



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.11.2006
KOM(2006)674 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Årsrapport om det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (ISPA) 2005

SEK(2006)1430

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	ISPA-budgettet.....	3
3.	Finansiering af projekter	3
3.1.	Nye ISPA-projekter.....	3
3.2.	Projekter finansieret i perioden 2000-2005	4
3.3.	Betalinger	5
4.	Teknisk bistand	5
4.1.	Teknisk bistand på initiativ af modtagerlandet	5
4.2.	Teknisk bistand på Kommissionens initiativ	6
5.	Forvaltning og gennemførelse.....	7
5.1.	Projektovervågning	7
5.2.	Finansiel forvaltning og kontrol – herunder EDIS.....	8
5.3.	Risikovurdering.....	10
5.4.	Den Europæiske Revisionsrets konklusioner.....	10
5.5.	Medfinansieringspartnere – EIB, EBRD og KfW.....	10
6.	Bidrag til Fællesskabets politikker.....	10
6.1.	Offentlige indkøb	10
6.2.	Miljøpolitik	11
6.3.	Transportpolitik.....	11
7.	Koordinering af førtiltrædelsesinstrumenterne	11

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Årsrapport om det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (ISPA) 2005

Denne rapport forelægges i overensstemmelse med artikel 12 i ISPA-forordningen. Det er den sjette rapport om gennemførelsen af ISPA, og den vedrører aktiviteterne i 2005.

Oplysningerne i denne rapport behandles mere detaljeret i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (bilag til denne rapport).

1. INDLEDNING

Som et resultat af, at Kroatien på Det Europæiske Råds møde i juni 2004 blev godkendt som kandidatland, omfatter rapporten nu, foruden Bulgarien og Rumænien, Kroatien, som har været berettiget til ISPA-støtte siden 1. januar 2005.

2. ISPA-BUDGETTET

På Kommissionens budget for 2005 blev der bevilget 525,7 mio. EUR til ISPA-instrumentet. Bevillingerne dækkede alle udgifter til medfinansiering af projekter (foranstaltninger) i modtagerlandene på miljø- og transportområdet og også udgifterne til teknisk bistand (TB), uanset om TB-foranstaltningerne blev iværksat på modtagerlandets eller Kommissionens initiativ.

Tabel 1: ISPA-budgettet i 2005 – i EUR

Budgetpost	Forpligtelsesbevillinger	Indgåede forpligtelser	Gennemførte betalinger
Funktionsbudgetpost B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Driftsbudgetpost B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
I alt	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANSIERING AF PROJEKTER

3.1. Nye ISPA-projekter

I 2005 godkendte Kommissionen 24 nye ISPA-foranstaltninger, der omfattede 11 investeringer på miljøområdet og 4 investeringer i transportsektoren samt 8 tekniske bistandsprojekter – 7 i transportsektoren og 1 på miljøområdet – og en horisontal foranstaltning i form af teknisk bistand. Det samlede ISPA-bidrag beløb sig i 2005 til 493 mio. EUR, og den gennemsnitlige støttesats udgjorde 70 % af de samlede støtteberettigede projektomkostninger på 705 mio. EUR. Der blev anvendt

forpligtelsesbevillinger på i alt 521,9 mio. EUR til nye projekter (312 mio. EUR) og igangværende projekter, som blev godkendt de foregående år.

På miljøområdet støttede ISPA navnlig kloakerings- og spildevandsrensningsprojekter, men også to projekter til behandling af fast affald. I transportsektoren var det væsentligste projekt et kombineret vej- og jernbaneprojekt.

Tabel 2: Nye projekter godkendt i 2005 – i EUR

Sektor	Antal projekter	Støtteberet- tignede omkostninger	ISPA-bidrag	Støttesats %	Forpligtelser i 2005
Miljø	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Transport	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horisontal TB	1	20 000	20 000	100,0	10 000
I alt	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Projekter finansieret i perioden 2000-2005

I perioden 2000-2005 ydede Kommissionen tilskud til 96 projekter på grundlag af forslag fremlagt af Bulgarien, Kroatien og Rumænien: 65 projekter på miljøområdet, 28 i transportsektoren og tre horisontale TB-foranstaltninger (to projekter vedrørende indførelse af decentraliseret implementering (*EDIS*) og et projekt vedrørende organisering af overvågningsudvalg). De samlede projektomkostninger for disse projekter beløber sig til 4,7 mia. EUR, hvoraf 4,3 mia. EUR er berettigede til ISPA-støtte. ISPA-midler bidrog med 67 % eller 2,9 mia. EUR til disse støtteberettigede investeringsomkostninger. Der blev opretholdt en nøje balance mellem de to sektorer.

I slutningen af 2005 var over 97 % af de midler, der er afsat til de tre modtagerlande i perioden 2000–2006, blevet fordelt, og der var indgået forpligtelser for næsten 83 % af de fordelte midler.

Tabel 3: Projekter godkendt i 2000-2005 – i EUR

Sektor	Beslutninger om projekter	Støtteberetigede omkostninger	ISPA-bidrag	Gennemsnitlig støttesats %	Forpligtelser
	Antal				
Miljø	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Transport	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horisontal TB	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
I alt	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Betalinger

De samlede ISPA-betalinger i 2005 beløb sig til 229 mio. EUR, hvilket svarede til en stigning på ikke mindre end 73,5 % i forhold til betalingerne i 2004 (132,2 mio. EUR). Ved udgangen af perioden 2000-2005 var der udbetalt næsten 559 mio. EUR, svarende til en gennemførelsessats på 23,3 % af budgetforpligtelserne for denne periode.

Tabel 4: Betalinger – i EUR

Sektor	2000-2004	2005	I alt
Miljø	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Transport	183 364 692	119 346 710	302 711 402
TB	924 524	58 800	983 324
I alt	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TEKNISK BISTAND

4.1. Teknisk bistand på initiativ af modtagerlandet

TB-foranstaltninger i forbindelse med *projektforberedelse* skal sikre, at modtagerlandene rettidigt forelægger et tilstrækkeligt antal kvalitetsprojekter til finansiering, herunder til fremtidig finansiering fra Samhørighedsfonden og Ipa. Tilsvarende tager TB-foranstaltninger vedrørende *institutionel styrkelse* sigte på at øge modtagerlandets administrative kapacitet til at forvalte og overvåge gennemførelsen af store infrastrukturinvesteringer.

I 2005 blev der godkendt 7 ansøgninger vedrørende projektforberedelse og/eller institutionsopbygning i transportsektoren og en ansøgning vedrørende projektforberedelse på miljøområdet.

Tabel 5: Nye TB-projekter godkendt i 2005 – i EUR

Sektor	Antal projekter	Støtteberettigede omkostninger	ISPA-bidrag	Støttesats %	Forpligtelser
Miljø	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Transport	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horisontal TB	1	20 000	20 000	100,0	10 000
I alt	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

I perioden 2000-2005 anvendte ISPA over 119 mio. EUR til mere end 20 projekter vedrørende institutionsopbygning eller projektforberejdelse.

Tabel 6: Teknisk bistand på initiativ af modtagerlandet 2000-2005 - i EUR

Sektor	Antal projekter	Støtteberettigede omkostninger	ISPA-bidrag
Miljø	7	67 481 000	47 448 500
Transport	11	84 461 560	70 126 620
Horisontal TB	3	1 633 308	1 633 308
I alt	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Teknisk bistand på Kommissionens initiativ

Kommissionen gennemfører disse TB-aktiviteter enten via *ad hoc*-foranstaltninger, der er iværksat i de foregående år, eller som led i *TB-handlingsprogrammer*:

- *TB-aktiviteter uden for TB-handlingsprogrammerne* omfatter tjenesteydelseskontrakter vedrørende levering af teknisk og finansiel ekspertise til GD for Regionalpolitik med henblik på bistand i forbindelse med projektvurdering og politikudvikling. Bistand til interne dekoncentrationsforanstaltninger hos Kommissionens delegationer ophørte i 2004.
- *TB-aktiviteter finansieret under TB-handlingsprogrammet for 2001* omfatter organisering af de lovbestemte ISPA-overvågningsudvalg, strategiske analyse af Via Baltica, fremme af ISPA-finansierede offentlige forsyningselskaber i vand- og affaldssektoren af højere kvalitet samt rådgivning om blandede offentlige og private partnerskaber.
- *TB-aktiviteter finansieret under TB-handlingsprogrammet for 2004-2006* er en opfølgning af TB-handlingsprogrammet for 2001, dog udelukkende rettet mod Bulgarien og Rumænien, og omfatter nye rammekontrakter vedrørende vurdering af

ISPA-projektforslag, der tidligere blev finansieret uden for handlingsprogrammerne. Foruden disse kontrakter omfatter aktiviteterne ekstern støtte til overvågningsopgaverne hos Kommissionens delegationer og forbedring af miljø- og transportprojekternes kvalitet igennem hele projektforløbet samt til EIB's projektvurdering og kvalitetskontrol.

- *TB-aktiviteter finansieret under TB-handlingsprogrammet 2005-2006 for Kroatien* stiller ressourcer til rådighed for Kommissionens delegation i Zagreb til varetagelse af overvågningsopgaver (internt og eksternt) ved gennemførelsen af ISPA-foranstaltninger i forbindelse med dekoncentreret forvaltning.

Tabel 7: Teknisk bistand på Kommissionens initiativ 2000-2005 – i EUR

Aktivitet	Vejledende tildeling	Forpligtelser	Betalinger
Aktiviteter uden for handlingsprogrammerne	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Handlingsprogram 2001(*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Handlingsprogram 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Handlingsprogram 2005-2006 for Kroatien	1 200 000	400 000	-
I alt	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(*) Inklusive aktiviteter i forbindelse med ISPA-modtagerlande, der blev medlemsstater i 2004

5. FORVALTNING OG GENNEMFØRELSE

5.1. Projektovervågning

Selv om de første ISPA-projekter blev godkendt af Kommissionen i 2000, blev gennemførelsen af disse projekter i bedste fald først påbegyndt i 2001, generelt gennem udbud af tjenesteydelseskontrakterne vedrørende overvågningen af gennemførelsen. Som følge af jævnlige forsinkelser i forbindelse med udbud og kontraktindgåelser blev de første konkrete bygge- og anlægskontrakter først undertegnet i 2002. Siden da er der gjort fremskridt på stedet, hvilket fremgår af Kommissionens øgede udbetalinger til de nationale myndigheder.

I de to tiltrædende lande Bulgarien og Rumænien har administrativ svaghed imidlertid fortsat været den væsentligste udfordring i forbindelse med gennemførelsen af ISPA i 2005. Selv om kontrolbesøg, som Kommissionen gennemførte i 2005, viste fremskridt i forbindelse med ISPA-gennemførelsesorganerne, krævede de resultater, der var opnået på centrale områder med hensyn til personale, indkøb og finansiel forvaltning, en løbende overvågning og skal forbedres yderligere. I mange tilfælde var gennemførelsen af projekter efterhånden blevet forsinket med over to år i forhold til de oprindelige planer. Ved flere lejligheder har Kommissionen understreget over for de nationale myndigheder,

at det er vigtigt, at de kontraherende myndigheder og, på miljøområdet, de endelige modtagere anlægger en proaktiv tilgang, påtager sig et reelt ansvar for de forskellige faser i projektførelsen og forbedrer koordineringen mellem de forskellige projektaktører.

I Kroatien, hvor de to første projekter blev godkendt i december 2005, er gennemførelsen endnu ikke påbegyndt.

5.2. Finansiell forvaltning og kontrol – herunder EDIS

Under ISPA svarer hovedkravene til både den finansielle forvaltning og kontrol, herunder behandlingen af uregelmæssigheder, i vid udstrækning til kravene for Samhørighedsfonden og strukturfondene. De drejer sig om indførelse af interne finansielle kontrolsystemer og -procedurer, der kan sikre gennemførelse af ikke-diskriminerende udbudsprocedurer, en korrekt anmeldelse af udgifter, en tilstrækkelig intern revisionskapacitet, et tilstrækkeligt revisionsspor og en passende behandling af uregelmæssigheder.

I 2005 omfattede revisionsarbejdet med hensyn til *Bulgarien og Rumænien* 8 kontrolbesøg, som i vidt omfang fokuserede på en nøje overvågning på stedet af gennemførelsen af de handlingsplaner og frister, der blev aftalt med de nationale myndigheder i 2004, og fremskridtene med hensyn til den udvidede decentralisering (*EDIS*), som efter indførelsen giver Kommissionen mulighed for at give afkald på en forudgående kontrol af udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurerne.

Med hensyn til *Rumænien* er tilliden til de indførte systemer blevet væsentligt forbedret i forhold til 2004. I begyndelsen af 2006 modtog Kommissionen en anmodning om EDIS-akkreditering af alle ISPA-gennemførelsesorganer. Efter en endelig kontrol blev indførelsen af EDIS for ISPA godkendt for alle organer i juni 2006.

Med hensyn til *Bulgarien* kom EDIS-processen efterhånden tilbage på rette spor, efter at der i 2005 var gjort en betydelig indsats for at afhjælpe de mangler, der var påvist i forvaltnings- og kontrolsystemerne. En anmodning om EDIS-akkreditering af alle ISPA-gennemførelsesorganer blev indgivet til Kommissionen i slutningen af april 2006 og er for øjeblikket ved at blive vurderet af Kommissionens tjenestegrene. Der er imidlertid fortsat navnlig to aspekter, der giver anledning til bekymring: spørgsmålet om offentlige indkøb og manglen på kvalificeret og erfarent personale. Selv om Kommissionens delegation nøje har overvåget de offentlige indkøb er erfaringerne i forbindelse med ISPA i denne henseende kendetegnet ved hyppige klager, beskyldninger osv.

Der blev også gennemført en række projektrevisioner i disse lande, hvor de vigtigste resultater generelt afspejlede de mangler, der var påvist som led i systemrevisionerne, nemlig udbuds- og kontraktindgåelsesdokumenternes utilstrækkelige kvalitet, uregelmæssigheder under udbudsproceduren, behov for at forbedre kontrollen af udgiftsanmeldelserne, attestering af ikke-støtteberettigede udgifter, manglen på (tilstrækkelige) støttedokumenter og den ufuldstændige overholdelse af kravene om offentlighed og information. Som nævnt tidligere er manglen på kvalificeret og erfarent personale, herunder den store udskiftning, også et tilbagevendende problem. Da denne situation formentlig vil blive en væsentlig

hindring for, at også de fremtidige samhørigheds- og strukturfonde kan udnyttes effektivt, vil udviklingen i denne henseende derfor blive overvåget nøje.

De kroatiske myndigheder har fra deres side gjort en indsats for at forberede sig på indførelsen af det decentraliserede gennemførelsessystem (*DIS*) til PHARE og ISPA. Dette gjorde det muligt for Kommissionen at indføre decentral forvaltning af ISPA-støtten i februar 2006 (hvor Kommissionens delegation stadig gennemfører den forudgående kontrol).

5.3. Risikovurdering

Under systemet med forudgående godkendelse fokuserer revisionsstrategien for modtagerlandene i vid udstrækning på forebyggelse og sikring af, at hvert land indfører tilstrækkelige kontrolprocedurer for projektgennemførelsen og betalingerne. Successive revisionsrunder på alle trin af EDIS skal tjene til at identificere manglerne i etableringen af overvågnings- og kontrolsystemerne og at kontrollere, om anbefalingerne gennemføres, og manglerne afhjælpes.

5.4. Den Europæiske Revisionsrets konklusioner

I *årsberetningen for regnskabsåret 2004* var det Revisionsrettens samlede opfattelse med hensyn til førtiltrædelsesinstrumenterne, at overvågnings- og kontrolsystemerne var solide og fungerede, selv om der stadig var risici i gennemførelseskontorerne. Denne opfattelse blev bekræftet i forbindelse med en begrænset revision af ISPA-aktiviteterne i 2005, på grundlag af hvilken Revisionsretten anbefalede, at Kommissionen nøje overvåger de pågældende systemer.

5.5. Medfinansieringspartnere – EIB, EBRD og KfW

Som følge af deres ekspertise inden for projektforbereelse og -gennemførelse holdt Kommissionen regelmæssigt møder med disse institutioner og organiserede, når det var muligt, fælles besøg til identificering og vurdering af projekter, som ønskedes finansieret med lån. I 2005 stillede EIB lån til rådighed for to projekter, EBRD for 6 projekter og KfW ligeledes for to projekter.

6. BIDRAG TIL FÆLLESSKABETS POLITIKKER

6.1. Offentlige indkøb

Opfyldelsen af de lovmæssige krav til forsvarlige, fair og gennemsigtige offentlige indkøb, der indgår i PRAG, har vist sig at skulle blive en større udfordring for modtagerlandene. Dette skyldes, at personalets kvalifikationer i disse lande ikke altid er på det niveau, der kræves til at forvalte komplekse infrastrukturprojekter, navnlig med hensyn til udbud og kontraktindgåelse. På grund af vanskelighederne på dette område har Kommissionen gjort en stor indsats for at udvikle TB-aktiviteter, som fokuserede på at styrke modtagernes offentlige udbuds- og kontraktindgåelseskompetence, -systemer og -procedurer. Bl.a. tilrettelagde den fortsat forskellige seminarer og uddannelsesmøder, herunder formidling af håndbøger og praktiske vejledninger.

6.2. Miljøpolitik

Ved at yde direkte støtte til prioriterede miljøprojekter fremskynder ISPA implementeringen af en miljøpolitik og overholdelsen af EU-normerne i modtagerlandene. Den administrative kapacitet er i særdeleshed blevet styrket med hensyn til planlægning og prioritering af miljøinvesteringer, og der er også gjort stadige fremskridt med gennemførelsen af VVM-direktivet, herunder høring af offentligheden. Det er imidlertid nødvendigt, at landene yderligere tager fat på problemerne vedrørende miljømyndighedernes vanskeligheder med at få tilstrækkelige finansielle og personalemæssige ressourcer, manglen på koordinering mellem politikområder og manglen på strategisk planlægning.

6.3. Transportpolitik

De transportnet i modtagerlandene, der i Bulgariens og Rumæniens tilfælde blev vedtaget i overensstemmelse med TINA (*vurdering af transportinfrastrukturbehovene*), er etableret inden for rammerne af de paneuropæiske korridorer. Disse net anvendes som planlægningsgrundlag for de nationale transportstrategier i forbindelse med ISPA, der således drejer sig om bygning eller rehabilitering af afsnit, knudepunkter eller adgangsforbindelserne til nettene. Seks af de ovennævnte korridorer går gennem Bulgariens, Kroatiens og Rumæniens område. Inden for Fællesskabets nye retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) vedrører tre af nettets prioriterede projekter (*motorvejsforbindelsen Igoumenitsa/Patra-Athen-Sofia-Budapest, vandvejsforbindelsen Rhinen/Meuse-Main-Donau og jernbaneforbindelsen Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden*) forbindelser, der omfatter Bulgarien og Rumænien, og en forbindelse, der omfatter Kroatien (*jernbaneforbindelsen Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-den ukrainske grænse*).

7. KOORDINERING AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNE

Som fastsat i samordningsforordningen sikrer Kommissionen en nøje samordning af de tre førtiltrædelsesinstrumenter PHARE, SAPARD og ISPA. I forordningen specificeres det nøje, hvilket område der ydes støtte til under hvert enkelt instrument, således at risikoen for potentielle overlapninger mellem de forskellige instrumenter reduceres mest muligt.

PHARE-forvaltningsudvalget sørger for koordinering mellem disse tre instrumenter, mens den yderligere koordinering foretages gennem PHARE's blandede tilsynsudvalg, koordineringsudvalget for de forskellige tjenestegrene og på de periodiske møder med Kommissionens delegationer i modtagerlandene.