



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.11.2006  
KOM(2006)674 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**Jahresbericht über das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt  
(ISPA) 2005**

{SEK(2006)1430}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
2.	ISPA-Haushalt.....	3
3.	Projektfinanzierung.....	4
3.1.	Neue ISPA-Projekte .....	4
3.2.	Im Zeitraum 2000-2005 finanzierte Projekte.....	4
3.3.	Zahlungen.....	5
4.	Technische Hilfe .....	5
4.1.	Technische Hilfe auf Initiative der Empfängerländer.....	5
4.2.	Technische Hilfe auf Initiative der Kommission .....	6
5.	Verwaltung und Durchführung .....	7
5.1.	Projektbegleitung .....	7
5.2.	Finanzielle Abwicklung und Finanzkontrolle – einschließlich EDIS.....	8
5.3.	Risikobewertung .....	9
5.4.	Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs.....	9
5.5.	Kofinanzierungspartner – EIB, EBWE und KfW .....	9
6.	Beitrag zu den Gemeinschaftspolitiken .....	10
6.1.	Öffentliches Auftragswesen.....	10
6.2.	Umweltpolitik .....	10
6.3.	Verkehrspolitik.....	10
7.	Koordinierung der Heranführungsinstrumente .....	11

## BERICHT DER KOMMISSION

### Jahresbericht über das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) 2005

Dieser Bericht wird in Übereinstimmung mit Artikel 12 der ISPA-Verordnung vorgelegt. Es ist der sechste Jahresbericht und bezieht sich auf die ISPA-Tätigkeit im Kalenderjahr 2005.

Die hier zusammengefassten Informationen sind im Arbeitspapier der Kommission (Anhang zu diesem Bericht) detaillierter dargestellt.

#### 1. EINLEITUNG

Nachdem auf der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 2004 Kroatien als Kandidatenland akzeptiert wurde, berücksichtigt der Bericht jetzt neben Bulgarien und Rumänien auch Kroatien, das seit 1. Januar 2005 Anspruch auf ISPA-Unterstützung hat.

#### 2. ISPA-HAUSHALT

Für 2005 wurden dem ISPA aus dem Kommissionshaushalt Mittel in Höhe von 525,7 Mio. EUR zugewiesen. Die Mittel deckten sämtliche Ausgaben für die Kofinanzierung von Projekten (Maßnahmen) in den Bereichen Umwelt und Verkehr in den Empfängerländern sowie für die Bereitstellung von technischer Hilfe (TH), gleichgültig, ob die Maßnahmen der technischen Hilfe auf die Initiative der Empfängerländer oder der Kommission zurückgingen.

*Tabelle 1: ISPA-Haushalt im Jahr 2005 (in Euro)*

Haushaltslinie	Verpflichtungs-ermächtigungen	Ausgeführte Verpflichtungs-ermächtigungen	Ausgeführte Zahlungen
Verwaltungs-haushaltslinie B13 01 04 02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Operative Haushaltslinie B13 05 01 01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
<b>Insgesamt</b>	<b>525 713 290</b>	<b>525 201 762</b>	<b>232 656 738</b>

### 3. PROJEKTFINANZIERUNG

#### 3.1. Neue ISPA-Projekte

Im Jahr 2004 genehmigte die Kommission 24 neue ISPA-Maßnahmen, von denen elf Investitionen im Umweltbereich und vier im Verkehrsbereich betrafen, weitere acht Maßnahmen der technischen Hilfe – sieben im Verkehrsbereich und eine im Umweltbereich – und eine horizontale TA-Maßnahme. Insgesamt belief sich die ISPA-Beteiligung in diesem Jahr auf 493 Mio. EUR, was einem durchschnittlichen Beteiligungssatz von 70 % der insgesamt zuschussfähigen Projektkosten in Höhe von 705 Mio. EUR entspricht. Die Mittelbindungen in Höhe von insgesamt 521,9 Mio. EUR wurden sowohl für neue Projekte (312 Mio. EUR) als auch für laufende Projekte verwendet, die in den Vorjahren genehmigt worden waren.

Im Umweltbereich konzentrierte sich die ISPA-Unterstützung vorrangig auf Abwassersammlung und -aufbereitung, aber auch auf Abfallprojekte. Im Verkehrsbereich war das wichtigste Vorhaben ein kombiniertes Straßen-/Eisenbahnverkehrsprojekt.

**Tabelle 2: Im Jahr 2005 genehmigte neue Projekte (in Euro)**

Bereich	Anzahl Projekte	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung	Beteiligungssatz %	Mittelbindungen 2005
Umwelt	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Verkehr	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horizontale TA	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Insgesamt</b>	<b>24</b>	<b>704 616 500</b>	<b>492 983 255</b>	<b>69,9</b>	<b>312 180 517</b>

#### 3.2. Im Zeitraum 2000-2005 finanzierte Projekte

Von 2000 bis 2005 hat die Kommission auf der Grundlage der von Bulgarien, Kroatien und Rumänien eingereichten Vorschläge 96 Projekte bezuschusst: 65 Projekte im Umweltbereich, 28 im Verkehrsbereichen und drei horizontale TA-Maßnahmen (zwei zur dezentralen Umsetzung (EDIS), eines für die Organisation von Überwachungsausschüssen). Die zuschussfähigen Investitionskosten für diese Projekte belaufen sich auf insgesamt 4,7 Mrd. EUR, von denen 4,3 Mrd. EUR aus dem ISPA finanziert werden. ISPA trug 67 % oder 2,9 Mrd. EUR zu den zuschussfähigen Investitionskosten bei. Dabei wurde strikt auf ein Gleichgewicht zwischen den beiden Sektoren geachtet.

Ende 2005 wurden rund 97 % der für die drei Empfängerländer für den Zeitraum 2000-2006 zur Verfügung gestellten ISPA-Mittel zugewiesen, und 83 % der zugewiesenen Mittel wurden gebunden.

**Tabelle 3: Im Zeitraum 2000-2005 genehmigte Projekte (in Euro)**

Bereich	Anzahl Projektentscheidungen	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung	Durchschnittl. Beteiligungssatz (%)	Mittelbindungen
Umwelt	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Verkehr	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1.189 043 388
Horizontale TA	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
<b>Insgesamt</b>	<b>96</b>	<b>4 329 380 189</b>	<b>2 914 649 848</b>	<b>67,3</b>	<b>2 401 390 167</b>

### 3.3. Zahlungen

Die ISPA-Zahlungen 2005 beliefen sich auf 229 Mio. EUR, was gegenüber den Zahlungen im Jahr 2004 (132,2 Mio. EUR) eine Steigerung um nicht weniger als 73,5 % bedeutet. Bis Ende des Zeitraums 2000-2005 wurden 559 Mio. EUR ausgezahlt, das sind 23,3 % der in diesem Zeitraum gebundenen Haushaltsmittel.

**Tabelle 4: Zahlungen (in Euro)**

Bereich	2000-2004	2005	Insgesamt
Umwelt	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Verkehr	183 364 692	119 346 710	302 711 402
TA	924 524	58 800	983 324
<b>Insgesamt</b>	<b>329 838 230</b>	<b>229 100 000</b>	<b>558 938 230</b>

## 4. TECHNISCHE HILFE

### 4.1. Technische Hilfe auf Initiative der Empfängerländer

Die Maßnahmen der technischen Hilfe für die *Projektvorbereitung* sollen gewährleisten, dass die Empfängerländer rechtzeitig eine ausreichende Zahl von hochwertigen Projekten für eine Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds und dem IPA vorlegen. Entsprechend zielen die Maßnahmen der technischen Hilfe zur *Stärkung der Institutionen* darauf ab, die Kapazitäten der Empfängerländer für die Verwaltung und Begleitung von umfangreichen Infrastrukturinvestitionen zu stärken.

2005 wurden sieben Anträge für Projektvorbereitung und/oder Stärkung der Institutionen im Verkehrsbereich sowie ein Antrag für Projektvorbereitung im Umweltbereich genehmigt.

**Tabelle 5: Im Jahr 2005 genehmigte neue TA-Projekte (in Euro)**

Bereich	Anzahl Projekte	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung	Anteil Zuschuss %	Mittelbindungen
Umwelt	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Verkehr	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horizontale TA	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Insgesamt</b>	<b>9</b>	<b>99 695 500</b>	<b>74 719 075</b>	<b>100,0</b>	<b>54 901 710</b>

Im Zeitraum 2000-2005 vergab ISPA über 119 Mio. EUR an mehr als 20 Projekte, bei denen es um die Stärkung der Institutionen oder die Vorbereitung von Projekten ging.

**Tabelle 6: Technische Hilfe auf Initiative der Empfängerländer 2000-2005 (in Euro)**

Bereich	Anzahl Projekte	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung
Umwelt	7	67 481 000	47 448 500
Verkehr	11	84 461 560	70 126 620
Horizontale TA	3	1 633 308	1 633 308
<b>Insgesamt</b>	<b>21</b>	<b>153 575 868</b>	<b>119 208 428</b>

#### **4.2. Technische Hilfe auf Initiative der Kommission**

Die Kommission führt diese TA-Maßnahmen entweder in Form von Ad-hoc-Aktionen durch, die in den vergangenen Jahren eingeleitet wurden, oder im Rahmen der *Aktionsprogramme für technische Hilfe*:

– *Außerhalb der Aktionsprogramme für technische Hilfe finanzierte Maßnahmen* umfassen Dienstleistungsverträge für die technische und finanzielle Beratung der GD Regionalpolitik bei der Beurteilung der Projektanträge und der Gestaltung politischer Konzepte. Die Unterstützung für *Intra-muros*-Maßnahmen zur Übertragung der Zuständigkeit auf die EG-Delegationen wurde 2004 eingestellt.

– *Im Rahmen des „Aktionsprogramms für technische Hilfe 2001“ finanzierte Maßnahmen* umfassen die Organisation der vorgeschriebenen ISPA-Überwachungsausschüsse, die Analyse der Via Baltica, die Förderung einer höheren Qualität der ISPA-finanzierten öffentlichen Dienstleistungen im Wasser- und Abfallbereich sowie Beratungsdienste für öffentlich-private Partnerschaften.

– Im Rahmen des „Aktionsprogramms für technische Hilfe 2004-2006“ finanzierte Maßnahmen schließen an das „Aktionsprogramm für technische Hilfe 2001“ an, betreffen jedoch ausschließlich Bulgarien und Rumänien und schließen neue Rahmenverträge für die Bewertung von ISPA-Projektvorschlägen ein, die zuvor außerhalb der Aktionsprogramme finanziert wurden. Daneben umfassten diese Maßnahmen die *Extra-muros*-Unterstützung der EG-Delegationen bei ihren Überwachungsaufgaben, die Verbesserung der Qualität von Umwelt- und Verkehrsprojekten über die gesamte Projektlaufzeit sowie die Projektbewertung und Qualitätskontrolle durch die EIB.

– Im Rahmen des Aktionsprogramms für technische Hilfe 2005-2006 für Kroatien“ sind Mittel für die EG-Delegation in Zagreb für Überwachungsaufgaben (*intra* und *extra muros*) im Zusammenhang mit der ISPA-Durchführung im Rahmen der Dekonzentration vorgesehen.

**Tabelle 7: Technische Hilfe auf Initiative der Kommission im Zeitraum 2000-2005 (in Euro)**

<b>Aktivität</b>	<b>Indikative Zuweisungen</b>	<b>Mittelbindungen</b>	<b>Zahlungen</b>
Maßnahmen außerhalb der Aktionsprogramme	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Aktionsprogramm 2001(*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Aktionsprogramm 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Aktionsprogramm 2005-2006 für Kroatien	1 200 000	400 000	-
<b>Insgesamt</b>	<b>27 477 680</b>	<b>22 890 814</b>	<b>14 130 193</b>

(\*) Einschließlich einige Maßnahmen für ISPA-Empfängerländer, die 2004 Mitgliedstaaten wurden.

## **5. VERWALTUNG UND DURCHFÜHRUNG**

### **5.1. Projektbegleitung**

Die ersten ISPA-Projekte genehmigte die Kommission im Jahre 2000, die Durchführung begann jedoch günstigstenfalls 2001 mit der Ausschreibung von Dienstleistungsverträgen für die Überwachung der Durchführung. Aufgrund wiederholter Verzögerungen bei Ausschreibung und Auftragsvergabe wurden die ersten Aufträge für Arbeiten erst 2002 unterzeichnet. Die Fortschritte vor Ort haben seitdem an Schwung gewonnen, was auch in den Zahlungen der Kommission an die nationalen Behörden zum Ausdruck kommt.

Allerdings blieben 2005 in den beiden Beitrittsländern Bulgarien und Rumänien Schwächen in der Verwaltung die wesentliche Herausforderung für die Durchführung des ISPA. Obwohl Kontrollbesuchen der Kommission im Jahre 2005 einige Fortschritte bei den ISPA-Durchführungsagenturen zeigten, lassen die Ergebnisse in Schlüsselbereichen wie Personal, Beschaffung und Finanzverwaltung die Notwendigkeit ständiger Überwachung und weiterer Anstrengungen erkennen. In einigen Fällen hatten sich Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten auf mehr als zwei Jahre gegenüber den ursprünglichen Plänen akkumuliert. Bei verschiedenen Gelegenheiten legte die Kommission gegenüber den nationalen Behörden darauf Nachdruck, dass sich die Vergabebehörden und – im Umweltbereich – die Endempfänger stärker engagieren, das Projekt in den verschiedenen Phasen nachhaltig vorantreiben und die Koordinierung zwischen den am Projekt beteiligten Interessengruppen verbessern.

In Kroatien hatte, da die ersten beiden Projekte erst im Dezember 2005 genehmigt wurden, die Durchführung noch nicht begonnen.

## **5.2. Finanzielle Abwicklung und Finanzkontrolle – einschließlich EDIS**

Im Rahmen des ISPA gelten für die Finanzverwaltung und -kontrolle sowie für die Behandlung von Unregelmäßigkeiten im Wesentlichen die gleichen Bedingungen und Anforderungen wie für den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds. Dabei geht es um die Einrichtung interner Finanzkontrollsysteme und -verfahren, die Korrektheit der verbuchten Ausgaben, angemessene interne Auditkapazitäten, ausreichende Auditaufzeichnungen und ein angemessener Umgang mit Unregelmäßigkeiten.

2005 wurden in *Bulgarien und Rumänien* acht Auditbesuche durchgeführt, die sich zum großen Teil auf die genaue Vor-Ort-Überwachung der Durchführung der Aktionspläne und der Einhaltung der mit den nationalen Behörden 2004 vereinbarten Fristen sowie auf die Fortschritte im Hinblick auf eine erweiterte Dezentralisierung (EDIS) bezogen, die – sobald sie realisiert ist – den Verzicht auf die *Ex-ante*-Kontrolle der Ausschreibungen und Vergabeverfahren durch die Kommission ermöglicht.

Für *Rumänien* hat sich die Zuverlässigkeit der Systeme gegenüber 2004 drastisch verbessert. Anfang 2006 erhielt die Kommission einen EDIS-Antrag auf Zulassung aller ISPA-Durchführungsagenturen. Nach einem abschließenden Verifizierungsbesuch wurde im Juni 2006 allen Agenturen eine EDIS-Zulassung für das ISPA gewährt.

Für *Bulgarien* wurde angesichts deutlicher Anstrengungen im Jahr 2005 zur Schließung der Lücken in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der EDIS-Prozess schließlich wieder fortgesetzt. Ein Antrag auf EDIS-Zulassung aller ISPA-Durchführungsagenturen wurde der Kommission Ende April 2006 vorgelegt und wird derzeit geprüft. Zwei spezifische Probleme bleiben jedoch bestehen: die Frage des öffentlichen Auftragswesens und der Mangel an qualifiziertem und erfahrener Personal. Trotz der genauen Überwachung des Auftragswesens durch die EG-Delegation ist die ISPA-Erfahrung in dieser Hinsicht geprägt von häufigen Beschwerden, Behauptungen usw.



In diesen Ländern wurde auch eine Reihe von Projektprüfungen durchgeführt, deren Ergebnisse generell die bei den Systemprüfungen festgestellten Mängel bestätigten: unzureichende Qualität der Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen, Unregelmäßigkeiten bei den Auftragsverfahren, die Notwendigkeit einer verstärkten Verifizierung der verbuchten Ausgaben, Angaben zu nicht zuschussfähigen Ausgaben, Mangel an (geeigneten) Belegen und unvollständige Einhaltung der Anforderungen bezüglich Bekanntmachung und Information. Wie bereits erwähnt, ist auch der Mangel an qualifiziertem und erfahrener Personal sowie dessen hohe Fluktuation ein ständiges Problem. Da dies auch ein wesentliches Hemmnis für den wirksamen künftigen Einsatz des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds sein dürfte, ist eine genaue Überwachung der Fortschritte in dieser Hinsicht sicherzustellen.

Die kroatischen Behörden haben verstärkte Anstrengungen zur Vorbereitung auf die Einführung des dezentralisierten Durchführungssystems (DIS) für PHARE und ISPA unternommen. Dadurch konnte die Kommission im Februar 2006 die dezentralisierte Verwaltung der ISPA-Unterstützung gewähren (dabei übt die EG-Delegation nach wie vor eine Ex-ante-Kontrolle aus).

### **5.3. Risikobewertung**

Im Rahmen des Systems der vorherigen Genehmigung ist die Prüfstrategie für die Empfängerländer in erster Linie auf Prävention ausgerichtet und soll gewährleisten, dass jedes Land angemessene Kontrollverfahren für die Projektdurchführung und die Zahlungen einrichtet. Die verschiedenen Prüfungen in allen Phasen von EDIS dienen dazu, die Defizite bei der Einrichtung der Aufsichts- und Kontrollsysteme zu ermitteln und zu überprüfen, ob die Empfehlungen umgesetzt und die Defizite behoben werden.

### **5.4. Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs**

In seinem *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004* erklärte der Rechnungshof zu den Heranführungsinstrumenten generell, die Überwachungs- und Kontrollsysteme seien grundsätzlich solide und funktionierten in der Praxis gut, auch wenn auf der Ebene der durchführenden Organisationen weiterhin Risiken bestünden. Diese Ansicht wurde im Rahmen einer begrenzten Überprüfung der ISPA-Tätigkeit im Jahre 2005 bestätigt, was den Rechnungshof veranlasste, der Kommission eine strenge Überwachung der fraglichen Systeme zu empfehlen.

### **5.5. Kofinanzierungspartner – EIB, EBWE und KfW**

Da diese Kofinanzierungspartner über die notwendige Expertise bei Projektvorbereitung und -durchführung verfügen, gab es regelmäßige Treffen mit der Kommission und soweit wie möglich, gemeinsame Projektidentifizierungs- und -bewertungsbesuche für Projekte, für die eine Finanzierung auf Darlehensbasis angestrebt wurde. 2005 gab die EIB für zwei Projekte ein Darlehen, die EBWE für sechs Projekte und die KfW für zwei Projekte.

## **6. BEITRAG ZU DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN**

### **6.1. Öffentliches Auftragswesen**

Die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an ein solides, faires und transparentes öffentliches Auftragswesen, wie sie im PRAG-Leitfaden beschrieben sind, stellt für die Empfängerländer eine große Herausforderung dar. Grund ist die nicht immer ausreichende Qualifikation des Personals in diesen Ländern, das komplexe Infrastrukturprojekte verwalten soll, insbesondere auch im Hinblick auf Ausschreibungen und Vergabeverfahren. Angesichts der Schwierigkeiten in diesem Bereich hat die Kommission viel Mühe investiert in die Entwicklung der technischen Hilfe, mit dem Ziel, die Kapazitäten der Empfänger in Bezug auf Beschaffung, Systeme und Verfahren zu stärken. Unter anderem hat die Kommission verschiedene Seminare und Ausbildungsveranstaltungen organisiert und Handbücher und Leitfäden verbreitet.

### **6.2. Umweltpolitik**

Durch die direkte Unterstützung von prioritären Umweltprojekten treibt das ISPA die Durchführung der Umweltpolitik und die Erfüllung der EU-Standards in den Empfängerländern voran. Insbesondere wurden die Verwaltungskapazitäten für die Planung von Umweltinvestitionen und die Festsetzung von Prioritäten ausgebaut, und auch bei der ordnungsgemäßen Anwendung der UVP-Richtlinie wurden kontinuierliche Fortschritte erzielt, u. a. was die Anhörung der Öffentlichkeit angeht. Allerdings haben die Umweltbehörden Schwierigkeiten, in angemessenem Umfang Finanzmittel und Personal zu erhalten, und die Koordinierung zwischen den Politikbereichen wie auch die strategische Planung lassen zu wünschen übrig. Diese Probleme müssen von diesen Ländern weiter angegangen werden.

### **6.3. Verkehrspolitik**

Die – im Falle von Bulgarien und Rumänien – gemäß TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment* – Bewertung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs) vereinbarten Verkehrsnetze in den Empfängerländern orientieren sich an den gesamteuropäischen Korridoren. Diese Netze dienen als Planungsgrundlage für die nationalen Verkehrsstrategien im Rahmen des ISPA, d. h. die Vorhaben betreffen den Bau bzw. die Instandsetzung eines Abschnitts oder eines Knotenpunkts der Netze oder den Anschluss an diese. Sechs der Korridore durchlaufen das Gebiet Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens. Gemäß den neuen gemeinschaftlichen Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) betreffen drei der vorrangigen Vorhaben Verkehrsachsen, die auch Bulgarien und Rumänien durchlaufen (*Autobahnachse Igoumenitsa/Patra-Athen-Sofia-Budapest, Binnenwasserstraße Rhein/Maas-Main-Donau und Eisenbahnachse Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden*), ein weiteres betrifft eine Verkehrsachse, die auch Kroatien durchläuft (*Eisenbahnachse Lyon-Tries-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-ukrainische Grenze*).

## 7. KOORDINIERUNG DER HERANFÜHRUNGSINSTRUMENTE

Nach Maßgabe der Koordinierungsverordnung sorgt die Kommission für eine enge Koordinierung zwischen den drei Heranführungsinstrumenten PHARE, SAPARD und ISPA. In der Verordnung wird genau abgegrenzt, welches Instrument für welches Gebiet als Hilfestellung gedacht ist, so dass die Gefahr von Überschneidungen zwischen den verschiedenen Instrumenten so gering wie möglich gehalten werden kann.

Der PHARE-Verwaltungsausschuss gewährleistet eine enge Koordinierung zwischen diesen drei Instrumenten. Eine weitere Koordinierung erfolgt über den Gemeinsamen Monitoringausschuss (von PHARE), den interdirektionalen Koordinierungsausschuss und die regelmäßigen Sitzungen mit den Gemeinschaftsdelegationen in den Empfängerländern.