

Investeringsrammen for Vestbalkan

EU-støtten adresserer konnektivitetsbehov, men det går langsomt med at integrere Vestbalkan i det europæiske transportnet



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

Punkt

01-12 | **Hovedbudskaber**

01-05 | **Hvorfor dette område er vigtigt**

06-12 | **Hvad vi konstaterede og anbefaler**

13-72 | **Et nærmere blik på vores bemærkninger**

13-34 | Transportprojekterne adresserer konnektivtetsbehov, men er ofte startet for sent

13-21 | Projekterne dækker konnektivtetsbehov, men der var svagheder i udvælgelsen af dem

22-27 | Kommissionen lægger i udvælgelsesproceduren ikke tilstrækkelig vægt på projekternes modenhed

28-30 | EU-tilskuddene tilfører merværdi, men er ikke altid afgørende for at opnå lån

31-34 | De fleste omkostningsoverslag i tilskudsansøgningerne mangler detaljer, hvilket gør det svært at vurdere deres rimelighed

35-49 | Kommissionen forlader sig på de finansielle institutioners tilsyn, som undertiden er utilstrækkeligt

36-44 | Kommissionen kan generelt ikke afhjælpe svagheder i de finansielle institutioners tilsyn med gennemførelsesrisici og offentlige udbud

45-49 | Under projektgennemførelsen forlader Kommissionen sig på de finansielle institutioners tilsyn, som er mangelfuldt

50-72 | Kommissionen mangler effektive procedurer til at overvåge forsinkelser og sikre bæredygtighed og EU-synlighed

- 50-55 | Kommissionen mangler tilstrækkelig detaljerede og ajourførte oplysninger om forsinkelser i projektgennemførelsen
- 56-60 | Kommissionen har kun begrænsede muligheder for at sikre rettidig gennemførelse
- 61-67 | Der er iværksat mange projekter, men det går langsomt med at forbinde Vestbalkan med EU, og projekternes bæredygtighed er i fare
- 68-72 | WBIF's rolle er sikret synlighed, men det er EU-støtten ikke i samme grad

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Bilag II - Liste over reviderede projekter

Bilag III - Revisionsrettens vurdering af projekterne

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

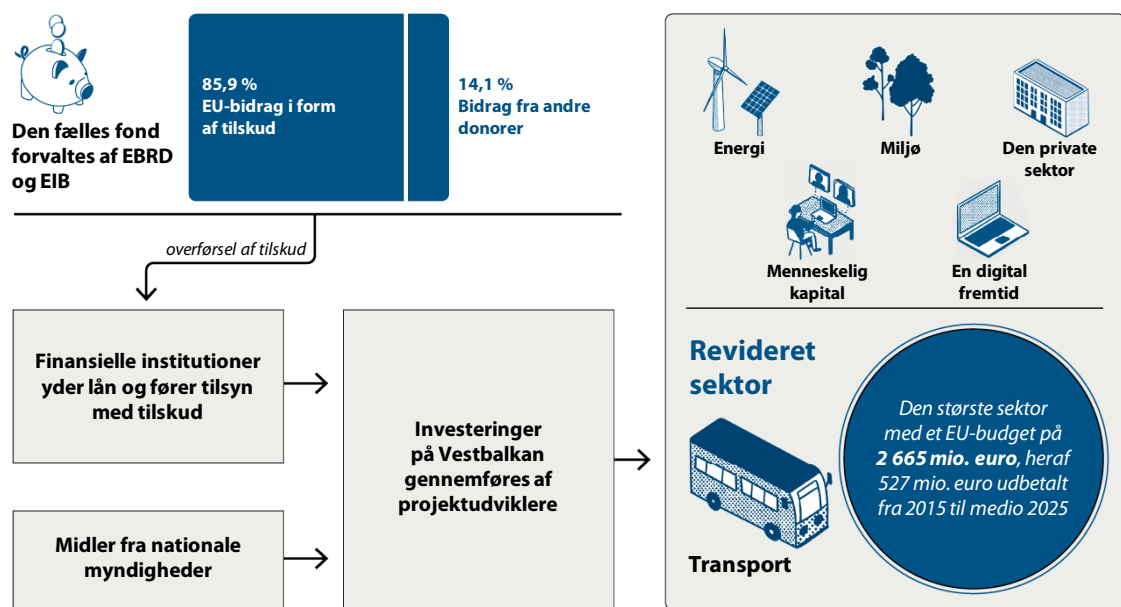
01

Hovedbudskaber

Hvorfor dette område er vigtigt

- 01** Kommissionen yder via investeringsrammen for Vestbalkan (WBIF) finansiering med henblik på senest i 2030 at afhjælpe infrastruktur mangler og udvide [det transeuropæiske transportnets](#) hovednet på Vestbalkan efter EU-standarder. Investeringsrammen fungerer både som et forum for udveksling af analyser vedrørende investeringsbehov og som en blandingsmekanisme, hvor EU-tilskud gør det lettere at opnå lån. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og Den Europæiske Investeringsbank forvalter de bidrag til WBIF, som donorerne yder via Den Europæiske Fælles Fond for Vestbalkan. Kommissionen leverer langt størstedelen af finansieringen (siden 2015 har den overført 899 millioner euro til den fælles fond, svarende til 86 % af fondens midler) (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 | Finansiering af investeringer via investeringsrammen for Vestbalkan (fra 2015 til medio 2025)



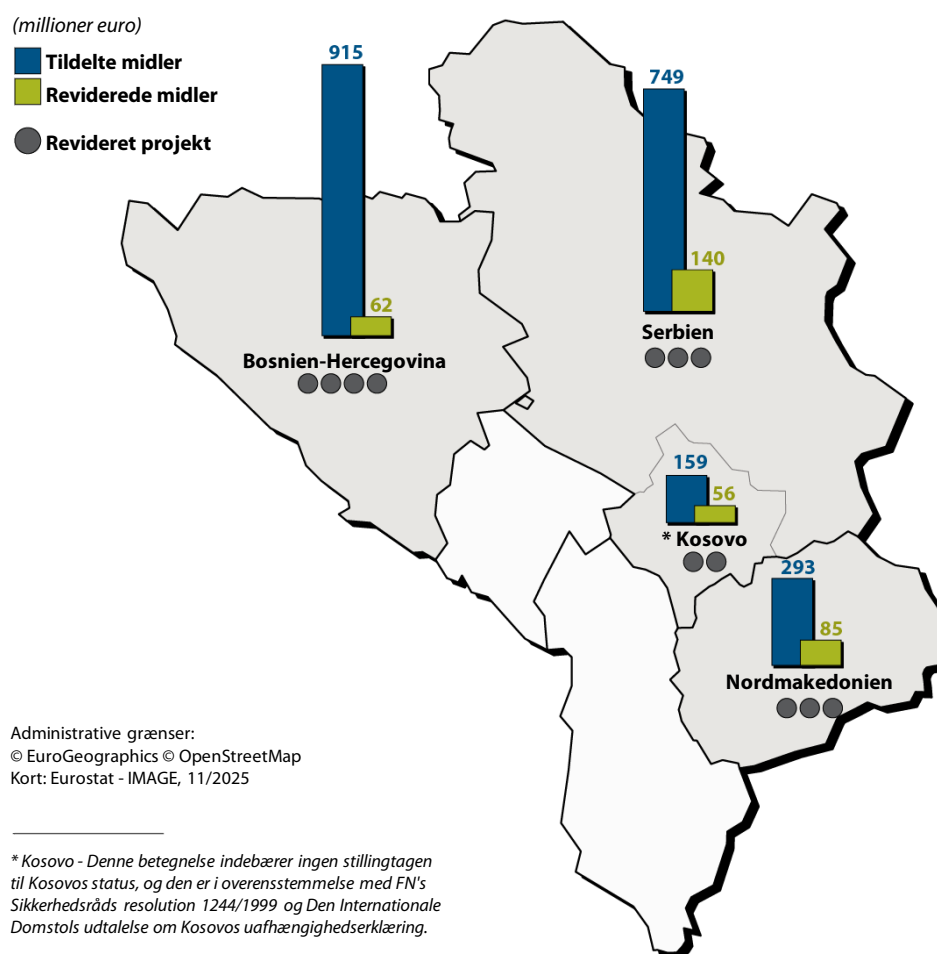
Note: EBRD: Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, EIB: Den Europæiske Investeringsbank.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra den fælles fond.

- 02** Udviklere af infrastrukturprojekter (normalt offentlige myndigheder, agenturer eller virksomheder med ansvar for levering af offentlige tjenesteydelser) er ansvarlige for udbud, kontraktindgåelse og gennemførelse under tilsyn af internationale finansielle institutioner. Disse institutioner står desuden for at koordinere vurderingen af projekterne og ydelsen af lån.
- 03** Vi undersøgte, om Kommissionen havde sikret, at WBIF effektivt bidrager til at udvikle transportinfrastruktur på Vestbalkan, som er forbundet med EU's hovednet. Vi vurderede, om Kommissionen som den største donor til WBIF havde indført procedurer, som sikrer:
- effektiv udvælgelse af transportprojekter
 - effektivt tilsyn med projektgennemførelsen
 - effektiv overvågning og rapportering.

04 Vi undersøgte det arbejde, som Kommissionen og tre ledende finansielle institutioner (Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank og Verdensbanken) udførte mellem 2015 og juni 2025. Yderligere baggrundsoplysninger og nærmere detaljer om revisionens omfang og revisionsmetoden kan findes i [bilag I](#). Vi reviderede en stikprøve på 12 transportprojekter ([bilag II](#)) i Bosnien-Hercegovina, Kosovo¹, Nordmakedonien og Serbien (jf. [figur 2](#)).

Figur 2 | De reviderede projekter og deres tilskudsbeløb (fra 2015 til medio 2025)



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionens overvågnings- og informationssystem.

¹ Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

- 05** Vi valgte at udføre denne revision i lyset af, at EU's mål er at færdiggøre det europæiske transportnets hovednet senest i 2030, og at en stigende mængde EU-midler kanaliseres gennem WBIF, som fortsat har afgørende betydning for [reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan](#). Vi forventer, at vores revisionsresultater og anbefalinger vil forbedre effektiviteten af WBIF og eventuelle fremtidige støtteforanstaltninger med en tilsvarende blandingsmekanisme.

Hvad vi konstaterede og anbefaler

- 06** Vi konkluderer samlet set, at Kommissionen har sikret, at WBIF bidrager til at udvide det europæiske transportnets hovednet, eftersom de finansierede projekter, som vi reviderede, er i overensstemmelse med konnektivetsprioriteterne for både Vestbalkan og EU. Vi konstaterede dog, at svagheder i projektudvælgelsen - navnlig vedrørende projekternes modenhed - havde bidraget til betydelige gennemførelsesforsinkelser. Kommissionen havde kun delvis sikret passende tilsyn fra de finansielle institutioners side og etableret effektive overvågnings- og rapporteringsordninger. Dette begrænsede dens evne til at håndtere gennemførelsesrisici, forsinkelser og bæredygtighedsproblemer rettidigt. I betragtning af gennemførelsesforsinkelserne og de operationelle udfordringer er det ikke sandsynligt, at 2030-fristen for færdiggørelsen af det europæiske transportnets hovednet kan overholdes.

Transportprojekterne adresserer konnektivetsbehov, men er ofte startet for sent

- 07** Det er et krav under instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA), som leverede EU's finansiering til de undersøgte projekter, at Kommissionen prioriterer projekter efter en række forskellige kriterier, som bl.a. vedrører deres bidrag til at sikre mobilitet, bæredygtig transport og reducerede drivhusgasemissioner samt deres relevans for det europæiske transportnet. Vi konstaterede, at alle de reviderede projekter vedrørte det europæiske transportnets hovednet, som er en EU-prioritet. Indtil 2022 fokuserede Kommissionen imidlertid ikke tilstrækkeligt på at udvælge bæredygtige transportprojekter, der kan bidrage til at reducere drivhusgasemissionerne. Desuden var Kommissionen ikke tilstrækkelig opmærksom på de udvalgte projekters modenhed, hvilket førte til betydelige gennemførelsesforsinkelser. Et projekt er modent - dvs. klar til gennemførelse - når det forberedende arbejde (f.eks. cost-benefit-analysen og den detaljerede projektering) er afsluttet og ajourført. Modenhedsproblemerne medførte, at projekterne typisk startede med 17 måneders forsinkelse (jf. punkt [14-27](#)).



Anbefaling 1

Kun udvælge modne projekter

Kommissionen bør kun udvælge projekter, hvis projektudviklerne kan dokumentere, at det forberedende arbejde er afsluttet og ajourført, så projekterne kan påbegyndes rettidigt efter godkendelsen af tilskuddet.

Måldato for gennemførelsen: 2027

- 08** Det anses for berettiget at yde WBIF-tilskud, når et projekts finansielle indtægter er utilstrækkelige til at dække dets omkostninger, og det gavner samfundet. Alle de reviderede projekter opfyldte denne betingelse. I tre tilfælde konstaterede vi dog, at tilskuddene ikke var afgørende for at opnå lån, eftersom de relevante låneaftaler allerede var indgået længe før indgivelsen af tilskudsansøgningerne. Hertil kommer, at de fleste omkostningsoverslag i tilskudsansøgningerne mangler detaljer, hvilket gør det svært at vurdere deres rimelighed (jf. punkt [29-34](#)).

Kommissionen forlader sig på de finansielle institutioners tilsyn, som undertiden er utilstrækkeligt

- 09** Hvad angår tilsynet med projektgennemførelsen forlader Kommissionen sig på de ledende finansielle institutioner. Kommissionen er i sidste ende ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet, men vi bemærkede:
- at den ikke anmodede de finansielle institutioner om (f.eks. i de årlige gennemførelsesrapporter) at fremlægge dokumentation for deres tilsyn med og afbødning af gennemførelsesrisici, og at den ikke identificerede mangler i tilsynet med udbud (jf. punkt [37-44](#))
 - at den forlod sig på, at de finansielle institutioner overvågede projektgennemførelsen, men at deres arbejde undertiden var mangelfuldt (jf. punkt [46-49](#)).



Anbefaling 2

Indhente dokumentation for de finansielle institutioners vurderinger og afbødning af gennemførelsesrisici

Kommissionen bør sikre, at de ledende finansielle institutioner fremlægger dokumentation for:

- a) deres vurdering af gennemførelsesrisici (f.eks. utilstrækkelig projektudviklerkapacitet, interessekonflikter eller mangler vedrørende støttemodtagernes og medlemsstaternes ejerskab) og forslag til afbødende foranstaltninger, når de indgiver ansøgninger
- b) deres gennemførelse af afbødende foranstaltninger, når de foretager årlig rapportering.

Måldato for gennemførelsen: 2027

Kommissionen mangler effektive procedurer til at overvåge forsinkelser og sikre bæredygtighed og EU-synlighed

- 10** I forbindelse med sin overvågning anvender Kommissionen flere forskellige mekanismer til at indsamle oplysninger om projektgennemførelsen, især årlige gennemførelsesrapporter fra finansielle institutioner. Vi konstaterede dog, at disse oplysninger ofte ikke var tilstrækkelig detaljerede eller ajourførte til, at Kommissionen kunne adressere årsagerne til forsinkelserne. Ud over indledende forsinkelser blev mange af projekterne i vores stikprøve ramt af betydelige forsinkelser (på over to år) under gennemførelsen, men Kommissionen har kun begrænsede muligheder for at sikre rettidig gennemførelse. Trods forsinkelserne overførte Kommissionen i nogle tilfælde større beløb, end projekternes finansielle og fysiske fremskridt berettigede til (jf. punkt [51-60](#)).
- 11** Til overvågning af de samlede fremskridt har Kommissionen opstillet tre hovedindikatorer (BNP-vækst, værdien af handelen med varer og tjenesteydelser og et indeks for menneskelig udvikling). Vi bemærkede, at disse indikatorer påvirkes af forskellige faktorer, som ligger uden for WBIF, og at de derfor ikke muliggør en meningsfuld vurdering af den specifikke indvirkning, som WBIF-projekterne har. Vi konstaterede, at Kommissionen ikke havde indsamlet oplysninger om færdiggørelsesstatus for de korridorer, som den finansierede, eller om transportnettenes overholdelse af EU-standarderne. Ud fra disse oplysninger kunne den have målt den specifikke indvirkning af WBIF-finansieringen. De tilgængelige data viser, at det generelt går langsomt med at sikre, at standarderne for det europæiske transportnets hovednet opfyldes senest i 2030 (jf. punkt [62-66](#)).



Anbefaling 3

Forbedre overvågningen af projektgennemførelsen

Med henblik på at forbedre sin overvågning bør Kommissionen:

- a) indhente ajourførte og relevante oplysninger om finansielle og fysiske fremskridt samt årsager til forsinkelser og håndtere de rapporterede forsinkelser og problemer effektivt
- b) kræve, at de finansielle institutioner mindst to gange om året indsender ajourførte oplysninger om de samlede afholdte omkostninger og de samlede tilskudsbeløb, der er udbetalt til støttemodtagerne, og sikre, at betalingerne svarer til projekternes finansielle og fysiske fremskridt
- c) forbedre sin rapportering ved at anvende indikatorer, der måler færdiggørelsesstatus og overholdelsen af EU-standarderne på det europæiske transportnet.

Måldato for gennemførelsen: 2027

- 12** Vi konstaterede desuden, at syv af de reviderede projekter havde bæredygtighedsmangler grundet forskellige faktorer, f.eks. manglende finansiering til at fortsætte investeringerne eller utilstrækkelig vedligeholdelse. Og endelig konstaterede vi, at WBIF er sikret synlighed, men at dette ikke i samme grad gælder EU-støtten, selv om modtagerne er forpligtet til at sikre synligheden af al EU-finansiering (jf. punkt [67-72](#)).



Anbefaling 4

Styrke projektresultaternes bæredygtighed og EU-finansieringens synlighed

Kommissionen bør sikre, at de ansøgninger om tilskud under investeringsrammen for Vestbalkan, der imødekommes:

- a) omfatter passende bæredygtighedsforanstaltninger (f.eks. vedligeholdelsesordninger og finansiering)
- b) omfatter specifikke aktiviteter til synliggørelse af EU's bidrag.

Måldato for gennemførelsen: 2027

02

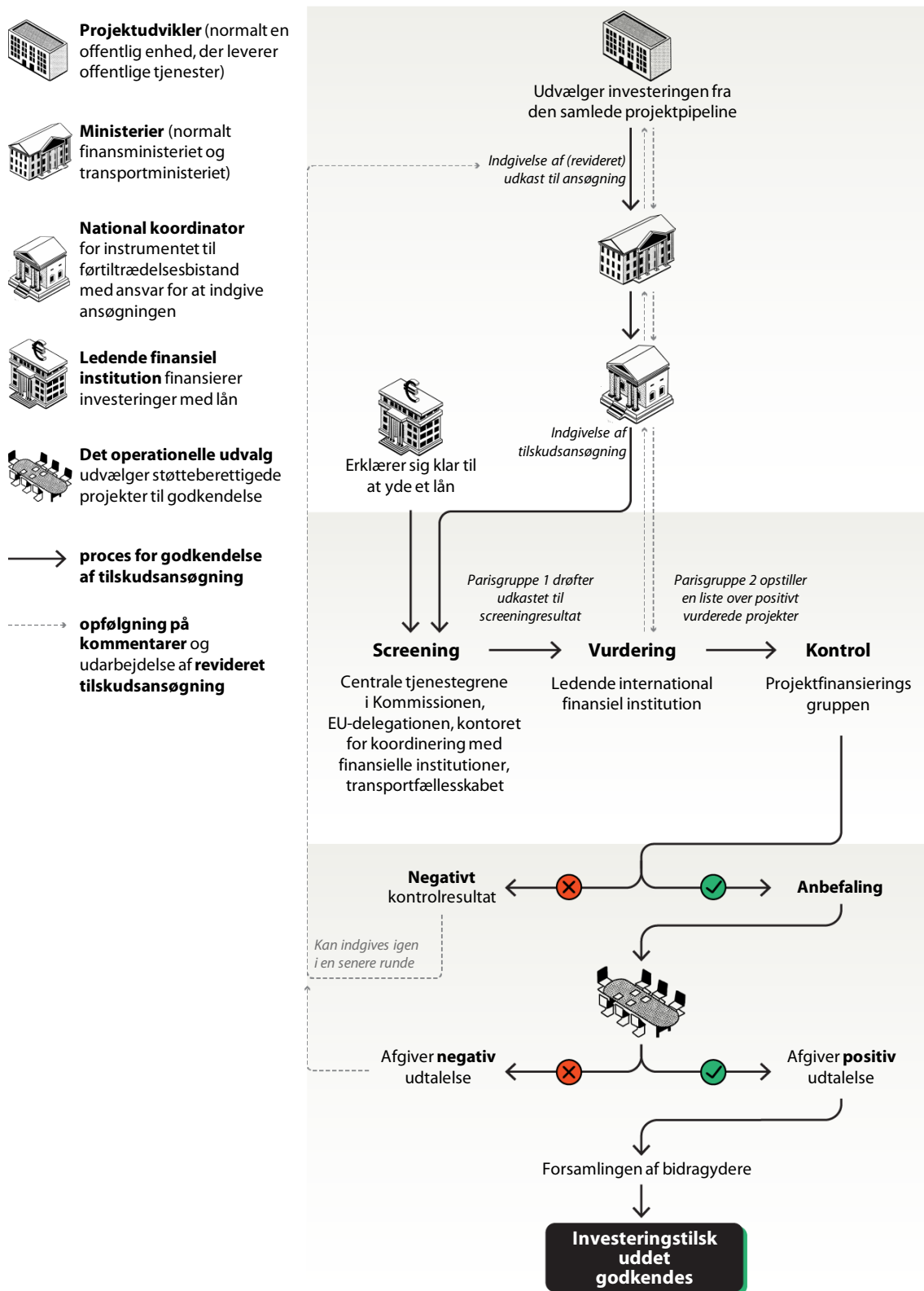
Et nærmere blik på vores bemærkninger

**Transportprojekterne adresserer
konnektivtetsbehov, men er ofte startet for sent**

**Projekterne dækker konnektivtetsbehov, men der var
svagheder i udvælgelsen af dem**

- 13** Kommissionen yder via investeringsrammen for Vestbalkan (WBIF) midler i form af tilskud til medfinansiering af investeringsprojekter (jf. [bilag 1](#)). Procedurene for screening og godkendelse af transportprojekter udformes og gennemføres af Kommissionen og de ledende internationale finansielle institutioner (IFI'er). [Figur 3](#) viser de mange interessenter, der er involveret i processen, fra udarbejdelsen og indgivelsen af tilskudsansøgningen til godkendelsesfasen.

Figur 3 | Mange interessenter er involveret fra udarbejdelsen til godkendelsen af tilskudsansøgningen



Kilde: Revisionsretten.

- 14** WBIF-screenere (ansatte i Kommissionens hovedkvarter og EU-delegationer samt eksperter) gennemgår tilskudsansøgningerne og kontrollerer, at de er i overensstemmelse med EU's politikker (f.eks. vedrørende transport og miljø) og med nationale, sektorspecifikke og regionale strategier, at støttemodtagernes og medlemsstaternes ejerskab er sikret (ved hjælp af strategiske, tekniske og finansielle ressourcer), og at projekterne er klar til gennemførelse. Vi undersøgte, om disse procedurer var udformet således, at de sikrede udvælgelse af de mest relevante projekter med hensyn til konnektivitet² og bæredygtig transport³.
- 15** Med henblik på at styrke det nationale ejerskab og lette sin prioritering af projekter anmodede Kommissionen i 2014 via WBIF's styringsudvalg - det operationelle udvalgs forgænger bestående af repræsentanter for Kommissionen, IFI'er og bilaterale donorer - modtagerlandene om at kortlægge deres behov og rangordne deres fremtidige infrastrukturprojekter på en national prioriteringsliste kaldet "den samlede projektpipeline". Projektudviklere kunne så ansøge om medfinansiering til projekter i pipelinen.
- 16** Vi bemærkede, at alle de 12 projekter i vores stikprøve (jf. [bilag II](#)) var rangordnet i de respektive nationale pipelines (jf. [figur 3](#)). F.eks. var projekterne i Serbiens samlede projektpipeline rangordnet efter deres strategiske relevans og parathed. Vi konstaterede dog med hensyn til de reviderede projekter, at Kommissionen ikke altid havde fulgt den nationale rangordning ved sin screening af ansøgningerne. Det operationelle udvalg godkendte faktisk tre projekter i forskellige lande (Bosnien-Hercegovina, Nordmakedonien og Serbien), som var rangeret lavt i de respektive samlede projektpipelines (f.eks. var ét projekt nr. 22 ud af 27 transportprojekter), fordi det anså disse projekter for at være klar til gennemførelse. Det var de imidlertid ikke, eftersom to af disse tre projekter blev påbegyndt mere end et år for sent.

² WBIF, "[Connectivity agenda 2015](#)", s. 3.

³ Bilag II til [forordning \(EU\) nr. 231/2014](#) og artikel 3, stk. 2, litra e), og artikel 3, stk. 3, litra n), i [forordning \(EU\) 2021/1529](#).

- 17** I 2015 fastsatte Kommissionen - igen via styringsudvalget - at alle projekter skulle vedrøre [det transeuropæiske transportnets](#) hovednet på Vestbalkan. Desuden er det et krav under instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)⁴, som leverede EU's finansiering til de undersøgte projekter, at Kommissionen prioriterer projekter efter en række forskellige kriterier, som bl.a. vedrører deres bidrag til at sikre mobilitet, bæredygtig transport og reducerede drivhusgasemissioner samt deres relevans for det europæiske transportnet.
- 18** Vi konstaterede, at alle de reviderede projekter vedrørte det europæiske transportnets hovednet og bidrog til at sikre mobilitet. I forbindelse med to af de 12 reviderede projekter havde det operationelle udvalg dog godkendt tilskud til strækninger, som ikke var forbundet med hovednettet. I Nordmakedonien var jernbanekorridoren i hovednettet ikke forbundet med et af nabolandene, og da tilskuddet blev godkendt, var der ikke indgået aftale med nabolandene om at gøre hele korridoren driftsklar (jf. [figur 4](#)). I Bosnien-Hercegovina var en vejstrækning ikke forbundet med hovednettet på ansøgningstidspunktet, og det var den stadig ikke på tidspunktet for vores revisionsbesøg i juni 2025, selv om det meste af anlægsarbejdet blev afsluttet i 2023.

⁴ Bilag II til [forordning \(EU\) nr. 231/2014](#) og artikel 3, stk. 2, litra e), og artikel 3, stk. 3, litra n), i [forordning \(EU\) 2021/1529](#).

Figur 4 | Ikkeforbundet jernbanestrækning i Nordmakedonien



* Kosovo - Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Kilde: WBIF, pr. ansøgningstidspunktet (2017).

19 I screeningsprocessen prioriterede Kommissionen ikke de projekter med fokus på bæredygtig transport, f.eks. jernbaner eller indre vandveje, som bidrog mest til at reducere drivhusgasemissionerne. Kriterierne vedrørende bæredygtig transport opfyldes ifølge Kommissionen ved tilslutning til [det europæiske transportnets hovednet](#), eftersom modtagerlandene forpligtede sig til at gennemføre EU's forordning om det transeuropæiske transportnet⁵, da de undertegnede transportfællesskabstraktaten⁶. Kommissionen forventer derfor, at kriterierne vedrørende bæredygtig transport og reducerede drivhusgasemissioner vil være opfyldt på måltidspunktet (2030). Vi anser det for usandsynligt, at målene vil blive opfyldt inden denne frist.

⁵ Artikel 38, stk. 3, i [forordning \(EU\) nr. 1315/2013](#), ophævet ved [forordning \(EU\) 2024/1679](#).

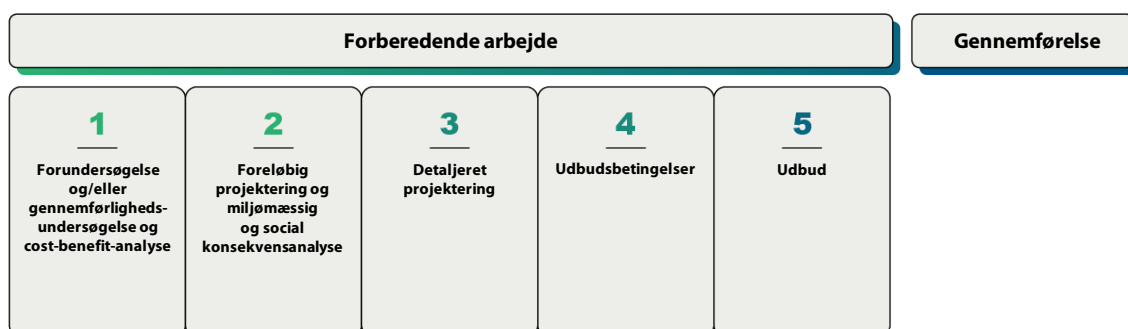
⁶ [Traktaten om oprettelse af et transportfællesskab](#).

- 20** Vores stikprøve omfattede fem vejprojekter. Med hensyn til fire af disse projekter konstaterede vi, at der i ansøgningerne var givet svage redegørelser for, at de opfyldte kriterierne vedrørende bæredygtig transport - herunder reducerede drivhusgasemissioner (jf. [bilag III](#)). I ansøgningerne var bæredygtighedskriterierne hovedsagelig beskrevet ud fra et økonomisk og ikke miljømæssigt perspektiv. Kommissionen meddelte os, at den begyndte at foretage kontrol med fokus på bæredygtig transport i 2022 efter vedtagelsen af [den økonomiske plan og investeringsplanen](#).
- 21** Det operationelle udvalg godkendte også seks jernbanetilskud i de fire reviderede lande, selv om tre af de berørte strækninger endnu ikke er elektrificeret og derfor kun benyttes af dieseltog. Der kan derfor ikke opnås lige så store miljøfordele på sådanne strækninger som på elektrificerede strækninger (jf. [bilag III](#)).

Kommissionen lægger i udvælgelsesproceduren ikke tilstrækkelig vægt på projekternes modenhed

- 22** For at undgå forsinkelser som følge af udformningssvagheder er det afgørende, at der kun ydes tilskud til godt udformede projekter, som er klar til gennemførelse. Projektcyklussen vises i [figur 5](#). Vi vurderede, om de godkendte projekter var modne, dvs. klar til gennemførelse.

Figur 5 | Forberedende arbejde før gennemførelsen af et projekt



Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

23 Vi konstaterede, at WBIF-screenerne havde vurderet projekternes modenhed, men ikke rangordnet ansøgningerne efter dette kriterium, sådan som f.eks. Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø gør i forbindelse med projekter finansieret af Samhørighedsfonden under Connecting Europe-faciliteten⁷. Desuden havde det operationelle udvalg ikke givet en klar definition af projektmodenhed eller fastsat relevante kriterier i den reviderede WBIF-metode fra 2014⁸. Ifølge denne metode skulle et projekt blot omfatte en gennemførlighedsundersøgelse med en fuld cost-benefit-analyse for at blive betragtet som modent. Over tid har det operationelle udvalg forbedret metoden:

- Siden 2020 har den detaljerede projektering helst skullet foreligge på tidspunktet for den forventede godkendelse i det operationelle udvalg.
- Siden 2022 har det været et krav, at den miljømæssige og sociale konsekvensanalyse er udarbejdet og godkendt af IFI'erne, før tilskudsansøgningen indgives. Før godkendelsen af tilskuddet skal projektudvikleren desuden have godkendt den foreløbige projektering vedrørende totalentrepriseprojekter (hvor entreprenøren er ansvarlig for både projektering og anlæggelse) eller den detaljerede projektering og udbudsmaterialet (hvis dette er del af projekteringen).

24 Kommissionens screenere satte spørgsmålstejn ved modenheden af fem af de 12 tilskudsansøgninger i vores stikprøve på grund af deres omfang eller timing. Én af disse fem ansøgninger blev afvist på grund af sin umodenhed og først godkendt et år senere. De resterende fire projekter - og fire andre projekter i de fire reviderede lande - var efter vores mening også umodne, men de blev godkendt, selv om:

- der manglede forberedende dokumenter: Ét tilskud blev godkendt, selv om der manglede en cost-benefit-analyse, og fem tilskud blev godkendt uden en valideret detaljeret projektering
- strækningen var ændret i to af projekterne.

⁷ [Indkaldelse af forslag til transportprojekter](#), s. 20.

⁸ [WBIF-evaluering](#), s. 92.

- 25** Indledende detaljerede projekteringer giver en præcis plan for, hvad entreprenørerne skal bygge, og danner dermed grundlag for en gnidningsløs gennemførelse. IFI'erne afgiver imidlertid ingen formel erklæring om, at de ikke gør indsigelse mod den indledende detaljerede projektering, hvilket skaber risiko for, at projekteringsmangler ikke afhjælpes på et tidligt tidspunkt. Derimod kræver IFI'ernes procedurer, at de under gennemførelsen afgiver erklæring om, at de ikke gør indsigelse mod ændringer af den indledende projektering. Dette er en betingelse for, at prisen for det relevante anlægsarbejde kan accepteres.
- 26** Vedrørende fem projekter i vores stikprøve udarbejdede entreprenørerne de indledende detaljerede projekteringer, men i forbindelse med de resterende syv var projektudviklerne ansvarlige for at udarbejde dem til entreprenørerne. I alle disse syv projekter var det nødvendigt at foretage projekteringsændringer efter kontraktindgåelsen. [Tekstboks 1](#) giver et eksempel på en mangel i den oprindelige detaljerede projektering.

Tekstboks 1

WBIF-finansieret projekteringsundersøgelse med ændringsbehov

Vi reviderede et projekt, som fra WBIF modtog teknisk bistand for i alt 2,7 millioner euro til udarbejdelse af detaljerede projekteringer og udbudsmateriale mellem 2013 og 2021. Sikring af interoperabilitet mellem 26 delvis færdige broer opført mellem 1996 og 2004 var et centralt element i dette projekt, som blev godkendt i 2017. En europæisk standard (fra 2005) for projektering af konstruktioner såsom broer - bl.a. med regler vedrørende modstandsdygtighed over for jordskælv - trådte i kraft i landet i 2020. Entreprenøren påbegyndte først anlægsarbejdet i 2022. Vedkommende var imidlertid nødt til at ansætte en ny konstruktør, som kunne opgradere broerne med henblik på overholdelse af de gældende europæiske normer, hvilket skabte yderligere forsinkelser.

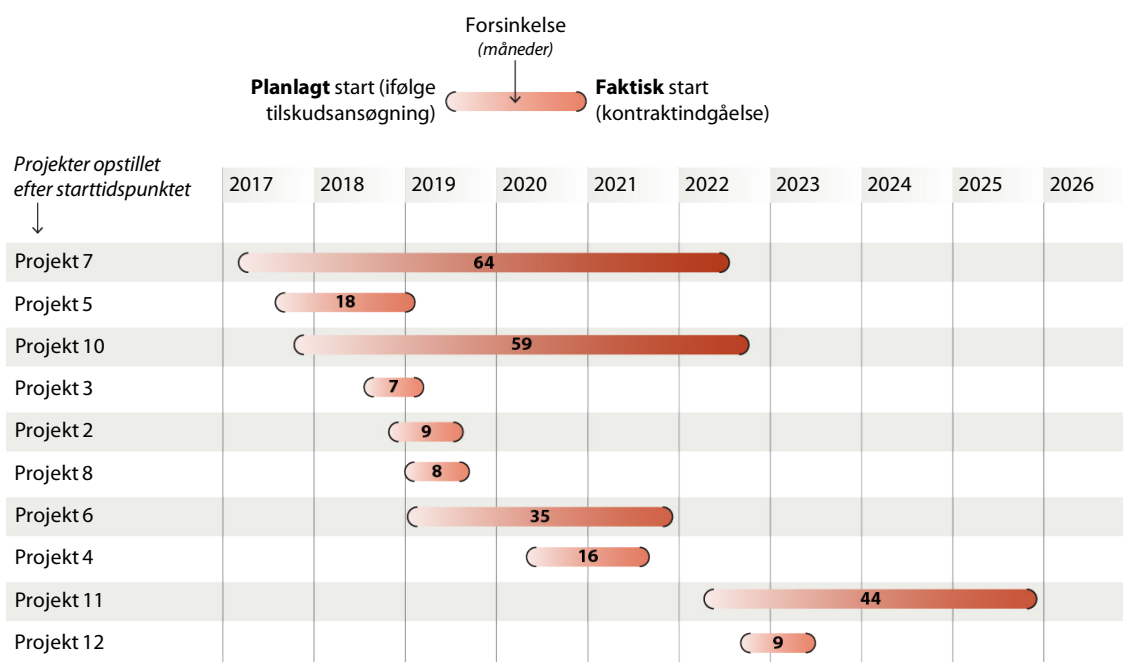
Foto 1 | Delvis færdig bro



Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation og et besøg på stedet.

- 27** Et projekts modenhed kan bl.a. aflæses af, hvor hurtigt det kan påbegyndes efter godkendelsen. De fleste af de reviderede projekter startede senere end planlagt (jf. [bilag III](#)) med en gennemsnitlig (median) forsinkelse på 17 måneder i de ti projekter, der blev påbegyndt efter godkendelsen af tilskuddet (jf. [figur 6](#)). Som det fremgår af [figur 11](#), blev forsinkelser i starten af et projekt ofte efterfulgt af yderligere forsinkelser under gennemførelsen.

Figur 6 | Forsinkelser i påbegyndelsen af projekter (planlagt/faktisk startdato), i måneder



Note: To projekter var allerede startet, før tilskudsansøgningen blev indgivet.

Kilde: Revisionsretten, baseret på tilskudsdokumentation og projektovervågningsrapporter.

EU-tilskuddene tilfører merværdi, men er ikke altid afgørende for at opnå lån

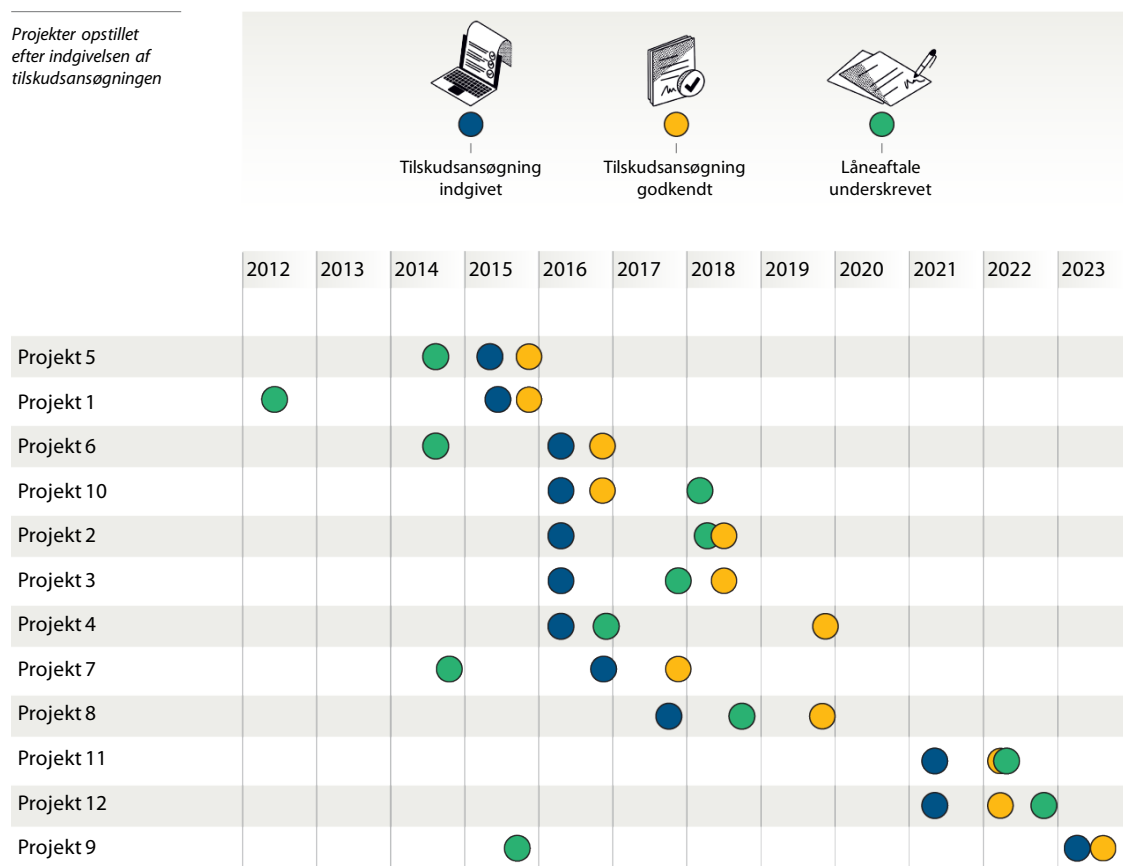
28 Vi vurderede, om Kommissionen havde kontrolleret sine tilskuds merværdi og løftestangeffekt. Ifølge sin egen vejledning vedrørende WBIF kan Kommissionen medfinansiere et WBIF-projekt, hvis det sikrer:

- merværdi: Det støttede projekt gavner samfundet ud over, hvad der kunne opnås uden tilskud, og dets finansielle indtægter er utilstrækkelige til at dække dets omkostninger
- en løftestangeffekt: Projektet mobiliserer yderligere finansiering til en samlet investering, som er større end det oprindelige tilskud.

29 Ifølge Kommissionen indebar alle projekterne pr. definition økonomiske og sociale fordele, fordi de vedrørte det europæiske transportnets hovednet. Eftersom deres finansielle indtægter var utilstrækkelige til at dække investeringsomkostningerne uden offentlig støtte, var det berettiget at yde EU-tilskud. De finansielle nøgletal i cost-benefit-analyserne og tilskudsansøgningerne understøttede i overvejende grad Kommissionens vurdering.

30 Vi konstaterede i nogle af de reviderede projekter, at tildelingen af tilskud ikke var en forudsætning for IFI'ernes beslutninger om at yde lån (og således ikke havde en WBIF-relateret løftestangseffekt). Vi konstaterede i tre tilfælde, at der på tidspunktet for indgivelsen af tilskudsansøgningerne allerede var modtaget tilstrækkelige lån og nationale bidrag til at dække projekternes investeringsomkostninger, så tilskuddene ikke var afgørende for at opnå lån. IFI'erne havde aftalt med projektudviklerne, at de bevilgede lån ville blive reduceret betydeligt (med mellem 30 % og 52 %), hvis tilskuddene blev godkendt. Vi bemærkede desuden, at fem af de 12 tilskudsansøgninger i vores stikprøve blev indgivet efter indgåelsen af låneaftalen. Tre af disse ansøgninger blev indgivet to år eller mere efter optagelsen af lånet (jf. [figur 7](#)). Dette skabte en dødvægtseffekt, eftersom investeringen ville være foretaget selv uden tilskuddet.

Figur 7 | Tidsrum mellem tilskudsansøgning og lånoptagelse



Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

De fleste omkostningsoverslag i tilskudsansøgningerne mangler detaljer, hvilket gør det svært at vurdere deres rimelighed

- 31** Tilskudsbeløbet fastsættes og begrænses på ansøgningstidspunktet, ved at en på forhånd fastsat maksimal medfinansieringssats anvendes på de samlede anslåede anlægsomkostninger. Kommissionen fastsatte en maksimal medfinansieringssats på 50 % for projekter vedrørende jernbaner og indre vandveje. For vejprojekter var satsen oprindeligt 20 %, men den blev forhøjet til 40 % i 2021. Vi vurderede, om Kommissionen ved indgivelsen af ansøgningerne havde kontrolleret, om omkostningsoverslagene var rimelige og tilstrækkelig detaljerede.
- 32** Kommissionens screenere er afhængige af, at den ledende IFI foretager den nødvendige kontrol af omkostningernes rimelighed. Vi konstaterede med hensyn til alle projekterne i vores stikprøve, at tilskudsansøgningerne indeholdt et projektfinsieringsafsnit med omkostningsoverslag. I ti af projekterne angav projektudviklerne anlægsomkostningerne som et enkelt beløb uden en specificeret oversigt (jf. eksemplet i [tekstboks 2](#)). Kommissionen kommenterede kun i fem tilfælde denne mangel på et detaljeret budget.

Tekstboks 2

Eksempel på en ufuldstændig omkostningsoversigt uden angivelse af de afholdte omkostninger

I en støtteansøgning, som Kommissionen ikke kritiserede for at mangle detaljer, var anlægsomkostningerne angivet som et enkelt beløb, selv om de omfattede anlægs- og tilsynskontrakter vedrørende tre forskellige komponenter.

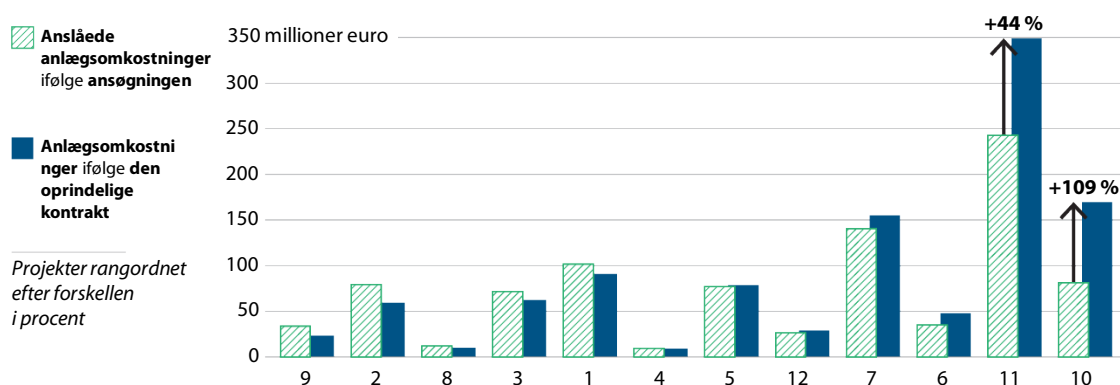
Projektudvikleren havde på ansøgningstidspunktet allerede indgået en kontrakt om det vigtigste anlægsarbejde, men angav ikke de faktiske omkostninger, selv om dette kræves i sådanne tilfælde. Ved genberegningen af tilskudsbeløbet konstaterede vi desuden, at Kommissionens screenere ikke havde opdaget, at ansøgningen omfattede ikkestøtteberettigede omkostninger, som resulterede i, at tilskudsbeløbet blev ansat 0,9 millioner euro for højt (svarende til 3,6 % af tilskuddet).

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

- 33** Vedrørende den ene af de to ansøgninger, som indeholdt en specificeret omkostningsoversigt, satte Kommissionen ikke spørgsmålstegn ved, om omkostningerne var rimelige. Vi bemærkede imidlertid, at projektudvikleren havde angivet forældede oplysninger og forhøjet de samlede omkostninger med 50 % uden at anvende en pålidelig og ajourført markedsanalyse til at anslå anlægsomkostningerne.

34 Vedrørende fem af de 12 tilskud i vores stikprøve satte Kommissionens screenere spørgsmålstejn ved rimeligheden af omkostningerne til det samlede anlægsarbejde. Det førte til, at omkostningerne blev ændret i to af disse fem ansøgninger. Vi beregnede forskellen mellem de anslåede omkostninger og de aftalte omkostninger i den oprindelige kontrakt, der blev indgået efter afholdelsen af udbud (jf. [figur 8](#)). Vi konstaterede, at forskellen var betydelig i to projekter, men at de øvrige projekters anslåede anlægsomkostninger lå tæt på omkostningerne ifølge den oprindelige kontrakt, og at medianafvigelsen på tværs af de 12 projekter var 14 %.

Figur 8 | Anslåede og kontraktligt aftalte anlægsomkostninger (millioner euro)

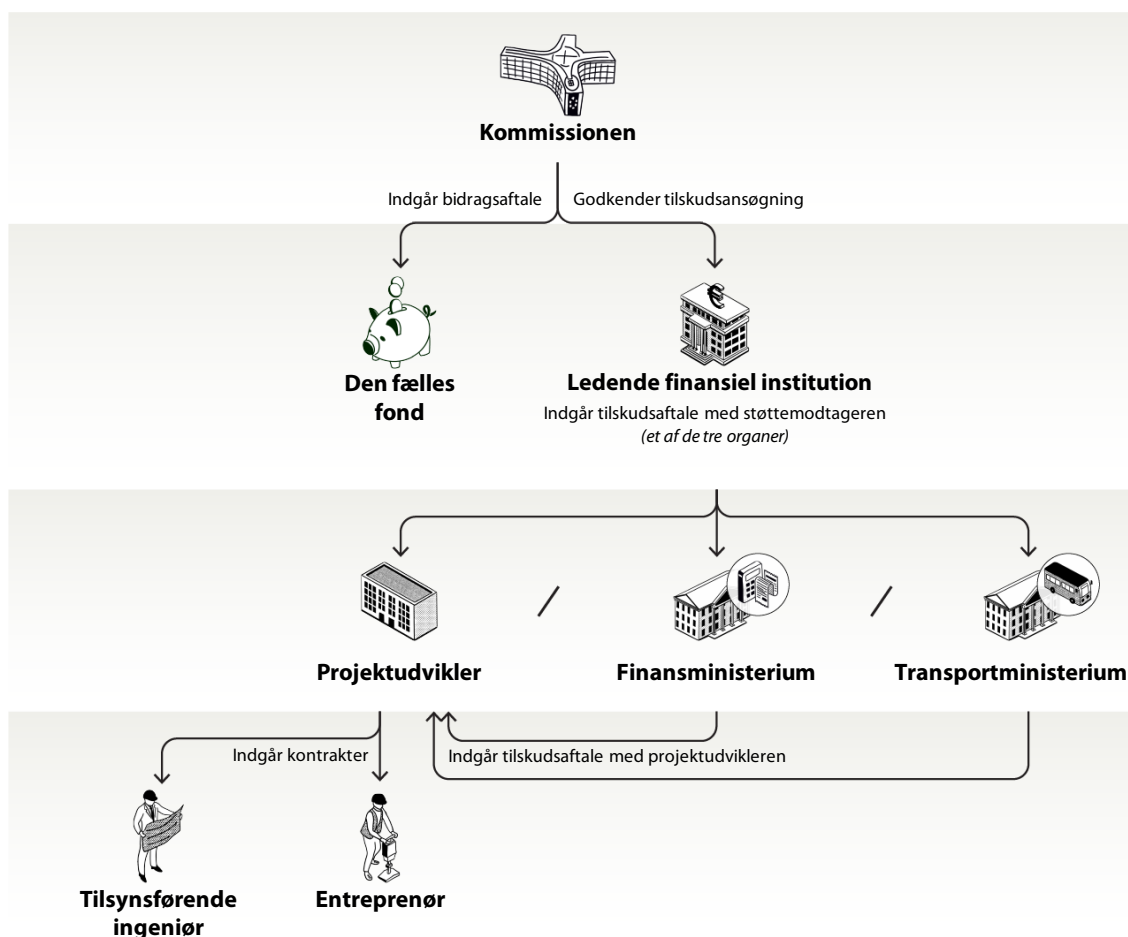


Kilde: Revisionsretten, baseret på ansøgninger, oprindelige kontrakter og - for ét projekt - et accepteret tilbud.

Kommissionen forlader sig på de finansielle institutioners tilsyn, som undertiden er utilstrækkeligt

35 *Figur 9* viser de kontraktlige forbindelser mellem de vigtigste interessenter. Kommissionen overlader det til de ledende IFI'er - som medfinansierer projekter med lån - at føre tilsyn med projektudviklernes anvendelse af de tildelte investeringstilskud. Kommissionen forlader sig på IFI'ernes tilsyn på grundlag af en forudgående vurdering af deres systemer, procedurer og kontraktlige bestemmelser, herunder overvågnings- og rapporteringsforpligtelser.

Figur 9 | Kontraktlige forbindelser mellem interessenterne

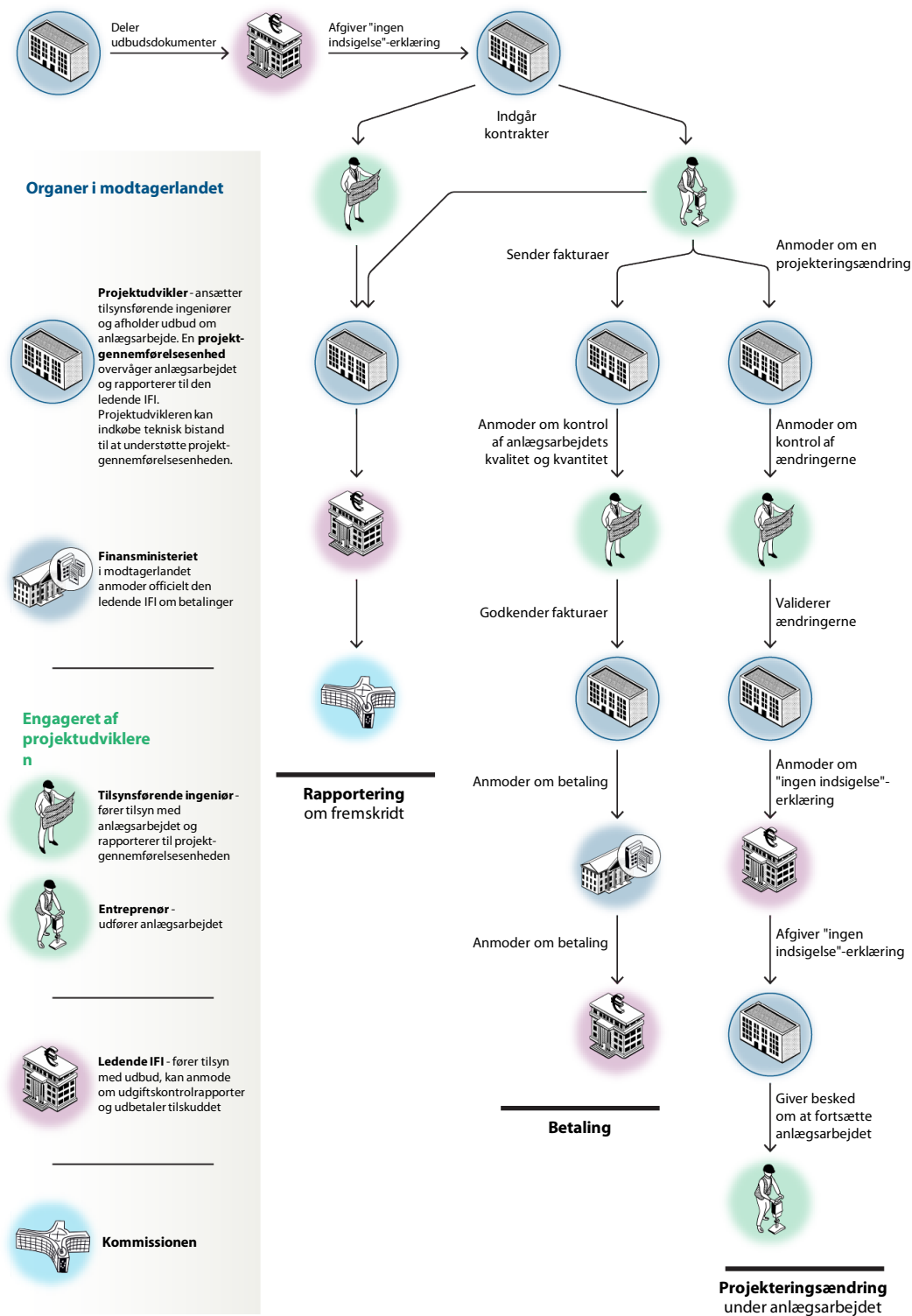


Kilde: Revisionsretten, baseret på WBIF-vejledningen og de generelle betingelser for den fælles fond samt projektkontraktdokumentation.

Kommissionen kan generelt ikke afhjælpe svagheder i de finansielle institutioners tilsyn med gennemførelsesrisici og offentlige udbud

- 36** Vi vurderede, om Kommissionen havde sikret, at de ledende IFI'er opfylder deres tilsynsforpligtelser under hele gennemførelsen af de EU-finansierede projekter. Vi undersøgte nærmere bestemt:
- om gennemførelsesrisici, f.eks. vedrørende utilstrækkelig teknisk kapacitet, blev vurderet og afbødet på passende vis
 - om tilsynet med udbud var tilstrækkeligt til at sikre overholdelse af de generelle principper om konkurrence, ligebehandling og forsvarlig økonomisk forvaltning.
- 37** Det er afgørende for en smidig gennemførelse at sikre, at projektudvikleren har tilstrækkelig gennemførelseskapacitet i form af en veletableret projektgennemførelsesenhed bestående af en projektleder og andre specialister efter behov, f.eks. ingeniører og advokater. Vi konstaterede, at de ledende IFI'er i overensstemmelse med WBIF-retningslinjerne havde anmodet de reviderede projekters projektudviklere om at etablere en projektgennemførelsesenhed. Projektgennemførelsesenhedens opgave var at koordinere med adskillige interessenter (f.eks. nationale myndigheder, den ledende IFI, entreprenører og tilsynsførende ingeniører), at forvalte og overvåge gennemførelsen af anlægsarbejdet og at rapportere til den ledende IFI om alle aspekter af projektgennemførelsen, herunder indkøb af varer, anlægsarbejde og tjenesteydelser, samt om opfyldelsen af alle kontraktlige forpligtelser (jf. [figur 10](#)).

Figur 10 | Projektgennemførelsesenheden spiller en central rolle under gennemførelsen, som er samarbejdsbaseret



Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsbesøg og udvekslinger med projektgennemførelsesenheder, IFI'er, finansministerier og tilsynsførende ingeniører.

38 Ved vores gennemgang af, hvordan IFI'erne havde vurderet og afbødet risiciene vedrørende projektgennemførelsen, konstaterede vi, at alle 12 tilskudsansøgninger i vores stikprøve indeholdt vurderinger af politiske risici og gennemførelsesrisici, og at gennemførelsesrisiciene var angivet som høje i tre af dem. Kommissionen forlod sig på, at IFI'ernes vurderinger sikrede tilstrækkelig kapacitet i projektgennemførelsesenhederne. IFI'erne krævede, at alle projekterne på nær ét indkøbte teknisk bistand til at understøtte deres projektgennemførelsesenhed. Men hverken i de tilskudsansøgninger, som IFI'erne havde vurderet, eller i de indgåede tilskudsaftaler var det systematisk angivet, hvilken kapacitet projektudviklerne skulle sikre i projektgennemførelsesenhederne (jf. [tekstboks 3](#)).

Tekstboks 3

Utilstrækkelige krav til projektgennemførelsesenhedernes kapacitet

Kun to tilskudsansøgninger i vores stikprøve indeholdt nærmere oplysninger om projektgennemførelsesenhedens sammensætning af profiler såsom miljøspecialister, eksperter i sociale forhold, specialiserede ingeniører og en projektleder.

I det ene af disse to projekter manglede projektgennemførelsesenheden imidlertid en konstruktør, som i god tid kunne udarbejde de projekteringsændringer, entreprenøren havde brug for. Projektgennemførelsesenheden manglede også juridiske eksperter til at behandle entreprenørens mange klager, og den manglede miljøspecialister og eksperter i sociale forhold til at sikre overholdelse af den miljømæssige og sociale handlingsplan.

Endvidere angav samtlige 12 tilskudsftaler kun, at projektgennemførelsesenheden skulle have passende kvalificeret personale og tilstrækkelige ressourcer i hele gennemførelsesperioden, uden at fastsætte minimumskrav.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

39 Under gennemførelsen anmodede Kommissionen ikke IFI'erne om (f.eks. i de årlige gennemførelsesrapporter) at fremlægge dokumentation for de afbødende foranstaltninger, der blev truffet. Vi konstaterede med hensyn til tre projekter, at den indkøbte tekniske bistand til projektgennemførelsesenhederne ikke dækkede hele gennemførelsesperioden. Denne afbødende foranstaltnings utilstrækkelighed indvirkede negativt på projektgennemførelsesenhedernes kapacitet og bidrog til forsinkelser.

- 40** Ingen af de reviderede tilskudsansøgninger nævnte korruptionsrisici i risikovurderingen (jf. punkt **38**). IFI'erne fastsætter i tilskudsaftalerne, at modtagerne ikke må anvende forbudte praksis. To af de tre IFI'er i vores stikprøve oplyste dog, at de i fire tilfælde var blevet underrettet om påstået anvendelse af forbudte praksis, f.eks. at tilsynsførende ingeniører havde anmeldt flere timer til betaling, end de faktisk havde arbejdet. Den ene IFI havde undersøgt tre af disse påstande og konkluderet, at de ikke var troværdige, mens den anden IFI stadig var i gang med at undersøge den sidste påstand på revisionstidspunktet.
- 41** Vi konstaterede med hensyn til de reviderede projekter, at de ledende IFI'er havde gennemgået de kritiske trin og bestemmelser i udbudsmaterialet, evalueringsrapporten og kontrakten. Siden 2020 har EBRD anvendt en elektronisk platform til offentlige indkøb - "EBRD Client eProcurement Portal" - som indeholder al udbudsdokumentation. Dette har bidraget til at fremme konkurrence og gennemsigtighed.
- 42** I vores stikprøve fandt vi to tilfælde, hvor en IFI's tilsyn med udbud var ufuldstændigt:
- Vedrørende et tilskud med tre komponenter havde den ledende IFI ikke anmodet om adgang til alle udbudsdokumenterne. IFI'en førte kun tilsyn med udbuddene vedrørende én komponent. Den anså det hverken for nødvendigt at føre tilsyn med den anden komponent, hvor beløbet lå under tærsklen for udbud vedrørende anlægsarbejde, eller med den tredje komponent, hvor udbuddene blev foretaget af en EU-medlemsstat og derfor måtte forventes at være omfattet af den nationale ordregivende myndigheds kontrol.
 - Vedrørende et andet tilskud forvaltet af en anden IFI afholdt projektudvikleren ikke udbud om supplerende anlægsarbejde (til en værdi af 23 millioner euro), som blev medfinansieret af tilskuddet. Dette var i strid med EU-direktivet om offentlige udbud⁹. IFI'en krævede ikke iværksættelse af et udbud, og den accepterede det supplerende anlægsarbejde på grundlag af ændringsordrer vedrørende kontrakten. Prisen på de supplerende materialer blev fastlagt efter det laveste af de kun to leverandørtilbud, der blev indhentet.

⁹ Artikel 72 i direktiv [2014/24/EU](#).

- 43** IFI'erne kræver, at vindende tilbudsgivere afgiver en erklæring om fravær af interessekonflikter vedrørende kontrakter finansieret af IFI-lån eller WBIF-tilskud. IFI'erne forlod sig hovedsagelig på disse egenerklæringer og foretog kun begrænset kontrol for at efterprøve entreprenørernes og de tilsynsførende ingeniørers integritet. Før tildelingen af kontrakter konsulterede de dog en database med risikooplysninger for at identificere risikobehæftede personer eller enheder med henblik på at udelukke tilbudsgivere, der var pålagt sanktioner. Også Verdensbanken fører en offentlig [liste](#) over udelukkede og suspenderede firmaer og personer, som projektudviklere bør kontrollere.
- 44** Da Kommissionen ikke er direkte involveret i tilsynet med risikoafbødende foranstaltninger og udbud, er den ikke i stand til at træffe korrigerende foranstaltninger i tilfælde, hvor IFI'erne ikke har identificeret og rapporteret mangler.

Under projektgennemførelsen forlader Kommissionen sig på de finansielle institutioners tilsyn, som er mangelfuldt

- 45** Vi gennemgik de tre ledende IFI'ers procedurer for at vurdere, om Kommissionen kunne forlade sig på deres tilsyn under gennemførelsen. Vi undersøgte, om de ledende IFI'er havde gennemgået de tilsynsførende ingeniørers dokumentation for at sikre, at anlægsarbejdet blev udført i den forventede kvalitet og kvantitet.
- 46** De ledende IFI'er vedrørende projekterne i vores stikprøve forlod sig på, at de tilsynsførende ingeniører godkendte anlægsarbejdets kvalitet og kvantitet og vurderede eventuelle ændringsanmodninger fra projektudviklerne. Projektgennemførelsesenhederne har imidlertid til opgave at kontrollere, at de tilsynsførende ingeniører udfører deres arbejde som aftalt med projektudviklerne (jf. [figur 9](#)). Ved deres tilsyn med udførelsen af anlægsarbejdet anmodede IFI'erne om regelmæssige rapporter fra projektgennemførelsesenhederne, men kunne ikke anmode om rapporter direkte fra de tilsynsførende ingeniører, som rapporterede direkte til projektgennemførelsesenhederne. Med hensyn til ét af de 12 reviderede projekter konstaterede vi, at den tilsynsførende ingeniør havde godkendt supplerende anlægsomkostninger, som ikke var i overensstemmelse med den oprindelige kontrakt. Vi bemærkede også, at svagheder i tilsynskæden forblev uopdagede indtil vores revision (jf. [tekstboks 4](#)).

Tekstboks 4

Øgede omkostninger blev godkendt af den tilsynsførende ingeniør og valideret af IFI'en

Vedrørende én projektkomponent indgik projektudvikleren kontrakt med en russisk leverandør, som skulle levere anlægsarbejdet inden for et år efter kontraktunderskrivelsen (i september 2021). EU's vedtagelse af sanktioner mod Rusland på grund af dette lands angrebskrig mod Ukraine gjorde det umuligt at overføre midler til en russisk bank, hvorefter projektudvikleren i juni 2023 indgik en trepartsaftale med den første entreprenør og en anden entreprenør hjemmehørende i EU. Formålet med denne aftale var at overføre ansvar og forpligtelser fra den første til den anden entreprenør. Den angav dog også længere frister og fastsatte højere priser med henvisning til forhøjede markedspriser, selv om den oprindelige kontrakt ikke indeholdt en klausul om prisændringer.

I november 2023 blev kontraktprisen forhøjet yderligere for at dække ekstraomkostninger til reparation af beskadigede varer. Selv om IFI's tilskudsftale fastsatte, at genstande altid skulle forsikres mod alle risici, havde projektudvikleren ikke forsikret den finansierede komponent korrekt.

Disse to faktorer bevirkede, at den endelige pris, som blev godkendt af den tilsynsførende ingeniør og efterfølgende accepteret af IFI, var 27 % højere end den tilbudte pris.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

- 47** Et vejprojekt omfattede ifølge tilskudsansøgningen afbødende foranstaltninger til udligning af emissioner (jf. punkt 20), men disse foranstaltninger blev ikke anvendt fuldt ud under gennemførelsen (jf. [tekstboks 5](#)). Hverken den tilsynsførende ingeniør eller IFI'en identificerede dette som en svaghed, der krævede korrigerende foranstaltninger og rapportering.

Tekstboks 5

Træplantning langs motorvej udlignede ikke ekstra drivhusgasemissioner

I en tilskudsansøgning var der angivet et budget på 1,05 millioner euro til træplantning og vegetationsfornyelse.

Da vi besøgte projektet, bemærkede vi, at vejen var anlagt, men at der ikke var synlige tegn på træplantning og vegetationsfornyelse.

Projektudvikleren forklarede os, at det kun i nogle få områder havde været muligt at plante træer og forny vegetationen. De fakturaer, vi fik forelagt, beløb sig kun til 35 000 euro (ca. 3 % af budgettet på 1,05 millioner euro). Projektudvikleren forklarede os, at de resterende 97 % af budgettet til træplantning og vegetationsfornyelse var blevet brugt til at finansiere net til stabilisering af skråninger (jf. foto nedenfor).

Selv om budgettet til vegetationsfornyelse blev underudnyttet, plantede projektudvikleren flere planter end angivet i det oprindelige skøn. De blev imidlertid plantet på et meget mindre areal end planlagt, hvilket skabte vegetationstætheder, som er for høje til at være bæredygtige.

Foto 2 | Skråning med stabiliseringsnet



Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation og et besøg på stedet.

- 48** IFI'erne kan foretage ekstrakontrol ved at ansætte *ad hoc*-konsulenter til f.eks. at kontrollere, at anlægsarbejdet er udført i den forventede kvalitet og kvantitet. Vi så to eksempler på, at sådanne ekstrakontroller havde givet IFI'erne et bedre indblik i anlægsarbejdets tekniske aspekter. Disse kontroller medfører ekstraomkostninger for IFI'erne, men vi konstaterede, at de er nyttige, navnlig i forbindelse med overvågning af komplekse projekter.
- 49** I henhold til de eksisterende ordninger forlader Kommissionen sig på, at IFI'ernes tilsyn sikrer, at tilskuddene udbetales på grundlag af støtteberettigede omkostninger. Projekterne gennemføres ved indirekte forvaltning, så når omkostninger er valideret af en IFI som beskrevet i [tekstboks 4](#), har Kommissionen kun begrænsede muligheder for at opdage potentielt misbrug af EU-midler og træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger, medmindre den specifikt vælger at foretage overvågningsbesøg og kontrol.

Kommissionen mangler effektive procedurer til at overvåge forsinkelser og sikre bæredygtighed og EU-synlighed

Kommissionen mangler tilstrækkelig detaljerede og ajourførte oplysninger om forsinkelser i projektgennemførelsen

- 50** I overensstemmelse med WBIF's forvaltningsregler overvåger Kommissionen ikke direkte anvendelsen af tilskud, da dette henhører under IFI'ernes ansvar. I stedet gør Kommissionen brug af en række mekanismer til at indsamle oplysninger. Vi vurderede, om Kommissionen indhentede ajourførte og fuldstændige data, så den havde overblik over projektgennemførelsen.
- 51** Hvert år uploader de ledende IFI'er en årlig gennemførelsesrapport for hvert projekt, der modtager WBIF-tilskud, og ajourfører oplysningerne i Kommissionens overvågnings- og informationssystem. Vi konstaterede dog med hensyn til alle de reviderede projekter på nær ét, at de oplysninger om datoer, gennemførelsesfaser og beløb, der var registreret i systemet, ikke var ajourført. Vi bemærkede endvidere, at de uploadede rapporter ofte manglede detaljerede oplysninger om projektfremskridt og gennemførelsesproblemer, som havde ført til forsinkelser. I 2021 indførte Kommissionen et rapportafsnit om forsinkelser, men vi konstaterede med hensyn til fem af projekterne i vores stikprøve, at de angivne tidsplaner for at løse problemerne var overoptimistiske.

- 52** Siden 2019 har Kommissionen afholdt halvårlige møder med de ledende IFI'er for at drøfte de vigtigste udfordringer, herunder forsinkelser. De korte referater af disse møder giver dog ikke en tilstrækkelig beskrivelse af alle de vigtigste gennemførelsesproblemer. Kommissionen afholder også halvårlige møder med projektudviklerne for at drøfte de aftalte delmål. Disse delmål er imidlertid kun vejledende og udsættes ofte under gennemførelsen.
- 53** Kommissionen har ikke foretaget nogen resultatorienterede overvågningsbesøg for at kontrollere transportprojekterne og indhente direkte viden om projekternes præstation. EU-delegationerne i de fire reviderede lande spillede ingen officiel rolle i projektovervågningen, men de orienterede Kommissionens hovedkvarter om møder med ledende IFI'er, projektudviklere og relevante myndigheder. Vi bemærkede, at disse EU-delegationer havde et generelt overblik over gennemførelsen - herunder forsinkelser - men at de ikke systematisk blev informeret om tekniske detaljer.
- 54** De konsulenter, der arbejder for WBIF-sekretariatet (kontoret for koordinering med finansielle institutioner), har landerepræsentanter, der deler månedlige rapporter med Kommissionen. Disse kortfattede rapporter bygger på information delt af IFI'ernes landekontorer og projektudviklernes projektgennemførelsesenheder, og de giver Kommissionen oplysninger svarende til dem, der deles af IFI'erne (jf. punkt [51](#)). Vi konstaterede, at det var forskelligt, hvor nøjagtigt og hurtigt disse månedlige rapporter gjorde opmærksom på gennemførelsesproblemer (jf. eksemplerne i [tekstboks 6](#)).

Tekstboks 6

Eksempler på uensartet rapportering til Kommissionen om gennemførelsesproblemer

Med hensyn til ét af de 12 reviderede projekter blev projektgennemførelsesenheden i slutningen af februar 2024 underrettet om, at et antal anlægsopgaver, som var blevet udført i 2023, ikke kunne godkendes af ingeniøren, fordi der var anvendt ikkegodkendt beton. På tidspunktet for vores revision i 2025 var der endnu ikke truffet afgørelse om at destruere anlæggene. Dette kan forsinke projektet yderligere, men blev ikke nævnt i de månedlige rapporter fra koordineringskontoret til Kommissionen eller i IFI'ens årlige gennemførelsesrapport for 2024.

Vi konstaterede derimod, at koordineringskontoret med hensyn til et andet projekt rapporterede, at anlægsarbejde var blevet suspenderet på grund af utilstrækkelig betonkvalitet. Dette problem blev meddelt Kommissionen i juni 2025, to måneder efter at det var opstået.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation og besøg på stedet.

55 I alle de reviderede tilskudsansøgninger angav projektudviklerne et begrænset antal output- og udfaldsindikatorer. De angav ingen effektindikatorer, eftersom Kommissionen ikke mente, at sådanne indikatorer ville være nyttige med hensyn til at måle fremskridt. De angivne indikatorer var relevante, men ni godkendte ansøgninger indeholdt ikke indikatorer vedrørende alle de anlægskomponenter, der skulle leveres (jf. eksemplet i [tekstboks 7](#)). Kommissionen har siden 2021 fastlagt fælles præstationsindikatorer, og i oktober 2025 var den stadig i gang med at udarbejde en metode til aggregering af resultater.

Tekstboks 7

Eksempel på manglende indikatordekning af projektkomponenter

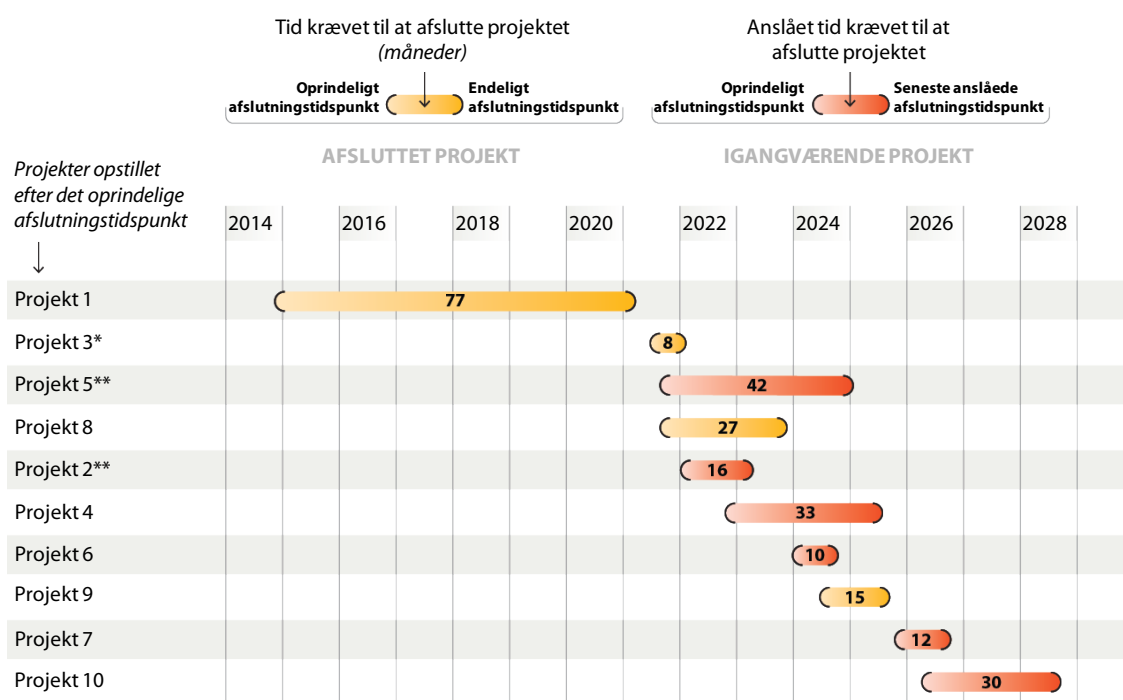
I en ansøgning vedrørende rehabilitering af en jernbanestrækning var den samlede korridorlængde (148 km) angivet som forventet output i stedet for de 66,8 km, der var omfattet af det planlagte anlægsarbejde. Ansøgningen nævnte ikke det supplerende anlægsarbejde, som projektudvikleren havde planlagt, f.eks. antallet af tunneller, broer og stationer der skulle rehabiliteres. Desuden var der ikke fastsat mål for udfaldsindikatorerne vedrørende antallet af passagerer og fragtton pr. år. Hastighedskravet, som er et kriterium i forbindelse med [det europæiske transportnet](#), var ikke afspejlet i indikatorerne.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

Kommissionen har kun begrænsede muligheder for at sikre rettidig gennemførelse

- 56** Vi vurderede, om Kommissionen havde udformet og indført effektive foranstaltninger med henblik på at reducere forsinkelser.
- 57** Siden 2015 har Kommissionen brugt et konnektivitetsdashboard til at skabe overblik over projektgennemførelsen. De anvendte "trafiklys" gør det muligt at overvåge, om anlægsarbejdet udføres rettidigt. [Figur 11](#) viser, at alle projekterne i vores stikprøve var forsinket. Forsinkelserne var opstået, selv om alle projektgennemførelsesenhederne på nær én havde modtaget teknisk bistand. På tidspunktet for revisionen var der i seks projekter tale om betydelige forsinkelser (på over to år), som hovedsagelig skyldtes, at den detaljerede projektering havde krævet ændringer under gennemførelsen, hvilket ofte havde ført til forsinkelser i udstedelsen af tilladelser.

Figur 11 | Forsinkelser i projektgennemførelsen (det oprindelige og endelige/seneste anslåede afslutningstidspunkt)



Note: For to projekter er afslutningsdatoen endnu ikke blevet ajourført, og de optræder derfor ikke i figur 11.

* Uden teknisk bistand til projektgennemførelsesenheden.

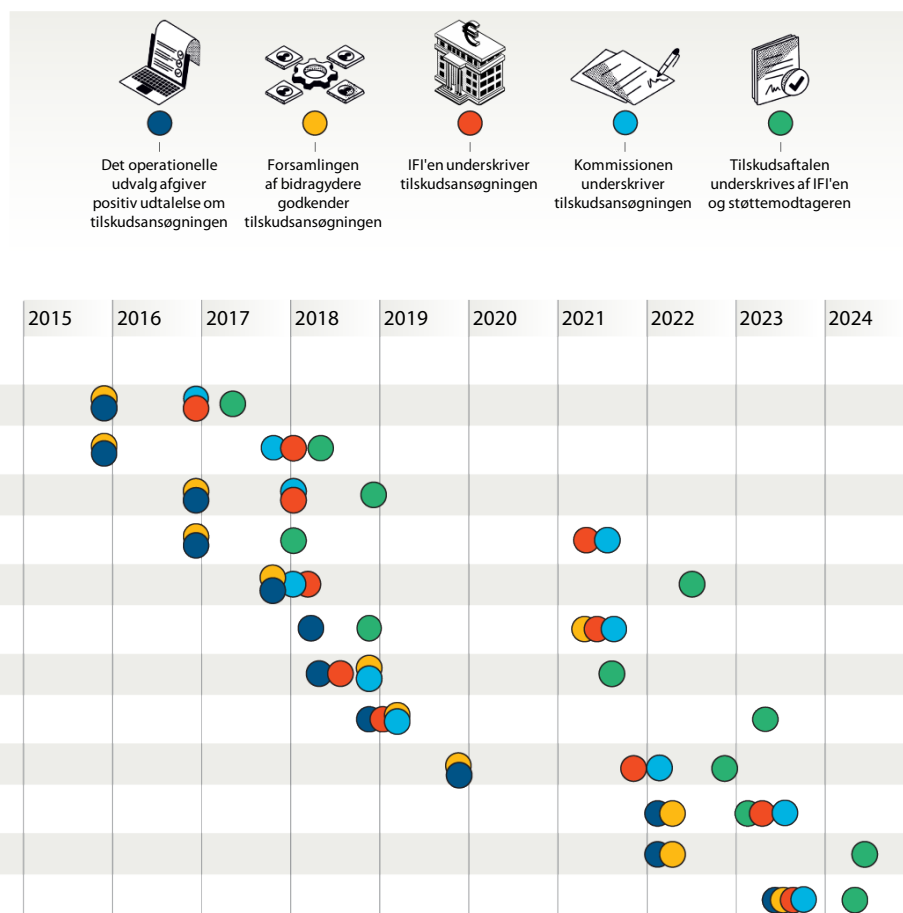
** Entreprenørerne har endnu ikke fremlagt ajourførte overslag, der afspejler de faktiske forsinkelser.

Kilde: Revisionsretten, baseret på kontraktdokumentation pr. juni 2025.

- 58** Vedrørende tre af de reviderede projekter sendte Kommissionen i juli 2020 breve til IFI'erne og de nationale myndigheder med det primære formål at anmode om ajourførte tidsplaner for projektgennemførelsen. Kommissionen sendte lignende anmodninger vedrørende to andre af de reviderede projekter efter juli 2020. I de fleste tilfælde modtog Kommissionen generelle svar med ajourførte tidsplaner. Men ingen af disse breve forhindrede yderligere forsinkelser efter ajourføringerne.
- 59** Betalingsforsinkelser havde også påvirket gennemførelsen. Når et tilskud er blevet godkendt af det operationelle udvalg og derefter af forsamlingen af bidragsydere, underskriver Kommissionen og den ledende IFI tilskudsansøgningen. Midlerne stilles dog ikke til rådighed for projektudvikleren, før tilskudsaftalen er underskrevet - og i nogle lande ratificeret - af de nationale myndigheder (jf. [figur 12](#)). Ratificeringen af den underskrevne tilskuds aftale kan også forlænge processen (f.eks. med et år i Bosnien-Hercegovina), afhængigt af de nationale myndigheder. I forbindelse med fem projekter i vores stikprøve var manglende underskrivelse eller ratificering af tilskuds aftaler hovedårsagen til, at projektudviklerne havde måttet udbetale forskud.

Figur 12 | Forsinkelser opstået mellem godkendelsen af tilskuddet og underskrivelsen af tilkudsaftalen

Projekter opstillet efter datoen for det operationelle udvalgs positive udtalelse om tilskudsansøgningen



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen og IFI'erne pr. juni 2025.

60 Kommissionens udbetalinger er overførsler af forfinansiering til den fælles fond, som forvaltes af EBRD. IFI'erne skal udarbejde udbetalingsprognoser baseret på de faktiske behov, men i seks tilfælde konstaterede vi, at Kommissionen havde udbetalt tilskud på grundlag af IFI-prognoser, som angav højere beløb, end projekternes finansielle og fysiske fremskridt berettigede til. Det betød, at midler blev overført for tidligt til den fælles fond (jf. eksemplet i [tekstboks 8](#)). Kommissionen forklarede os, at den hovedsagelig forlader sig på IFI'ernes prognoser, når den validerer anmodninger om udbetalinger til den fælles fond.

Tekstboks 8

Eksempel på unødigt høj forfinansiering udbetalt af Kommissionen

Vedrørende ét projekt udbetalte Kommissionen på grundlag af IFI'ens prognose 63 % af det samlede beløb - 52 millioner euro - som forfinansiering til den fælles fond i oktober 2024. Prognosen var imidlertid overoptimistisk: Da vi aflagde revisionsbesøg i juni 2025, var der endnu ikke afholdt nogen omkostninger, fordi anlægskontrakten ikke var underskrevet.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation.

Der er iværksat mange projekter, men det går langsomt med at forbinde Vestbalkan med EU, og projekternes bæredygtighed er i fare

- 61** Ti år efter godkendelsen af de første transportprojekter i de fire reviderede lande undersøgte vi, om de 12 reviderede projekter havde leveret håndgribelige resultater. Vi vurderede også, om Kommissionen havde fastsat indikatorer, som gjorde det muligt at overvåge fremskridt i projekterne og på aggregeret niveau. Projekterne i vores stikprøve vedrører syv korridorer (jf. [bilag II](#)).
- 62** Til overvågning af de samlede fremskridt har Kommissionen opstillet tre hovedindikatorer¹⁰ (BNP-vækst, værdien af handelen med varer og tjenesteydelser og et indeks for menneskelig udvikling), men den har aldrig indsamlet dataene og rapporteret om dem. Vi mener ikke, at disse indikatorer muliggør en meningsfuld vurdering af WBIF-projekternes specifikke indvirkning på den socioøkonomiske udvikling og konkurrenceevnen på Vestbalkan (det overordnede mål). Det skyldes, at udviklingen på disse områder påvirkes af forskellige eksterne faktorer, herunder den omfattende støtte, der ydes uden for WBIF.

¹⁰ Flerlandehandlingsprogrammer for årene 2016, s. 10, 2017-2018, s. 11, 2018-2019, s. 13, og 2020, s. 8.

- 63** WBIF's specifikke mål for transportsektoren er at forbedre konnektiviteten i regionen og mellem Vestbalkan og EU¹¹. Ved underskrivelsen af transportfællesskabstraktaten¹² forpligtede landene på Vestbalkan sig til at overholde målene for det europæiske transportnet¹³, herunder målet om færdiggørelse af hovednettet senest i 2030¹⁴. Vi konstaterede imidlertid, at Kommissionen ikke havde indhentet oplysninger om færdiggørelsen af [det europæiske transportnets](#) hovednet på Vestbalkan (jf. punkt [17](#)), f.eks. om færdiggørelsesstatus (længden af færdiggjorte og operationelle strækninger pr. korridor) og om overholdelsen af nettets standarder på de støttede korridorer. Kommissionen forlader sig på [transportfællesskabets](#) rapporter, som ikke indeholder detaljerede oplysninger om hver korridor. Disse oplysninger udleveres kun efter særlig anmodning, og Kommissionen havde således ikke anvendt dem til at overvåge WBIF-finansieringens specifikke indvirkning.
- 64** Transportfællesskabet, som er en international organisation, der fremmer regionalt transportsamarbejde mellem Den Europæiske Union og Vestbalkan, har siden 2021 offentliggjort årlige rapporter om etableringen af [det europæiske transportnet](#) på Vestbalkan. Ifølge disse rapporter går det generelt langsomt med implementeringen af alle de relevante standarder (jf. [tekstboks 9](#)).

¹¹ Flerlandebehandlingsprogrammer for årene [2015-2016](#), s. 4, [2016](#), s. 10, [2017-2018](#), s. 11, [2018-2019](#), s. 13, og [2020](#), s. 8.

¹² Artikel 1 og bilag I.1 i [traktaten om oprettelse af et transportfællesskab](#).

¹³ Artikel 38, stk. 3, og artikel 39 i [forordning \(EU\) nr. 1315/2013](#), ophævet ved [forordning \(EU\) 2024/1679](#).

¹⁴ Artikel 6, stk. 1, litra a), i [forordning \(EU\) 2024/1679](#).

Tekstboks 9

Fremskridt med implementering af det europæiske transportnets standarder på Vestbalkan

Det europæiske transportnet har bl.a. standarder, som kræver:

- elektrificering af jernbanenettet. I 2024 var 65 % af hovednettet elektrificeret (mod 73 % i 2021, som er det første år, der foreligger data for)
- en minimumshastighed for godstog på 100 km/h senest i 2030. I 2024 opfyldte 60 % af hovednettet dette hastighedskrav (mod 72 % i 2021)
- etablering af særskilte vejbaner i de to færdelsesretninger ved hjælp af en midterrabat, der ikke er bestemt til færdsel, og anlæggelse af motorvejsrastepladser for hver 100 km senest i 2030. I 2024 var disse krav opfyldt på 54 % af hovednettet (mod 45 % i 2021).

Kilde: Revisionsretten, baseret på [forordning \(EU\) 2024/1679](#) og transportfællesskabets rapporter fra 2022 og 2024 om udviklingen af vejledende udvidelser af det transeuropæiske transportnets samlede net og hovednet på Vestbalkan.

65 Kommissionen godkendte 43 investeringstilskud vedrørende transportsektoren i de fire reviderede lande mellem 2015 og juni 2025. I juni 2025 var 22 af de støttede projekter startet, og seks var afsluttet. Fire af de seks afsluttede projekter er vejprojekter i Bosnien-Hercegovina og Nordmakedonien, som er åbnet for trafik, og som indgik i vores stikprøve. Det er for tidligt at vurdere outputtet fra de fire projekter, som ikke forventedes afsluttet på tidspunktet for vores revision, men der tegner sig et blandet billede for de otte andre projekter i stikprøven (fire afsluttede projekter og fire projekter, der skulle have været afsluttet). Tre projekter havde opfyldt deres mål fuldt ud, to havde opfyldt dem delvis, og tre var ikke operationelle. [Bilag III](#) indeholder flere oplysninger om de 12 reviderede projekters output og disses anvendelighed på revisionstidspunktet.

66 Der gøres ujævne fremskridt med at etablere forbindelser i de korridorer, som de reviderede projekter vedrører (jf. [tabel 1](#)). Støtten til jernbanesektoren i Serbien vedrører hovedsagelig planlægning med henblik på opgradering til EU-standarder¹⁵. I Nordmakedonien skulle anlæggelsen af en jernbanestrækning på 23 km ved den bulgarske grænse være startet i 2024 til planlagt færdiggørelse i 2030, men arbejdet er endnu ikke påbegyndt. To oprindeligt godkendte projekter i Bosnien-Hercegovina (bl.a. vedrørende ikkeforbundne strækninger i korridor Vc) blev i juni 2022 stillet i bero af Kommissionen på grund af den politiske situation i Republika Srpska, som er den administrative enhed, der dækker den nordlige del af landet. I Kosovo var jernbaneforholdene værre på revisionstidspunktet end før projektets start. Der har været trafikforstyrrelser siden 2020, fordi nogle tunneller kollapsede under anlægsarbejdet. Desuden er der ingen forventet startdato for anlægsarbejdet i den nordlige del af Kosovo. På revisionstidspunktet (juni 2025) var der endnu ikke udført arbejde vedrørende signalsystemer og elektrificering.

¹⁵ WBIF, faktablad om jernbanekorridor X.

Tabel 1 | Status for de reviderede projekter vedrørende det europæiske transportnets hovednet

Korridor i hovednettet	Land	Samlet længde (km)	Færdiggjort længde (km)	Operationel længde (km)	EU-medfinansieret længde (km)	Reviderede projekter i korridoren
Vejkorridor Vc	Bosnien-Hercegovina	323,5	144,2	133,3	119,9	3 projekter, i alt 19,9 km
Jernbanerute 10	Kosovo	148,0	0,0	0,0	100,2	2 projekter, i alt 100,2 km
Jernbanekorridor X	Serbien	513,0	0,0	513,0	256,1	1 projekt, 17,7 km
Jernbanekorridor Xc	Serbien	104,0	0,0	0,0*	104,0	1 projekt, 90 km
Vejkorridor VIII	Nordmakedonien	308,0	286,0	286,0	47,2	2 projekter, i alt 47,2 km
Jernbanekorridor VIII	Nordmakedonien	261,0	30,5	30,5	57,4	1 projekt, 23 km

Note: * Trafikken afvikles under særlige forhold, mens anlægsarbejdet udføres. Denne tabel omfatter ikke de to reviderede projekter vedrørende indre vandveje, som har relation til Rhinen-Donau-korridoren.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra transportfællesskabet, overvågnings- og informationssystemet og projektudviklerne pr. september 2025.

- 67** Desuden konstaterede vi, at syv af de reviderede projekter havde bæredygtighedsmangler forårsaget af igangværende administrative procedurer, manglende finansiering til at fortsætte investeringerne, utilstrækkelig vedligeholdelse eller uudnyttet infrastruktur (jf. [bilag III](#)). [Tekstboks 10](#) giver et eksempel på manglende udnyttelse af infrastruktur.

Tekstboks 10

En tunnel uden forbindelse til en vej bringer bæredygtigheden i fare

Et af de reviderede projekter vedrørte anlæggelsen af en 3,2 km lang tunnel. Det grundlæggende infrastrukturarbejde var afsluttet i september 2023. På tidspunktet for revisionsbesøget var der ved at blive installeret elektromekanisk udstyr for at færdiggøre projektet, men tennellen er stadig ikke forbundet med de tilstødende vejnet, der finansieres af andre donorer. Der er en risiko for, at tunnelen ikke blot vil stå ubrugt hen i flere år på grund af forsinkelser i anlæggelsen af de tilstødende veje, men at den også vil kræve vedligeholdelse og beskyttelse mod potentielle skader.

Kilde: Revisionsretten, baseret på projektdokumentation og et besøg på stedet.

WBIF's rolle er sikret synlighed, men det er EU-støtten ikke i samme grad

- 68** Alle modtagere af EU-finansiering har en generel forpligtelse til at anerkende dens oprindelse og sikre dens synlighed¹⁶. Vi undersøgte, om de reviderede projekter i tilstrækkelig grad fremhævede deres EU-finansiering ved hjælp af passende kommunikationsmidler, f.eks. sociale medier, arrangementer, rapporter og informationspaneler. Sådanne paneler skal opsættes ved siden af adgangsvejene til det sted, hvor en foranstaltning finder sted, og skal blive stående fra dens start til seks måneder efter dens afslutning¹⁷.
- 69** I alle 12 projekter i vores stikprøve på nær to var det angivet på informationspaneler, at de havde modtaget EU-støtte. I det ene af de to projekter med mangler vedrørende EU-synligheden havde entreprenøren lavet to informationspaneler, som kun angav, at der var modtaget støtte fra den ledende IFI.

¹⁶ Artikel 24 og 25 i [Kommissionens gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 447/2014](#) og artikel 18, stk. 1, i [forordning \(EU\) 2021/1529](#).

¹⁷ "Communication and visibility manual for European Union external actions, 2009, s. 20; "Communication and visibility in EU-financed external actions", 2018, s. 21.

- 70** IFI'erne skal i deres årlige gennemførelsesrapporter rapportere om omkostninger afholdt i forbindelse med synlighedsaktiviteter. Disse finansielle oplysninger manglede vedrørende fire af de reviderede tilskud, som to IFI'er førte tilsyn med. Dette gjorde det umuligt at vurdere de udførte aktiviteter og deres effektivitet med hensyn til at sikre EU-synlighed. Med hensyn til et af disse tilskud forklarede den ledende IFI os, at der ikke var blevet brugt WBIF-midler på synlighed, selv om ansøgningen angav et budget på 20 000 euro til dette formål.
- 71** Én IFI havde vedrørende tre andre tilskud i vores stikprøve udpeget en bestemt person til at koordinere synlighedsaktiviteter, tilrettelægge arrangementer og producere indhold (f.eks. video, multimedieindhold, fotos og meddelelser på sociale medier). Vi konstaterede, at IFI'en havde brugt tilskuddenes synlighedsbudgetter til at betale denne person for at reklamere for IFI'ens aktiviteter - og kun i begrænset omfang EU's aktiviteter - på Vestbalkan. En intern overvågningsrapport bestilt af Kommissionen viser tilsvarende, at WBIF-støtten forbindes mere med IFI'erne end med EU.

- 72** Vi bemærkede et positivt eksempel på fremme af EU's synlighed i Bosnien-Hercegovina, hvor EU-delegationen foreslog opsætning af flere informationspaneler end dem, EU-retningslinjerne for synlighed kræver opsat under anlægsarbejdet. Efter forhandlinger nåede to IFI'er til enighed om et fælles budskab, der passede alle donorer (jf. [foto 3](#)).


Foto 3 | Budskab på informationspanel: "Vi hjælper Bosnien-Hercegovina med at anlægge korridor 5C (Vc)"



Kilde: Revisionsretten.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af George Marius Hyzler, medlem af Revisionsretten,
i Luxembourg på mødet den 28. april 2026.

På Revisionsrettens vegne



Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Kommissionen støtter transportsektoren på Vestbalkan via WBIF

- 01** Rådet opfordrede i 2008 Kommissionen og de IFI'er, som den samarbejdede med, til at samle deres ressourcer og finansiere prioriterede infrastrukturprojekter på Vestbalkan. Landene på Vestbalkan - Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo¹, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien - spiller en central rolle i EU's udvidelsespolitik.
- 02** Med EU-medlemsstaternes godkendelse lancerede Kommissionen i december 2009 investeringsrammen for Vestbalkan (WBIF) i partnerskab med Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Europarådets Udviklingsbank med henblik på at koordinere og kanalisere donorernes tekniske og finansielle støtte til landene på Vestbalkan via et enkelt kontaktpunkt. WBIF-rammen mobiliserer yderligere investeringer ved at blande tilskud² med lån³ via Den Europæiske Fælles Fond for Vestbalkan⁴.
- 03** Den tyske udviklingsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau, Den Europæiske Investeringsfond, Agence française de développement og Verdensbankgruppen - herunder Den Internationale Finansieringsinstitution - tilsluttede sig efterfølgende WBIF.

¹ Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

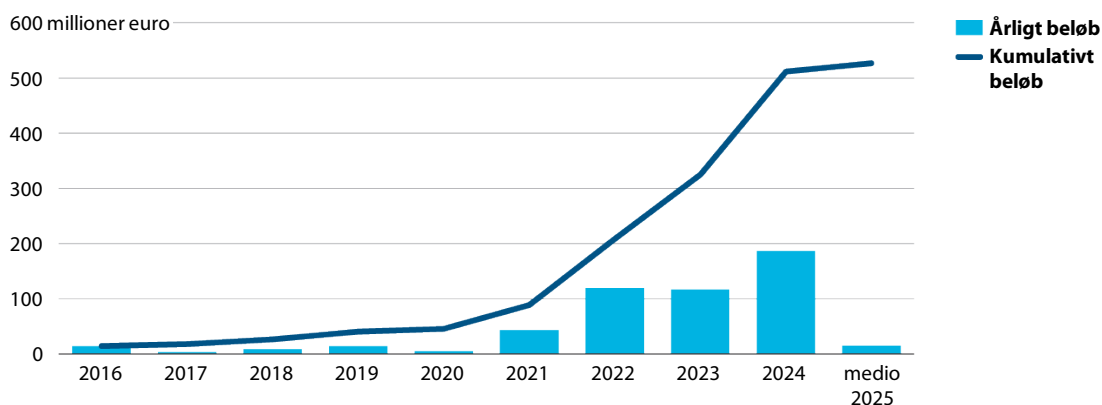
² Rådets konklusioner fra 2008 om investeringsrammen for Vestbalkan.

³ "Annex to Commission Implementing Decision adopting a Multi-country Action Programme for Connectivity for the year 2020", s. 4.

⁴ "The European Investment Bank in the Western Balkans", s. 17.

- 04** I forbindelse med [Berlinprocessen](#) - som blev etableret i 2014 - anerkendte Kommissionen vigtigheden af at tackle den underudviklede infrastruktur på Vestbalkan og forbinde regionen med [det europæiske transportnets](#) hovednet ved at investere i strategiske transportinfrastrukturprojekter.
- 05** WBIF er en platform for udarbejdelse, udvælgelse og finansiering af strategiske investeringsprojekter på Vestbalkan.
- 06** Kommissionen støtter seks sektorer på Vestbalkan via WBIF (bæredygtig transport, ren energi, miljø og klima, den private sektor, menneskelig kapital og en digital fremtid). Bedre infrastruktur bidrager til at mindske [investeringsgab](#) og er et skridt i retning af at opfylde EU's tiltrædelseskriterier⁵. Fra 2015 til medio 2025 støttede Kommissionen transportprojekter med 527 millioner euro, som blev udbetalt til den fælles fond fra instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA II og III) (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 | Kumulative og årlige EU-betalinger til den fælles fond vedrørende transportprojekter (fra 2016 til medio 2025)



Note: Kommissionen foretog ingen betalinger i 2015.

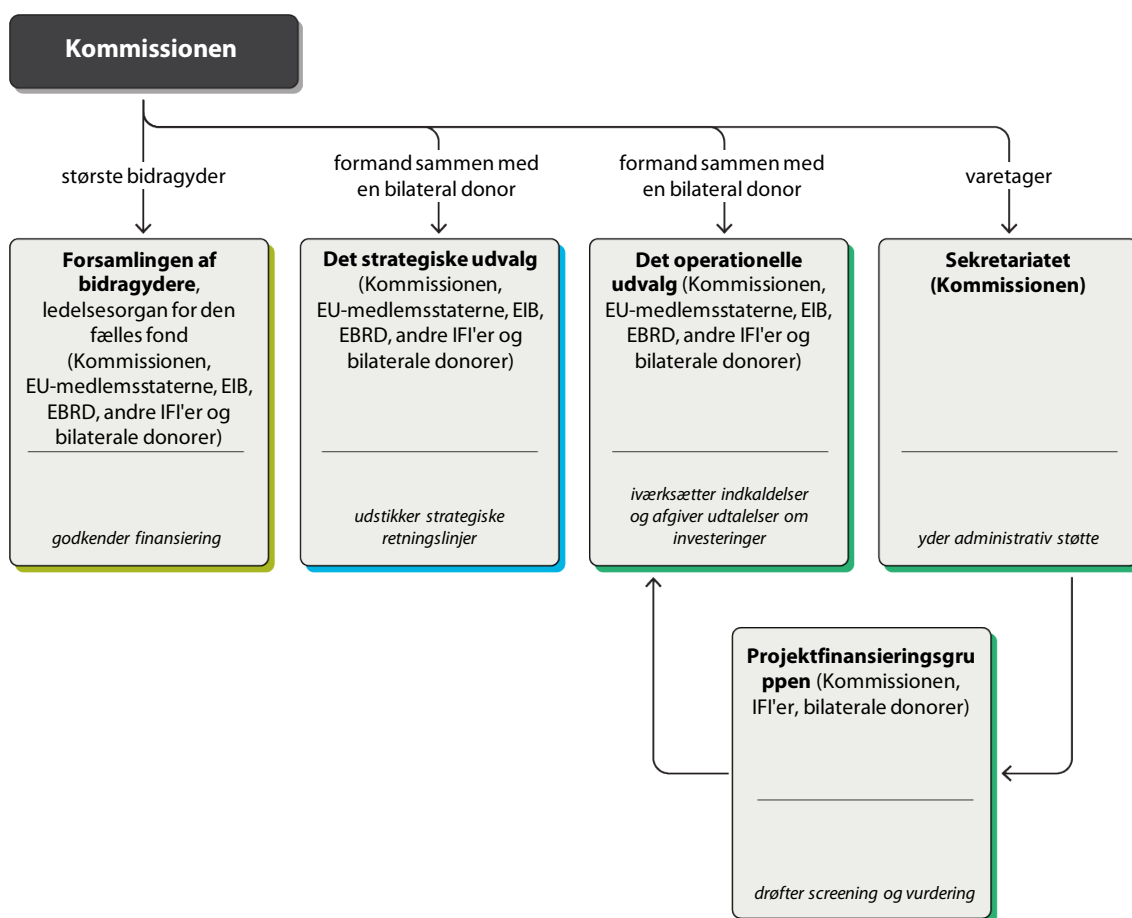
Kilde: Revisionsretten, baseret på data i den fælles fonds prognose fra januar 2026.

⁵ 2020-arbejdsdokumenter fra Kommissionen: rapporter om [Bosnien-Hercegovina](#), s. 93, [Kosovo](#), s. 95, [Serbien](#), s. 86, og [Nordmakedonien](#), s. 55 og 76.

Roller og ansvar

- 07** Bidrag fra Kommissionen, IFI'er og bilaterale donorer samles i den fælles fond. EBRD og EIB har i fællesskab til opgave at forvalte den fælles fond. Begge disse IFI'er har som mangeårige partnere deltaget i udformningen, oprettelsen og gennemførelsen af WBIF⁶. WBIF's vigtigste forvaltningsorganer er forsamlingen af bidragydere, det strategiske udvalg, det operationelle udvalg og projektfansieringsgruppen. Kommissionen deltager i alle disse organer, hvis roller og sammensætning vises i *figur 2*.

Figur 2 | Kommissionens rolle i forvaltningen af WBIF



Kilde: Revisionsretten, baseret på WBIF's forretningsorden.

⁶ "Annex to Commission Implementing Decision adopting a Multi-country Action Programme for Connectivity for the year 2020", s. 13.

- 08** Som hoveddonor spiller Kommissionen en central rolle i beslutningstagningen vedrørende WBIF. Kommissionen har siden den fælles fonds oprettelse og frem til 2024 støttet den med 898,6 millioner euro, dvs. 85,9 % af de samlede bidrag vedrørende samtlige sektorer, herunder transport⁷. Kommissionen yder tilskud for at mobilisere långivning fra IFI'er til medfinansiering af de udvalgte projekter med det formål at forbedre konnektiviteten på Vestbalkan.
- 09** På tidspunktet for vores revision var der i Kommissionen (Generaldirektoratet for Udvidelse og Det Østlige Naboskab - GD ENEST) ét team, som havde ansvaret for alle offentlige investeringer, herunder i transportsektoren. På landeniveau har hver EU-delegation én kontaktperson, der koordinerer WBIF-aktiviteter, og delegationerne kan også tilknytte eksperter. Kommissionen har gjort brug af konsulenter (kontoret for koordinering med finansielle institutioner), f.eks. i forbindelse med screeningsproceduren, sekretariatsopgaver (tilrettelæggelse af møder) og projektovervågning udført af landerepræsentanter.
- 10** De nationale myndigheder ansøger om tilskud, der går til projektudviklere. Udviklerne er ansvarlige for projektering og gennemførelse, herunder for undersøgelser, udbud og tilsyn med anlægsarbejde.
- 11** Som ledende IFI'er var EBRD, EIB og Verdensbanken ansvarlige for at koordinere lånene til de reviderede projekter og føre tilsyn med deres gennemførelse. Disse tre reviderede IFI'er repræsenteres i modtagerlandene af lokale eller regionale kontorer, som får *ad hoc*-støtte fra deres hovedkontorer.

⁷ "WBIF Annual Report 2024", s. 29.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 12** Vi har offentliggjort adskillige publikationer om Vestbalkan i de seneste år, bl.a. en beretning om [førtiltrædelsesbistand til styrkelse af den administrative kapacitet](#), en beretning om [retsstatsprincippet](#) og en udtalelse om oprettelsen af [reform- og vækstfaciliteten](#).
- 13** Ved denne revision undersøgte vi, om Kommissionen havde sikret, at WBIF effektivt bidrager til at udvikle transportinfrastruktur på Vestbalkan, som er forbundet med EU's hovednet. Vi vurderede, om Kommissionen havde indført WBIF-procedurer, som sikrer:
- effektiv udvælgelse af transportprojekter
 - effektivt tilsyn med projektgennemførelsen
 - effektiv overvågning og rapportering.
- 14** Revisionen omfattede ikke finansiering fra reform- og vækstfaciliteten, eftersom denne først blev oprettet i 2024, og vi undersøgte ikke procedurerne for ydelse af tilskud til teknisk bistand. Vi undersøgte heller ikke projektudgifternes nøjagtighed, eftersom Kommissionen ved afslutningen af vores revision endnu ikke havde foretaget finansiell godkendelse af de reviderede projekter.
- 15** Revisionen dækker en periode på ti år fra indgivelsen af de første tilskudsansøgninger i 2015 til juni 2025, hvor vi aflagde besøg på stedet. Mellem 2015 og medio 2025 indgik Kommissionen forpligtelser for 2 665 millioner euro vedrørende 55 transportprojekter på Vestbalkan. I de fire lande, som vi besøgte (Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Nordmakedonien og Serbien), var der indgået forpligtelser for i alt 2 115 millioner euro (jf. [tabel 1](#)).

Tabel 1 | Godkendte tilskud under investeringsrammen for Vestbalkan i millioner euro (fra 2015 til medio 2025)

Land	Godkendt EU-beløb i alt	Revideret EU-beløb i alt
Bosnien-Hercegovina	914,8	61,5
Kosovo	158,6	55,8
Nordmakedonien	292,9	84,6
Serbien	748,6	139,7
I alt	2 114,9	341,6

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionens overvågnings- og informationssystem.

- 16** Vi udtog en stikprøve på 12 transportprojekter vedrørende det europæiske transportnets hovednet (jf. [bilag II](#)) til en værdi af 341,6 millioner euro (16,2 % af de samlede midler tildelt transportprojekter i de reviderede lande), som vi udvalgte baseret på deres væsentlighed og færdiggørelsesgrad med henblik på så vidt muligt at revidere projekter, der var langt fremskredne og vedrørte forskellige net (veje, jernbaner og indre vandveje).
- 17** Vi undersøgte WBIF-procedureerne. Vi analyserede nærmere bestemt Kommissionens rolle i screenings- og udvælgelsesprocedureerne, den ledende IFI's procedurer til sikring af et effektivt tilsyn under udbudsprocessen og projektgennemførelsen (eftersom Kommissionen har uddelegeret udbud og gennemførelse til den ledende IFI), og de overvågningsordninger, der skulle anvendes til at informere Kommissionen, f.eks. overvågnings- og informationssystemet, overvågningsrapporter og mødereferater.
- 18** Vi efterprøvede revisionsbevis baseret på dokumentgennemgange, interview, besøg på stedet og data fra overvågnings- og informationssystemet med henblik på at validere vores revisionsresultater. Vores [revisionsmetode](#) er i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder, som er vedtaget af [International Organisation of Supreme Audit Institutions \(INTOSAI\)](#).
- 19** Kommissionen har indgået betydelige forpligtelser vedrørende infrastruktur i samtlige sektorer på Vestbalkan (herunder transport). EU's bidrag til den fælles fond har følgende kilder:
- 0,9 milliarder euro fra IPA II-flerlandeprogrammer vedrørende konnektivitet for perioden 2015-2020
 - EU's [økonomiske plan og investeringsplan for Vestbalkan](#) for perioden 2021-2027, som blev lanceret i 2021 og muliggør op til **30 milliarder euro i investeringer**, herunder 9 milliarder euro i EU-tilskud fra IPA III, og som bl.a. har til formål at støtte transportsektoren for at bringe Vestbalkan tættere på EU⁸
 - [reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan](#), som blev vedtaget i 2024, og hvis bidrag kan nå op på 3 milliarder euro, hvis modtagerlandene gør de planlagte fremskridt med deres reformdagsordener⁹.
- 20** I lyset af de stigende bidrag til WBIF forventer vi, at vores revisionsresultater vil forbedre Kommissionens udvælgelse og overvågning af samt rapportering om EU-finansierede projekter under investeringsrammen.

⁸ "Economic and Investment Plan - Endorsed Flagship Investments 2020-2024", s. 2.

⁹ WBIF, "Key Achievements 2023", s. 7.

Bilag II - Liste over reviderede projekter

Projekt-nummer	Modtagerland	EU-flagskib	Korridor i hovednettet	Nettype	Vedtaget tilskudsbeløb uden gennemførelses- og administrationsgebyrer (tusind euro)	År for vedtagelse
1*	Bosnien-Hercegovina	Forbindelse mellem nord og syd	Vejkorridor Vc	Vej på 10,7 km	24 540	2015
2*	Bosnien-Hercegovina	Forbindelse mellem nord og syd	Vejkorridor Vc	Vej på 3,2 km	19 000	2018
3	Bosnien-Hercegovina	Forbindelse mellem nord og syd	Vejkorridor Vc	Vej på 6 km	14 940	2018
4	Bosnien-Hercegovina	Forbindelse mellem øst og vest	Rhinen-Donau-hovedkorridoren	Indre vandvej (havneanlæg) og jernbane på 6,3 km	3 020	2019
5*	Kosovo	Forbindelse mellem nord og syd	Jernbanerute 10	Jernbane på 66,8 km	38 540	2015
6*	Kosovo	Forbindelse mellem nord og syd	Jernbanerute 10	Jernbane på 33,4 km	17 240	2016

Projekt-nummer	Modtagerland	EU-flagskib	Korridor i hovednettet	Nettype	Vedtaget tilskudsbeløb uden gennemførelses- og administrationsgebyrer (tusind euro)	År for vedtagelse
7*	Nordmakedonien	Forbindelse mellem øst og vest	Jernbanekorridor VIII	Jernbane på 34 km	68 626	2017
8	Nordmakedonien	Forbindelse mellem øst og vest	Vejkorridor VIII	Vej på 13,2 km	2 470	2018
9	Nordmakedonien	Forbindelse mellem øst og vest	Vejkorridor VIII	Vej på 23 km	13 508	2023
10	Serbien	Forbindelse mellem øst og vest	Jernbanekorridor Xc	Jernbane på 80 km	43 730	2016
11	Serbien	Forbindelse mellem øst og vest	Jernbanekorridor X	Jernbane på 17,7 km	80 150	2022
12	Serbien	Forbindelse mellem øst og vest	Rhinen-Donau-hovedkorridoren	Indre vandvej (21 forliste fartøjer)	15 850	2022
I ALT					341 614	

Note: * EU/WBIF-støtte ydet til den detaljerede projektering.

Bilag III - Revisionsrettens vurdering af projekterne

Projektnummer	ANSØGNING				GENNEMFØRELSE			
	Konnektivitet	Bæredygtig transport	Modent på ansøgningstidspunktet	Gennemførelsesstart som planlagt i ansøgningen	Leverede output	Rettidig afslutning som oprindelig planlagt	Operationelt på revisionstidspunktet som planlagt	Bæredygtighed
		Endnu ikke muligt at konkludere				Endnu ikke muligt at konkludere		
1	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	10,7 km vej inklusive en bro er åben for trafik, og et grænseovergangssted er anlagt, men ikke fuldt operationelt	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder
2	Visse svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	3,2 km vej (tunnel) er anlagt, men ikke åben for trafik	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder
3	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	6 km vej inklusive en betalingsstation og en bro er åben for trafik	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
4	Visse svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Havneanlægget er operationelt, men jernbanesporene er under anlæggelse	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder
5	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Rehabilitering af jernbanespor, stationer, tunneller og broer er i gang	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder
6	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Rehabilitering af jernbanespor, stationer og broer er i gang	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder
7	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Anlæggelse og rehabilitering af jernbanespor, stationer, tunneller og broer er i gang, men der er endnu ikke indgået kontrakter om signalsystemer og telekommunikation	Væsentlige svagheder	Endnu ikke muligt at konkludere	Endnu ikke muligt at konkludere
8	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	13,2 km vej er anlagt og åben for trafik	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder
9	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Anlæggelsen af skråninger er afsluttet, og vejen er åben for trafik	Væsentlige svagheder	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
10	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Væsentlige svagheder	Rehabilitering og anlæggelse af jernbanespor, stationer og broer er i gang	Væsentlige svagheder	Endnu ikke muligt at konkludere	Væsentlige svagheder
11	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	Endnu ikke startet	Endnu ikke muligt at konkludere	Endnu ikke muligt at konkludere	Endnu ikke muligt at konkludere
12	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Væsentlige svagheder	4 ud af 21 skibe er fjernet	Endnu ikke muligt at konkludere	Endnu ikke muligt at konkludere	Endnu ikke muligt at konkludere

Forkortelser

Forkortelse	Forklaring
EBRD	Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
IFI	International finansiel institution
IPA	Instrument til førtiltrædelsesbistand
WBIF	Investeringsrammen for Vestbalkan

Glossar

Term	Definition/forklaring
Blanding	Finansieringsmetode, hvor EU-tilskud kombineres med lån fra offentlige og private kilder.
Bruttonationalprodukt	Grundlæggende mål for den samlede størrelse af et lands økonomi.
Bæredygtig transport	Transport af personer og varer på en ressourceeffektiv måde med det endelige mål at reducere transportsektorens drivhusgasemissioner.
Bæredygtighed	Når EU-finansiering fortsætter med at skabe virkninger efter sit ophør.
Cost-benefit-analyse	Undersøgelse af en foreslået foranstaltnings anslåede omkostninger set i forhold til de fordele, den forventes at skabe.
Den Europæiske Fælles Fond for Vestbalkan	De samlede finansielle ressourcer, der kanaliseres gennem investeringsrammen for Vestbalkan og forvaltes af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og Den Europæiske Investeringsbank.
Den samlede projektpipeline	Central liste over projekter, som modtagerlandene har prioriteret, og som kan medfinansieres under investeringsrammen for Vestbalkan.
Den økonomiske plan og investeringsplanen	EU-initiativ vedtaget i 2020 for at støtte den socioøkonomiske udvikling på Vestbalkan med investeringer i transportinfrastruktur, efterfulgt i 2023 af en EU-vækstplan for samme region.
Det operationelle udvalg	Organ med repræsentanter for Kommissionen, EU-medlemsstaterne, internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer, som er ansvarligt for screening, vurdering og godkendelse af projekter, der er støtteberettigede under investeringsrammen for Vestbalkan.
Det strategiske udvalg	Organ med repræsentanter for Kommissionen, EU-medlemsstaterne, internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer, som udstikker strategiske retningslinjer og fører tilsyn med udvælgelsen og gennemførelsen af investeringsprojekter under investeringsrammen for Vestbalkan.
Det transeuropæiske transportnet	Net af grænseoverskridende transport-, energi- eller telekommunikationsinfrastruktur oprettet med henblik på at støtte og styrke det indre markeds funktionsmåde ved at lette fri bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser.
Dødvægt	Situation, hvor en EU-finansieret aktivitet ville være gennemført selv uden tilskud.
EU-delegation	EU's diplomatiske repræsentation i et land uden for EU.
Forsamlingen af bidragsydere	Ledelsesorgan bestående af bidragsyderne til Den Fælles Fond for Vestbalkan. Fastlægger den generelle kurs for den fælles fond og overvåger dens finansielle ressourcer og betalinger.
Gennemførlighedsundersøgelse	Vurdering af, om en foreslået metode, plan eller arbejdsopgave er gennemførlig eller fornuftig.

Indeks for menneskelig udvikling	Mål for fremskridt baseret på befolkningens gennemsnitlige forventede levetid, uddannelsesår og indkomstniveau.
Indirekte forvaltning	Metode til gennemførelse af EU-budgettet, hvor Kommissionen delegerer gennemførelsesopgaver til andre enheder (såsom internationale finansielle institutioner).
Instrument til førtiltrædelsesbistand	EU's værktøj til opbygning af teknisk og administrativ kapacitet i kandidatlande og potentielle kandidatlande.
International finansiell institution	Bank oprettet af mere end ét land med henblik på at yde finansiell støtte og professionel rådgivning vedrørende udviklingsmål og fremme internationalt økonomisk samarbejde og stabilitet.
Investeringsrammen for Vestbalkan	Ordning, der kombinerer forskellige finansieringsmetoder (f.eks. tilskud og lån) med henblik på at støtte den socioøkonomiske udvikling i landene på Vestbalkan med særligt fokus på infrastrukturprojekter.
Konnektivitet	I forbindelse med transport sikring af forbindelser via net af veje, jernbaner og indre vandveje for at fremme bevægeligheden for personer og varer.
Kontoret for koordinering med finansielle institutioner	Tjenesteyder finansieret af Kommissionen, som støtter WBIF-sekretariatets arbejde.
Ledende international finansiell institution	Bank, der fører tilsyn med vurderingen og gennemførelsen af et udviklingsprojekt og koordinerer støtte fra flere forskellige långivere.
Median	Middelværdi i et datasæt.
National IPA-koordinator	Embedsmand i et modtagerland med ansvar for at koordinere IPA-finansierede projekter og samarbejde med Kommissionen.
Parisgruppen	Gruppe af repræsentanter for Kommissionen, ledende internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer, som mødes regelmæssigt efter screeningen af tilskudsansøgninger og før møder i projektfansieringsgruppen.
Projektfansieringsgruppen	Gruppe af repræsentanter for Kommissionen, internationale finansielle institutioner og donorer, som opstiller en liste over investeringsprojekter.
Projektudvikler	Enhed - normalt offentlig - der har fordel af og er ansvarlig for transportinfrastruktur.
Styringsudvalget	Organ med repræsentanter for Kommissionen, internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer, som indtil 2021 var ansvarligt for screening, vurdering og godkendelse af projekter, der er støtteberettigede under investeringsrammen for Vestbalkan.
Årlig gennemførelsesrapport	I forbindelse med WBIF et dokument om et projekts fremskridt i det foregående regnskabsår, som den ledende finansielle institution forelægger for Kommissionen.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/SR-2026-16>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/SR-2026-16>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed, der oprindeligt blev ledet af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, og derefter af George Marius Hyzler, medlem af Revisionsretten.

Revisionsarbejdet blev ledet af Laima Liucija Andrikiienė, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Tomas Mackevičius, attaché Aldona Drėgvaitė, ledende administrator Margit Spindelegger, opgaveansvarlig Aurelia Petliza og revisorerne Bertrand Tanguy og Erik Kotlarik. Aleksandra Mazilu ydede grafisk støtte, og Joanna Piotrowicz ydede administrativ støtte.



Fra venstre til højre: Georgia Pergamali, Tomas Mackevičius, Bertrand Tanguy, Laima Liucija Andrikiienė, Erik Kotlarik, Sara Perez Miguel, Aldona Drėgvaitė.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2026

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Forsidefoto: © Lev - stock.adobe.com.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-7636-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/7271600	QJ-01-26-026-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7637-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/6885413	QJ-01-26-026-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 16/2026](#) "Investeringsrammen for Vestbalkan - EU-støtten adresserer konnektivetsbehov, men det går langsomt med at integrere Vestbalkan i det europæiske transportnet", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2026.

Landene på Vestbalkan har forpligtet sig til at bidrage til færdiggørelsen af det transeuropæiske transportnets hovednet senest i 2030. Vi undersøgte effektiviteten af den EU-støtte, der via investeringsrammen for Vestbalkan ydes til transportinfrastruktur på Vestbalkan, og fokuserede især på, om regionen vil blive forbundet med EU's hovedtransportnet senest i 2030. Vi konstaterede, at de reviderede projekter matcher de fastlagte konnektivitetsprioriteter, men at der kun gøres langsomme fremskridt, fordi projekterne var umodne ved udvælgelsen, og fordi de finansielle institutioners tilsyn er mangelfuldt. Også vedrørende overvågning, rapportering og EU-synlighed var der mangler, og vi konstaterede vedvarende forsinkelser og bæredygtighedsproblemer. I betragtning af gennemførelsesforsinkelserne og de operationelle udfordringer er det efter vores mening ikke sandsynligt, at 2030-fristen kan overholdes. Vi anbefaler, at Kommissionen forbedrer sin udvælgelse og overvågning af projekter og styrker deres bæredygtighed og synlighed.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Sociale medier: @EUauditors