

Investeringsram för västra Balkan

EU:s stöd tillgodoser konnektivitetsbehov, men integreringen i stomtransportnätet går långsamt



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

Punkt

01–12 | Huvudbudskap **01**

01–05 | Varför detta område är viktigt

06–12 | Vad vi konstaterade och rekommenderar

13–72 | Våra iakttagelser mer i detalj **02**

13–34 | Transportprojekten är inriktade på konnektivitetsbehov men de inleds ofta sent

13–21 | Projekten tillgodoser konnektivitetsbehov, men det finns vissa brister i urvalet

22–27 | Kommissionen ägnar inte tillräcklig uppmärksamhet åt projektens mognadsgrad under urvalsförfarandet

28–30 | EU-bidrag ger mervärde, men är inte alltid nödvändiga för anskaffning av lån

31–34 | De flesta av kostnadsuppskattningarna i bidragsansökningarna är inte tillräckligt detaljerade, vilket gör det svårt att bedöma om de är rimliga

35–49 | Kommissionen förlitar sig på finansieringsinstitutionernas tillsyn, som ibland är otillräcklig

36–44 | Kommissionen kan i allmänhet inte åtgärda brister i finansieringsinstitutionernas tillsyn av genomföranderisker och offentlig upphandling

45–49 | Under projektgenomförandet förlitar sig kommissionen på finansieringsinstitutionernas tillsynsarbete, som har vissa brister

50–72 | Kommissionen saknar ändamålsenliga förfaranden för att övervaka förseningar och säkerställa hållbarhet och EU:s synlighet

50–55 | Kommissionen saknar tillräckligt detaljerad och aktuell information om förseningar i projektgenomförandet

56–60 | Kommissionen har begränsade möjligheter att se till att genomförandet sker i rimlig tid

61–67 | Många projekt har inletts, men framstegen med att ansluta västra Balkan till EU går långsamt och projektens hållbarhet är hotad

68–72 | Investeringsramen för västra Balkan har en synlig roll, men EU:s stöd är mindre synligt

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bilaga II – Förteckning över projekt i urvalet

Bilaga III – Revisionsrättens projektbedömningar

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

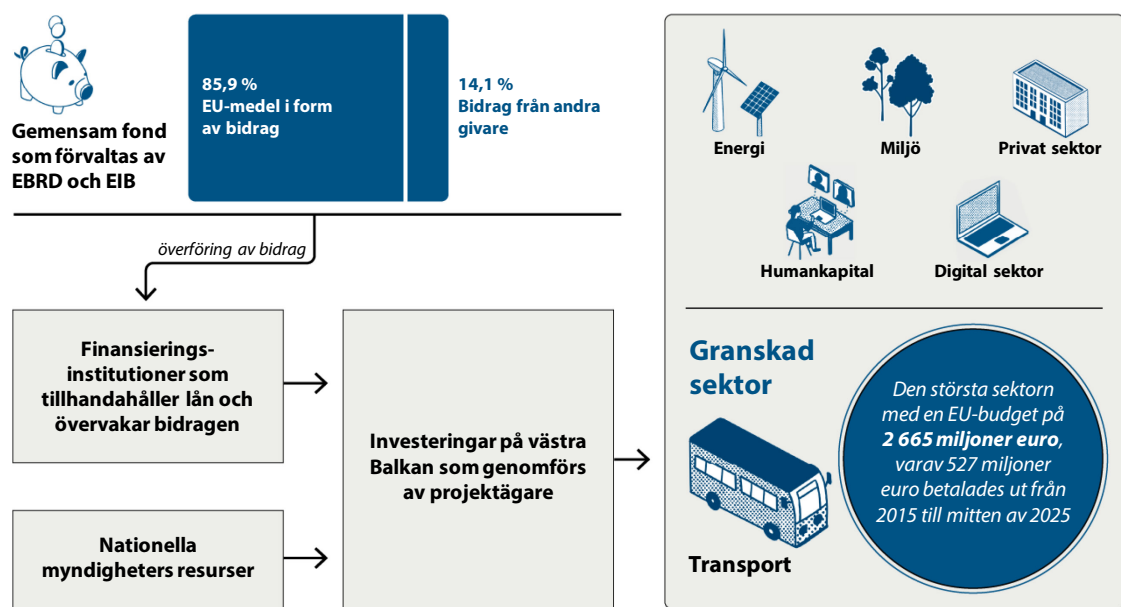
01

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

- 01** I syfte att åtgärda bristen på infrastruktur och utvidga [EU:s transeuropeiska stomtransportnät](#) på västra Balkan (*det europeiska transportnätet*) senast 2030 i enlighet med EU:s standarder tillhandahåller kommissionen medel genom investeringsramen för västra Balkan. Det är en plattform som fungerar både som ett forum för utbyte av analyser av investeringsbehov och som en blandfinansieringsmekanism. Denna mekanism underlättar anskaffningen av lån med hjälp av EU-bidrag. Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och Europeiska investeringsbanken förvaltar givarnas bidrag till investeringsramen för västra Balkan genom den europeiska gemensamma fonden för västra Balkan. Kommissionen står för den absoluta merparten av finansieringen (899 miljoner euro har överförts till den gemensamma fonden sedan 2015, eller 86 %) (se [figur 1](#)).

Figur 1 | Finansiering av investeringar genom investeringsramen för västra Balkan (2015–mitten av 2025)



Anm.: Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Europeiska investeringsbanken (EIB).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter om den gemensamma fonden.

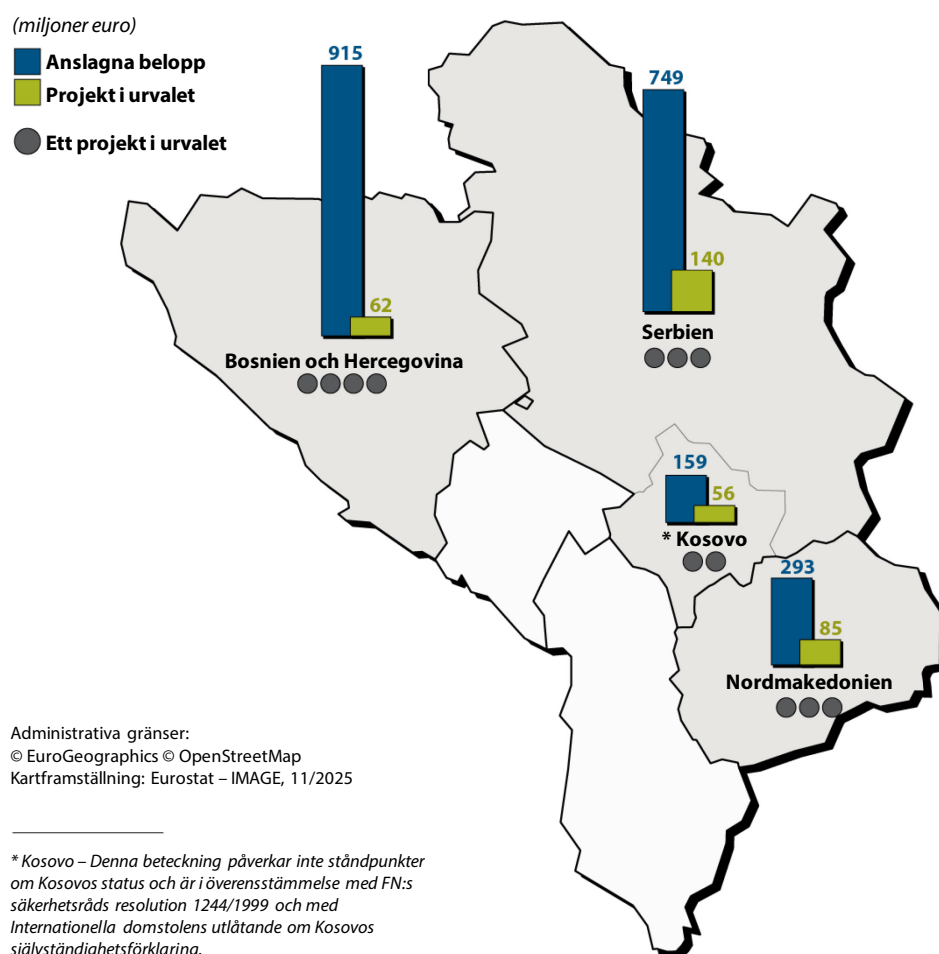
02 Ägare till infrastrukturprojekt (normalt offentliga myndigheter, organ eller företag som tillhandahåller offentliga tjänster) ansvarar för att upphandla, ingå avtal om och genomföra projekten under tillsyn av internationella finansieringsinstitutioner. Dessa institutioner ansvarar också för att samordna projektbedömningar och tillhandahålla lån.

03 Vi undersökte om kommissionen hade säkerställt att investeringsramen för västra Balkan på ett ändamålsenligt sätt bidrar till utvecklingen av en transportinfrastruktur på västra Balkan som är kopplad till EU:s stomnät. Vi bedömde om kommissionen, i egenskap av den största givaren till investeringsramen för västra Balkan, hade inrättat förfaranden för

- val av transportprojekt,
- tillsyn av projektgenomförande,
- övervakning och rapportering.

04 Vi granskade det arbete som utförts av kommissionen och tre ledande finansieringsinstitutioner (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, Europeiska investeringsbanken och Världsbanken) mellan 2015 och juni 2025. Mer bakgrundsinformation och närmare uppgifter om revisionens omfattning och metod finns i [bilaga I](#). Vi valde ut tolv transportprojekt ([bilaga II](#)) i Bosnien och Hercegovina, Kosovo¹, Nordmakedonien och Serbien (se [figur 2](#)).

Figur 2 | Projekt i urvalet tillsammans med anslagna bidragsbelopp (2015–mitten av 2025)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionens övervaknings- och informationssystem.

¹ Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

- 05** Vi utförde denna revision mot bakgrund av det fastställda målet att det europeiska stomtransportnätet ska vara klart senast 2030 och de ökade EU-medel som betalas ut genom investeringsramen för västra Balkan, som fortsätter att ha en central betydelse för [faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan](#). Vi hoppas att våra iakttagelser och rekommendationer kan förbättra ändamålsenligheten för investeringsramen för västra Balkan liksom för framtida stöd som bygger på en liknande blandfinansieringsmekanism.

Vad vi konstaterade och rekommenderar

- 06** Vår samlade slutsats är att kommissionen säkerställde att investeringsramen för västra Balkan bidrar till att det europeiska stomtransportnätet utvidgas, eftersom de finansierade projekten i vårt urval är anpassade till konnektivitetsprioriteringarna för både västra Balkan och EU. Men brister i projekturvalet – särskilt när det gäller projektens mognadsgrad – bidrog till betydande förseningar i genomförandet. Kommissionens arbete var endast delvis ändamålsenligt när det handlade om att säkerställa tillräcklig tillsyn från finansieringsinstitutionernas sida och inrätta ändamålsenliga övervaknings- och rapporteringsarrangemang. Detta begränsade kommissionens möjligheter att i god tid åtgärda risker, förseningar och hållbarhetsproblem i samband med genomförandet. Med tanke på förseningarna i genomförandet och de operativa utmaningarna är det inte sannolikt att det kommer att gå att hålla tidsfristen att det europeiska stomtransportnätet på västra Balkan ska vara klart senast 2030.

Transportprojekten är inriktade på konnektivitetsbehov men de inleds ofta sent

- 07** Enligt instrumentet för stöd inför anslutningen, som var EU:s finansieringskälla för projekten i urvalet, ska kommissionen prioritera projekt baserat på flera kriterier, bland annat deras bidrag till rörlighet, hållbara transporter, minskade växthusgasutsläpp och relevans för det europeiska transportnätet. Vi konstaterade att alla projekt i urvalet hade koppling till det europeiska stomtransportnätet, som är en EU-prioritering. Men fram till 2022 var kommissionen inte tillräckligt inriktad på att välja ut hållbara transportprojekt som bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Dessutom ägnade kommissionen inte tillräcklig uppmärksamhet åt mognadsgraden i de projektansökningar som valdes ut, vilket ledde till betydande förseningar i genomförandet. Ett projekt är moget – det vill säga redo att genomföras – när det förberedande arbetet (t.ex. kostnads-nyttoanalys och detaljprojekteringen) har slutförts och uppdaterats. Till följd av detta inleddes projekten i genomsnitt 17 månader för sent (se punkterna [14–27](#)).



Rekommendation 1

Välj endast ut mogna projekt

Kommissionen bör välja ut projekt först när projektägarna kan visa att det förberedande arbetet är slutfört och uppdaterat, så att projekten snabbt kan komma i gång efter det att bidraget har godkänts.

Måldatum för genomförande: 2027

- 08** Det anses vara motiverat med bidrag från investeringsramen för västra Balkan om ett projekts finansiella intäkter inte räcker till för att täcka dess kostnader och samtidigt säkerställa samhällets välbefinnande. Detta villkor gällde för alla projekt i urvalet. Vi fann dock tre fall där bidragen inte var nödvändiga för anskaffning av lån eftersom de tillhörande låneavtalen hade undertecknats långt innan bidragsansökningarna lämnades in. Dessutom är de flesta kostnadsuppskattningar i bidragsansökningarna inte tillräckligt detaljerade, vilket gör det svårt att bedöma om de är rimliga (se punkterna [29–34](#)).

Kommissionen förlitar sig på finansieringsinstitutionernas tillsyn, som ibland är otillräcklig

- 09** När det gäller tillsynen av projektgenomförandet förlitar sig kommissionen på de ledande finansieringsinstitutionerna. Kommissionen är fortfarande ytterst ansvarig för genomförandet av EU:s budget, men vi noterade följande:
- Kommissionen begärde inte (t.ex. genom de årliga genomföranderapporterna) att finansieringsinstitutionerna skulle lägga fram bevis för att de hade utövat tillsyn och minskat genomföranderisker, och inte heller kunde kommissionen identifiera brister i tillsynen av förfarandena för offentlig upphandling (se punkterna [37–44](#)).
 - Kommissionen förlitade sig på finansieringsinstitutioner för tillsynen av projektgenomförandet, men dessas arbete var ibland bristfälligt (se punkterna [46–49](#)).



Rekommendation 2

Inhämta bevis från finansieringsinstitutioner för deras bedömningar och minskning av genomföranderisker

Kommissionen bör se till att de ledande finansieringsinstitutionerna lägger fram bevis för

- a) att de har bedömt genomföranderisker (t.ex. otillräcklig kapacitet hos projektägaren, intressekonflikter eller brist på stödmottagares egenansvar och nationellt egenansvar) och föreslagit riskreducerande åtgärder när en ansökan lämnas in,
- b) att riskreducerande åtgärder har vidtagits när den årliga rapporteringen äger rum.

Måldatum för genomförande: 2027

Kommissionen saknar ändamålsenliga förfaranden för att övervaka förseningar och säkerställa hållbarhet och EU:s synlighet

- 10** För övervakningsändamål använder sig kommissionen av flera mekanismer för att samla in information om projektgenomförande, särskilt årliga genomföranderapporter från finansieringsinstitutionerna. Denna information var dock ofta inte tillräckligt detaljerad eller aktuell för att kommissionen skulle kunna åtgärda orsakerna till förseningarna. Utöver förseningar i starten drabbades många projekt i urvalet av betydande förseningar under själva genomförandet (mer än två år), men kommissionen har begränsade möjligheter att se till att projekten genomförs i tid. Trots dessa förseningar överförde kommissionen i vissa fall belopp som översteg de belopp som var motiverade med tanke på projektens finansiella och fysiska framsteg (se punkterna [51–60](#)).
- 11** För att övervaka de övergripande framstegen fastställde kommissionen tre huvudindikatorer (BNP-tillväxt, värdet av handeln med varor och tjänster och ett index för mänsklig utveckling). Vi noterade att dessa indikatorer påverkas av olika faktorer som ligger utanför investeringsramen för västra Balkan och att det därför inte går att göra en meningsfull bedömning av de specifika effekterna av projekt inom denna investeringsram. Vi konstaterade att kommissionen inte samlade in information om färdigställandegraden för de korridorer som den finansierade eller om huruvida transportnäten uppfyllde EU:s standarder. Med hjälp av de uppgifterna hade man kunnat mäta de specifika effekterna av finansieringen från investeringsramen för västra Balkan. Tillgängliga uppgifter visar att framstegen totalt sett har gått långsamt när det gäller målet att alla standarder för det europeiska stomtransportnätet ska vara uppfyllda senast 2030 (se punkterna [62–66](#)).



Rekommendation 3

Förbättra övervakningen av projektens genomförande

För att förbättra övervakningen bör kommissionen

- a) få aktuell och relevant information om finansiella och fysiska framsteg och om orsaker till förseningar samt åtgärda rapporterade förseningar och problem på ett ändamålsenligt sätt,
- b) kräva att finansieringsinstitutionerna minst två gånger per år rapporterar uppdaterade totala uppkomna kostnader och bidragsbelopp som betalats ut till stödmottagaren, och säkerställa att utbetalningarna är anpassade till projektens ekonomiska och fysiska framsteg,
- c) förbättra rapporteringen genom att inkludera indikatorer som mäter graden av färdigställande och överensstämmelse med EU:s standarder jämfört med det europeiska transportnätet.

Måldatum för genomförande: 2027

- 12** Vi konstaterade också att i sju projekt i urvalet var hållbarheten inte helt säkerställd på grund av flera olika faktorer, såsom brist på medel för att fortsätta med investeringarna eller otillräckligt underhåll. Slutligen är rollen för investeringsramen för västra Balkan synlig, medan EU:s stöd inte är det i samma utsträckning, trots skyldigheten att säkerställa synligheten för all mottagen EU-finansiering (se punkterna [67–72](#)).



Rekommendation 4

Förbättra projektresultatens hållbarhet och öka EU:s synlighet

Kommissionen bör säkerställa att bidragsansökningar som finansieras genom investeringsramen för västra Balkan

- a) omfattar lämpliga hållbarhetsåtgärder (t.ex. underhållsarrangemang och finansiering),
- b) innehåller särskilda åtgärder som synliggör bidragen från EU.

Måldatum för genomförande: 2027

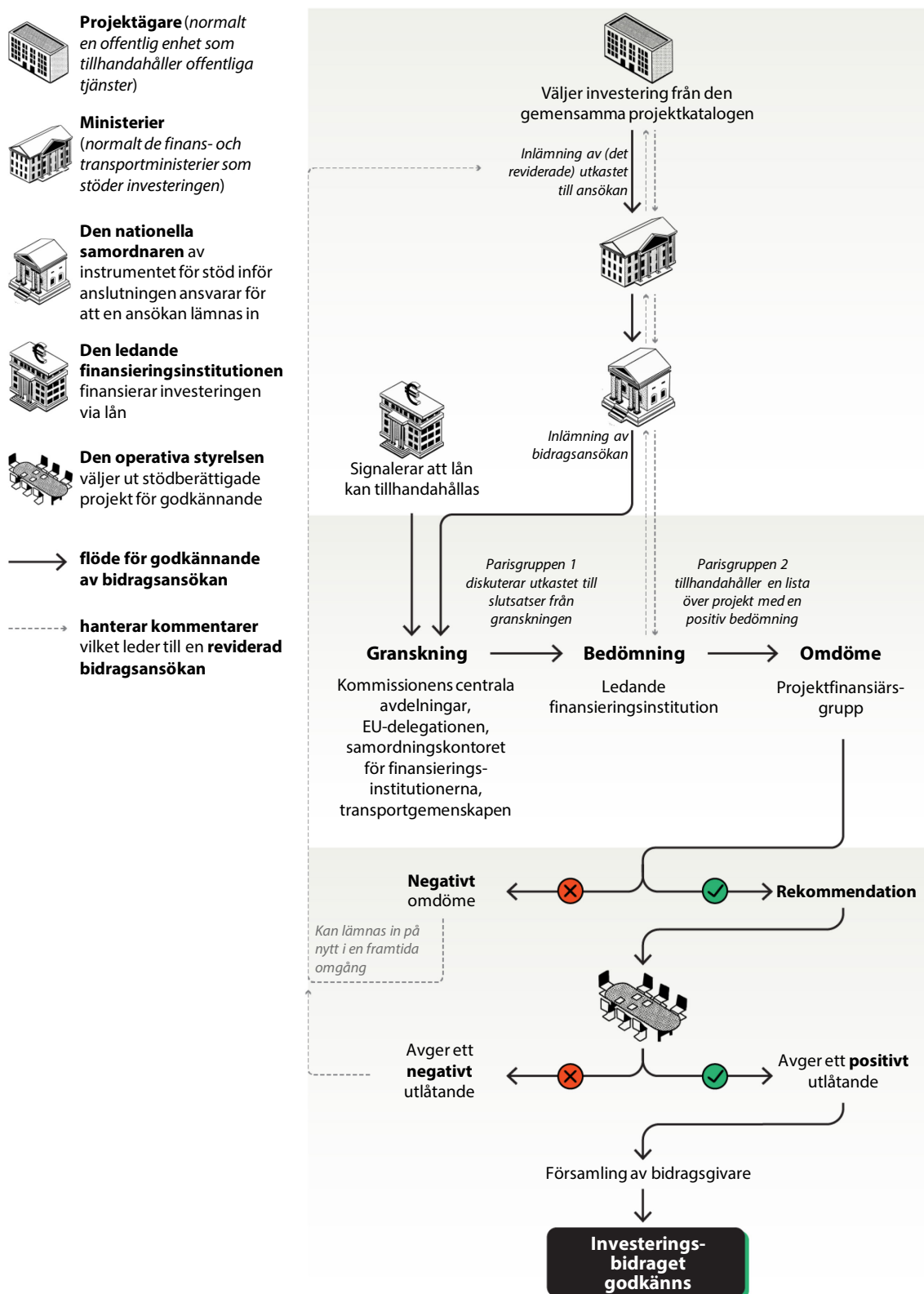
Våra iakttagelser mer i detalj

**Transportprojekten är inriktade på
konnektivitetsbehov men de inleds ofta sent**

**Projekten tillgodoser konnektivitetsbehov, men det finns
vissa brister i urvalet**

- 13** Kommissionen tillhandahåller medel i form av bidrag till medfinansiering av investeringsprojekt via investeringsramen för västra Balkan (se [bilaga I](#)). Förfarandena för granskning och godkännande av transportprojekt utformades och genomfördes av kommissionen och de ledande internationella finansieringsinstitutionerna. I [figur 3](#) visas de många berörda parter som deltar i processen, från utarbetande och inlämning av en bidragsansökan till godkännande.

Figur 3 | Olika berörda parter deltagande från utarbetande av bidragsansökan till godkännande



Källa: Revisionsrätten.

- 14** Granskare avseende investeringsramen för västra Balkan (dvs. personal från kommissionens centrala avdelningar, EU-delegationer och experter) granskar bidragsansökningarna och kontrollerar om de är anpassade till EU:s politik (t.ex. transport och miljö) och till nationella, sektoriella och regionala strategier, att det finns stödmottagare och nationellt egenansvar (ändamålsenliga strategiska, tekniska och finansiella anslag till projekten) samt hur mogna projekten är. Vi granskade om dessa förfaranden var lämpliga för att välja ut de mest relevanta projekten när det gäller konnektivitet² och hållbara transporter³.
- 15** För att främja egenansvar och bidra till prioriteringen av projekt bad kommissionen under 2014 mottagarländerna att, genom styrkommittén (som föregick den operativa styrelsen) för investeringsramen för västra Balkan (företrädare för kommissionen, internationella finansieringsinstitutioner och bilaterala givare), identifiera behov och rangordna framtida infrastrukturprojekt i en nationell förteckning över prioriteringar, den så kallade gemensamma projektkatalogen. Projektägare hade rätt att ansöka om medfinansiering till projekt i katalogen.
- 16** Vi noterade att alla de tolv projekten i urvalet (se *bilaga II*) fanns rangordnade i den motsvarande nationella katalogen (se *figur 3*). I den gemensamma projektkatalogen i Serbien rangordnades till exempel projekten efter deras strategiska relevans och mognadsgrad. Men när det gäller projekten i vårt urval följde kommissionen inte alltid den nationella rangordningen när den granskade ansökningarna. Faktum är att den operativa styrelsen godkände tre projekt i olika länder (Bosnien och Hercegovina, Nordmakedonien och Serbien) med låg rankning i den nationella gemensamma projektkatalogen (t.ex. låg ett transportprojekt på plats 22 av totalt 27) eftersom den ansåg att dessa projekt var redo att genomföras. Men det stämde inte, eftersom två av de tre projekten kom i gång först efter mer än ett års försening.
- 17** År 2015 ställde kommissionen kravet – återigen genom styrkommittén – att alla projekt vara en del av *EU:s transeuropeiska stomtransportnät* på västra Balkan (*det europeiska transportnätet*). Dessutom krävs enligt instrumentet för stöd inför anslutningen⁴, som var EU:s finansieringskälla för projekten i urvalet, att kommissionen ska prioritera projekt baserat på flera kriterier, bland annat deras bidrag till rörlighet, hållbara transporter, minskade växthusgasutsläpp och relevans för det europeiska transportnätet.

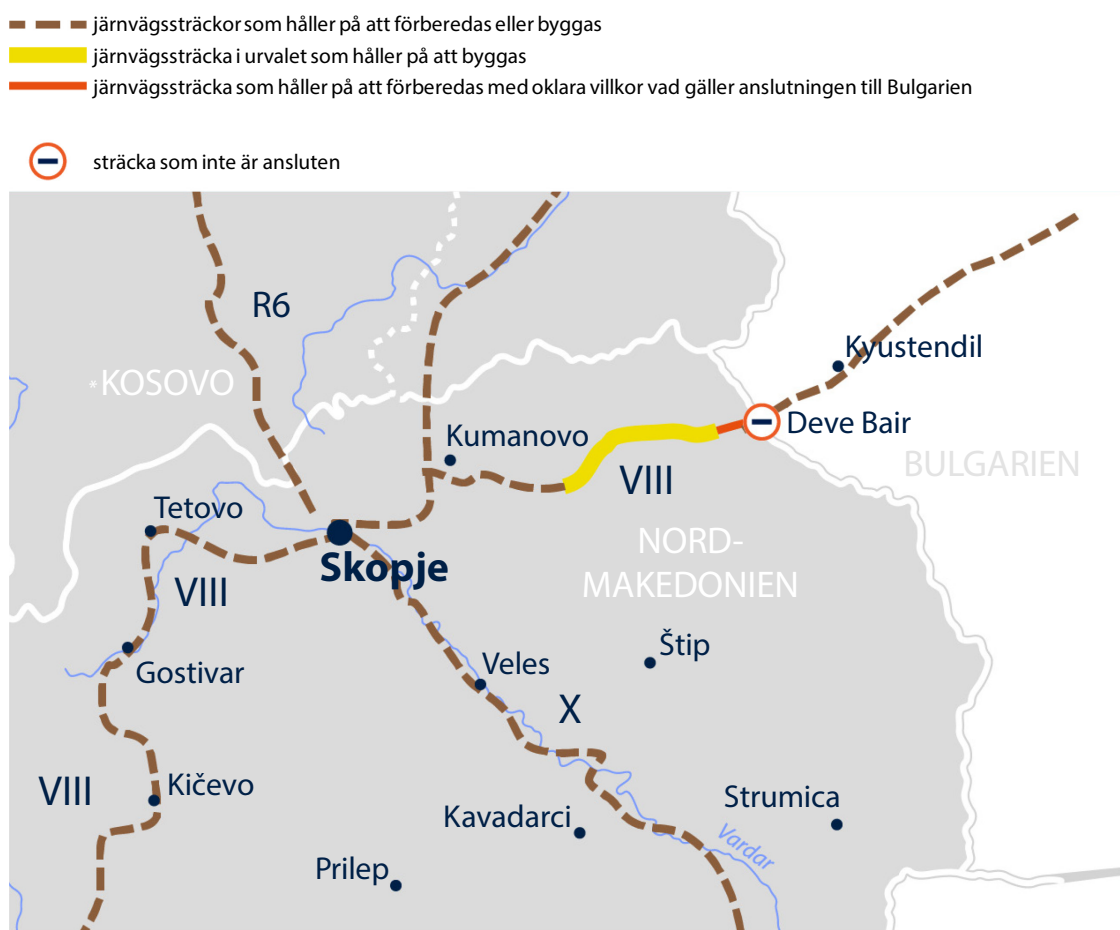
² Investeringsram för västra Balkan, *Connectivity agenda 2015*, s. 3.

³ Förordning (EU) nr 231/2014, bilaga II, och förordning (EU) 2021/1529, artikel 3.2 e och 3.3 n.

⁴ Förordning (EU) nr 231/2014, bilaga II, och förordning (EU) 2021/1529, artikel 3.2 e och 3.3 n.

- 18** Vi konstaterade att alla projekt i urvalet hade koppling till det europeiska stomtransportnätet och bidrog till rörlighet. Men för två av de tolv projekten i urvalet hade den operativa styrelsen godkänt bidrag för sträckor som inte var anslutna till några andra sträckor. I Nordmakedonien var stomnätsskorridoren för järnväg inte ansluten till något av grannländerna, och vid den tidpunkt då bidraget godkändes hade man inte nått någon överenskommelse med grannländerna om att säkerställa att hela korridoren var i drift (se [figur 4](#)). I Bosnien och Hercegovina var en vägsträcka inte ansluten till några andra vägsträckor vid tidpunkten för ansökan och situationen var oförändrad vid tidpunkten för vårt granskningsbesök i juni 2025, trots att merparten av bygg- och anläggningsarbetet hade slutförts 2023.

Figur 4 | Järnvägssträcka i Nordmakedonien som inte är ansluten till det europeiska transportnätet



* Kosovo – Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

Källa: Investeringsramen för västra Balkan, per ansökningsdatum (2017).

- 19** Under granskningsprocessen prioriterade kommissionen inte hållbara transporter, t.ex. järnvägar eller inre vattenvägar som bidrog mest till att minska utsläppen av växthusgaser. Enligt kommissionen uppfylls kriterierna för hållbara transporter genom anslutning till det [europeiska stomtransportnätet](#), eftersom mottagarländer åtog sig att genomföra EU:s förordning om det transeuropeiska transportnätet⁵ när de undertecknade fördraget om upprättande av en transportgemenskap⁶. Kommissionen förväntar sig därför att kriterierna för hållbara transporter och minskade utsläpp av växthusgaser kommer att vara uppfyllda senast till måldatumet (2030). Vi anser att det är osannolikt att målen kommer att uppnås inom denna tidsfrist.
- 20** I detta sammanhang omfattade vårt urval fem vägprojekt. För fyra av dessa projekt konstaterade vi att motiveringarna i ansökningarna för hållbara transporter – bland annat minskade växthusgasutsläpp – var bristfälliga (se [bilaga III](#)). I ansökningarna beskrevs hållbarhetskriterierna framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv och inte ur ett miljömässigt. Kommissionen uppgav att den hade inkluderat kontroller av hållbara transporter från och med 2022 efter det att den [ekonomiska planen och investeringsplanen](#) hade antagits.
- 21** Den operativa styrelsen godkände också sex bidrag till järnvägsprojekt i alla de fyra länderna, även om tre av järnvägslinjerna fortfarande inte är elektrifierade utan använder dieseltåg. Därför kommer miljöfördelarna i de här fallen att bli mindre än vid elektrifiering (se [bilaga III](#)).

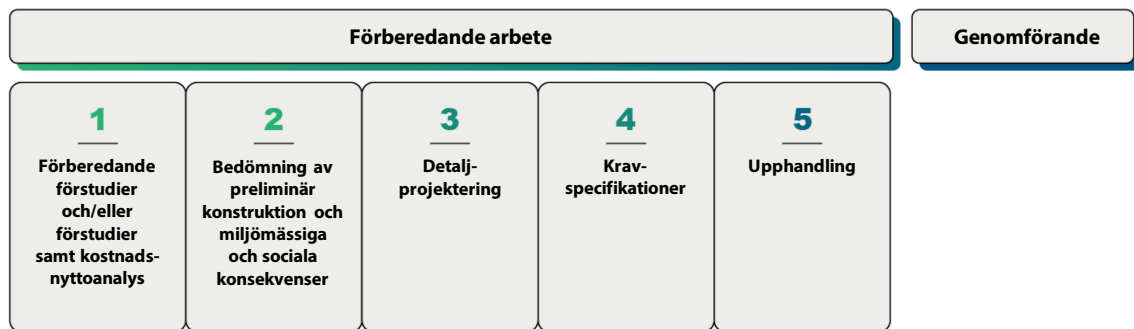
⁵ Förordning (EU) nr 1315/2013, artikel 38.3, upphävd genom förordning (EU) 2024/1679.

⁶ Fördraget om upprättande av en transportgemenskap.

Kommissionen ägnar inte tillräcklig uppmärksamhet åt projektens mognadsgrad under urvalsförfarandet

- 22** För att slippa förseningar på grund av olämpliga konstruktioner är det mycket viktigt att bidrag endast beviljas för väl förberedda projekt som är redo att genomföras. Projektcykeln visas i [figur 5](#). Vi bedömde om de godkända projekten var mogna, det vill säga redo att genomföras.

Figur 5 | Förberedande arbete innan ett projekt genomförs



Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

23 Vi konstaterade att även om granskare avseende investeringsramen för västra Balkan bedömer projektens mognadsgrad rangordnar de inte ansökningar mot detta kriterium, vilket till exempel Europeiska genomförandeorganet för klimat, infrastruktur och miljö gör för projekt inom Fonden för ett sammanlänkat Europa som finansieras genom Sammanhållningsfonden⁷. Dessutom tillhandahöll den operativa styrelsen inte någon tydlig definition av eller fastställde kriterier för projektmognad i den omarbetade metoden för investeringsramen för västra Balkan från 2014⁸. Det krävdes endast en förstudie med en fullständig kostnads-nyttoanalys för att ett projekt skulle anses vara moget. Med tiden har den operativa styrelsen förbättrat sin bedömningsmetod:

- Sedan 2020 gäller att projektförberedelserna helst ska ha nått detaljprojekteringsfasen när den operativa styrelsen förväntas godkänna projektet.
- Sedan 2022 gäller att miljökonsekvensbedömningen och den sociala konsekvensbedömningen måste vara slutförda och godkända av de internationella finansieringsinstitutionerna innan bidragsansökan lämnas in. Dessutom måste den preliminära projekteringen när det gäller totalentreprenader (dvs. projekt för vilka entreprenören ansvarar för både konstruktion och uppförande), eller detaljprojekteringen tillsammans med upphandlingsdokumentationen (om den ingår i projektförberedelserna), vara slutförd och godkänd av projektägaren innan bidraget kan godkännas.

24 Kommissionens granskare ifrågasatte mognadsgraden för fem av de tolv bidragsansökningarna i urvalet på grund av deras omfattning eller tidsplan. En av dessa fem ansökningar avslogs först eftersom den inte var mogen och godkändes först ett år senare. Vi anser att de återstående fyra projekten liksom fyra andra projekt – som alla finns i de fyra länderna i urvalet – inte var tillräckligt mogna, men de godkändes ändå trots följande faktorer:

- Avsaknad av förberedande handlingar: ett bidrag beviljades utan någon kostnads-nyttoanalys, och fem bidrag beviljades utan validerad detaljprojektering.
- Det faktum att sträckningen ändrades för två projekt.

⁷ Inbjudan att lämna förslag för transportprojekt, s. 20.

⁸ Utvärdering av investeringsram för västra Balkan, s. 92.

- 25** Inledande detaljprojekteringar ger en exakt plan över vad entreprenörerna ska bygga och är därmed grunden för ett smidigt genomförande. Men de internationella finansieringsinstitutionerna utfärdar inga uttalanden för att formellt bekräfta att de inte har några invändningar mot de ursprungliga detaljprojekteringarna, vilket innebär en risk för att brister i konstruktionen inte åtgärdas i ett tidigt skede. Under genomförandefasen däremot är de internationella finansieringsinstitutionerna skyldiga att utfärda ett uttalande om att de inte har några invändningar mot justeringar av den ursprungliga konstruktionen. Detta är ett villkor för att kostnaderna för bygg- och anläggningsarbetet för projektet ska kunna godkännas.
- 26** För fem projekt i vårt urval utarbetade entreprenörerna de ursprungliga detaljprojekteringarna, men för de övriga sju projekten var det projektägarna som var ansvariga för att entreprenörerna skulle få tillgång till dem. För alla dessa sju projekt krävdes justeringar av konstruktionen efter det att kontrakten hade undertecknats. I [ruta 1](#) ges ett exempel på en brist i den ursprungliga detaljprojekteringen.

Ruta 1

Detaljprojektering som finansierades genom investeringsramen för västra Balkan behövde ändras

Vi hittade ett projekt där detaljprojekteringar och upphandlingsdokument utarbetades med tekniskt stöd från investeringsramen för västra Balkan på 2,7 miljoner euro mellan 2013 och 2021. Interoperabiliteten för de 26 broar som delvis hade uppförts mellan 1996 och 2004 var en viktig del av detta projekt, som godkändes 2017. År 2020 trädde en europeisk norm (från 2005) för konstruktion av byggnadsverk som jordbävningssäkra broar i kraft i landet. Entreprenören inledde arbetet först 2022. Entreprenören tvingades dock rekrytera en ny konstruktör för jordbävningssäkring av broarna för att uppfylla gällande europeiska normer, vilket ledde till ytterligare förseningar.

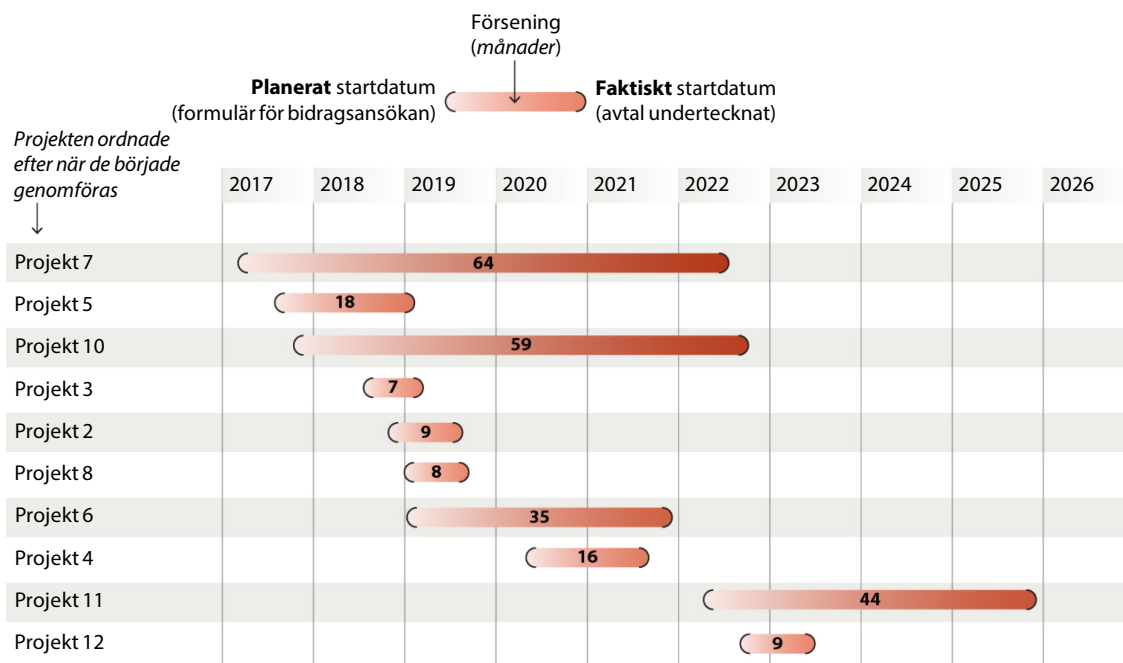
Bild 1 | Delvis uppförd bro



Källa: Revisionsrätten, på grundval av projektdokumentation och besök på plats.

- 27** Ett tecken på projektets mognadsgrad är hur snart ett projekt kan inledas efter godkännandet. Totalt sett inleddes merparten av projekten i urvalet senare än planerat (se [bilaga III](#)), med en genomsnittlig (median) försening på 17 månader för de tio projekt som inleddes efter det att bidraget hade godkänts (se [figur 6](#)). Såsom framgår av [figur 11](#) blev projekt som inledningsvis var försenade ofta ytterligare försenade under genomförandet.

Figur 6 | Förseningar när det gäller starten av projekt (planerade startdatum jämfört med faktiska startdatum), i månader



Anm.: Två andra projekt hade redan inletts innan bidragsansökan lämnades in.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av bidragsdokumentation och rapporter om projektövervakning.

EU-bidrag ger mervärde, men är inte alltid nödvändiga för anskaffning av lån

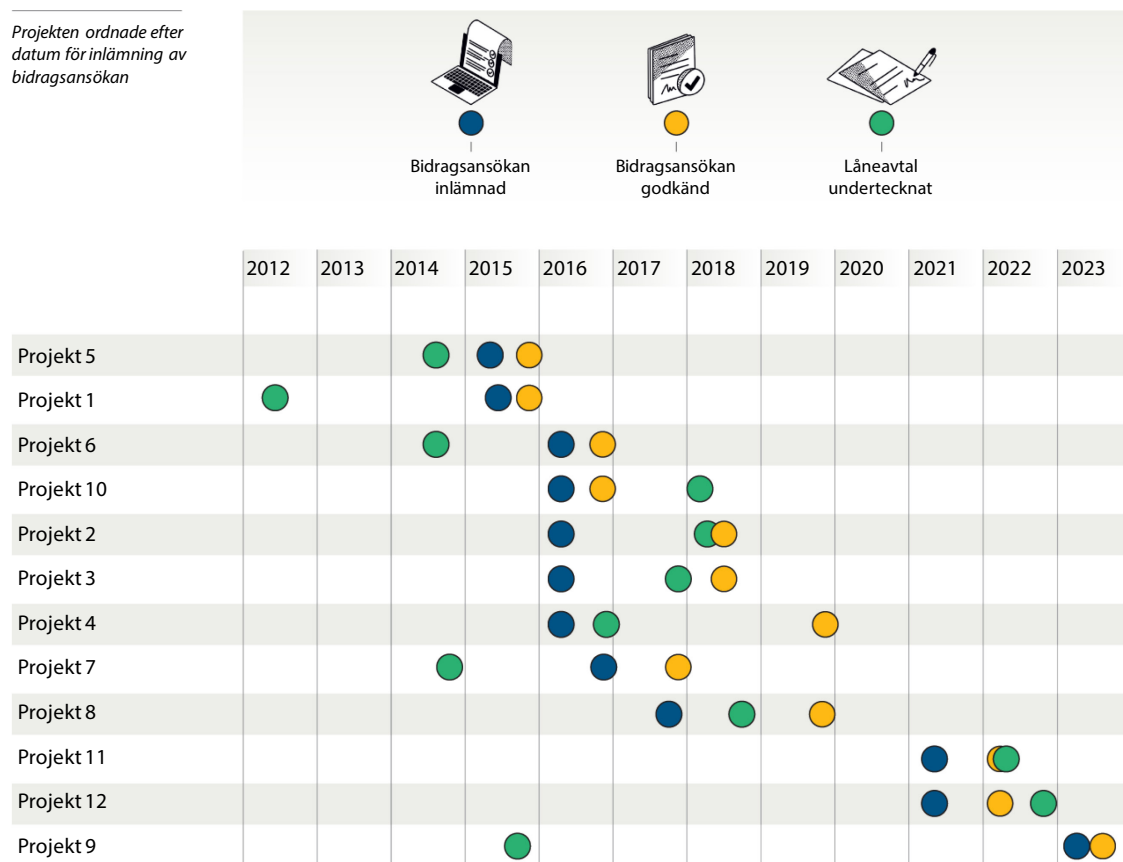
28 Vi bedömde om kommissionen hade kontrollerat bidragens mervärde och hävstångseffekt. För att säkerställa att begränsade resurser används på bästa sätt bör kommissionen, i enlighet med sin egen vägledning för investeringsramen för västra Balkan, medfinansiera projekt inom ramen för investeringsramen för västra Balkan om följande faktorer föreligger:

- **Mervärde:** projektet ökar samhällets välbefinnande mer än vad som skulle kunna uppnås utan bidraget, i en situation där projektets finansiella intäkter inte räcker till för att täcka kostnaderna.
- **Hävstångseffekt:** anskaffning av ytterligare finansiering till en total investering, som överstiger det ursprungliga bidraget.

- 29** Enligt kommissionen uppvisade alla projekt per definition ekonomiska och sociala fördelar, eftersom de är en del av det europeiska stomtransportnätet. Eftersom intäkterna inte räckte till för att täcka investeringskostnaderna (finansieringsunderskott) utan offentligt stöd var behovet av EU-bidrag motiverat. De finansiella nyckeltalen i kostnads-nyttoanalysen och bidragsansökningarna stödde till stor del kommissionens bedömning.
- 30** För vissa av projekten i vårt urval konstaterade vi att bidragen inte varit en förutsättning för de internationella finansieringsinstitutionernas beslut att bevilja lån (avsaknad av hävstångseffekt i samband med investeringsramen för västra Balkan). Vi fann tre fall där lån och nationella bidrag redan hade räckt till för att täcka projektens investeringskostnader vid tidpunkten för bidragsansökningarna, vilket innebär att bidragen inte var nödvändiga för anskaffning av lån. De internationella finansieringsinstitutionerna hade kommit överens med projektägarna om att de beviljade lånen skulle minskas avsevärt (på mellan 30 % och 52 %) om bidraget beviljades. Dessutom noterade vi att fem av de tolv bidragsansökningarna i urvalet lämnades in efter det att låneavtalet hade undertecknats. De omfattade tre ansökningar som lämnades in två år eller mer efter det att låneavtalet hade undertecknats (se [figur 7](#)). Detta skapade en dödviktseffekt, eftersom investeringen skulle ha gjorts även utan bidraget.

Figur 7 | Tidsintervall mellan bidragsansökningar och anskaffning av lån

Projekten ordnade efter datum för inlämning av bidragsansökan



Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

De flesta av kostnadsuppskattningarna i bidragsansökningarna är inte tillräckligt detaljerade, vilket gör det svårt att bedöma om de är rimliga

- 31** Bidragsbeloppet fastställs med ett tak vid tidpunkten för ansökan genom att en på förhand fastställd högsta medfinansieringsandel tillämpas på de totala uppskattade kostnaderna för byggentreprenader och material (tillsammans kallade *bygg- och anläggningsarbeten*). Kommissionen fastställde en högsta medfinansieringsgrad på 50 % för projekt som rör järnvägar och inre vattenvägar. För vägprojekt var taket för medfinansieringsgraden inledningsvis 20 %, men det höjdes till 40 % 2021. Vi bedömde om kommissionen hade kontrollerat om de uppskattade kostnaderna var rimliga och tillräckligt detaljerade när ansökan gjordes.

- 32** Kommissionens granskare använder sig av den ledande internationella finansieringsinstitutionens due diligence-granskning för att kontrollera om kostnaderna är rimliga. För alla projekt i urvalet innehöll ansökan ett avsnitt om projektfinansiering med kostnadsuppskattningar. För tio av dessa projekt presenterade projektägarna kostnaderna för bygg- och anläggningsarbeten som ett totalbelopp, och tillhandahöll ingen kostnadsuppdelning (se exemplet i [ruta 2](#)). Kommissionen kommenterade denna brist på detaljerad budget endast i fem fall.

Ruta 2

Exempel på en ofullständig kostnadsfördelning som inte visar de kostnader som uppkommit

I en bidragsansökan, där kommissionen inte kritiserade bristen på detaljer, angavs kostnaderna för bygg- och anläggningsarbeten som ett totalbelopp, trots att de avsåg arbeten och entreprenaduppföljning för tre olika komponenter.

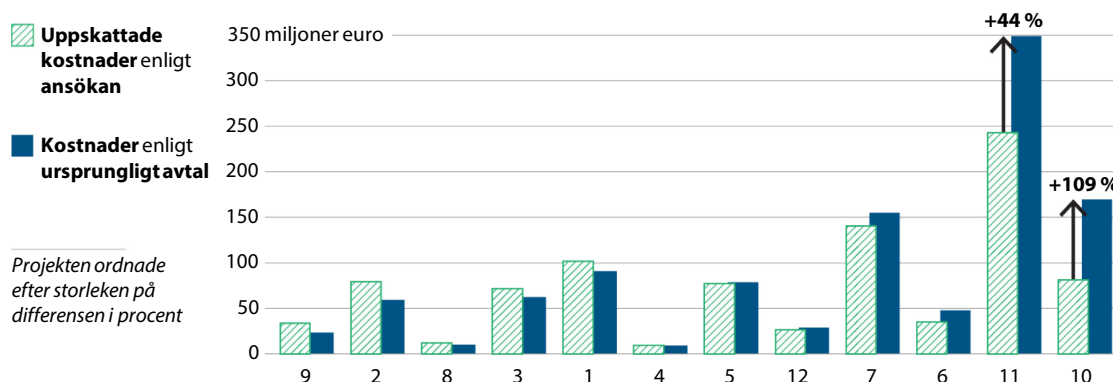
Projektägaren hade redan undertecknat ett kontrakt avseende de viktigaste bygg- och anläggningsarbetena vid tidpunkten för ansökan, men de faktiska kostnaderna var inte preciserade, vilket är ett krav i dessa fall. När vi räknade om bidragsbeloppet konstaterade vi dessutom att kommissionens granskare inte hade identifierat några icke stödberättigande kostnader, vilket ledde till att ett för högt belopp beräknades, motsvarande 0,9 miljoner euro (3,6 % av bidraget).

Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

- 33** För en av de två ansökningar som innehöll en uppdelning av de specificerade kostnaderna ifrågasatte kommissionen inte om kostnaderna var rimliga. Men vi noterade att projektägaren hade använt inaktuella uppgifter och ökat de totala kostnaderna med 50 % utan att ha gjort någon tillförlitlig och aktuell marknadsanalys för att uppskatta kostnaderna för bygg- och anläggningsarbetena.

34 Kommissionens granskare ifrågasatte hur rimliga kostnaderna var för bygg- och anläggningsarbetena för fem av de tolv bidragen i urvalet. Till följd av detta ändrades kostnaderna för två av dessa fem ansökningar. Vi beräknade skillnaden mellan uppskattade och ursprungliga avtalade kostnader enligt den offentliga upphandlingen (se [figur 8](#)). Förutom två projekt där skillnaden är betydande konstaterade vi att ansökningarnas uppskattade kostnader för bygg- och anläggningsarbeten låg nära de ursprungliga avtalade beloppen, med en medianavvikelse på 14 % för de tolv projekten.

Figur 8 | Uppskattade och avtalade belopp för bygg- och anläggningsarbeten (miljoner euro)

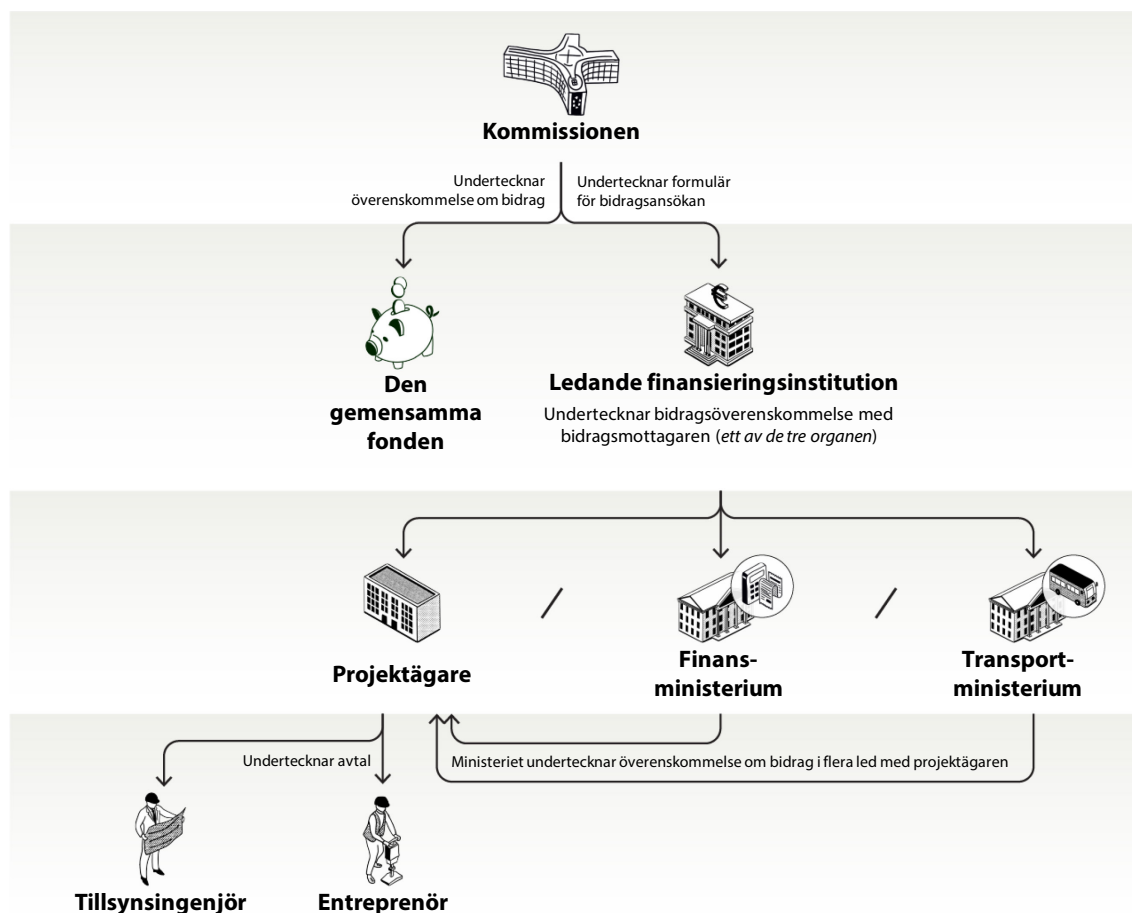


Källa: Revisionsrätten, på grundval av ansökningar, ursprungliga avtal och – för ett projekt – ett godkänt anbud.

Kommissionen förlitar sig på finansieringsinstitutionernas tillsyn, som ibland är otillräcklig

- 35** I [figur 9](#) sammanfattas avtalsförhållandena mellan de främsta berörda parterna. Kommissionen anförtror de ledande internationella finansieringsinstitutionerna – som medfinansierar projekt i form av lån – tillsynen över projektägarnas genomförande av investeringsbidragen. Kommissionen förlitar sig på de internationella finansieringsinstitutionernas tillsyn på grundval av en formell förhandsbedömning av deras system, förfaranden och avtalsvillkor, vilket inbegriper övervaknings- och rapporteringsskyldigheter.

Figur 9 | Avtalsförhållanden mellan berörda parter

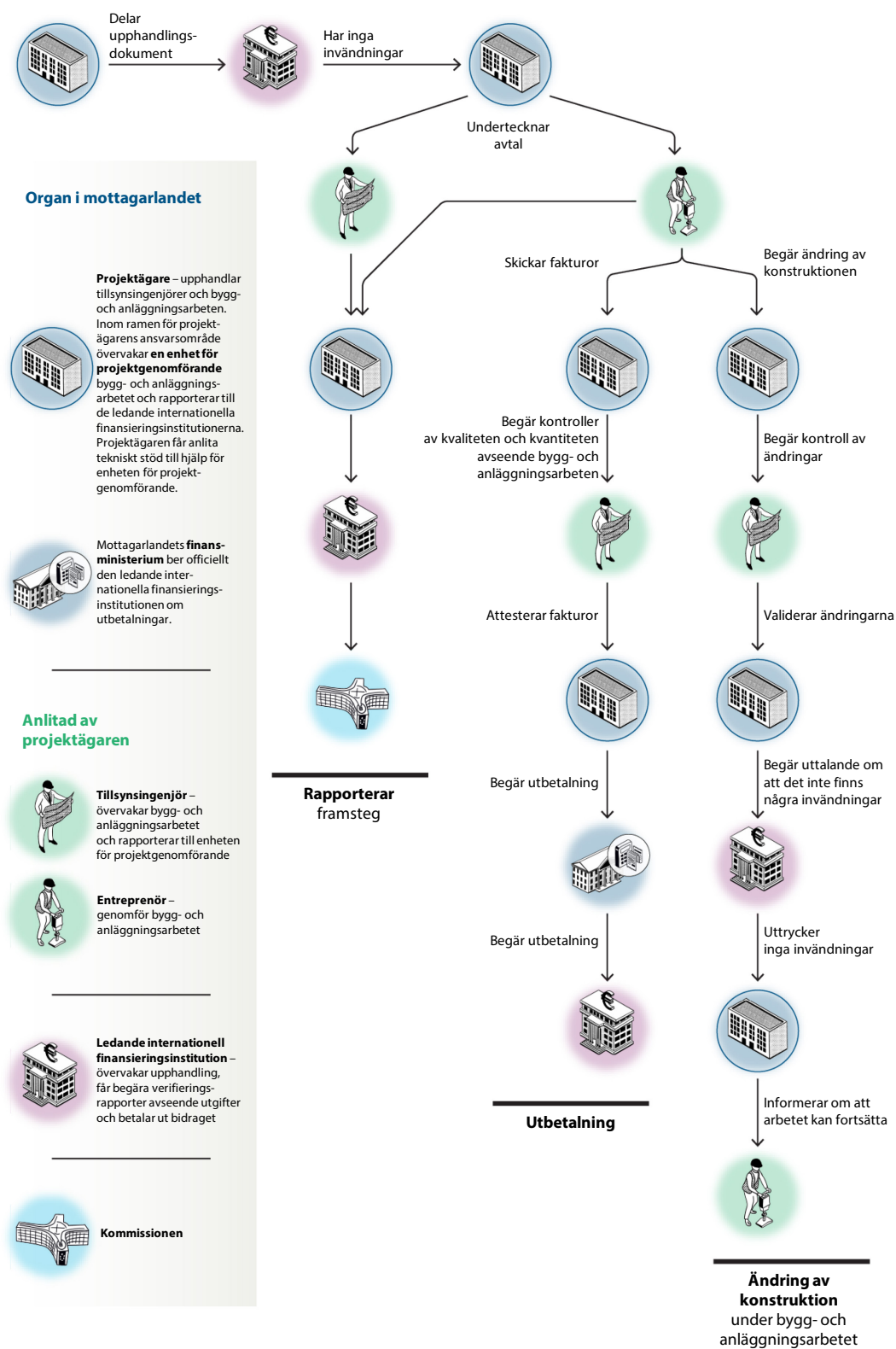


Källa: Revisionsrätten, på grundval av vägledningen för investeringsramen för västra Balkan, de allmänna villkoren för den gemensamma fonden och dokumentation av projektavtal.

Kommissionen kan i allmänhet inte åtgärda brister i finansieringsinstitutionernas tillsyn av genomföranderisker och offentlig upphandling

- 36** Vi undersökte om kommissionen säkerställde att de ledande internationella finansieringsinstitutionerna uppfyllde sina tillsynsskyldigheter under hela livscykeln för de EU-finansierade projekten. Vi undersökte framför allt om
- genomföranderisker, såsom otillräcklig teknisk kapacitet, bedömdes och reducerades på lämpligt sätt,
 - tillsynen av upphandlingsförfarandena var tillräcklig för att säkerställa att de allmänna principerna om konkurrens, likabehandling och sund ekonomisk förvaltning följdes.
- 37** En viktig faktor för ett smidigt genomförande är att man säkerställer att projektägaren har lämplig genomförandekapacitet i form av en väletablerad enhet för projektgenomförande som till exempel består av en projektledare, vid behov tillsammans med andra specialister såsom ingenjörer och jurister. I enlighet med riktlinjerna för investeringsramen för västra Balkan bad de ledande internationella finansieringsinstitutionerna projektägarna till alla våra projekt i urvalet att inrätta en enhet för projektgenomförande. Dessa enheter hade till uppgift att samordna arbetet med flera berörda parter (t.ex. nationella myndigheter, den ledande internationella finansieringsinstitutionen, entreprenörer och tillsynsingenjörer), förvalta och övervaka genomförandet av bygg- och anläggningsarbetet och rapportera till de ledande internationella finansieringsinstitutionerna om alla aspekter av projektgenomförandet, inbegripet upphandling av varor, bygg- och anläggningsarbeten och tjänster samt fullgörandet av alla avtalsenliga skyldigheter (se [figur 10](#)).

Figur 10 | Projekt genomförs i samverkan och enheten för projektgenomförande har en central roll



Källa: Revisionsrätten, på grundval av granskningsbesök och utbyten med enheter för projektgenomförande, internationella finansieringsinstitutioner, finansministerier och tillsynsingenjörer.

38 I vår granskning av hur de internationella finansieringsinstitutionerna bedömde och reducerade risker för projektgenomförandet konstaterade vi att alla tolv ansökningar i urvalet innehöll bedömningar av politiska risker och genomföranderisker, och i tre av dem identifierades genomföranderiskerna som höga. Kommissionen använde sig av de internationella finansieringsinstitutionernas bedömningar när den skulle säkerställa att enheterna för projektgenomförande hade tillräcklig kapacitet. För alla projekt utom ett ställde de internationella finansieringsinstitutionerna som krav att enheten för projektgenomförande skulle få tekniskt stöd. Men varken i de bidragsansökningar som bedömdes av de internationella finansieringsinstitutionerna eller i de undertecknade bidragsöverenskommelserna angavs det systematiskt vilken kapacitet projektenheterna skulle ha (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Kraven på kapacitet hos enheterna för projektgenomförande var otillräckliga

Vi fann endast två bidragsansökningar i urvalet där man hade angett uppgifter om sammansättning för enheten för projektgenomförande, med profiler såsom miljö- och samhällsspecialister, specialiserade ingenjörer och en projektledare.

Men i ett av dessa två projekt saknade enheten för projektgenomförande en konstruktör under genomförandet som kunde tillhandahålla de konstruktionsuppdateringar som entreprenören behövde få i god tid. Enheten för projektgenomförande saknade också juridiska experter för att hantera entreprenörens olika krav, och den hade inte heller några miljöexperter eller experter på sociala frågor för att säkerställa att handlingsplanen för miljöfrågor och sociala frågor följdes.

I de tolv bidragsöverenskommelserna angavs det dessutom endast att det skulle finnas en enhet för projektgenomförande med personal som hade lämpliga kvalifikationer och tillräckliga resurser under hela genomförandet, men inga minimikrav fastställdes.

Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

39 Under genomförandeprocessen bad kommissionen inte de internationella finansieringsinstitutionerna att lämna bevis för de riskreducerande åtgärder som vidtagits (t.ex. genom de årliga genomföranderapporterna). När det gäller tre projekt konstaterade vi att det rekommenderade tekniska stödet till enheterna för projektgenomförande inte omfattade hela genomförandeperioden. Denna otillräckliga riskreducerande åtgärd hade en negativ inverkan på kapaciteten hos enheten för projektgenomförande och bidrog till förseningar.

- 40** Inte i någon av de granskade bidragsansökningarnas riskbedömningar nämndes korruptionsrisker (se punkt 38). De internationella finansieringsinstitutionerna inkluderar i bidragsavtalen ett krav på att mottagarna av medel inte får använda förbjudna metoder. Men två av de tre internationella finansieringsinstitutionerna i urvalet bekräftade att de hade fått anmälningar om fyra påstådda icke tillåtna beteenden, till exempel tillsynsingenjörer som potentiellt deklarerade fler timmar för ersättning än vad de faktiskt arbetade. En internationell finansieringsinstitution undersökte tre av dessa påståenden och drog slutsatsen att de inte var trovärdiga. Den andra finansieringsinstitutionens undersökning av ett av dessa påståenden pågick fortfarande vid tidpunkten för revisionen.
- 41** När det gäller projekten i urvalet noterade vi att de ledande internationella finansieringsinstitutionerna granskade de kritiska stegen och klausulerna i anbudsdocumentationen, utvärderingsrapporten och kontraktet. Sedan 2020 har EBRD använt en elektronisk plattform för offentlig upphandling (EBRD Client eProcurement Portal), där all upphandlingsdocumentation finns. Detta har bidragit till att främja konkurrens och öppenhet.
- 42** Vi fann två fall i urvalet där en internationell finansieringsinstitutions tillsyn av upphandlingen var ofullständig:
- Den ledande internationella finansinstitutionen hade inte begärt tillgång till alla upphandlingsdokument för ett bidrag som omfattade tre komponenter. Finansieringsinstitutionen hade bara övervakat upphandlingen av en av dessa komponenter. Man ansåg inte att det var nödvändigt med tillsyn av den andra komponenten, eftersom den låg under tröskelvärdet för upphandling av bygg- och anläggningsarbeten, och inte heller av den tredje komponenten, som upphandlades av en EU-medlemsstat, eftersom man förväntade sig att den nationella upphandlande myndigheten skulle utföra kontroller.
 - När det gäller ett annat bidrag som förvaltades av en annan internationell finansieringsinstitution genomförde projektägaren inte något upphandlingsförfarande för ytterligare bygg- och anläggningsarbeten (23 miljoner euro) som medfinansierades genom bidraget, vilket är i strid med EU:s direktiv om offentlig upphandling⁹. Den internationella finansieringsinstitutionen begärde inte att ett upphandlingsförfarande skulle inledas och godkände ytterligare bygg- och anläggningsarbeten på grundval av ändringsinstruktioner (anvisningar om att ändra kontraktet). Kostnaderna för ytterligare material fastställdes med hjälp av det lägsta anbudet av endast två inlämnade anbud.

⁹ Direktiv 2014/24/EU, artikel 72.

- 43** Internationella finansieringsinstitutioner kräver att vinnande anbudsgivare undertecknar ett intyg om att det inte föreligger någon intressekonflikt för de kontrakt som finansieras med hjälp av dessa institutioners lån eller bidrag från investeringsramen för västra Balkan. Finansieringsinstitutionerna förlitade sig huvudsakligen på denna egenförsäkran och gjorde endast begränsade kontroller för att bekräfta entreprenörernas och tillsynsingenjörernas redbarhet. Men innan de tilldelade kontrakt gjorde de kontroller i en databas med riskunderrättelser för att kunna identifiera personer eller enheter med högre risk, för att kunna undanta anbudsgivare som omfattades av sanktioner. Världsbanken upprätthåller också en offentlig [förteckning](#) över uteslutna och avstängda företag och enskilda personer som projektägarna måste kontrollera.
- 44** Eftersom kommissionen inte är direkt involverad i tillsynen av riskreducerande åtgärder och upphandlingsförfaranden kan den inte vidta korrigerande åtgärder i fall där de internationella finansieringsinstitutionerna inte har identifierat och rapporterat brister till kommissionen.

Under projektgenomförandet förlitar sig kommissionen på finansieringsinstitutionernas tillsynsarbete, som har vissa brister

- 45** Vi granskade de tre ledande internationella finansieringsinstitutionernas förfaranden för att bedöma om kommissionen kunde förlita sig på deras tillsyn under genomförandeprocessen. I detta avseende kontrollerade vi om de ledande internationella finansieringsinstitutionerna hade granskat tillsynsingenjörernas dokumentation för att försäkra sig om att bygg- och anläggningsarbetena hade uppnått förväntad kvalitet och kvantitet.

- 46** De ledande internationella finansieringsinstitutionerna för projekten i urvalet förlitar sig på att tillsynsingenjörerna certifierar kvaliteten och kvantiteten när det gäller bygg- och anläggningsarbetena och att de granskar eventuella ändringsinstruktioner från projektägaren. Men det är enheten för projektgenomförande som ansvarar för att kontrollera att tillsynsingenjörerna utför sina uppgifter korrekt, i enlighet med vad som avtalats med projektägaren (se [figur 9](#)). När det gäller övervakningen av genomförandet av bygg- och anläggningsarbeten ställde de internationella finansieringsinstitutionerna krav på regelbundna rapporter från enheten för projektgenomförande, men de kunde inte begära dessa rapporter direkt från tillsynsingenjörerna, som rapporterade direkt till enheten för projektgenomförande. För ett av de tolv projekten i urvalet konstaterade vi att tillsynsingenjören hade certifierat extra kostnader för bygg- och anläggningsarbeten som inte överensstämde med det ursprungliga kontraktet. Vi konstaterade också att brister i tillsynskedjan inte upptäcktes förrän vi utförde vår revision (se [ruta 4](#)).

Ruta 4

Ökade kostnader som certifierats av tillsynsingenjören och validerats av den internationella finansieringsinstitutionen

För en projektkomponent tecknade projektägaren ett avtal med en rysk leverantör om att utföra bygg- och anläggningsarbetena inom ett år efter undertecknandet av kontraktet (september 2021). Efter EU:s sanktioner mot Ryssland på grund av landets anfallskrig mot Ukraina, då det blev omöjligt att överföra medel till ryska banker, tecknade projektägaren i juni 2023 ett trepartsavtal med den första entreprenören och en annan entreprenör inom EU. Syftet med avtalet var att överföra ansvar och skyldigheter från den första entreprenören till den andra. Det medförde också högre priser på grund av högre marknadspriser och förlängda tidsfrister. Villkoren i det ursprungliga avtalet innehöll dock inte någon klausul om prisjustering.

I november 2023 höjdes avtalspriset ytterligare för att täcka extra kostnader för reparation av skadade varor. Även om den internationella finansieringsinstitutionens bidragsöverenskommelse föreskrev att varorna alltid skulle vara försäkrade mot alla risker hade inte projektägaren försäkrat den finansierade komponenten korrekt.

Som en följd av dessa två faktorer blev den slutliga kostnaden, som certifierades av tillsynsingenjören och därefter godkändes av den internationella finansieringsinstitutionen, 27 % högre än anbudspriset.

Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

- 47** Ett vägprojekt innehöll riskreducerande åtgärder i bidragsansökan för att kompensera för utsläpp i (se punkt [20](#)), men dessa åtgärder genomfördes inte fullt ut under genomförandet (se [ruta 5](#)). Varken tillsynsingenjören eller den internationella finansieringsinstitutionen identifierade detta problem som en brist, vilket skulle ha krävt korrigerande åtgärder och rapportering.

Ruta 5

Plantering av träd längs en motorväg kompenserade inte i tillräcklig utsträckning för ökade utsläpp av växthusgaser

En bidragsansökan omfattade en budget på 1,05 miljoner euro för plantering av träd och förnyelse av vegetation.

Under vårt besök noterade vi att vägen var slutförd men vi kunde inte se någon plantering av träd eller förnyelse av vegetation.

Projektägaren förklarade att det endast hade gått att plantera träd och förnya vegetationen i vissa områden. Vi fick ta del av fakturor motsvarande endast 35 000 euro (cirka 3 % av budgeten på 1,05 miljoner euro). Projektägaren förklarade att de återstående 97 % av budgeten för plantering av träd och förnyelse av vegetation hade använts för att finansiera geonät för stabilisering av sluttningar (se foto nedan).

Trots att budgeten för förnyelse av vegetation inte utnyttjades till fullo planterade projektutvecklaren fler växter än vad som hade angetts i de ursprungliga uppskattningarna. Men dessa växter planterades på ett mycket mindre område och ledde till en vegetationstäthet som är för hög för att vara hållbar.

Bild 2 | Sluttning skyddad av geonät



Källa: Revisionsrätten, på grundval av projektdokumentation och besök på plats.

- 48** Internationella finansieringsinstitutioner kan utföra ytterligare kontroller genom att anlita konsulter för att till exempel kontrollera att man har uppnått förväntad kvalitet och kvantitet vad gäller bygg- och anläggningsarbetena. Vi såg två exempel på sådana ytterligare kontroller, som hade hjälpt de internationella finansieringsinstitutionerna att få en närmare inblick i de tekniska aspekterna av bygg- och anläggningsarbetet. Dessa kontroller medför visserligen extra kostnader för de berörda internationella finansieringsinstitutionerna men vi konstaterade att de var till nytta, särskilt när det gällde övervakningen av komplexa projekt.
- 49** Baserat på de befintliga arrangemangen förlitar sig kommissionen på de internationella finansieringsinstitutionernas tillsyn för att försäkra sig om att bidrag betalas ut på grundval av stödberättigande kostnader. När dessa kostnader godkänns av den internationella finansieringsinstitutionen enligt beskrivningen i [ruta 4](#) har kommissionen begränsade möjligheter att upptäcka potentiella fall av missbruk av EU-medel för projekt som genomförs med indirekt förvaltning och att vidta nödvändiga korrigerande åtgärder, såvida den inte beslutar om särskilda åtgärder såsom övervakningsbesök och kontroller.

Kommissionen saknar ändamålsenliga förfaranden för att övervaka förseningar och säkerställa hållbarhet och EU:s synlighet

Kommissionen saknar tillräckligt detaljerad och aktuell information om förseningar i projektgenomförandet

- 50** Enligt reglerna för styrning av investeringsramen för västra Balkan övervakar kommissionen inte direkt genomförandet av bidrag, eftersom detta är de internationella finansieringsinstitutionernas ansvar. I stället använder sig kommissionen av flera olika mekanismer för att samla in information. Vi bedömde om kommissionen inhämtade aktuella och fullständiga uppgifter för att övervaka projektgenomförande.

- 51** Varje år laddar de ledande internationella finansieringsinstitutionerna upp en årlig genomföranderapport för varje projekt som fått bidrag genom investeringsramen för västra Balkan och uppdaterar den information som rapporteras till övervaknings- och informationssystemet. Men för alla projekt i urvalet utom ett konstaterade vi att uppgifter såsom datum, genomförandefas och belopp som registrerats på plattformen inte var aktuella. Dessutom kunde vi konstatera att de uppladdade årsrapporterna ofta inte innehöll någon detaljerad rapportering om projektens framsteg eller om genomförandeproblem som ledde till förseningar. År 2021 införde kommissionen ett avsnitt där förseningar skulle förklaras, men vi konstaterade att tidsramarna för att lösa problemen var alltför optimistiska för fem av projekten i urvalet.
- 52** Sedan 2019 har kommissionen två gånger om året anordnat möten med ledande internationella finansieringsinstitutioner för att diskutera de största utmaningarna, bland annat förseningar. I de kortfattade protokollen från dessa möten beskrivs dock inte alla större genomförandeproblem på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen håller också möten två gånger om året med projektägare för att diskutera överenskomna delmål. Dessa delmål är dock endast vägledande och skjuts regelbundet upp under genomförandet.
- 53** Kommissionen har inte gjort några resultatinriktade övervakningsbesök för att kontrollera transportprojekten och skaffa sig direkt kunskap om hur projekten presterar. EU-delegationerna i de fyra länderna i urvalet hade inte någon officiell roll i projektövervakningen, men de informerade kommissionens centrala avdelningar om alla möten med den ledande internationella finansieringsinstitutionen, projektägare och berörda myndigheter. Vi noterade att EU-delegationerna hade en allmän överblick över genomförande som omfattade förseningar, men att de inte systematiskt informerades om tekniska detaljer.
- 54** De konsulter som arbetar för sekretariatet för investeringsramen för västra Balkan (kontoret för samordning mellan kommissionen och finansieringsinstitutionerna) har företrädare i länderna som delar månadsrapporter med kommissionen. Dessa kortfattade rapporter bygger på information som delas av de internationella finansieringsinstitutionernas landskontor och projektägarnas enheter för projektgenomförande, och de förser kommissionen med liknande information som den som delas av internationella finansieringsinstitutioner (se punkt [51](#)). Vi fann skillnader i hur korrekt och snabbt genomförandeproblem togs upp i dessa månadsrapporter (se exempel i [ruta 6](#)).

Ruta 6

Exempel på inkonsekvenser i rapporteringen av genomförandeproblem till kommissionen

För ett av de tolv projekten i urvalet fick enheten för projektgenomförande i slutet av februari 2024 bekräftelse på att ett antal bygg- och anläggningsarbeten som utförts under 2023 skulle förlora sin certifiering av tillsynsingenjören på grund av man hade använt icke godkänd betong. Vid tidpunkten för vår revision 2025 hade man ännu inte fattat något beslut om huruvida denna infrastruktur skulle behöva rivas. Det här riskerar att leda till ytterligare förseningar, men denna information fanns inte med i samordningskontorets månadsrapporter som delades med kommissionen eller i den internationella finansieringsinstitutionens årliga genomföranderapport för 2024.

Men vi fann också ett exempel på rapportering där samordningskontoret lyfte fram att bygg- och anläggningsarbetet hade avbrutits på grund av bristfällig betongkvalitet. Problemet rapporterades till kommissionen i juni 2025, två månader efter det att det hade uppstått.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av projektdokumentation och besök på plats.

- 55** I varje bidragsansökan i urvalet tog projektägarna med ett begränsat antal output- och utfallsindikatorer. Projektägarna tog inte med effektindikatorer, eftersom kommissionen ansåg att dessa inte var användbara för övervakning av framsteg. Trots att indikatorerna är relevanta saknade nio godkända ansökningar indikatorer som återspeglade alla delar av de bygg- och anläggningsarbeten som skulle slutföras (se exemplet i [ruta 7](#)). Sedan 2021 har kommissionen fastställt gemensamma prestationsindikatorer, och i oktober 2025 arbetade man fortfarande med att ta fram en metod för sammanställning av resultat.

Ruta 7

Exempel på indikatorer som inte korrekt täcker alla projektkomponenter

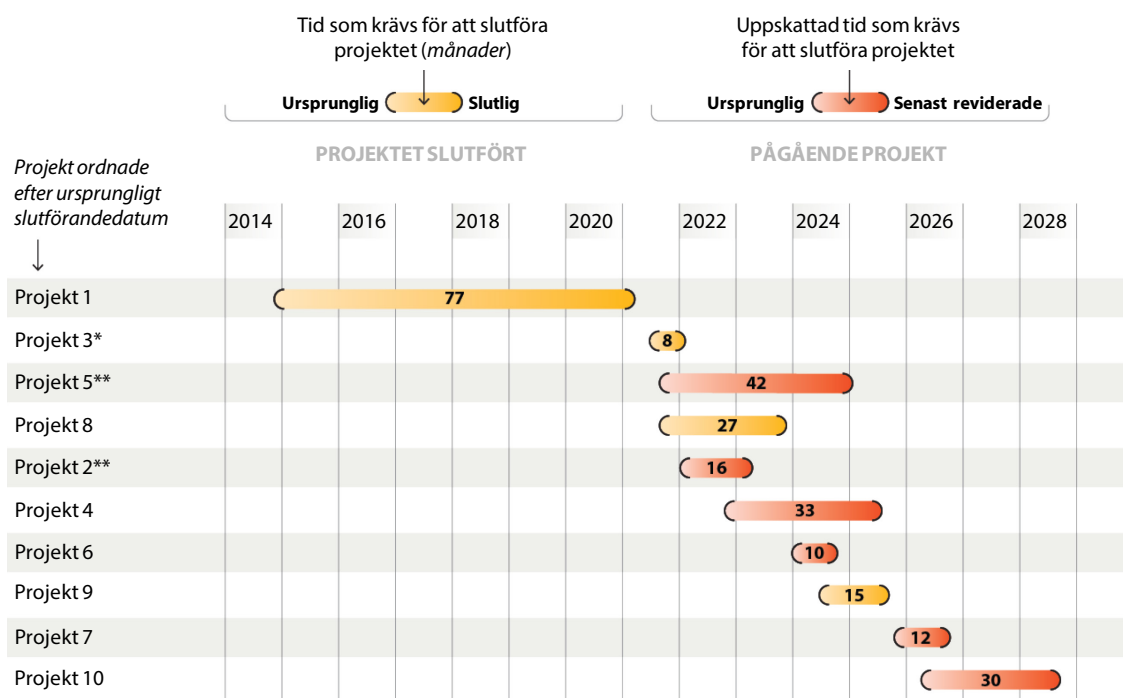
I en ansökan om upprustning av en järnvägssträcka angavs korridorens totala längd (148 km) som förväntad output, i stället för de 66,8 km som det planerade bygg- och anläggningsarbetet gällde. I ansökan nämndes inte heller ytterligare bygg- och anläggningsarbeten som projektägaren planerade, såsom hur många tunnlar, broar och stationer som skulle rustas upp. Dessutom fanns det inga fastställda mål för de utfallsindikatorer som avsåg antalet passagerare och frakton per år. Hastighetskravet, som är ett kriterium för det [europeiska transportnätet](#), återspeglades inte heller i indikatorerna.

Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

Kommissionen har begränsade möjligheter att se till att genomförandet sker i rimlig tid

- 56** Vi bedömde om kommissionen hade utformat och genomfört ändamålsenliga åtgärder för att minska förseningarna.
- 57** Sedan 2015 har kommissionen använt en dashboard för konnektivitet för att ge en översikt över projektgenomförandet. Detta inbegriper "trafikljus" för övervakning av tidsaspekterna av bygg- och anläggningsarbetena. Av [figur 11](#) framgår att alla projekt i urvalet drabbades av förseningar. Trots att alla enheter utom en fick tekniskt stöd för projektgenomförande förekom det ändå förseningar. Vid tidpunkten för revisionen var dessa förseningar betydande (mer än två år) för sex projekt, främst på grund av att detaljprojekteringarna behövde ändras under genomförandet, och situationen förvärrades ofta på grund av förseningar i fråga om tillståndsgivning.

Figur 11 | Förseningar i slutförandet av projekten (ursprungliga datum jämfört med slutliga/senaste reviderade datum för slutförande)



Anm.: Slutdatumerna för två projekt har ännu inte uppdaterats och är därför inte med i figur 11.

* Utan tekniskt stöd till enheten för projektgenomförande.

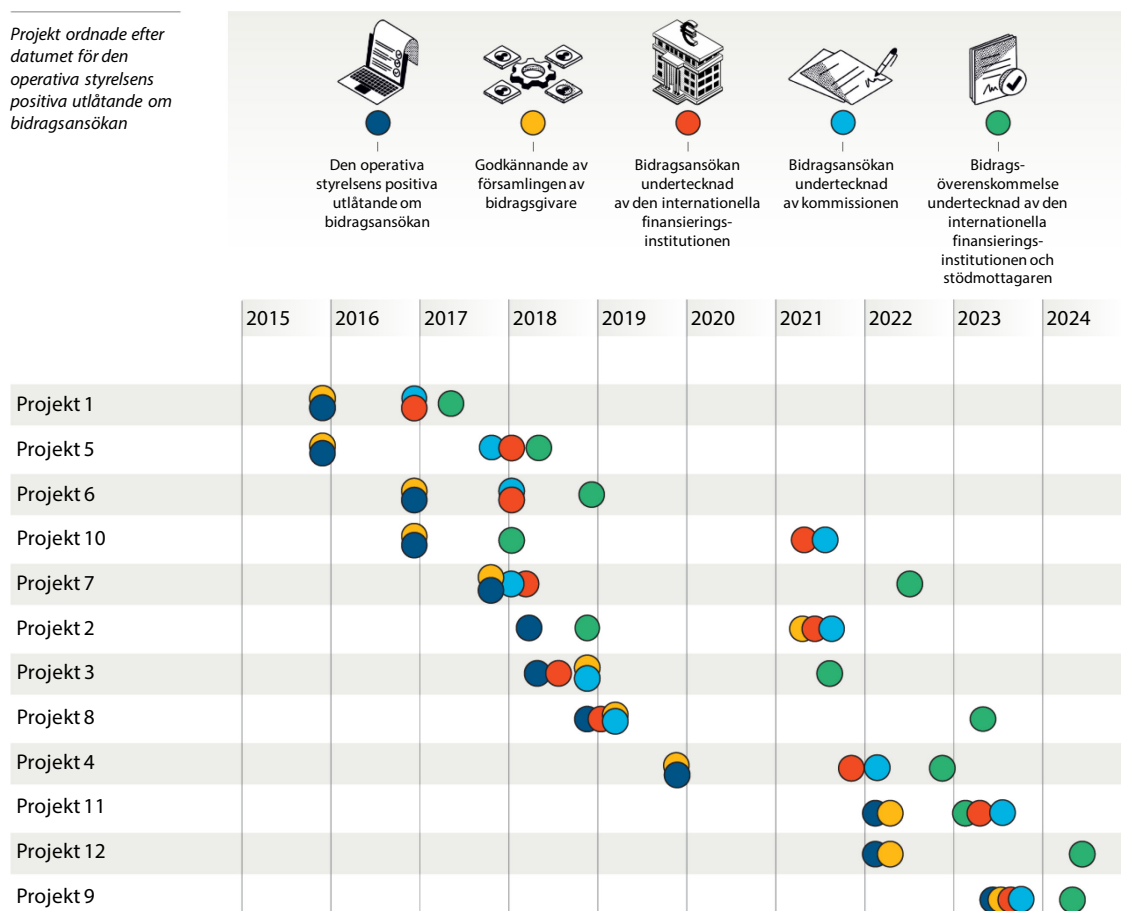
** Entreprenörerna har ännu inte lämnat uppdaterade uppskattningar som återspeglar faktiska förseningar.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kontraktshandlingar från juni 2025.

- 58** Kommissionen skickade skrivelser till internationella finansieringsinstitutioner och nationella myndigheter i juli 2020 om tre av projekten i urvalet. Huvudsyftet var att få uppdaterade tidsplaner för projektgenomförandet. Kommissionen skickade liknande förfrågningar om två andra projekt i urvalet efter juli 2020. I merparten av fallen fick kommissionen allmänna svar med uppdaterade tidsplaner. Ingen av skrivelserna förhindrade dock att det uppstod ytterligare förseningar efter uppdateringarna.
- 59** Försenade utbetalningar har också påverkat genomförandet. När ett bidrag har godkänts av den operativa styrelsen och därefter av församlingen av bidragsgivare undertecknar kommissionen och den ledande internationella finansieringsinstitutionen formuläret för bidragsansökan. Men projektägaren får inte tillgång till medel förrän bidragsöverenskommelsen har undertecknats och – i vissa länder – ratificerats av de nationella myndigheterna (se [figur 12](#)). Att den undertecknade bidragsöverenskommelsen ska ratificeras kan också medföra att processen blir längre (t.ex. ett år längre i Bosnien och Hercegovina), beroende på de nationella myndigheterna. I vårt urval var projektägare tvungna att betala ut medel i förskott för fem projekt, främst på grund av att bidragsöverenskommelserna inte hade undertecknats eller ratificerats.

Figur 12 | Fördröjning mellan godkännande av bidrag och undertecknande av bidragsöverenskommelsen

Projekt ordnade efter datumet för den operativa styrelsens positiva utlåtande om bidragsansökan



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från kommissionen och de internationella finansieringsinstitutionerna till och med juni 2025.

- 60** Kommissionens utbetalningar motsvarar förfinansiering som överförs till det konto för den gemensamma fonden som förvaltas av EBRD. Även om de internationella finansieringsinstitutionerna borde kunna göra prognoser över utbetalningar utifrån faktiska behov identifierade vi sex fall där kommissionen betalade ut bidrag på grundval av de internationella finansieringsinstitutionernas prognoser där beloppen var högre än vad som var motiverat med tanke på projektens ekonomiska och fysiska framsteg. Detta ledde till att medel överfördes till den gemensamma fonden för tidigt (se exempel i [ruta 8](#)). Kommissionen förklarade att den oftast använder prognoser från internationella finansieringsinstitutioner innan den godkänner ansökningar om utbetalningar från den gemensamma fonden.

Ruta 8

Exempel på onödigt höga förfinansieringsbelopp från kommissionen

För ett projekt betalade kommissionen i oktober 2024, på grundval av den internationella finansieringsinstitutionens prognos, ut 63 % av det totala beloppet till den gemensamma fonden, motsvarande en förfinansiering på 52 miljoner euro. Denna prognos var dock alltför optimistisk, eftersom det vid tidpunkten för vårt besök i juni 2025 fortfarande inte fanns några uppkomna kostnader. Byggentreprenadkontraktet hade nämligen ännu inte undertecknats.

Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

Många projekt har inletts, men framstegen med att ansluta västra Balkan till EU går långsamt och projektens hållbarhet är hotad

- 61** Tio år efter det att de första transportprojekten i de fyra länderna i urvalet hade godkänts undersökte vi om de tolv projekten i urvalet har gett några konkreta resultat. Vi bedömde också om kommissionen hade fastställt projektindikatorer för att övervaka de framsteg som gjorts på projektnivå och aggregerad nivå. Vårt urval omfattar sju korridorer (se [bilaga II](#)).
- 62** För att övervaka de övergripande framstegen har kommissionen fastställt tre huvudindikatorer¹⁰ (BNP-tillväxt, värdet av handeln med varor och tjänster och ett index för mänsklig utveckling), men den har aldrig samlat in några uppgifter och rapporterat om dem. Men med de här indikatorerna går det inte att göra en meningsfull bedömning av de specifika effekterna av projekt inom investeringsramen för västra Balkan på den socioekonomiska utvecklingen och konkurrenskraften på västra Balkan (det övergripande målet). Det beror på att en sådan utveckling påverkas av olika externa faktorer, bland annat omfattande stöd från andra källor än investeringsramen för västra Balkan.

¹⁰ Åtgärdsprogram som omfattar flera länder för åren 2016, s. 10, 2017–2018, s. 11, 2018–2019, s. 13, och 2020, s. 8.

- 63** Det särskilda målet för investeringsramen för västra Balkan inom transportsektorn är att förbättra konnektiviteten inom regionen och mellan västra Balkan och EU¹¹. Vid undertecknandet av fördraget om upprättandet av en transportgemenskap¹² åtog sig länderna i västra Balkan att respektera målen för det europeiska transportnätet¹³, vilket inbegriper att slutföra stomnätet senast 2030¹⁴. Men kommissionen samlade inte in information om slutförandet av det [europeiska stomtransportnätet](#) på västra Balkan (se punkt [17](#)), såsom graden av färdigställande (t.ex. längden på färdigställda och fungerande sträckor per korridor) och överensstämmelse med standarderna för nätet för de korridorer som får stöd. Kommissionen förlitar sig på [transportgemenskapens](#) rapporter, som inte innehåller sådan detaljerad information för varje korridor. Denna information finns endast tillgänglig på särskild begäran och användes inte av kommissionen när den övervakade de specifika effekterna av finansieringen från investeringsramen för västra Balkan.
- 64** Transportgemenskapen, en internationell organisation som främjar regionalt transportsamarbete mellan Europeiska unionen och västra Balkan, har offentliggjort årliga rapporter om genomförandet av det [europeiska transportnätet](#) på västra Balkan sedan 2021. Dessa rapporter visar att det generellt går långsamt att uppfylla alla standarder (se [ruta 9](#)).

¹¹ Åtgärdsprogram som omfattar flera länder för åren [2015–2016](#), s. 4, [2016](#), s. 10, [2017–2018](#), s. 11, [2018–2019](#), s. 13 och [2020](#), s. 8.

¹² [Fördraget om upprättande av en transportgemenskap](#), artikel 1 och bilaga I.1.

¹³ [Förordning \(EU\) nr 1315/2013](#), artiklarna 38.3 och 39, upphävd genom [förordning \(EU\) 2024/1679](#).

¹⁴ [Förordning \(EU\) 2024/1679](#), artikel 6.1 a.

Ruta 9

Framsteg mot att uppfylla det europeiska transportnätets standarder på västra Balkan

Det europeiska transportnätets standarder omfattar följande:

- Elektrifiering av järnvägsnätet. I detta syfte elektrifierades 65 % av stomnätet 2024 (jämfört med 73 % 2021, det första år då uppgifter fanns tillgängliga).
- En lägsta hastighet för godståg på 100 km/h senast 2030. 60 % av stomnätet uppfyllde detta hastighetskrav (jämfört med 72 % 2021).
- Separata körbanor för båda riktningar för vägtrafik genom anläggning av en mittremsa som inte är avsedd för trafik samt rastplatser var hundra km längs motorvägen senast 2030. År 2024 var standarderna för stomnätet uppfyllda till 54 % (jämfört med 45 % 2021).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [förordning \(EU\) 2024/1679](#) och transportgemenskapens rapporter om utvecklingen av vägledande utvidgningar av det transeuropeiska transportnätet i det övergripande nätet och stomnätet på västra Balkan [2022](#) och [2024](#).

65 För de fyra länderna i urvalet godkände kommissionen 43 investeringsbidrag inom transportsektorn mellan 2015 och juni 2025. I juni 2025 hade 22 av dessa investeringar inletts och sex hade slutförts. Fyra av de sex slutförda projekten är vägprojekt från vårt urval i Bosnien och Hercegovina och Nordmakedonien som har öppnats för trafik. För fyra av projekten, som ännu inte var slutförda vid tidpunkten för revisionen, är det för tidigt att bedöma uppnådd output, och när det gäller de övriga åtta projekten är resultaten blandade (fyra är slutförda och fyra borde ha varit det). Tre projekt hade uppnått sina mål fullt ut, två hade uppnått dem delvis och tre var inte i drift. I [bilaga III](#) finns mer information om uppnådd output och driftstatus för de tolv projekten i urvalet vid tidpunkten för revisionen.

- 66** När det gäller förbindelserna inom de korridorer som berörs av projekten är framstegen ojämna (se [tabell 1](#)). I Serbien befinner sig stödet till järnvägssektorn främst i planeringsfasen med målet att göra en uppgradering till EU:s standarder¹⁵. I Nordmakedonien har en järnvägssträcka på 23 km där arbetet skulle ha inletts 2024 ännu inte påbörjats vid den bulgariska gränsen, trots att planerat slutförandedatum är 2030. När det gäller Bosnien och Hercegovina avbröt kommissionen i juni 2022 två initialt godkända projekt (däribland icke sammanlänkade avsnitt av korridor Vc) på grund av den politiska situationen i Republika Srpska, den administrativa enhet som omfattar den norra delen av landet. I Kosovo var järnvägsförhållandena vid tidpunkten för revisionen sämre än innan projektet inleddes. Det har varit avbrott i trafiken sedan 2020 på grund av att ett antal tunnlar rasade under bygg- och anläggningsarbetena. Dessutom finns det inget angivet startdatum för bygg- och anläggningsarbetena i den norra delen av Kosovo. Vid tidpunkten för revisionen (juni 2025) hade signalering och elektrifiering ännu inte införts.

¹⁵ Faktablad om järnvägskorridor X inom investeringsramen för västra Balkan.

Tabell 1 | Lägerapport – det europeiska stomtransportnätet som berörs av vårt urval

Korridor i stomnätet	Land	Total längd (km)	Slutförda (km)	I drift (km)	Med-finansiering från EU (km)	Projekt i korridoren i urvalet
Väggkorridor Vc	Bosnien och Hercegovina	323,5	144,2	133,3	119,9	Tre projekt på totalt 19,9 km
Järnvägs-linje 10	Kosovo	148,0	0,0	0,0	100,2	Två projekt på totalt 100,2 km
Järnvägs-korridor X	Serbien	513,0	0,0	513,0	256,1	Ett projekt på 17,7 km
Järnvägs-korridor Xc	Serbien	104,0	0,0	0,0*	104,0	Ett projekt på 90 km
Väggkorridor VIII	Nord-makedonien	308,0	286,0	286,0	47,2	Två projekt på totalt 47,2 km
Järnvägs-korridor VIII	Nord-makedonien	261,0	30,5	30,5	57,4	Ett projekt på 23 km

Anm.: * Trafiken är i gång under särskilda förhållanden medan bygg- och anläggningsarbeten utförs. Denna tabell omfattar inte de två projekt för inre vattenvägar i urvalet som avser Rhen-Donau-korridoren.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från transportgemenskapen, övervaknings- och informationssystemet och projektägaren, i september 2025.

67 Dessutom konstaterade vi att hållbarheten i sju projekt i urvalet inte var helt säkerställd på grund av pågående administrativa förfaranden, brist på medel för att fortsätta med investeringarna, otillräckligt underhåll och outnyttjad infrastruktur (se [bilaga III](#)). I [ruta 10](#) finns ett exempel på outnyttjad infrastruktur.

Ruta 10

En tunnel utan förbindelse till en väg äventyrar hållbarheten

I vårt urval ingick en tunnel på 3,2 km där de viktigaste infrastrukturarbetena hade slutförts i september 2023. Vid tidpunkten för granskningsbesöket höll man på att installera elektromekanisk utrustning för att slutföra projektet, men tunneln är fortfarande inte ansluten till de angränsande vägnät som finansieras av andra givare. Det finns en risk både för att tunneln inte kommer att kunna användas på flera år på grund av förseningar i de angränsande vägarbetena och för att den kommer att kräva underhåll och skydd mot potentiella skador.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av projektdokumentation och besök på plats.

Investeringsramen för västra Balkan har en synlig roll, men EU:s stöd är mindre synligt

- 68** Alla mottagare av EU-finansiering har en allmän skyldighet att tydligt informera om finansieringens ursprung och se till att den är synlig¹⁶. Vi granskade om projekten i urvalet lyfte fram sin EU-finansiering i tillräcklig utsträckning genom lämpliga kommunikationsmedel, såsom sociala medier, evenemang, rapporter och skyltar. Skyltarna måste vara placerade bredvid tillfartsvägarna till platsen för åtgärden och måste finnas där från den tidpunkt då åtgärden inleds till och med sex månader efter det att den är slutförd¹⁷.
- 69** Med två undantag hade man inom projekten i urvalet om tolv projekt satt upp skyltar där EU-stödet framgick. I ett av de två projekten som inte hade synliggjort EU i tillräcklig utsträckning hade uppdragstagaren satt upp två offentliga anslagstavlor, men där angavs endast stödet från den ledande internationella finansieringsinstitutionen.

¹⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 447/2014, artiklarna 24 och 25, och förordning (EU) 2021/1529, artikel 18.1.

¹⁷ Handbok för kommunikation och synliggörande av unionens externa åtgärder, 2009, s. 20, *Communication and visibility in EU-financed external actions*, 2018, s. 21.

- 70** De internationella finansieringsinstitutionerna ska i sina årliga genomföranderapporter rapportera om uppkomna kostnader för åtgärder för synlighet. Sådan finansiell information saknades för fyra bidrag i urvalet som övervakades av två internationella finansieringsinstitutioner. Det var därför omöjligt att bedöma vilka åtgärder som hade genomförts och hur verkningsfulla de var när det gäller att säkerställa synlighet för EU. För ett av dessa bidrag förklarade den ledande internationella finansieringsinstitutionen att inga medel från investeringsramen för västra Balkan hade använts till synliggörande, trots en budget till detta på 20 000 euro i ansökan.
- 71** För tre andra bidrag i urvalet hade en internationell finansieringsinstitution utsett en särskild person för att samordna insatser för synlighet, anordna evenemang och ta fram innehåll (t.ex. videor, multimedieinnehåll, bilder och inlägg på sociala medier). Vi konstaterade att den internationella finansieringsinstitutionen hade använt bidragens budgetar för synliggörande till att betala denna persons lön och främja den internationella finansieringsinstitutionens verksamhet på västra Balkan och endast i begränsad utsträckning främjat EU:s synlighet. På samma sätt konstaterades i en intern övervakningsrapport som begärts av kommissionen att stöd från investeringsramen för västra Balkan framför allt kopplas till de internationella finansieringsinstitutionerna och inte till EU.

- 72** Vi fann ett positivt exempel på ökad synlighet för EU i Bosnien och Hercegovina där EU-delegationen föreslog att man skulle lägga till ett antal anslagstavlor utöver dem som krävs under byggnadsarbetena enligt EU:s riktlinjer om synlighet. Efter förhandlingar enades två internationella finansieringsinstitutioner om ett gemensamt budskap som passade alla givare (se [bild 3](#)).

Bild 3 | Text på anslagstavla: "Vi hjälper Bosnien och Hercegovina att bygga korridor 5C (Vc)"



Källa: Revisionsrätten.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten George Marius Hyzler som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 28 april 2026.

För revisionsrätten

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy', with a small dot at the end.

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Kommissionen stöder transportsektorn på västra Balkan genom investeringsramen för västra Balkan

- 01** År 2008 uppmanade [rådet](#) kommissionen och internationella finansieringsinstitutioner att slå samman sina resurser och finansiera prioriterade infrastrukturprojekt på västra Balkan. Länderna på västra Balkan – Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo¹, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien – står i centrum för [EU:s utvidgningspolitik](#).
- 02** I december 2009 presenterade kommissionen, i partnerskap med Europeiska investeringsbanken ([EIB](#)), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling ([EBRD](#)) och Europarådets utvecklingsbank, med EU-medlemsstaternas godkännande, investeringsramen för västra Balkan för att samordna och förmedla givarnas tekniska och ekonomiska stöd till länderna på västra Balkan genom en gemensam kontaktpunkt. Via investeringsramen för västra Balkan mobiliseras ytterligare investeringar genom att bidrag² kombineras med lån³ med hjälp av Europeiska gemensamma fonden för västra Balkan (*den gemensamma fonden*)⁴.
- 03** Därefter anslöt sig den tyska utvecklingsbanken Kreditanstalt für Wiederaufbau, Europeiska investeringsfonden, den franska utvecklingsbyrån Agence française de développement och Världsbanksgruppen – inklusive Internationella finansieringsbolaget – till investeringsramen för västra Balkan.

¹ Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

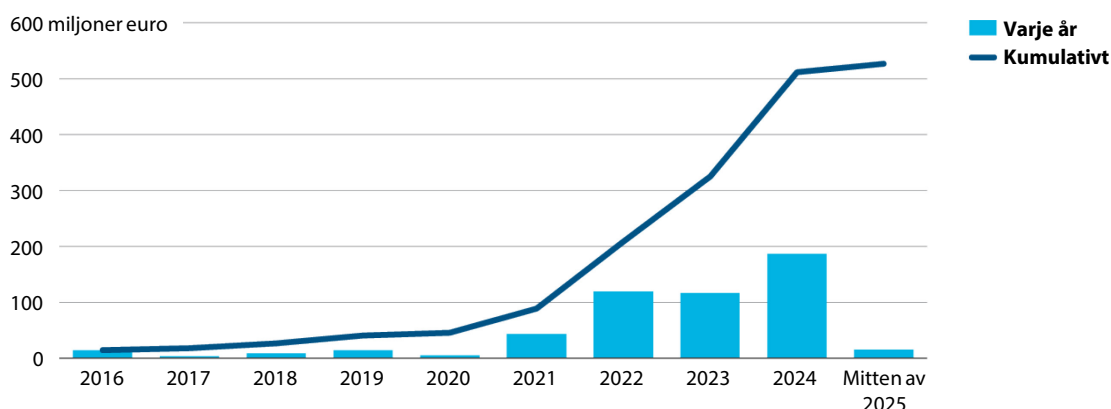
² Rådets slutsatser från 2008, [Investeringsram för västra Balkan](#).

³ Bilaga till [kommissionens genomförandebeslut om antagande av ett åtgärdsprogram för konnektivitet som omfattar flera länder för 2020](#), s. 4.

⁴ [The European Investment Bank in the Western Balkans](#), s. 17.

- 04** Med målet att åtgärda den underutvecklade infrastrukturen på västra Balkan fastställde kommissionen – genom [Berlinprocessen](#) som inleddes 2014 – att det var viktigt att sammanlänka regionen med [det europeiska stomtransportnätet](#) genom investeringar i strategiska transportinfrastrukturprojekt.
- 05** Investeringsramen för västra Balkan är en plattform där strategiska investeringsprojekt på västra Balkan kan förberedas, väljas ut och finansieras.
- 06** Via denna investeringsramen stöder kommissionen sex sektorer (hållbara transporter, ren energi, miljö och klimat, den privata sektorn, humankapital och en digital framtid) på västra Balkan. Bättre infrastruktur bidrar till ett minskat [investeringsgap](#) och är ett steg mot uppfyllandet av EU:s anslutningskriterier⁵. Från 2015 till mitten av 2025 betalade kommissionen 527 miljoner euro från instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) II och III till den gemensamma fonden för transportprojekt (se [figur 1](#)).

Figur 1 | Kumulativa och årliga EU-betalningar till den gemensamma fonden för transportprojekt (2016–mitten av 2025)



Anm.: Kommissionen gjorde inga betalningar 2015.

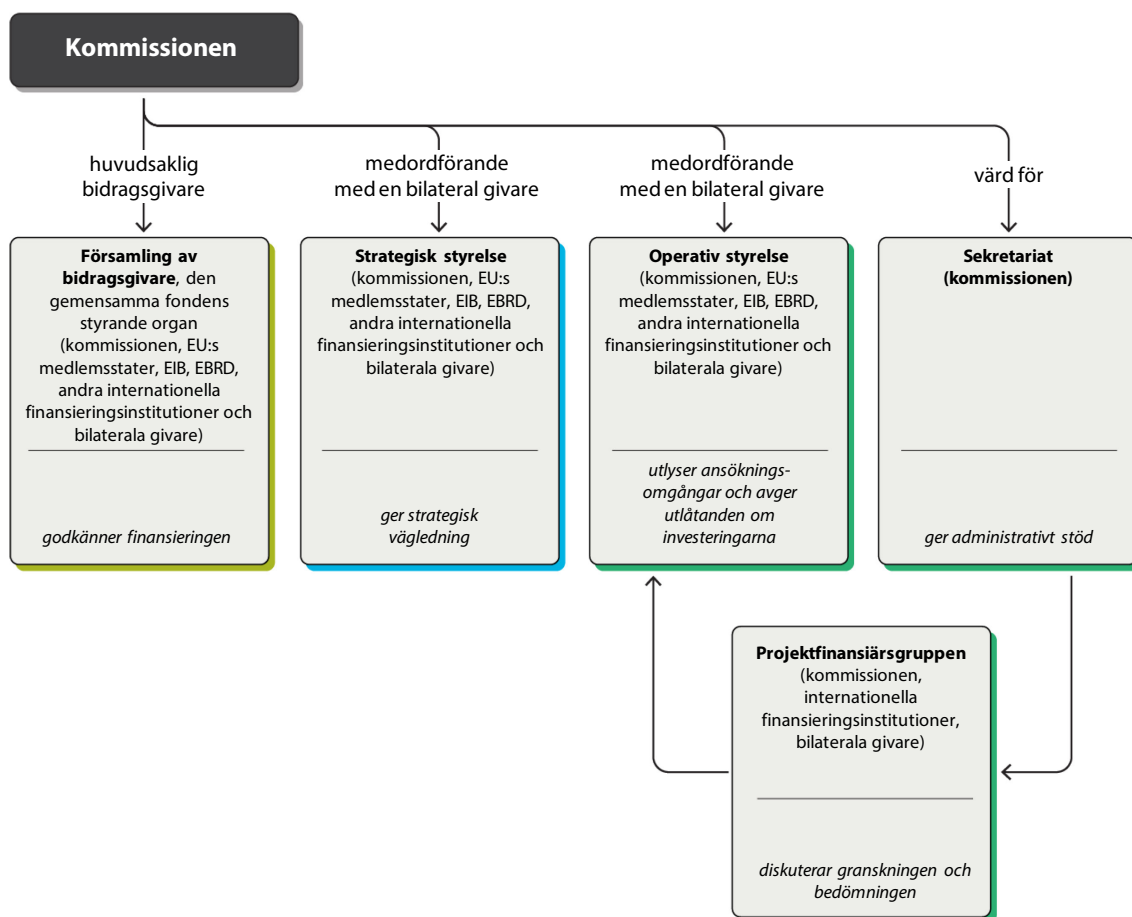
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från prognosen för den gemensamma fonden i januari 2026.

⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar 2020, rapport om [Bosnien och Hercegovina](#), s. 93, [Kosovo](#), s. 95, [Serbien](#), s. 86 och [Nordmakedonien](#), s. 55 och 76.

Roller och ansvarsområden

07 I den gemensamma fonden samlas bidrag från kommissionen, internationella finansieringsinstitutioner och bilaterala givare. EBRD och EIB (i egenskap av medförvaltare) ansvarar för förvaltningen av den gemensamma fonden. Båda dessa internationella finansieringsinstitutioner har varit partner ända sedan inrättandet, förverkligandet och genomförandet av investeringsramen för västra Balkan⁶. De viktigaste styrande organ som är engagerade i investeringsramen för västra Balkan är församlingen av bidragsgivare, den strategiska styrelsen, den operativa styrelsen och projektfinansiärsgruppen. I **figur 2** sammanfattas rollerna för och sammansättningen av de viktigaste organen inom investeringsramen för västra Balkan där kommissionen har en roll.

Figur 2 | Kommissionens roll i styrningen av investeringsramen för västra Balkan



Källa: Revisionsrätten, på grundval av arbetsordningen för investeringsramen för västra Balkan.

⁶ Bilaga till kommissionens genomförandebeslut om antagande av ett åtgärdsprogram för konnektivitet som omfattar flera länder för 2020, s. 13.

- 08** Som den största givaren har kommissionen en nyckelroll i beslutsfattandet i investeringsramen för västra Balkan. Sedan den gemensamma fonden inrättades fram till 2024 har kommissionen tillhandahållit 898,6 miljoner euro (85,9 % av de totala bidragen) till fonden för alla sektorer, vilket inbegriper transportsektorn⁷. Kommissionen tillhandahåller bidrag för att mobilisera lån från internationella finansieringsinstitutioner till medfinansiering av de utvalda projekten, i syfte att förbättra konnektiviteten på västra Balkan.
- 09** Vid tidpunkten för vår revision hade kommissionen (generaldirektoratet för utvidgning och det östra grannskapet) ett team som ansvarade för alla offentliga investeringar, även i transportsektorn. På landsnivå har varje EU-delegation en kontaktperson som samordnar verksamheten inom investeringsramen för västra Balkan och den kan också anlita experter. Kommissionen har anlitat konsulter (finansieringsinstitutionernas samordningskontor) som ska hjälpa till på områden som granskningsförfarandet, sekretariatets verksamhet (anordna möten) och projektövervakning genom företrädare för länderna.
- 10** De nationella myndigheterna ansöker om bidrag till projektägare. Projektägarna ansvarar för att förbereda och genomföra projekt, vilket inbegriper studier, upphandling och övervakning av bygg- och anläggningsarbeten.
- 11** EBRD, EIB och Världsbanken var – i egenskap av ledande internationella finansieringsinstitutioner – ansvariga för att samordna lånen till projekten i urvalet och övervaka genomförandet av dem. De tre granskade internationella finansieringsinstitutionerna är representerade i mottagarländerna via lokala eller regionala kontor och ger tillfälligt stöd från huvudkontoren.

⁷ Årsrapport för 2024 för investeringsramen för västra Balkan, s. 29.

Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod

- 12** Vi har tidigare offentliggjort flera rapporter om västra Balkan. De omfattar revisioner av [föranslutningsstöd för att stärka den administrativa kapaciteten och rättsstatsprincipen](#) samt ett yttrande om inrättande av [faciliteten för reformer och tillväxt](#).
- 13** Vid denna revision undersökte vi om kommissionen hade säkerställt att investeringsramen för västra Balkan på ett ändamålsenligt sätt bidrar till utvecklingen av en transportinfrastruktur på västra Balkan som är kopplad till EU:s stomnät. Vi bedömde om kommissionen hade inrättat förfaranden för investeringsramen för västra Balkan som leder till
- ändamålsenliga val av transportprojekt,
 - en ändamålsenlig tillsyn av projektgenomförande,
 - en ändamålsenlig övervakning och rapportering.
- 14** Revisionen omfattade inte finansiering från faciliteten för reformer och tillväxt eftersom den inrättades 2024, och vi granskade inte heller förfarandena för att tillhandahålla bidrag för tekniskt stöd. Vi kontrollerade inte heller om projektkostnaderna var korrekta, eftersom kommissionen inte ekonomiskt hade godkänt något av projekten i urvalet när vi avslutade revisionen.
- 15** Revisionen omfattar en tioårsperiod – från de första bidragsansökningarna 2015 fram till juni 2025, då vi gjorde besöken på plats. Mellan 2015 och mitten av 2025 anslag kommissionen 2 665 miljoner euro till 55 transportprojekt på västra Balkan. De EU-medel som anslagits i de fyra länder som vi besökte (Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Nordmakedonien och Serbien) uppgick till totalt 2 115 miljoner euro (se [tabell 1](#)).

Tabell 1 | Godkända bidrag inom investeringsramen för västra Balkan, i miljoner euro (2015–mitten av 2025)

Land	Totalt godkänt EU-belopp	Totalt EU-belopp i urvalet
Bosnien och Hercegovina	914,8	61,5
Kosovo	158,6	55,8
Nordmakedonien	292,9	84,6
Serbien	748,6	139,7
Totalt	2 114,9	341,6

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionens övervaknings- och informationssystem.

- 16** Vi valde ut tolv transportprojekt från det europeiska stomtransportnätet (se [bilaga II](#)) som motsvarar ett värde av 341,6 miljoner euro (16,2 % av de totala medel som anslagits för transport i länderna i urvalet), baserat på väsentlighet och färdigställandegrad, för att i möjligaste mån kunna granska projekt som gjort framsteg och olika nät (väg, järnväg och inre vattenvägar).
- 17** Vi granskade förfarandena för investeringsramen för västra Balkan. Vi analyserade särskilt kommissionens roll i gransknings- och urvalsförfarandena, den ledande internationella finansieringsinstitutionens förfaranden för att säkerställa en ändamålsenlig tillsyn under upphandlingsprocessen och genomförandet av projekt, eftersom kommissionen har delegerat upphandling och genomförande till den ledande internationella finansieringsinstitutionen, samt övervakningsarrangemangen när det gäller information till kommissionen, till exempel övervaknings- och informationssystem, övervakningsrapporter och mötesprotokoll.
- 18** Vi kontrollerade bevis från dokumentgranskningar, intervjuer, besök på plats och uppgifter från övervaknings- och informationssystemet för att validera våra iakttagelser. Vår [revisionsmetod](#) uppfyller de internationella revisionsstandarder som utfärdats av [Internationella organisationen för högre revisionsorgan](#) (Intosai).
- 19** Kommissionen har gjort avsevärda åtaganden avseende infrastruktur inom alla sektorer (inklusive transporter) på västra Balkan. EU:s bidrag till den gemensamma fonden:
- 0,9 miljarder euro genom IPA II, konnektivitetsprogrammet som omfattar flera länder, under perioden 2015–2020.
 - EU:s [ekonomiska plan och investeringsplan för västra Balkan 2021–2027](#), som inleddes 2021 med upp till [30 miljarder euro i investeringar](#), bland annat 9 miljarder euro i EU-bidrag genom IPA III, syftar bland annat till att stödja transportsektorn för att föra västra Balkan närmare EU⁸.
 - [Faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan](#), som antogs 2024. Detta bidrag kan uppgå till 3 miljarder euro om mottagarländerna gör framsteg med sina reformer som planerat⁹.
- 20** Med tanke på att bidragen till investeringsramen för västra Balkan har ökat förväntar vi oss att våra granskningsresultat ska förbättra kommissionens förfaranden för att välja ut, övervaka och rapportera om EU-finansierade projekt inom investeringsramen.

⁸ [Economic and Investment Plan - Endorsed Flagship Investments 2020–2024](#), s. 2.

⁹ [De viktigaste resultaten 2023 för investeringsramen för västra Balkan](#), s. 7.

Bilaga II – Förteckning över projekt i urvalet

Projektnummer	Mottagarland	EU:s flagskeppsinvestering	Korridor i stomnätet	Typ av transportnät	Antaget bidragsbelopp, utan genomförandeavgifter och administrativa avgifter (tusental euro)	Antagandeår
1*	Bosnien och Hercegovina	Förbinder nord och syd	Väggkorridor Vc	Väg, 10,7 km	24 540	2015
2*	Bosnien och Hercegovina	Förbinder nord och syd	Väggkorridor Vc	Väg, 3,2 km	19 000	2018
3	Bosnien och Hercegovina	Förbinder nord och syd	Väggkorridor Vc	Väg, 6 km	14 940	2018
4	Bosnien och Hercegovina	Förbinder öst och väst	Stomnätskorridor Rhen-Donau	Inre vattenväg (hamnanläggningar) och järnväg, 6,3 km	3 020	2019
5*	Kosovo	Förbinder nord och syd	Järnvägslinje 10	Järnvägssträcka, 66,8 km	38 540	2015
6*	Kosovo	Förbinder nord och syd	Järnvägslinje 10	Järnvägssträcka, 33,4 km	17 240	2016
7*	Nordmakedonien	Förbinder öst och väst	Järnväggkorridor VIII	Järnvägssträcka, 34 km	68 626	2017

Projektnummer	Mottagarland	EU:s flagskeppsinvestering	Korridor i stomnätet	Typ av transportnät	Antaget bidragsbelopp, utan genomförandeavgifter och administrativa avgifter (tusental euro)	Antagandeår
8	Nordmakedonien	Förbinder öst och väst	Väggkorridor VIII	Vägsträcka, 13,2 km	2 470	2018
9	Nordmakedonien	Förbinder öst och väst	Väggkorridor VIII	Vägsträcka, 23 km	13 508	2023
10	Serbien	Förbinder öst och väst	Järnväggkorridor Xc	Järnvägssträcka, 80 km	43 730	2016
11	Serbien	Förbinder öst och väst	Järnväggkorridor X	Järnvägssträcka, 17,7 km	80 150	2022
12	Serbien	Förbinder öst och väst	Stomnätskorridor Rhen-Donau	Inre vattenväg (21 sjunkna fartyg)	15 850	2022
TOTALT					341 614	

Anm.: * Stöd från EU/investeringsramen för västra Balkan till detaljprojekteringen.

Bilaga III – Revisionsrättens projektbedömningar

Projektnummer	ANSÖKAN				GENOMFÖRANDE			
	Hållbar transport		Genomförandet inleds enligt planen i ansökan		Slutförande i tid enligt ursprunglig plan		Hållbarhet	
	Konnektivitet	Mognadsgrad vid tidpunkten för ansökan	Uppnådd output		I drift vid tidpunkten för revisionen, enligt plan			
1	Tillfredsställande	Betydande brister	Vissa brister	Tillfredsställande	Väg 10,7 km, öppen för trafik, inklusive en bro och en gränsövergång som är öppen för trafik men som inte fungerar helt och hållet	Betydande brister	Vissa brister	Vissa brister
2	Vissa brister	Betydande brister	Betydande brister	Vissa brister	Väg (tunnel) 3,2 km, uppförd men inte öppen för trafik	Betydande brister	Betydande brister	Vissa brister
3	Tillfredsställande	Betydande brister	Tillfredsställande	Vissa brister	Väg 6 km, inklusive en betalstation och en bro som är öppen för trafik	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Tillfredsställande
4	Vissa brister	Vissa brister	Betydande brister	Betydande brister	Hamnanläggningar på plats och i drift, men järnvägsbygget pågår	Betydande brister	Vissa brister	Vissa brister
5	Tillfredsställande	Vissa brister	Betydande brister	Betydande brister	Järnvägsspår, stationer, tunnlar och broar – upprustning pågår	Betydande brister	Betydande brister	Vissa brister
6	Tillfredsställande	Vissa brister	Betydande brister	Betydande brister	Järnvägsspår, stationer och broar – upprustning pågår	Betydande brister	Betydande brister	Vissa brister
7	Vissa brister	Tillfredsställande	Betydande brister	Betydande brister	Anläggning eller upprustning av järnvägsspår, stationer, tunnlar och broar pågår, men man väntar på att ingå avtal om signalering och telekommunikation	Betydande brister	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Det går ännu inte att dra några slutsatser
8	Tillfredsställande	Betydande brister	Vissa brister	Vissa brister	Väg 13,2 km anlagd, men inte öppen för trafik	Betydande brister	Tillfredsställande	Vissa brister
9	Tillfredsställande	Vissa brister	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Vägsnittningar anlagda och väg öppen för trafik	Vissa brister	Tillfredsställande	Tillfredsställande
10	Tillfredsställande	Vissa brister	Betydande brister	Betydande brister	Upprustning eller anläggning av järnvägsspår, stationer och broar pågår	Betydande brister	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Vissa brister
11	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Betydande brister	Har ännu inte inletts	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Det går ännu inte att dra några slutsatser
12	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Tillfredsställande	Vissa brister	Fyra av 21 fartyg har avlägsnats	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Det går ännu inte att dra några slutsatser	Det går ännu inte att dra några slutsatser

Förkortningar

Förkortning	Förklaring
EBRD	Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling
EIB	Europeiska investeringsbanken
IPA	instrumentet för stöd inför anslutningen

Ordförklaringar

Term	Definition/förklaring
blandfinansiering	bruket att kombinera EU-bidrag med lån från offentliga eller privata finansiärer.
bruttonationalprodukt	grundläggande mått på den totala storleken på ett lands ekonomi.
den europeiska gemensamma fonden för västra Balkan	samlade finansiella resurser som betalas ut genom investeringsramen för västra Balkan och förvaltas av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och Europeiska investeringsbanken.
det transeuropeiska transportnätet	nätverk av gränsöverskridande transport-, energi- och telekommunikationsinfrastruktur som inrättats för att stödja och förbättra den inre marknadens funktion genom att underlätta den fria rörligheten för varor, personer och tjänster.
dödviktseffekt	en situation där en EU-finansierad verksamhet skulle ha bedrivits även utan bidraget.
ekonomisk plan och investeringsplan	EU-initiativ som antogs 2020 för att stödja den socioekonomiska utvecklingen på västra Balkan, inbegripet investeringar i transportinfrastruktur, som 2023 följdes av en EU-tillväxtplan för samma region.
EU-delegation	EU:s diplomatiska representation i ett land utanför EU.
församling av bidragsgivare	styrande organ för bidragsgivare till den gemensamma fonden för västra Balkan; fastställer den gemensamma fondens huvudsakliga inriktning och övervakar dess finansiella resurser och utbetalningar.
förstudie	bedömning av om en föreslagen metod, plan eller arbetsinsats är möjlig eller rimlig.
gemensam projektkatalog	central förteckning över projekt som mottagarländerna har prioriterat och som kan komma att samfinansieras inom investeringsramen för västra Balkan.
hållbara transporter	rörlighet för personer och varor på ett sätt som innebär en mer effektiv resursanvändning, där det slutliga målet är att minska utsläppen av växthusgaser från transporter.
hållbarhet	EU-finansieringens förmåga att säkerställa fortsatta effekter även efter det att finansieringen har avslutats.
index för mänsklig utveckling	mått på länders framsteg, baserat på människors genomsnittliga förväntade livslängd, utbildningslängd och inkomstnivåer.
indirekt förvaltning	en metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen anförtror genomförandeuppgifter åt andra enheter (t.ex. en internationell finansieringsinstitution).
instrumentet för stöd inför anslutningen	EU:s verktyg för att bygga upp den tekniska och administrativa kapaciteten i kandidatländer och potentiella kandidatländer.

internationell finansieringsinstitution	bank som inrättats av mer än ett land för att ge ekonomiskt stöd och professionell rådgivning i fråga om utvecklingsmål samt främja internationellt ekonomiskt samarbete och internationell ekonomisk stabilitet.
investeringsram för västra Balkan	arrangemang där olika finansieringsmetoder kombineras (t.ex. bidrag eller lån) för att stödja socioekonomisk utveckling i länderna på västra Balkan, med särskilt fokus på infrastrukturprojekt.
konnektivitet	inom transportområdet, att sammanlänkas genom vägnät, järnvägsnät och nät av inre vattenvägar som underlättar rörligheten för personer och varor.
kostnads-nyttoanalys	en jämförelse mellan de uppskattade kostnaderna för ett föreslaget tillvägagångssätt och den nytta som det förväntas medföra.
ledande internationell finansieringsinstitution	bank som övervakar bedömningen och genomförandet av ett utvecklingsprojekt och samordnar stöd från flera långgivare.
median	det värde som ligger i mitten av ett dataset.
nationell IPA-samordnare	tjänsteman i varje mottagarland med ansvar för samordning av IPA-finansierade projekt och kontakter med kommissionen.
operativ styrelse	organ med medlemmar från kommissionen, EU:s medlemsstater, internationella finansieringsinstitutioner och bilaterala givare som ansvarar för att granska, bedöma och godkänna projekt som är berättigade till stöd från investeringsramen för västra Balkan.
Parisgruppen	företrädare för kommissionen, ledande internationella finansieringsinstitutioner och medordföranden för bilaterala givare som träffas regelbundet efter det att bidragsansökningarna har granskats och före möten i projektfinansiärgruppen.
projektfinansiärsgrupp	företrädare för kommissionen, internationella finansieringsinstitutioner och givare som gör en slutlista över investeringsprojekt.
projektägare	enhet – normalt offentlig – som drar nytta av och ansvarar för transportinfrastruktur.
samordningskontor för finansieringsinstitutionerna	tjänsteleverantör som finansieras av kommissionen och som stöder arbetet på sekretariatet för investeringsramen för västra Balkan.
strategisk styrelse	organ med medlemmar från kommissionen, EU:s medlemsstater, internationella finansieringsinstitutioner och bilaterala givare som ger strategisk vägledning och utövar tillsyn i fråga om urval och genomförande av investeringsprojekt inom investeringsramen för västra Balkan.
styrkommitté	organ, med medlemmar från kommissionen, internationella finansieringsinstitutioner och bilaterala givare, som fram till 2021 ansvarade för att granska, bedöma och godkänna projekt som är berättigade till stöd från investeringsramen för västra Balkan.
årlig genomföranderapport	inom ramen för investeringsramen för västra Balkan, ett dokument som den ledande finansieringsinstitutionen lämnar till kommissionen om ett projekts framsteg under det föregående räkenskapsåret.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III – Yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, till en början med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande och därefter George Marius Hyzler.

Revisionen leddes av ledamoten Laima Liucija Andrikienė, med stöd av Tomas Mackevicius (kanslichef), Aldona Drėgvaitė (attaché), Margit Spindelegger (förstachef), Aurelia Petliza (uppgiftsansvarig) samt Bertrand Tanguy och Erik Kotlarik (revisorer). Aleksandra Mazilu bidrog med grafiskt stöd och Joanna Piotrowicz med administrativt stöd.



Från vänster: Georgia Pergamali, Tomas Mackevicius, Bertrand Tanguy, Laima Liucija Andrikienė, Erik Kotlarik, Sara Perez Miguel och Aldona Drėgvaitė.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2026

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

Tillstånd för användning eller mångfaldigande av innehåll som inte ägs av EU kan behöva sökas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Omslagsfoto: © Lev – stock.adobe.com.

Programvara eller handlingar som omfattas av industriell äganderätt, till exempel med avseende på patent, varumärken, registrerade formgivningar, logotyper och namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-7678-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/7867686	QJ-01-26-026-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7679-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/6120016	QJ-01-26-026-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [särskild rapport 16/2026](#) *Investeringsram för västra Balkan: EU:s stöd tillgodoser konnektivitetsbehoven, men integreringen i stomtransportnätet går långsamt*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2026.

Länderna på västra Balkan har åtagit sig att slutföra EU:s transeuropeiska stomtransportnät senast 2030. Vi undersökte ändamålsenligheten i EU:s stöd genom investeringsramen för västra Balkans transportinfrastruktur på västra Balkan, med fokus på regionens anslutning till EU:s stomtransportnät senast 2030. Vi konstaterade att även om de granskade projekten motsvarar de angivna konnektivitetsprioriteringarna bromsas framstegen av att man väljer ut omogna projekt och av att det finns brister i finansieringsinstitutionernas tillsyn. Övervakningen, rapporteringen och EU:s synlighet var också otillräckliga, med fortsatta förseningar och hållbarhetsproblem. Med tanke på förseningarna i genomförandet och de operativa utmaningarna drog vi slutsatsen att tidsfristen 2030 sannolikt inte kommer att kunna hållas. Vi rekommenderar att kommissionen förbättrar urval, övervakning, hållbarhet och synlighet när det gäller projekten.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors