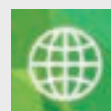


Særberetning

**Fonden for De Ydre
Grænser har fremmet
finansiell solidaritet, men
der er behov for bedre
resultatmåling og
yderligere EU-merværdi**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2014

ISBN 978-92-9207-006-9
doi:10.2865/96837

© Den Europæiske Union, 2014
Eftertryk tilladt med kildeangivelse
Tilladelse til brug eller gengivelse af billede 2 skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsrettigheden.

Printed in Luxembourg

Særberetning

**Fonden for De Ydre
Grænser har fremmet
finansiell solidaritet,
men der er behov for
bedre resultatmåling og
yderligere EU-merværdi**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Glossar

I–VI **Resumé**

1–19 **Indledning**

1–10 **Fonden for De Ydre Grænser**

11–13 **EBF i sin sammenhæng**

14–19 **Roller og ansvar**

20–24 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

25–74 **Bemærkninger**

26–29 **EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, men det samlede resultat kunne ikke måles, og i nogle medlemsstater begrænser en lav gennemførelsesgrad effekten**

26–28 **Programmer og projekter er rettet mod EBF's prioriteter, men det samlede resultat kunne ikke måles**

29 **Lav implementering i nogle medlemsstater**

30–47 **EBF har fremmet finansiell solidaritet, men den yderligere EU-merværdi har været begrænset**

32–34 **Delvist ineffektivt system til at styrke de specifikke prioriteter**

35–40 **Begrænset støtte til det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne**

41–44 **EBF-mekanismen til at sætte ind mod specifikke svagheder ved strategiske grænseovergangssteder og beredskabsmekanismen var delvist effektive**

45–47 **Støtte til projekter, som under alle omstændigheder ville være blevet finansieret på nationalt plan, hvor der ikke var gennemført en egentlig behovsvurdering, eller hvor der var medtaget betydelige ikke-støtteberettigede omkostninger**

- 48–65 **Strategiske og operationelle svagheder ved EBF-programmeringen og -gennemførelsen i medlemsstaterne og Kommissionen**
- 49–51 Nogle programmer er ikke integreret i nationale strategier for grænsekontrol og visumanliggender ...
- 52–55 ... og de mangler SMART-mål og målbare indikatorer
- 56–57 Krav om årlig programmering kan medføre en for stor administrativ byrde og vanskeligheder med gennemførelsen
- 58–60 Nogle medlemsstaters projektudvælgelsesprocedurer sikrede ikke, at deres faktiske behov blev opfyldt
- 61–65 Utilstrækkelige indkøbsprocedurer i medlemsstaterne bringer den forsvarlige økonomiske forvaltning i fare
- 66–74 **Svagheder ved de ansvarlige myndigheders overvågning og alvorlige mangler i Kommissionens og medlemsstaternes efterfølgende evaluering gør det umuligt at foretage en tilstrækkelig vurdering af fondens samlede resultater**
- 67–70 Medlemsstaternes overvågning af og rapportering om projekterne var ikke tilstrækkelig
- 71–74 Forsinkelser og alvorlige mangler i den efterfølgende evaluering både på medlemsstatsniveau og på kommissionsniveau
- 75–83 **Konklusioner og anbefalinger**
- 76–78 EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, men det samlede resultat kunne ikke måles, fordi der manglede SMART-mål, og fordi der var alvorlige mangler i evalueringen
- 79–80 EBF har fremmet finansiell solidaritet, men den yderligere EU-merværdi var begrænset
- 81 Strategiske svagheder i EBF's programmering
- 82–83 Svagheder i implementeringen af EBF

Bilag — Reviderede projekter

Kommissionens svar

EMSA: Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur bistår Europa-Kommissionen og medlemsstaterne med udviklingen og gennemførelsen af EU-lovgivning om maritim sikkerhed og forurening fra skibe. Det har også fået tildelt operationelle opgaver på området bekæmpelse af olieforurening, overvågning af skibe og identifikation og sporing af fartøjer på lang afstand.

eu-LISA: Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed.

EU-merværdi: Den værdi, som EBF tilføjer ud over den værdi, som ville være blevet skabt, hvis medlemsstaterne havde handlet alene. Dette omfatter finansiel solidaritet, hvorved de medlemsstater, der til gavn for EU bærer en tungere finansiel byrde, modtager mere støtte. EU-merværdi skabes desuden gennem støtte til specifikke EU-prioriteter, samarbejde mellem medlemsstaterne, eller målretning mod de mest presserende problemer, dvs. de mest truede grænseområder.

Eurosur: Det europæiske grænseovervågningssystem giver en platform for informationsudveksling og samarbejde mellem medlemsstaternes grænsekontrolmyndigheder og med Frontex.

EUUSC: Den Europæiske Unions Satellitcenter er et EU-agentur inden for forsvars- og sikkerhedsområdet, der støtter Den Europæiske Unions beslutningstagning ved at levere analyse af satellitbilleder og supplerende data.

Fonden for Intern Sikkerhed — Grænser og Visa: Fonden for Intern Sikkerhed — Grænser og Visa blev oprettet for perioden 2014-2020 og omfatter EBF.

Forvaltnings- og kontrolsystem: Sæt af procedurer og praktiske ordninger, som en medlemsstat anvender til at implementere Solidfondene.

Frontex: Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser. Frontex koordinerer medlemsstaternes operationer i grænseområder under stort migrationspres, udfører risikoanalyse og støtter uddannelse af grænsevagter.

Fællesskabsforanstaltninger: EBF-samfinansierede projekter, som støtter samarbejde mellem medlemsstaterne. Projekttemaerne er defineret i Kommissionens årlige arbejdsprogram og indkaldelse af forslag. Fællesskabsforanstaltningerne forvaltes direkte af Kommissionen og gennemføres af medlemsstaterne.

GD for Indre Anliggender: Det generaldirektorat (GD) i Europa-Kommissionen, der er ansvarligt for politikområdet »Indre Anliggender« (GD HOME).

Nødforanstaltninger: EBF-samfinansierede projekter til støtte for medlemsstaterne i tilfælde af behørigt begrundede nødsituationer, der kræver hurtig indgriben ved medlemsstaternes ydre grænser. Nødforanstaltninger forvaltes direkte af Kommissionen og gennemføres af medlemsstaterne.

Schengenevalueringer: Kontroller gennemført af Rådet for at undersøge, om Schengenreglerne anvendes korrekt. Som følge af vedtagelsen af Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne vil Kommissionen fra nu af overtage den ledende rolle.

Schengenkataloget over kontrol ved de ydre grænser, tilbagesendelse og tilbagetagelse (Schengen Catalogue on External borders control, Return and readmission): Katalog udsendt af Rådet for Den Europæiske Union, der indeholder anbefalinger og bedste praksis med henblik på at bistå både Schengenmedlemsstater og Schengentiltrædende stater med at anvende Schengenreglerne korrekt.

Schengeninformationssystemet (SIS II): Et stort IT-system, der anvendes af grænsevagter samt af politi, toldmyndigheder, visummyndigheder og retsmyndigheder i hele Schengenområdet til udveksling af data, f.eks. oplysninger om personer, der kan have været involveret i alvorlig kriminalitet, eller som måske ikke har ret til at indrejse eller tage ophold i EU.

Schengenområdet: Område bestående af 26 europæiske lande, der har afskaffet pas- og indrejsekontrol ved deres fælles grænser. Det omfatter 22 EU-lande og de fire medlemslande i Den Europæiske Frihandels-sammenslutning (EFTA).

Schengenreglerne: Det fælles sæt Schengenregler, der skal anvendes af Schengenstaterne, herunder kontrol af land-, sø- og luftgrænser (lufthavne), udstedelse af visa, politisamarbejde og beskyttelse af persondata.

SMART-mål: SMART-mål er specifikke, målbare, opnåelige, relevante og tidsbestemte.

Solidprogrammet: »Det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013«, der består af fire fonde (Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere, Den Europæiske Flygtningefond, Den Europæiske Tilbagesendelsesfond og Fonden for De Ydre Grænser). I denne beretning anvendes termen »fonden« om Fonden for de Ydre Grænser.

Specifikke foranstaltninger: er baseret på et årligt arbejdsprogram og forvaltes direkte af Kommissionen. Specifikke foranstaltninger skal bidrage til udviklingen af det europæiske integrerede grænseforvaltningssystem ved at sætte ind mod de strukturelle svagheder ved strategiske grænseovergangssteder, der er påvist i en Frontex-risikoanalyse.

Visuminformationssystemet (VIS): Et stort IT-system, som gør det muligt for Schengenstaterne at udveksle visumoplysninger.

Årligt program: En medlemsstats arbejdsprogram til gennemførelse af dens flerårige program.

I Fonden for De Ydre Grænser (EBF) er EU's vigtigste finansielle instrument til støtte for forvaltningen af de ydre grænser med 1,9 milliarder euro i perioden 2007-2013. EBF's overordnede mål er at hjælpe nuværende og fremtidige Schengenstater med at sikre en ensartet, effektiv og produktiv kontrol ved deres fælles ydre grænser.

II Rettens revision fokuserede på de processer, der var forbundet med EBF's effektivitet, EU-merværdien og målopfyldelsen for projekterne og programmerne. Den undersøgte udformning, programmering og gennemførelse samt overvågning og evaluering.

III Revisionen viste, at EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, og at den har fremmet finansiell solidaritet. Den yderligere EU-merværdi var dog begrænset, og det samlede resultat kunne ikke måles på grund af svagheder ved de ansvarlige myndigheders overvågning og alvorlige mangler i Kommissionens og medlemsstaternes efterfølgende evalueringer.

IV Medlemsstaternes programmer var ikke integreret i nationale strategier for grænsekontrol og visumanliggender, og de manglede SMART-mål og målbare indikatorer. Projektudvælgelsesprocedurerne sikrede ikke, at medlemsstaternes faktiske behov blev opfyldt, og utilstrækkelige indkøbsprocedurer i medlemsstaterne bragte den forsvarlige økonomiske forvaltning i fare.

V Retten konstaterede alvorlige svagheder i forvaltningen af fonden i vigtige medlemsstater (Grækenland, Spanien og Italien samt, for de tidlige finansieringsår, Malta). Lav implementering i nogle lande begrænsede fondens effektivitet. Disse svagheder medfører risiko for, at grænseforvaltningen ikke er tilstrækkeligt styrket, hvor der er mest behov for det.

VI Retten fokuserer sin anbefaling på fire områder:

a) **Sikring af adgangen til oplysninger om de samlede resultater**

Medlemsstaterne bør fastsætte målbare mål for output-, udfalds- og, om muligt, virkningsindikatorer, og indikatorværdier bør registreres lige fra programmets start ved hjælp af passende IT-systemer. Kommissionen bør sikre, at dens evalueringsrapport giver interessenterne en analyse af de underliggende data, der er foretaget på et informeret grundlag og på det rette tidspunkt.

b) **Forøgelse af fondens EU-merværdi**

Kommissionen bør give Frontex relevante, omfattende og rettidige oplysninger om implementeringen af EBF, Fonden for Intern Sikkerhed og efterfølgende instrumenter. Registreringen af samfinansierede aktiver i Frontex' pulje af teknisk udstyr bør gøres obligatorisk for de aktiver, som Frontex eventuelt kunne drage nytte af. Endvidere bør medlemsstaterne og Kommissionen fokusere mere på at etablere fælles ansøgningscentre og andre former for konsulært samarbejde i stedet for at renovere, tilpasse eller udstyre deres egne konsulater.

c) **Indarbejdelse af EBF i en national strategi for grænseforvaltning**

Medlemsstaterne bør udvikle omfattende nationale strategier for grænseforvaltning på grundlag af en risikoanalyse, der foretages i overensstemmelse med den fælles integrerede model for risikoanalyse, og det bør være en forudsætning for at modtage støtte fra Fonden for Intern Sikkerhed og efterfølgende instrumenter.

d) **Styrkelse af gennemførelsen af fonden**

Den administrative kapacitet, bl.a. med hensyn til offentlige indkøb, bør styrkes, især i de vigtigste medlemsstater.

Fonden for De Ydre Grænser

01

Fonden for De Ydre Grænser (EBF) er det vigtigste finansielle instrument i Den Europæiske Union (EU) til støtte for forvaltningen af EU's ydre grænser med 1,9 milliarder euro i perioden 2007-2013¹. Fondens overordnede mål er at hjælpe nuværende og fremtidige Schengenstater med at sikre en ensartet, effektiv og produktiv kontrol ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

02

De interne kontroller er ophævet i Schengenområdet, og derfor indvirker sikkerheden ved én stats ydre grænser på alle de andre stater. På grund af landenes forskellige geografiske situation er der stor forskel på ansvaret for grænsekontrol. EBF tager sigte på at etablere finansiell solidaritet mellem medlemsstaterne² ved at støtte de medlemsstater, for hvem kontrollen af EU's ydre grænser udgør en tung byrde.

03

Der er på nuværende tidspunkt 28 medlemsstater, der gennemfører EBF (jf. **figur 1**). Alle EU's medlemsstater bortset fra Det Forenede Kongerige, Irland og Kroatien deltager i EBF³.

04

EBF's generelle mål er at støtte:

- effektiv tilrettelæggelse af grænsekontrol
- effektiv forvaltning af strømmene af personer ved de ydre grænser i overensstemmelse med Schengenreglerne og principperne om respektfuld behandling og værdighed
- ensartet anvendelse af den relevante EU-lovgivning og
- forbedring af medlemsstaternes konsulære tjenester i tredjelande i forbindelse med tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til medlemsstaternes område og samarbejdet mellem medlemsstaterne i den henseende.

05

EBF's bidrag til forvaltningen af EU's ydre grænser skal fokusere på fem prioriteter (**figur 2**). Disse er blevet defineret af Kommissionen i strategiske retningslinjer⁴. Medlemsstaterne skal medtage mindst tre af disse prioriteter i deres flerårige EBF-programmer. Under hver af de fem prioriteter har Kommissionen identificeret en række områder, der er af særlig vigtighed for EU (»specifikke prioriteter«), hvor medlemsstaterne modtager en højere EBF-samfinansieringssats (jf. punkt 9).

- 1 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 574/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Fonden for De Ydre Grænser for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (EUT L 144 af 6.6.2007, s. 22).
- 2 På grundlag af praksis på dette område bruges termen »medlemsstater« i denne beretning om de lande, der deltager i EBF, uanset om det drejer sig om EU-medlemsstater eller associerede lande.
- 3 Bulgarien og Rumænien har deltaget siden 2010 ligesom tre associerede lande (Norge, Island og Schweiz). Liechtenstein har betalt bidrag til fonden siden 2012, men givet afkald på retten til at deltage, da Liechtenstein ikke har ydre grænser og konsulater.
- 4 Kommissionens beslutning 2007/599/EF af 27. august 2007 om gennemførelse af beslutning nr. 574/2007/EF, hvad angår fastlæggelsen af strategiske retningslinjer for 2007-2013 (EUT L 233 af 31.1.2009, s. 3).

Figur 1

Lande, der deltager i EBF



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Figur 2

EBF-prioriteter og specifikke prioriteter

Prioriteter	Specifikke prioriteter
<p>Prioritet 1 Støtte til fremme af den gradvise indførelse af det europæiske fælles integrerede grænseforvaltningssystem med hensyn til en styrkelse af personkontrollen ved og overvågningen af de ydre grænser</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisering af de nationale kommunikationssystemer for at gøre dem driftskompatible med andre medlemsstater • Indkøb/modernisering af driftskompatibelt udstyr under hensyntagen til resultaterne af de fælles integrerede risikoanalyser • Indkøb/modernisering af udstyr til at bidrage til Frontexoperationer
<p>Prioritet 2 Udvikling og implementering af de nationale dele af et europæisk system for overvågning af de ydre grænser og et permanent europæisk kystvagnsnetværk ved Den Europæiske Unions søgrænser mod syd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oprettelse/modernisering af et nationalt koordinationscenter, som skal koordinere alle nationale myndigheders aktiviteter i form af kontrol ved de ydre grænser • Oprettelse/modernisering af et nationalt overvågningssystem, som dækker hele den ydre grænse • Indkøb/modernisering af udstyr til afsløring, identifikation og intervention ved grænserne, forudsat at der på europæisk plan klart er brug for det
<p>Prioritet 3 Visumudstedelse og håndtering af ulovlig indvandring gennem en forbedring af medlemsstaternes konsulære og øvrige tjenester i tredjelande</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fremme af samarbejde i og mellem medlemsstaternes konsulære tjenester på visumområdet • Indførelse af »begrænset repræsentation«, samhusning eller fælles visumanmodningscentre, som skal tage imod visumanmodninger og behandle dem
<p>Prioritet 4 Oprettelse af IT-systemer til implementering af EU's lovgivning vedrørende de ydre grænser og visa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringer i tilknytning til Schengeninformationssystemet (SIS) • Investeringer i tilknytning til Visuminformationssystemet (VIS).
<p>Prioritet 5 Effektiv anvendelse af EU's retlige instrumenter vedrørende de ydre grænser og visa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indførelse af det fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter på nationalt plan • Forbedring af kvaliteten af medlemsstaternes input i den fælles integrerede model for risikoanalyse

Kilde: Baseret på Kommissionens beslutning 2007/599/EF.

06

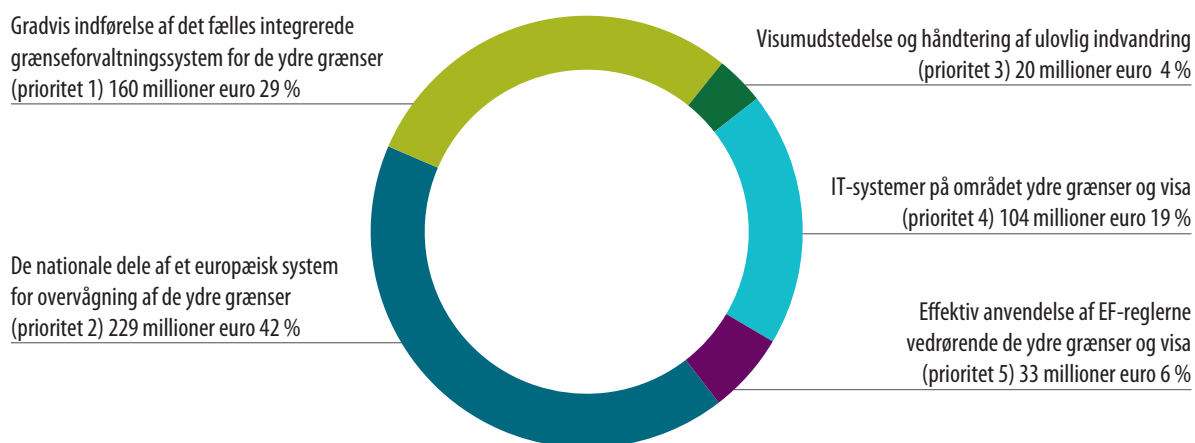
Udgifterne pr. prioritet for 2007-2010 vises i **figur 3**. På grundlag af medlemsstaternes planer for 2011-2013 forventes tildelingen til prioritet 1 at stige til 37 %, mens tildelingen til prioritet 2 forventes at falde til 36 %. De øvrige prioriteter forventes at være stabile.

07

De foranstaltninger, der finansieres af EBF, omfatter infrastruktur på grænseovergangssteder, indkøb af udstyr til grænseindsats (f.eks. køretøjer, både og fly), samarbejdsinitiativer inden for de konsulære tjenester, investering i Schengeninformationssystemet (SIS) og Visuminformationssystemet (VIS), uddannelse af personale, pilotprojekter og undersøgelser.

Figur 3

EBF's årlige udgiftsprogram 2007-2010 fordelt på prioriteter¹



¹ De seneste disponible endelige udgiftsdata vedrører det årlige program for 2010. På grund af den 2,5-årige støtteberettigelsesperiode kunne midlerne fra det årlige program anvendes indtil udgangen af juni 2012, og medlemsstaterne og Kommissionen skulle foretage efterfølgende kontrol. Der foreligger endnu ikke afsluttede rapporter om senere årlige programmer.

Kilde: Europa-Kommissionen.

08

Under EBF er 7,3 % blevet afsat til fællesskabsforanstaltninger, som hovedsageligt støtter samarbejdet mellem medlemsstaterne, nødforanstaltninger (som led i fællesskabsforanstaltninger) og specifikke foranstaltninger, der sætter ind mod svagheder ved strategiske grænseovergangssteder.

09

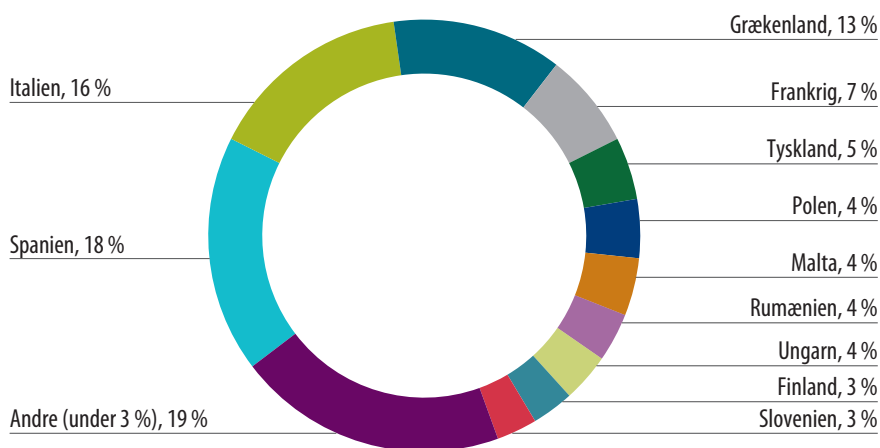
EBF's grundlæggende bidrag er 50 % af de samlede udgifter til foranstaltninger eller 75 % til foranstaltninger i samhørighedsfundslande eller i »specifikke prioritetsområder« og stiger til 80 % for specifikke foranstaltninger og 90 % for fællesskabsforanstaltninger og nødforanstaltninger.

10

Tabel 1 viser fordelingerne til de nationale programmer pr. medlemsstat og til fællesskabsforanstaltninger, nødforanstaltninger og specifikke foranstaltninger. De største EBF-modtageres andel vises i **figur 4**.

Figur 4

Medlemsstaternes andel af EBF-tildelingerne



Kilde: Europa-Kommissionen.

EBF-tildelinger 2007-2013

	Tildelinger 2007-2013 i euro	Andel af samlet beløb
Spanien	289 394 768	17,92 %
Italien	250 178 433	15,49 %
Grækenland	207 816 755	12,87 %
Frankrig	116 220 276	7,20 %
Tyskland	76 099 991	4,71 %
Polen	71 787 665	4,45 %
Malta	70 441 716	4,36 %
Rumænien ¹	59 467 068	3,68 %
Ungarn	59 295 401	3,67 %
Finland	51 264 631	3,18 %
Slovenien	49 532 286	3,07 %
Bulgarien ¹	38 131 686	2,36 %
Nederlandene	38 035 209	2,36 %
Litauen ²	31 674 480	1,96 %
Cypern	30 017 404	1,86 %
Estland	27 129 191	1,68 %
Portugal	23 948 902	1,48 %
Belgien	19 944 180	1,24 %
Schweiz ¹	17 677 832	1,09 %
Letland	16 830 844	1,04 %
Den Tjekkiske Republik	15 853 542	0,98 %
Østrig	13 875 936	0,86 %
Norge ¹	11 479 299	0,71 %
Sverige	10 887 663	0,67 %
Slovakiet	8 675 910	0,54 %
Danmark	7 874 409	0,49 %
Luxembourg	598 220	0,04 %
Island ¹	444 240	0,03 %
I alt	1 614 577 936	100,00 %
Fællesskabsforanstaltninger/nødforanstaltninger	91 214 322	
Specifikke foranstaltninger	45 000 000	
Den særlige transitordning — Litauen²	108 000 000	
Teknisk bistand fra Kommissionen	2 794 774	
EBF i alt	1 861 587 032	

1 Bulgarien, Rumænien, Norge, Island og Schweiz har deltaget i EBF siden 2010.

2 Tildelingen til Litauen omfatter ikke den særlige transitordning (STS). STS vedrører mistede gebyrer og yderligere omkostninger, i forbindelse med at borgere fra Den Russiske Føderation rejser igennem til og fra Kaliningradregionen, og beløber sig til 15 millioner euro om året for 2007-2010 og 16 millioner euro for 2011-2013.

EBF i sin sammenhæng

11

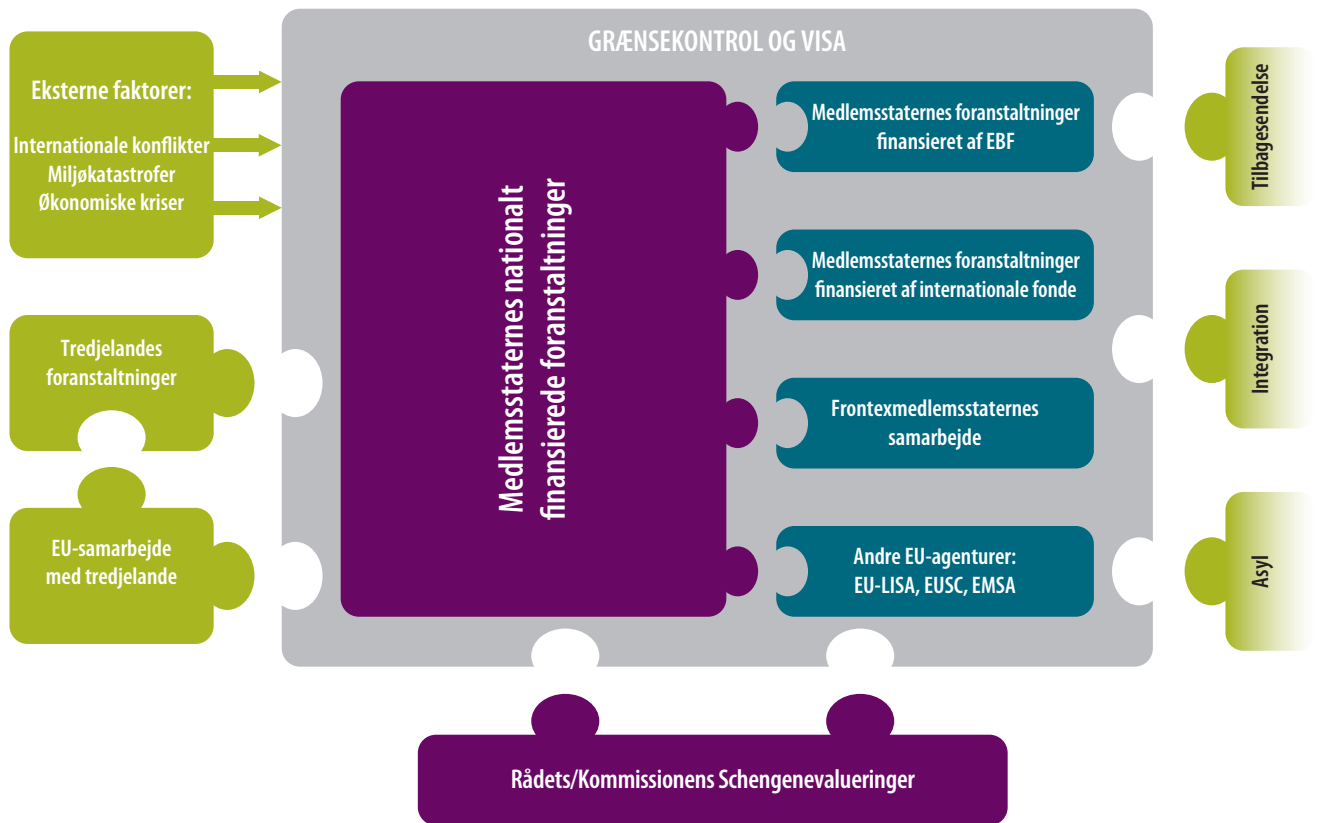
De fleste udgifter vedrørende forvaltningen af de ydre grænser finansieres nationalt⁵. Medlemsstaterne er ansvarlige for forvaltningen af deres ydre grænser og anvender de fælles regler,

der er fastsat i Schengenreglerne. Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) koordinerer samarbejdet mellem medlemsstaterne og leverer risikoanalyser og uddannelse. EBF er således kun én brik i det puslespil, som forvaltningen af de ydre grænser er (jf. **figur 5**).

5 Der findes ikke fuldstændige og pålidelige oplysninger om medlemsstaternes nationale udgifter til forvaltning af ydre grænser.

Figur 5

Interessenter og indflydelse på området grænseforanstaltning og visa



Kilde: Revisionsretten.

12

EBF er en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013 (Solidprogrammet), der forvaltes af GD for Indre Anliggender. Solidprogrammet er udformet til at forbedre forvaltningen af migrationsstrømme på EU-plan og hjælpe med at dele den finansielle byrde, der er resultatet af den integrerede forvaltning af de fælles ydre grænser og gennemførelsen af fælles politikker for immigration og asyl⁶.

13

Eksterne faktorer, f.eks. de nylige oprør i Nordafrika og de igangværende politiske og økonomiske kriser i andre dele af verden, har medført massive migrationsstrømme, der har lagt et betydeligt pres på EU's ydre grænser. Eftersøgnings- og redningsoperationer er ikke blandt EBF's prioriteter, men i forbindelse med grænseovervågningspatruljer kan EBF-samfinansieret udstyr blive anvendt til at redde liv på havet (og er blevet det).

Roller og ansvar

14

EBF forvaltes fortrinsvis ved delt forvaltning⁷. I henhold til dette princip er medlemsstaterne ansvarlige for (både den operationelle og den finansielle) gennemførelse af de finansielle foranstaltninger, mens Kommissionen fortsat er ansvarlig for den overordnede budgetgennemførelse. Kommissionen vedtager strategiske retningslinjer, der fastlægger EU-programmeringsrammen. Hver enkelt deltagende medlemsstat udarbejder et flerårigt program, hvor disse strategiske retningslinjer anvendes inden for rammerne af medlemsstatens egne behov.

15

Det flerårige program gennemføres via årlige programmer. Begge skal forelægges Kommissionen til godkendelse. Medlemsstaterne fremlægger endelige rapporter efter afslutningen af hvert enkelt årligt program.

16

Kommissionen er også ansvarlig for at sikre, at medlemsstaterne har etableret tilstrækkelige forvaltnings- og kontrolsystemer, at der er passende oplysning om samt offentlig omtale og opfølgning af de projekter, der finansieres, og at der er sammenhæng og komplementaritet mellem foranstaltningerne og andre relevante fællesskabspolitikker og -initiativer.

- 6 Andre elementer i Solidprogrammet er Den Europæiske Flygtningefond (ERF), Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere (EIF) og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond. EIF og ERF er omhandlet i Rettens særberetning nr. 22/2012 »Bidrager Den Europæiske Integrationsfond og Den Europæiske Flygtningefond effektivt til integrationen af tredjelandstatsborgere?« (<http://eca.europa.eu>).
- 7 7,3 % af fonden er blevet forvaltet direkte af Kommissionen. De direkte forvaltede dele af EBF omfatter fællesskabsforanstaltninger (herunder nødforanstaltninger) og specifikke foranstaltninger.

17

Kommissionen overvåger medlemsstaternes gennemførelse ved skrivebordskontrol af beskrivelser af forvaltnings- og kontrolsystemer og ved gennemgang af statusrapporter og endelige rapporter, samt ved revisions- og overvågningsbesøg.

18

På medlemsstatsniveau består forvaltnings- og kontrolsystemet af⁸:

- a) den ansvarlige myndighed, der har ansvaret for forvaltningen og gennemførelsen af det flerårige program. Myndigheden forelægger navnlig flerårige og årlige programmer for Kommissionen, udvælger aktioner og efterprøver, om de udgifter, som de endelige støttemodtagere har anmeldt, er støtteberettigede⁹
- b) revisionsmyndigheden, der foretager revisioner for at efterprøve, om forvaltnings- og kontrolsystemerne fungerer effektivt¹⁰
- c) godkendelsesmyndigheden, der attesterer, at de anmeldte udgifter er i overensstemmelse med de gældende regler¹¹.

19

Den nationale samfinansiering kan være omfattet af national kontrol og revision alt efter medlemsstaternes administrative procedurer.

- 8 I Rettens særberetning nr. 22/2012 konstateredes det, at strukturen med tre myndigheder førte til en uforholdsmæssig tung administrativ byrde. For midlerne til retlige og indre anliggender i perioden 2014-2020 har Kommissionen foreslået at afskaffe godkendelsesmyndigheden.
- 9 Artikel 28 og 29 i beslutning nr. 574/2007/EF.
- 10 Artikel 32 i beslutning nr. 574/2007/EF.
- 11 Artikel 31 i beslutning nr. 574/2007/EF.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

20

Det vigtigste revisionsspørgsmål gik ud på at vurdere, om EBF har bidraget effektivt til forvaltningen af de ydre grænser. Dette spørgsmål blev opdelt i følgende delspørgsmål

- Har programmerne og projekterne effektivt støttet EBF's prioriteter med henblik på forvaltningen af de ydre grænser?
- Har EBF medført finansiel solidaritet mellem medlemsstaterne, taget fat på sine specifikke prioriteter og derved givet EU-merværdi?
- Har EBF's programmerings- og gennemførelsesprocedurer bidraget til dens effektivitet?
- Bruger medlemsstaterne og Kommissionen overvågning og evaluering hensigtsmæssigt til at forbedre EBF's effektivitet?

21

Revisionen dækkede:

- de dele af EBF, hvor der var delt forvaltning, og som blev forvaltet og gennemført af medlemsstaterne, og
- fællesskabsforanstaltninger (herunder nødforanstaltninger) og specifikke foranstaltninger, der forvaltes direkte af Kommissionen og gennemføres af medlemsstaterne.

22

Revisionen fokuserede på de processer, der var forbundet med EBF's effektivitet, EU-merværdien og målopfyldelsen for projekter og programmer. Formålet var at undersøge udformningen, programmeringen og gennemførelsen samt overvågningen og evalueringen af de EBF-finansierede foranstaltninger. Ved revisionen blev der ikke udført en detaljeret analyse af forvaltnings- og kontrolsystemerne i medlemsstaterne¹², og der blev heller ikke foretaget en direkte måling af den effekt, der blev opnået gennem EBF-finansierede foranstaltninger. Retten baserede sin vurdering på overvågnings- og evalueringsdata fra medlemsstaterne og Kommissionen.

23

Revisionen var baseret på:

- en dokumentgennemgang af de endelige rapporter om de flerårige og årlige programmer (der dækkede programmerne for 2007-2010) og de fem udvalgte medlemsstaters¹³ bidrag til EBF-evalueringer, Kommissionens rapporter om tildeling af midler, Kommissionens foreløbige rapport om de resultater, der er opnået, og dens udkast til efterfølgende evaluering, Rådets dokumenter og udvalgte Frontex-undersøgelser og -dokumenter
- interview og indsamling af oplysninger på stedet i Kommissionen, hos de kompetente myndigheder og de endelige støttemodtagere i de fem udvalgte medlemsstater. Der blev også gennemført interview med andre aktører, f.eks. Rådet, i forbindelse med Schengenevalueringer¹⁴, Frontex og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder

12 Forvaltnings- og kontrolsystemet for Solidmidler er omhandlet i særberetning nr. 22/2012.

13 Grækenland, Spanien, Italien, Malta og Polen. Valget af medlemsstater byggede på EBF-tildelingen, en risikovurdering på grundlag af oplysninger fra Kommissionens revisioner og overvågningsrapporter og oplysninger fra Frontex, og på behovet for en balance mellem de vigtigste risikoområder ved de ydre grænser ved Middelhavet og ved de østlige grænser, eftersom ca. 60 % af EBF-midlerne går til de sydlige grænser (Middelhavet og De Kanariske Øer) og ca. 25 % til grænserne mod øst. De udvalgte medlemsstater tegner sig for 55 % af den samlede EBF-tildeling.

14 Schengenevalueringer er efterprøvnninger af, om Schengenreglerne anvendes korrekt af nuværende og fremtidige Schengenstater. Schengenevalueringerne blev udført af Rådet som en mellemstatslig proces. På grundlag af vedtagelsen af Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27) vil Kommissionen indtage den førende rolle.

- c) besøg på stedet på 31 afsluttede projekter i de udvalgte medlemsstater på grundlag af en skønsmæssig (ikke tilfældigt udtaget) stikprøve (jf. **bilaget**), der dækker de årlige programmer for 2007-2010
- d) en skrivebordskontrol af syv afsluttede projekter¹⁵, som Kommissionen havde forvaltet direkte, på grundlag af en skønsmæssig (ikke tilfældigt udtaget) stikprøve, der dækker de årlige arbejdsprogrammer for 2007-2011 (jf. **bilaget**)
- e) en særskilt revision¹⁶, der fandt sted i en af de udvalgte medlemsstater (Spanien), og som også berørte EBF.

24

Revisionen blev gennemført på baggrund af Kommissionens forslag vedrørende finansieringsperioden 2014-2020, der opretter en fond for intern sikkerhed, som skal afløse EBF¹⁷ og yde finansiel støtte til forvaltning af eksterne grænser og visa. Forslagene vil omfatte både indholdsmæssige ændringer og ændringer i forvaltnings- og kontrolsystemet. Hvor det var relevant, blev disse forslag taget i betragtning i denne revision.

- 15 Tre nødforanstaltningsprojekter, to andre fællesskabsforanstaltningsprojekter, to projekter vedrørende specifikke foranstaltninger.
- 16 Inden for rammerne af Rettens revisionserklæring for 2013.
- 17 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 515/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af beslutning nr. 574/2007/EF (EUT L 150 af 20.5.2014, s. 143).

25

Retten fremlægger sine vigtigste revisionsresultater i fire afsnit. Første afsnit viser, at EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, men at de samlede resultater ikke kunne måles. I andet afsnit fokuseres der på, om EBF skabte finansiell solidaritet og EU-merværdi. Programmering og implementering er omhandlet i tredje afsnit. Endelig vedrører fjerde afsnit overvågning og evaluering.

EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, men det samlede resultat kunne ikke måles, og i nogle medlemsstater begrænser en lav gennemførelsesgrad effekten

Programmer og projekter er rettet mod EBF's prioriteter, men det samlede resultat kunne ikke måles

26

De flerårige programmer og årlige programmer i de fem udvalgte medlemsstater var generelt i overensstemmelse med og bidrog til alle fem EBF-prioriteter (**figur 2**). Men i betragtning af svaghederne i overvågningen i disse medlemsstater og alvorlige mangler i de efterfølgende evalueringer både på medlemsstatsniveau og i Kommissionen (jf. punkt 71-73) var det ikke muligt for Retten at foretage en tilstrækkelig vurdering af fondens samlede resultater.

27

De fleste af de reviderede projekter støttede gennemførelsen af EBF's prioriteter. Fem af de 31 projekter, der blev revideret på stedet (jf. **bilaget**) i de fem udvalgte medlemsstater, støttede kun delvist EBF-prioriteterne (fordi de omfattede projektudgifter, der ikke var støtteberettigede¹⁸, eller fordi det ikke var muligt at afgøre, hvor relevante udgifterne var for EBF)¹⁹. Ét andet projekts²⁰ bidrag til gennemførelsen af prioriteterne var ikke i overensstemmelse med EBF's mål²¹, da det ikke overholdt princippet om respektfuld behandling og værdighed (jf. punkt 60).

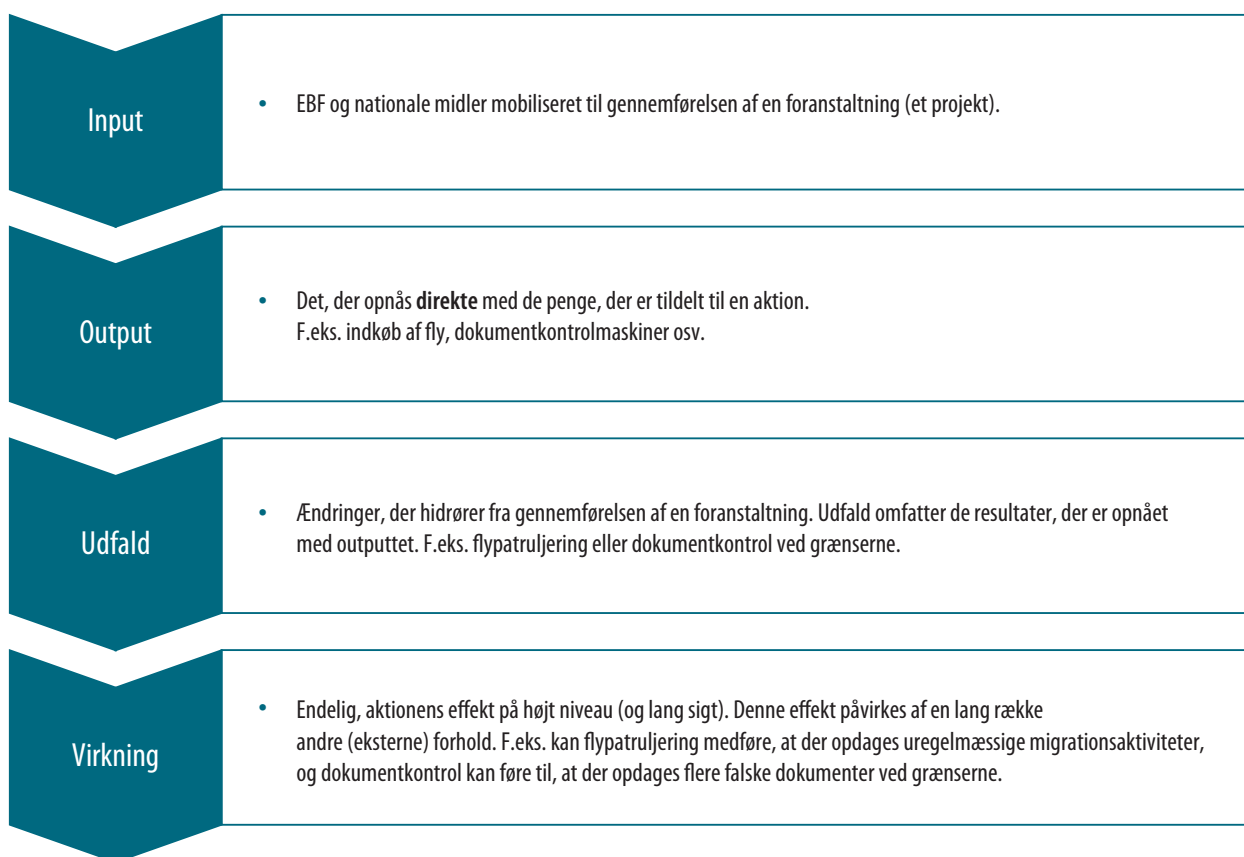
28

De fleste projekter nåede det tilsigtede output, men der var ikke fastsat målbare mål og indikatorer (jf. punkt 52-54), og rapporterne dokumenterede ikke i tilstrækkelig grad de opnåede udfald og virkninger (jf. **figur 6** med eksempler på indikatorer for output, udfald og virkning)

- 18 Et forslag vedrørende brændstofkuponer blev godkendt af Kommissionen, selv om det var i strid med de retningslinjer, medlemsstaterne havde fået på det tidspunkt. Disse retningslinjer blev ændret med tilbagevirkende kraft i 2012.
- 19 Medlemsstatsprojekt nr. 2, 9, 19, 21 og 22 i **bilaget**.
- 20 Medlemsstatsprojekt nr. 25 i **bilaget**.
- 21 Artikel 3, stk. 1, litra b) i beslutning nr. 574/2007/EF.

Figur 6

Eksempler på indikatorer for output, udfald og virkning



Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens model, hvor resultater benævnes udfald (outcomes).

Lav implementering i nogle medlemsstater

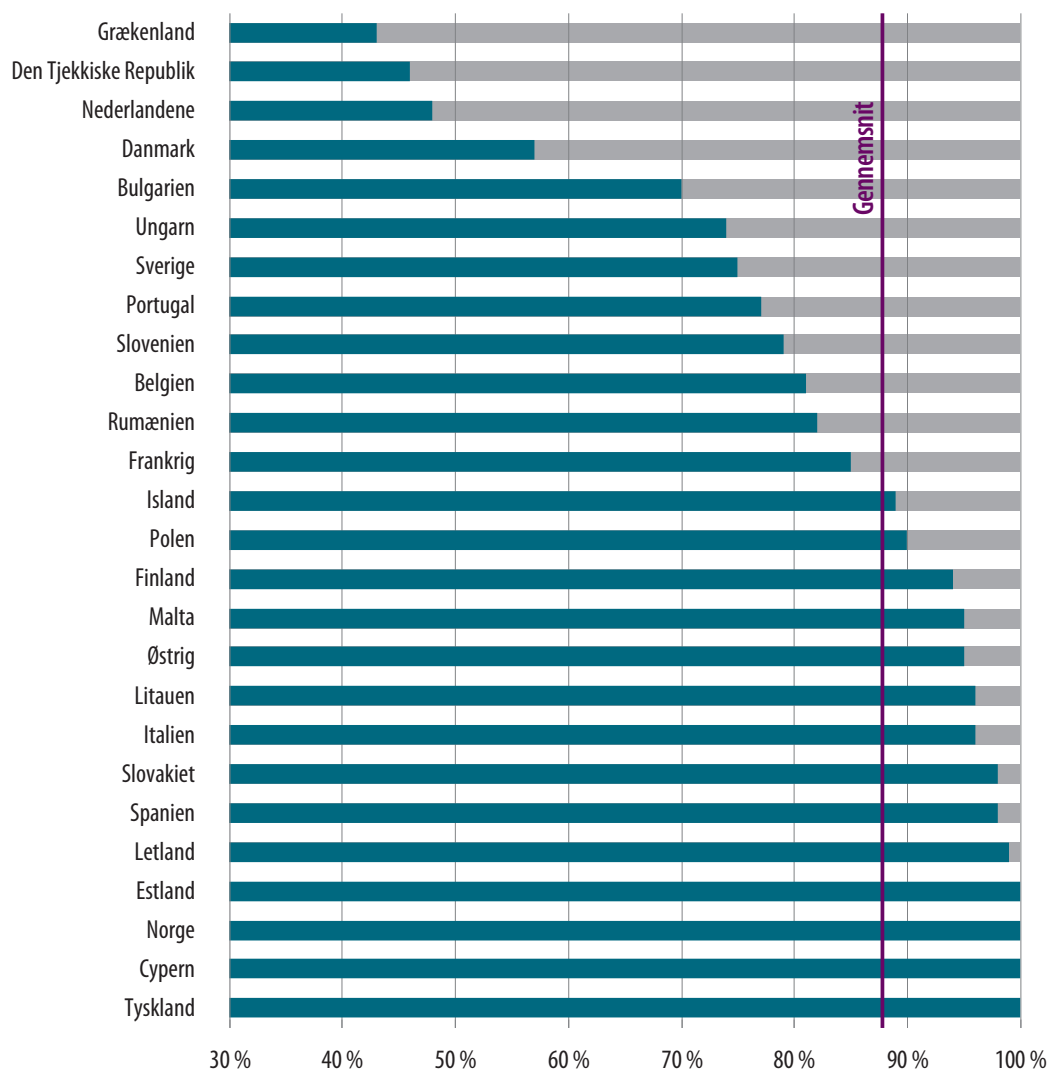
29

Den gennemsnitlige gennemførelsesgrad for EBF's nationale programmer i 2007-2010 var 87,6 %. Der var dog problemer i nogle få medlemsstater (**figur 7**), navnlig i Grækenland, hvor planlægningen og implementeringen var så mangelfuld, at kun 43 % af landets EBF-tildeling var blevet implementeret²².

22 Ifølge de endelige rapporter om Grækenlands årlige programmer.

Figur 7

Gennemførelsesgrad for EBF 2007-2010



Kilde: Beregning foretaget af Kommissionen inden for rammerne af den efterfølgende evaluering på grundlag af de to afsluttede programmer og, hvis programmerne ikke var afsluttet, på medlemsstaternes skøn. Bulgarien, Island, Norge og Rumænien fremlagde kun data vedrørende de årlige programmer for 2010. Danmark og Polen gav ingen oplysninger om gennemførelsen af 2010-programmet. Gennemførelsesgraden for Cypern og Den Tjekkiske Republik var ikke endelig. Danmark har ikke indsendt gennemførelsesgrader for det samlede budget. Der foreligger ingen data for Schweiz og Luxembourg. Det græske tal bygger på de endelige rapporter om landets årlige programmer.

Bemærkninger

EBF har fremmet finansiel solidaritet, men den yderligere EU-merværdi har været begrænset

30

Retten forsøgte at finde ud af, om EBF nåede sit mål om at fremme finansiel solidaritet. Den søgte også bevis for, at EBF gav yderligere EU-merværdi, navnlig ved at have fokus på de specifikke prioriteter (jf. **figur 2**), ved at støtte samarbejdet mellem medlemsstaterne eller ved at være rettet mod de mest presserende problemer.

31

EBF-tildelingerne bidrog klart til at sprede den finansielle byrde på medlemsstaterne, der skyldes indførelsen af Unionens integrerede forvaltning af de fælles ydre grænser. De medlemsstater, der har en højere relativ byrde, modtager højere EBF-støtte

(jf. **figur 4**). Retten konstaterede dog, at EBF's yderligere EU-merværdi var begrænset, hvilket skyldtes:

- a) at systemet til at styrke de specifikke prioriteter var delvist ineffektivt
- b) at der var begrænset støtte til det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne
- c) at mekanismerne til at sætte ind mod specifikke svagheder ved strategiske grænseovergangssteder var dårligt udformet, og at mekanismerne til at reagere på nødsituationer var delvist effektive, og
- d) at der var ydet støtte til programmer og projekter, som under alle omstændigheder ville være blevet finansieret på nationalt plan, hvor der ikke var gennemført en egentlig behovsvurdering, eller hvor der var medtaget betydelige ikke-støtteberettigede omkostninger i nogle af de reviderede projekter.

Foto 1

Tre EBF-samfinansierede klasse 300-fartøjer til brug under alle vejrforhold hos den italienske kystbevogtning, der opererer fra Lampedusa, Italien



Kilde: Revisionsretten.

Delvist ineffektivt system til at styrke de specifikke prioriteter

32

Kommissionen udarbejdede strategiske retningslinjer med det formål at definere prioriteter og specifikke prioriteter for gennemførelsen af EBF i medlemsstaterne og fremme anvendelsen af disse specifikke prioriteter, der havde EU-merværdi. Projekter, der støttede de specifikke prioriteter, f.eks. SIS, VIS (**tekstboks 1**), konsulært samarbejde og Eurosur, var berettigede til en højere samfinansieringssats. Dette incitament (med 75 % i stedet for standardstøtten på 50 %) er imidlertid ikke effektivt i de 15 samhørighedsfundslande²³ (der tegner sig for ca. 60 % af EBF-tildelingen), fordi de under alle omstændigheder modtager 75 % i samfinansiering. Nogle medlemsstater (Spanien og Malta) bekræftede, at de specifikke prioriteter ikke var en faktor, der indgik i udformningen af deres programmer.

33

Dertil kommer, at tre ud af 12 specifikke prioriteter ikke var blevet klart formuleret af Kommissionen²⁴ eller ikke var

let gennemførlige, hvilket begrænsede deres mulighed for at give EU-merværdi. Siden de årlige programmer for 2011 har Kommissionen forsøgt at koncentrere EBF-finansieringen på de specifikke prioriteter, men der er på grund af manglende overvågning ingen beviser for, at dette har øget deres anvendelse.

34

Da der ikke fandtes noget system til overvågning af brugen af de specifikke prioriteter og heller ikke nogen pålidelig og tilstrækkelig efterfølgende evaluering på kommissionsniveau, kunne Retten dog ikke fastslå det fulde omfang af støtte til aktioner med »høj« EU-merværdi.

Begrænset støtte til det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne

35

På to specifikke områder, hvor EBF skulle støtte samarbejdet mellem medlemsstaterne — det konsulære samarbejde og Frontexoperationerne — blev der opnået begrænsede resultater.

23 Fire af de fem medlemsstater, der blev udtaget til Rettens revision, er samhørighedsfundslande.

24 F.eks. var det forudsat for en specifik prioritet vedrørende indkøb af udstyr, at der på europæisk plan klart skulle være brug for sådant udstyr. Retten konstaterede imidlertid, at hverken Kommissionen eller medlemsstaterne forstod dette krav.

EBF-bidrag til SIS II og VIS

Trods den manglende overvågning fandt Retten bevis på EBF's bidrag til de specifikke prioriteter vedrørende oprettelsen af IT-systemerne SIS II og VIS. Under sine besøg på stedet på sådanne projekter fandt Retten, at EBF-støtten blev anset for at være afgørende for udviklingen af de nationale systemer²⁵. Forsinkelser og ændringer i IT-systemerne på EU-plan²⁶ indvirkede dog på EBF's produktivitet og effektivitet, eftersom det var nødvendigt at foretage ændringer, og allerede indkøbt udstyr ikke kunne bruges²⁷.

25 EBF bidrog med 95 millioner euro af de anslåede udgifter på 330 millioner euro til udvikling af de nationale systemer.

26 Revisionsrettens særberetning nr. 3/2014 »Erfaringer fra Kommissionens udvikling af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)« (<http://eca.europa.eu>).

27 F.eks. kunne politipatruljerne ikke bruge 110 håndholdte apparater (50 PDA'er finansieret over arbejdsprogrammet for 2007 og 60 over arbejdsprogrammet for 2008) til at få adgang til SIS II, fordi den planlagte sikkerhedsløsning ikke var gennemførlig, og fordi SIS II endnu ikke var parat. De maltesiske myndigheder arbejdede i 2014 på at løse dette problem.

36

Navnlig er EBF's mål (under prioritet 3) om at finansiere udvikling af konsulært samarbejde og fælles ansøgningscentre kun nået til en vis grad trods samfinansieringssatsen på 90 % under fællesskabsforanstaltninger. Der blev kun givet finansiering til to fælles ansøgningscentre (jf. **tekstboks 2**, der giver et eksempel), og kun én medlemsstat (Frankrig) havde planlagt et projekt vedrørende konsulært samarbejde gennem andre former for samarbejde (f.eks. samhusning eller outsourcing). Medlemsstaterne anvendte i stedet EBF til at renovere, tilpasse og udstyre deres egne nationale konsulater — undertiden i de samme lande. Når EBF blev brugt på den måde, lykkedes det ikke at opnå stordriftsfordele og drage fordel af samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at forbedre visumansøgningsprocedurerne og forhindre visumsvig.

37

Det andet samarbejdsområde, hvor EBF kun havde en begrænset effekt, var den støtte til operationer koordineret af Frontex, der kunne ydes ved at øge antallet af aktiver, som Frontex rådede over.

De strategiske retningslinjer indeholder en specifik prioritet, der skulle styrke Frontex' operationelle kapacitet. Men som i forbindelse med andre specifikke prioriteter havde incitamentsmekanismen kun begrænset effekt (jf. punkt 32), og resultaterne er ikke blevet målt.

38

Retten undersøgte, om EBF-samfinansierede aktiver blev registreret i Frontex' udstyrspulje. Dette ville være en hjælp for Frontex i forbindelse med planlægning og gennemførelse af (fælles) operationer (**tekstboks 3**). Selv om mange EBF-samfinansierede aktiver ville være egnet til Frontex-missioner, er der ingen retlig forpligtelse til at registrere EBF-samfinansieret udstyr i udstyrspuljen. Retten konstaterede, at kun to aktiver i en stikprøve på 16 fly og skibe var registreret i puljen. Det begrænser Frontex' mulighed for at planlægge og gennemføre (fælles) operationer.

»Maison Schengen« — et fælles ansøgningscenter i Kinshasa, Den Demokratiske Republik Congo

Formålet med det belgisk-portugisiske initiativ, der blev finansieret under to fællesskabsforanstaltningsprojekter (i 2007 og 2009 med en samlet EBF-finansiering på 845 704 euro), var at skabe det første fælles Schengenvisumansøgningscenter. Den enkelte deltagende medlemsstat er fortsat ansvarlig for den administrative behandling. Ansøgningsprocesserne er imidlertid centraliseret, og derfor er det muligt for flere medlemsstater at slå sig sammen og dele ressourcerne. Denne centralisering fremmer en bedre, mere effektiv og mere human modtagelse af visumansøgere og bekæmper »visa shopping«²⁸ og svig. Ved udgangen af 2013 repræsenterede centret 17 Schengenstater.

28 Den praksis, der går ud på at indgive yderligere visumansøgninger til andre EU-medlemsstater, hvis man har fået sin første ansøgning afvist.

Eksempler på god praksis, hvor der blev stillet aktiver til rådighed til Frontexoperationer

De to aktiver i Rettens stikprøve, der var registreret i Frontex' udstyrspulje, var fly fra Maltas væbnede styrker.

Malta har selv et stort migrationspres, men stillede alligevel et af sine overvågningsfly, som var erhvervet med midler fra EBF, til rådighed i 90 timer til en særlig fælles Frontexoperation i Spanien i oktober 2012.

Foto 2
Fastvingefly til havpatruljering samfinansieret af EBF for at styrke Maltas væbnede styrkers grænsekontrolkapacitet



© Armed Forces of Malta

39

Trods Kommissionens retlige forpligtelser og Frontex' anmodninger modtog Frontex desuden først oplysninger fra Kommissionen om implementeringen af fonden (f.eks. om erhvervede aktiver) i juni 2013, og det begrænsede yderligere agenturets muligheder for planlægning og gennemførelse af operationer og dets kontroller med henblik på at forebygge dobbeltfinansiering af operationelle omkostninger.

40

For perioden 2014-2020 har Kommissionen foreslået kun at fremme to prioriteter i nationale programmer ved at øge EU's samfinansiering til 90 % og ved at yde yderligere finansiering.

De specifikke foranstaltninger afskaffes. De prioriteter, som skal fremmes, er dem, hvor Retten fandt begrænset EU-merværdi, dvs. konsulært samarbejde og bidrag til Frontexoperationer. Det er planlagt, at Frontex i højere grad skal deltage i forvaltningen af fonden, men der er ikke planlagt en omfattende informationsudveksling mellem agenturet og Kommissionen, hverken i forbindelse med gennemførelsen af programmer under delt forvaltning eller i forbindelse med gennemførelsen af programmer under direkte forvaltning. Desuden er der stadig ikke et generelt krav om, at de aktiver, der finansieres af EBF, skal indgå i Frontex' pulje af teknisk udstyr.

EBF-mekanismen til at sætte ind mod specifikke svagheder ved strategiske grænseovergangssteder og beredskabsmekanismen var delvist effektive

41

Et element i EBF's potentielle EU-mer værdi er, at støtten kan rettes mod de mest presserende problemer, der typisk er de mest truede grænseområder eller generelle nødsituationer. For at vurdere effektiviteten af EBF's mekanisme til at reagere i forbindelse med nødsituationer og sætte ind mod specifikke svagheder ved strategiske grænseovergangssteder undersøgte Retten de relevante EBF-finansieringsstrømme. Det fremgik af revisionen,

at de specifikke foranstaltninger blev brugt som simpelt »top-up« for medlemsstaternes årlige programmer. Det er ikke lykkedes medlemsstaterne og Kommissionen at samordne de forskellige dele af EBF, og det har medført, at de har mistet overblikket over, hvilket projekt der finansieres hvor og hvorfor.

42

Retten konstaterede endvidere, at en del af nødforanstaltningerne blev brugt i situationer, der ikke var nødsituationer, eller at de var dårligt forvaltet (jf. **tekstboks 4**).

Delvist effektivt system til finansiering i forbindelse med nødsituationer ved de ydre grænser

Tilfælde nr. 1: Støtte til foranstaltninger, som ikke vedrørte nødsituationer

I 2011 blev midlerne til nødforanstaltninger udelukkende brugt på otte projekter til et samlet beløb på 7,5 millioner euro, der skulle støtte medlemsstaterne i de sidste faser i udviklingen af SIS II, selv om dette projekt var indledt i 2001. Endvidere var udgifterne i ét tilfælde allerede blevet finansieret af en medlemsstat.

Tilfælde nr. 2: Et eksempel på dårlig forvaltning af projekter under nødforanstaltninger

I 2010 bestod nødforanstaltningerne af tre projekter i Italien, der beløb sig til ca. 4 millioner euro, og som gik ud på at håndtere migrationsstrømmene som følge af det arabiske forår. Retten reviderede to af disse projekter. Det ene projekt skulle finansiere intern transport af migranter²⁹. I ansøgningen var der ikke angivet noget antal af migranter, som kunne transporteres, og derfor var det umuligt at vurdere, om projektet havde givet valuta for pengene. Det faktiske antal migranter, der blev transporteret, var ikke rapporteret og blev først meddelt, da Kommissionen specifikt anmodede derom, men det skete uden oplysninger om, hvilke mål man havde sat for transporttid, eller andre oplysninger, der ville gøre det muligt at evaluere projektet. Endvidere var kun halvdel af projektbudgettet implementeret, og der var ikke givet nogen begrundelse herfor i projektets endelige rapport. Også i det andet reviderede projekt³⁰ manglede der kvantificerbare mål og ordentlig rapportering.

29 Projekt nr. 3 (intern transport af migranter (SHIFTS)).

30 Projekt nr. 2 under nødforanstaltningerne (yderligere transportmidler til patruljering af områder ved grænseovergangene og området tæt på C.I.E. (RECARs)), jf. **bilaget**.

43

Under EBF var der årligt 10 millioner euro til rådighed til projekter, der skulle sætte ind mod specifikke svagheder ved strategiske grænseovergangssteder. Disse specifikke foranstaltninger var ikke medtaget i Kommissionens EBF-forslag, men tilføjet af Rådet. Projektudvælgelsesproceduren var langsom, og gennemførelsesperioden (seks måneder) var alt for kort for projekter, der gik ud på at indkøbe specialudstyr

såsom helikoptere, hvilket medførte en lav gennemførelsesgrad. På trods af Grækenlands behov var landet f.eks. ikke i stand til at gennemføre ni ud af 11 godkendte projekter under de specifikke handlingsprogrammer for 2008-2010. Med hensyn til de to italienske specifikke foranstaltninger, der blev revideret grundigt, fandt Retten, at nogle elementer blev brugt uden for grænseområderne, og at andre faldt helt uden for EBF's anvendelsesområde (jf. **tekstboks 5**).

Tekstboks 5**Specifikke foranstaltninger, der blev brugt uden for grænseområdet**

Retten undersøgte et projekt under de specifikke foranstaltninger fra 2009 og et fra 2010. Begge blev gennemført af det italienske indenrigsministerium, og den endelige bruger af udstyret var politiet.

Specifikke foranstaltninger i 2009: Seks måneders leje af køretøjer, der skulle anvendes langs de maritime grænser i det sydlige Italien

Projektet blev foreslået som reaktion på et udbud, der fastsatte det territoriale anvendelsesområde som Italiens maritime grænser (Middelhavet og havet omkring Sicilien). I støtteansøgningen var det angivet, at projektet ville øge effektiviteten af overvågningen i havneområder og på kystlinjen i den centrale Middelhavsregion. Alle 137 biler blev dog leveret til C.I.E. (identifikations- og udvisningscentre) så langt nordpå som Torino, Milano og Bologna og var ikke involveret i overvågning af de ydre grænser. Kommissionen godkendte alligevel omkostningerne (endeligt støttebeløb: 950 688 euro).

Specifikke foranstaltninger i 2010: Grænsepatruljering

Projektets plan var at købe politikøretøjer (ansøgningen var inkonsekvent med hensyn til, hvor mange biler der skulle købes, og hvordan de skulle anvendes) til patruljering langs de maritime grænser i det sydlige Italien og specielt på den sydvestlige kyst. Køretøjerne blev dog anvendt tæt på C.I.E.³¹ og C.A.R.A. (asyl- og flygtningecentre). I evalueringen af den endelige rapport bemærkede Kommissionen, at tildelingen af 22 af de 43 køretøjer, der blev indkøbt i forbindelse med projektet, ikke var i overensstemmelse med det territoriale anvendelsesområde for indkaldelsen af forslag, eftersom de (som nævnt) blev anvendt i/omkring C.I.E. og C.A.R.A. Kommissionen anså efterfølgende ikke de dermed forbundne omkostninger (337 405 euro) for at være støtteberettigede (endeligt støttebeløb: 560 259 euro ud af det godkendte beløb på 1 192 559 euro).

31 Der ligger C.I.E. og C.A.R.A. i hele Italien, både langs kysterne og inde i landet.

44

I betragtning af disse iboende udformningsbegrænsninger i lovgivningen og problemerne med implementeringen besluttede Kommissionen, at den ikke ville gennemføre specifikke foranstaltninger i 2013.

Støtte til projekter, som under alle omstændigheder ville være blevet finansieret på nationalt plan, hvor der ikke var gennemført en egentlig behovsvurdering, eller hvor der var medtaget betydelige ikke-støtteberettigede omkostninger

45

Retten konstaterede, at der i to af de fem medlemsstater i Rettens stikprøve (Grækenland og Spanien) var mange projekter, der allerede var blevet finansieret på nationalt plan, da de blev medtaget i de årlige programmer, eller under alle omstændigheder ville være blevet finansieret på nationalt plan. Dette var også tilfældet for en af de tre reviderede nødforanstaltninger, hvor det allerede i projektansøgningen var anført, at medlemsstaten havde afsat et budget til fuld finansiering af projektet. Denne praksis er tilladt efter fondens regler, og det øger gennemførelsessatsen, men når en medlemsstats nationale udgifter erstattes med EU-midler, bringer det EU-merværdien i fare. I ovennævnte tilfælde var der ingen EU-merværdi.

46

I tre medlemsstater i Rettens stikprøve (Grækenland, Italien og Polen) kunne nogle projekters EU-merværdi ikke fastslås, fordi der ikke fandtes en tilstrækkelig vurdering af de behov, som det var formålet, projekterne skulle opfylde. I to medlemsstater (Grækenland og Italien) havde fonden begrænset EU-merværdi, eftersom nogle projekter gik ud på at yde støtte til driftsomkostninger vedrørende f.eks. brændstof og hjælpematerialer til udstyr i stedet for at opbygge medlemsstaternes kapacitet til at forvalte de ydre grænser. Det er tilladt at yde støtte til sådanne omkostninger, og det kan være berettiget i nødsituationer, men formålet med fonden er hovedsageligt at støtte kapacitetsopbygning³², f.eks. gennem infrastruktur eller indkøb af udstyr, ikke at finansiere løbende omkostninger.

47

EBF's EU-merværdi er yderligere begrænset af det høje beløb i ikke-støtteberettigede omkostninger i nogle af de reviderede projekter, der hidrører fra udgifter, der ikke er i overensstemmelse med fondens prioriteter, eller fra udstyr, der ikke fungerer eller anvendes, som eller hvor det skal. I de fleste tilfælde, som Retten konstaterede, var disse uregelmæssigheder ikke blevet opdaget af de eksisterende nationale forvaltnings- og kontrolsystemer (jf. **tekstboks 6** for eksempler vedrørende punkt 45-47).

32 Jf. artikel 3 og 4 i beslutning nr. 574/2007/EF og Kommissionens note til Solidudvalget af 18. oktober 2010.

Eksempler på projekter med lav eller ukendt EU-merværdi

Finansiering af projekter, der allerede var finansieret

Et græsk projekt, der gik ud på at købe 75 politipatrulje- og passagerkøretøjer, blev i marts 2011 medtaget i en ændring af Grækenlands årlige program for 2009, efter at køretøjerne var blevet købt og finansieret over det nationale budget.

Manglende behovsvurdering og ikke-støtteberettigede omkostninger

I Italien reviderede Retten et projekt (under det årlige program for 2010), der gik ud på at indkøbe 355 operationelle køretøjer til Guardia di Finanza med henblik på udførelse af opgaver med opdagelse og identifikation af indvandrere ved de maritime grænser. Den endelige støttemodtager kunne ikke fuldt ud dokumentere, hvordan det var blevet fastlagt, hvor mange køretøjer, der var behov for, eller på hvilket grundlag de var blevet tildelt de forskellige enheder. Antallet af køretøjer, der blev indkøbt under projektet, steg, navnlig fordi der var flere midler til rådighed. Retten konstaterede, at nogle køretøjer også blev anvendt til »almindeligt« politiarbejde.

Da der ikke var foretaget en behovsvurdering for de 355 køretøjer, og da Italien i alt havde købt 1084 køretøjer under de årlige programmer for 2007-2010, er der risiko for, at EBF-finansieringen er blevet anvendt til projekter, der ikke var i overensstemmelse med EBF's prioriteter, og at presserende behov ikke opfyldes.

I forbindelse med et andet italiensk projekt, der blev oprettet for at udvide en infrastruktur baseret på software og fiberoptiske kabler for politienhederne i det centrale og nordlige Italien, modtog Retten modstridende oplysninger fra de italienske myndigheder om omkostningerne ved de samlede investeringer og om, hvordan de støtteberettigede omkostninger var beregnet. Retten kunne derfor ikke afgøre, om de 22 millioner euro, der var angivet som støtteberettigede udgifter (og som EBF skulle samfinansiere med 50 %) i det årlige program for 2007, vedrørte EBF.

Lignende problemer blev konstateret i Malta i forbindelse med et projekt under det årlige program for 2007 til i alt ca. 540 000 euro, hvor medlemsstaten ikke var i stand til at påvise, hvorfor visse omkostninger (navnlig med hensyn til anlægsarbejder) var lagt på projektet.

Foto 3

En politipatruljevogn i Grækenland samfinansieret af EBF



Kilde: Revisionsretten.

Strategiske og operationelle svagheder ved EBF-programmeringen og -gennemførelsen i medlemsstaterne og Kommissionen

48

Retten vurderede centrale processer med hensyn til fondens effektivitet, navnlig programmering og projektudvælgelse, og konstaterede, at nogle programmer ikke er integreret i nationale strategier, og at de mangler SMART-mål og målbare indikatorer. Programmeringskravene fører til en uforholdsmæssig stor administrativ byrde. I visse medlemsstater sikrede projektudvælgelsesprocedurerne ikke i tilstrækkelig grad, at medlemsstaternes behov blev opfyldt. Desuden konstaterede Retten svagheder i indkøbsprocedurerne, der udgjorde en fare for den økonomiske forvaltning.

Nogle programmer er ikke integreret i nationale strategier for grænsekontrol og visumanliggender ...

49

Retten undersøgte i de udvalgte medlemsstater, om det flerårige program og de årlige programmer var baseret på en national strategi for grænseforvaltning og visumanliggender, og om de blev samordnet med nationale fonde, andre EU-fonde og internationale fonde. Ifølge 3. udgave af Schengenkataloget over kontrol ved de ydre grænser, tilbagesendelse og tilbagetagelse bør der i en sådan strategi klart uddelegeres opgaver, og uddelegeringen bør omfatte vurderinger af arbejdsmiljøet, risici og trusler, analyser af de ressourcer, der er behov for, samt handlings- og udviklingsplaner. Kun hvis der findes en sådan omfattende vurdering, kan EBF anvendes med størst mulig produktivitet og effektivitet. Retten analyserede også på grundlag af Schengenevalueringerne, om en sådan national strategi var baseret på den fælles integrerede model for risikoanalyse (CIRAM)³³, der vurderer de relative risici for, at forskellige trusler for grænse- og visumforvaltningen skulle materialisere sig.

50

I fire af de fem medlemsstater i Retten stikprøve (alle med undtagelse af Polen) fandt Retten, at det flerårige program, og som følge heraf de årlige programmer, ikke var integreret i en samlet strategi, hvilket ganske enkelt skyldtes, at der ikke findes en sådan strategi. Der var mange individuelle

strategidokumenter, men de var ofte begrænset til en enkelt myndighed. Det var et krav, at de flerårige programmer skulle indeholde et afsnit om komplementaritet mellem den nationale finansiering og EBF-finansieringen, men Retten konstaterede, at forklaringerne var ufuldstændige eller ikke-eksisterende. For alle fem medlemsstater gælder det, at en fælles integreret risikoanalyse kun er på udviklingsplanet eller slet ikke anvendes. Da der således ikke findes et samlet overblik baseret på en risikoanalyse, kan hverken Kommissionen eller medlemsstaterne objektivt afgøre, om de foranstaltninger, EBF har finansieret, passer ind i medlemsstaternes generelle strategi, om de er målrettede aktuelle behov, og hvorfor de blev udvalgt til at blive finansieret af EBF.

51

I tre medlemsstater (Spanien, Malta og Polen) fandt Retten bevis for, at EBF ikke i tilstrækkeligt omfang var samordnet med andre EU-fonde³⁴ eller med andre internationale fonde³⁵. Det medfører risiko for, at fondene mister produktivitet og effektivitet, eftersom de kan være rettet mod foranstaltninger af samme type.

... og de mangler SMART-mål og målbare indikatorer

52

Retten undersøgte, om der i de flerårige og årlige programmer samt i projekterne var opstillet SMART-mål og indikatorer, som var relevante og målbare og havde målværdier.

- 33 Risikoanalysemodeller, der er udviklet af Frontex og medlemsstaterne, og som bruges af Frontex og anbefales til medlemsstaternes brug.
- 34 F.eks. Den Europæiske Fond for Regional Udvikling (EFRU).
- 35 Eksempelvis den amerikanske støtte til grænseforvaltningsprojekter.

53

De fem medlemsstater i Rettens stikprøve medtog ikke SMART-mål og målbare indikatorer i deres flerårige og årlige programmer eller projekter. De fleste program- og projektbeskrivelser manglede målværdier. I Grækenland blev der først fastsat mål for 2008, 2009 og 2010, efter at projekterne var blevet gennemført, hvilket gjorde målene overflødige. En analyse af de årlige programmer for 2012 viste forbedringer i udformningen af indikatorer for tre medlemsstater, men for to af disse var der ikke sket fremskridt med hensyn til opstillingen af mål for indikatorerne.

54

Selv om det kan være vanskeligt at fastsætte udfalds- og virkningsindikatorer med hensyn til grænseforvaltning og visumanliggender, har Kommissionen i vejledningsnotater vist, at det er muligt. I mangel af obligatoriske fælles indikatorer anvendte medlemsstaterne forskellige indikatorer, ikke blot på forskellige programmer, men også på foranstaltninger af samme type, og det var derfor umuligt at foretage en egentlig evaluering. Selv om målene og indikatorerne var af dårlig kvalitet i medlemsstaternes programmer, blev de alligevel godkendt af Kommissionen på grund af behovet for at implementere fonden (jf. **tekstboks 7**).

Eksempler på vage og uegnede indikatorer

Et projekt gik ud på at erhverve to mellemstore fartøjer til havpatruljering og blev finansieret af det spanske årlige program for 2008. Som i forbindelse med andre reviderede projekter i Spanien³⁶ fandt Retten indikatorer, der ikke var relevante, ikke var registrerede, og/eller var fastsat, uden at den ansvarlige myndighed havde foretaget en tilstrækkelig høring af den endelige støttemodtager.

De forventede resultater af projektet var meget vage og for det meste uden angivelse af, hvordan de kunne måles, f.eks. med hensyn til forbedring af produktiviteten og effektiviteten af de ressourcer, der var afsat til patruljering på havet, bedre sikkerhedsforhold i forbindelse med missioner og større sikkerhed ved grænserne. De eneste målbare forventede resultater var en nedbringelse af antallet af fartøjer, der illegalt når til de spanske Europakyster. Men problemet med denne indikator er, at årsagssammenhængen mellem aktion og resultater kræver nøje undersøgelse.

36 Medlemsstaternes projekt nr. 7, 8, 9, 11 og 12 i **bilaget**.

55

Kommissionen har allerede reageret på nogle af de svagheder, som skyldes fraværet af fælles indikatorer, ved at foreslå obligatoriske fælles indikatorer for støtteperioden 2014-2020. Medlemsstaterne skal udvikle programspecifikke indikatorer.

Krav om årlig programmering kan medføre en for stor administrativ byrde og vanskeligheder med gennemførelsen

56

Selv om det var intentionen, at der skulle være strammere overvågning af de programmer, som de kompetente myndigheder havde udformet, medførte kravet om — ud over de flerårige programmer — også at udarbejde årlige programmer, at den administrative byrde blev for stor både i medlemsstaterne og i Kommissionen, og at der opstod betydelige forsinkelser. Medlemsstaternes indledende forelæggelse af programmer af dårlig kvalitet — som ofte ikke opfyldte kravene i retsgrundlaget — medførte forsinkelser i godkendelsen af de årlige programmer. Det tog i gennemsnit seks og en halv måned, fra de årlige programmer blev forelagt første gang, og til de forelå i den endelige udgave. Projekternes gennemførelsestid blev derfor ofte væsentligt forkortet.

57

EBF's årlige programmer passede heller ikke godt ind i den langsomme procedure, der er nødvendig for indkøb af sofistikeret udstyr. Som følge heraf blev nogle projekter forsinket eller kunne ikke finansieres af fonden. I erkendelse af de ovennævnte problemer vil der udelukkende blive oprettet flerårige programmer i finansieringsperioden 2014-2020.

Nogle medlemsstaters projektudvælgelsesprocedurer sikrede ikke, at deres faktiske behov blev opfyldt

58

Retten undersøgte den procedure, som medlemsstaterne anvendte, når de skulle udvælge projekter. Der blev konstateret alvorlige svagheder ved procedurerne for projektudvælgelse i Italien og Malta, for Maltas vedkommende dog kun i de første år, og der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved, om det var de mest relevante projekter, der var blevet udvalgt.

59

I Italien var fordelingen af midlerne mellem de offentlige enheder og den efterfølgende udvælgelse af projekter behæftet med flere mangler. Eftersom der fuldstændig manglede et revisionsspor, kunne Retten ikke undersøge, på hvilket grundlag fordelingen mellem de endelige støttemodtagere var vedtaget i forbindelse med de årlige programmer for 2007 og 2008. Med hensyn til senere år var den ansvarlige myndigheds begrundelse af fordelingen af støtten enten misvisende eller efterfølgende ikke blevet anvendt ved fordelingen af ressourcerne. Som følge heraf kunne der ikke gives en begrundelse for den stadig højere tildeling til Indenrigsministeriets departement for offentlig sikkerheds centrale direktorat for indvandrings- og grænsepoliti — det organ, som den ansvarlige myndighed er placeret i — på bekostning af andre organer, f.eks. kystvagten. Indenrigsministeriet var også det eneste italienske organ, der havde modtaget støtte til nødforanstaltninger og specifikke foranstaltninger i 2007-2012, selv om adskillige andre styrker (under andre ministerier) deltager i Italiens grænseforvaltning. Udelukkelsen eller marginaliseringen af andre myndigheder medfører, at der er risiko for, at deres behov ikke opfyldes.

60

Der blev udvalgt og efterfølgende finansieret et center for midlertidig tilbageholdelse i Grækenland, der ikke overholdt princippet om respektfuld behandling og værdighed (jf. **tekstboks 8**).

Tekstboks 8

Finansiering af et tilbageholdelsescenter i Grækenland

Retten undersøgte lejeudgifterne i forbindelse med et center for midlertidig tilbageholdelse i Pagani (også kendt som Mytilinis særlige facilitet til irregulære migranter) på øen Lesbos. Projektet blev gennemført af den ansvarlige myndighed (ministeriet for offentlig orden og beskyttelse af borgerne).

Den ansvarlige myndighed tog projektet med i en sen ændring af programmet for 2008 med henblik på indlo-
gering af migranter på hoteller og værelser, men det var faktisk lejen af Pagani-centret, der blev finansieret fra den 1. januar 2008 til den 30. juni 2010, til en samlet værdi af 267 405 euro.

Centret blev gentagne gange kritiseret af menneskerettighedsorganisationer for sine dårlige forhold. Det var oprindeligt et lageranlæg, der blev ombygget til at rumme 300 personer. I 2008 var der 720 migranter, der blev tilbageholdt i centret. Forholdene blev beskrevet som rædsomme og sundhedsfarlige for såvel personalet som de tilbageholdte³⁷. Efter at have besøgt centret i oktober 2009 opfordrede UNHCR til at få det lukket. Fra udgangen af oktober 2009 og frem til juni 2010 blev centret gradvis lukket ned.

Da beslutningen om at finansiere projektet blev truffet, var de uacceptable betingelser almindeligt kendt. Men de græske myndigheder fremlagde en misvisende projektbeskrivelse for Kommissionen, som efter at have analyseret den endelige rapport, nu planlægger at fradrage udgifterne i den endelige betaling.

37 Rapport til den græske regering om besøg aflagt af Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf (CPT) fra 23. til 29. september 2008 (CPT/INF (2009) 20).

Utilstrækkelige indkøbsprocedurer i medlemsstaterne bringer den forsvarlige økonomiske forvaltning i fare

61

Retten reviderede indkøbsprocedurerne i forbindelse med 11 projekter. For otte af disse projekter gjaldt det, at

procedurerne ikke opfyldte de relevante retlige bestemmelser, eller at de blev gennemført på en måde, der ikke sikrede valuta for pengene. Et udbud vedrørende erhvervelse af patruljehunde i Grækenland slog helt fejl på grund af en u hensigtsmæssig procedure. De 40 køretøjer blev leveret i maj 2012, men i juni 2014 var der endnu ikke indkøbt nogen hunde.

62

Den væsentligste svaghed var, at tre medlemsstater ikke i tilstrækkeligt omfang begrundede deres brug af undtagelsesklausulen for forsvars- og sikkerhedskontrakter. F.eks. havde Spanien under sit årlige program for 2007 indkøbt to fastvingefly til havpatruljering og bekæmpelse af irregulær indvandring til 50 millioner euro. De spanske myndigheder erklærede, at købet var »hemmeligt«, og brugte proceduren med forhandling uden forudgående offentliggørelse, hvor de kun henvendte sig til én leverandør. Der kunne have været anvendt mindre restriktive procedurer uden fare for sikkerheden. I andre medlemsstater blev der foretaget lignende indkøb på grundlag af offentlige udbud.

63

Andre svagheder i indkøbsprocedurerne var, at der efterfølgende blev anvendt samme leverandør uden tilstrækkelig konkurrence, og at der manglede kapacitet og viden i den offentlige forvaltning.

64

De ansvarlige myndigheders efterprøvelse af indkøbsprocedurerne i fire af de fem medlemsstater (alle bortset fra Polen) var utilstrækkelig eller ikke-eksisterende, selv om store dele af EBF's midler anvendes gennem indkøbsprocedurer.

65

Der er derfor risiko for, at foranstaltninger af høj værdi i visse programmer under EBF, f.eks. indkøb af fly og fartøjer, ikke giver valuta for pengene.

Svagheder ved de ansvarlige myndigheders overvågning og alvorlige mangler i Kommissionens og medlemsstaternes efterfølgende evaluering gør det umuligt at foretage en tilstrækkelig vurdering af fondens samlede resultater

66

Retten forsøgte at fastslå, om medlemsstaterne og Kommissionen bruger overvågning og evaluering til at vurdere og forbedre EBF's effektivitet. Den fandt, at overvågningen og evalueringen blev alvorligt hæmmet af manglen på SMART-mål og målbare indikatorer, at der ikke foretages tilstrækkelig overvågning af og rapportering om projekter på medlemsstatsniveau, og at evalueringen er forsinket og lider under alvorlige mangler.

Bemærkninger

Medlemsstaternes overvågning af og rapportering om projekterne var ikke tilstrækkelig

67

I ingen af medlemsstaterne i Rettens stikprøve var den ansvarlige myndigheds overvågning tilstrækkelig og/eller hensigtsmæssig, således at myndigheden kunne følge gennemførelsen af projekterne og konstatere manglende opfyldelse af fastsatte mål. Hvis der fandtes overvågningsrapporter,

så manglede de vigtige oplysninger, f.eks. om opnåede resultater set i forhold til fastsatte indikatorer eller mål, eller om væsentlige ændringer på projektgennemførelsesstadiet. I Grækenland var der i perioden 2007-2009 ingen overvågning under projekternes gennemførelse, fordi projekterne generelt blev opført i det årlige program, efter at de var blevet gennemført. Selv om der blev udført en vis kontrol på stedet, fandtes der ingen tjeklister, der kunne dokumentere, at de kvalitative aspekter ved finansierede projekter var blevet kontrolleret.

Foto 4

En EBF-samfinansieret kabine på den spansk-marokkanske grænse i El Tarajal, Ceuta



Kilde: Revisionsretten.

68

I ingen af de fem medlemsstater blev der i de endelige rapporter rapporteret om indikatorer eller opnåede mål på en tilfredsstillende måde, hverken på projektplan eller med hensyn til de årlige programmer. Tre medlemsstaters endelige rapporter indeholdt adskillige uoverensstemmelser og fejl, hvilket indvirkede på dataenes pålidelighed. Spanien krævede først endelige projektrapporter i forbindelse med det årlige program for 2010 og indledte først sin overvågning under gennemførelsen i forbindelse med det årlige program for 2009. På tidspunktet for revisionen (februar 2014) krævede Grækenland stadig ikke endelige projektrapporter, hvilket i alvorlig grad begrænser de foreliggende oplysninger om opnåede projektresultater. Italiens ansvarlige myndighed har meddelt, at den har til hensigt at indføre overvågningsbesøg som følge af Rettens revision.

69

Ingen af medlemsstaterne i Rettens stikprøve havde fra fondens begyndelse indført et egnet IT-system til at registrere indikatorer. Tre medlemsstater (Spanien, Italien og Malta) er begyndt at udvikle et IT-system, der støtter den ansvarlige myndigheds forvaltning i anden halvdel af støtteperioden, men kun det italienske system har en funktion, der gør det muligt at registrere indikatorer og deres værdier. Kommissionens vejledning forklarede ikke fordelene ved sådanne IT-systemer, og mulighederne for udveksling af best practice gik tabt.

70

I medlemsstaternes rapportering om fællesskabsforanstaltninger og specifikke foranstaltninger er der en lignende mangel på oplysninger om opnåede resultater, og ofte er selv de mest grundlæggende oplysninger ikke medtaget.

Forsinkelser og alvorlige mangler i den efterfølgende evaluering både på medlemsstatsniveau og på kommissionsniveau

71

Kommissionen er i partnerskab med medlemsstaterne ansvarlig for at evaluere fonden med henblik på at vurdere foranstaltningernes relevans, effektivitet og virkning. Kommissionen skulle levere den første af to efterfølgende evalueringer, for 2007-2010, til Europa-Parlamentet og andre institutioner senest den 31. december 2012.

72

Retten analyserede bidragene til denne evaluering fra medlemsstaterne i stikprøven og fandt en række undladelser, fejl og unøjagtigheder i alle fem nationale evalueringsrapporter. Som følge deraf er pålideligheden af den overordnede rapport om efterfølgende evaluering væsentligt reduceret. En del af årsagen til den begrænsede mængde kvantificerede oplysninger fra medlemsstaterne var, at Kommissionen først i 2011 fastsatte, hvilken type data der skulle rapporteres. På det tidspunkt var alle aktioner, der skulle med i evalueringen, begyndt, og de fleste var afsluttede, og medlemsstaterne var derfor ikke i stand til at tilpasse de indikatorer, der skulle indsamles. Dette førte til en generel svaghed i kvaliteten af de kvantitative oplysninger i evalueringen samt til ineffektivitet og ekstraarbejde med at udarbejde data med tilbagevirkende kraft.

73

Ved analyse af Kommissionens rapport om efterfølgende evaluering fandt Retten resuméer af en stor mængde både kvalitative og kvantitative oplysninger, som var blevet indhentet fra medlemsstaterne. Dataene præsenteres dog beskrivende, uden analyse af deres betydning. F.eks. præsenteres data uden nyttige oplysninger om basislinjer eller benchmarks eller i et format, der ikke indeholder yderligere forklaring (f.eks. antal systemer, der er indkøbt eller opgraderet). Evalueringen vedrører endvidere ikke fællesskabsforanstaltninger, nødforanstaltninger og specifikke foranstaltninger, hvorved dens værdi forringes yderligere. Den efterfølgende evaluering kan derfor ikke betragtes som nyttig eller pålidelig, når den faktiske virkning af Fonden for De Ydre Grænser skal vurderes.

74

Selv om fristen blev forlænget, havde kun otte af de 28 medlemsstater sendt deres bidrag til Kommissionen i tide, og det medførte, at Kommissionen og dens eksterne kontrahent havde mindre tid til at arbejde med dataene. Der var også forsinkelser på kommissionsniveau. Da Retten afsluttede sit revisionsarbejde (marts 2014), havde Kommissionen stadig ikke vedtaget rapporten, hvilket var mere end et år efter fristen, og det medførte, at EBF-interessenterne havde begrænset adgang til oplysninger.

75

Det fremgik af revisionen, at EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser og fremmet finansiell solidaritet. Den yderligere EU-merværdi var dog begrænset, de samlede resultater kunne ikke måles på grund af svagheder ved de ansvarlige myndigheders overvågning, og der var alvorlige mangler i Kommissionens og medlemsstaternes efterfølgende evalueringer. Som noget helt afgørende fandt Retten ved revisionen alvorlige svagheder i forvaltningen af fonden i vigtige medlemsstater, nemlig Grækenland, Spanien, Italien og, i de tidlige finansieringsår, Malta. Disse svagheder kan medføre, at grænseforvaltningen ikke er tilstrækkeligt styrket, hvor der er mest behov for det.

EBF har bidraget til forvaltningen af de ydre grænser, men det samlede resultat kunne ikke måles, fordi der manglede SMART-mål, og fordi der var alvorlige mangler i evalueringen

76

Retten konstaterede, at den ikke kunne vurdere, i hvilket omfang EBF har støttet fondens prioriteter. Medlemsstaternes programmer manglede SMART-mål og målbare indikatorer, hvilket sammen med manglen på fælles indikatorer gjorde det umuligt for Kommissionen at foretage en egentlig evaluering. Selv om målene og indikatorerne var af dårlig kvalitet, blev medlemsstaternes programmer godkendt af Kommissionen på grund af behovet for at implementere fonden (jf. punkt 53 og 54).

77

De ansvarlige myndigheder overvågede ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang opnåelsen af resultater. Overvågningsrapporter og endelige rapporter manglede relevante oplysninger om effektivitet, og/eller de foreliggende oplysninger var ikke pålidelige. Ingen af medlemsstaterne i Rettens stikprøve havde et IT-system til at indsamle overvågningsdata lige fra begyndelsen. Kun Italien var i gang med at udvikle et sådant system til fremtidig brug (jf. punkt 72). Medlemsstaternes bidrag til efterfølgende evaluering og Kommissionens rapport blev forsinkede og havde alvorlige mangler (jf. punkt 73).

78

Kommissionen har foreslået obligatoriske fælles indikatorer for finansieringsperioden 2014-2020, og medlemsstaterne vil være nødt til at udvikle deres egne programspecifikke indikatorer.

Anbefaling 1

Kommissionen bør:

- sikre, at alle indikatorer, der skal anvendes, er relevante og målbare og, hvor det er muligt, har en målværdi
- sikre, at der indsamles indikatorer fra starten og, hvis dette ikke allerede er sket, at der udvikles IT-systemer

- give medlemsstaterne klare retningslinjer, således at de har en fælles forståelse af de obligatoriske indikatorer, for at muliggøre aggregering med henblik på overvågning og evaluering
- aflevere sin evalueringsrapport til tiden og give interessenterne en analyse af de underliggende data.

Anbefaling 2

Medlemsstaterne bør:

- have passende ekspertise til rådighed i administrationen til at kunne udforme og anvende SMART-mål og målbare indikatorer
- fastsætte mål for output-, udfalds- og, hvor det er muligt, virkningsindikatorer
- indsamle indikatorernes faktiske værdier lige fra programmets start ved hjælp af passende IT-systemer og sikre, at oplysningerne er pålidelige
- anvende de erfaringer, de har fra lignende IT-systemer under strukturfondene.

EBF har fremmet finansiell solidaritet, men den yderligere EU-merværdi var begrænset

79

Retten fandt, at EBF hjalp med at sprede medlemsstaternes finansielle byrde i forbindelse med den integrerede forvaltning af de ydre grænser, men at fondens yderligere EU-merværdi var begrænset:

- a) i det konsulære samarbejde
- b) med hensyn til at støtte Frontex' operationer
- c) med hensyn til nødforanstaltninger og specifikke foranstaltninger
- d) ved at finansiere aktioner, som var finansieret på nationalt plan eller ville være blevet det.

Fondens fulde potentiale blev ikke udnyttet på grund af svagheder i udformningen af incitamentssystemer.

80

For perioden 2014-2020 har Kommissionen foreslået at fremme konsulært samarbejde og fondens bidrag til Frontex' operationer. Det er planlagt, at Frontex i højere grad skal involveres i fondens forvaltning, men det er ikke planlagt, at der skal ske en omfattende informationsudveksling mellem agenturet og Kommissionen i forbindelse med programgennemførelsen, hverken under delt forvaltning eller under direkte forvaltning. Det er endvidere stadig ikke et generelt krav, at de aktiver, EBF/Fonden for Intern Sikkerhed finansierer, og som Frontex ville kunne drage nytte af, skal indgå i Frontex' pulje af teknisk udstyr.

Anbefaling 3

For at støtte det konsulære samarbejde:

- bør medlemsstaterne og Kommissionen fokusere mere på at etablere fælles ansøgningscentre og andre former for konsulært samarbejde frem for at renovere, tilpasse eller udstyre deres egne konsulater.

Anbefaling 4

For at støtte Frontex' arbejde:

- bør lovgiver overveje at gøre det obligatorisk at lade relevante aktiver, som Fonden for Intern Sikkerhed har samfinansieret, indgå i Frontex' pulje af teknisk udstyr
- bør Kommissionen give Frontex relevante, omfattende og rettidige oplysninger om implementeringen af EBF/Fonden for Intern Sikkerhed i medlemsstaterne, f.eks. programmer, årlige gennemførelsesrapporter og evalueringer samt oplysninger om direkte forvaltede programmer og projekter. Der bør i oplysningerne tages højde for muligheden for driftsstøtte, der blev indført med den nye ramme for 2014-2020, og det er nødvendigt at indføre et solidt system til at undgå dobbeltfinansiering.

Strategiske svagheder i EBF's programmering

81

Det fremgik af revisionen, at fire af de fem reviderede medlemsstater ikke programmerer EBF som led i deres samlede nationale strategi for grænse- og visumforvaltning. Det gælder for alle medlemsstaterne i Rettens stikprøve, at en fælles integreret risikoanalyse kun er under udvikling eller slet ikke anvendes.

Anbefaling 5

De nationale EBF-programmer bør bygge på en samlet strategi for grænseforvaltning, hvor medlemsstaterne baserer deres strategi på en risikoanalyse foretaget ved hjælp af den fælles integrerede model for risikoanalyse.

Anbefaling 6

Lovgiver bør overveje at gøre overholdelse af Schengenkatalogets henstillinger om strategi og risikoanalyse til en forudsætning for at modtage den fremtidige støtte under Fonden for Intern Sikkerhed.

Svagheder i implementeringen af EBF

82

I de tre vigtigste modtagerlande (Grækenland, Spanien og Italien) fandt Retten tilbagevendende mangler i planlægningen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af EBF, der indvirker på effektiviteten af EBF.

83

I medlemsstaterne i Rettens stikprøve (bortset fra Polen) fandt Retten utilstrækkelige indkøbsprocedurer, der udgjorde en fare for den økonomisk forsvarlige forvaltning af fonden.

Anbefaling 7


Den administrative kapacitet bør styrkes, f.eks. gennem målrettet videreuddannelse varetaget af Kommissionen eller gennem udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne.

Anbefaling 8

Medlemsstaterne bør styrke den administrative kapacitet i forbindelse med indkøbsprocedurer og foretage indkøbene af EBF's/Fonden for Intern Sikkerheds aktiver ved hjælp af de mest gennemsigtige procedurer, der kan anvendes.

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Milan Martin CVIKL, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 24. juni 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Reviderede projekter

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt program	Samlede endelige EBF-udgifter i euro ¹
Malta				
1	Maltas politi — indvandrings-afdelingen	Styrkelse af indvandringspolitiets kapacitet med hensyn til grænseovervågning og patruljering Formålet med dette projekt var at levere det nødvendige udstyr til at styrke indvandringspolitiets operationelle kapacitet og overvågningsmuligheder, navnlig med hensyn til bekæmpelse af illegal indvandring.	2007	491 567
2	VISET Malta	Indretning af skibspassagerterminaler i overensstemmelse med Schengenreglerne (VISET) Formålet med dette projekt var at bringe passagerhåndteringsfaciliteterne i havnen i Valetta i overensstemmelse med Schengenreglerne og best practice.	2007	540 234
3	Udenrigsministeriet	Etablering af en ny højrisikomission/mission med stort omfang og dens forberedelser til registrering af biometriske data. Formålet med dette projekt var at renovere de nyligt erhvervede bygninger, der rummer den nye konsulatafdeling i Moskva. Renoveringsprojektet skulle omfatte de nødvendige sikkerhedselementer og gøre missionen i stand til at forberede sig til fremtidig registrering af biometriske data.	2007	285 335
4	Maltas væbnede styrker	Indkøb af kystbevogtningsfartøjer til Maltas væbnede styrker Formålet med projektet var at erstatte de væbnede styrkers kystbevogtningsfartøjer for at styrke deres tilstedeværelse på havet og deres mulighed for hurtig intervention	2008	7 200 000
5	Maltas politi	Migration fra SIS1 til SIS2 og fra Sirene 1 til Sirene 2 Det overordnede mål var at afslutte det endelige kapitel i Schengeninformationssystemets integration med de nationale politisystemer.	2008	2 037 810
6	Maltas væbnede styrker	Styrkelse af Maltas væbnede styrkers grænsekontrollkapacitet — indkøb af et fastvingefly til havpatruljering. Formålet med dette projekt var at styrke grænsekontrollkapaciteten ved indkøb af et fastvingefly til havpatruljering.	2009	7 269 636

¹ Tallene for Grækenland er efterprøvet og rapporteret af den ansvarlige myndighed. Kommissionen har endnu ikke godkendt dem.

	Endelig støttemodtager	Projektnavn	Årligt program	Samlede endelige EBF-udgifter i euro ¹
Spanien				
7	Indenrigsministeriets generaldirektorat for infrastruktur og sikkerhedsmateriel	Teknisk støtte til Schengeninformationssystemet Specialiseret teknisk bistand til Schengeninformationssystemet med henblik på korrektion, optimering og udvikling af dette system.	2010	129 129
8	Indenrigsministeriet: den nationale politistyrke, der indgår i generaldirektoratet for det nationale politi og Guardia Civil	Erhvervelse af operationelt udstyr til kontrol af de ydre grænser Formålet med aktionen var at forsyne grænseovergangssteder med topmoderne udstyr (f.eks. udstyr til dokumentinspektion eller UV-lamper) for at øge grænsekontrollens kvalitet og effektivitet.	2007	274 885
9	Indenrigsministeriets generaldirektorat for infrastruktur og sikkerhedsmateriel (DGIMS)	Erhvervelse af to mellemstore fartøjer til havpatuljering (20 meter) Formålet med denne erhvervelse var at øge Guardia Civils maritime tjenestes overvågnings- og interventionskapacitet og sætte denne tjeneste i stand til at udføre sine opgaver, navnlig i forbindelse med bekæmpelsen af illegal indvandring, ved at gøre det muligt for den at handle hurtigt inden for egne territorialfarvande. Efter planen skulle disse fartøjer anvendes ved Middelhavskysten.	2008	2 143 680
10	Indenrigsministeriets generaldirektorat for infrastruktur og sikkerhedsmateriel (DGIMS)	Anlægsarbejde og renovering af kabinefiltre på grænseovergangen El Tarajal i Ceuta by Anlægsarbejde og renovering for at støtte det nationale politikorps' arbejde med indrejse- og udrejsekontrol af personer på det nationale territorium.	2010	36 426
11	Indenrigsministeriets generaldirektorat for infrastruktur og sikkerhedsmateriel (GDIMS)	Renovering, modernisering og genopbygningsarbejder i grænseområdet mellem Spanien og Marokko (Ceuta og Melilla) Projektet støttede finansieringen af CCTV-kameraudstyr, grænsedræningsfaciliteter, tælleapparater i Ceuta og et vagttårn i Melilla.	2010	164 386
12	Indenrigsministeriets generaldirektorat for politiet og Guardia Civil, afdelingen for Guardia Civil	Opgradering af to fly til Guardia Civils lufttjenestes havpatuljering og bekæmpelse af irregulær indvandring (købt under EBF's årlige program for 2007) Købet af de to fly blev samfinansieret under EBF's årlige program for 2007 til en samlet kontraktværdi af 50 millioner euro. Dette køb blev medtaget i Rettens revision af det efterfølgende opgraderingsprojekt. Ifølge programmet for 2010 var det nødvendigt at opgradere flyene på grund af de mange overvågningstimer, således at de kan udføre overvågningsaktiviteter; f.eks. var der brug for strukturelle opgraderinger og erhvervelse af basale reservedele.	2010	6 398 873
13	Udenrigsministeriets direktorat for generelle tjenester	Modernisering og tilpasning af konsulater Projektet vedrører tilpasning, udvidelse, ombygning og flytning af konsulater for at sikre, at de er korrekt udstyret, at de ansatte er i sikkerhed, og at visumansøgningsprocessen er effektiv.	2010	835 695

1 Tallene for Grækenland er efterprøvet og rapporteret af den ansvarlige myndighed. Kommissionen har endnu ikke godkendt dem.

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt program	Samlede endelige EBF-udgifter i euro ¹
Polen				
14	Udenrigsministeriet	Udrustning af konsulater med udstyr og software til indsamling af biometriske data Formålet med projektet var at udruste konsulater med udstyr og software til indsamling af biometriske data (f.eks. fingeraftryksscannere). Projektet blev finansieret over to årlige programmer.	2007 og 2008	389 604
15	Den polske grænsevagtjeneste	Forbedring af kvalifikationen hos det personale, der udfører grænsebeskyttelsesoperationer ved hjælp af luftfartøjer Levering af specialiserede flyuddannelseskurser for grænsevagtpiloter og mekanikere, således at de kan operere bestemte typer af luftfartøjer (Sokol- og Kania-helikoptere, Skytruck-fly), herunder uddannelse i brug af natkikkert og instruktøruddannelse. Projektet blev finansieret over tre årlige programmer.	2007-2010	803 034
16	Den polske grænsevagtjeneste	Levering af specialiserede transportmidler til grænsevagtjenesten Projektet bestod i erhvervelse af køretøjer til grænsevagtjenesten og blev finansieret over to årlige programmer.	2008 og 2009	3 571 588
17	Podkarpacieprovinsen	Ombygning med henblik på indgående kontrol ved indgangen til landet ved vejgrænseovergangen Medyka-Szegine) Udvidelse af bygning med henblik på kontrol af køretøjer ved grænseovergangen Medyka-Szgenie mellem Polen og Ukraine; antallet af inspektionsanlæg blev udvidet fra ét til fire, og der blev indkøbt nyt inspektionsudstyr.	2009	645 113
18	Den polske grænsevagtjeneste	Udvidelse og vedligeholdelse af en teleinformationsplatform for grænsevagtjenesten med henblik på implementering af SIS II og VIS Projektet bestod af fire delprojekter: 1) Udvikling og vedligeholdelse af et system til duplikering og reproduktion af data — fase 1 2) Modernisering og vedligeholdelse af et system til optagelse af samtaler 3) Modernisering og vedligeholdelse af en hardware- og softwareplatform til systemstøttekrav 4) Indkøb af IT-arbejdsstationer til brug i forbindelse med grænsevagtjenestens centrale database.	2010	1 078 749

1 Tallene for Grækenland er efterprøvet og rapporteret af den ansvarlige myndighed. Kommissionen har endnu ikke godkendt dem.

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt program	Samlede endelige EBF-udgifter i euro ¹
Italien				
19	Indenrigsministeriet (Polizia di Stato)	Styrkelse af netværksinfrastrukturen og udvidelse af SIA- og VISA-proceduren til fordel for immigrationskontorerne og grænsepolitikontorerne i de centrale og nordlige italienske regioner Foranstaltningen vedrørte planlægning, levering og implementering af et telekommunikationssystem med henblik på udvidelse af det optiske fibernet med yderligere ca. 2 600 km, hvilket var nødvendigt for at sammenkoble grænsepolitikontorer, politihovedkvarterer og politistationer, samt forbedring og udvidelse af informationssystemet til bekæmpelse af indvandring (SIA) i Central- og Norditalien.	2007	11 023 303
20	Kystbevogtningen	Erhvervelse af 4 offshoreinspektionsskibe Denne foranstaltning er en fortsættelse af et projekt fra det årlige program for 2007. Begge projekter dækker køb af fire selvoprettende og usynkelige klasse 300-fartøjer til brug under alle vejrforhold. De fire fartøjer opererer i territorialfarvandene omkring Sicilien og Sardinien.	2008	3 866 000
21	Indenrigsministeriet (Polizia di Stato)	Indkøb af brændstofkuponer for at støtte yderligere aktiviteter til forebyggelse og kontrol, der hænger tæt sammen med den aktuelle immigrationskrisesituation i Syditalien Indkøb af kuponer til dieselolie og benzin til grænsepolitets biler. Bilerne kan således udføre ekstrapatroljering som reaktion på tilstrømningen af migranter fra Nordafrika (det arabiske forår/regimeskift i lande som Libyen og Tunesien).	2009	572 312
22	Guardia di Finanza	Indkøb af operationelle køretøjer Formålet med projektet var at levere motorkøretøjer til Guardia di Finanza med henblik på udførelse af opgaver i forbindelse med detektion og identifikation af indvandrere ved de maritime grænser inden for rammerne af bekæmpelsen af illegal indvandring. Der blev indkøbt 355 køretøjer.	2010	3 612 768
23	Indenrigsministeriet (Polizia di Stato)	Indkøb af et fastvingefly til grænsepolitiet Indkøb af et andet fly (det første fly blev indkøbt under det årlige program for 2009) til grænsepolitiet for at sikre koordinering af operationelle aktiviteter, især i forbindelse med forvaltningen af krisesituationer, der kan opstå uden varsel på bestemte steder på det nationale territorium.	2010	3 377 748

1 Tallene for Grækenland er efterprøvet og rapporteret af den ansvarlige myndighed. Kommissionen har endnu ikke godkendt dem.

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt program	Samlede endelige EBF-udgifter i euro ¹
Grækenland				
24	Ministeriet for borgernes beskyttelse/det græske politi	Indførelse af den fælles uddannelsesstandard for landets politipersonale Formålet med projektet var at indføre Frontex' fælles uddannelsesstandard i Grækenlands politiuddannelsessystem ved at uddanne 448 deltagere på tre kursusniveauer. Ifølge den fælles standard skal der gennemføres grundlæggende og periodisk uddannelse af politibetjente og grænsevagter, der er involveret i forvaltningen af migrationsstrømme.	2007	600 079
25	Ministeriet for offentlig orden og borgernes beskyttelse	Lejeudgifter i forbindelse med et center for midlertidig tilbageholdelse på øen Lesbos Projektet vedrørte udgifter til leje af et center for midlertidig tilbageholdelse i Pagani, tæt på Mytilini, på øen Lesbos.	2008	200 554
26	Ministeriet for borgernes beskyttelse/det græske politi	Køb af patruljeringspersonbiler Projektet gik ud på at indkøbe 75 køretøjer (fordelt på patruljevogne med politiets kendetegn og umarkerede personbiler) til patruljering på veje tæt på grænsen for at kontrollere og beskytte de ydre grænser mod illegal indvandring.	2009	1 115 807
27	Ministeriet for borgernes beskyttelse/det græske politi	Indkøb af firhjulstrukne politikøretøjer (jeeps) Der blev indkøbt i alt 69 patruljekøretøjer til politiet under dette projekt. Disse køretøjer vil blive anvendt til patruljering i utilgængelige og bjergrige grænseområder med henblik på at hindre illegale indvandrere i at komme ind på græsk territorium.	2009	1 275 989
28	Udenrigsministeriet	Støtte til installation af Visuminformationssystemet Formålet med aktionen var at samfinansiere implementeringen af IT-systemerne N-VIS og NET-VIS for så vidt angår omkostninger til systemudformning, implementering, installation og personaleuddannelse. Der er tale om en del af en flerårig aktion, hvis formål er at installere EU's Visuminformationssystem (VIS) på Grækenlands konsulater.	2009	2 984 335
29	Ministeriet for borgernes beskyttelse	Opførelse og modernisering af grænseinfrastrukturer ved de ydre landegrænser med Albanien og Tyrkiet for polititjenester, der er involveret i grænsekontrol Formålet med denne aktion var at forbedre grænseinfrastrukturen på de græsk-albanske og græsk-tyrkiske grænser ved at bygge to nye stationer i Delvinaki og Ferres.	2010	2 117 706
30	Ministeriet for borgernes beskyttelse/det græske politi	Indkøb af politipatruljehunde og politikøretøjer til transport af dem Formålet med projektet var at indkøbe ca. 40 politihunde og køretøjer til transport af dem med henblik på at opdage irregulære migranternes forsøg på at passere de ydre landgrænser. Køretøjerne skulle være firhjulsdrevne stationcars, der kunne anvendes i ujævn terræn ved grænsen.	2010	880 268
31	Ministeriet for borgernes beskyttelse/det græske politi	Støtte til de operationelle omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af det integrerede grænseforvaltningssystem ved de græsk-tyrkiske landgrænser og modtagelses- og tilbageholdelsescentre til illegale indvandrere i Evrosregionen Det græske politis løbende operationelle omkostninger, herunder omkostninger til vedligeholdelse af patruljekøretøjer/-fartøjer og andet udstyr samt brændstof og reservedele til køretøjer/fartøjer, der bruges til grænsekontrol. Endvidere film, print af billeder, fluorescerende lamper, dæk og en kedel.	2010	706 011

1 Tallene for Grækenland er efterprøvet og rapporteret af den ansvarlige myndighed. Kommissionen har endnu ikke godkendt dem.

Nødforanstaltninger, fællesskabsforanstaltninger og specifikke foranstaltninger

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt arbejds-program	Endelige EBF-udgifter i euro
Nødforanstaltninger				
1	Det luxembourgske politi, Luxembourg	Opgradering af LU NS.SIS II fra udviklingsstadiet til fuldstændigt produktionssetup på ICD 3.0-niveau Indkøb af hardware og basissoftware, licenser til opgradering fra udviklingsstadiet til fuldstændigt produktionssetup. Opgraderingen er nødvendig for at nå milepælene på vejen til et fungerende SIS II.	2011	575 857
2	Indenrigsministeriet, departementet for offentlig sikkerhed, det centrale direktorat for indvandrings- og grænsepoliti, Italien	Yderligere transportmidler til patruljering af områder ved grænseovergange og området tæt på C.I.E. (RECARS). Projektet gik ud på at indkøbe 40 politikøretøjer som yderligere transportmidler for de maritime grænsepolitikontorer og immigrationskontorerne. Foranstaltningen tog sigte på at øge politiets overvågningskapacitet i det sydlige Italien og i de områder i Italien, der ligger tæt på det sydlige identifikations- og udvisningscenter (C.I.E.).	2010	1 367 856
3	Indenrigsministeriet, departementet for offentlig sikkerhed, det centrale direktorat for indvandrings- og grænsepoliti, Italien	Intern transport af migranter (SHIFTS) Aktionen bestod i at organisere transport af migranter fra Lampedusa med fly, over land eller over hav, at identificere migranterne og give dem bistand på forskellige behørigt udstyrede steder.	2010	1 665 247
Fællesskabsforanstaltninger				
4	Den Belgiske Stats føderale offentlige tjeneste for uden-rigsanliggender, udenrigshandel og udviklingssamarbejde, Belgien	Center for visumansøgninger til Schengenlandene i Kinshasa Formålet med projektet var at skabe det første fælles Schengenvisumansøgningscenter. Den enkelte deltagende medlemsstat er ansvarlig for den administrative behandling, men ansøgningsprocessen er centraliseret, og derfor er det muligt for flere medlemsstater at slå sig sammen og dele ressourcerne i Den Demokratiske Republik Congo (DRC). Portugal (Ministerio Dos Negocios Estrangeiros) var Belgiens partner i projektet.	2007	395 349
5	Den Belgiske Stats føderale offentlige tjeneste for uden-rigsanliggender, udenrigshandel og -udviklingssamarbejde, Belgien	Maison Schengen Kinshasa Fortsættelse af projektet fra 2007 vedrørende et center for visumansøgninger til Schengenlandene i Kinshasa, da dette projekt blev forsinket og ikke kunne gennemføres fuldstændigt under det årlige arbejdsprogram for 2007. Ved udgangen af 2013 repræsenterede centret 17 Schengenstater.	2009	450 356

	Endelig støttemodtager	Projekt navn	Årligt arbejds-program	Endelige EBF-udgifter i euro
Specifikke foranstaltninger				
6	Det italienske indenrigsministerium, departementet for offentlig sikkerhed — det centrale direktorat for indvandrings- og grænsepoliti, Italien	Seks måneders leje af køretøjer til levering ved de maritime grænser i det sydlige Italien (CAR2) Projektet omfattede leje af 137 godt udstyrede køretøjer, der skulle supplere ressourcerne hos de maritime grænsepolitikontorer for at forbedre politiets tilsynskapacitet i det sydlige Italien. Med flere køretøjer til rådighed til patruljering af kysten ville det være muligt at pågribe migranter, der forsøger at passere grænsen illegalt.	2009	950 688
7	Det italienske indenrigsministerium, departementet for offentlig sikkerhed — det centrale direktorat for indvandrings- og grænsepoliti, Italien	Grænsepatruljering (Bor-trol) Planen var at indkøbe 80 politibiler, der skulle supplere ressourcerne hos de maritime grænsepolitikontorer for at forbedre politiets tilsynskapacitet i det sydlige Italien, særlig på den sydvestlige kyst, hvor der var opstået en særlig situation. Der blev i sidste ende indkøbt 43 køretøjer.	2010	560 259

Sammenfatning

I I henhold til betragtning 4 i beslutning om Fonden for de Ydre Grænser, var Fonden for de Ydre Grænser tænkt som en »fællesskabsmekanisme for finansiel solidaritet med henblik på at støtte de medlemsstater, der til gavn for Fællesskabet permanent bærer en tung finansiel byrde«.

På baggrund af denne klare begrundelse for oprettelsen af Fonden skal bedømmelsen af Fondens merværdi for EU først og fremmest ske på grundlag af Fondens evne til at øge kapaciteterne i medlemsstaterne, især i de medlemsstater, hvis byrde er tungere end andres, således at de kan udfylde deres rolle og opfylde deres forpligtelser til at sikre ensartet, effektiv og professionel kontrol ved Den Europæiske Unions og de pågældende medlemsstaters ydre grænser og håndhæve Schengenreglerne.

Under hensyntagen til, at Schengenområdet i sig selv repræsenterer en merværdi for EU, blev Fonden for de Ydre Grænser indarbejdet i den grundlæggende logik for forvaltningen af Schengensystemet, i henhold til hvilken forpligtelsen til at beskytte EU's ydre grænser påhviler de enkelte medlemsstater. Derfor synes forstærkningen af de pågældende medlemsstaters kapaciteter ved hjælp af Fonden for de Ydre Grænsers investering i medlemsstaternes egne bestræbelser på at kontrollere grænserne at være den bedste måde at sikre den effektive forvaltning af EU's ydre grænser på, specielt med henblik på at imødegå et særligt migrationspres.

De lovgivende instanser besluttede bevidst under beslutningstagningsprocessen i forbindelse med etableringen af Fonden ikke at lade additionalitetsprincippet indgå i artikel 8 i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænser, idet principperne om assistance blev anført i stedet for den oprindelig foreslåede tekst fra Kommissionen. I modsætning til, hvad der gælder for strukturfondene, blev additionalitetsprincippet derfor ikke indarbejdet i opbygningen af Fonden for de Ydre Grænser, som skulle styres af principperne om komplementaritet, kontinuitet og overholdelse.

III

Ud over at fremme økonomisk solidaritet har den afgørende økonomiske støtte til medlemsstaterne, så de har kunnet gennemføre topprioriterede projekter som SIS II, VIS og Eurosur, vist, at Fonden havde en reel europæisk merværdi.

Ikke desto mindre gjorde de indledende problemer med opstillingen af indikatorer i nationale programmer og manglerne ved midtvejsevalueringen det vanskeligt at opnå et nøjagtigt billede af Fondens resultater.

IV

Der var ingen forpligtelse til at gøre planlægningen af Fonden for de Ydre Grænser til en del af en national strategi for grænsekontrol og visa.

De begunstigede af Fonden for de Ydre Grænser er næsten udelukkende nationale myndigheder, der har enekompetence på området. Valget af begunstigede af Fonden for de Ydre Grænser var derfor generelt uden problemer.

Nogle medlemsstater skal imidlertid styrke deres udbudsprocedurer med henblik på fuldt ud at overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

V

Hvad angår Spanien og Grækenland kan nogle aspekter af forvaltningen af Fonden kvalificeres som alvorlige svagheder, især den lave implementeringsgrad for Grækenland, men dette gælder kun for de første år af Fondens implementering og skyldtes hovedsagelig den sene vedtagelse af det lovmæssige grundlag for Fondens kapacitet og langvarige udbudsprocedurer.

For Maltas og Italiens vedkommende kan det nye koncept i Fonden og de ansvarlige myndigheders manglende erfaring i vid udstrækning forklare de problemer, Retten fandt.

VI (a)

Kommissionen er af den opfattelse, at anbefalingen med hensyn til indikatorer er blevet gennemført i det juridiske grundlag for Fonden for Intern Sikkerhed med obligatoriske indikatorer for perioden 2014-2020.

Vedrørende det andet problem accepterer Kommissionen anbefalingen og har fuld tillid til, at den afsluttende evalueringsrapport vil tage det op.

VI (b)

Kommissionen accepterer den første del af anbefalingen (oplysninger fra Frontex om gennemførelse af Fonden for de Ydre Grænser) og er af den opfattelse, at den er blevet implementeret i det juridiske grundlag for bestemmelserne for Fonden for Intern Sikkerhed med hensyn til perioden 2014-2020.

Kommissionen kan imidlertid kun delvis erklære sig enig i, at samfinansierede aktiver systematisk bør opføres i Frontex' udstyrspulje. Hvordan Frontex registrerer udstyr og stiller dette til rådighed for andre, bestemmes af Frontexforordningerne og ikke af Fondens juridiske grundlag. Kommissionen vil fremme fælles ansøgningscentre og andre faciliteter for konsulært samarbejde foruden renoveringer, indretning og/eller udstyring af konsulater.

Genstande anskaffet i forbindelse med specifikke aktioner finansieret af Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa), som svarer til Frontex' behov, vil skulle registreres i Frontex' udstyrspulje.

VI (c)

Kommissionen kan ikke erklære sig enig i, at støtte til Fonden for Intern Sikkerhed skal gøres afhængig af udarbejdelsen af en national strategi. Konditionalitet med hensyn til Schengenreglerne er indført i Fonden for Intern Sikkerheds juridiske grundlag for operativ støtte.

VI (d)

Kommissionen erklærer sig enig i, at offentlige udbudsprocedurer bør styrkes i nogle medlemsstater, og er allerede særlig opmærksom på dette forhold.

Indledning

11

For store medlemsstaters vedkommende er Kommissionen enig i, at de fleste udgifter kan finansieres nationalt, men dette er ikke nødvendigvis i samme udstrækning tilfældet for små medlemsstater, der modtager en relativt høj bevilling fra Fonden for de Ydre Grænser, som kan have en meget stor løftestangeffekt for medlemsstaternes investeringskapacitet på dette område.

Fonden er et nøgleværktøj og et konkret udtryk for den økonomiske solidaritet imellem medlemsstaterne med henblik på forvaltningen af Schengenområdet ydre grænser.

Bemærkninger

26

Kommissionen erkender, at selv om der er delvise oplysninger fra forskellige kilder (endelige rapporter, efterfølgende evalueringer) til rådighed, som kan anvendes til måling af nogle af Fondens resultater, har det samlede resultat af Fonden endnu ikke kunnet måles. Dette vil blive gjort inden for rammerne af den endelige efterfølgende evaluering. Der var svagheder i overvågningen og evalueringen i nogle få medlemsstater i de første årsprogrammer, især mangel på SMART-indikatorer. Dette skyldtes i nogen grad det nye koncept i Fonden og de berørte ansvarlige myndigheders manglende erfaring. Situationen er blevet bedre siden 2012.

27

Ud af de fem projekter, der er identificeret af Retten, understøtter de tre (projekt 9, 21 og 22) fuldt ud Fonden for de Ydre Grænsers prioriteter og finansierer kun støtteberettigede udgifter. Især var de spanske myndigheders indkøb af patruljebåde (projekt 9) til overvågning af de ydre maritime grænser fuldt berettiget til støtte fra Fonden, da de købte både blev anvendt på de ydre maritime grænser. At de ikke blev sat ind ved de mest risikable ydre maritime grænser, betyder ikke, at de ikke er støtteberettigede, og skyldes de spanske myndigheders forvaltning af overvågningsmidlerne inden for rammerne af en flåde.

Kommissionen er klar over problemerne i forbindelse med det projekt, der er anført i afsnit 60, og ikke støtteberettigede omkostninger vil blive trukket fra de støtteberettigede udgifter ved afslutningen af årsprogrammet.

28

Der har været en virkelig forbedring med hensyn til medlemsstaternes anvendelse af indikatorer siden årsprogrammet for 2011. Indledende problemer skyldtes manglende erfaring og medlemsstaternes vanskelighed ved at fastsætte målelige indikatorer i planlægningsfasen på trods af den vejledning, Kommissionen ydede.

29

Den samlede implementeringsgrad for Fonden for de Ydre Grænser er tilfredsstillende på trods af, at der er tale om en ny fond. Med hensyn til Grækenland viser de første årsprogrammer en ret lav implementeringsgrad som følge af begrænset administrativ kapacitet og langsommelige udbudsprocedurer, hvilket siden da med Kommissionens hjælp er blevet taget op med henblik på blandt andet at øge absorptionshastigheden for EU's fonde, og det forventes, at disse bestræbelser vil have positive resultater for implementeringen fra 2011.

30

Fonden for de Ydre Grænser blev indarbejdet i den grundlæggende logik for forvaltningen af Schengensystemet, i henhold til hvilken forpligtelsen til at beskytte EU's ydre grænser påhviler de enkelte medlemsstater. Derfor synes forstærkningen af de pågældende medlemsstaters kapaciteter ved hjælp af Fonden for de Ydre Grænsers investering i medlemsstaternes egne bestræbelser på at kontrollere grænserne at være den bedste måde at sikre den effektive håndhævelse af EU's ydre grænser på, specielt med henblik på at imødegå et særligt migrationspres.

Selv om Fonden også støttede og opmuntrede til skabelsen af yderligere kapaciteter gennem samarbejde mellem medlemsstaterne, er dette aspekt blevet betragtet som et underordnet element.

31 (a)

Se venligst svarene på punkterne 32-34. Medlemsstaterne anvendte i vid udstrækning de specifikke prioriteter i deres programmer. Dette gælder også medlemsstater, der ikke behøvede at øge deres medfinansierungsgrader (samhørighedslande).

31 (c)

Fonden for de Ydre Grænsers mekanisme til understøttelse af nødsituationer i forbindelse med fællesskabsaktioner var stort set effektive, når man tager de særlige situationer og omstændigheder i betragtning, under hvilke nødinterventionerne blev aktive. Der blev stillet relevant finansiering til rådighed som reaktion på væsentlige nødsituationer og som effektiv understøttelse af projekter i medlemsstater, der stod over for et særligt pres, som f.eks. Italien og Grækenland, således at der bidroges til en forbedring af situationen på jorden.

Kommissionen er imidlertid enig i Rettens udtalelse med hensyn til udarbejdelsen af Fonden for de Ydre Grænsers specifikke aktioner.

31 (d)

I de første år af Fondens implementering ville nogle projekter, som er blevet finansieret af Fonden for de Ydre Grænser, alligevel være blevet finansieret af nationale midler. Da der var tale om den første generation af fondsmidler på dette område, var dette næsten uundgåeligt for ikke at miste de første års bevillinger. Støtteberettigelsen for udgifter bedømmes på afslutningstidspunktet i henhold til principperne for delt forvaltning (ikke på planlægningsstadiet). Endvidere udfører Kommissionen revisioner, som medfører finansielle korrektioner, såfremt dette er påkrævet.

32

De strategiske retningslinjer for Fonden for de Ydre Grænser som vedtaget af Kommissionen etablerede en ramme, der sikrede, at Fonden programmeres og implementeres i overensstemmelse med de relevante EU-politikker og er opbygget omkring Fondens fem prioriteter.

Selv om de specifikke prioriteter ikke medførte noget yderligere økonomisk incitament for samhørighedslande som Malta og Spanien, har medlemsstaterne i vid udstrækning anvendt de enkelte prioriteter i deres planlægning: der blev programmeret med næsten 720 mio. EUR svarende til 45 % af de samlede bevillinger til alle medlemsstater fra Fonden for de Ydre Grænser i perioden 2007-2013.

33

Nogle elementer/krav i forbindelse med de specifikke prioriteter kan gøres til genstand for fortolkning, for de fleste specifikke prioriteters vedkommende (9 ud af 12) var kravene imidlertid klare, så det var muligt for medlemsstaterne at anvende dem effektivt under programmeringen.

Selv om den relevante rapportering endnu ikke er blevet analyseret, kan man i forbindelse med omfokuseringen af programmeringen af Fonden for de Ydre Grænser til nogle få strategiske prioriteter (VIS, SIS II, Eurosur, konsulært samarbejde, topmoderne udstyr) fastslå, at den vellykkede lancering af VIS, SIS II og Eurosur i alle medlemsstater demonstrerede bidraget fra Fonden for de Ydre Grænser på dette punkt.

34

I overensstemmelse med svaret til punkt 32 overvåger Kommissionen, i hvilken udstrækning de specifikke prioriteter anvendes, ved at gennemgå de konkrete aktiviteter, der er finansieret inden for rammerne af specifikke prioriteter, som en del af det generelle arbejde, der i henhold til det enkelte årsprogram udføres i forbindelse med afviklingen, og som en del af Kommissionens generelle overvågningsaktiviteter af nationale programmer (herunder overvågningsmissioner).

Boks 1

Som det fremgår af svaret på punkterne 33-34, overvågede Kommissionen anvendelsen af specifikke prioriteter som en del af overvågningen af årsprogrammer, der blev implementeret af medlemsstaterne, mens disse programmer befandt sig på programudkastets analysestadium, under implementeringen og ved afviklingen.

Den vellykkede lancering af VIS og SIS II i alle medlemsstater viser den afgørende rolle, Fonden spiller i forbindelse med gennemførelsen af disse to omfattende it-projekter. På trods af det udfordrende miljø, der omgav udviklingen og lanceringen af begge systemer, muliggjorde fleksibiliteten i Fonden for de Ydre Grænser (specielt gennem revisioner) en gnidningsløs finansiering af SIS II og VIS.

36

Der var stadigvæk kun begrænsede initiativer fra medlemsstaterne, og disse foretrak at finansiere renoveringer og opgraderinger af deres visumafdelinger inden for deres årsprogrammer med henblik på at opfylde kravene i henhold til visumkodeksen og VIS-forordningen, hvilket også er af afgørende betydning for at sikre en korrekt forvaltning af de ydre grænser.

Grundene til, at Fonden havde en begrænset betydning for udviklingen af projekter vedrørende konsuleret samarbejde, er blevet analyseret, og der er blevet samlet erfaringer til brug for den næste programperiode. Især er rækkevidden af det konsulære samarbejde blevet udvidet til andre former for konsuleret samarbejde end de fælles ansøgningscentre som er forudset i visumkodeksen (anbringelse under samme tag, repræsentation, udlicitering), således at der åbnes flere muligheder for medlemsstaterne. Dette afspejles nu i det juridiske grundlag for Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa — specifikke aktioner) for perioden 2014-2020.

37

Det var ikke meningen med Fonden for de Ydre Grænser, at den direkte skal støtte »operationer koordineret af Frontex«, men at den skal støtte medlemsstaternes bestræbelser for at forvalte Den Europæiske Unions ydre grænser og specielt dem, der er mest udsat for migrationspres. Fælles operationer finansieres af Frontex' eget budget. Ikke desto mindre foreslog Kommissionen specifik prioritet 3 (1) med henblik på at øge medlemsstaternes kapacitet med hensyn til deltagelse i og/eller bidrag til operationelt samarbejde koordineret af Frontex. Der blev øremærket næsten 30 mio. EUR i medlemsstaternes årsprogrammer MS 2007-2013 (næsten 2 % af Fonden for de Ydre Grænsers samlede bevilling til medlemsstaterne) i kraft af denne specifikke prioritet.

38

Frontex ville ikke systematisk have behov for alt udstyr erhvervet af medlemsstaterne med støtte fra Fonden for de Ydre Grænser til sine fælles operationer. Endvidere er bestemmelserne om registrering i Frontex' pulje og udlåning af udstyr herfra fastsat i de tilgrundliggende Frontexforordninger, hvorfor problemer med hensyn til tilgængeligheden af tekniske midler kun kan løses inden for rammerne af Frontexforordningen.

Dette forklarer, hvorfor lovgiverne ikke har fastsat denne betingelse i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænser. I Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa) 2014-2020 har man indført en forpligtelse til at registrere udstyr i Frontex' pulje, men kun med hensyn til udstyr, der er indkøbt med specifik øremærket finansiering til udstyr, som er nødvendigt for Frontex' fælles operationer, hvilket er den bedste metode til at opnå en balance mellem at pålægge medlemsstaterne forpligtelser og give Frontex passende udstyr til de fælles operationer.

39

I henhold til artikel 53, stk. 3, i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænser giver Kommissionen Agenturet meddelelse om alle de **godkendte** endelige rapporter om implementering af årsprogrammer. Oplysningerne blev sendt til Frontex med nogen forsinkelse, idet der mindes om, at de fleste årsprogrammer vedrørende perioden 2007-2010 blev afsluttet i 2012-2013.

Dette begrænsede imidlertid ikke Frontex' planlægning og evne til at gennemføre operationer, idet Frontex' årlige operationelle planlægning er baseret på oplysninger fra medlemsstaterne i bilaterale årlige drøftelser, og man, for så vidt angår rådigheden over tekniske aktiver, henholder sig til oplysninger fra Frontex' pulje af tekniske midler.

40

For at øge bestræbelserne for informationsudveksling med Frontex etablerede Kommissionen i 2014 den elektroniske platform CIRCABC med henblik på at organisere og videresende de nødvendige oplysninger og for at skabe et permanent arkiv over dokumenter vedrørende Fonden for de Ydre Grænser, som let kan anvendes af forskellige tjenestegrene/enheder inden for Frontex.

Denne platform vil sikre fuld tilgængelighed af de endelige rapporter vedrørende Fonden for de Ydre Grænser og andre relevante oplysninger om finansiering fra Fonden, specielt om Fondens løbende årsprogrammer og projekter finansieret inden for rammer af Fondens fællesskabsaktioner og specifikke aktioner.

Ud over at Kommissionen har gjort dokumenter vedrørende Fonden for de Ydre Grænser tilgængelige, har den også tilbudt at fremkomme med flere målrettede oplysninger, specielt vil der blive stillet landespecifikke oplysninger om AP'er for hver medlemsstat til rådighed vedrørende Fonden i perioden 2007-2013. Endvidere kunne der også stilles tematiske oplysninger (f.eks. om uddannelsesforløb, Eurosur) til rådighed efter behov.

Kommissionen vil give Frontex oplysninger om forholdsregler, der skal finansieres via delt og central forvaltning. Effektiv informationsudveksling vil også kræve, at Frontex delagtiggør Kommissionen i oplysninger fra sine årlige bilaterale og andre drøftelser med medlemsstater, og Kommissionen har ved flere lejligheder bedt herom.

41

Specifikke aktioner er blevet indarbejdet i løbet af forhandlingerne om det juridiske grundlag og var ikke en del af Kommissionens oprindelige forslag. Erfaringen har vist, at den juridiske ramme for implementeringen af specifikke aktioner indeholdt adskillige svagheder, som har vist sig at være skadelige for den gnidningsfrie implementering af disse aktioner: den meget besværlige proces, som fører til fastsættelsen af geografiske områder, der berøres af specifikke aktioner, (sammen med problemet med hurtigt skiftende risici, som ikke umiddelbart kunne tages i betragtning) og den meget korte implementeringsperiode.

Kommissionen kan derfor erklære sig enig i, at specifikke aktioner ikke var godt udtænkt fra begyndelsen.

I visse medlemsstater, der er udsat for højt migrationspres, har anvendelsen af fællesskabsaktioner til at finansiere nødforanstaltninger og muligheden for at revidere årsprogrammer, så de kommer til at omfatte uopsættelige situationer, været anvendt i så vid udstrækning som muligt. Ud fra et synspunkt om europæisk merværdi kan dette næppe kritiseres, eftersom de aktioner, der blev finansieret, blev udført til gavn for hele Schengenområdet på dele af de ydre grænser, hvor sikkerhedsniveauet var i fare som følge af et højt migrationstryk. Det skal understreges, at medlemsstater, der indirekte er berørt af en migrationskrise, også understøttede tildelingen af yderligere midler gennem nødfinansiering for at hjælpe medlemsstater i frontlinjen som f.eks. Italien eller Grækenland.

42

Selv om det juridiske grundlag for nødforanstaltninger inden for rammerne af fællesskabsaktioner ikke har været ideelt, har finansieringen af foranstaltningerne i henhold til denne mekanisme altid være lovlig og har været det rette svar på en nød-/krisesituation. De erfaringer, der blev høstet i 2007-2013 blev anvendt i Fonden for Intern Sikkerhed for perioden 2014-2020.

Manglen på oplysninger i en tilskudsansøgning betyder ikke automatisk, at aktionen blev forvaltet dårligt. Dette skal bedømmes i lyset af den uforudsigelige kontekst, som disse aktioner forvaltes i, og som adskiller dem fra en normal fællesskabsaktion, specielt med hensyn til afgivelsen af forudgående detaljerede oplysninger om de forventede resultater af den finansierede aktion.

Boks 4 — Tilfælde 1

Finansieringen af de afsluttende udviklingstrin i forbindelse med SIS II for nogle lande udgjorde et nødstilfælde, idet et uheldigt udfald eller en forsinkelse af en enkelt medlemsstats afslutning af SIS II-testen, der var planlagt til den anden halvdel af 2011, ville have medført, at hele projektet var blevet forsinket.

Ydelsen af finansiel understøttelse til de medlemsstater, hvis mulighed for at afslutte testene i 2011 afhang heraf, udgjorde en nødaktion som omhandlet i artikel 7, litra c), i det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser.

Dette er grunden til, at Kommissionen i 2011 brugte betydelige kræfter på at mindske risikoen for, at medlemsstaters tilslutning til SIS II-planen blev forsinket som følge af manglende finansielle ressourcer til at afslutte udviklingen og afprøvningen af nationale SIS II-komponenter. Kommissionen opfordrede nationale myndigheder til at give højere prioritet til SIS II inden for rammerne af eksisterende nationale bevillinger fra Fonden for de Ydre Grænser. Den organiserede også en indkaldelse af interessetilkendegivelser for nødaktioner inden for rammerne af Fonden for de Ydre Grænsers fællesskabsaktioner, hvor der var stillet 7,5 mio. EUR ekstra til rådighed for de otte medlemsstater, der havde størst behov for yderligere ressourcer (lande med meget lave bevillinger fra Fonden og/eller hvis ressourcer fra Fonden blev slugt af andre nøgleprioriteter vedrørende de ydre grænser).

Boks 4 — Tilfælde 2

Projektets formål var at »sikre transport til lands, ad søvejen og ad luftvejen af migranter, der var ankommet til den syditalienske kyst i løbet af sommeren 2011«. På det tidspunkt var situationen i forbindelse med forelæggelsen af SHIFTS-projektet og konsekvenserne af den kritiske situation i lande som Libyen stadig uforudsigelige, således at man ikke kunne have et klart billede af den fremtidige udvikling med hensyn til antallet af migranter og asylsøgere, der kunne forventes i Italien. Endvidere var det umuligt at forudsige, hvor mange ekstra pladser der ville blive til rådighed i modtagefaciliteterne på fastlandet, hvor et ukendt antal migranter ville skulle indkvarteres. Opnåelsen af fremskridt for denne type nødforanstaltninger kunne kun måles på grundlag af efterfølgende oplysninger som følge af vanskelighederne ved at opstille indikatorer i en kontekst af uforudsigelige begivenheder og et udfordrende operationelt miljø. Det andet auditerede projekt vedrører køb af køretøjer til patruljeringsformål. Transport af migranter var et sekundært formål. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at antallet af transporterede migranter — i modsætning til, hvad der gælder for SHIFTS-projektet — ikke er en relevant indikator for evaluering af foranstaltningen.

43

Der er høstet erfaringer fra de problemer, man er stødt på ved implementeringen af specifikke aktioner, og denne mekanisme vil ikke mere findes i Fonden for Intern Sikkerhed for perioden 2014-2020.

Nogle aktioner i perioden 2008-2010 blev gennemført uden for de grænseområder, der var specificeret i indkaldelserne af forslag. I det første tilfælde var det den begunstigede, der udtrykkeligt anmodede om fravigelsen, og Kommissionen accepterede anmodningen, idet fravigelsen havde direkte forbindelse med foranstaltningerne til tackling af situationen i de berørte grænseområder (se forklaring nedenfor vedrørende Boks 5). I det andet tilfælde, som bemærket af Retten (Boks 5, afsnit 3), har Kommissionen truffet de nødvendige foranstaltninger for at få tilbagebetalt udgifterne til biler, som blev anvendt uden for de berettigede grænseområder i henhold til den pågældende indkaldelse.

Boks 5 — Specifikke aktioner i 2009

Skønt indkaldelsen af forslag til specifikke aktioner for 2009 begrænsede den territoriale udstrækning af Italiens maritime grænse, anmodede den begunstigede under gennemførelsen af projektet formelt om en geografisk udvidelse af projektet til områder, der var indirekte berørt af det ekstraordinære migrationspres, som var udløst af det Arabiske Forår, nemlig til centrene for identifikation af udvisning (CIE), som migranterne blev overført til. Dette projekt dækkede perioden marts-august 2011, hvor migrationsstrømmene fra Tunesien som følge af revolutionerne i Tunesien og Libyen nåede deres højdepunkt. I deres ændringsanmodning nævnte de italienske myndigheder specifikt behovet for at lette byrden på de sydlige områder (*omkring 40.000 migranter nåede den italienske grænse*) ved at transportere migranterne til andre indkvarteringscentre spredt ud over det nationale territorium og garantere passende sikkerhed omkring disse centre med et øget antal køretøjer på stederne. I en sammenhæng, hvor der ankom en massiv strøm af migranter i det område, der var udvalgt i indkaldelsen, var det af afgørende betydning at overføre disse til steder, hvor de kunne screenes ordentligt, med henblik på at lette infrastrukturen i de berettigede områder. Denne udvidelse, der blev bevilget af Kommissionen, forblev derfor inden for rammerne af Fondens målsætninger og fraveg ikke fra det geografiske fokus, der var anført i den specifikke indkaldelse, idet situationen i disse områder var afhængig af foranstaltninger i andre områder. Som følge heraf har Kommissionen konsekvent anset områder uden for den sydlige maritime grænse som berettigede og har accepteret udgifter til disse efter evaluering af den endelige anmodning om omkostningsdækning.

Boks 5 — Specifikke aktioner i 2010

I forbindelse med dette projekt var finansieringen af biler, der blev anvendt uden for de områder, som var identificeret i Frontex' risikoanalyserapport, ikke berettiget. Følgelig er udgifterne til de biler, der er anvendt uden for de støtteberettigede områder, blevet afvist af Kommissionen.

45

Vedrørende årsprogrammerne for 2007 og 2008 skal det understreges, at den sene vedtagelse af det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser og den deraf følgende sene vedtagelse af Fondens flerårige programmer og programmerne for 2007 og 2008 tvang mange medlemsstater til at integrere allerede besluttede aktioner i de første årsprogrammer. I tilfælde af alvorlig underimplementering af de første årsprogrammer ville Kommissionen og medlemsstaterne være blevet kritiseret for ikke at benytte den mulighed, Fonden gav, og dette ville have skadet Fondens omdømme og have bragt dens lancering i fare. Hvis medlemsstaterne endvidere havde ventet med at lancere den offentlige udbudsprocedure, der var nødvendig for indkøb af udstyr, ville de midler, der var til rådighed i henhold til årsprogrammerne for 2007 og 2008 være blevet tabt, som det skete i de fleste tilfælde i Grækenland.

46

Nationale myndigheder benytter sædvanligvis deres ressourcer på relevante projekter på dette meget følsomme område, som derfor har en europæisk merværdi, idet disse investeringer tjener de medlemsstaters interesser, der deltager i Schengenområdet.

Arten af de udgifter, der finansieres af Fonden, begrænser ikke nødvendigvis merværdien af dermed beslægtede projekter. De aktioner, der blev finansieret i Grækenland og Italien, bestod i hjælp til indsættelse af yderligere overvågningskapaciteter og ikke i finansiering af omkostninger, der ville have været afholdt under normale forhold uden krise eller nødsituation.

Den langsigtede målsætning, som Fonden for de Ydre Grænser fokuserede på i de første år af sin implementering, var kapacitetsopbygning i medlemsstaten (2007-2010). Senere var det nødvendigt at tilpasse sig det pres, der blev lagt på Fonden af nødsituationen som følge af politisk uro i landene i det sydlige Middelhavsområde, og at reagere effektivt ved at styrke Fondens operationelle dimension. Derfor besluttede Kommissionen at støtte visse projekter med det formål at forstærke overvågningskapaciteterne i forbindelse med nødsituationer i Italien og Grækenland.

I denne sammenhæng tror Kommissionen, at Fondens EU-merværdi også ligger i at assistere medlemsstater, der står over for en krisesituation som følge af øget migrationspres.

47

At uberettigede udgifter ikke afsløres af de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, betyder ikke nødvendigvis, at de betales af den nationale Fond. Hvor Kommissionen opdager utilstrækkeligheder i de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, kan der iværksættes økonomiske korrektioner.

Boks 6 — Manglende behovsvurdering og uberettigede omkostninger

Købet af 355 køretøjer var fuldt ud retfærdiggjort af den kæmpemæssige strøm af migranter, der forsøgte at komme ind på Italiens territorium efter det Arabiske Forår i 2011 (62 692 mennesker identificeret i forhold til 9 573 i 2009 og 4 406 i 2010). Disse biler behøvedes ikke blot for at overvåge kystlinjen, men også for at forhindre sekundære bevægelser fra kystregionerne til regionerne inde i landet og for at udføre alle missionerne i forbindelse med transport af pågrebne borgere fra tredjelande til optagelsescentre og domstole etc. Naturligvis indebar disse missioner brug af køretøjerne, som ikke var strengt begrænset til de ydre grænser, men hvilket var fuldt berettiget på baggrund af nødsituationen, hvor pågribelse af illegale migranter, der netop har krydset de ydre grænser, ikke er en sag for det normale politi, men for grænse- og migrationsforvaltningen.

På baggrund af det »Arabiske Forår« fuldstændig uforudsigelige natur var det umuligt for de italienske myndigheder at udføre en behovsvurdering med hensyn til det passende antal biler, der ville være nødvendigt til at klare den pludselige strøm af illegale migranter i 2011.

48

Som følge af tidsmangel i forbindelse med vedtagelsen af programmerne manglede nogle af dem SMART-indikatorer. Udarbejdelsen af nationale strategier var ikke en juridisk forpligtelse, der blev pålagt medlemsstaterne af Fonden for de Ydre Grænser som forudsætning for at modtage støtte fra Fonden. For én medlemsstat vedkommende kunne valget af begunstigede have været dokumenteret bedre, men dette påvirkede ikke Fondens effektivitet. Kommissionen er klar over den risiko, der er forbundet med offentlige udbud, og foretager økonomiske korrektioner, hvor det er nødvendigt.

49

De forpligtelser eller krav, der er beskrevet af Retten, er ikke indeholdt i det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser. Den tredje version af Schengenkataloget er ikke et bindende instrument, som ville have pålagt medlemsstaterne forpligtelsen til at have en national strategi for forvaltningen af de ydre grænser som forudsætning for at modtage støtte fra Fonden for de Ydre Grænser til forberedelse af det flerårige program.

50

Medlemsstaterne er ansvarlige for forberedelsen af deres flerårige program og deres årsprogrammer. De flerårige programmer indeholdt tre dele (situation i medlemsstaten, analyse af kravene og strategi for at nå målene), som i de fleste tilfælde gav Kommissionen mulighed for at forstå situationen, kravene og strategien i medlemsstaterne, selv om kvaliteten varierede fra land til land. Det skal bemærkes, at CIRAM er blevet udviklet af Frontex i de forløbne år og ikke var til rådighed på det tidspunkt, hvor de flerårige programmer blev forberedt. Da situationen vedrørende grænseforvaltning eventuelt kan ændres med tiden som følge af skiftende ruter for den illegale migration, skal fremgangsmåden endvidere tilpasses virkeligheden, hvilket forklarer revisionen af flerårige programmer og årsprogrammer, efterhånden som der har vist sig nye behov og prioriteter er ændret i løbet af programperioden. Kommissionen har, når der er vedtaget årsprogrammer, altid undersøgt komplementariteten med andre tjenestegrene, der forvalter EU-fonde, uden at der er blevet påpeget nogen problemer om komplementaritet.

51

Generaldirektoratet for Indre Anliggender konsulterede andre tjenestegrene under Kommissionen om indholdet af årsprogrammer og mindskede derved risikoen for, at flere tjenestegrene skulle iværksætte aktioner med målsætninger, der lignede hinanden. ***Kommissionen kender ikke noget eksempel på dobbeltfinansiering af samme projekt med to forskellige finansielle EU-instrumenter.***

53

Ved forberedelsen af de første årsprogrammer havde de fleste ansvarlige myndigheder ingen erfaring med forvaltningen af EU-fonde. Det var de ansvarlige myndigheders opgave at kræve af begunstigede, at de skulle forpligte sig i forhold til målelige målsætninger, hvilket viste sig at være vanskeligt på et område, hvor pligten til at aflægge regnskab som følge af hensynet til den offentlige sikkerhed måske ikke var så udviklet som på andre områder.

54

Skønt Kommissionen over for medlemsstaterne insisterede på nødvendigheden af målelige indikatorer (i det mindste inputindikatorer), blokerede den ikke vedtagelsen af det første årsprogram, fordi nogle aktioner manglede målelige indikatorer, da dette ville have været uforholdsmæssigt og alligevel ikke ville have resulteret i en væsentlig forbedring af indikatorerne for de første årsprogrammer (2007 og 2008), som blev vedtaget sammen. I løbet af vedtagelsen af årsprogrammerne er der imidlertid bemærket fremskridt, hvad angår de indikatorer, der er blevet indsat af medlemsstaterne fra 2012. De første spanske årsprogrammer indeholdt for eksempel meget få kvantificerede indikatorer, men fra årsprogrammerne for 2012 og 2013 var der kvantificeret mange resultat- og virkningsindikatorer, som viser målelige mål.

55

For den næste programperiode vil det være obligatorisk for medlemsstaterne at rapportere om fælles indikatorer. Endvidere vil der blive fastsat program-specifikke indikatorer i overensstemmelse med nationale specificiteter. Rapportering om indikatorer vil blive forvaltet ved hjælp af et it-system udviklet af Kommissionen.

56

Årsprogrammer udgør en uforholdsmæssig administrativ byrde for medlemsstaterne og for Kommissionen i perioden 2007-2013. Ikke desto mindre valgte Kommissionen bevidst disse, fordi man dermed på den ene side kunne reagere hurtigt på ændringer af situationerne ved de ydre grænser og på den anden side havde mulighed for en bedre granskning af berettigelsen af aktioner i betragtning af de iboende risici som følge af det nye koncept i Fonden og de ansvarlige myndigheders manglende erfaring.

57

De erfaringer, medlemsstaterne har samlet i løbet af programperioden 2007-2013, gør det muligt for dem at skifte over til en forvaltningsramme med et flerårigt program for perioden 2014-2020. Som påpeget af Retten, vil dette lette implementeringen af udbuddet af stort og kompliceret udstyr, som kan være meget langvarig.

58

På baggrund af den særlige type begunstigede, der tilgodeses af Fonden for de Ydre Grænser (offentlige organer, der har til opgave at forvalte grænserne og at udstede visa), og deres ret begrænsede antal i de enkelte medlemsstater, må valget af relevante projekter i mange medlemsstater nødvendigvis være centraliseret. Samtidig udføres eller godkendes det imidlertid med politisk deltagelse på højt niveau, hvilket garanterer, at bevillingen fra Fonden for de Ydre Grænser anvendes til at tackle de mest relevante prioriteter og behov, medlemsstaten står over for.

59

Fondens midler tildeles de forskellige offentlige organer, som har til opgave at forvalte de ydre grænser.

Med hensyn til deltagelsen i specifikke aktioner og nødforanstaltninger kan enhver relevant offentlig myndighed ansøge om finansiering direkte uden at involvere den ansvarlige myndighed. Så manglende deltagelse i disse instrumenter fra andre italienske myndigheders side end den, der institutionelt er knyttet til den ansvarlige myndighed, skal ikke betragtes som en udelukkelse eller marginalisering, men som indenrigsministeriets fremtrædende institutionelle rolle i forvaltningen af de ydre grænser (sammen med andre offentlige organer som f.eks. søværnet, toldvæsenet, kystvagten og udenrigsministeriet).

60

Efter Kommissionens bedømmelse af den relevante afsluttende implementeringsrapport, fandt man, at dette specifikke projekt ikke overholdt Fondens grundlæggende principper. Derfor vil de pågældende omkostninger blive trukket fra den afsluttende betaling for det pågældende årsprogram for Fonden for de Ydre Grænser.

På begge stadier af Kommissionens inddragelse i implementeringen af Fonden for de Ydre Grænser, nemlig i forbindelse med vedtagelsen af nationale programmer og deres endelige afslutning, er Kommissionen specielt opmærksom på, at de fondsprojekter, der gennemføres af medlemsstater, overholder EU-lovgivningen, herunder at de respekterer grundlæggende rettigheder.

61

Anskaffelsen af hunde til patruljering var oprindelig en del af den samme udbudsprocedure som patruljevognene. Da Grækenland blev klar over, at de to bestanddele (hunde og biler) ikke kunne indkøbes sammen, fortsatte man med købet af bilerne, og anskaffelsen af hunde blev udsat.

62

Anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen for udbud til forsvar og sikkerhed er en lovlig mulighed, såfremt betingelserne for at benytte denne mulighed som fastlagt i den juridiske ramme for udbud er opfyldt.

Kommissionen har regelmæssigt sendt klare meddelelser til medlemsstaterne om nødvendigheden af at overholde bestemmelserne i det relevante juridiske grundlag og af at dokumentere korrekt, hvorfor de begunstigede anvendte en forhandlet procedure og ikke offentlige eller begrænsede udbud. Kommissionen foretager også projektspecifikke korrektioner eller, hvor dette er berettiget, direkte beløbsmæssige finansielle korrektioner, når den i forbindelse med afslutningen af årsprogrammer identificerer ulovlige udbudsprocedurer eller manglende eller utilstrækkelig dokumentation for berettigelsen af et valg af procedurer, der kan afsløre en systemisk svaghed i forvaltnings- og kontrolsystemet. Disse finansielle korrektioner udregnes efter de samme regler som for strukturfondene. Endvidere supplerer en efterfølgende auditstrategi bestræbelserne for at reducere risikoen for resterende fejl i de erklærede udgifter, som ikke blev opdaget på afslutningstidspunktet.

63

Kommissionen kontrollerer regelmæssigt denne problemstilling på afslutningsstadiet og ved hjælp af efterfølgende revisioner. Der foretages finansielle korrektioner, når der opdages uregelmæssigheder i udbudsprocedurer.

64

Kommissionen henleder regelmæssigt de ansvarlige myndigheders opmærksomhed på nødvendigheden af at verificere lovligheden af udbudsprocedurer vedrørende kontrakter, for hvilke udgifterne anmeldes til Fonden. Sådanne verifikationer falder inden for rammerne af den ansvarlige myndigheds verifikationer af forvaltningen. Den ansvarlige myndighed bliver i stadig stigende grad klar over betydningen af at sikre, at de begunstigede forelægger veldokumenterede begrundelser og understøttende forklaringer, som dokumentation sammen med deres anmodning om godtgørelse af afholdte udgifter, når der vælges mindre gennemsigtige procedurer. Som en del af auditeringen verificerer auditmyndigheden endvidere også, at procedurerne for offentligt udbud er blevet anvendt korrekt.

65

I tilfælde af utilstrækkelig verifikation af udbudsprocedurerne og/eller anvendelse af uhensigtsmæssige udbudsprocedurer kan der være risiko for at få mindre værdi for pengene, hvilket er grunden til, at Kommissionen er særlig opmærksom på dette problem og anvender finansielle korrektioner, hvor det er nødvendigt.

66

Med hensyn til manglen af SMART-indikatorer, anerkender Kommissionen, at det på trods af dens vejledning til medlemsstaterne af de grunde, der er forklaret under punkt 53 og 54, har været særdeles vanskeligt at få pålidelige resultat- og virkningsindikatorer. Dette forklarer også, hvorfor det reelt ikke var muligt at udnytte medlemsstaternes rapportering om indikatorer, der var indeholdt i de første årsprogrammer for evalueringen for perioden 2007-2010, og at evalueringen måtte udføres på grundlag af et ad hoc-spørgeskema, som blev sendt ud til medlemsstaterne med henblik på evalueringen.

67

De ansvarlige myndigheders forpligtelser med hensyn til overvågning har ikke altid været respekteret tilstrækkeligt. Kommissionen har ikke desto mindre bemærket, at situationen i de fleste medlemsstater er forbedret siden 2010. Denne utilstrækkelige overvågning afbødes imidlertid af, at de fleste, der er begunstiget af Fonden for de Ydre Grænser, er store offentlige organer, som skal igennem finansministeriernes kontroller for at kunne modtage betaling af de offentlige myndigheder (kontrol i forhold til leveret udstyr, overensstemmelse med ordrer osv.).

68

De fleste medlemsstater udfører overvågningsbesøg (på stedet), selv om situationen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I Italien har disse kontroller på stedet, skønt de udføres efterfølgende, repræsenteret 50 % af den samlede bevilling mellem 2007 og 2012. I Spanien har overvågningsbesøg fra 2010 fundet sted regelmæssigt.

69

Etablering af et it-system til at registrere indikatorer var i henhold til basisretsakten ikke en forpligtelse i reglerne for implementering af Fonden. Ikke desto mindre har Kommissionen under sine overvågningsbesøg opfordret medlemsstaterne til at udvikle et computersystem til registrering af data for projekter og fremmet udvekslingen af bedste praksisser på dette område. For eksempel præsenterede en medlemsstat under SOLID-komitéens møde den 11. maj 2012 et eksempel på bedste praksisser på dette område (elektronisk forvaltning af midlerne) for andre medlemsstater.

70

Mens de rapporter, der modtages fra visse medlemsstater, sommetider kun giver begrænsede oplysninger, specielt når det gælder kvantificerbare data om leverancer og resultater inden for projektets rammer, imødegås dette ved hjælp af yderligere udvekslinger med den begunstigede, indtil der er modtaget tilfredsstillende oplysninger. Skabelonerne til ansøgninger og afsluttende rapportering er blevet ændret, så der tages højde for dette problem i forbindelse med fællesskabsaktioner og specifikke aktioner inden for rammerne af Fonden for de Ydre Grænser.

72

Der er indhøstet erfaringer af evalueringsprocessen, som er blevet auditeret af Retten. Den vigtigste erfaring har især været, at det er at foretrække at inddrage et eksternt organ, som skal have ansvaret for hele evalueringsprocessen. Den efterfølgende evaluering for perioden 2011-2013 vil derfor blive udført ved hjælp af en helt anden proces. Endvidere vil de direkte forvaltede aktioner, som ikke fuldt ud var omfattet af rækkevidden af evalueringen, blive inkluderet i næste efterfølgende evaluering.

Endvidere bevirkede manglen af fælles indikatorer, som medlemsstater skulle have rapporteret om fra begyndelsen, at fastsættelsen af indikatorer var obligatorisk på tidspunktet for midtvejsvurderingen. Medlemsstaterne skulle samle data ind fra de begunstigede om disse indikatorer, hvilket forklarer forsinkelser. Ved fremtidige evalueringer af Fonden for Intern Sikkerhed, vil der blive anvendt fælles indikatorer og programspecifikke indikatorer ved evalueringen, som således vil blive lettere og mere effektiv.

73

Evalueringsrapporterne (som er blevet forbedret som følge af bemærkninger fra Retten under auditten) indeholder kvantitative data, som giver et interessant overblik over de aktiver, der er købt eller udviklet med hjælp fra Fonden. Kommissionen erkender imidlertid, at det som følge af tidsmangel og utilstrækkelige oplysninger var vanskeligt at foretage mere end en beskrivende analyse af, hvad medlemsstaterne har opnået med Fonden i de første fire år af dens implementering. Det er derfor, Kommissionen mener, at de samlede resultater af Fonden kunne måles delvist.

Den efterfølgende evaluering, som vil blive udført i 2015, vil omfatte et detaljeret kapitel om specifikke aktioner og fællesskabsaktioner med inddragelse af resultaterne fra perioderne 2007-2010.

74

Der opstod forsinkelser på medlemsstatsniveau med hensyn til indsendelsen af medlemsstaternes rapporter. Yderligere verifikationer og Kommissionens anmodninger til medlemsstaterne om præciseringer udløste endnu flere forsinkelser. Rapporten blev offentliggjort på Kommissionens hjemmeside i maj 2014.

Konklusioner og anbefalinger

75

Fondens merværdi er forbundet med den finansielle solidaritet, der er etableret, fordi medlemsstater står over for drastisk forskellige situationer ved deres ydre grænser. Herved har Fonden skabt en håndgribelig solidaritet mellem de lande, som er mest udsatte for migrationspres ved grænserne, og dem, der er mindre udsatte. Takket være bevillingsmekanismen, blev langt størstedelen af ressourcerne dirigeret til de mest udsatte lande (hovedsagelig dem ved Middelhavet). Desuden kommer den europæiske merværdi til udtryk ved, at større projekter for Schengenområdet blev støttet af Fonden med godt resultat (VIS, SIS II og EUROSUR). Hvad angår de svagheder, Retten har fundet, skyldes disse hovedsagelig utilstrækkelig administrativ kapacitet i de første år af implementeringen af Fonden for en medlemsstats vedkommende og for andre manglen på erfaring hos den ansvarlige myndighed og de begunstigede med hensyn til administration af EU-midler snarere end systemiske og kroniske mangler. De har også forbindelse med den forsinkede lancering af Fonden som følge af sen vedtagelse af det juridiske grundlag. Efter Kommissionens opfattelse kan situationen i Italien og Malta ikke betegnes som visende »alvorlige svagheder« i forvaltningen af Fonden.

76

Fonden har understøttet Fondens prioriteter, dvs. SIS II, VIS og EUROSUR. Manglen af SMART-indikatorer for nogle programmer som følge af de ansvarlige myndigheders manglende erfaring i administrationen af EU's fonde, har ikke forhindret medlemsstaternes anvendelse af Fonden til at understøtte Fondens prioriteter. Dette blev opnået gennem Kommissionens indgående granskning af indholdet af årsprogrammer og en passende vejledning (specielt fra 2010), så det var muligt at dirigere programmets ressourcer hen til Fondens prioriteter.

Det er rigtigt, at nogle flerårige programmer og nogle af de første årsprogrammer blev godkendt uden at være forsynet med stabile SMART-indikatorer. En manglende godkendelse af programmerne alene af denne grund ville have været til meget stor skade for de berørte medlemsstater og for Fondens omdømme (og for Den Europæiske Union), og det ville være blevet betragtet som en rent bureaukratisk og usmidig handling.

77

Slovenien udviklede fra begyndelsen et integreret værktøj til forvaltning af Fonden og indsamling af data. Andre lande gjorde det samme, selv om der ikke var nogen juridisk forpligtelse til at etablere et sådant system. Der findes allerede systemer i nogle medlemsstater.

Hvad angår indholdet af den efterfølgende evaluering er de fleste af de problemer, der blev fundet af Retten, blevet korrigeret i den endelige version.

Anbefaling 1

Kommissionen er af den opfattelse, at denne anbefaling allerede er blevet implementeret i det juridiske grundlag for de nye fonde. Der vil blive udsendt yderligere retningslinjer til medlemsstaterne.

Anbefaling 2

Denne anbefaling er henvendt til medlemsstaterne og støttes af Kommissionen.

79

Kommissionen erkender, at det juridiske grundlag for Fonden ikke var konstrueret tilstrækkelig godt med hensyn til de berørte specifikke aktioner. Kommissionen erkender også, at selv om Fonden åbnede mulighed for finansiering af konsulært samarbejde ved hjælp af fællesskabsaktioner, opnåede den ikke væsentlige resultater i den henseende. Skønt initiativet til sådanne aktioner hovedsagelig hviler på medlemsstaterne, er dette taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelsen af grundlaget for den nye Fond for Intern Sikkerhed med henblik på at skabe et yderligere incitament til etableringen af mekanismer for konsulært samarbejde.

80

Frontex vil være nært knyttet til implementeringen af den nye Fond for Intern Sikkerhed. I henhold til det juridiske grundlag vil Frontex blive konsulteret om udkast til medlemsstaternes nationale programmer (artikel 9.4 i forordningen om Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa)) om aktiviteter til afhjælpning af de svagheder, der blev opdaget i forbindelse med en Schengenevaluering (artikel 12). Oplysninger fra Frontex vil også være af afgørende betydning for bevillingen ved midtvejsevalueringen (artikel 8), og Frontex vil spille en nøglerolle ved bevillingen af specifikke aktioner, specielt med hensyn til udstyr, der kan stilles til rådighed for fælles operationer. Da arbejdet på nationale programmer for 2014-2020 allerede er begyndt, er Frontex allerede involveret i disse processer. Der er allerede etableret en elektronisk platform for informationsudveksling med henblik på at lette udvekslingen af dokumenter mellem Kommissionen og Frontex.

Reglerne om registrering af udstyr i Frontex' pulje og udlån af udstyr til Frontexoperationer er fastsat i Frontexforordningerne og ikke af Fonden. Frontex ville ikke systematisk have behov for alt udstyr erhvervet af medlemsstaterne med støtte fra Fonden for de Ydre Grænser til sine fælles operationer. I Fonden for Intern Sikkerhed vil der blive købt udstyr svarende til Frontex' behov i forbindelse med dets operationer under de specifikke aktioner, og det vil blive registreret i Frontex' tekniske pulje.

Se anbefaling 4 vedrørende Frontexudstyr.

Anbefaling 3

Kommissionen er delvis enig i denne anbefaling. Kommissionen vil fremme etableringen af fælles ansøgningscentre og andre former for konsulært samarbejde foruden renovering, indretning og/eller udstyring af konsulater. Renovering/udstyring af et konsulat, der udsteder hundreder af visa hver dag kan sommetider give mere mening end at finansiere en konsulær samarbejdsaktion, som vedrører nogle få hundrede visumansøgninger om året. Renovering og udstyring af store konsulater, så de kan behandle ansøgningerne hurtigere og mere kundevenligt ved hjælp af det sidste nye udstyr (it), er lige så vigtigt som at understøtte projekter vedrørende konsulært samarbejde. Endvidere kan »udstyring« også betyde VIS-relateret udstyr, hvilket er en vigtig prioritet. Uanset intensiveringen af konsulært samarbejde, bør medlemsstaterne rulle VIS ud over hele verden i henhold til udrulningsplanen.

Anbefaling 4

Første indrykning: Skønt denne anbefaling overvejende er henvendt til de lovgivende instanser, kan Kommissionen ikke acceptere den. Fonden var først og fremmest tænkt som en ordning til fordeling af byrderne, der skulle understøtte medlemsstaternes kapaciteter som den mest effektive måde til opfyldelse af disses egne roller og forpligtelser med hensyn til kontrol af Unionens ydre grænser. I Fonden for Intern Sikkerhed vil udstyr svarende til Frontex' behov i forbindelse med dets operationer, som indkøbes i henhold til en specifik øremærket finansiel komponent (specifikke aktioner), skulle registreres i Frontex' tekniske pulje.

Anden indrykning: Kommissionen accepterer denne anbefaling. Der er allerede blevet gennemført foranstaltninger med henblik på at føre dette samarbejde/denne informationsudveksling ud i livet.

Anbefaling 5

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne. Udarbejdelsen af en omfattende strategi for de ydre grænser med henblik på at forberede Fonden for de Ydre Grænsers flerårige program var ikke en forpligtelse i henhold til Fondens juridiske grundlag eller nogen anden lov.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Kommissionen vil imidlertid gerne påpege, at Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa) har indbygget konditionalitet, og at finansiering af operativ støtte vil afhænge af overensstemmelse med Schengenreglerne.

Anbefaling 7

Kommissionen accepterer denne anbefaling under forbehold af Kommissionens og medlemsstaternes respektive roller ved delt forvaltning.

Anbefaling 8

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne. Kommissionen støtter denne anbefaling.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

Målet med Fonden for De Ydre Grænser (EBF) er at hjælpe medlemsstaterne med at sikre ensartede, effektive og produktive kontroller ved deres fælles ydre grænser.

Retten revision undersøgte EBF's effektivitet og dens målopfyldelse.

Retten konstaterede, at EBF har fremmet finansiell solidaritet ved at koncentrere sin støtte på de medlemsstater, der bærer en tungere finansiell byrde.

Den yderligere EU-merværdi var dog begrænset, og det samlede resultat kunne ikke måles på grund af svagheder ved overvågningen og de efterfølgende evalueringer. Endvidere blev der ved revisionen fundet alvorlige svagheder i forvaltningen af fonden i vigtige medlemsstater, hvilket kan betyde, at grænseforvaltningen ikke er tilstrækkeligt styrket, hvor der er mest behov for det.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret