

Den Europæiske Unions Tidende

C 47



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

55. årgang

17. februar 2012

Informationsnummer

Indhold

Side

III *Forberedende retsakter*

REVISIONSRETTE

2012/C 47/01

Udtalelse nr. 7/2011 (*artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006

1

DA

Pris:
3 EUR

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 7/2011

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde)

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006

(2012/C 47/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
INDLEDNING	1-2	2
DEL I	3-50	2
Generelle bemærkninger	3-8	2
Strategiske spørgsmål	9-21	3
EU-merværdi	9-10	3
Tematisk koncentration	11-13	4
Fælles strategisk ramme	14	4
Partnerskabsaftaler	15	4
Forhåndsbet ingelser	16	4
Efterfølgende betingelser (midtvejsevaluering og resultatreserve)	17-18	5
Makroøkonomisk konditionalitet	19-20	5
Fælles handlingsplaner	21	5
Fælles forvaltnings- og kontrolordninger	22-50	5
Institutionel kapacitet	22-23	5
National godkendelse	24-26	5
Forvaltningserklæringen	27-29	6
Regnskabsafslutning, »rullende« afslutning af operationer og finansielle korrektioner	30-37	6
Overvågning og evaluering	38-39	7
Forenk lede og strømlinede bestemmelser for støtteberettigelse	40-43	8
Lokaludvikling styret af lokalsamfundet	44-45	8
Finansielle instrumenter	46-50	8
DEL II — Detaljerede kommentarer til Kommissionens forslag		9

REVISIONSRETEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 4 og 5, og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 174-178, artikel 287, stk. 4, andet afsnit, samt artikel 317, 318 og 322,

under henvisning til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽¹⁾, og gennemførelsesbestemmelserne hertil ⁽²⁾,

under henvisning til Rådets anmodning om en udtalelse, som Retten modtog den 11. november 2011,

under henvisning til Kommissionens forslag til generel forordning ⁽³⁾ samt forslagene til fondsspecifikke bestemmelser ⁽⁴⁾,

under henvisning til konsekvensanalysen om den foreslåede lovpakke om ændring af de forordninger, der gælder for forvaltningen af strukturfondene og Samhørighedsfonden ⁽⁵⁾,

under henvisning til følgende meddelelser fra Kommissionen: »Konklusionerne af den femte rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed, samhørighedspolitikens fremtid« ⁽⁶⁾, »Gennemgang af EU's budget« ⁽⁷⁾ og »Et budget for Europa 2020« ⁽⁸⁾,

under henvisning til Rettens årsberetninger og særberetninger samt dens udtalelse nr. 2/2004 om indførelse af én enkelt revisionsmodel (»single audit«) ⁽⁹⁾, Revisionsrettens reaktion på Kommissionens meddelelse »Reform af budgettet — Europa i forandring« ⁽¹⁰⁾, Rettens udtalelse nr. 1/2010 »Forbedring af den finansielle forvaltning af Den Europæiske Unions budget: risici og udfordringer« ⁽¹¹⁾ og Rettens udtalelse nr. 6/2010 om forslag til ændring af finansforordningen ⁽¹²⁾ og ud fra følgende betragtninger:

⁽¹⁾ EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1.

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 (EFT L 357 af 31.12.2002, s. 1).

⁽³⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2011) 612 (Samhørighedsfonden), KOM(2011) 614 (EFRU), KOM(2011) 607 (ESF), KOM(2011) 610 (EGTS), KOM(2011) 611 (ETS), KOM(2011) 627 (ELFUL) og KOM(2011) 804 (EHFF).

⁽⁵⁾ Europa-Kommissionen, SEK(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2011) 500.

⁽⁹⁾ EUT C 107 af 30.4.2004.

⁽¹⁰⁾ Offentliggjort i april 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ EUT C 334 af 10.12.2010.

Ifølge artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan,

For at fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed udvikler og fortsætter denne sin indsats for at styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, jf. artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

Ifølge artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er Kommissionen ansvarlig for at gennemføre budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

INLEDNING

1. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) (i det følgende benævnt »FSR ⁽¹³⁾-fondene«) forfølger komplementære politiske mål, og forvaltningen af dem er delt mellem medlemsstaterne og Kommissionen. FSR-fondene vil kunne tegne sig for helt op til 45 % af de samlede udgifter for perioden 2014-20, der som hovedtema har Europa 2020-strategien ⁽¹⁴⁾. EU-budgetets bidrag til opfyldelsen af Europa 2020-målene afhænger derfor i høj grad af, at FSR-midlerne anvendes på en sparsom, produktiv og effektiv måde. Dette vil også få betydning for EU-indsatsens troværdighed og legitimitet.

2. Med hensyn til indholdet i den generelle forordning følger Rettens udtalelse så vidt muligt strukturen i Kommissionens begrundelse. Udtalelsen består af to dele: i den første fremsættes de generelle bemærkninger, og i den anden analyseres udkastet til generel forordning i detaljer.

DEL I

Generelle bemærkninger

3. Kommissionens forslag til generel forordning har til formål at fastsætte et fælles sæt grundlæggende regler, der ved at forenkle politikgennemførelsen og gennem øget anvendelse af konditionalitet skal sætte fokus på resultater. Forslaget behandler også medlemsstaternes kapacitet til at absorbere store mængder af EU-midler og behovet for at styrke deres administrative og institutionelle kapacitet. Den foreslåede nedsættelse af loftet for de nationale bevillinger er en væsentlig politikændring, hvis indvirkning Kommissionen bør vurdere.

⁽¹³⁾ Fælles strategisk ramme, FSR-fondene henviser til de fonde, der er omfattet af den fælles strategiske ramme.

⁽¹⁴⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2011) 500.

4. Samlet set beholder forslaget stort set de rammer, der blev fastlagt i de tidligere programmeringsperioder, idet der dog nu lægges endnu større vægt på medlemsstaternes ansvar, særlig med hensyn til etablering af systemer og finansiel forvaltning. Kommissionens og medlemsstaternes rolle og respektive ansvarsområder er fortsat ledetråden i udformningen af udgiftsinstrumenter på samhørighedsområdet. Det er en stadig udfordring for Unionen at opnå gode kvalitative resultater fra en ordning, hvor midlerne forhåndstildeles blandt medlemsstaterne, og absorption er et implicit mål. Fra Kommissionens side vil effektiv overvågning og ansvarliggørelse for så vidt angår anvendelsen af midlerne kunne støtte medlemsstaternes kapacitet til at anvende disse midler med et godt resultat.

5. Ordningerne for samhørighedsudgifter er komplekse. Der er seks lag af regler (fælles bestemmelser, almindelige bestemmelser, fondsspecifikke bestemmelser, delegerede retsakter, gennemførelsesretsakter og Kommissionens retningslinjer). Den nationale lovgivning vil i nogle tilfælde kunne udgøre et ekstra lag. Retten noterer den positive indsats, der er gjort for at mindske modtagernes administrative byrde (for eksempel ved i højere grad at anvende faste beløb og standardomkostninger). Men for EU's og de nationale forvaltninger er byrden stadig tung, og den vil måske endda blive endnu tungere, end det for øjeblikket er tilfældet.

6. På trods af det påståede fokus på resultater forbliver ordningen grundlæggende inputbaseret og er dermed i højere grad baseret på regeloverholdelse, end den er resultatorienteret. Sidstnævnte mål tilgodeses stort set kun med indførelsen af en resultatreserve (hvis succes vil afhænge af, om det lykkes at udvikle passende indikatorer) og fælles handlingsplaner med særlige mål, resultatindikatorer og output som grundlag for betalingerne (i forventning om, at den nuværende inputbaserede forvaltningsstruktur ikke længere vil være nødvendig). Indførelse af forhåndsbetingelser skulle gøre det muligt at råde bod på den manglende samordning mellem de forskellige EU-politikker, der tidligere er set.

7. Retten noterer sig også, at der sondres mellem »fælles« bestemmelser (der gælder for alle FSR-fondene) og »generelle« bestemmelser (som kun gælder for nogle af dem: EFRU, ESF og Samhørighedsfonden). Det gør retsgrundlaget inkonsekvent, og spørgsmålet er, om det ikke ville være bedre kun at medtage de bestemmelser i den generelle forordning, som gælder for alle fem fonde (de »fælles bestemmelser«) og indføre de andre (de »generelle bestemmelser«) i de fondsspecifikke forordninger.

8. Endelig ønsker Retten at påpege, at flere af lovkravens aspekter udskydes til et senere stadium ved hjælp af delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter i henhold til artikel 290 og 291 i TEUF. Det vil derfor være af afgørende betydning, at der forudgående afholdes passende samråd med alle berørte parter, så det sikres, at disse retsakter fuldt ud er i overensstem-

melse med de mål, der er fastlagt i den generelle forordning. Retten noterer sig især, at nogle af de forhold, der vil blive omfattet af delegerede retsakter, hvis formål er at dække ikke-væsentlige elementer i EU-lovgivningen, reelt omhandler centrale elementer i den fremtidige samhørighedsordning⁽¹⁾. For så vidt angår overdragelse af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen⁽²⁾ bemærker Retten, at proceduren (rådgivningsproceduren eller undersøgelsesproceduren) for vedtagelse af disse retsakter efter forordning (EU) nr. 182/2011 i flere tilfælde ikke er anført. Resultatet heraf er, at Kommissionens respektive roller ikke defineres (for eksempel i tilfælde af suspension af betalinger og finansielle korrektioner, jf. artikel 134, stk. 2, og 137, stk. 5, i den generelle forordning).

Strategiske spørgsmål

EU-merværdi

9. Retten har fremhævet, at udgiftsprogrammer, som ikke tilfører europæisk merværdi, pr. definition ikke kan formodes at være en effektiv og produktiv måde at anvende EU-skatteborgernes penge på⁽³⁾. Den har derfor anbefalet, at begrebet europæisk merværdi defineres i en passende politisk erklæring eller EU-retsakt, som EU's politiske myndigheder kan bruge, når de fastlægger udgiftsprioriteter⁽⁴⁾. Fastlæggelsen af retsgrundlaget for perioden 2014-20 kunne være en udmærket lejlighed for lovgivningsmyndighederne til at gøre dette.

10. En grundlæggende forudsætning for, at EU-udgifterne kan tilføre merværdi, er, at de skal give klare og synlige fordele for EU og EU's borgere, som ikke ville kunne opnås, hvis udgifterne kun blev afholdt på lokalt, regionalt eller nationalt plan⁽⁵⁾. På den baggrund har Retten foreslået, at udgiftsprogrammerne omarbejdes og opererer med tilfredsstillende output, så programmerne bygger på en række konkrete mål, og så støttebetalingerne gøres afhængige af de opnåede resultater⁽⁶⁾. I sit forslag til ændring af finansforordningen tilslutter Kommissionen sig denne holdning⁽⁷⁾, og i begrundelsen til udkastet til generel forordning, angiver den, at fokus på resultater vil

⁽¹⁾ Som for eksempel vedtagelse af en fælles strategisk ramme, vedtagelse af de nærmere bestemmelser om finansielle instrumenter, medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til proceduren for indberetning af uregelmæssigheder og inddrivelse af beløb, der uberettiget er udbetalt, betingelserne for nationale revisioner, kriterierne for godkendelse af forvaltningsmyndigheder og attesteringsmyndigheder, omfanget af de finansielle korrektioner, der skal foretages, og ændring af metoden til fastlæggelse af resultatrammen og forhåndsbetingelserne.

⁽²⁾ Som for eksempel afgørelser om godkendelse af partnerskabsaftaler, afgørelser om tildeling af resultatreserven og afgørelser om suspension af betalinger i forbindelse med medlemsstaternes økonomiske politikker og, for så vidt angår fondene, afgørelser om vedtagelse af operationelle programmer, afgørelser om godkendelse af store projekter, afgørelser om suspension af betalinger og afgørelser om finansielle korrektioner.

⁽³⁾ Den Europæiske Revisionsret, Budget review paper, punkt 7.

⁽⁴⁾ Den Europæiske Revisionsret, udtalelse nr. 1/2010, punkt 18.

⁽⁵⁾ Den Europæiske Revisionsret, Budget review paper, punkt 8.

⁽⁶⁾ Den Europæiske Revisionsret, Budget review paper, punkt 24.

⁽⁷⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2010) 260, punkt 4.

være blandt de vigtigste karakteristiske træk ved den næste række af programmer (1). I praksis og i lighed med forslaget til ændring af finansforordningen (2) lever forslaget til ny samhörighedsordning ikke op til dette, og ordningen vil fortsat grundlæggende være baseret på input. Den påståede overgang til en resultatorienteret ordning begrænser sig til indførelsen af en resultatreserve og fælles handlingsplaner.

Tematisk koncentration

11. Retten har anført, at en rimelig koncentration af udgifterne umiddelbart vil kunne støtte målet om at tilføre merværdi (3), således at der opbygges en kritisk masse, og det bliver mere sandsynligt, at EU-interventionerne får mærkbar effekt.

12. I forslaget (artikel 9 i udkastet til generel forordning) opereres der med 11 tematiske mål taget fra Europa 2020-strategien. Tilsammen repræsenterer de en meget bred vifte af aktiviteter, som kan få udbetalt støtte fra FSR-fondene. Støtten fra EFRU skal fokusere på tre af disse tematiske mål (4), særlig i de mere udviklede regioner og i overgangsregionerne. For ESF foreslås der fire »tematiske mål« (5). Inden for disse »tematiske mål« er ESF's investeringsprioriteter begrænset til fire (artikel 4, stk. 3, i udkastet til ESF-forordning). EFRU vil imidlertid kunne intervenere i alle de 32 planlagte investeringsprioriteter (artikel 5 i udkastet til EFRU-forordning). Det vil gøre det muligt at finansiere næsten alle former for projekter (6). For en række af de tematiske mål vurderes det endvidere, at det ikke er nødvendigt med en koncentration (7), og det vil derfor blive endnu vanskeligere at få opbygget den nødvendige kritiske masse til disse prioriteter.

13. For EFRU, ESF og Samhörighedsfonden skal den maksimale støtte defineres for hvert af de prioriterede felter, hvor-

(1) Europa-Kommissionen, KOM(2011) 615, punkt 1 og 5.2.2.

(2) Den Europæiske Revisionsret, udtalelse nr. 6/2010, punkt II og 42.

(3) Den Europæiske Revisionsret, Budget review paper, punkt 8.

(4) Styrkelse af forskning, teknologisk udvikling og innovation, styrkelse af de små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne og støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer.

(5) Fremme af beskæftigelse og støtte til arbejdskraftens mobilitet, investeringer i uddannelse, kvalifikationer og livslang læring, fremme af social inklusion og bekæmpelse af fattigdom samt styrkelse af den institutionelle kapacitet og effektiv offentlig forvaltning.

(6) Faktisk er det kun et begrænset antal projektkategorier, der formelt er udelukket fra at modtage støtte fra EFRU (artikel 3 i udkastet til EFRU-forordning). Det gælder for eksempel projekter, der beskæftiger sig med fremstilling, forarbejdning eller markedsføring af tobak og tobaksprodukter eller afvikling af atomkraftværker og — udelukkende i mere udviklede regioner — investeringer i infrastruktur, der tilbyder basisserviceydelser til borgerne inden for miljø, transport og ikt.

(7) Bedre adgang til og brug og kvalitet af informations- og kommunikationsteknologi, fremme af tilpasning til klimaforandringer og risikoforebyggelse og -styring, beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet samt fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige infrastrukturer.

imod den, når der er tale om ELFUL og EHFF, skal fastlægges for hver enkelt foranstaltning. Denne sondring begrundes ikke. For øjeblikket fordeles beløbene i ELFUL-programmerne på de prioriterede felter, hvilket gør det muligt at opstille (og koncentrere) budgetterne pr. mål og ikke pr. foranstaltning.

Fælles strategisk ramme

14. Den fælles strategiske ramme (artikel 11 i udkastet til forordning) skal omsætte målsætningerne og målene for EU's prioriteter til nøgleaktioner for FSR-fondene. Den fælles strategiske ramme skal også fastsætte mekanismer for koordinering mellem FSR-fondene og med andre EU-politikker og instrumenter (for eksempel EIB's finansielle instrumenter, forskningsrammeprogrammerne, faciliteten for netforbindelser i Europa og de transeuropæiske net samt rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation). Da en væsentlig del af FSR-midlerne ifølge forslaget vil skulle gå til forskning og innovation, vil en sådan koordinering på dette område være af særlig interesse. Den planlagte koordinering vil gøre det muligt at fastsætte fondenes medfinansieringssats til de operationelle programmer under hensyntagen til de forskellige EU-finansieringskilder, og multiplikatoreffekten af Unionens ressourcer vil dermed kunne øges.

Partnerskabsaftaler

15. Med henblik på at fremme en resultatorienteret anvendelse af midlerne indeholder artikel 14 i udkastet til generel forordning bestemmelser om fastsættelse af aftalte betingelser og mål. Med dette for øje foreslås det, at der indføres en partnerskabsaftale, som i forhold til den nuværende programmeringsperiode vil betyde, at der tilføjes endnu et lag. Det bør imidlertid overvejes, om denne ekstra bestemmelse er nødvendig, eller om betingelserne og målene i stedet kunne fastlægges i selve programmerne og derved bygge videre på den implicite »aftale«, der er indgået mellem EU og de nationale myndigheder i de operationelle programmer, som gælder for den nuværende programmeringsperiode.

Forhåndsbestemmelser

16. Kommissionen foreslår (artikel 17 og bilag IV i udkastet til generel forordning), at der fastsættes en række forhåndsbestemmelser for hver af fondene. Det er en vigtig nyskabelse, som vil kunne styrke »interventionslogikken« i EU's indsats ved at fremme den nødvendige integrering af FSR-midlerne i andre EU-politikker og i sidste ende gøre investeringerne mere effektive. Rettens revisioner viser (8) nemlig, at finansiering af projekter uden hensyntagen til de bredere EU-politiske behov (for eksempel miljøbeskyttelse og beskyttelse af vandressourcerne) og uden en samlet udviklingsplan, der fastsætter de langsigtede behov og prioriteter, der er relevante i den pågældende kontekst, ikke er den mest effektive måde at anvende EU-midlerne på.

(8) Jf. særberetning nr. 3/2009 og særberetning nr. 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Efterfølgende betingelser (midtvejsevaluering og resultatreserve)

17. For den nye periode planlægger Kommissionen også at gøre frigørelsen af 5 % af midlerne betinget af de opnåede resultater (artikel 18, 19 og 20 i udkastet til generel forordning). I perioden 2000-06 var der en lignende resultatreserve, som ikke var særlig vellykket, eftersom der kun var afholdt meget få udgifter, da midtvejsevalueringen blev foretaget, og der manglede en passende metode til vurdering af programmernes forløb. I perioden 2007-13 kan medlemsstaterne oprette en sådan reserve, men det er kun meget få af dem, som har gjort brug af denne mulighed.

18. Den metode, der skal anvendes i forbindelse med resultatgennemgangen (nærmere beskrevet i bilag I til den generelle forordning), viser, at denne gennemgang stadig først og fremmest vil fokusere på den finansielle gennemførelse (finansielle indikatorer) og på output og kun i begrænset omfang på resultater (udfald, effekt). I overensstemmelse med konsekvensanalysen bør man også overveje, om det vil være muligt at opstille robuste indikatorer, hvordan faktorer uden forbindelse til et specifikt program kan identificeres, og hvordan resultater, som måske først vil blive synlige på lang sigt, vil kunne tages i betragtning⁽¹⁾. Den merværdi, en resultatreserve vil kunne bibringe, vil blive væsentligt mindre, hvis der fastlægges meget lave mål, som let vil kunne opfyldes, eller hvis den resultatbaserede støtte i sidste ende primært vil blive udbetalt med absorptionen af midlerne som begrundelse, således som Retten bemærkede det for perioden 2000-06. En tilstrækkelig gennemførelse af de operationelle programmer bør derfor være forudsætningen for, at resultatreserven kan tildeles⁽²⁾. Det bør derfor fastsættes, at referenceårene for resultatgennemgangen, for øjeblikket 2016 og 2018, vil blive ændret, hvis programmerne kommer for sent i gang.

Makroøkonomisk konditionalitet

19. Blandt betingelserne i forslaget foreslår Kommissionen også (artikel 11 og 21 i udkastet til generel forordning), at der etableres en forbindelse mellem samhørighedspolitikken og EU's økonomiske styring, som for eksempel proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud, proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer og det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker. Kommissionen vil kunne forlange, at programmerne revurderes, eller suspendere betalingerne, hvis der ikke træffes korrigerende foranstaltninger.

20. Anvendelsen af den planlagte makroøkonomiske konditionalitet vil kræve omhyggelig overvejelse, eftersom den vil kunne skabe vanskeligheder for gennemførelsen af FSR-programmerne, juridisk usikkerhed og en potentiel risiko med hensyn til opfyldelsen af de langsigtede forpligtelser, som de respektive partnere på nationalt og regionalt niveau har indgået inden for rammerne af partnerskabsaftalerne.

⁽¹⁾ Europa-Kommissionen, SEK(2011) 1141-I, s. 62.

⁽²⁾ Jf. særberetning nr. 1/2007 (EUT C 124 af 5.6.2007).

Fælles handlingsplaner

21. Af forenklingshensyn og for at styrke EU-midlernes resultatorientering foreslår Kommissionen, at der indføres fælles handlingsplaner (artikel 93 i udkastet til generel forordning) for EFRU, ESF og Samhørighedsfonden. Disse planer omfatter en gruppe af projekter, der gennemføres som led i et operationelt program, hvor EU-midlerne er direkte knyttet sammen med opnåelse af specifikke mål og output, aftalte milepæle og resultatindikatorer. Et sådant instrument vil kunne udgøre en alternativ og resultatorienteret interventionsmekanisme, forudsat at den erstatter og ikke supplerer den nuværende inputbaserede forvaltningsstruktur.

Fælles forvaltnings- og kontrolordninger*Institutionel kapacitet*

22. Det er nødvendigt med tilstrækkelig institutionel kapacitet, så man kan sikre, at EU-midlerne korrekt udbetales som støtte til varig økonomisk udvikling. Man bør derfor helt fra begyndelsen sørge for, at de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer er effektive. Men regler alene er ikke nok⁽³⁾. Det centrale i den henseende vil være det daglige arbejde, som udføres af lederne i Kommissionen og i medlemsstaterne, da sikkerheden på EU-niveau i høj grad afhænger af deres systemer. I Kommissionens analyse af fejl i samhørighedspolitikken i årene 2006-09 peges der for eksempel på svagheder ved den administrative kapacitet og i de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer som forklaring på disse fejl⁽⁴⁾.

23. Retten noterer, at et af de tematiske mål, der defineres i udkastet til generel forordning, er »styrkelse af den institutionelle kapacitet og effektiv offentlig forvaltning«. Dette er snarere en forudsætning for at kunne opfylde de andre 10 tematiske mål, end det er et mål i sig selv. Det bemærkes også, at ESF kun kan yde støtte til administrativ kapacitet i medlemsstater med mindre udviklede regioner, eller som er berettigede til støtte fra Samhørighedsfonden, men at dette ikke gælder for EFRU, selv om de nationale systemer for disse to fonde er underlagt omtrent de samme krav.

National godkendelse

24. Med indførelsen af en godkendelsesprocedure skærper udkastet til forordning medlemsstaternes ansvar med hensyn til de nationale forvaltnings- og kontrolorganers administrative kapacitet (betragtning 42-44 og artikel 64 i udkastet til generel forordning). Hensigten er, at hvert enkelt organ med ansvar for forvaltning og kontrol af FSR-midler skal underkastes en godkendelsesprocedure (artikel 64, stk. 1, i udkastet til generel forordning). For EFRU, ESF og Samhørighedsfonden vil de nationale myndigheder således skulle godkende forvaltningsmyndighederne og eventuelle atteringsmyndigheder.

⁽³⁾ Den Europæiske Revisionsret, udtalelse nr. 6/2010, punkt I.

⁽⁴⁾ Europa-Kommissionen, SEK(2011) 1179.

25. Retten er af den opfattelse, at Kommissionen, som den, der har det endelige ansvar for gennemførelsen af budgettet, bør føre tilsyn med denne proces for at mindske risikoen for, at eventuelle fejl først opdages ved en efterfølgende kontrol, hvilket vil kunne medføre hyppigere kontrol, krav om handlingsplaner og finansielle korrektioner⁽¹⁾. Denne tilsynsrolle bør indebære, at Kommissionen, for eksempel i generaldirektørernes årlige aktivitetsrapporter, bekræfter, at forvaltnings- og kontrolorganerne opfylder betingelserne for den nationale godkendelse som fastlagt i den relevante delegerede retsakt. Det vil kræve, at dokumentationen fra medlemsstaterne vurderes ved begyndelsen af programmerne, og at systemernes funktionsmåde senere gennemgås, for eksempel på grundlag af en risikobaseret tilgang i overensstemmelse med det, der foreslås i begrundelsen⁽²⁾.

