig i det integrerede tiltag, der udmærker sig ved at tage hensyn til denne flerstrengede problematik, dvs. det er ikke blot symptomerne, der behandles, men i endnu højere grad årsagerne til befolkningens nød.

Dette tiltag indebærer ganske vist nogle særlige vanskeligheder, men det er berettiget, fordi der allerede under programmeringen 1994-1999 er gennemført »mere enkle« programmer inden for rammerne af strukturfondenes »mainstream«, og dette vil især blive tilfældet i programmeringen 2000-2006, hvor der inden for mål 2 er opført en kategori vedrørende byområder.

Kommissionen deler Rettens ønske om, at der i det nye Urban II-initiativ sker en så vidtgående forenkling som muligt, såfremt det ikke er til skade for det integrerede tiltag, der er det afgørende træk ved dette initiativ.

Et betydeligt fremskridt i den retning er det forhold, at det udelukkende er EFRU, der varetager finansieringen.

69. Det bør bemærkes, at det er en indbygget vanskelighed ved Urban-initiativet, at de lokale myndigheder ofte for første gang skal spille en væsentlig rolle i programforberedelsen og -gennemførelsen.

Selv om det er rigtigt, at det i visse tilfælde kan medføre nogle forsinkelser eller nogen ineffektivitet, gælder det også, at denne ulempe mere end opvejes af den store indsigt, som disse myndigheder får gennem Urban-initiativet, og som de så igen kan udnytte til i endnu højere grad at medvirke ved alle strukturfondesinterventioner i deres egne regioner.

Denne indsigt, som de lokale strukturer derved har fået, har i øvrigt allerede båret frugt, idet den tid, der er medgået til at vedtage de programmer, der blev forelagt i 1996, har været under halvdelen af den tid, der gik hertil i 1994.

Anvendelsen af disse teknikker indebærer ikke umiddelbart, at der er tale om en uregelmæssighed. Kommissionen vil inden for rammerne af forvaltningen og kontrollen af projekter under EF-initiativet Urban sikre, at alle de retsfor skrifter, der gælder for strukturfondene, overholdes.

Hvad angår mangelen på forudgående vurderinger og på fælles indikatorer, der kan lette overvågningen og evalueringen, påtænker Kommissionen at iværksætte en forenkling og effektivisering af Urban II. Den påtænker bl.a. følgende foranstaltninger:

- En ensartet struktur for de nye programmer
- En fælles række af prioriterede felt og et begrænset antal fælles indikatorer
- Kohærente, ensartede evalueringer.

Kommissionen har i øvrigt samlet sagsbehandlingen og forvaltningen af de nye programmer i et enkelt kontor i Generaldirektoratet for Regionalpolitik.

70. Kommissionen finder, at de programmer, der vedtages inden for rammerne af Urban, tager hensyn til de øvrige EF-interventioner, især dem, der medfinansieres af strukturfondene, og de andre ordninger, der findes på byfornyelsesområdet på nationalt plan.

Hvad angår den vanskelighed, som Retten mener, der er med at få et overblik over de aktioner, som strukturfondene medfinansierer i byområder, er der tale om en reel vanskelighed, og den gælder for alle EF-aktioner, der finder sted i en given geografisk kontekst.

Retten erkender imidlertid, at Urban har givet flere lokale myndigheder mulighed for for første gang at foretage en planlægning og en samordnet gennemførelse af forskellige aktioner i et byområde (punkt 18).

Under alle omstændigheder er Kommissionen klar over, at der er tale om en reel vanskelighed, og den er derfor inden for de nye strukturfondsprogrammer, herunder det nye Urban II-initiativ, rede til at indføre et udgiftskodificeringssystem, der kan gøre det muligt at identificere de udgifter, der har relevans for revitaliseringen af byområder, dvs. bytransport- og byfornyelsesinvesteringer.

Kommissionen skal ligeledes nævne, at opgivelsen af pilotprojekter i byerne inden for rammerne af de nyskabende aktioner for

perioden 2000-2006 efterkommer Rettens ønske om en reduktion af de specifikke støtteinstrumenter for de byer, der er berørt af strukturfondenes prioriterede mål.

71. Kommissionen erkender, er der er konstateret nogle mangler ved overvågningen af Urban-programmer. Disse mangler må herefter undgås inden for rammerne af de foranstaltninger, der træffes under de nye Urban II-initiativ (se kommentaren under punkt 69). Kommissionen finder, at trods disse mangler er overvågningen af programmerne ikke blevet berørt, og den er forløbet tilfredsstillende.

Byanalyserne udgør, som Retten anfører det, et eksempel på Kommissionens bestræbelser på at forbedre kvaliteten af de sammenlignelige oplysninger vedrørende byområdernes situation, og de vil blive fortsat i samarbejde med Eurostat.

Hvad angår den begrænsede konkrete indsats for at fremme udvekslingen af erfaringer, bør det bemærkes, at der faktisk har fundet en væsentlig udveksling af erfaring sted mellem de støttemodtagende byer. Imidlertid har denne udveksling i de fleste tilfælde været begrænset til initiativer af national rækkevidde, som ikke altid har haft en egentlig EF-dimension. Da denne svaghed bl.a. skyldes, at der ikke er afsat et fast beløb til udvekslingen af tværnationale erfaringer, har Kommissionen ønsket at ændre betingelserne for at hindre gentagelser heraf under Urban II, og den har derfor afsat 15 mio. EUR til dette formål.

72. På baggrund af ovenstående bemærkninger finder Kommissionen, at betingelserne for at drage fuld fordel af det nye Urban II-initiativ er til sted samtidig med, at der er foretaget en effektivisering og forenkling.

Kommissionen deler Rettens opfattelse af hensigterne den forenkling og forbedring af forvaltningen, overvågningen og evalueringen, som de nye bestemmelser for perioden 2000-2006 indebærer. Den deler også Rettens opfattelse af, at det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, at disse nye bestemmelser indføres nu.