

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 6.09.2002
C(2002) 3303-1

MITTEILUNG AN DIE KOMMISSION

über die Beendigung von PHARE in den Beitrittsländern, die Überprüfung der PHARE-Leitlinien und die Änderung der Verordnung Nr. 2760/98 der Kommission über die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von PHARE

Vorlage von Günter Verheugen im Einvernehmen mit
Anna Diamantopoulou und Michel Barnier

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
1. Einleitung.....	6
2. Beendigung von PHARE	7
2.1. Hintergrund.....	7
2.2. Optionen für die Beendigung von PHARE	8
2.3. Erweitertes Dezentrales Durchführungssystem	10
2.4. Personelle und finanzielle Ressourcen	12
2.5. Rechtliche Voraussetzungen.....	13
3. PHARE-Leitlinien	13
4. PHARE-CBC-Verordnung	15

Anhang 1: PHARE-LEITLINIEN

Anhang 2: PHARE-CBC-VERORDNUNG

ZUSAMMENFASSUNG

Nach der Erweiterung der EU werden die Heranführungsinstrumente PHARE, ISPA und SAPARD für die neuen Mitgliedstaaten nicht mehr eingesetzt werden können. Während ISPA und SAPARD nach dem Beitritt durch den Kohäsionsfonds bzw. den EAGFL (Entwicklung des ländlichen Raums) ersetzt werden, **gibt es für PHARE kein spezifisches direktes Anschlussinstrument**. Die neuen Mitgliedstaaten werden nach dem Beitritt noch mindestens drei Jahre lang auf die vor der Erweiterung programmierten PHARE-Mittel zurückgreifen können.

In dieser dreijährigen Übergangsphase hat die Kommission die Erfüllung aller rechtlichen und finanziellen Anforderungen sicherzustellen, insbesondere was ihre Zuständigkeit für die Ausführung und ein wirtschaftliches und effizientes Finanzmanagement des PHARE-Haushalts (**rund 2 Mrd. €**) betrifft.

Dieser Übergang von der Heranführungs- zur Strukturhilfe ist für die EU ein Novum: Nie zuvor hatte sie eine Umstellung dieser Größenordnung zu bewältigen. Daher ist eine spezifische Strategie für die Beendigung von PHARE erforderlich.

In dieser Mitteilung wird eine **Strategie für die schrittweise Beendigung der nationalen und der grenzübergreifenden PHARE-Programme¹** in den Beitrittsländern dargelegt. Diese klar zu umreißen Strategie muss sowohl für die Kommission als auch für die neuen Mitgliedstaaten **wirksam, verwaltungstechnisch einfach** und **effizient** sein, so dass etwaige Unterbrechungen der Programmdurchführung und Auszahlung vermieden werden. In diesem Zusammenhang stellt die **Auflösung der EG-Delegationen** eine große Herausforderung dar, da sie derzeit eine wichtige Rolle für die Durchführung der Heranführungshilfe spielen.

Vier grundlegende Optionen für die Beendigung von PHARE wurden geprüft. Nach ausführlichen Beratungen wurden drei Optionen ausgeschlossen, da sie sich nicht als wirksam und/oder effizient und/oder verwaltungstechnisch sinnvoll erwiesen. Die folgende **Option wird vorgeschlagen**:

Nach dem Beitritt wird die Kommission in den neuen Mitgliedstaaten für PHARE zuständig bleiben. Alle PHARE-Durchführungsstellen in den Kandidatenländern sollen so bald wie möglich, aber spätestens ab dem Beitritt auf der Grundlage des Erweiterten Dezentralen Durchführungssystems (EDIS) arbeiten. Das EDIS wird es der Kommission ermöglichen, auf eine *Ex-ante*-Genehmigung der PHARE-Maßnahmen zu verzichten. Zur Begleitung dieses Übergangs werden die derzeitigen PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen in den ersten zwölf Monaten nach dem Beitritt aufrechtzuerhalten sein.

Die vorgeschlagene Option ist:

- *politisch tragfähig*: der Übergang vom Status eines Kandidatenlands zu dem eines Mitgliedstaats bedeutet, dass die *Ex-ante*-Regeln (Außenhilfe) durch *Ex-post*-Regeln (Gemeinschaft) ersetzt werden;

¹ Diese Mitteilung betrifft nicht die künftige "Übergangsfazilität für den Institutionenaufbau".

- *effizient*: die derzeitigen PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen können innerhalb eines Jahres nach dem Beitritt aufgelöst werden; eine einzige Kommissionsdienststelle wird für die Beendigung von PHARE zuständig sein (GD Erweiterung); die Bereitstellung der Hilfe wird nicht unterbrochen;
- *verwaltungstechnisch einfach*: der Übergang zum EDIS, mit dem bereits 2000 begonnen wurde, ist für die Behörden der Kandidatenländer *per se* keine zusätzliche Belastung, da sie sich auf diese Weise bereits mit dem Umfang der Kontrollen vertraut machen können, die von ihnen nach dem Beitritt - unter anderem im Rahmen der Finanzinstrumente der Gemeinschaft - erwartet werden.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie für die Beendigung von PHARE setzt voraus, dass **(i)** alle PHARE-Durchführungsstellen auf der Grundlage des EDIS arbeiten; **(ii)** eine Ressourcenpolitik für die Auflösung der PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen vorhanden ist; **(iii)** im Beitrittsvertrag ein Rechtsrahmen für den Übergang verankert wird.

2000 hat die Kommission in den Kandidatenländern damit begonnen, die erweiterte dezentrale Durchführung, die im Falle von SAPARD von Anfang an praktiziert wurde, auf PHARE und ISPA auszudehnen. Angesichts der jüngsten Verhandlungsfortschritte sollte die Einführung des **EDIS** unbedingt beschleunigt werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission in jedem Kandidatenland eine hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, um die politische Bedeutung des EDIS-Prozesses hervorzuheben und die Fortschritte zu überwachen. Darüber hinaus wird derzeit im Rahmen von PHARE ein horizontales *Ad-hoc*-Programm eingeleitet, das 5,9 Mio. € für die Unterstützung der Kandidatenländer bei der Vorbereitung auf das EDIS im Jahr 2002 vorsieht.

Damit die Kommission ihre finanzielle Verantwortung für die Ausführung des PHARE-Haushalts (rund 2 Mrd. €) wahrnehmen kann und eine reibungslose Programmdurchführung gewährleistet wird, ist es unter dem Aspekt der **personellen und finanziellen Ressourcen** erforderlich, das derzeitige PHARE-Personal der Delegationen in den ersten zwölf Monaten nach dem Beitritt aufrechtzuerhalten. Um dieses erfahrene PHARE-Personal während der Übergangszeit zum Bleiben zu motivieren, sind die materiellen Bedingungen wie Gehälter, Zulagen und sonstige Leistungen beizubehalten. Die Finanzierung der Übergangsregelungen für das Personal und der damit verbundenen Kosten sollte wie in der Heranführungsphase aus Teil B des PHARE-Haushalts (Posten BA: administrative und technische Hilfe bei der Programmdurchführung) erfolgen.

Die Ausarbeitung des **Beitrittsvertrags** kommt rasch voran. In Kapitel 31 („Sonstiges“) sollen verschiedene Aspekte einschließlich des Übergangs von der Heranführungshilfe zu den Gemeinschaftsinstrumenten geregelt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die rechtlichen und haushaltstechnischen Bedingungen für alle drei Heranführungsinstrumente festzulegen. Im Falle von PHARE ist sowohl den Modalitäten und Bedingungen in Verbindung mit dem Wechsel zum EDIS Rechnung zu tragen als auch den erforderlichen Übergangsregelungen für das gegenwärtige Delegationspersonal, das zur Begleitung dieses Prozesses in der ersten Zeit der Anwendung des EDIS benötigt wird.

Ferner erfordert die Strategie für die Beendigung von PHARE eine gewisse Überarbeitung der **PHARE-Leitlinien** und der **PHARE-Verordnung für grenzübergreifende Zusammenarbeit (CBC)**. Da bis zu den ersten Beitritten nur wenig Zeit verbleibt und größere Änderungen erforderlich sein werden, wenn die genaue Zahl der beitretenden Länder feststeht, scheint es für 2002 ratsam, nur begrenzte Anpassungen vorzunehmen.

Bei der Überprüfung der **PHARE-Leitlinien** wurde unter anderem mehr Gewicht auf die Beschleunigung des Übergangs zu einem vollständig dezentralen Durchführungssystem für PHARE im Vorfeld des Beitritts gelegt. Darüber hinaus beleuchten die Leitlinien vor dem Hintergrund der Überarbeitung der PHARE-CBC-Verordnung bestimmte grenzübergreifende Aspekte an den künftigen EU-Außengrenzen.

Angesichts der laufenden Weiterentwicklungen im Vorfeld des Beitritts ist die **PHARE-CBC-Verordnung** auch in Bezug auf die Förderfähigkeit der Maßnahmen an die Gemeinschaftsinitiative INTERREG anzupassen.

Die Kommission wird ersucht,

- der in dieser Mitteilung dargelegten Strategie für die Beendigung von PHARE in den beitretenden Ländern zuzustimmen;
- die überprüften PHARE-Leitlinien mit einem Kommissionsbeschluss anzunehmen;
- die geänderte Kommissionsverordnung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von PHARE zu verabschieden.

1. EINLEITUNG

Nach der Erweiterung der EU werden die drei Heranführungsinstrumente PHARE, ISPA und SAPARD zur finanziellen Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten nicht mehr eingesetzt werden können. ISPA und SAPARD, die im Rahmen der Agenda 2000 eingeführt wurden, werden nach dem Beitritt (mit geringfügigen Übergangsregelungen) durch den Kohäsionsfonds bzw. den EAGFL (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums) ersetzt werden. Für PHARE dagegen gibt es kein spezifisches direktes Anschlussinstrument. Angesichts der Art der im Rahmen von PHARE finanzierten Initiativen ist der Übergang zu den Strukturfonds und den anderen Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung, die im Finanzpaket der Kommission vom 30. Januar 2002 vorgeschlagen wurden (d. h. Übergangsfazilität für den Institutionenaufbau usw.)², komplexer.

Dieser Übergang von der Heranführungs- zur Strukturhilfe ist für die EU ein Novum: Nie zuvor hatte sie eine Umstellung dieser Größenordnung zu bewältigen. Daher kann hierfür nur bis zu einem gewissen Grade auf Lösungen aus der Vergangenheit zurückgegriffen werden, da die Kommission die Erfüllung aller rechtlichen und finanziellen Anforderungen sicherzustellen hat, insbesondere was ihre Zuständigkeit für die Ausführung des Haushalts im Zusammenhang mit der Heranführungshilfe und ein wirtschaftliches und effizientes Finanzmanagement betrifft.

Nach dem Beitritt wird es mindestens drei Jahre dauern, bis die PHARE-Programme in den neuen Mitgliedstaaten ausgelaufen sind. PHARE muss in einer Art und Weise beendet werden, die sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten wirksam, verwaltungstechnisch einfach und effizient ist, so dass etwaige Unterbrechungen der Programmdurchführung und Auszahlung vermieden werden. In diesem Zusammenhang stellt die Auflösung der EG-Delegationen eine große Herausforderung dar, da sie derzeit eine wichtige Rolle für die Durchführung der Heranführungshilfe spielen.

In dieser Mitteilung soll dargelegt werden, mit welcher Strategie die nationalen und die grenzübergreifenden PHARE-Programme in denjenigen mittel- und osteuropäischen Ländern, die der EU beitreten, allmählich eingestellt werden können und welches die Auswirkungen auf politischer, rechtlicher, verwaltungstechnischer und personeller Ebene sind. Darüber hinaus macht der anstehende Übergang in der letzten Phase vor der Erweiterung eine Überprüfung von zwei PHARE-Grundsatzdokumenten erforderlich: der PHARE-Leitlinien und der Kommissionsverordnung Nr. 2760/98 über ein Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von PHARE.

Die Kommission wird ersucht, der Strategie für die Beendigung von PHARE in den beitretenden Ländern zuzustimmen, die von der GD Erweiterung im Einvernehmen mit den einschlägigen Kommissionsdiensten ; ferner wird die Kommission ersucht, die überprüften PHARE-Leitlinien mit einem Kommissionsbeschluss anzunehmen und die geänderte PHARE-CBC-Verordnung zu verabschieden.

² Diese Mitteilung betrifft nicht die künftige Verwaltung der Übergangsfazilität für den Institutionenaufbau.

2. BEENDIGUNG VON PHARE

2.1. Hintergrund

Mit PHARE werden die mitteleuropäischen Länder seit 1989 bei der tiefgreifenden Umgestaltung ihrer Wirtschaft und ihres politischen Systems unterstützt. Nach verschiedenen strategischen Neuausrichtungen im letzten Jahrzehnt werden die PHARE-Mittel seit 1997 ausschließlich für die Prioritäten der Beitrittsvorbereitung eingesetzt, die in der Beitrittspartnerschaft eines jeden Landes festgelegt sind. Von 1999 an wurde diese grundlegende Ausrichtung weiter angepasst, um der Einführung der beiden zusätzlichen Finanzinstrumente zur Beitrittsvorbereitung, SAPARD für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und ISPA für die Verkehrs- und Umweltinfrastruktur, Rechnung zu tragen. Da die beiden anderen Instrumente sektorspezifisch sind, wurde der Aspekt des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in die PHARE-Hilfe einbezogen. Gleichzeitig erhalten die Kandidatenländer im Rahmen von PHARE weiterhin allgemeine Unterstützung bei der Vorbereitung auf den Beitritt.

Im Zeitraum 2000-2006 konzentriert sich die PHARE-Hilfe auf drei Hauptprioritäten: Institutionenaufbau (rund 30 % der PHARE-Mittel), Investitionen in die ordnungspolitische Infrastruktur, die die Einhaltung der Vorgaben des Besitzstands gewährleisten soll (rund 35 %), und Investitionen in Maßnahmen zur Wahrung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ähnlich denen, die in den Mitgliedstaaten aus den Strukturfonds unterstützt werden (etwa die restlichen 35 % der Mittel).

Seit der Annahme der PHARE-Leitlinien im Jahr 1999 und der PHARE-Überprüfung im Jahr 2000 besteht eine zusätzliche Herausforderung für PHARE in der Vorbereitung der Kandidatenländer auf die Durchführung der Strukturfonds durch:

- Verstärkung der Unterstützung beim Aufbau der Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen, die die Kandidatenländer benötigen werden, wenn sie die Strukturfondsmittel nach dem Beitritt effizient und erfolgreich einsetzen wollen;
- Förderung von Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die ähnlich wie Strukturfondsmaßnahmen gestaltet sind, in den Bereichen Entwicklung der Humanressourcen, Investitionen im Produktionssektor und wirtschaftsnahe Infrastruktur;
- Aufstellung nationaler Entwicklungspläne als Grundlage für die Programmierung von PHARE-Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, so dass das projektgestützte Konzept von PHARE durch ein stärker programmatisch ausgerichtetes Konzept wie bei den Strukturfonds ergänzt werden kann;
- Einführung von „Förderschemata“, um pilotweise zu erproben, ob die Durchführungsstellen in der Lage sind, die größere Verantwortung für die dezentrale Abwicklung der zahlreichen Projekte im Rahmen derartiger Schemata, die mit den „Maßnahmen“ im Sinne der Strukturfondsverordnungen vergleichbar sind, wahrzunehmen;
- systematische, schrittweise Angleichung des PHARE-CBC-Programms an die Regeln und die Praxis von INTERREG.

Die Strukturfonds-Generaldirektionen wurden in die jährlichen PHARE-Programmierungen eng einbezogen, und 2003 wird dies in noch stärkerem Maße der Fall sein. Ziel ist es, die

PHARE-Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und für die grenzübergreifende Zusammenarbeit so weit wie möglich an die künftigen Strukturfondsinterventionen anzupassen.

2.2.Optionen für die Beendigung von PHARE

Außer einer ausführlichen Vorbereitung und Koordinierung durch die zuständigen Kommissionsdienste ist für die schrittweise Beendigung von PHARE und den gleichzeitigen Übergang zu den Strukturfonds eine klar umrissene Strategie für die Behörden der Kandidatenländer erforderlich. Diese unverzüglich benötigte Strategie muss zu einem Zeitpunkt beschlossen werden, zu dem noch verschiedene Erweiterungsszenarios möglich sind, da die genaue Zahl der beitretenden Länder (bis zu zehn) und der Zeitpunkt des Beitritts noch nicht feststehen. Daher muss die Strategie für die Beendigung von PHARE so flexibel wie möglich gehalten werden.

Unter der Annahme, dass die ersten Beitritte am 1. Januar 2004 vollzogen werden, wäre die PHARE-Programmierung 2003 die letzte Programmierungsrunde für die zu diesem Zeitpunkt beitretenden Länder. Gemäß den PHARE-Regeln (n+2 für die Vertragsabschlüsse und n+3 für die Auszahlungen) gelten folgende Auslaufristen:

<i>PHARE-Haushalt Jahr</i>	<i>Ende der Vertragsabschlüsse</i>	<i>Ende der Auszahlungen</i>
PHARE 2001	31.12.2003	31.12.2004
PHARE 2002	31.12.2004	31.12.2005
PHARE 2003	31.12.2005	31.12.2006

Dies bedeutet, dass die neuen Mitgliedstaaten und die Kommission innerhalb von drei Jahren nach dem Beitritt die PHARE-Programme 2001-2002-2003 abgeschlossen haben müssen.

Bei den Überlegungen, wie die PHARE-Unterstützung für die beitretenden Länder schrittweise eingestellt werden könnte, wurden vier Optionen geprüft und bewertet, von denen drei verworfen wurden. Alle vier Optionen werden im Folgenden kurz dargelegt.

Option 1. Derzeit unterliegt die PHARE-Verwaltung dem Dezentralen Durchführungssystem (DIS), bei dem die EG-Delegationen sämtliche Beschaffungsunterlagen vor der Durchführung kontrollieren und genehmigen (*Ex-ante*-Kontrolle). Die Abwicklung von PHARE im Rahmen des DIS in den neuen Mitgliedstaaten würde die Aufrechterhaltung der jetzigen Delegationen (zumindest der von ihnen ausgeübten *Ex-ante*-Kontrollen) während eines Zeitraums von mindestens drei Jahren nach dem Beitritt voraussetzen. Dieses Option ist unter anderem verwaltungstechnisch nicht tragfähig. Sie ist außerdem politisch heikel, insofern als die neuen Mitgliedstaaten noch bis zu drei Jahre nach ihrem Beitritt zur EU die Regeln für die Außenhilfe unter der Aufsicht der Kommission (einschließlich *Ex-ante*-Genehmigungen) anwenden müssten. Daher wurde diese „**Status-quo-Option**“ zwar geprüft, aber grundsätzlich als ineffizient und politisch ungeeignet verworfen.

Bei **Option 2** würde die Zuständigkeit für die Beendigung des gesamten Programms PHARE bei der GD Erweiterung verbleiben. Alle PHARE-Durchführungsstellen der Kandidatenländer müssten in diesem Fall so bald wie möglich, aber spätestens ab dem Beitritt auf der Grundlage des Erweiterten Dezentralen Durchführungssystems (EDIS) arbeiten. Damit die Kommission auf die *Ex-ante*-Genehmigung der PHARE-Maßnahmen verzichten kann und auf diese Weise eine rasche Auflösung der derzeitigen PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen nach dem Beitritt ermöglicht wird, muss sie sich davon überzeugt haben, dass die betreffenden Durchführungsstellen die Bedingungen und Kriterien der Koordinierungsverordnung Nr. 1266/99 erfüllen (dieser Vorgang wird als „Zulassung“ der Durchführungsstellen bezeichnet). Diese Option bietet die größte Flexibilität und die besten Anpassungsmöglichkeiten für jedes der in Frage kommenden Erweiterungsszenarien. Positiv ist, dass die systematische EDIS-Zulassung sämtlicher PHARE-Durchführungsstellen die Qualität der Kontrollen durch und über die Durchführungsstellen verbessern wird, was auch für die Abwicklung der künftigen Strukturfondsmaßnahmen von Vorteil sein wird. Zusätzlich zum Nutzen hinsichtlich der „Überbrückung“ ermöglicht diese Option eine frühzeitige Programmierung der PHARE-Maßnahmen 2003 für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und für die grenzübergreifende Zusammenarbeit sowie eine engere Einbeziehung der Strukturfonds-Generaldirektionen in die PHARE-Programmierung 2003, so dass die Maßnahmen so weit wie möglich an die Strategien der künftigen Strukturfondsprogramme angepasst werden können. Darüber hinaus könnten die Kandidatenländer aus verwaltungstechnischer Sicht daran interessiert sein, dass die Zuständigkeit für die PHARE-Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit bei den künftigen Strukturfonds-Durchführungsstellen liegt, da sich dadurch die Zahl der zur Verwaltung der Gemeinschaftsinstrumente benötigten Strukturen reduzieren würde (Skalenvorteile). Außerdem wird zur Programmierung der grenzübergreifenden Maßnahmen an den künftigen Außengrenzen der EU im Rahmen der nationalen PHARE-Programme auch die GD RELEX hinzugezogen werden.

Option 3 bestünde darin, die Zuständigkeit für die Durchführung der PHARE-Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit nach dem Beitritt auf die Strukturfonds-Generaldirektionen zu übertragen. In den Beitrittsvertrag würde eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach die 2003 programmierten Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit von den Verwaltungsbehörden und Zahlstellen der Strukturfonds nach den Strukturfondsregeln abzuwickeln wären. Der Hauptanreiz dieser Option besteht in dem erheblichen Nutzen für die „Überbrückung“ zwischen PHARE und den Strukturfondsprogrammen. Jedoch ist sie vom haushaltstechnischen Standpunkt aus relativ kompliziert, im Falle von Verzögerungen beim Beitrittsprozess mit Nachteilen verbunden und auch aus Kosten-Nutzen-Sicht nicht sehr überzeugend. Die Optionen 3 und 4 betreffen nur die PHARE-Programme 2003 für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit, während für die Programme der vorausgegangenen Jahre und die Programme in anderen Bereichen weiterhin die GD Erweiterung zuständig wäre. Daraus würden zwei verschiedene parallele Verwaltungsstrukturen und -systeme für die Beendigung von PHARE resultieren.

Option 4 sieht die Übertragung der Mittel der PHARE-Programme für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Titel VII des Haushaltsplans 2003 auf Titel II (Strukturfonds) des Haushaltsplans 2004-2006 vor. Bei diesem Szenario gäbe es 2003 keine PHARE-Programmierung für die Bereiche wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und grenzübergreifende Zusammenarbeit (auf die

über 60 % des gesamten PHARE-Haushalts 2003 entfallen könnten). Die entsprechenden Mittel würden nach dem Beitritt anteilig den Strukturfondsmitteln hinzugefügt werden. Diese auf den ersten Blick zwar verlockende und einfache Option würde jedoch eine - von den Haushaltsbehörden zu genehmigende - Änderung der 1999 vom Europäischen Rat in Berlin festgelegten Finanziellen Vorausschau erforderlich machen. Darüber hinaus würde sich auf diese Option, die eine jetzt (d. h. lange vor dem Europäischen Gipfel in Kopenhagen im Dezember) vorzunehmende Änderung des HVE 2003 voraussetzen würde, jegliches Szenario negativ auswirken, bei dem nicht alle 10 in Laeken genannten Länder am 1. Januar 2004 beitreten. Aus politischer Sicht schließlich scheint die Aussetzung der PHARE-Programmierung für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Jahr 2003 nicht im Verhältnis zum beabsichtigten Zweck zu stehen und könnte bei den Beitrittskandidaten auf Missfallen stoßen. Folglich bietet sich diese Option wegen ihrer haushaltstechnischen und politischen Auswirkungen offensichtlich nicht an.

Das **Ergebnis** der ausführlichen Analyse der beteiligten Dienststellen ist demnach, dass für die Beendigung von PHARE die unter **Option 2** dargelegte Strategie - unabhängig vom Verlauf des Erweiterungsprozesses - am besten geeignet ist.

Sie ist *politisch tragfähig*: der Übergang vom Kandidatenland zum Mitgliedstaat bedeutet, dass die *Ex-ante*-Regeln (Außenhilfe) durch *Ex-post*-Regeln (Gemeinschaft) ersetzt werden.

Sie ist *effizient*: die Bereitstellung der Hilfe wird nicht unterbrochen; die derzeitigen PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen können innerhalb eines Jahres nach dem Beitritt aufgelöst werden; eine einzige Kommissionsdienststelle wird für die Beendigung von PHARE zuständig sein (GD Erweiterung); die neuen Mitgliedstaaten können von der Eingliederung der PHARE-Durchführungsstellen in die Durchführungsstrukturen der Strukturfonds profitieren.

Sie ist *verwaltungstechnisch einfach*: der notwendige Übergang zum EDIS ist für die Behörden der Kandidatenländer *per se* keine zusätzliche Belastung, da sie sich auf diese Weise bereits mit dem Umfang der Kontrollen vertraut machen können, die von ihnen nach dem Beitritt - unter anderem im Rahmen der Finanzinstrumente der Gemeinschaft - erwartet werden.

Die Umsetzung der Strategie gemäß Option 2 setzt voraus, dass **(i)** alle PHARE-Durchführungsstellen auf der Grundlage des EDIS arbeiten; **(ii)** eine Ressourcenpolitik für die Auflösung der PHARE-Verwaltungs- und -Personalstrukturen der Delegationen vorhanden ist; **(iii)** im Beitrittsvertrag ein Rechtsrahmen für den Übergang verankert wird.

2.3. Erweitertes Dezentrales Durchführungssystem

2000 begann die Kommission mit der Erweiterung der dezentralen Durchführung von PHARE, damit sich die Kandidatenländer besser mit den für die Strukturfonds geltenden Grundsätzen der gemeinsamen Zuständigkeit vertraut machen können³. Als Leitfaden für die Vorbereitungsarbeiten der Beitrittsländer verfasste die Kommission ein Arbeitsdokument über die Vorbereitung auf die erweiterte Dezentralisierung. Dieses Dokument enthält die Einzelheiten darüber, wie die Europäische Kommission die Voraussetzungen und Kriterien

³ Im Falle von SAPARD wurde ein solches dezentrales Konzept von Anfang an angewandt.

der Koordinierungsverordnung Nr. 1266/99 auslegt, sowie Checklisten für die zuständigen Stellen. Die Einhaltung der EDIS-Checkliste ist ein wichtiger Beleg für die Fähigkeit der Kandidatenländer zur künftigen Verwaltung der Strukturfonds.

In einem weiteren Dokument mit dem Titel „Road map to EDIS for ISPA and PHARE“ (EDIS-Fahrplan für ISPA und PHARE), das den Kandidatenländern 2001 übermittelt wurde, sind **vier Stufen** genannt, die die Durchführungsstellen durchlaufen müssen, damit sie die EDIS-Anforderungen erfüllen, d. h. damit sie die offizielle Zulassung der Kommission für das *Ex-post*-Verfahren erhalten. Folgende vier Stufen sind vorgesehen:

- *Stufe I „Defizitbeurteilung“*: Systemprüfung jeder einzelnen Stelle, um zu ermitteln, in welchem Maße die EDIS-Anforderungen zum betreffenden Zeitpunkt erfüllt sind und welche spezifischen Aktionen, Änderungen und Verbesserungen zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Bedingungen erforderlich sind.
- *Stufe II „Defizitbehebung“*: Vorbereitung auf das EDIS durch Vornahme der erforderlichen Änderungen und Verbesserungen bei den betreffenden Einrichtungen und Verfahren anhand der Empfehlungen des Defizitbeurteilungsberichts.
- *Stufe III „Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen“*: Befähigung der für die Finanzverwaltung von PHARE und ISPA zuständigen nationalen Behörden festzustellen, ob die Voraussetzungen für die förmliche Beantragung der EDIS-Zulassung erfüllt sind.
- *Stufe IV „Vorbereitung des Kommissionsbeschlusses“*: Analyse des vom Nationalen Anweisungsbefugten übermittelten Antrags und anschließende Kontrollprüfung, die bei positivem Ergebnis den Kommissionsbeschluss (Verzicht auf *Ex-ante*-Genehmigungen) nach sich zieht.

Bisher haben Zypern und Malta die letzte Stufe erreicht, und Ungarn hat Stufe I für PHARE und ISPA abgeschlossen. Die anderen Länder haben zumeist die ersten Schritte von Stufe I eingeleitet, einige haben diese für PHARE und/oder ISPA nahezu abgeschlossen.

Angesichts der jüngsten Verhandlungsfortschritte sollte die Einführung des EDIS unbedingt beschleunigt werden. Daher hat die Kommission im Einklang mit der entsprechenden Forderung des Europäischen Parlaments im Juni dieses Jahres in jedem Kandidatenland eine hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, um die politische Bedeutung des EDIS-Prozesses hervorzuheben und die Fortschritte zu überwachen. Es wird angestrebt, die ersten drei Stufen bis Juni/Juli 2003 abzuschließen, so dass die Kommission die Zulassungen in den restlichen sechs Monaten erteilen kann.

Zur Unterstützung der Kandidatenländer bei der Vorbereitung auf das EDIS wird derzeit im Rahmen von PHARE - ebenso wie im Rahmen von ISPA - ein horizontales *Ad-hoc*-Programm eingeleitet, das 5,9 Mio. € für das Jahr 2002 vorsieht.

Parallel dazu wurde die Einführung des EDIS in Rumänien und Bulgarien auf den Weg gebracht, wenn auch in anderem Tempo. Mit der Aussicht auf die vom Europäischen Rat in Sevilla angekündigte verstärkte Heranführungshilfe wird der Übergang zum EDIS für diese beiden Länder von größter Bedeutung sein.

Damit die unter Option 2 dargelegte Strategie wirksam und vollständig vorhersehbar ist, muss in den Beitrittsvertrag und in künftige Finanzierungsvereinbarungen eine Bestimmung aufgenommen werden, welche die PHARE-Auftragsvergabe und -Auszahlung nach dem Beitritt von der EDIS-Zulassung der PHARE-Durchführungsstellen abhängig macht.

2.4. Personelle und finanzielle Ressourcen

Die vorgeschlagene Entscheidung für Option 2 setzt voraus, dass die ausschließliche Zuständigkeit für die Verwaltung der PHARE-Programme/-Projekte in den drei Jahren nach dem Beitritt bei der GD Erweiterung verbleibt.

Damit die Kommission ihre finanzielle Verantwortung für die Ausführung des PHARE-Haushalts (rund 2 Mrd. €) wahrnehmen kann und eine reibungslose Programmdurchführung gewährleistet wird, ist es erforderlich, die derzeitigen PHARE-Personal- und -Verwaltungsstrukturen der Delegationen in den ersten zwölf Monaten nach dem Beitritt aufrechtzuerhalten.

Sobald die Länder beigetreten und aus den Kandidaten Mitgliedstaaten geworden sind, sollten die Delegationen in Vertretungen umgewandelt werden. Um das derzeit für die Verwaltung von PHARE zuständige, erfahrene Personal zum Bleiben zu motivieren, sind die materiellen Bedingungen wie Gehälter, Zulagen und sonstige Leistungen eine gewisse Zeit lang (während der Einführung des EDIS und der ersten Zeit seiner Anwendung⁴) beizubehalten.

Die Finanzierung der Übergangsregelungen für externes Personal und der damit verbundenen Kosten in den ersten zwölf Monaten nach dem Beitritt sollte wie in der Heranführungsphase aus Teil B des PHARE-Haushalts (Posten BA: administrative und technische Hilfe bei der Programmdurchführung) erfolgen⁵.

Derzeit wird eine separate Mitteilung speziell über die Umwandlung der EU-Delegationen in Vertretungen ausgearbeitet, in der die Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Personalkategorien und die finanziellen Konsequenzen behandelt werden. Zur Umsetzung der daraus resultierenden Übergangsregelungen sollten spezifische Bestimmungen in den Beitrittsvertrag aufgenommen werden.

⁴ Wie auch der Rechnungshof in seinem Jahresbericht festgestellt hat, sollte die Kommission in den ersten Monaten für technische Hilfe sorgen.

⁵ Derzeit (2002) belaufen sich die Verpflichtungsermächtigungen in den 8 (PHARE-)Ländern, die den Beitritt im Jahr 2004 anstreben, gegenüber den geschätzten Verpflichtungsermächtigungen für Personal und damit zusammenhängende Kosten in den 8 Delegationen auf folgende Beträge:

PHARE-Verpflichtungsermächtigungen 2002 für die 8 PHARE-Länder, die 2004 beitreten wollen (EE, LV, LT, PL, CZ, SK, HU, SL)	geschätzte Verpflichtungsermächtigungen 2002 (Posten BA) für PHARE-Personal und damit zusammenhängende Kosten in den 8 Delegationen der PHARE-Länder, die 2004 beitreten wollen (EE, LV, LT, PL, CZ, SK, HU, SL)
973,5 Mio. €	13,6 Mio. €

2.5.Rechtliche Voraussetzungen

Mit der Perspektive des Abschlusses der Verhandlungen bis Ende 2002 kommt die Ausarbeitung des Beitrittsvertrags rasch voran. In Kapitel 31 („Sonstiges“) sollen verschiedene Aspekte einschließlich des Übergangs von der Heranführungshilfe zu den Gemeinschaftsinstrumenten geregelt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die rechtlichen und haushaltstechnischen Bedingungen für alle drei Heranführungsinstrumente festzulegen. Im Falle von PHARE ist sowohl den Modalitäten und Bedingungen im Zusammenhang mit dem Wechsel zum EDIS Rechnung zu tragen als auch den erforderlichen Übergangsregelungen für das Personal, das zur Begleitung dieses Prozesses in der ersten Zeit der Anwendung des EDIS benötigt wird.

Was den Übergang zum EDIS betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass die Kandidatenländer, die 2004 beitreten, das EDIS spätestens am Tag des Beitritts eingeführt haben müssen. Sollte dies nicht der Fall sein, so hätte dies zur Folge, dass die betreffenden Kandidatenländer keine PHARE-Programme⁶ mehr durchführen können, da die Kommission normalerweise keine *Ex-ante*-Genehmigungen mehr erteilt. Jedoch sollte es der Kommission ausnahmsweise - wenn die Verzögerungen nicht durch die Behörden des Kandidatenlandes verschuldet sind - möglich sein, in ordnungsgemäß begründeten Fällen eine gewisse Zeit lang weiterhin *Ex-ante*-Genehmigungen für die Ausschreibung und Auftragsvergabe zu erteilen. Dies würde *de facto* eine vorübergehende Verlängerung des gegenwärtigen DIS unter Nutzung des in den Delegationen vorhandenen Fachwissens bedeuten.

Was die Auftragsvergabe nach der EDIS-Zulassung betrifft, so werden die Kandidatenländer die Möglichkeit haben, entweder die gegenwärtigen externen Kommissionsverfahren oder ihre nationalen Beschaffungsregeln anzuwenden, sofern letztere die Anforderungen der Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen und der Haushaltsordnung erfüllen. Vom Zeitpunkt des Beitritts an sollten die neuen Mitgliedstaaten ausschließlich die Gemeinschaftsregeln für das öffentliche Beschaffungswesen anwenden. Diese Verpflichtung sollte durch eine entsprechende Bestimmung im Beitrittsvertrag verankert werden.

Was die sekundären Mittelbindungen und Auszahlungen betrifft, die sich auf vor dem Beitritt vorgenommene primäre Mittelbindungen zu Lasten der PHARE-Haushaltslinien beziehen, so sollte in den Vertrag eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach sie weiterhin den PHARE-Durchführungsregeln unterliegen und bis zum Abschluss der betreffenden Programme und Projekte aus Titel VII des Haushaltsplans zu finanzieren sind.

3. PHARE-LEITLINIEN

Im Juni 1998 verabschiedete die Kommission Leitlinien für die Umsetzung des Programms PHARE im Zeitraum 1998-1999. Diese wurden im Oktober 1999 durch die derzeit geltenden Leitlinien (Dokument SEK(1999) 1596) ersetzt. Mit den Leitlinien wurden gemäß Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates die Rahmenparameter für die Durchführung des Programms PHARE in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die den Beitritt zur Europäischen Union beantragt haben, im Zeitraum 2000-2006 festgelegt.

⁶ Vor allem Projekte in Verbindung mit den Programmen 2002 und 2003 (zuzüglich der noch verbleibenden verlängerten Projekte), für die noch keine Verträge geschlossen wurden.

Abschnitt 6 des Dokuments SEK(1999) 1596 sieht vor, dass die Leitlinien vor Ende 2002 überprüft und gegebenenfalls geändert werden, um in der Heranführungsphase eingetretenen Veränderungen Rechnung zu tragen. Angesichts der raschen Verhandlungsfortschritte und der Schlussfolgerungen des Rates von Laeken vom Dezember 2001 hat die GD Erweiterung die Leitlinien überprüft, um bestimmte Vorgaben zu aktualisieren und die erforderlichen Änderungen vorzunehmen. Die Kommission muss die Leitlinien zwar nicht insgesamt ändern, doch sind verschiedene Anpassungen erforderlich, um Folgendes zu erreichen:

(i) Stärkere Ausrichtung auf bestimmte Aspekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (einschließlich der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit). Es wird bestätigt, dass die Beitrittskandidaten zur Teilnahme an Programmen im Rahmen von INTERREG III B (wie CADSES) oder INTERREG III C weiterhin die Mittel ihrer nationalen PHARE-Programme verwenden können. Darüber hinaus werden die Kandidatenländer ermutigt, an ihren „Außengrenzen“ (den künftigen Außengrenzen der EU) die Mittel der nationalen PHARE-Programme zur Förderung von Aktivitäten grenzübergreifender Natur einzusetzen. Die nationalen PHARE-Mittel verschaffen den Kandidatenländern die notwendige Flexibilität, um den Aufbau gutnachbarschaftlicher Beziehungen mit den angrenzenden Nichtkandidatenländern fördern zu können. Dabei können aus den nationalen PHARE-Programmen die Beiträge finanziert werden, die für den weiteren Ausbau der Koordinierung mit TACIS-CBC und CARDS erforderlich sind. Diese Anpassungen werden hauptsächlich in Abschnitt 1.3.3. (Zuweisungen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit) dargelegt.

(ii) Mehr Gewicht auf die Beschleunigung des Übergangs zu einer vollständig dezentralen Verwaltung des Heranführungsinstruments im Vorfeld des Beitritts. Dies ist ein wichtiger Aspekt des Übergangs vom Status eines Beitrittskandidaten zu dem eines Mitgliedstaats. Aufgrund der Koordinierungsverordnung kann die Kommission auf *Ex-ante*-Kontrollen verzichten. Jedoch ist dies nur möglich, wenn die Kommission sicher sein kann, dass die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Haushaltsführung im Einklang mit dem im EDIS-Fahrplan genannten Dreistufenkonzept der Generaldirektionen REGIO und ELARG erfüllt sind, so dass die Kommission in der vierten und letzten Stufe die Zulassung erteilen kann. Diese Anpassungen sind hauptsächlich Gegenstand von Abschnitt 7.1.1. über die vollständige Dezentralisierung der Durchführung.

(iii) Erleichterung der gesonderten PHARE-Hilfe im Bereich der nuklearen Sicherheit und Förderung des hierfür benötigten ganz spezifischen Ansatzes. Diese Aspekte werden in Abschnitt 6 der Leitlinien behandelt.

Da bis zur Erweiterung nur wenig Zeit verbleibt und größere Änderungen erforderlich sein werden, wenn die genaue Zahl der beitretenden Länder feststeht, scheint es für 2002 ratsam, nur diese begrenzten Anpassungen vorzunehmen. Die grundsätzliche Flexibilität der gegenwärtigen Leitlinien wird beibehalten, um rasch auf operative Fragen reagieren zu können, die sich im Zuge des Auslaufens von PHARE in den letztendlich beitretenden Ländern ergeben.

Für die überprüften PHARE-Leitlinien müssen keine zusätzlichen Mittel zur PHARE-Gesamtdotierung bereitgestellt werden.

Die Kommission wird ersucht, die überprüften PHARE-Leitlinien, zu denen der PHARE-Verwaltungsausschuss (der mit Artikel 9 der PHARE-Verordnung Nr. 3906/89 des Rates

eingesetzt wurde) am 25. Juli 2002 eine befürwortende Stellungnahme abgegeben hat, mit einem Kommissionsbeschluss anzunehmen.

4. PHARE-CBC-VERORDNUNG

Das PHARE-Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit (Cross-border co-operation, CBC) wurde mit der Verordnung Nr. 1628/94 der Kommission vom 4. Juli 1994 aufgrund von Bemerkungen des Europäischen Parlaments zum Haushalt eingeleitet, um Mittel für den Ausbau der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in den Grenzgebieten zwischen den Kandidatenländern und der EU bereitzustellen. Bei der Schaffung von PHARE-CBC standen ähnliche Ziele wie bei INTERREG im Vordergrund, d. h. das Programm zielt darauf ab, „...*die Grenzregionen der mittel- und osteuropäischen Länder dabei zu unterstützen, ihre unter anderem auf die Stellung in den jeweiligen Volkswirtschaften zurückzuführenden spezifischen Entwicklungsprobleme im Interesse der lokalen Bevölkerung zu überwinden*“. Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, PHARE-CBC „in Verbindung mit INTERREG“ durchzuführen.

Die Schlussfolgerungen des Sonderberichts des Rechnungshofs über die grenzübergreifende PHARE-Zusammenarbeit im Zeitraum 1994-1998 fielen im Großen und Ganzen recht positiv aus. Es wird jedoch empfohlen, PHARE-CBC noch stärker auf INTERREG abzustimmen. Die in dem Bericht hervorgehobenen Hauptschwächen wurden mit der neuen Verordnung Nr. 2760/98 der Kommission über die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von PHARE und anschließend auch mit den Leitlinien für INTERREG III (2000-2006) angegangen. Die PHARE-CBC-Verordnung von 1998 sieht insbesondere Folgendes vor:

- Erweiterung des geographischen Geltungsbereichs des PHARE-CBC-Programms durch Einbeziehung der Grenzen zwischen den Bewerberländern;
- Ausarbeitung eines einzigen gemeinsamen Mehrjahres-Programmierungsdokuments für jede der Grenzen (zwischen Mitgliedstaaten und Bewerberländern sowie zwischen Bewerberländern untereinander);
- Einrichtung Gemischter Ausschüsse für die Programmierung und das Monitoring.

Im Rahmen der PHARE-Überprüfung 2000 wurden weitere Fortschritte bei der Abstimmung von PHARE-CBC mit INTERREG erzielt, insbesondere durch die Einführung von Förderschemata für die Durchführung von Projekten, die in Umfang und Beschaffenheit den INTERREG-Projekten weitgehend entsprechen.

Unter der Annahme, dass die nächste Erweiterung 2004 vollzogen wird, wäre die PHARE-Programmierung 2003 die letzte Programmierungsrunde für die beitretenden Länder. Die folgenden Sachverhalte werden erst gegen Ende des Jahres 2002 feststehen:

- welche Länder weiterhin in den Geltungsbereich der PHARE-Verordnung (einschließlich CBC) fallen bzw. neu in diesen einbezogen werden,
- der zeitliche Rahmen des aktualisierten Fahrplans,
- das verfügbare Budget.

Angesichts des knappen Zeithorizonts dieses sich laufend weiterentwickelnden Szenarios erscheint es ratsam, vor der bevorstehenden Erweiterung nur begrenzte Anpassungen der PHARE-CBC-Verordnung vorzunehmen. Damit bleibt der nötige Handlungsspielraum gewahrt, um umfassendere Änderungen vorzunehmen, sobald Genaueres über die Zahl der zuerst beitretenden Länder bekannt ist.

Die Erfahrungen, die seit 1999 mit der Ausarbeitung der gemeinsamen Programmierungsdokumente und der Einrichtung der Gemischten Programmierungsausschüsse gesammelt wurden, sind zwar mit einer Reihe positiver Ergebnisse verbunden, zeigen jedoch auch, dass Raum für eine noch stärkere Abstimmung des PHARE-CBC-Programms mit INTERREG besteht, insbesondere hinsichtlich der förderfähigen Maßnahmen.

Ausgehend von den bereits mit der PHARE-Überprüfung 2000 eingeführten Neuerungen erscheint es zweckmäßig, eine weitere Abstimmung vorzunehmen, die nur geringfügige Änderungen der PHARE-CBC-Verordnung der Kommission erfordert.

Weitere Aspekte, welche die Beteiligung der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer an transnationalen (INTERREG III B) und interregionalen (INTERREG III C) Kooperationsprogrammen betreffen, sowie grenzübergreifende Aktivitäten an den Außengrenzen der Kandidatenländer (den künftigen EU-Außengrenzen) sind Gegenstand der Überprüfung der PHARE-Leitlinien 2000-2006 (s. oben).

Für die vorliegende Verordnung müssen keine zusätzlichen Mittel zu der PHARE-CBC-Haushaltlinie bereitgestellt werden.

Die Kommission wird ersucht, diese neue Verordnung, zu der der PHARE-Verwaltungsausschuss (der mit Artikel 9 der PHARE-Verordnung Nr. 3906/89 des Rates eingesetzt wurde) am 25. Juli 2002 eine befürwortende Stellungnahme abgegeben hat, zu verabschieden.