26. I udkastet til forordning fastsættes det endvidere, at medlemsstaterne udpeger revisionsmyndigheder, som udarbejder en revisionserklæring om det årsregnskab for FSR-fondene, der forelægges for Kommissionen. Kommissionen anvender disse organers arbejde som en kilde til sikkerhed, og Retten mener derfor, at Kommissionen bør gennemgå deres systemer og deres resultater (ved systematiske besøg på stedet), så den kan sikre sig, at det arbejde, de udfører, er pålideligt⁽³⁾. Retten påpeger også, at det ikke fremgår klart af Kommissionens forslag, hvilken rolle årsregnskabet og revisionen af det skal spille. Der skal fremlægges omfattende regnskabsoplysninger midtvejs i regnskabsåret (hvilket ikke for øjeblikket er et krav i forbindelse med Kommissionens regnskaber), men der er ikke noget klart krav om pålidelige oplysninger ved regnskabsårets udgang (oplysninger, der kræves i forbindelse med Kommissionens regnskaber). Kommissionens forslag kræver derfor væsentlige præciseringer.

Forvaltningserklæringen

27. For at styrke ordningerne med hensyn til sikkerhed og finansiell forvaltning foreslår Kommissionen, at der indføres en forvaltningserklæring, som den myndighed, der er ansvarlig for at forvalte de operationelle programmer, skal udarbejde (artikel 114, stk. 4, litra e), i udkastet til generel forordning). Denne erklæring skal dække den måde, forvaltnings- og kontrolsystemerne fungerer på, de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed og overholdelsen af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Det gælder i særlig grad procedurerne for offentlige indkøb, som er en central forudsætning for gennemførelsen af det indre marked. Som anført af Kommissionen (KOM(2011) 615, s. 170) har overtrædelserne alene på dette område ført til en gennemsnitlig fejlprocent i betalingerne på ca. 2 %-4 % om året i den aktuelle programmeringsperiode. Hvis de offentlige forvaltninger og støttemodtagere i medlemsstaterne ikke er i stand til at forbedre gennemførelsen af reglerne for offentlige indkøb, vil det fortsat få systematisk indvirkning på samhørighedspolitikken.

⁽²⁾ Europa-Kommissionen, KOM(2011) 615, punkt 5.2.3.

⁽³⁾ Den Europæiske Revisionsret, årsberetningen for 2006, punkt 5.45 og 5.77 og særberetning nr. 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), punkt 104. a).

⁽⁴⁾ Anvendelsen af udtrykket »declaration of assurance« (i dokumentet »erklæring«, men udtrykket bruges ofte om revisors erklæring »revisionserklæringen«, o.a.) risikerer at skabe forvirring. Forvaltningens og revisors rolle skal beskrives på en måde, så det sikres, at deres opgaver er klart defineret og i overensstemmelse med bedste praksis.

28. Om disse erklæringer vil kunne give Kommissionen nyttige oplysninger, som den vil kunne bruge til at opnå sikkerhed, vil, som påpeget af Retten, afhænge af omfanget og kvaliteten af det arbejde, der ligger til grund for dem⁽⁵⁾. Dette bør præciseres i den gennemførelsesretsakt, hvori modellen for forvaltningserklæringen fastlægges. Retten gør i den henseende opmærksom på de svagheder, den konstaterede på landbrugsområdet⁽⁶⁾ (grundlaget for betalingsorganernes revisionserklæring er utilstrækkeligt, det er begrænset, hvor stor merværdi godkendelsesorganernes erklæring tilfører), som, hvis de ikke afhjælpes, vil begrænse den sikkerhed, Kommissionen kan få fra disse erklæringer.

29. Retten noterer også, at denne erklærings anvendelighed med hensyn til at dække aspektet forsvarlig økonomisk forvaltning af samhørighedsudgifterne vil afhænge af, at man holder op med at fokusere på processer og finansiell forvaltning og i stedet går over til et resultatorienteret system med kriterier, som resultaterne skal måles i forhold til. I den henseende forbliver samhørighedsordningen, som tidligere bemærket (jf. punkt 6), grundlæggende et inputbaseret system, og selv om forvaltningsmyndigheden i princippet har et dagligt ansvar for at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, så vedrører beskrivelsen af dens opgaver stort set udelukkende regeloverholdelse⁽⁷⁾.

Regnskabsafslutning, »rullende« afslutning af operationer og finansielle korrektioner

30. Kommissionen foreslår, at der indføres en årlig regnskabsafslutningsprocedure og en årlig »rullende« afslutning af fuldførte operationer og udgifter i relation hertil (artikel 130 og 131 i udkastet til generel forordning).

31. Retten noterer, at der i »beslutningen om regnskabsafslutning« (artikel 76 i forslaget) skal tages »hensyn til, om de forelagte årsregnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige, hvilket dog ikke er til hinder for eventuelle senere finansielle korrektioner«. Den årlige beslutning om regnskabsafslutning vil ikke komme til at dække de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, og de samme problemer, som dem Retten bemærkede i forbindelse med landbrugsudgifter⁽⁸⁾, vil derfor komme til at gælde for alle FSR-fondene. Retten anbefaler, at artikel 76 bringes i overensstemmelse med bestemmelserne i finansforordningen. Som allerede nævnt i særberetning nr. 7/2010 anbefaler Retten også, at der fastsættes frister for alle faser i proceduren, og at der navnlig fastsættes en tidsfrist for Kommissionens endelige beslutning vedrørende et givet regnskabsår.

⁽⁵⁾ Den Europæiske Revisionsret, udtalelse nr. 6/2007 (EUT C 216 af 14.9.2007), punkt V.

⁽⁶⁾ Den Europæiske Revisionsret, særberetning nr. 7/2010 »Revision vedrørende proceduren for regnskabsafslutning«, punkt 39-52.

⁽⁷⁾ Hertil kommer, at princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning ikke nævnes i beskrivelsen af attesterings- og revisionsmyndighedens funktioner (artikel 115 og 116 i den generelle forordning).

⁽⁸⁾ Jf. særberetning nr. 7/2010.

32. Ifølge finansforordningen (artikel 53b, stk. 4) og gennemførelsesbestemmelserne hertil (artikel 42) er formålet med regnskabsafslutningen at fastlægge det udgiftsbeløb, der godkendes til at kunne afholdes over budgettet, når Kommissionen har udført passende kontrol. Ifølge forslaget til generel forordning vil Kommissionens kontrol først blive udført efter afslutningen, og der vil derfor ikke blive taget hensyn til senere finansielle korrektioner i denne proces.

33. Med den rullende afslutning søger Kommissionen at give de enkelte modtagere juridisk sikkerhed med hensyn til de støtteberettigede udgifter for et givet regnskabsår og mindske den byrde, der er forbundet med at skulle opbevare dokumentation i lange perioder. I lighed med regnskabsafslutningen er den rullende afslutning underlagt yderligere kontrol og kan derfor ikke være den endelige afslutning af operationerne. Den rullende afslutning kan imidlertid potentielt betyde visse fordele for samhørighedsområdet, eftersom den nationale kontrol og revision vil skulle udføres på et tidligere stadium og dermed give mulighed for, at der etableres bedre præventive kontrolordninger. Det forhold, at enhver uregelmæssighed, der konstateres efter forelæggelsen af årsregnskabet, automatisk vil medføre en finansiell nettokorrektion (artikel 137, stk. 6, i udkastet til generel forordning), er en konsekvens af, at medlemsstaterne nu har et større ansvar, og at man i højere grad forlader sig på deres godtgørelseskrav.

34. Som der gøres rede for i det foregående, er samhørighedsordningen defineret som en flerårig proces. Kommissionen søger ikke at sikre udgifternes rigtighed hvert år, men flere år efter og til slut, når de operationelle programmer afsluttes. Det centrale instrument i den forbindelse er de finansielle korrektionsmekanismer. Det er først og fremmest medlemsstaterne selv, som skal anvende disse mekanismer. Når medlemsstaterne undlader at korriger uregelmæssigheder, kan Kommissionen så pålægge dem finansielle korrektioner

35. Rettens seneste revisioner bekræfter, hvad den tidligere har bemærket⁽¹⁾. På trods af en omstændelig administrativ procedure er der ingen sikkerhed for, at de finansielle korrektionsmekanismer på passende vis kompenserer for de afdækkede fejl, og at alle væsentlige problemer bliver løst ved afslutningen af de operationelle programmer. Der er heller ikke bevis for, at de finansielle korrektionsmekanismer vil føre til varige systemforbedringer, så man undgår, at de konstaterede fejl opstår igen. En af årsagerne hertil er, at de kun har begrænset finansiell effekt (og dermed kun udgør et beskedent incitament for medlemsstaterne til at forbedre deres systemers effektivitet), eftersom de fleste af de »uregelmæssige« udgifter erstattes med en »buffer« af nationale udgifter. Men det gør ikke de underliggende transaktioner mindre ulovlige/uregelmæssige, og det har den effekt, at omkostningerne forbundet med de ulovlige/uregelmæssige udgifter fjernes (udelukkes) fra EU's budget og afholdes af de nationale budgetter. For de endelige modtagere får det måske i sidste ende overhovedet ingen konsekvens.

⁽¹⁾ Jf. årsberetningen for 2005, punkt 1.65, 6.33-6.37, og årsberetningen for 2010, punkt 1.25.

36. Disse mekanismers effektivitet afhænger af, om de kan give et incitament til, at de uregelmæssige betalinger inddrives fra de endelige modtagere, og om de kan forbedre overvågnings- og kontrolsystemerne. Når de fejl, der er konstateret i de enkelte transaktioner, er fejl, som den endelige modtager har begået, forventes det, at der indledes en inddrivelsesprocedure⁽²⁾. Kommissionen bør derfor kun afslutte de uregelmæssige udgifter regnskabsmæssigt, hvis medlemsstaterne som minimum har indledt en sådan procedure.

37. Endelig bør det vurderes, om det, som det er hensigten, er realistisk at foretage finansielle korrektioner i tilfælde, hvor der er markante mangler i forhold til at nå delmål og mål (betragtning 18 og artikel 20, stk. 4). Kommissionen vil måske ikke være i stand til at vurdere, om de data, medlemsstaterne har indsendt, er pålidelige, og vil måske ikke have uafhængige informationskilder til sin rådighed (jf. punkt 39). Det er heller ikke defineret, hvad der skal forstås ved »markante« mangler i forhold til at nå delmål og mål.

Overvågning og evaluering

38. Ifølge udkastet til generel forordning (artikel 24) skal hvert af de finansierede programmer fastlægge prioriteter med fastsættelse af specifikke mål. Hver prioritet skal omfatte indikatorer til vurdering af programmets gennemførelse hen imod realiseringen af målene som grundlag for overvågning, evaluering og resultatgennemgang (finansielle indikatorer vedrørende tildelte udgifter, outputindikatorer vedrørende de støttede operationer og resultatindikatorer vedrørende prioriteten). Disse indikatorer vil hovedsagelig omfatte output, men også nogle foreløbige resultater. I programmeringsperioden skal forvaltningsmyndigheden for hvert af de prioriterede felter udføre mindst én evaluering af interventionernes effekt og effektivitet.

39. Som følge heraf skal medlemsstaterne ifølge udkastet til generel forordning fremlægge en betydelig mængde data til overvågning og evaluering af programmerne (artikel 41-50 i udkastet til generel forordning). Rettens revisioner⁽³⁾ har vist, at de oplysninger, medlemsstaterne forelægger for Kommissionen, er behæftet med alvorlige mangler med hensyn til relevans og pålidelighed. At gøre udbetalingen af EU-midlerne betinget af, at der opnås resultater, vil således kræve væsentlige forbedringer, da disse data vil kunne udløse EU-udbetalinger og derfor bør efterprøves og kontrolleres, så meget desto mere som Kommissionen i overensstemmelse med traktaten (artikel 318 TEUF) har pligt til hvert år at udarbejde en evalueringsrapport om Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået. Kommissionen bør derfor overveje, i hvilken udstrækning det er muligt at sikre, at medlemsstaternes data i relation til overvågning og evaluering af programmerne og disses resultater er af tilstrækkelig god kvalitet for så vidt angår relevans, sammenlignelighed og pålidelighed.

⁽²⁾ Medlemsstaterne har pligt til at inddrive uretmæssigt oppebårne beløb (jf. artikel 4 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1) og artikel 53 b, stk.2, litra c), i finansforordningen).

⁽³⁾ Særberetning nr. 5/2010 og nr. 7/2011 (<http://eca.europa.eu>) og årsberetningen for 2010, punkt 8.15-8.29.

Forenklete og strømlinede bestemmelser for støtteberettigelse

40. Udkastet til generel forordning indebærer, at bestemmelserne for støtteberettigelse harmoniseres med EU's andre finansielle støtteinstrumenter. Samtidig bevares det generelle princip, som blev indført i den aktuelle 2007-13-periode, og som betyder, at bestemmelserne for støtteberettigelse fastlægges på nationalt niveau (og om muligt for hvert operationelt program) (jf. betragtning 39). Erfaringerne taler for, at disse principper under tiden kan komme i konflikt med hinanden.

41. Retten noterer også, at anvendelsen af forenklete omkostningsmuligheder vil blive videreført. Det er hensigtsmæssigt, eftersom det i nogle tilfælde vil kunne bidrage til både at mindske den administrative byrde for modtagerne og mulighederne for fejl.

42. Udkastet til generel forordning indeholder bestemmelser om anvendelse af elektronisk dataforvaltning og kræver, at medlemsstaterne opretter systemer inden udgangen af 2014, der gør det muligt for støttemodtagere og endelige modtagere at indsende alle oplysninger elektronisk. For at dette forslag kan blive operationelt, vil der skulle opnås enighed om en række tekniske aspekter og specifikationer, ikke blot i medlemsstaterne og regionerne, men også mellem de forskellige generaldirektorer i Kommissionen og de nationale myndigheder. Det er heller ikke fastsat, hvilken type ikke-finansielle overvågningsdata der vil skulle indberettes.

43. Retten finder også bestemmelsen i udkastet til generel forordning om, at forvaltningsmyndigheden også kan udføre atteringsmyndighedens funktioner, nyttig (artikel 113, stk. 3). At overlade ansvaret for finansiell forvaltning og kontrol til én myndighed vil kunne sikre større ansvarliggørelse og mindske medlemsstaternes administrative byrde og kontrolbyrden for modtagerne. At fastholde revisionsmyndigheden og dens hovedfunktioner som et uafhængigt revisionsorgan garanterer i princippet den fornødne adskillelse af ansvarsområder.

Lokaludvikling styret af lokalsamfundet

44. Det foreslås, at den lokalsamfundsstyrede lokaludviklingsstrategi (Leader), som er en bottom-up-strategi, udvides til at gælde alle fondene som en metode til opfyldelse af EU's mål i stedet for den traditionelle topstyrede tilgang. Ved hjælp af en samarbejdsbaseret og strategisk tilgang, lokal beslutningstagning og innovative foranstaltninger giver dette lovning om større merværdi. Retten noterer, at en sådan strategi medfører ekstra omkostninger og større risiko (både i forhold til regeloverholdelse og til forsvarlig økonomisk forvaltning), fordi kontrollen med EU-budgetmidler vil blive overladt til lokale aktionsgrupper (LAG'er).

45. I sin særberetning om Leader-metoden⁽¹⁾ bemærkede Retten, at for at sikre produktivitet og effektivitet skulle de

foranstaltninger eller løsninger, LAG'erne udviklede, være specifikke for denne metode. Retten konstaterede, at de ekstra omkostninger og risici som helhed ikke blev kontrolleret godt nok, og at den potentielle merværdi ikke blev udnyttet i praksis.

Finansielle instrumenter

46. Finansielle instrumenter er en form for interventioner, som i princippet kan fungere som løftestang for privat finansiering og sikre, at ressourcerne genanvendes til fremtidige modtagere. Kommissionen foreslår at fremme en større anvendelse af sådanne instrumenter i den næste programmeringsperiode som et alternativ til ikke-tilbagebetalingspligtige tilskud.

47. Udkastet til generel forordning indeholder specifikke bestemmelser om forhåndsvurdering af finansielle instrumenter og giver mulighed for, at der oprettes finansielle instrumenter på EU-plan, og for en EU-medfinansieringssats på op til 100 % til ét »prioriteret felt« (artikel 32, 33 og 110).

48. Retten noterer, at finansielle instrumenter er forbundet med risici og problemer⁽²⁾, for eksempel med hensyn til regnskabsføring af anvendelsen af EU-midlerne, overvågning af de finansielle instrumenter, ejerskab og de kommissionsansattes kapacitet til at forvalte relativt komplekse finansielle instrumenter.

49. Rettens seneste revisionsarbejde rejser betydelig tvivl om, hvorvidt EFRU-reglerne for perioderne 2000-06 og 2007-13, hvor de finansielle instrumenter er blevet gennemført eller er under gennemførelse, er egnede til formålet. Retten har navnlig konstateret følgende hovedsvagheder: bestemmelserne om tiltrækning af privat kapital (løftestangeffekt) og fondenes revolverende karakter er utilstrækkelige, der er mulighed for at indgå forpligtelser for alt for store beløb til de finansielle instrumenter og for at give den private sektor uberettiget fortrinsbehandling, og betingelserne for, hvornår der kan gives støtte til arbejdskapital, er uklare. Hertil kommer, at spredningseffekten, der skyldes, at der anvendes mange operationelle programmer i én medlemsstat, kan medføre, at der oprettes fonde uden den nødvendige kritiske masse, og medvirke til, at der opstår forsinkelser. Det foreliggende udkast til generel forordning afhjælper ikke disse svagheder tilfredsstillende.

50. Retten gør også opmærksom på den risiko, der er forbundet med at øge antallet af områder, hvor der kan gennemføres finansielle instrumenter, uden først at sørge for, at der etableres hensigtsmæssige styrings-, overvågnings- og kontrolsystemer. Parlamentet og Rådet vil måske også gerne være sikre på, at udkastet til forordning betyder, at kun relativt konventionelle former for finansielle instrumenter (kapitalandele, lån og garantier) kan modtage støtte, og ikke giver mulighed for, at der ydes støtte til mindre gennemslagsfulde instrumenter som afledte eller strukturerede finansielle instrumenter.

⁽¹⁾ Særberetning nr. 5/2010.

⁽²⁾ Den Europæiske Revisionsret, årsberetningen for 2010, punkt 1.30-1.32 og 4.30-4.36 samt udtalelse nr. 6/2010, punkt 43-47.

DEL II

Detaljerede kommentarer til Kommissionens forslag

Artikel	Bemærkning
Betragtning 41	Det ville give større retssikkerhed, hvis der i udkastet til generel forordning opstilles en liste over de specifikke statsstøtteregler, der vedrører finansielle instrumenter.
Betragtning 87	Retten anbefaler, at ordlyden ændres, og teksten formuleres således: »...For at niveauet for Kommissionens revisioner står i et rimeligt forhold til risikoen, bør Kommissionen kunne reducere sin revisionsindsats vedrørende operationelle programmer, hvor der ikke er væsentlige mangler, og hvor der ikke er tvivl om revisionsmyndighedens pålidelighed.«
Artikel 4, stk. 5	Det fremgår ikke klart af forordningen, hvordan proportionalitetsprincippet skal anvendes, og hvordan det skal vurderes, om det er overholdt.
Artikel 4, stk. 9	Denne bestemmelse, som kun omhandler effektivitet, er overflødig og i strid med artikel 4, stk. 8, som henviser til finansforordningens artikel 73 og dermed også til principperne om sparsommelighed og produktivitet. Under alle omstændigheder bør »planlægnings- og »gen-nemførelses«-stadierne nævnes sammen med overvågning, rapportering og evaluering.
Artikel 8	Denne artikel indfører princippet om, at »forureneren betaler«, i afledt ret. Men for eksempel inden for landbrug svækkes anvendelsen af dette princip af svagheder i overvågnings- og kontrolsystemerne (der mangler relevante kontroller, nedsættelsen af støttebetalingerne beregnes som en andel af støtten og ikke i forhold til påvirkningen af miljøet) og i den praktiske håndhævelse af bestemmelserne om nedsættelse af betalingerne. Retten anbefaler, at princippet styrkes ved at sikre, at det finder anvendelse i de relevante dele af de fondsspecifikke forordninger og i medlemsstaternes programmer.
Artikel 24, stk. 3, og artikel 40, stk. 2, litra h)	Der er tale om et sæt ekstra indikatorer ud over de SMART-indikatorer, der er specifikke for finansielle instrumenter. Da sådanne indikatorer skal kombineres med de mange, men generelle indikatorer for tilskud under operationelle programmer, er der endnu et argument for, at finansielle instrumenter helst skal medfinansieres over ét enkelt operationelt program.
Artikel 28-31	»Lokaludvikling styret af lokalsamfundet« vil kunne blive en vigtig mekanisme, der kan anvendes til at skabe og opgradere lokal institutionel kapacitet til resultatorienteret gennemførelse. I betragtning 21 i udkastet til forordning hedder det: »For bedre at mobilisere potentiale på lokalt plan er det ... nødvendigt at ... fremme lokaludvikling styret af lokalsamfundet... lokale aktionsgrupper, der repræsenterer lokalsamfundets interesser, bør have ansvaret ...«. Men de fleste landområder (og byområder) har allerede strukturer, som repræsenterer lokalsamfundets interesser, nemlig kommuner, byråd eller andre lokale forvaltningsstrukturer. Disse har fordele, som de lokale aktionsgrupper ikke har i og med, at de repræsenterer den lokale befolkning, er demokratisk ansvarlige og har etablerede administrationer med kapacitet til at forvalte budgetter. Man bør være opmærksom på, om Leader-metoden reelt giver merværdi i forhold til den alternative løsning, at midlerne til lokaludviklingsstrategier kanaliseres gennem disse allerede eksisterende organer.
Artikel 32-40	Udtrykket »finansielt instrument« bør defineres. I den finansielle sektor anvendes termen sædvanligvis om værdipapirer eller aftaler, som giver indehaveren (eller ejeren) et tilgodehavende. Sådanne instrumenter er typisk lån, garantier, investeringer i aktiekapital eller ansvarlig lånekapital eller kapitaldeltagelser eller andre risikobærende instrumenter. En lignende definition anvendes i forslaget til ændring af finansforordningen (artikel 130). I artikel 33 i udkastet til generel forordning henvises der imidlertid ikke til ovennævnte instrumenter, men til mekanismer til tilvejebringelse af midler til finansielle instrumenter, dvs. gennem fonde af fonde og fonde. Forordningen bør præcisere, om og på hvilke betingelser der kan ydes støtte til arbejdskapital, og om der bør være en grænse for, hvor mange forvaltningsomkostninger der kan afholdes af EU.

Artikel	Bemærkning
Artikel 32	<p>I artikel 32 fastsættes det, at en intervention kan være berettiget ikke blot i tilfælde af markedssvigt, men også under »suboptimale investeringsforhold«. Hvis dette ikke præciseres yderligere, vil det kunne medføre, at der ydes støtte til finansielle instrumenter, som ikke har megen berettigelse. I udkastet til generel forordning bør det defineres nærmere, under hvilke forhold der kan ydes EU-støtte til finansielle instrumenter.</p> <p>Der skal pålægges strenge regler for finansielle instrumenter</p> <ul style="list-style-type: none"> — om anvendelsen af de bankkonti, hvor FSR-midlerne indsættes og — om de relevante krav til regnskabsføring og rapportering. <p>Det gælder navnlig, at der skal åbnes en bankkonto for hvert finansielt instrument, hvor alle indgående beløb indsættes, og hvorfra alle udgående beløb hæves (de første bidrag, ydede lån, betalinger i tilknytning til misligholdte lån, præmier, renter, tilbagebetalte midler, administrationsgebyrer).</p> <p>Der bør føres særskilte regnskaber for de finansielle instrumenter, og disse bør afstemmes med bankkontoen. Der bør udarbejdes et årsregnskab for de finansielle instrumenter, og dette bør revideres.</p> <p>Hvis der ikke indføres sådanne krav, vil der med det foreslåede retsgrundlag være risiko for, a) at de finansielle instrumenter anvendes til at omgå forpligtelsen til national medfinansiering, og at b) revisorerne ikke vil være i stand til at opdage dette brud på EU-forordningen.</p>
Artikel 32, stk. 2	<p>Kravet om, at der skal føres særskilte optegnelser, når endelige modtagere også modtager tilskud fra flere forskellige offentlige kilder (FSR-fonde, andre EU-tilskud, nationale/regionale tilskud) gør situationen yderligere kompliceret, fordi de indberettede oplysninger ikke vil kunne angive, hvor stort et beløb i offentlig støtte der rent faktisk er modtaget.</p> <p>For at sikre fuldstændighed bør de årlige gennemførelsesrapporter på et konsolideret grundlag redegøre for de forskellige finansieringskilder, der er anvendt til finansielle instrumenter på det pågældende programområde.</p>
Artikel 33, stk. 3	<p>Artikel 33, stk. 3, litra b), åbner mulighed for, at der kan oprettes finansieringsmekanismer, som ikke reguleres ved fremtidige gennemførelsesretsakter i henhold til artikel 143.</p>
Artikel 33, stk. 4, litra a), og c)	<p>Der er en risiko for, at der ydes støtte til forvaltningsmyndigheder, som ikke har nogen særlig erfaring med finansielle tjenesteydelser. Endvidere vil en forvaltningsmyndighed i henhold til artikel 33, stk. 4, litra a), kunne tilføre ny kapital til gældstyngede offentlige banker eller fonde, så længe der oprettes nye finansieringsinstrumenter, uden at der finansieres nye SMV eller SMV, som er udsat for særlig stor risiko.</p>
(b)(i)	<p>»EIB« og ikke »Den Europæiske Investeringsbank«, da kun førstnævnte er en defineret term, og EIF også bør være omfattet.</p>
Artikel 35	<p>Denne artikel giver mulighed for at anmelde udgifter, der er udbetalt eller forventes udbetalt som støtte til finansielle instrumenter i en på forhånd fastlagt periode af højst to år. Det er uklart, om dette betyder, at der i betalingsanmodningen kan medtages betalinger, som endnu ikke er afholdt.</p> <p>Hertil kommer, at de opgivne støtteberettigede udgifter i henhold til artikel 35, stk. 3, skal justeres for at tage hensyn til forskellen mellem de beløb, der er udbetalt til de finansielle instrumenter, og de beløb, disse instrumenter har udbetalt til de endelige støttemodtagere. Det er uklart, om dette krav kun betyder, at denne justering skal oplyses, eller om der også refereres til justering af de samlede registrerede støtteberettigede udgifter.</p>
Artikel 36, stk. 1, artikel 55, stk. 2, og artikel 114, stk. 4	<p>Der bør være regler for fastsættelse af lofter over forvaltningsomkostninger pr. instrument (fonde af fonde og andre fonde pr. type finansielt instrument).</p> <p>I lighed med den generelle forordning for 2007-13 er forslaget tvetydigt med hensyn til garantier. Garanterede beløb i garantiporteføljer bør være støtteberettigede udgifter, forudsat at der er udført en forsvarlig vurdering af finansieringsgabet. I artikel 36, stk. 1, er det uklart, om porteføljegarantier, der er indgået forpligtelser for i støtteberettigelsesperioden, vil være støtteberettigede, også selv om de underliggende instrumenter (f.eks. lån) er oprettet efter programmeringsperiodens afslutning.</p>

Artikel	Bemærkning
Artikel 36, stk. 2	I betragtning af de forsinkelser, der er konstateret under den operationelle programmering, bør støtteberettigelsesperioden være længere (f.eks. 10 år), når der er tale om venturekapitalfonde, hvilket i kombination med pari passu-klausuler og krav vedrørende tiltrækning af privat kapital vil kunne medvirke til at sikre, at EU-midlerne skaber flere resterende midler, der kan anvendes efter programmernes afslutning.
Artikel 37 og 39	Som i forordningen for 2007-13 er det uklart, om renter og anden indtjening, der kan henføres til den EU-støtte, der er udbetalt til finansielle instrumenter, skal anvendes til den samme type finansielle instrumenter, og i hvor lang tid efter afslutningen (renternes revolverende karakter og kapitalgevinster). Ifølge artikel 39 skal resterende midler (herunder indtjening og andre indtægter) anvendes til finansiering af støtteordninger, hvorved den revolverende effekt begrænses.
Artikel 38, stk. 1, og 2	<p>I sin meddelelse om de finansielle regler vedrørende Unionens årlige budget anfører Kommissionen som begrundelse for at anvende finansielle instrumenter, at der er behov for at forøge effekten af Unionens midler. Men denne artikel undlader at behandle følgende spørgsmål i relation til forsvarlig økonomisk forvaltning:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Den tilføjer en sondring mellem kapitalressourcer, der tilbagebetales, og andre ressourcer, hvilket vil give tekniske problemer med at bestemme det beløb, der skal holdes tilbage til betaling af forvaltningsomkostninger. — Genanvendelse »i overensstemmelse med målene i programmet/programmerne« giver ingen juridisk sikkerhed for, at den offentlige sektor holder midler tilbage. — Præferencebetaling af investorer fastsættes som en norm, uden at dette opvejes af et krav om tiltrækning af privat kapital eller andre krav. Der er ikke taget højde for spørgsmålet om præferencebehandling af investorer i tilfælde af likvidation af fonde. — Der henvises ikke til pari passu-princippet, der anvendes i forbindelse med det flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd og rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (for aktieinstrumenter). Det betyder, at EU-midlerne kan underlægges enhver form for præferencebehandling. Som et alternativ kunne Kommissionen henvise til princippet om sammenfaldende interesser. Uden nærmere præcisering vil der være risiko for, at resterende EU-midler ikke som planlagt anvendes til finansiering af fremtidige SMV. <p>Endvidere bør midler, der tilbagebetales til, og indtægter, der optjenes af finansielle instrumenter, ikke omdirigeres og anvendes andre steder, før det operationelle program afsluttes, sådan som det foreslås i artikel 38, stk. 1, og 38, stk. 2: Sådanne midler bør returneres til de relevante finansielle instrumenter.</p>
Artikel 38, stk. 3	Den periode, hvor der skal føres registre over genanvendelsen af midler, og hvor disse kan revideres, er ikke præciseret.
Artikel 39	<p>Artikel 39 omhandler genanvendelsen af midler fra de finansielle instrumenter, der kan henføres til FSR-fondene (10 år efter afslutningen af programmet). Det er imidlertid stadig ikke klart, hvordan dette skal overvåges.</p> <p>Det noteres med tilfredshed, at minimumsperioden, hvor midlerne er revolverende, fastsættes til 10 år, men artiklen tager ikke hensyn til de forskellige finansielle instrumenters særlige karakter, og forholdet mellem offentlig og privat finansiering er ikke specificeret, og der er ikke fastlagt indikatorer.</p> <p>Muligheden for, at midlerne kan genanvendes som tilskud efter afslutningen af programmet, er ikke specificeret.</p> <p>Når der er tale om kapitalfonde, der modtager resterende midler, bliver det nu umuligt at foretage opfølgende investeringer efter afslutningen af programmet (2022).</p>
Artikel 40, stk. 2, litra b), og g)	<p>Den formulering, der anvendes i</p> <p>litra b), »beskrivelse af det finansielle instrument og gennemførelsesordningerne« er upræcis (artikel 44, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 har en mere passende formulering) og i</p> <p>litra g) forvirres læseren med en »multiplier effect«, som ikke defineres. Betragtning 22 henviser korrekt til »leverage effect« og ikke til »multiplier effect« (begge termer er i den danske udgave oversat med »multiplikatoreffekt«, o.a.). Hertil kommer, at multiplikatoreffekten er meget forskellig, alt efter om der er tale om aktie-, låne eller garantiinstrumenter, et forhold, der ikke tages hensyn til i dette udkast til generel forordning.</p>

Artikel	Bemærkning
Artikel 44	Medlemsstaten forelægger en endelig rapport om gennemførelsen af programmet senest den 30. september 2023 for så vidt angår EFRU, ESF og Samhørighedsfonden og en årlig gennemførelsesrapport for så vidt angår ELFUL og EHFF. Det er uklart, hvorfor der på denne måde sondres mellem strukturfondene på den ene side og ELFUL og EHFF på den anden.
Artikel 51 og 52	Det er Rettens holdning, at teknisk bistand bør støtte udvikling og opgradering af »varig lokal institutionel kapacitet«, hvilket er mere end blot at udvikle og gennemføre et enkelt projekt eller iværksætte foranstaltninger i relation hertil med hjælp fra eksterne eksperter.
Artikel 56	Denne artikel indfører nye støtteformer som for eksempel priser og bistand, der skal tilbagebetales. Der er imidlertid ingen definitioner, og priser er således ikke defineret. Betingelserne for at modtage bistand, der skal tilbagebetales, bør beskrives nærmere, for eksempel for så vidt angår statsstøtteordninger.
Artikel 57	Det er ikke klart, på hvilket niveau de mulige metoder skal defineres og overvåges. Det vil ikke kunne accepteres, at beregningsmetoden fastlægges af modtagerne. Det er uklart, om den forenkede omkostningsmetode vil kunne anvendes på omkostningskategorier, som også har været underlagt reglerne om offentlige indkøb.
Artikel 58	Det skal præciseres, hvilke direkte og indirekte omkostninger der kan godtages.
Artikel 59	»Operationens støtteperiode« i artikel 59, stk. 2, litra c), og den højere procentandel, der ifølge artikel 59, stk. 3, litra b), kan tillades, bør defineres.
Artikel 60, stk. 2, litra b)	Det er ikke klart, hvorfor der ikke følges samme fremgangsmåde for de to grupper af fonde.
Artikel 60, stk. 2, litra d)	Det skal præciseres, hvilken type aftaler der refereres til.
Artikel 61, stk. 1	I artikel 61, stk. 1, bør det præciseres, at det under alle omstændigheder er medlemsstaten, der skal tilbagebetale EU-midlerne, uanset om den har inddrevet midlerne fra de endelige modtagere.
Artikel 63, stk. 2	Det ville være nyttigt, hvis der her også henvises til principperne i artikel 62.
Artikel 64	Der bør være en reference til de kriterier, der er fastlagt af Kommissionen (artikel 117, stk. 1).
Artikel 76	Det er uklart, hvad der menes med, om årsregnskaberne er pålidelige (»veracity of the accounts«).
Artikel 77	Artikel 77 stk. 2, giver det indtryk, at der kun vil kunne foretages finansielle korrektioner i sager vedrørende overholdelsesspørgsmål. Det vil ikke være i overensstemmelse med artikel 20, stk. 4. I artikel 77, stk. 4, i udkastet til generel forordning hedder det, at kriterier og procedurer for anvendelse af finansielle korrektioner fastsættes i de fondsspecifikke regler, men i fondsforordningerne står der intet herom.
Artikel 84, stk. 4 og 5	Det er uklart, hvordan disse beløb vil blive fordelt på de enkelte medlemsstater.
Artikel 90	Der er intet begrebsmæssigt eller juridisk argument for, at finansielle instrumenter ikke kan betragtes som store projekter, hvis de samlede udgifter til dem er større end 50 millioner euro. Der er derimod her tale om en forspildt mulighed. En anerkendelse som »stort projekt« ville nemlig kunne gøre det nemmere at oprette fonde af fonde med en tilstrækkelig kritisk masse i betragtning af den juridiske sikkerhed, medlemsstaten opnår, når den har ansøgt om et »stort projekt«.
Artikel 91 og 92	Der gives ingen løsning på spørgsmålet om finansieringsgab. Det er uklart, om de mellem-liggende betalinger er omfattet af dette finansieringsgab.

Artikel	Bemærkning
Artikel 97, stk. 1	Det bør fastsættes, at Kommissionen definitivt deltager i styringsudvalgenes arbejde.
Artikel 100	Denne artikel overlapper artikel 43.
Artikel 110, stk. 7	Retten råder Kommissionen til nærmere at definere rammerne for medfinansieringssatsen på 100 % for operationer, der gennemføres via finansielle instrumenter, og adressere risikoen for, <ul style="list-style-type: none"> — at FSR-midlerne fortrænger de EU-midler, der forvaltes centralt af Kommissionen, og — at de samlede resterende FSR- og andre EU-midler fortsat kan frigøres.
Artikel 117, stk. 4	Kommissionen bør kunne anmode om rapporten og udtalelsen fra det uafhængige revisionsorgan og beskrivelsen af forvaltnings- og kontrolsystemet for alle de operationelle programmer, uanset hvor meget der er ydet i EU-støtte.
Artikel 130	For at få den foreslåede tidsplan til at fungere anbefaler Retten, at der også fastsættes en dato for, hvornår den årlige forvaltningserklæring skal fremlægges.
Artikel 131	Der er flere uklare punkter i den foreslåede procedure, for eksempel vedrørende fradrag af indtægter fra projekter, der allerede er fuldført. Bestemmelserne for EFRU/Samhørighedsfonden og ESF bør ensrettes, dvs. at den rullende afslutning, der gælder for ESF, også bør omfatte udgifter vedrørende »operationer« og ikke kun »udgifter«.
Artikel 132	Denne bestemmelse begrænser Rettens beføjelser og betyder, at det kun er Kommissionen, der kan anmode om at få forlænget den periode, hvor bilagene stilles til rådighed. Med de nye elektroniske systemer, der skal anvendes, er det vigtigt at få afklaret, hvilken form for dokumenter der kan godkendes som revisionsbevis (attestering på nationalt niveau af, at dokumenterne stemmer overens med de originale udgaver — stk. 5, og anerkendte sikkerhedsstandarder for elektroniske dokumenter — stk. 6).
Artikel 137, stk. 2	Retten anbefaler, at det præciseres, at gennemgangen ikke kun sker i forståelse med Kommissionen, men at denne også er ansvarlig for at efterprøve arten og omfanget af den gennemgang, der er foretaget, og for at verificere, at de dragne konklusioner er relevante.
Artikel 140	Retten noterer, at der intet bevis er for, at operationer, for hvilke de støtteberettigede udgifter ikke overstiger 100 000 euro, er mindre fejlbehæftede end andre operationer. Forordningen bør præcisere, hvilken indvirkning proportional kontrol vil få på den stikprøve, revisionsmyndighederne skal udtage.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 15. december 2011.

På Revisionsrettens vegne
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

ABONNEMENTSPRISER 2012 (ekskl. moms, inkl. normale forsendelsesomkostninger)

EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	1 200 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, papirudgave + årlig dvd	22 officielle EU-sprog	1 310 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	840 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, månedlig kumulativ dvd	22 officielle EU-sprog	100 EUR pr. år
Supplement til EUT (S-udgaven), udbud og offentlige kontrakter, dvd, 1 udgave pr. uge	Flersproget: 23 officielle EU-sprog	200 EUR pr. år
EU-Tidende, C-udgaven — udvælgelsesprøver	Sprog iht. udvælgelsesprøve(r)	50 EUR pr. år

Den Europæiske Unions Tidende, der udkommer på EU's officielle sprog, fås i abonnement i 22 sprogudgaver. EU-Tidende omfatter L-udgaven (retsforskrifter) og C-udgaven (meddelelser og oplysninger).

Der abonneres særskilt på hver sprogudgave.

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 920/2005, offentliggjort i EU-Tidende L 156 af 18. juni 2005, er Den Europæiske Unions institutioner midlertidigt fritaget for forpligtelsen til at udarbejde og offentliggøre alle retsakter på irsk. Irske udgaver af EU-Tidende vil derfor blive markedsført særskilt.

Abonnementet på supplementet til EU-Tidende (S-udgaven (udbud og offentlige kontrakter)) omfatter alle udgaver på de 23 officielle sprog på én dvd.

Abonnenter på *Den Europæiske Unions Tidende* kan uden ekstra omkostninger rekvirere eksemplarer af diverse bilag til EU-Tidende (C ... A-udgaver). Abonnenterne gøres opmærksom på udgivelsen af bilagene ved hjælp af »meddelelser til læserne« i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Salg og abonnementer

Betalingsabonnementer på diverse tidsskrifter, som f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende*, kan købes gennem vore salgsganter. Listen over salgsganterne findes på internettet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) giver direkte og gratis adgang til EU-retten. Via dette netsted kan man konsultere *Den Europæiske Unions Tidende*, og netstedet indeholder endvidere traktaterne, retsforskrifter, retspraksis og forberedende retsakter.

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Union findes på: <http://europa.eu>



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA