



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.12.2005
KOM(2005) 612 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN
ÅRSRAPPORT OM DET STRUKTURPOLITISKE
FØRTILTRÆEDELSESINSTRUMENT (ISPA)
2004

{SEC(2005) 1552}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	ISPA-budgettet.....	3
3.	Finansiering af projekter	4
3.1.	Nye ISPA-projekter.....	4
3.2.	Projekter finansieret i perioden 2000-2004.....	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.	Finansiell forvaltning og kontrol.....	7
5.3.	EDIS	8
6.	Risikovurdering.....	8
6.1.	Den Europæiske Revisionsrets konklusioner	8
6.2.	Medfinansieringspartnere - EIB og EBRD	9
7.	Bidrag til Fællesskabets politikker	9
7.1.	Offentlige indkøb	9
7.2.	Miljøpolitik	9
7.3.	Transportpolitik: fra TINA til nye TEN-T-retningslinjer	9
8.	Koordinering af førtiltrædelsesinstrumenterne	10

Forord

Denne årsrapport om ISPA's (det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument) aktiviteter omhandler kalenderåret 2004.

2004 er det femte ISPA-gennemførelsesår.

Rapporten er udarbejdet i overensstemmelse med kravene i artikel 12 i ISPA-forordningen¹. Den er blevet tilpasset for at tage hensyn til de bemærkninger, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har fremsat.

Rapporten vil forhåbentlig også blive et nyttigt referencedokument for alle, der er interesseret i, hvad der inden tiltrædelsen gøres for at fremme den økonomiske og sociale samhørighed i EU-kandidatlandene.

1. INDLEDNING

Som følge af tiltrædelsen reduceredes antallet af ISPA-modtagerlande fra ti til to, så kun Bulgarien og Rumænien fik ny ISPA-støtte i 2004. Rapporten omhandler derfor udelukkende ISPA-aktiviteterne i disse to lande, mens gennemførelsen af de tidligere ISPA-projekter i de nye medlemsstater er omtalt i 2004-årsrapporten for Samhørighedsfonden.

2. ISPA-BUDGETTET

I 2004 blev der på Kommissionens budget bevilget 453,3 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 2004 – i EUR

Budgetpost	Forpligtelses-bevillinger	Indgåede forpligtelser	Gennemførte betalinger
Funktionsbudget-post B 13.01.04.02	2 100 000	1 890 000	1 696 088
Driftsbudgetpost B 13.05.01.01	451 200 000	449 469 968	132 162 924
I alt	453 300 000	451 359 968	133 859 012

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999.

3. FINANSIERING AF PROJEKTER

3.1. Nye ISPA-projekter

I 2004 godkendte Kommissionen 11 nye ISPA-foranstaltninger, der omfattede 9 investeringer på miljøområdet og 2 investeringer i transportsektoren, herunder en foranstaltning i form af teknisk bistand (TB). Det samlede ISPA-bidrag beløb sig i 2004 til 452 mio. EUR, og den gennemsnitlige støttesats udgjorde 58,3 % af de samlede støtteberettigede projektomkostninger på 775 mio. EUR. Der blev anvendt forpligtelsesbevillinger på i alt 449 mio. EUR til nye projekter (303 mio. EUR) og igangværende projekter, som blev godkendt de foregående år.

Ca. 56,5 % af ISPA-bidraget blev anvendt til miljøbeskyttelsesprojekter, herunder navnlig kloakerings- og spildevandsrensningsprojekter, men også til et afsvovlingsanlæg. I transportsektoren skal især tilskuddet til en kombineret vej- og jernbanebro over Donau nævnes.

Tabel 2: Nye projekter godkendt i 2004 – i EUR

Sektor	Antal projekter	Støtteberettigede omkostninger	ISPA-bidrag	Støttesats %	Forpligtelser
Miljø	9	397 780 000	268 246 300	67,4	178 311 258
Transport	2	377 452 452	183 734 500	48,7	124 960 302
I alt	11	775 232 452	451 980 800	58,3	303 271 560

3.2. Projekter finansieret i perioden 2000-2004

I perioden 2000-2004 ydede Kommissionen tilskud til 72 projekter på grundlag af forslag fremlagt af Bulgarien og Rumænien: 53 projekter på miljøområdet, 17 i transportsektoren og en TB-foranstaltning i hvert af de to lande vedrørende indførelse af decentraliseret implementering (EDIS). De samlede støtteberettigede investeringsomkostninger for disse projekter beløber sig til 3,74 mia. EUR, hvoraf 2,51 mia. EUR eller 67 % finansieres af ISPA. Siden oprettelsen af ISPA er ca. 84 % af de ISPA-midler, der er afsat til de to modtagerlande i perioden 2000-2006, blevet fordelt, og der er indgået forpligtelser for 75 % af de fordelte midler.

Tabel 3: Projekter godkendt i perioden 2000-2004 – i EUR

Sektor	Beslutninger om projekter Antal	Støtteberet- tignede omkostninger	ISPA-bidrag	Gennemsnitlig støttesats %	Forpligtelser
Miljø	53	1 631 154 563	1 182 478 353	72,5	921 558 749
Transport	17	2 112 247 242	1 326 144 338	62,8	956 777 621
EDIS	2	1 482 308	1 482 308	100,0	1 303 797
I alt	72	3 744 884 113	2 510 104 999	67,0	1 879 640 167

Forpligtelserne fordelte sig nogenlunde ligeligt mellem miljø og transport, i forholdet 49,1 til 50,9.

3.3. Betalinger

De samlede ISPA-betalinger (herunder til decentralisering) beløb sig til 132,2 mio. EUR, hvilket svarede til en stigning på ikke mindre end 280 % i forhold til betalingerne i 2003 (45,9 mio. EUR).

Ved udgangen af perioden 2000-2004 var der udbetalt 329,8 mio. EUR, svarende til en gennemførelsessats på 17,5 % af budgetforpligtelserne for denne periode.

Tabel 4: Betalinger – i EUR

Sektor	2000-2003	2004	I alt
Miljø		67 584 714	145 549 014
Transport	119 173 044	64 191 648	183 364 692
EDIS	537 962	386 562	924 524
I alt	197 675 306	132 162 924	329 838 230

4. TEKNISK BISTAND

4.1. Teknisk bistand på initiativ af modtagerlandet

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

I 2004 blev der godkendt en ansøgning, som kombinerede projektforberedelse og institutionel styrkelse på miljøområdet.

**Tabel 5: Teknisk bistand på initiativ af modtagerlandet 2000-2004
(i EUR)**

Sektor	Antal projekter	Støtteberettigede omkostninger	ISPA-bidrag
Miljø	6	42 481 000	34 948 500
Transport	4	9 786 060	7 927 545
EDIS	2	1 482 308	1 482 308
I alt	12	53 749 368	44 358 353

4.2. Teknisk bistand på Kommissionens initiativ

TB-aktiviteterne på initiativ eller på vegne af Kommissionen har i høj grad været koncentreret om at forbedre modtagerlandenes kapacitet til at forberede, vurdere og gennemføre ISPA-projekter i overensstemmelse med den standard, der kræves for forvaltningen af fællesskabsmidler.

A. TB-aktiviteter finansieret under TB-handlingsprogrammet for 2001

Da programmet oprindeligt skulle dække TB-aktiviteter for de ti ISPA-modtagerlande i perioden 2001-2003, blev kun de programaktiviteter, der endnu ikke var afsluttet i 2004, kontraktligt videreført det år, dvs. indtil udgangen af april 2004 for de otte tiltrædende lande og indtil udgangen af 2004 for Bulgarien og Rumænien. Generelt blev aktiviteterne finansieret på grundlag af de forpligtelser, der var indgået i perioden 2001-2003, og som beløb sig til 11 860 864 EUR, der ikke var helt opbrugt ved udgangen af 2003. De vedrørte støtte til overvågningsudvalg samt rådgivning om blandede offentlige og private partnerskaber.

B. TB-aktiviteter finansieret under TB-handlingsprogrammet for 2004-2006

Programmet er en opfølgning af ovennævnte *TB-handlingsprogram for 2001*, dog udelukkende rettet mod Bulgarien og Rumænien. Hovedparten af dets aktivitetsområder er af samme art som i 2001-programmet. I 2004 omfattede programmet bl.a. støtte til forbedring af projekternes kvalitet igennem hele projektforsløbet og bistand til vurdering og kvalitetskontrol af projektansøgninger.

C. TB-aktiviteter uden for TB-handlingsprogrammet 2001 og TB-handlingsprogrammet 2004-2006

De pågældende aktivitetsområder omfattede i 2004 afholdelse af lønudgifter og generalomkostninger for ISPA-personale (lokalt ansatte), der arbejdede for delegationerne - inklusive i de otte tiltrædende lande frem til 30. april 2004 – og bistand til vurdering og kvalitetskontrol af projektansøgninger.

Tabel 6: Teknisk bistand på Kommissionens initiativ 2000-2004 – i EUR

Aktivitet	Vejledende tildeling	Forpligtelser	Betalinger
Handlingsprogram 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Handlingsprogram 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Aktiviteter uden for handlingsprogrammerne	17 800 000	17 800 000	10 258 355
I alt	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) Inklusive ISPA-10

5. FORVALTNING OG GENNEMFØRELSE

5.1. Projektovervågning

Modtagerlandene fortsatte i 2004 med på det praktiske plan at udvikle deres kapacitet til en effektiv gennemførelse af ISPA-projekterne. Det er dog stadig indtrykket, at håndteringen af de forskellige faser i projektforsløbet og koordineringen mellem de forskellige projektaktører kan forbedres yderligere. Et problem i den forbindelse er manglen på tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til planlægning, forberedelse og forvaltning af ISPA-foranstaltningerne, særlig på miljøområdet, og ligeledes den fortsat store personaleudskiftning.

5.2. Finansiell forvaltning og kontrol

Kommissionen gennemførte i 2004 en fjerde runde systemrevisioner i modtagerlandene for at vurdere, om de systemer og procedurer, der er indført til forvaltning og kontrol af ISPA-midlerne, var tilstrækkelige, og om de opfyldte et sæt krav, der i vid udstrækning svarer til kravene for Samhørighedsfonden og strukturfondene. Konklusionerne fra denne revision tyder på, at der er gjort fremskridt, men at der fortsat er behov for forbedringer på væsentlige områder som intern kontrol, intern revision og overholdelse af reglerne for offentlige indkøb.

For Rumæniens vedkommende afslørede systemrevisionen materielle mangler i et sådant omfang og af en sådan art, at Kommissionen måtte afbryde betalingerne i december 2003 og februar 2004 for CFR (jernbaneorganet) og i december 2004 for alle gennemførelsesorganer. Generaldirektoratet for Regionalpolitik tog i sin årlige aktivitetsrapport for 2004 forbehold vedrørende forvaltnings- og kontrolsystemet for ISPA i Rumænien. De rumænske myndigheder er følgelig blevet anmodet om at træffe korrigerende foranstaltninger inden for bestemte frister.

Parallelle projektrevisioner i modtagerlandene bekræftede, at offentlige indkøb fortsat er et meget risikofyldt trin i hele projektforsløbet, hvilket kunne ses af, at en

stor del af de vigtigste udbudsdokumenter måtte afvises, og at indgåelsen af kontrakter var en langvarig proces.

5.3. EDIS

Indførelsen af tilfredsstillende finansforvaltnings- og kontrolsystemer for ISPA fik en yderligere dimension i 2001 med proceduren for modtagerlandenes overgang til et *udvidet decentralt implementeringssystem* (EDIS) for ISPA. Der anvendes en firetrins benchmarking, begyndende med *vurdering af mangler*, for indførelsen af EDIS og dermed Kommissionens afkald på en forudgående godkendelse af udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurerne.

I maj 2005 gav modtagerlandenes manglende fremskridt på dette område anledning til bekymring. For Rumæniens vedkommende udtalte de eksterne revisorer vedrørende tredje trin (*vurdering af overensstemmelse*), at ingen af de organer, der er med i gennemførelsen af ISPA, opfylder EDIS-kravene. Hvad angår Bulgarien, var betydelige problemer i udbudsproceduren medvirkende til, at trin to (*afhjælpning af mangler*) ikke kunne iværksættes før midt i 2005.

Under disse omstændigheder er det ret usandsynligt, at Bulgarien og Rumænien vil anmode om EDIS-akkreditering for ISPA før hen imod midten af 2006, hvilket vil give Kommissionen meget lidt tid til en beslutning om trin fire (*akkreditering*) inden tiltrædelsen.

6. 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 systemet og at kontrollere, om anbefalingerne gennemføres, og manglerne afhjælpes. Set ud fra revisionsresultaterne består der imidlertid en række risici i forbindelse med gennemførelsen af ISPA, og de må begrænses og afhjælpes igennem hele revisionsprocessen.

6.1. Den Europæiske Revisionsrets konklusioner

I årsberetningen om regnskabsåret 2003 gav Revisionsretten udtryk for den opfattelse, at Kommissionen hidtil ikke havde truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at få indført systemer i modtagerlandene, der levede op til ISPA-kravene, og som kunne have fremskyndet afskaffelsen af Kommissionens forudgående kontrol. Kommissionen foretog derfor yderligere system- og projektrevisioner og enedes med disse lande om en handlingsplan, ifølge hvilken de efter en bestemt tidsplan skal gennemføre passende anbefalinger fra Kommissionen vedrørende påviste systemmangler.

I 2004 vurderede Revisionsretten også ISPA-støttens effektivitet i en række modtagerlande, der nu er blevet medlemsstater. Resultaterne af disse revisioner er tilsvarende relevante for de nuværende ISPA-modtagerlande. Efter Kommissionens

opfattelse havde hovedparten af de fejl, Revisionsretten påpegede, ingen finansielle virkninger og var af formel karakter.

6.2. Medfinansieringspartnere - EIB og EBRD

EIB og EBRD var fortsat de vigtigste partnere, når det gjaldt lånekapital til ISPA-projekter i 2004. Bankernes ekspertise inden for strukturering af kombinationer af tilskud og lån, herunder offentlige-private partnerskaber, spillede fortsat en nyttig rolle for forbedringen af kvaliteten af de ISPA-støttede projekter.

7. BIDRAG TIL FÆLLESSKABETS POLITIKKER

7.1. 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. Den træning, der gives på bestemte felter inden for offentlige indkøb, og de praktiske redskaber (vejledninger) skal sikre, at udbud og kontraktindgåelse finder sted i overensstemmelse med national lovgivning, der er harmoniseret efter EU-normer.

7.2. 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 som en prioritet 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.

7.3. Transportpolitik: fra TINA til nye TEN-T-retningslinjer

De transportnet i modtagerlandene, der blev vedtaget i overensstemmelse med TINA (vurdering af transportinfrastrukturbehovene), er etableret inden for rammerne af de paneuropæiske transportkorridorer. 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. Fire af de ovennævnte korridorer går gennem Bulgariens og Rumæniens område. Inden for Fællesskabets nye retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) vedrører tre af nettets prioriterede projekter (PP7: *Motorvejsforbindelsen Igoumenitsa/Patra-Athen-Sofia-Budapest*, PP18: *Rhinen/Meuse-Main-Donau* og PP22: *jernbaneforbindelsen Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden*) forbindelser, der omfatter Bulgarien og Rumænien.

8. KOORDINERING AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNE

PHARE-forvaltningsudvalget sørger for en snæver koordinering mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter, PHARE, SAPARD og ISPA. Yderligere koordinering foretages gennem PHARE's blandede tilsynsudvalg, koordineringsudvalget for de forskellige tjenestegrene og på de periodiske møder med Fællesskabets delegationer i modtagerlandene.