

2019

Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

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

Tlf. +352 4398-1
Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

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

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2020

PDF

ISBN 978-92-847-4778-8

ISSN 2600-1292

doi:10.2865/27793

QJ-AK-20-001-DA-N

I medfør af artikel 287, stk. 1 og 4, i TEUF, artikel 258 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 og artikel 43 i Rådets forordning (EU) 2018/1877 af 26. november 2018 om finansforordningen for 11. Europæiske Udviklingsfond og om ophævelse af Rådets forordning (EU) 2015/323

**vedtog Revisionsretten for Den Europæiske Union
på mødet den 9. november 2020**

Beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019

Beretningen, med institutionernes svar til Revisionsrettens bemærkninger, er sendt til dechargemyndigheden og til de øvrige institutioner.

Medlemmerne af Revisionsretten er:

Klaus-Heiner LEHNE (formand), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER,
Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS,
Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ,
Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM,
Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER,
Helga BERGER

Indhold

	Side
Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019	5
Institutionernes svar til Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019	303

**Den Europæiske Revisionsrets beretning
om EU-budgettets performance -
status ved udgangen af 2019**

Indhold

	Side
Generel indledning	7
Kapitel 1 Performanceramme	9
Kapitel 2 Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	43
Kapitel 3 Økonomisk, social og territorial samhørighed	84
Kapitel 4 Naturressourcer	124
Kapitel 5 Sikkerhed og medborgerskab	160
Kapitel 6 Et globalt Europa	195
Kapitel 7 Opfølgning af anbefalinger	239
Appendiks	294
Institutionernes svar	303

Generel indledning

0.1. Vi har i forbindelse med regnskabsåret 2019 opdelt vores årsberetning i to separate dele. Denne del vedrører *performance* for udgiftsprogrammerne under EU-budgettet.

0.2. Som et pilotprojekt behandler vi - for første gang i vores årlige rapportering - *den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport*, som er Kommissionens vigtigste overordnede performancerapport om EU-budgettet. Eftersom den offentliggøres i slutningen af juni i år n+1, kunne vi før i tiden ikke behandle den i vores årsberetning, som normalt offentliggøres i begyndelsen af oktober.

0.3. Denne beretning er inddelt i syv kapitler:

- Kapitel 1 omhandler et vigtigt aspekt af EU-budgettets performanceramme: Kommissionens overordnede performancerapportering i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og *programerklæringerne*. Vi undersøgte, om Kommissionen råder over en solid fremgangsmåde for udarbejdelse af disse rapporter, og om de giver et klart, omfattende og afbalanceret overblik over EU-udgiftsprogrammenes performance. For at få svar på dette analyserede vi de relevante rapporter og Kommissionens interne procedurer og talte med ansatte i Kommissionen.
- I kapitel 2-6 undersøger vi de *resultater*, der er opnået gennem EU-programmerne under henholdsvis udgiftsområde 1a, 1b, 2, 3 og 4 i *den flerårige finansielle ramme* for 2014-2020. Vores hensigt var at fastslå, hvor mange relevante performanceoplysninger der foreligger, og på baggrund af disse vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammenes performance reelt har været. Ud af 58 udgiftsprogrammer valgte vi ni, der tilsammen står for ca. tre fjerdedele af alle betalinger foretaget indtil udgangen af 2019 vedrørende *forpligtelserne* under den flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Vi baserede vores vurdering på performanceoplysninger fra Kommissionen (herunder den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, performanceindikatorer og evalueringer) og - hvor de forelå - nylige resultater fra vores eget revisions- og analysearbejde. Vi kontrollerede, om Kommissionens performanceoplysninger var troværdige og stemte overens med vores revisionsresultater, men vi reviderede ikke deres pålidelighed. I vores analyse af performanceindikatorer inddelte vi disse i *input-, output-, resultat- og effektindikatorer*. Vi vurderede også, om de var "på rette vej", dvs. om det var sandsynligt, at de ville nå deres mål. Endvidere vurderede vi performance i en

stikprøve af *transaktioner*, som vi reviderede med henblik på *revisionserklæringen*.

- Kapitel 7 præsenterer resultaterne af vores opfølgning på de revisionsanbefalinger, vi fremsatte i vores særberetninger fra 2016.

0.4. I **appendikset** redegør vi for revisionens omfang og revisionsmetoden i forbindelse med denne beretning.

0.5. Vores mål er at præsentere vores bemærkninger klart og kortfattet. Vi kan ikke altid undgå at bruge fagudtryk, der specifikt knytter sig til EU, EU-politikkerne og EU-budgettet samt til regnskabsføring og revision. På vores websted har vi offentliggjort et glossar med definitioner og forklaringer på de fleste af disse specifikke fagudtryk¹. De fagudtryk, der er defineret i glossaret, står i kursiv, første gang de bruges i de enkelte kapitler.

0.6. Vi takker Kommissionen for dens gode samarbejde i forbindelse med udarbejdelsen af denne beretning. Kommissionens svar på vores bemærkninger præsenteres sammen med den.

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_DA.pdf

Kapitel 1

Performanceramme

Indhold

	Punkt
Indledning	1.1.-1.4.
Proceduren for udarbejdelse af overordnede performancerapporter	1.5.-1.23.
Strukturen for performancerapportering bliver stadig bedre	1.5.-1.7.
Kommissionen har gode procedurer for udarbejdelse af overordnede performancerapporter	1.8.-1.12.
Kommissionen foretager ikke fuld kontrol af performanceoplysningernes pålidelighed og garanterer den ikke	1.13.-1.23.
Overvågningsdataene fra medlemsstaterne er ikke fuldt pålidelige, men Kommissionen tager skridt til at begrænse risiciene	1.14.-1.18.
Udvalget for Forskriftskontrol afgiver en negativ udtalelse om 40 % af de evalueringer, det undersøger	1.19.-1.21.
Kommissionen angiver ikke klart pålideligheden af performanceoplysningerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne	1.22.-1.23.
Kvaliteten af de overordnede performancerapporter	1.24.-1.39.
Trods fremskridt er kvaliteten af nogle performanceindikatorer stadig mangelfuld	1.24.-1.25.
Fremskridt med hensyn til rapporternes dækning af forskellige sæt af mål	1.26.-1.28.
Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne siger mest om effektivitet og mindre om produktivitet og sparsommelighed	1.29.-1.30.
Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne forklarer kontekst og eksterne faktorer i varierende grad	1.31.-1.32.
Kommissionen er begyndt at foretage systematiske performancevurderinger	1.33.-1.37.
De nye performancevurderinger dækker kun delvis de specifikke mål	1.35.

Performanceafsnittene indeholder ikke altid detaljerede analyser	1.36.
Nogle konklusioner om performance mangler klarhed	1.37.
Rapporterne bliver mere afbalancerede	1.38.-1.39.
Konklusioner og anbefalinger	1.40.-1.48.
Bilag	
Bilag 1.1 Opfølgning af anbefalinger	

Indledning

1.1. Den Europæiske Union (EU) gennemfører sine politikker ved at anvende en kombination af udgiftsprogrammer (såsom *Samhørighedsfonden* og *Horisont 2020*), der finansieres eller medfinansieres over EU-budgettet, og ikkeudgiftskrævende politiske instrumenter (hovedsagelig regulering).

1.2. Den aktuelle *flerårige finansielle ramme* (FFR) dækker syv år (fra 2014 til 2020) og omfatter 1 092 milliarder euro til udgifter. **Tabel 1.1** viser, hvordan denne FFR er opdelt i fem aktionsrelaterede udgiftsområder og 58 udgiftsprogrammer. Hvert af disse programmer har en række mål, der er fastsat i lovgivningen.

Tabel 1.1 - FFR for 2014-2020

FFR-udgiftsområde	Loft for 2014-2020 (milliarder euro)	Antal programmer
1a - Konkurrenceevne	142,1	23
1b - Samhørighed	371,4	4
2 - Naturressourcer	420,0	5
3 - Sikkerhed og medborgerskab	17,7	11
4 - Et globalt Europa	66,3	15
Administration og særlige instrumenter	74,7	Ikke relevant
I ALT	1 092,2	58

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

1.3. **Figur 1.1** viser Kommissionens overordnede rapporter om performance:

- **Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport** er Kommissionens vigtigste rapport om EU-budgettets *performance*. Den indgår i Kommissionens pakke af integreret regnskabs- og ansvarlighedsrapportering¹ og er et væsentligt *input* i

¹ Jf. finansforordningens artikel 247. Pakken af integreret regnskabs- og ansvarlighedsrapportering indeholder også: *det konsoliderede regnskab*, en langsigtet prognose for fremtidige indgående og udgående pengestrømme for de næste fem år, den årlige rapport om intern revision og rapporten om opfølgning på decharge.

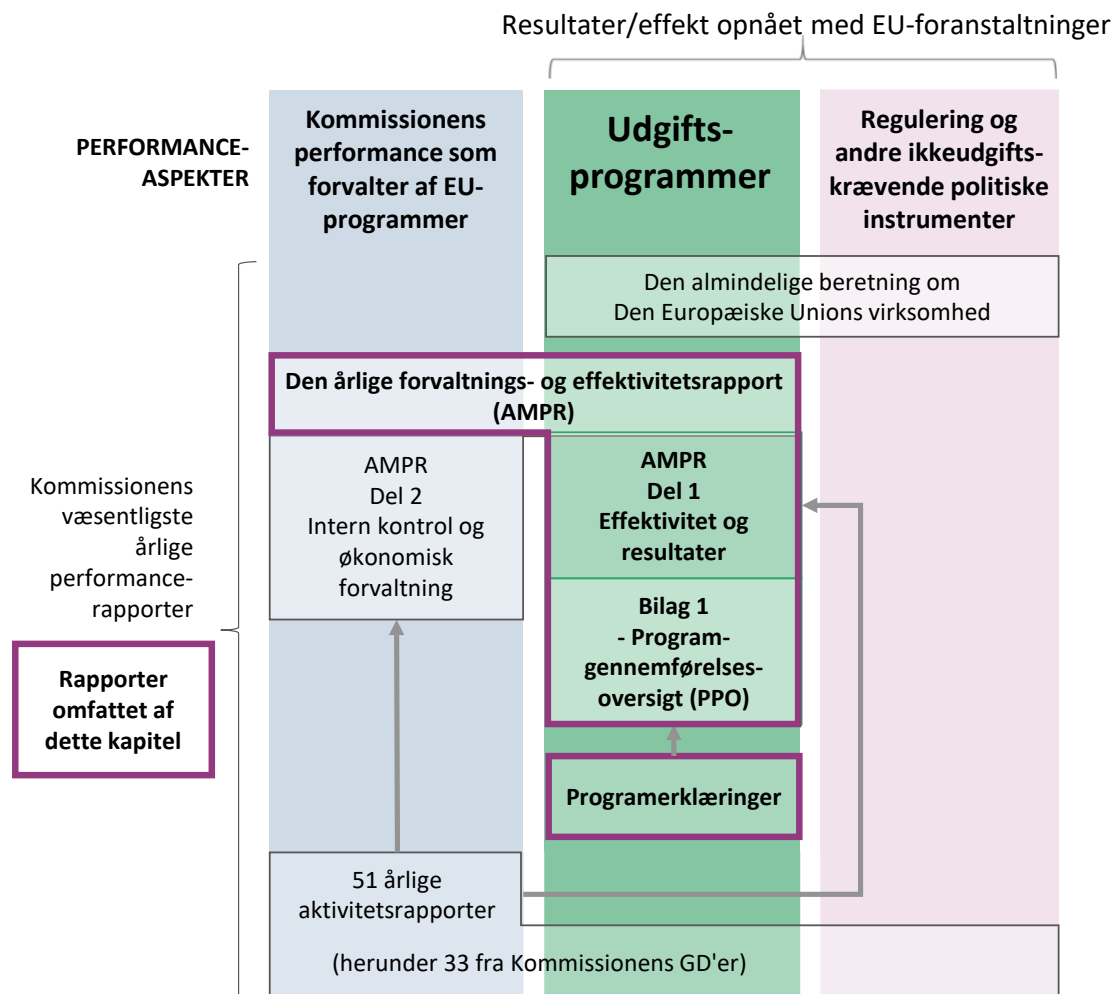
den årlige *decharge*procedure. Den bygger på de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens generaldirektører og andre ved delegation bemyndigede af *anvisningsberettigede*. Den består af to dele:

- **Del 1 - Effektivitet og resultater**, hvor fremskridt hen imod opfyldelse af politiske mål vurderes på grundlag af performanceindikatorer².
- **Del 2 - Intern kontrol og finansiell forvaltning**, hvor der rapporteres om Kommissionens resultater med hensyn til at forvalte og beskytte EU-budgettet.
- **Programerklæringerne** viser de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå de enkelte udgiftsprogrammers mål, baseret på et sæt indikatorer og ledsagende oplysninger om programgennemførelsen. De spiller en væsentlig rolle i budgetvedtagelsesproceduren. Kommissionen er forpligtet³ til at forelægge dem sammen med budgetforslaget for at begrunde det *bevillingsniveau*, den anmoder om. Programerklæringerne indeholder over 1 000 indikatorer.
- De **årlige aktivitetsrapporter** er forvaltningsrapporter, som Kommissionens generaldirektører (og andre ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede) indgiver til kommissærkollegiet. Hovedformålet er at redegøre for generaldirektoraternes (GD'ernes) performance (snarere end de forvaltede programmers performance). De årlige aktivitetsrapporter indeholder også finansielle og forvaltningsmæssige oplysninger, herunder en *forvaltningserklæring* fra generaldirektøren om, at de eksisterende kontrolprocedurer giver de nødvendige garantier for de underliggende transaktioners *lovlighed og formelle rigtighed*, og at midlerne er anvendt til de tilsigtede formål og i overensstemmelse med princippet om *forsvarlig økonomisk forvaltning*.
- **Den almindelige beretning om Den Europæiske Unions virksomhed** rækker ud over EU-budgettet og dækker EU's politikker som helhed, grupperet under tematiske kapitler, der svarer til de ti prioriteter, der blev opstillet af Juncker-Kommissionen (2014-2019).

² Artikel 318 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 247, stk. 1, litra e), i finansforordningen.

³ Finansforordningens artikel 41, stk. 1 og stk. 3, litra h).

Figur 1.1 - Kommissionens væsentligste performancerapporter



Kilde: Revisionsretten.

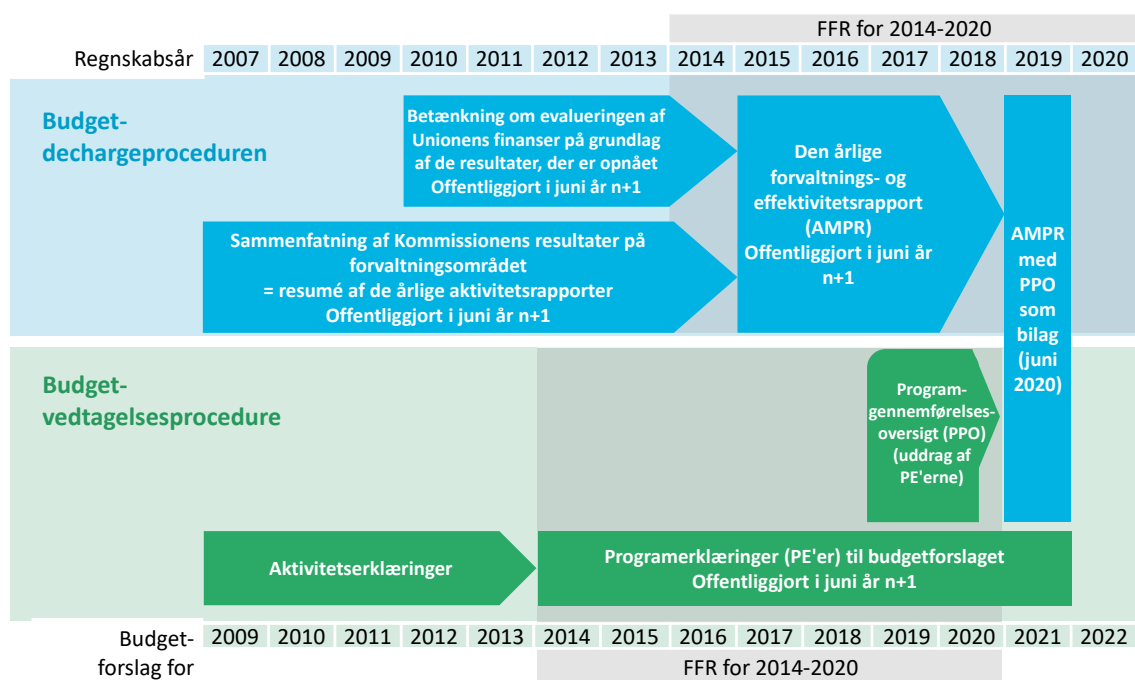
1.4. Dette kapitel omfatter de to vigtigste rapporttyper, der direkte vedrører performance i forbindelse med EU-budgettet og dets udgiftsprogrammer: den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (del 1) og programerklæringerne. Vi udvalgte og undersøgte ni udgiftsprogrammer, der tilsammen stod for 74 % af de betalinger, der indtil udgangen af 2019 var foretaget under de fem aktionsrelaterede udgiftsområder i den aktuelle FFR. Vores metode er beskrevet i **appendikset**. **Bilag 1.1** viser resultaterne af vores opfølgning på de anbefalinger, vi fremsatte i kapitel 3 i vores årsberetning for 2016.

Proceduren for udarbejdelse af overordnede performancerapporter

Strukturen for performancerapportering bliver stadigvæk bedre

1.5. Figur 1.2 viser, hvordan Kommissionens performancerapportering har udviklet sig fra en samling løsrevne rapporter til en mere sammenhængende pakke. Denne positive udvikling adresserer ikke fuldt ud vores tidligere bemærkninger⁴ om tilgængeligheden af performanceoplysninger.

Figur 1.2 - Kommissionens performancerapportering i tidens løb



Kilde: Revisionsretten.

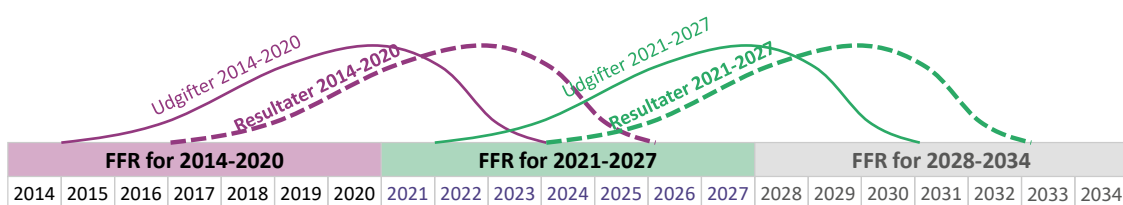
1.6. I proceduren vedrørende budgetforslaget for 2019 blev der indført en nyskabelse: en "*programgennemførelsesoversigt*", hvor Kommissionen sammenfatter programerklæringerne. Dette dokument præsenterer hvert udgiftsprogram i korte træk, baseret på et udvalg af programerklæringernes indikatorer.

⁴ Jf. punkt 3.73, nr. 6), i vores årsberetning for 2016.

1.7. I rapporterne for 2019 (offentliggjort i 2020) er der sket tre vigtige forbedringer:

- Programgennemførelsesoversigten er blevet et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og skaber således forbindelse mellem budgetvedtagelse og budgetdecharge. I forbindelse med vurderingen af budgetgennemførelsen kan *budgetmyndigheden* nu undersøge de indikatorer fra programmerklæringerne, der indgår i programgennemførelsesoversigten, to år efter at den lagde dem til grund for sin godkendelse af budgettet.
- Både programmerklæringerne og programgennemførelsesoversigten indeholder nu afsnit, hvor Kommissionen eksplicit vurderer de enkelte programmers performance.
- Selv om de programmerklæringer, der ledsager budgetforslaget for 2021, allerede vedrører den næste FFR-periode (2021-2027), indeholder de også performanceindikatorer og -rapporter for programmer under FFR for 2014-2020. Dette står i kontrast til afslutningen af den foregående periode (2007-2013): Programmerklæringerne til budgetforslaget for 2014, som blev offentliggjort i 2013, dækkede ikke performance i forbindelse med programmer for 2007-2013. Der er tale om en nyttig ændring, for som vist i [figur 1.3](#) giver programmer fortsat resultater længe efter udløbet af deres FFR-periode.

Figur 1.3 - Udgiftsprogrammer giver fortsat resultater efter udløbet af deres FFR-periode



Denne figur er en omtrentlig illustration af den tid, der går, fra der bliver brugt penge på et program, til programmet giver resultater. Den faktiske tidsprofil for udgifter og resultater varierer mellem programmerne og mellem FFR-perioderne.

Kilde: Revisionsretten.

Kommissionen har gode procedurer for udarbejdelse af overordnede performancerapporter

1.8. Udarbejdelsen af den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programmerklæringerne følger veldefinerede procedurer, som ajourføres årligt, og som involverer to af Kommissionens "centrale tjenestegrene" (Generalsekretariatet og

Generaldirektoratet for Budget (GD BUDG)), de forskellige generaldirektorater med ansvar for forvaltningen af udgiftsprogrammer og kommissærkollegiet. **Tabel 1.2** viser de forskellige deltageres roller.

Tabel 1.2 - Kommissionens overordnede performancerapportering er baseret på veldefinerede procedurer

Performance-rapporter	Centrale tjenestegrene (GD BUDG/ Generalsekretariatet)	GD'er	Kollegiet
Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport	- o udarbejder udkast - o følger de strategiske retningslinjer fra administrationsrådet - o hører de ansvarlige GD'er	- o angiver de vigtigste forhold/budskaber , der skal med i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, i deres program-erklæringer og årlige aktivitets-rapporter - o giver feedback på udkast	- o sikrer sammenhæng i de politiske budskaber - o vedtager rapporten
Program-gennemførelses-oversigten (bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport)	- o udarbejder udkast - o vælger de indikatorer fra programmer-klæringerne, der skal indgå - o udformer en metode til beregning af fremskridt hen imod målopfyldelse - o hører de ansvarlige GD'er	- o angiver de vigtigste forhold/ budskaber, der skal med i program-gennemførelses-oversigten, i deres program-erklæringer og årlige aktivitetsrapporter - o giver feedback på udkast	- o sikrer sammenhæng i de politiske budskaber - o vedtager oversigten (som del af den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport)

Performance-rapporter	Centrale tjenestegrene (GD BUDG/ Generalsekretariatet)	GD'er	Kollegiet
Programerklæringer	- o udsender skabeloner/ instrukser/retningslinjer ("budgetcirkulære") og giver kurser - o gennemgår udkast og giver feedback til de ansvarlige GD'er	- o indsamler data til indikatorer - o udkast	o vedtager erklæringerne (som del af budgetforslaget)
Årlige aktivitetsrapporter	- o udsender skabeloner/instrukser/retningslinjer - o gennemgår udkast og giver feedback til de ansvarlige GD'er - o sørger for peerevalueringer	- o udarbejder udkast - o godkender rapporterne (generaldirektørerne)	o fastlægger opfølgning

Kilde: Revisionsretten.

1.9. De grundlæggende krav til Kommissionens performancerapportering er fastsat i TEUF, *finansforordningen* og anden lovgivning. Retningslinjerne for bedre regulering⁵ fastsætter desuden standarder for to vigtige input til programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport: overvågningsoplysninger (herunder performanceindikatorer) og evalueringer (af politikforanstaltningers *effekt*).

1.10. Hvert år omsætter Kommissionens centrale tjenestegrene disse krav til detaljerede instrukser, retningslinjer og skabeloner, der bl.a. omhandler:

- o ændringer i rapporternes indhold og struktur
- o anvendelse af kilder til performanceoplysninger, herunder performanceindikatorer, evalueringer og beretninger fra Revisionsretten

⁵ "Better Regulation Guidelines", SWD(2017) 350.

- ordninger for gennemgange foretaget af de centrale tjenestegrene og peerevalueringer foretaget af andre GD'er for at sikre kvalitet og harmonisering
- delmål med klare frister for at sikre rettidig offentliggørelse.

1.11. De centrale tjenestegrene udsender ikke instrukser vedrørende den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (herunder programgennemførelsesoversigten), fordi de selv er ansvarlige for at udarbejde den. Derimod får de vejledning fra Kommissionens *administrationsråd*.

1.12. De centrale tjenestegrene vælger også de indikatorer fra programerklæringerne, der skal indgå i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (i bilaget - programgennemførelsesoversigten). I de ni udgiftsprogrammer, vi undersøgte, konstaterede vi, at de valgte indikatorer i programgennemførelsesoversigten som regel gav et mere positivt billede end det samlede sæt indikatorer i programerklæringerne. Som vist i **tabel 1.3** vurderede vi, at 68 % af indikatorerne i programgennemførelsesoversigten var "på rette vej", mens det kun gjaldt 44 % af indikatorerne i programerklæringerne. De indikatorer, der var valgt til programgennemførelsesoversigten, viste desuden et gennemsnitligt fremskridt mod mål på 64 %, mens det gennemsnitlige fremskridt var 46 %, når alle indikatorerne i programerklæringerne blev taget i betragtning.

Tabel 1.3 - De valgte indikatorer i programgennemførelsesoversigten viser et mere positivt billede end indikatorerne i programerklæringerne

	Indikatorer i programerklæringerne	Indikatorer valgt til programgennemførelsesoversigten
Alle indikatorer	258	71
Indikatorer "på rette vej"	114 (44 %)	48 (68 %)
Gennemsnitligt fremskridt mod mål	46 %	64 %

Kilde: Revisionsretten, baseret på [programerklæringerne til budgetforslaget for 2021](#) og [den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019](#) (bilag 1: programgennemførelsesoversigten, s. 73-215).

Kommissionen foretager ikke fuld kontrol af performanceoplysningernes pålidelighed og garanterer den ikke

1.13. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programmerklæringerne er baseret på overvågningsdata og programevalueringer.

Overvågningsdataene fra medlemsstaterne er ikke fuldt pålidelige, men Kommissionen tager skridt til at begrænse risiciene

1.14. De fleste af de overvågningsdata, der anvendes i forbindelse med performanceindikatorer, kommer fra medlemsstaternes rapportering eller er genereret af det GD, der er ansvarligt for et givent program. Nogle data er udarbejdet af Eurostat eller internationale organisationer.

1.15. Vi sammenlignede programmerklæringerne til budgetforslaget for 2020 med programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021 og konstaterede med hensyn til en tredjedel af indikatorerne i vores stikprøve, at de data, der allerede var rapporteret sidste år, var blevet ændret i år (jf. [tabel 1.4](#)). En tredjedel af justeringerne oversteg 50 % af den oprindeligt rapporterede værdi. Opjusteringer var dobbelt så hyppige som nedjusteringer. En så stor forekomst af justeringer betyder, at de rapporterede værdier skal behandles med forsigtighed, uanset om justeringerne foretages, fordi der er sket indlæsningsfejl, eller fordi der foreligger opdaterede og mere præcise data.

Tabel 1.4 - I en tredjedel af indikatorerne skulle de rapporterede data korrigeres

Tilfælde af nedjustering med			Tilfælde af opjustering med		
over 50 %	10-50 %	1-10 %	1-10 %	10-50 %	over 50 %
3 %	5 %	4 %	7 %	5 %	8 %

Kilde: Revisionsretten, baseret på [programerklæringerne til budgetforslaget for 2020](#) og [programerklæringerne til budgetforslaget for 2021](#).

1.16. Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI) og Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO) begrænsede risikoen for upålidelige data. Begge GD'er indhentede data til de fleste af deres indikatorer fra medlemsstaterne. Vi konstaterede, at både GD AGRI og GD REGIO foretog automatiserede kvalitetskontroller af data modtaget fra medlemsstaterne. Disse kontroller omfattede aspekter såsom dataenes fuldstændighed, troværdighed og

konsekvens. Der blev fulgt op på de konstaterede problemer over for de relevante institutioner i de berørte medlemsstater.

1.17. GD REGIO udførte desuden en række tematiske revisioner i medlemsstaterne med fokus på performancedataenes pålidelighed (jf. [tekstboks 1.1](#)). Disse revisioner relaterede til en engangsbegivenhed i 2019, nemlig tildelingen af samhörighedsområdets "*resultatreserve*", som er en budgetbevilling til prioriteter, hvis delmål er nået (jf. også punkt 3.23). Revisionernes formål var at begrænse risikoen for rapportering af ukorrekte eller overdrevne *output* og *resultater*, som kunne have ført til ukorrekt tildeling af resultatreserven. GD AGRI udførte ingen tilsvarende revisioner.

Tekstboks 1.1

Eksempler på problemer med datapålidelighed identificeret ved GD REGIO's revisioner i medlemsstaterne

I forbindelse med frigørelsen af resultatreserven udførte GD REGIO 26 revisioner i 14 medlemsstater. I otte tilfælde⁶ afslørede de væsentlige mangler, f.eks.:

- manuel (i stedet for automatisk) dataaggregering og mangel på klare procedurer for aggregering og validering af indikatordata, hvilket førte til fejl
- mangel på revisionsspor
- uoverensstemmelser mellem performancedata i IT-systemer og kilderne til disse data
- utilstrækkelige instrukser til støttemodtagere
- manglende eller utilstrækkelig forvaltningsverificering.

Revisionerne fremhævede også gode praksis, f.eks.:

- udvikling af en platform til elektronisk udveksling af oplysninger mellem støttemodtagere og *programmyndigheder* i forskellige regioner og på tværs af fonde
- oprettelse af et særligt hold til overvågning og evaluering, så *forvaltningsmyndigheden* kan opnå og bevare ekspertise.

⁶ Kilde: "Reliability of performance indicators - feedback from European Commission audits", Evaluation Network-møde, Bruxelles, REGIO C.3 (Audit II), 20. juni 2018.

1.18. GD'erne **revideres af Kommissionens Interne Revisionstjeneste (IAS)**. Dette har ført til forbedringer af performancedataenes pålidelighed:

- I 2016 reviderede IAS udformningen af GD AGRI's performancemålingssystem og konstaterede væsentlige svagheder ved fastsættelsen af mål, ved de anvendte indikatorer og ved indsamlingen af data. IAS konkluderede, at disse svagheder kunne forringe GD AGRI's evne til at overvåge, evaluere og rapportere om performance i forbindelse med den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020⁷. Ifølge IAS har GD AGRI siden da forbedret⁸ dataindsamlingen og adgangen til data ved at udsende retningslinjer⁹ og offentliggøre flere data om indikatorer¹⁰.
- I 2019 reviderede IAS performanceovervågningen i GD REGIO samt i Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (GD EMPL) og Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri (GD MARE)¹¹. I GD REGIO og GD EMPL konstaterede IAS, at der var svagheder med hensyn til performancedataenes pålidelighed. IAS anbefalede GD REGIO at give *revisionsmyndighederne* klare instrukser og drage en konklusion om, hvor stor sikkerhed det kan opnå fra deres arbejde vedrørende performancedataenes pålidelighed¹². Som reaktion udarbejdede GD REGIO og GD EMPL en fælles handlingsplan, der nu er under gennemførelse. GD REGIO anførte i sin årlige aktivitetsrapport for 2019, at det

⁷ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Årsberetning til dechargemyndigheden om interne revisioner foretaget i 2016 (artikel 99, stk. 5, i finansforordningen) (COM(2017) 497), s. 8.

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019, accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019" {COM(2020) 268 final}", s. 57.

⁹ F.eks. vejledningsdokumentet "Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017", 2016.

¹⁰ https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html

¹¹ GD REGIO's årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 46.

¹² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019, accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019" {COM(2020) 268 final}", s. 8.

havde rimelig sikkerhed for pålideligheden af performedataene vedrørende de fleste programmer (71 %), men at der var svagheder i denne henseende, som skyldtes utilstrækkeligt revisionsarbejde (26 % af programmerne), og at der fortsat var nogle alvorlige mangler (2 %)¹³.

Udvalget for Forskriftskontrol afgiver en negativ udtalelse om 40 % af de evalueringer, det undersøger

1.19. Evaluering er et værktøj til at vurdere effekten af politikforanstaltninger såsom udgiftsprogrammer. Finansforordningen¹⁴ kræver "forudgående og retrospektive evalueringer" af alle "programmer og aktiviteter, der giver anledning til betydelige udgifter". Lovgivningen om de enkelte udgiftsprogrammer præciserer normalt, hvilke typer evaluering der skal foretages hvornår - i nogle tilfælde også en midtvejsevaluering nogle få år efter programmernes iværksættelse.

1.20. Evalueringerne foretages af generaldirektoraterne med ansvar for de forskellige programmer, og de offentliggøres som *arbejdsdokumenter* fra Kommissionens tjenestegrene. De underbygges normalt af undersøgelser, som er bestilt hos eksterne eksperter, og som offentliggøres sammen med evalueringerne. Kommissionen definerer undersøgelseskommissorier i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering. Disse retningslinjer fastlægger nøglebegreber og -principper - f.eks. kravet om, at evalueringer skal være evidensbaserede - samt de fem kriterier, der skal anvendes i alle evalueringer:

- Hvor effektiv har EU-foranstaltningen været?
- Hvor produktiv har EU-foranstaltningen været?
- Hvor relevant er EU-foranstaltningen?
- Hvor godt hænger EU-foranstaltningen sammen, både internt og med andre (EU-)foranstaltninger?
- Hvad er merværdien ved foranstaltningen?

¹³ GD REGIO's årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 39.

¹⁴ Finansforordningens artikel 34.

1.21. Kommissionens Udvalg for Forskriftskontrol, der består af fire højtstående tjenestemænd i Kommissionen (inklusive formanden) og tre eksterne medlemmer, kontrollerer kvaliteten af evalueringsudkast. Udvalget for Forskriftskontrol undersøgte ca. en femtedel af de udarbejdede evalueringer¹⁵ og afgav i første omgang en negativ udtalelse om ca. 40 % af dem. Udvalget for Forskriftskontrol vurderer selv¹⁶, at dets kontrol ofte fører til forbedringer med hensyn til evalueringernes præsentation eller gyldigheden af deres konklusioner, men at kontrollen ofte finder sted for sent til, at det er muligt at afhjælpe mangler i udformningen eller metoden, der kan påvirke vurderingen af effektivitet, produktivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi i forbindelse med EU's politikker og programmer.

Kommissionen angiver ikke klart pålideligheden af performanceoplysningerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne

1.22. Kommissionen angiver ikke klart pålideligheden af de data, der rapporteres i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne (jf. også punkt 3.73, nr. 5), i vores årsberetning for 2016). Europa-Parlamentet beklagede dette i sin beslutning om decharge for 2018¹⁷ og udtalte, at kommissærkollegiet "påtager sig det overordnede politiske ansvar for den finansielle forvaltning af Unionens budget, men ikke for oplysningerne om performance og resultater".

¹⁵ Revisionsrettens analyse nr. 2/2020 "Lovgivningsarbejdet i Den Europæiske Union efter næsten 20 år med "bedre regulering"".

¹⁶ Udvalget for Forskriftskontrol, årsrapport 2019.

¹⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 14. maj 2020 med bemærkningerne, der er en integrerende del af afgørelsen om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2018, Sektion III – Kommissionen og forvaltningsorganerne (2019/2055(DEC)).

1.23. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport omtaler ikke datapålideligheden i forbindelse med specifikke indikatorer. I programerklæringerne tager Kommissionen lejlighedsvis forbehold vedrørende enkelte indikatorers pålidelighed eller kvalitet. Der var taget forbehold vedrørende seks af de 258 indikatorer, vi undersøgte. I modsætning til instrukserne om de årlige aktivitetsrapporter (jf. [tekstboks 1.2](#)) indeholder instrukserne om programerklæringerne ikke krav om sådanne forbehold. Der er derfor ingen garanti for, at der er taget forbehold vedrørende alle indikatorer med pålideligheds- og kvalitetsproblemer.

Tekstboks 1.2

Sikkerhed i de årlige aktivitetsrapporter

Hver af de årlige aktivitetsrapporter indeholder en forvaltningserklæring fra den relevante generaldirektør om, at rapporten giver et pålideligt, fuldstændigt og korrekt billede af situationen i GD'et/*forvaltningsorganet*¹⁸. Før generaldirektøren underskriver sin forvaltningserklæring, skal vedkommende vurdere, om indikatordataene¹⁹:

- kommer fra en internationalt anerkendt kilde
- er kontrolleret efter en veletableret og dokumenteret procedure for datakvalitetskontrol
- er reproducerbare (dvs. ikke vilkårlige).

Hvis en indikator anses for upålidelig, skal GD'et forklare svaghederne og træffe afgørelse om yderligere foranstaltninger, som bl.a. kan indebære, at der ikke længere rapporteres om den upålidelige indikator, at der rapporteres om den med forbehold, eller at der indføres en procedure for datakvalitetskontrol.

¹⁸ "Model template for 2019 AAR", fodnote 28, s. 39.

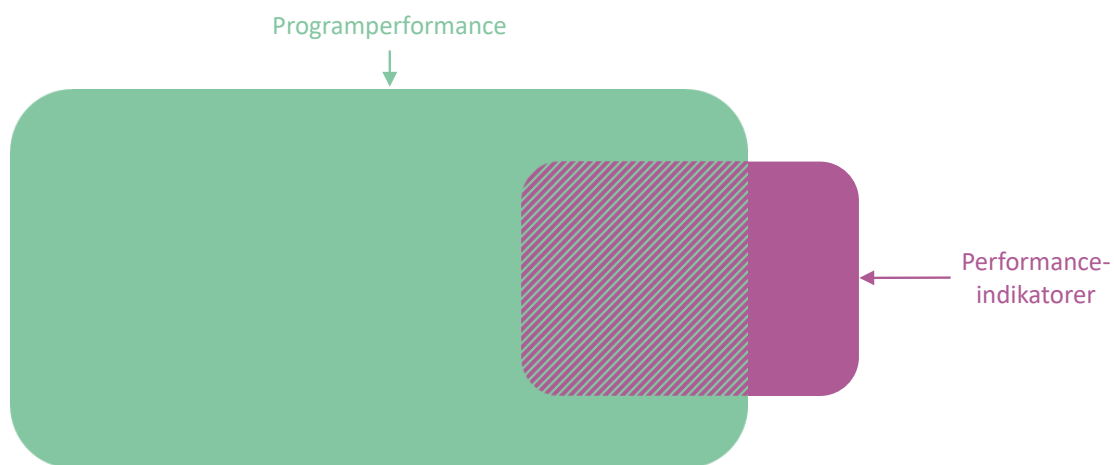
¹⁹ "Model template for 2019 AAR annexes", "Annex 12 - performance tables", s. 22-23.

Kvaliteten af de overordnede performancerapporter

Trods fremskridt er kvaliteten af nogle performanceindikatorer stadig mangelfuld

1.24. Generelt kan performanceindikatorer på grund af deres iboende begrænsninger kun give et ufuldstændigt billede af et programs performance. Der vil være aspekter af programmets performance, som indikatorerne ikke - eller kun i ringe grad - kan registrere. På den anden side er nogle indikatorer ikke relevante i forbindelse med vurderingen af performance (jf. eksemplerne i punkt 4.20 og 4.21), fordi de ikke er knyttet til programmålene eller ikke påvirkes af programmets foranstaltninger (jf. [figur 1.4](#)).

**Figur 1.4 - Indikatorer kan ikke give et fuldstændigt billede af et
programs performance**



Kilde: Revisionsretten.

1.25. I vores årsberetning for 2018²⁰ undersøgte vi performanceindikatorernes kvalitet på grundlag af programerklæringerne til budgetforslaget for 2019 og påpegede en række problemer. Vi fremsatte også anbefalinger til at forbedre performanceindikatorernes kvalitet (anbefaling 3.1, 3.2, 3.3 og 3.4²¹). Vores analyse af programerklæringerne til budgetforslagene for 2020 og 2021 viser både fremskridt og fortsatte udfordringer:

- **Balance mellem forskellige typer indikatorer:** Ca. 60 % af indikatorerne i vores stikprøve er inputindikatorer og outputindikatorer. Resten af indikatorerne er *resultatindikatorer* og *effektindikatorer*. Eftersom indikatorer fastsættes for en hel FFR-periode, kan vi ikke rapportere om forbedringer på dette punkt. *Resultatindikatorer* er især nyttige til løbende vurdering af et programs performance, fordi de kan dække det, der ligger mellem programmets umiddelbare output og dets forventede langsigtede effekt.
- **Adgang til nylige data:** Det gjaldt for ca. en fjerdedel af indikatorerne i programerklæringerne til budgetforslaget for 2019, at der forelå data fra 2015 eller tidligere eller slet ikke forelå data. Situationen var betydeligt forbedret i programerklæringerne til budgetforslagene for 2020 og 2021. **Tabel 1.5** viser, at den samlede andel af indikatorer med gamle data eller helt uden data er faldet med 18 procentpoint i de sidste to år.

Tabel 1.5 - Der er færre indikatorer med gamle data eller helt uden data

	Programerklæringer til budgetforslag		
	2019	2020	2021
	offentliggjort i		
	2018	2019	2020
Andel af indikatorer, hvis seneste foreliggende data er mindst tre år gamle	10 %	8 %	6 %
Andel af indikatorer, som der slet ikke foreligger data for	15 %	4 %	1 %
I ALT	25 %	12 %	7 %

Kilde: Revisionsretten.

²⁰ Jf. punkt 3.21-3.35 og 3.80-3.83 i vores årsberetning for 2018.

²¹ Jf. punkt 3.85 i vores årsberetning for 2018.

- **Beregning af fremskridt hen imod programmål:** I vores årsberetning for 2018 konstaterede vi, at det for mere end 40 % af indikatorerne i vores stikprøve ikke var muligt at beregne fremskridt hen imod målet, fordi der manglede kvantificerede referenceværdier eller mål eller manglede data om, hvad der var opnået. I de efterfølgende programmerklæringer (til budgetforslagene for 2020 og 2021) er der sket en gradvis forbedring med hensyn til dataenes fuldstændighed. Andelen af indikatorer, for hvilke det ikke er muligt at beregne fremskridt hen imod målet, er faldet med 16 procentpoint. Der er dog stadig tale om en betydelig andel på 26 %.
- **Fastsættelse af mål:** I vores årsberetning for 2018 konstaterede vi, at 14 % af indikatorerne i vores stikprøve havde uambitiøse mål. Med henblik på denne beretning så vi på, hvordan målene blev fastsat og opdateret. Vi identificerede fire væsentlige typer målfastsættelse med forskellige grader af gennemsigthed (jf. [tabel 1.6](#)). Vi konstaterede også, at ca. halvdelen af de indikatorer, vi undersøgte, havde fået ændret deres mål siden starten af FFR-perioden.

Tabel 1.6 - Gennemsigthed i målfastsættelsen

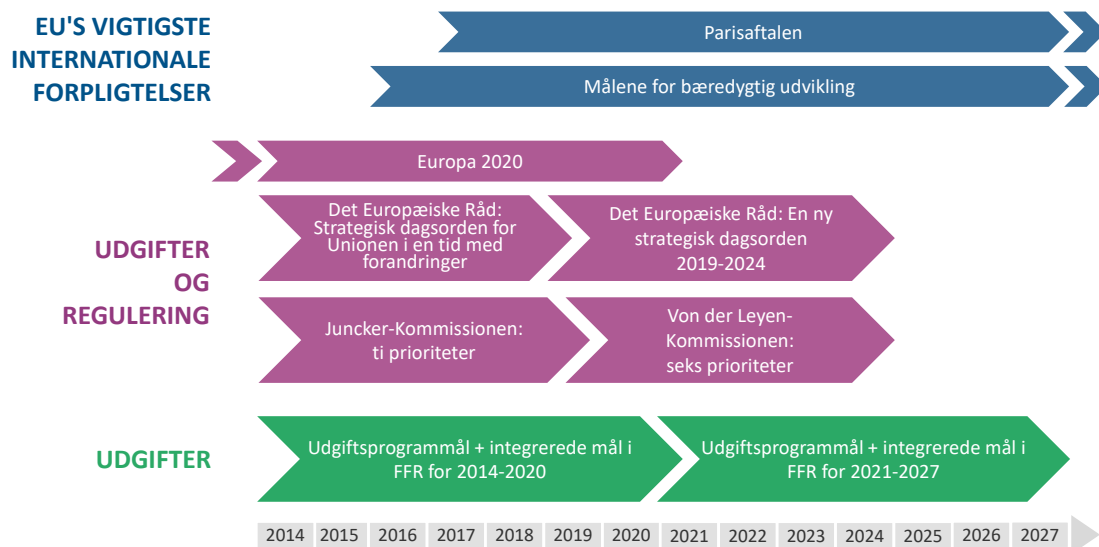
Målfastsættelse	Grad af gennemsigthed	Forekomst
Lovgivning	Meget høj	Sjælden, undtagen mht. EFSI
Gennemførelse af EU's internationale forpligtelser	Meget høj	Sjælden, undtagen mht. instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde
Nationale/regionale programmer	Høj	Udbredt; fremherskende mht. <i>Samhørighedsfonden</i> , EFRU, ELFUL og AMIF
Det ansvarlige GD	Lav	Udbredt; fremherskende mht. Horisont 2020, EFSI, EGFL, instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og ENI

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Fremskridt med hensyn til rapporternes dækning af forskellige sæt af mål

1.26. Kommissionen rapporterer om flere forskellige sæt af mål, som EU har sat sig på forskellige niveauer²² (jf. [figur 1.5](#)).

Figur 1.5 - EU forsøger at nå forskellige sæt af mål



Kilde: Revisionsretten.

1.27. Både programmerklæringerne og del 1 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport omhandler performance i forbindelse med EU-budgettet og dets udgiftsprogrammer og fokuserer på disse programmernes generelle og specifikke mål som defineret i den relevante lovgivning. I særskilte og klart afmærkede afsnit giver disse dokumenter også oplysninger om EU-udgiftsprogrammernes bidrag til at opfylde tværgående mål (klimaindsats, biodiversitet og ren luft). Der gives imidlertid kun begrænsede oplysninger om EU-udgiftsprogrammernes bidrag til at skabe lighed mellem kønnene²³ og til at opfylde FN's mål for *bæredygtig udvikling*²⁴. Undertiden henviser programmerklæringerne og del 1 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport også til de overordnede *Europa 2020*-mål og Parisaf-talen.

²² Jf. også punkt 13 i vores analyse nr. 6/2018 "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework" (briefingpaper).

²³ En revision vedrørende *kønsmainstreaming* i EU-programmer er under udførelse.

²⁴ Jf. også Revisionsrettens analyse nr. 7/2019 "Bæredygtighedsrapportering: Status i EU's institutioner og agenturer".

1.28. Vi noterer os, at der i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er sket en vigtig positiv ændring med hensyn til dækning af mål. Tidligere gav bilag 1 til rapporten et øjebliksbillede af de performanceindikatorer, der var knyttet til Juncker-Kommissionens ti prioriteter (og adskilte sig fra udgiftsprogrammernes mål). Fra i år er dette bilag imidlertid erstattet af programgennemførelsesoversigten, der - ligesom afsnit 1 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport - rapporterer om udgiftsprogrammernes mål. Dette forbedrer overensstemmelsen mellem selve rapporten og bilaget.

Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne siger mest om effektivitet og mindre om produktivitet og *sparsommelighed*

1.29. TEUF²⁵ fastsætter, at Kommissionen skal gennemføre budgettet i samarbejde med medlemsstaterne og i overensstemmelse med principperne for *forsvarlig økonomisk forvaltning*. Finansforordningen²⁶ definerer disse principper som følger:

- **effektivitet** vedrører det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter
- **produktivitet** vedrører det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås
- **sparsommelighed** handler om at stille ressourcer til rådighed rettidigt, i den rigtige mængde og kvalitet samt til den mest fordelagtige pris.

1.30. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne dækker ikke de tre principper for forsvarlig økonomisk forvaltning ligeligt:

- Programerklæringerne fokuserer på aspekter af programmernes effektivitet. De giver også oplysninger om produktivitet, men ikke systematisk. Deres oplysninger om sparsommelighed er begrænset til data om de beløb, der er brugt på hvert program. Endvidere henviser programerklæringerne til nylige evalueringer, hvor programmernes effektivitet og produktivitet er obligatoriske kriterier (jf. punkt 1.20).

²⁵ Artikel 317 i TEUF.

²⁶ Jf. finansforordningens artikel 33, stk. 1, litra a)-c).

- o Udgiftsprogrammerne med de højeste budgettildelinger under hvert FFR-udgiftsområde behandles kortfattet i del 1 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Der redegøres for de vigtigste programkarakteristika og fremskridt med hensyn til at nå de generelle mål, og der fremhæves eksempler på aktiviteter udført i løbet af året. Henvisninger til performance er som regel generiske og dækker ikke produktivitet og sparsommelighed. Programgennemførelsesoversigten, som er et bilag til rapporten, er mere detaljeret og indeholder et par sider om hvert udgiftsprogram. Ligesom programerklæringerne fokuserer programgennemførelsesoversigten på effektivitet.

Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne forklarer kontekst og eksterne faktorer i varierende grad

1.31. EU's udgiftsprogrammer er under indflydelse af eksterne faktorer, som kan påvirke deres resultater og effekt i varierende grad. Sådanne faktorer er f.eks. eksistensen af tilsvarende nationale, regionale og lokale offentlige udgiftsprogrammer i EU-medlemsstater eller tredjelande og aktiviteterne generelle økonomiske, sociale, miljømæssige og sikkerhedsmæssige kontekst. Vi undersøgte, i hvilket omfang de overordnede rapporter redegjorde for de relevante eksterne faktorer og deres indvirkning på performance.

1.32. Vores analyse gav et blandet billede. Programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten indeholdt temmelig begrænsede oplysninger om eksterne faktorer i forbindelse med Horisont 2020, *Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer* (EFSI), *Den Europæiske Fond for Regionaludvikling* (EFRU), *Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne* (ELFUL) og Samhørighedsfonden. Med hensyn til instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, det europæiske naboskabsinstrument (ENI), Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og *Den Europæiske Garantifond for Landbruget* (EGFL) forklarede de imidlertid, hvordan eksterne faktorer påvirkede den generelle operationelle kontekst og opfyldelsen af mål, som illustreret i eksemplerne på god praksis i [tekstboks 1.3](#).

Tekstboks 1.3

Eksempler på redegørelser for eksterne faktorer i programgennemførelsesoversigten og programerklæringerne (ENI)

Eksterne faktorer såsom politisk ustabilitet og sikkerhedssituationen hæmmer fremskridtene i det sydlige naboskabsområde. Samarbejdet med de nordafrikanske partnerlande er udfordrende og afhænger af, hvordan situationen udvikler sig, navnlig i Libyen. I hele Mellemøsten destabiliserer igangværende konflikter, usikkerhed og dårlig regeringsførelse EU's partnere, forstyrrer handel og investeringer og begrænser befolkningens muligheder. Det store antal flygtninge og fordrevne forværrer alle disse strukturelle mangler²⁷.

Samlet set har tendensen i naboskabsområdet været svingende, men der er konstateret en forbedring i forhold til referencescenariet. Der er også mange eksterne faktorer, der kan påvirke de samlede resultater (politisk ustabilitet, sikkerhedssituationen osv.), hvilket betyder, at EU's foranstaltninger kun kan påvirke indikatorerne indirekte²⁸.

Kommissionen er begyndt at foretage systematiske performancevurderinger

1.33. Det seneste sæt af overordnede rapporter, der blev offentliggjort i juni 2020, indeholder nye afsnit med analyser af de foreliggende performanceoplysninger for hvert program:

- I programerklæringerne hedder afsnittet "Programme performance". Ifølge Kommissionen skal det præsentere væsentlige performanceoplysninger på en kortfattet måde for at give et resumé af programmets performance til dato²⁹.
- Kommissionen indførte tilsvarende afsnit ("Performance assessment") for hvert program i programgennemførelsesoversigten. Analysen er grundlæggende den samme som i programerklæringerne, men som regel kortere og mindre detaljeret.

²⁷ Programgennemførelsesoversigten, ENI, juni 2020, s. 183.

²⁸ ENI-programerklæringen til budgetforslaget for 2021, specifikt mål 1, indikator 2: "ENI weighted score based on eight external sources", s. 11.

²⁹ Jf. "Budget Circular for 2020", s. 78: "Section III. 3. Performance information - assessment of the performance of the programme".

1.34. I mange tilfælde fører analysen til konklusioner om de hidtidige fremskridt med hensyn til at nå programmernes mål. Dette betragter vi som et væsentligt positivt skridt hen imod en klarere og mere gennemsigtig og omfattende årlig rapportering om programperformance.

De nye performancevurderinger dækker kun delvis de specifikke mål

1.35. Vi undersøgte, om de nye performanceafsnit i programerklæringerne dækkede alle programmålene. Vi konstaterede, at programerklæringerne indeholder en analyse vedrørende alle de generelle program mål. De specifikke program mål er imidlertid ikke behandlet lige grundigt, idet nogle er dækket fuldt ud (f.eks. for instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og ELFUL), mens andre kun er delvis dækket (f.eks. for EGFL, ENI og Horisont 2020).

Performanceafsnittene indeholder ikke altid detaljerede analyser

1.36. Ifølge Kommissionens instrukser skal performanceafsnittene redegøre for de vigtigste resultater og de største gennemførelsesudfordringer og forklare eventuelle afvigelser fra delmål og mål. Nogle af de performanceafsnit, vi analyserede, fulgte disse instrukser og gav et bredt billede af den opnåede performance. Andre var mindre informative, fordi de næsten udelukkende fokuserede på indikatorerne eller indeholdt beskrivelser af gennemførte aktiviteter, som ikke informerede læseren om programmets performance.

Nogle konklusioner om performance mangler klarhed

1.37. Performancevurderinger skal gøre det muligt for læseren at danne sig en mening om, hvorvidt et program er på rette vej til at nå sine mål ved udgangen af gennemførelsesperioden. Til dette formål er klare konklusioner vedrørende de generelle og de specifikke mål en hjælp. De performanceafsnit, vi undersøgte, varierede i denne henseende: Nogle var godt opbygget og indeholdt klare konklusioner, mens andre var sværere at følge og mindre informative, som det fremgår af [tekstboks 1.4](#).

Tekstboks 1.4

Eksempel på en klart formuleret konklusion

Programgennemførelsesoversigten, EFRU, det generelle mål

Programmets samlede performance kan betragtes som tilfredsstillende. Selv om de fleste indikatorer viser resultater på under 50 % af målværdien for 2023, kan vi på baggrund af de konsekvent positive tendenser vedrørende praktisk talt alle målsætninger fastslå, at EFRU er godt på vej til at nå sine mål.

- *I de tilfælde, hvor indikatorerne viser dårlige resultater, kan dette ofte tilskrives programmets langsomme start og det forhold, at der går tid, før projektinvesteringsbeslutninger fører til resultater. På grund af den høje projektudvælgelsessats vil resultaterne sandsynligvis blive stadig mere positive sidst i programperioden, så de allerede konstaterede tendenser bliver klarere.*
- *Der er fortsat udfordringer med hensyn til projektudvælgelsessatsen og gennemførelsesrapporteringen. På nogle investeringsområder er de ikke steget i den forventede grad - f.eks. når det gælder visse jernbaneinvesteringer, brug af intelligente energinet, reduktion af drivhusgasemissioner, kapacitet til genanvendelse af affald og genopretning af landområder - og dette kan begrænse stigningen i positive resultater. På det aktuelle midtvejspunkt i programmets gennemførelse kan de langsigtede virkninger muligvis stadig afbødes.*

Eksempel på en vag konklusion (programgennemførelsesoversigten, Horisont 2020)

Programgennemførelsesoversigten, Horisont 2020

Performanceafsnittet i programerklæringen for Horisont 2020-programmet indeholder konklusioner for hvert *fokusområde* eller "søjle", ikke for de specifikke mål:

Videnskabelig topkvalitet - Der sker fremskridt hen imod målene, og de forventes at blive opfyldt.

Industrielt lederskab - Foranstaltningerne skrider godt frem.

Samfundsmæssige udfordringer - Fremskridtene er opmuntrende.

Disse konklusioner er generiske og vage. De sætter ikke læseren i stand til at udlede, om målene i de tre søjler kan forventes opfyldt, og til at forstå årsagerne, hvis de ikke kan.

Rapporterne bliver mere afbalancerede

1.38. I vores årsberetning for 2016 anbefalede vi Kommissionen at sikre bedre balance i performancerapporteringen ved at oplyse om de største udfordringer med hensyn til resultatopnåelse³⁰. I Kommissionens instrukser vedrørende de årlige aktivitetsrapporter for 2019 og programerklæringerne til budgetforslaget for 2021 er der taget højde for denne anbefaling³¹.

1.39. Ikke desto mindre har performanceoplysningerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapports hoveddel stadig primært form af overordnede, generelt positive og mindre afbalancerede budskaber. Programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten præsenterer dog nu performanceoplysninger på en mere afbalanceret måde end tidligere ved at inkludere både positive og negative elementer (jf. [tekstboks 1.5](#)). Graden af balance varierer imidlertid fra program til program, og der er således plads til yderligere forbedringer.

Tekstboks 1.5

Eksempler på afbalanceret rapportering i programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten

Programerklæringen for instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde - budgetforslaget for 2021, s. 682: *Hvad angår de fremskridt, der er gjort med hensyn til den anden specifikke målsætning om konsolidering af demokratiet, retsstaten, god regeringsførelse og menneskerettigheder fortæller indikatorerne en mindre opmuntrende historie. Ifølge Verdensbankens retsstatsscore er situationen blevet stadigt værre siden 2014. Når det gælder andelen af kvinder i de nationale parlamenter, blev de begrænsede fremskridt mellem 2015 og 2018 tilbagerullet i 2019.*

EGFL-programerklæringen til budgetforslaget for 2021, s. 354: *Trods den fælles landbrugspolitik positive bidrag til at forbedre EU-landbrugssektorens miljøresultater er der fortsat betydelige miljømæssige udfordringer. EU har forpligtet sig til yderligere at reducere drivhusgasemissionerne betydeligt, de væsentlige naturressourcer - jord, luft og vand - er stadig under pres i mange områder, og de tilgængelige indikatorer for biodiversitet i land- og skovbrug viser stadig ikke et rosenrødt billede. EU's borgere forventer, at den fælles*

³⁰ Anbefaling 2 i kapitel 3 i vores årsberetning for 2016.

³¹ Jf. "Budget Circular for 2021", "Standing Instructions" (20. december 2019), s. 77, og "Instructions for the preparation of the 2019 Annual Activity Reports", s. 4 og 10.

landbrugspolitik leverer et større bidrag til at beskytte miljøet og klimaet. Endvidere er der behov for at forbedre politikken effektivitet og målretning.

Eksempel på mindre afbalanceret rapportering i programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten

Programerklæringen for Horisont 2020 til budgetforslaget for 2021 og programgennemførelsesoversigten for 2019 er mindre afbalancerede. Performancevurderingen og dens konklusioner fokuserer næsten udelukkende på programmets positive resultater og nævner ikke udfordringer, indikatorer, der viser mindre fremskridt, eller mål, der ikke kan forventes opfyldt.

Konklusioner og anbefalinger

1.40. Kommissionens rapportering om EU-udgiftsprogrammernes performance - i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, programgennemførelsesoversigten og programerklæringerne - bliver stadig bedre (jf. punkt [1.5-1.7](#)). Senest er programgennemførelsesoversigten, som indeholder et udvalg af indikatorer fra programerklæringerne, blevet et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Dette har gjort rapporteringen om performance i forbindelse med EU-budgettet mere sammenhængende. Vi bemærkede, at der i programerklæringerne til budgetforslaget for 2021 (det første år i den næste FFR-periode) fortsat rapporteres om performanceindikatorer vedrørende den aktuelle FFR. Dette er en forbedring i forhold til de performancerapporter, som Kommissionen offentliggjorde i den aktuelle FFR-periodes første år, og som ikke dækkede ikke performance i forbindelse med programmer under den foregående FFR.

1.41. Kommissionen udarbejder sine performancerapporter på grundlag af gode procedurer (jf. punkt [1.8-1.12](#)). Gennem årligt opdaterede retningslinjer og instrukser fremmer Kommissionens centrale tjenestegrene en konsekvent tilgang, bl.a. ved anvendelse af en række relevante kilder (herunder Revisionsrettens beretninger), udførelse af kvalitetskontroller og fastsættelse af klare frister for at sikre rettidig offentliggørelse.

1.42. Kommissionen foretager ikke fuld kontrol af performanceoplysningernes pålidelighed og garanterer den ikke, men tager skridt til at begrænse risiciene på specifikke politikområder (jf. punkt [1.13-1.23](#)). De overvågningsdata, der anvendes i forbindelse med performanceindikatorer, er ikke fuldt pålidelige. Kommissionen foretager automatiserede kontroller og revisioner af data fra medlemsstaterne for at begrænse risikoen for upålidelige data. Evalueringerne er omfattet af retningslinjerne for bedre regulering, og ca. en femtedel kvalitetskontrolleres af Udvalget for Forskriftskontrol. Ca. 40 % af dem får i første omgang en negativ udtalelse. Udvalget for Forskriftskontrol vurderer, at dets kontrol ofte fører til forbedringer med hensyn til evalueringernes præsentation eller gyldigheden af deres konklusioner, men at kontrollen ofte finder sted for sent til, at det er muligt at afhjælpe mangler i udformningen eller metoden.

1.43. Trods nylige fremskridt er kvaliteten af nogle performanceindikatorer stadig mangelfuld (jf. punkt [1.24](#)). I kapitel 3 i vores årsberetning for 2018 undersøgte vi performanceindikatorernes kvalitet og rapporterede om problemer med valg af indikatorer, adgang til nylige data, beregning af fremskridt hen imod målopfyldelse og fastsættelse af mål. Disse problemer findes stadig, men vi bemærkede, at der nu i stigende grad er adgang til nylige data.

1.44. Kommissionens performancerapporter har en klarere dækning af forskellige sæt af mål (jf. punkt [1.26](#) og [1.27](#)). Både programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport omhandler hovedsagelig de programmål, der er defineret i den sektorspecifikke lovgivning. De dækker imidlertid også forskellige tværgående mål i klart afmærkede særskilte afsnit. Med indførelsen af programgennemførelsesoversigten som et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er denne rapports fokus på udgiftsprogrammernes performance blevet klarere.

1.45. De overordnede rapporter fokuserer på effektivitet, mens de andre aspekter af forsvarlig økonomisk forvaltning - produktivitet og sparsommelighed - dækkes i mindre omfang (jf. punkt [1.29](#) og [1.30](#)). EU-udgiftsprogrammernes performance påvirkes af eksterne faktorer. Programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport redegør ikke altid for sådanne faktorer og deres indvirkning på programmernes performance (jf. punkt [1.31](#) og [1.32](#)).

1.46. Både programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten indeholder nu afsnit, hvor de enkelte programmers performance vurderes (jf. punkt [1.33-1.37](#)). Dette er et væsentligt positivt skridt hen imod en klarere og mere gennemsigtig og omfattende årlig rapportering om programperformance. Kvaliteten af vurderingerne varierer imidlertid. Nogle er godt opbygget, indeholder de nødvendige detaljer og fører til klare konklusioner, mens andre er sværere at følge og mindre informative.

1.47. Kommissionens performancerapportering bliver mere afbalanceret (jf. punkt [1.38](#) og [1.39](#)). Både i programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport suppleres rapporteringen om programmernes resultater med oplysninger om områder, hvor programmerne halter bagefter, og hvor der er fortsat er udfordringer. Graden af balance varierer stadig fra program til program, og der er således plads til yderligere forbedringer på dette punkt. Endvidere har performanceoplysningerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapports hoveddel (del 1) primært form af overordnede budskaber, som er mindre afbalancerede end de

mere detaljerede redegørelser i programgennemførelsesoversigten og programmerklæringerne.

1.48. På grundlag af vores konklusioner vedrørende 2019 fremsætter vi følgende anbefalinger:

Anbefaling 1:

Kommissionen bør fortsætte med at rapportere om EU-udgiftsprogrammernes performance, som minimum så længe der i væsentligt omfang foretages betalinger vedrørende en given FFR-periode, dvs. også efter periodens udløb. Kommissionen bør derfor i nogen tid efter iværksættelsen af programmerne under den næste FFR rapportere parallelt om de to sæt programmernes performance.

Tidsramme: fra og med programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022 og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020

Anbefaling 2:

Kommissionen bør yderligere forbedre pålideligheden af de performanceoplysninger, der præsenteres i programmerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (f.eks. gennem kvalitetskontrol, udveksling af gode praksis og udarbejdelse af stående instrukser vedrørende programmerklæringer), og systematisk angive, om der er konstateret problemer.

Tidsramme: fra og med programmerklæringerne til budgetforslaget for 2023 og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2021

Anbefaling 3:

Kommissionen bør sikre udbredelse af erfaringerne fra den kontrol, som Udvalget for Forskriftskontrol foretager, så svagheder - navnlig vedrørende udformning og metode - undgås i fremtidige evalueringer.

Tidsramme: fra 2021

Anbefaling 4:

For at øge gennemsigtigheden bør Kommissionen i programerklæringerne forklare, hvordan indikatormålene er fastsat, og hvor de underliggende data kommer fra.

Tidsramme: fra og med programerklæringerne til budgetforslaget for 2022 og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020

Anbefaling 5:

I sine performancerapporter bør Kommissionen:

- a) fremlægge flere analyser af programmernes effektivitet og sparsommelighed, når der foreligger relevante oplysninger
- b) give mere systematiske analyser af de væsentlige eksterne faktorer, der påvirker programmernes performance
- c) for alle de performanceindikatorer, der rapporteres om, give klare vurderinger af, om de er på rette vej til at nå deres mål
- d) give klare og afbalancerede performancevurderinger, der dækker alle programmålene tilstrækkeligt detaljeret.

Tidsramme: fra og med programerklæringerne til budgetforslaget for 2023 og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2021

Bilag

Bilag 1.1 Opfølgning af anbefalinger

År	Revisionsrettens anbefalinger	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket			
		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført
2016	Anbefaling 1 - Kommissionen bør strømline resultatrapporteringen ved a) yderligere at reducere antallet af de mål og indikatorer, som den anvender til sine forskellige resultatrapporter, og koncentrere sig om dem, der bedst kan måle EU-budgettets performance. I forbindelse med forberedelsen af den næste flerårige finansielle ramme bør Kommissionen foreslå, at der fastsættes færre og mere hensigtsmæssige indikatorer i rammebestemmelserne for den næste generation af programmer. Kommissionen bør i den forbindelse også overveje, om det er relevant at have indikatorer, som der først kan skaffes oplysninger om efter flere års forløb.	X			
2016	Anbefaling 1 - Kommissionen bør strømline resultatrapporteringen ved b) at fremlægge de finansielle oplysninger på en måde, der gør dem sammenlignelige med resultatoplysninger, så der er en klar forbindelse mellem udgifter og resultater.		X		
2016	Anbefaling 1 - Kommissionen bør strømline resultatrapporteringen ved c) at forklare og forbedre den overordnede sammenhæng mellem sine to sæt af mål og indikatorer for henholdsvis programmerne og GD'erne.		X		
2016	Anbefaling 2 - Kommissionen bør sikre bedre balance i resultatrapporteringen ved tydeligt at oplyse om de største udfordringer med hensyn til resultatopnåelse i sine centrale resultatrapporter.		X		

År	Revisionsrettens anbefalinger	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket			
		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført
2016	Anbefaling 3 - Kommissionen bør yderligere forbedre resultatrapporternes brugervenlighed ved at gøre mere brug af metoder og værktøjer såsom grafer, oversigter, farvekoder, infografik og interaktive websteder.	X			
2016	Anbefaling 4 - Kommissionen bør bedre dokumentere, at evalueringsresultaterne anvendes hensigtsmæssigt ved at: a) kræve, at evalueringerne altid omfatter konklusioner, som der kan reageres på, eller anbefalinger, som Kommissionen efterfølgende bør følge op på.		X		
2016	Anbefaling 4 - Kommissionen bør bedre dokumentere, at evalueringsresultaterne anvendes hensigtsmæssigt ved at: b) foretage eller få foretaget en ny undersøgelse af anvendelsen af evalueringerne i institutionen og deres effekt, herunder også deres rettidighed.	X			
2016	Anbefaling 5 - Kommissionen bør i de centrale resultatrapporter oplyse, om de afgivne resultatoplysninger efter dens bedste overbevisning er af tilstrækkelig god kvalitet.			X	
2016	Anbefaling 6 - Kommissionen bør gøre resultatoplysningerne lettere tilgængelige ved at udvikle en særlig webportal og en søgemaskine.			X	

Kapitel 2

Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Indhold

	Punkt
Indledning	2.1.-2.2.
Omfang og metode	2.3.-2.6.
Horisont 2020	2.7.-2.39.
Horisont 2020's formål og funktionsmåde	2.7.-2.9.
Offentliggjorte performanceoplysninger	2.10.
Vurdering af Horisont 2020's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger	2.11.-2.35.
Generelle bemærkninger	2.11.-2.19.
Forenkling bidrager til effektivitet	2.14.
Grænseoverskridende samarbejde på forskningsområdet skaber merværdi	2.15.
Horisont 2020's popularitet betyder, at gode forslag kan blive afvist	2.16.-2.17.
Strukturen med tre søjler er en fordel for sammenhængen i Horisont 2020	2.18.
Det er vanskeligt at måle effektiviteten af forskning og innovation	2.19.
Videnskabelig topkvalitet	2.20.-2.23.
Støtte til topkvalitet og mobilitet gavner den europæiske forskning	2.22.
Horisont 2020 tilfører værdi gennem den unikke og paneuropæiske karakter af den støtte, der ydes	2.23.
Industrielt lederskab	2.24.-2.28.
Støtte til innovation er populær, selv om SMV'er står over for hindringer	2.27.
Klar EU-merværdi gennem kritisk masse	2.28.
Samfundsmæssige udfordringer	2.29.-2.31.
Et svar på samfundsmæssige spørgsmål	2.31.
Resultaterne af performancetesten af transaktioner	2.32.-2.35.
Konklusioner	2.36.-2.39.

EFSI	2.40.-2.71.
EFSI's formål og funktionsmåde	2.40.-2.46.
Offentliggjorte performanceoplysninger	2.47.
Vurdering af EFSI's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger	2.48.-2.67.
De EFSI-finansierede projekters mobiliserede investeringer anslås at ligge tæt på målet, men de kan ikke altid kun tilskrives EFSI	2.54.-2.55.
EFSI rejste kapital, hvor markedet ikke ville have gjort det, men markedet kunne ikke desto mindre have dækket visse EFSI-investeringer	2.56.-2.61.
EFSI har styrket nogle EU-programmer, men overlappede midlertidigt andre	2.62.-2.63.
Kommissionen har forvaltet garantifonden under anvendelse af principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning	2.64.
Vedvarende bestræbelser på at forbedre EFSI's geografiske fordeling	2.65.-2.67.
Konklusioner	2.68.-2.71.

Bilag

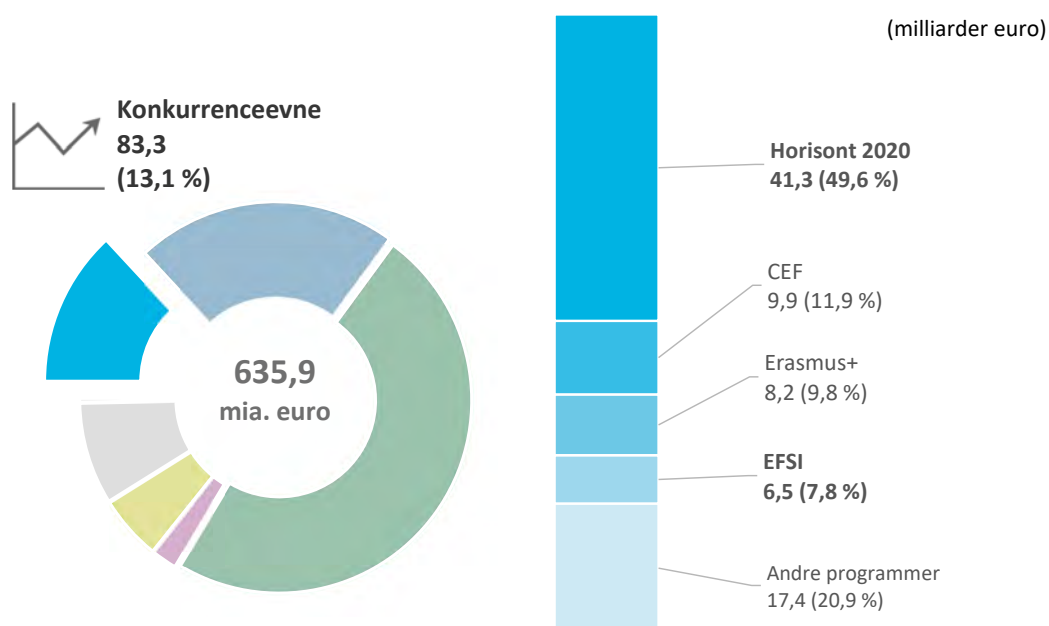
Bilag 2.1 Mål for Horisont 2020 og EFSI

Indledning

2.1. De 23 *programmer*, der finansieres under FFR-udgiftsområdet "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse", har til formål at fremme et inklusivt samfund, stimulere vækst og skabe beskæftigelse i EU. De programmer, der tegner sig for størstedelen af udgifterne, er Horisont 2020, der støtter forskning og innovation (Fol), og Erasmus+, der støtter uddannelse, ungdom og idræt. FFR-udgiftsområdet finansierer også store infrastrukturinvesteringer under programmer som *Connecting Europe-faciliteten* (CEF) og rumprogrammerne Galileo (EU's globale satellitnavigationssystem) og EGNOS (den europæiske geostationære navigations-overlay-tjeneste). Træk på garantifonden under *Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer* (EFSI) og finansieringen af forskellige andre programmer hører også ind under dette udgiftsområde.

2.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i perioden 2014-2020 er 142,1 milliard euro, hvoraf 83,3 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2019 (jf. [figur 2.1](#)).

Figur 2.1 - Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse: Betalingerne i 2014-2019 vedrørende *forpligtelserne* under den aktuelle FFR som andel af FFR-betalingerne under alle udgiftsområder samt deres fordeling



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

2.3. I **appendikset** beskrives metoden for analyse- og revisionsarbejdet i dette kapitel.

2.4. Vi udvalgte to programmer til vores analyse: Horisont 2020 og EFSI. Grundlaget for vores udvælgelse er, at disse to programmer udgør 47,2 % af det samlede budget for betalinger under dette FFR-udgiftsområde og har været genstand for vores særberetninger i de seneste år. Med hensyn til Horisont 2020 vurderede vi også Kommissionens rapportering om 62 projekters *performance*.

2.5. **Bilag 2.1** indeholder en liste over alle målene for Horisont 2020 og EFSI og fremhæver de mål, vi undersøgte. Samlet set indgik seks mål for Horisont 2020 og ét mål for EFSI i vores stikprøve.

2.6. Dette kapitel er overvejende baseret på en gennemgang af oplysninger fra Kommissionen, suppleret med resultater fra vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor sådanne foreligger. Vi henviser til vores kilder i hele teksten.

Horisont 2020

Horisont 2020's formål og funktionsmåde

2.7. Horisont 2020 er EU's program for forskning og innovation. Det er verdens største tværnationale forskningsprogram og stiller ca. 80 milliarder euro til rådighed over syv år (2014-2020).

2.8. Det generelle mål for Horisont 2020 er at bidrage til at opbygge et samfund og en økonomi, der er baseret på viden og innovation i hele EU, og samtidig bidrage til *bæredygtig udvikling*. Horisont 2020 er opbygget omkring tre hovedsøjler ("gensidigt forstærkende prioriteter"): videnskabelig topkvalitet, industrielt lederskab og samfundsmæssige udfordringer. Af de 18 specifikke mål for programmet fokuserede vi på seks (jf. [tabel 2.1](#)), to fra hver søjle.

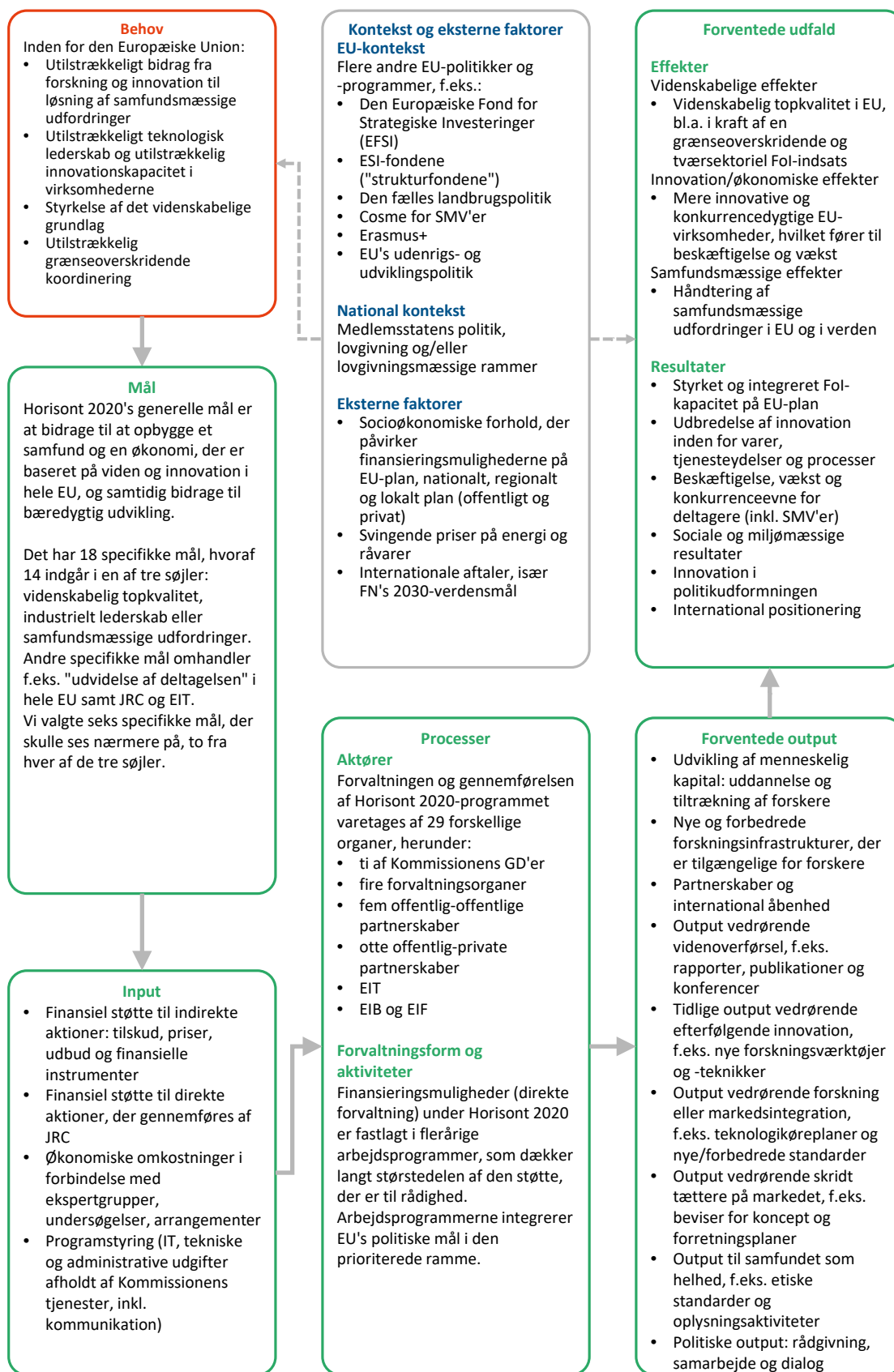
Tabel 2.1 - Udvalgte specifikke mål for Horisont 2020

Horisont 2020-søjle	Udvalgt specifikt mål
Videnskabelig topkvalitet	Specifikt mål 1: Det Europæiske Forskningsråd (EFR) - styrkelse af frontlinjeforskningen
	Specifikt mål 3: Marie Skłodowska-Curie-aktioner - Styrkelse af færdigheder, uddannelse og karriereudvikling
Industrielt lederskab	Specifikt mål 5: Fremme af Europas industrielle lederskab gennem forskning, teknologisk udvikling, demonstration og innovation
	Specifikt mål 7: Øget innovation i små og mellemstore virksomheder (SMV'er)
Samfunds-mæssige udfordringer	Specifikt mål 8: Forbedring af livslang sundhed og trivsel for alle
	Specifikt mål 10: Overgang til et pålideligt, økonomisk overkommeligt, alment accepteret, bæredygtigt og konkurrencedygtigt energisystem

Kilde: Forordning (EU) nr. 1291/2013 og [programerklæringerne til budgetforslaget for 2021](#).

2.9. [Figur 2.2](#) giver et kortfattet overblik over Horisont 2020 og dets baggrund på grundlag af relevant lovgivning og dokumenter fra Kommissionen.

Figur 2.2 - Oversigt over Horisont 2020

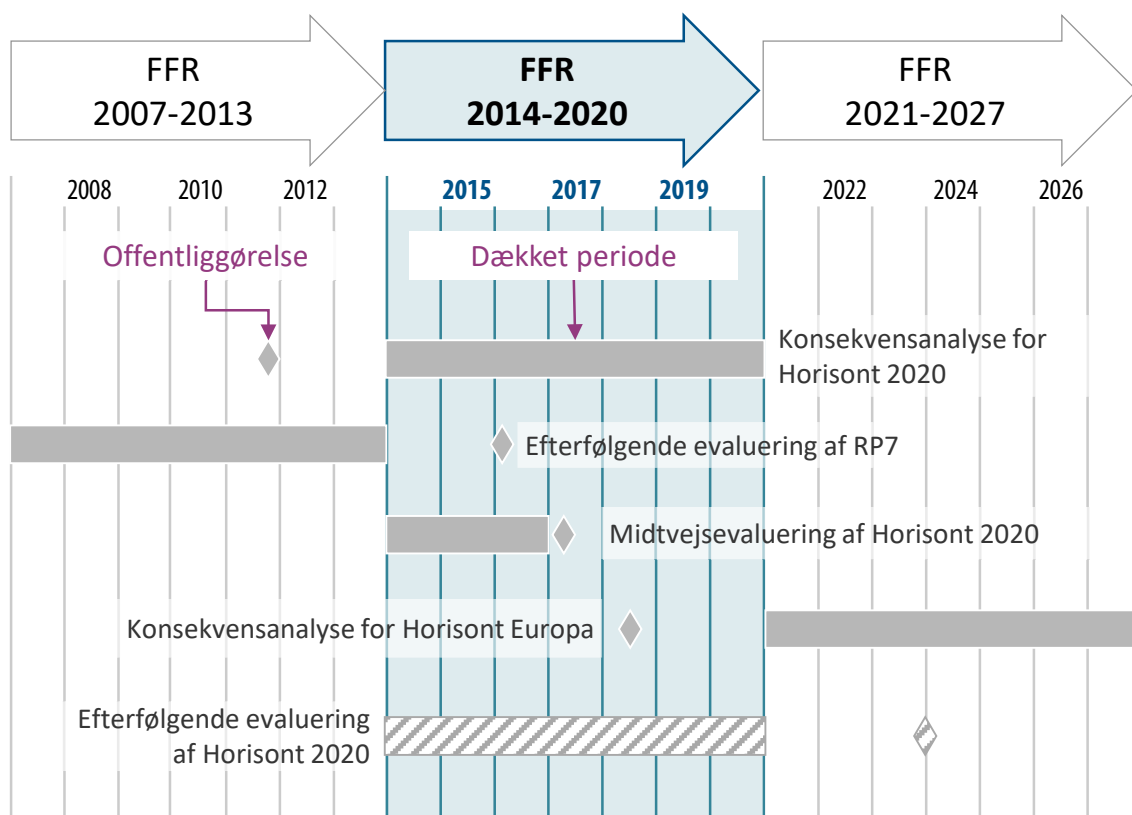


Kilde: Revisionsretten på grundlag af *interventionslogikken* i SWD(2017) 220 og på grundlag af COM(2019) 400 (programerklæringerne om aktionsudgifterne).

Offentliggjorte performanceoplysninger

2.10. Ud over den sædvanlige årlige rapportering om performance i *den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, programerklæringerne og den årlige aktivitetsrapport* (jf. punkt 1.3) stillede Kommissionen følgende evalueringsrapporter til rådighed vedrørende Horisont 2020 (jf. [figur 2.3](#)). Overvågningsdata, herunder *input-* og *output*indikatorer, er offentligt tilgængelige via Kommissionens online Horisont 2020-resultattavle. Serien "Monitoring Flash"¹ supplerer resultattavledataene med detaljerede analyser af centrale aspekter af Horisont 2020.

Figur 2.3 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten (på grundlag af dokumenter fra Kommissionen).

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash_en

Vurdering af Horisont 2020's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

2.11. *Figur 2.4* giver et overblik over alle Horisont 2020-indikatorer i programerklæringen. *Figur 2.5* viser indikatorer knyttet til Horisont 2020's generelle mål. Et mere detaljeret overblik (for hver Horisont 2020-søjle) vises i *figur 2.6*, *figur 2.7* og *figur 2.8*. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger² med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til Horisont 2020-aktioner og -målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkeligt ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af Horisont 2020's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

2.12. To af indikatorerne for programmets generelle mål er: "Europa 2020-målet for investeringer i FoU (3 % af BNP)" og "Andelen af forskere i EU's erhvervsaktive befolkning". Begge indikatorer er kontekstindikatorer og måler ikke Horisont 2020's resultater som sådan. Andelen af forskere i EU's erhvervsaktive befolkning er på rette vej til at nå målet på 1,33 %, idet den seneste værdi er 1,23 %. Europa 2020-målet for FoU er imidlertid ikke på rette vej, da det seneste faktiske *resultat* er 2,12 %³. Manglende opfyldelse af Europa 2020-målet for FoU understreger relevansen af FoU-finansieringsprogrammer som Horisont 2020.

² Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

³ Revisionsrettens særberetning nr. 16/2020: "Det europæiske semester: De landespecifikke henstillinger tager fat på vigtige spørgsmål, men der er behov for en bedre gennemførelse af dem"

Figur 2.4 - Oversigt over alle Horisont 2020-indikatorer i programmerklæringen

Er indikatorerne for Horisont 2020 på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

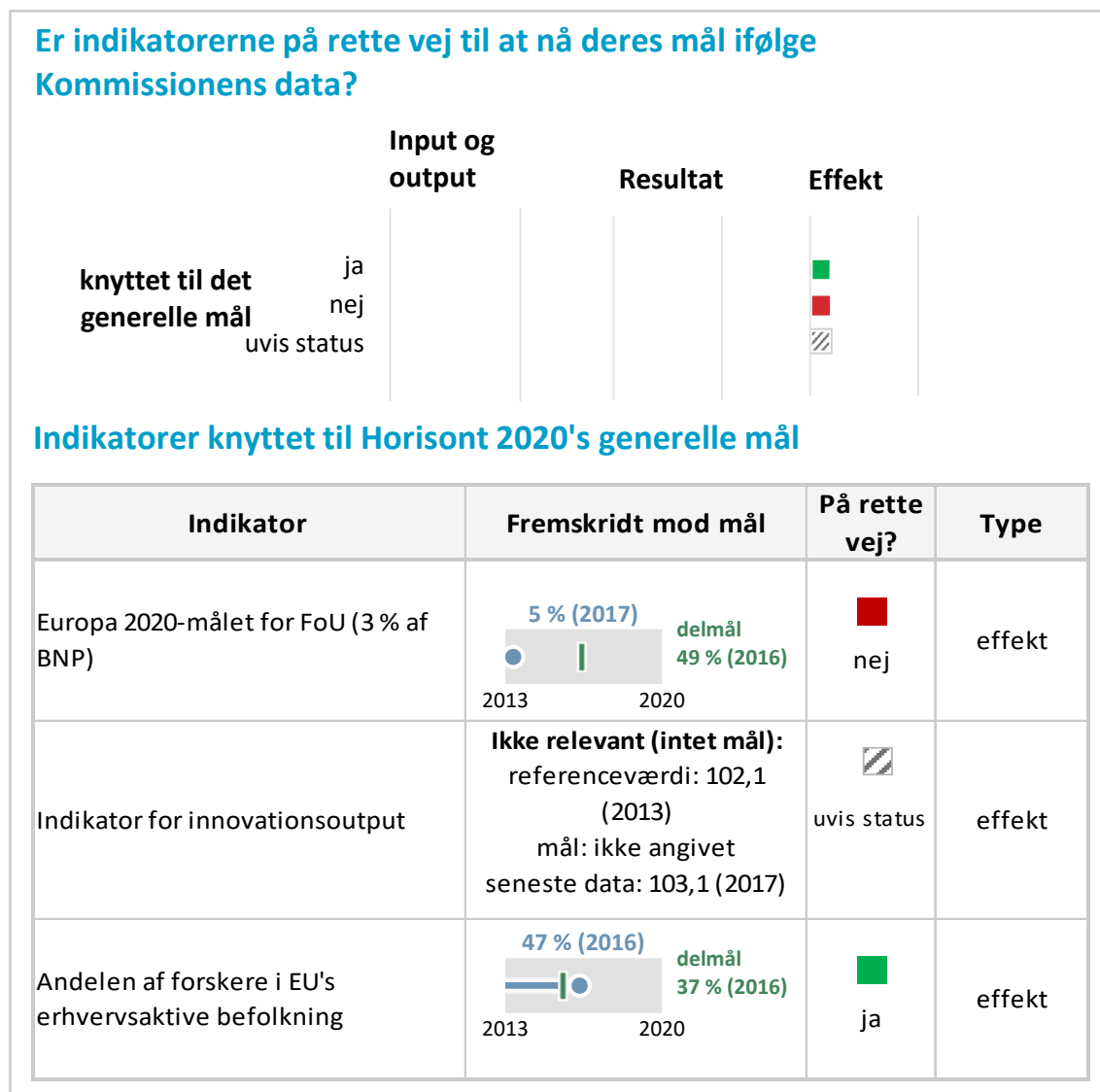
	Input og output	Indikatorer for programudfald	
		Resultat	Effekt
Generelt mål			  
Søjle 1: "Videnskabelig topkvalitet"	    		
Søjle 2: "Industrielt lederskab"	   	   	
Søjle 3: "Samfundsmæssige udfordringer"	              	               	
Horisontale aspekter	  	   	

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret. Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de aktioner, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøs. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Figur 2.5 - Oversigt over indikatorer knyttet til Horisont 2020's generelle mål



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

2.13. 14 indikatorer er på rette vej, mens 17 ikke er det. Dette er baseret på vores analyse af oplysningerne i programerklæringen, der viser, at målværdierne skal være nået senest i 2020. Men i realiteten vil de aktioner, der finansieres under Horisont 2020, først være afsluttet et par år efter 2020.

Forenkling bidrager til effektivitet

2.14. Horisont 2020 har flere ændringer i forhold til forgængeren med henblik på forenkling, hvorved programmets effektivitet øges. I 2018 offentliggjorde vi en

særberetning⁴ om disse forenklingsforanstaltninger indført i Horisont 2020 (jf. [tekstboks 2.1](#)). Effektiviteten er også øget ved at anvende forvaltningsorganer til den operationelle gennemførelse af programmet⁵.

Tekstboks 2.1

Vores syn på Horisont 2020's forenklingsforanstaltninger

I særberetning nr. 28 fra 2018 vurderede vi forenklingsforanstaltningerne.

Vi konkluderede, at "*[d]e fleste af de forenklingsforanstaltninger, som Kommissionen har indført, har været effektive med hensyn til at mindske den administrative byrde for støttemodtagerne under Horisont 2020, selv om ikke alle aktioner gav det ønskede resultat, og der stadig er mulighed for forbedringer*". Vores spørgeundersøgelse rettet til støttemodtagerne gav os også en interessant indsigt, da de udtrykte behov for mere brugervenlige vejledninger og værktøjer. De opfordrede også Kommissionen til yderligere at undersøge brugen af nye finansieringsordninger, som f.eks. *faste beløb*. Revisionen understregede desuden, at hyppige ændringer af reglerne fører til usikkerhed og *fejl* i støttemodtagernes udgiftsanmeldelser.

Efter vores særberetning og midtvejsevalueringen rapporterer Kommissionen, at den har taget yderligere skridt til forenkling gennem mere outreach til interessenter, udvikling af mere brugervenlige retningslinjer og værktøjer og øget brug af finansiering med faste beløb.

Grænseoverskridende samarbejde på forskningsområdet skaber merværdi

2.15. Udformningen og oprettelsen af Horisont 2020 som et program med et stærkt fokus på samarbejde, grænseoverskridende forskning og innovation tilfører det en markant merværdi i forhold til finansiering på nationalt plan. Dette bekræftes også af, at tredjelande har besluttet at vælge at blive associerede lande i programmet⁶. Den højere grad af konkurrence om *tilskud* og samarbejde muliggør betydelige videnskabelige fremskridt og innovation.

⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 28/2018: "[De fleste af de forenklingsforanstaltninger, der blev indført i Horisont 2020, har gjort livet lettere for støttemodtagerne, men der er stadig mulighed for forbedringer](#)".

⁵ Kommissionens "[In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#)" SWD(2017) 220 final, s. 48.

⁶ Kommissionens "[In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#)", SWD(2017) 220 final.

Horisont 2020's popularitet betyder, at gode forslag kan blive afvist

2.16. Horisont 2020's tiltrækningskraft fremgår tydeligt af dets popularitet. Men kun 12 % af de støtteberettigede forslag modtager et tilskud⁷, hvilket betyder, at de betydelige bestræbelser på at udarbejde projektforslag ofte ikke giver resultat, og at selv gode projektforslag ikke modtager støtte, hvilket medfører tab af muligheder.

2.17. Projektforslag under SMV-instrumentet og Marie Curie-aktionerne, som Horisont 2020 ikke kan finansiere på grund af budgetbegrænsninger⁸, modtager kvalitetsmærket "Seal of Excellence". Mærket skal hjælpe ansøgere med at finde finansiering fra andre ordninger. Formålet med mærket er også at styrke sammenhæng, da det skaber en stærkere forbindelse mellem Horisont 2020 og andre finansieringsordninger. Dette initiativ har imidlertid endnu ikke vundet generel tilslutning, og nationale finansieringsordninger anerkender i vid udstrækning ikke mærket⁹.

Strukturen med tre søjler er en fordel for sammenhængen i Horisont 2020

2.18. Sammenhæng betyder, at de forskellige dele af Horisont 2020 fungerer godt sammen, og at der er komplementaritet og synergi med andre politikker og anden finansiering på EU-plan og nationalt plan. Strukturen med tre søjler er en fordel for programmets interne sammenhæng¹⁰. Der er mulighed for forbedringer med hensyn til at rationalisere de mange EU-finansieringsinstrumenter til forskning og innovation, så støttemodtagerne får et bedre overblik over de potentielle EU-midler, og hvilket instrument der passer dem. Desuden kan tilpasningen til finansiering og politik på nationalt plan forbedres yderligere¹¹.

⁷ "Annual Management and Performance Report for the EU Budget, financial year 2018", s. 33.

⁸ Tal hentet fra [Horisont-resultattavlen](#).

⁹ Revisionsrettens særberetning nr. 28/2018: "[De fleste af de forenklingsforanstaltninger, der blev indført i Horisont 2020, har gjort livet lettere for støttemodtagerne, men der er stadig mulighed for forbedringer](#)", s. 38.

¹⁰ Kommissionens "[In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#)" SWD (2017) 220 final.

¹¹ Kommissionens "[In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#)" SWD (2017) 220 final, s. 171.

Det er vanskeligt at måle effektiviteten af forskning og innovation

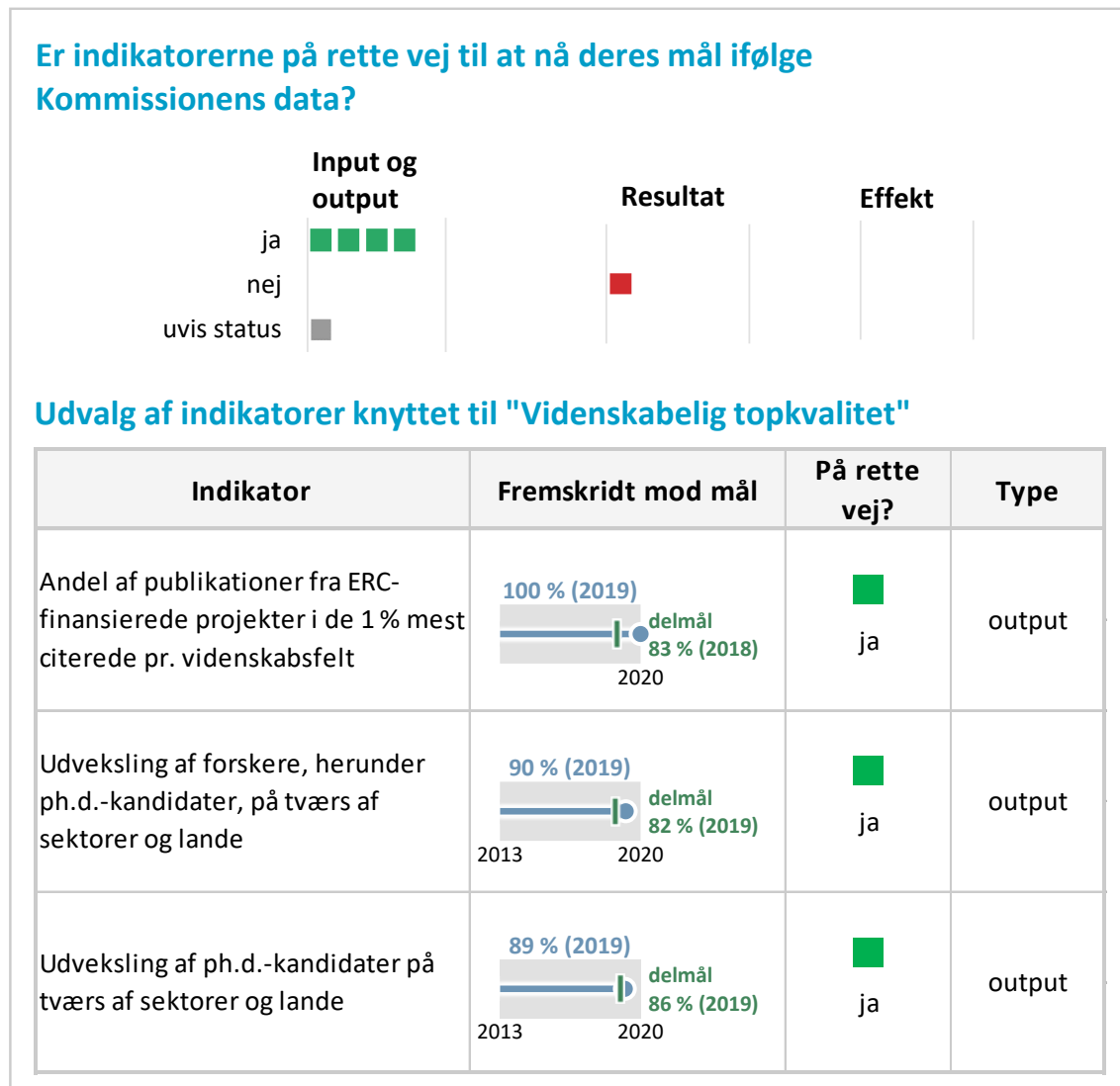
2.19. Horisont 2020's effektivitet hænger sammen med de finansierede projekters resultater og *effekter*. Forsknings- og innovationsaktiviteter får først en reel effekt, når resultaterne formidles og anvendes i praksis. En tidsfaktor spiller ind mellem afslutningen af et forskningsprojekt og formidlingen og anvendelsen af resultaterne. Processen er også underlagt eksterne faktorer¹². Resultater og effekter kan for det meste endnu ikke ses eller måles, men nogle af de output, der måles af indikatorerne, viser fremskridt i retning af at nå programmets mål. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 giver ikke et overblik over programmets effektivitet i form af resultater. *Programgennemførelsesoversigten* giver mere detaljerede oplysninger og beskriver kort performance i hver af Horisont 2020's søjler ved at henvise til nogle af de oplysninger, indikatorerne giver.

Videnskabelig topkvalitet

2.20. *Figur 2.6* giver et overblik over de indikatorer i programerklæringen, der vedrører søjlen om videnskabelig topkvalitet.

¹² Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 220 final, s. 13.

Figur 2.6 - Oversigt over indikatorer knyttet til videnskabelig topkvalitet



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

2.21. Inden for søjlen om videnskabelig topkvalitet er støtten gennem det Europæiske Forskningsråd (EFR) rettet mod mere etablerede forskere med fokus på mere grundlæggende forskning. Marie Curie-aktionerne støtter derimod primært forskere i begyndelsen af deres karriere. Indikatoren vedrørende EFR viser, at programmet fungerer godt. Marie Curie-aktionerne viser også gode værdier for deres indikatorer: Fra starten af programmet har 58 200 forskere nydt godt af mobilitet på tværs af sektorer og på tværs af grænser, hvilket giver dem mulighed for at forske i udlandet eller at forske midlertidigt i andre organisationer takket være den ydede støtte.

Støtte til topkvalitet og mobilitet gavner den europæiske forskning

2.22. Da EFR for det meste finansierer grundforskning, kan tiden, før resultater og effekter viser sig, være særlig lang. Output i form af videnskabelige publikationer og gennembrud viser dog, at EFR leverer resultater. Den fælleseuropæiske konkurrence skal sikre, at der tildeles tilskud til projekter, hvor der kan gennemføres forskning af topkvalitet, selv om det sker på bekostning af den geografiske fordeling¹³. Marie Curie-aktionerne gør det muligt for forskere at gøre erfaringer med mobilitet, hvilket er til gavn for de enkelte forskere såvel som de involverede forskningsorganisationer og det europæiske forskningsmiljø som helhed¹⁴.

Horisont 2020 tilfører værdi gennem den unikke og paneuropæiske karakter af den støtte, der ydes

2.23. EFR og Marie Curie-aktionerne er så markante i deres fokus og størrelse, at der kun forekommer få overlapninger inden for eller uden for programmet. Da de ikke er som de aktioner, der organiseres på nationalt plan, har de en klar merværdi. Fælleseuropæisk konkurrence og mobilitet er også en merværdi¹⁵.

Industrielt lederskab

2.24. *Figur 2.7* giver et overblik over de indikatorer i programerklæringen, der vedrører søjlen om industrielt lederskab.

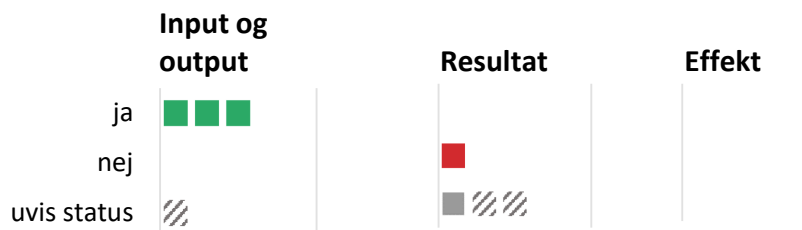
¹³ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 221 final, s. 56.

¹⁴ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 221 final, s. 176.

¹⁵ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 221 final, s. 68, s. 71, s. 177.

Figur 2.7 -. Oversigt over indikatorer knyttet til industrielt lederskab

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Udvalg af indikatorer knyttet til "Industrielt lederskab"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Patentansøgninger og tildelte patenter inden for de forskellige støtteteknologier og industrielle teknologier	 16 % (2019) delmål 100 % (2019) 2013 2020	nej	resultat
Andelen af deltagende virksomheder, der indfører innovationer, som er nye for virksomheden eller markedet	Ikke relevant (intet mål): referenceværdi: 0 mål: ikke angivet seneste data: 15 400 (2019)	uvis status	resultat
Antal fælles offentlig-private publikationer	Ikke relevant (intet mål): referenceværdi: 0 mål: ikke angivet seneste data: 5 700 (2019)	uvis status	output
Andelen af deltagende SMV'er, der indfører innovationer, som er nye for virksomheden eller markedet	 Ikke relevant delmål 40 % (2017) 2020	uvis status	resultat
Vækst og jobskabelse i de deltagende SMV'er	Ikke relevant (intet mål): referenceværdi: 0 mål: ikke angivet seneste data: 431 (2019)	uvis status	resultat

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

2.25. Specifikt mål 5 vedrører Europas industrielle lederskab gennem forskning, teknologisk udvikling, demonstration og innovation inden for en række støtteteknologier og industrielle teknologier. Programerklæringen viser, at programmet ikke er på rette vej til at nå sit mål med hensyn til patentansøgninger. Programerklæringen indeholder også oplysninger om tildelte patenter, hvilket er en bedre målestok for performance, men der gives ingen mål eller delmål.

2.26. En anden indikator for dette mål er "andelen af deltagende virksomheder, der indfører innovationer, som er nye for virksomheden eller markedet". Da programerklæringen hverken nævner delmål eller mål for denne indikator, kan den ikke bruges til at vurdere, om programmet er på rette vej, hvilket reducerer denne indikators anvendelighed.

Støtte til innovation er populær, selv om SMV'er står over for hindringer

2.27. Aktionerne under industrielt lederskab finansierer forskning og innovation rettet mod støtteteknologier. Sådanne teknologier understøtter efterfølgende innovationer, og derfor tager det tid, før finansieringen viser resultater og effekter. Aktionerne er generelt kendetegnet af en god markedsorientering og populære hos et stort antal ansøgere, herunder SMV'er. Støtte til innovation i SMV'er er et specifikt mål inden for industrielt lederskab, selv om SMV'er også kan deltage og få støtte under andre specifikke mål. I særberetningen om Horisont 2020-forenklingen¹⁶ konstaterede vi imidlertid, at SMV'erne står over for hindringer i ansøgningsprocessen og byrder i forbindelse med gennemførelsen af projekter på grund af komplekse regler, f.eks. i forbindelse med rapportering af omkostninger.

Klar EU-merværdi gennem kritisk masse

2.28. Med hensyn til finansiering af forsknings- og innovationsprojekter inden for industrielt lederskab giver Horisont 2020 mulighed for en kritisk masse, der gør det muligt at oprette projekter af større omfang. Projekterne består af flere deltagere, f.eks. virksomheder, forskningsorganisationer og universiteter, fra flere lande og kan således samle den nødvendige viden og ekspertise, som måske ikke er tilgængelig i ét land¹⁷.

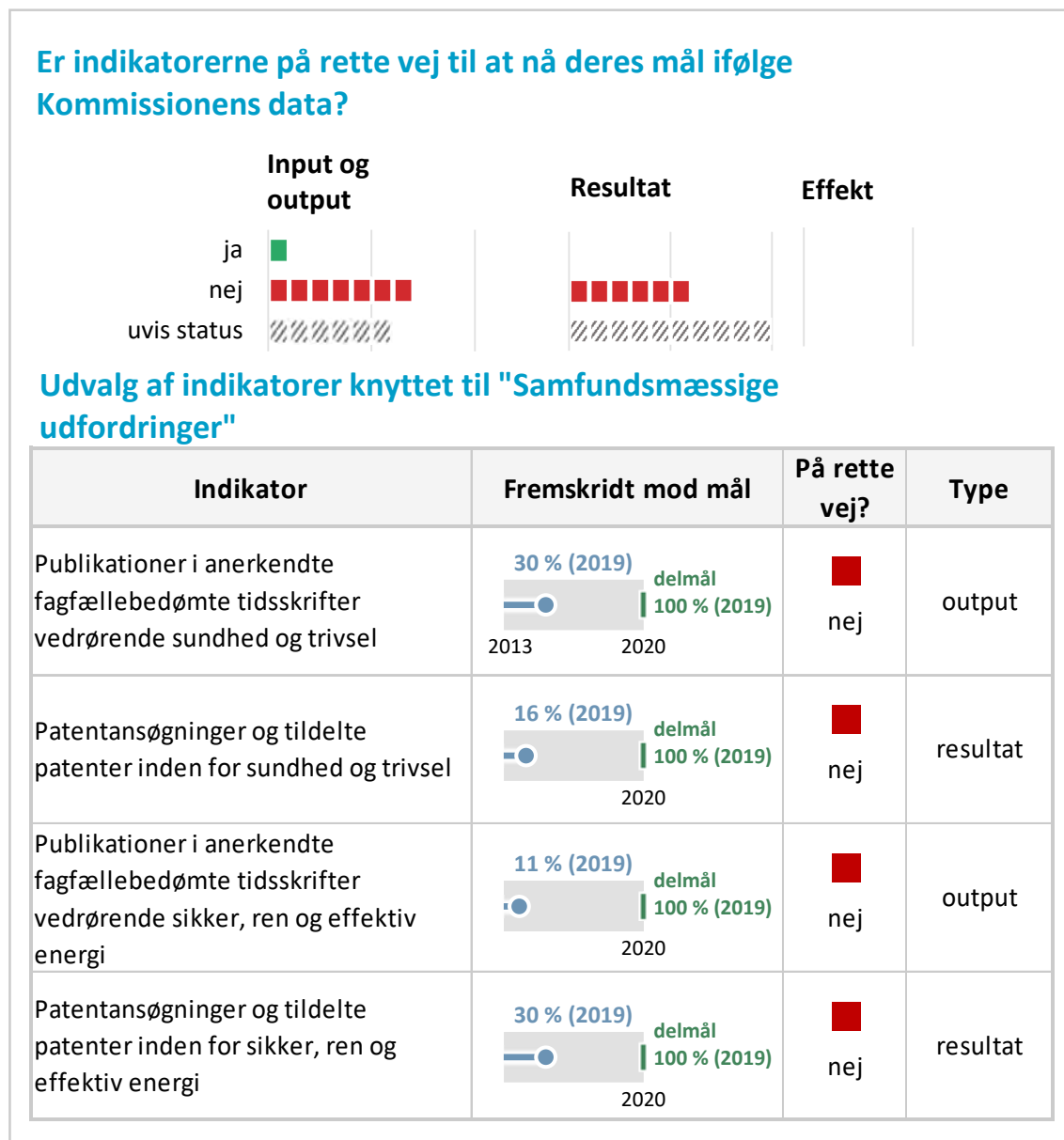
¹⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 28/2018: "[De fleste af de forenklingsforanstaltninger, der blev indført i Horisont 2020, har gjort livet lettere for støttemodtagerne, men der er stadig mulighed for forbedringer](#)".

¹⁷ Bilag 2 i Kommissionens "[In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#)" SWD (2017) 221 final, s. 290, s. 358 og s. 427.

Samfundsmæssige udfordringer

2.29. *Figur 2.8* giver et overblik over de indikatorer i programerklæringen, der vedrører søjlen om samfundsmæssige udfordringer.

Figur 2.8 - Oversigt over indikatorer knyttet til samfundsmæssige udfordringer



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

2.30. Søjlen om samfundsmæssige udfordringer vedrører syv forskellige områder. De første to indikatorer i *figur 2.8* vedrører sundhed og trivsel. Målværdien er angivet under overskriften for år 2020, men skal i programerklæringen faktisk forstås som opnået, når de sidste aktioner, der finansieres under Horisont 2020, er afsluttet. Desuden nævnes det i programerklæringen, at målene er fastsat for hele søjlen om

samfundsmæssige udfordringer (specifikke målsætninger: 8-14) og ikke for hver enkelt specifik målsætning, hvilket gør sammenligningen mellem den faktiske værdi og målværdien meningsløs.

Et svar på samfundsmæssige spørgsmål

2.31. Horisont 2020's søjle om samfundsmæssige udfordringer omhandler eksplicit spørgsmål inden for områderne livslang sundhed og trivsel og bæredygtig energi. Kommissionens evalueringer konkluderede, at denne søjle generelt har stor relevans, da den leder finansiering hen imod forskning og innovation med henblik på at løse de problemer, samfundet står over for¹⁸. Aktionerne vedrørende samfundsmæssige udfordringer fokuserer på projekter på et "højere teknologisk modenhedsniveau", hvilket betyder, at teknologierne er tættere på at resultere i praktiske anvendelser, og komplementerer dermed den mere grundlæggende forskning. Løsningen på samfundsmæssige udfordringer på længere sigt vil dog også kræve mere grundforskning på dette område¹⁹. De europæiske projekter komplementerer generelt de nationale bestræbelser godt²⁰.

Resultaterne af performancetesten af transaktioner

2.32. Vi vurderede Kommissionens rapportering om 62 Horisont 2020-projekters performance. 26 af disse projekter var allerede afsluttet. Vi vurderede ikke direkte kvaliteten af den gennemførte forskning eller projekternes effekt med hensyn til at nå det politiske mål om at forbedre forskning og innovation.

2.33. For hvert projekt gennemgik vi adskillige rapporter, herunder den evalueringsrapport, som den projektansvarlige fra Kommissionen udfylder som led i kontrollen, før de anmeldte omkostninger godtgøres. Hvor det var muligt, spurgte vi også *støttemodtageren* om projektets performance.

2.34. Alle de 62 projekter, vi vurderede, passer til programmets mål og det relevante arbejdsprogram. De fleste projekter er kun knyttet til ét specifikt mål - tre projekter er knyttet til to specifikke mål. Vi vurderer imidlertid, at yderligere 22 projekter, der er knyttet til ét specifikt mål, bidrager til et eller flere andre specifikke

¹⁸ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 220 final, s. 31.

¹⁹ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 220 final, s. 170.

²⁰ Kommissionens "In-depth interim evaluation of Horizon 2020" SWD (2017) 221 final, s. 656, s. 813.

mål. Dette er f.eks. ofte tilfældet med EFR-projekter (knyttet til specifikt mål 1) eller projekter vedrørende Marie Curie-aktionerne (knyttet til specifikt mål 3), som også kan bidrage til et af målene vedrørende samfundsmæssige udfordringer på baggrund af forskningsemnet. Når resultaterne af sådanne projekter, f.eks. de videnskabelige publikationer, kun rapporteres under ét specifikt mål, undgår man dobbelttælling, men der er tale om en underrapportering af EU's bidrag til de andre forskningsområder.

2.35. Ifølge Kommissionens rapporter havde de fleste projekter nået de forventede output og resultater. Kommissionens rapporter viste imidlertid også, at flere projekter var blevet påvirket af forhold, der reducerede deres performance:

- I fem tilfælde stemte de rapporterede fremskridt kun delvis overens med de mål, der var aftalt med Kommissionen.
- I syv tilfælde var formidlingen af projektoutput og -resultater kun delvis udført i overensstemmelse med tilskudsaftalen.

Konklusioner

2.36. De foreliggende oplysninger er for begrænsede til, at vi fuldt ud kan vurdere Horisont 2020's performance ved udgangen af 2019, det næstsidste år i *programmeringsperioden*. En af hovedårsagerne er det iboende kendetegn ved finansiering af forskning og innovation, at der er en betydelig tidsafstand mellem projekternes finansiering og de opnåede resultater og effekter. Desuden vil de fleste projekter stadig være i gang ved udgangen af 2020 (jf. punkt 2.13). Indikatorerne skal fortolkes med forsigtighed, og nogle mangler målværdier (jf. punkt 2.11). Det gør det vanskeligt at få et performanceoverblik. Det seneste og mest fuldstændige billede af performance gives i midtvejsevalueringen fra maj 2017, hvor kvantitative data kombineres med kvalitative data (jf. punkt 2.10).

2.37. Selv om de tilgængelige oplysninger er begrænsede, er der ingen tegn på mangelfuld performance, og eksemplerne på vellykkede projekter er talrige. Der gives ikke udførlige oplysninger om effektiviteten af Horisont 2020, men om det relaterede spørgsmål om forenkling gør der (jf. punkt 2.14). Horisont 2020's budget er ikke tilstrækkeligt til at finansiere alle støtteberettigede projektforslag som følge af overtegning (jf. punkt 2.16-2.17).

2.38. I modsætning til effektivitet foreligger der omfattende oplysninger om programmets relevans, sammenhæng og EU-merværdi. Meget taler for, at Horisont 2020 er relevant, da det adresserer de behov, det forventes at adressere (jf. punkt [2.23](#), [2.28](#), [2.31](#)). EU-merværdien er et andet stærkt punkt i programmet, hvilket mange af kilderne anfører (jf. punkt [2.15](#)). Med hensyn til sammenhæng viser Horisont 2020, at det er fint tilpasset internt og til andre programmer og politikker, men at der samtidig er mulighed for forbedringer (jf. [2.18](#)).

2.39. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport omhandler kun performance vedrørende udgiftsområde 1a meget generelt. Den beskæftiger sig f.eks. ikke med programmerne enkeltvis. Oplysninger om Horisont 2020's performance er begrænset til eksempler på vellykkede projekter, og indikatordata fortolkes ikke. Programgennemførelsesoversigten, der er et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, indeholder flere oplysninger, men stadig på et højt aggregeringsniveau (jf. punkt [2.19](#)).

EFSI

EFSI's formål og funktionsmåde

2.40. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) blev oprettet i 2015 som søjle 1 i "Investeringsplanen for Europa"²¹. Planen er udformet med henblik på at afhjælpe det investeringsunderskud, der opstod efter den finansielle og økonomiske krise, der begyndte i 2008. Det Europæiske Råd konkluderede på sit møde den 18. december 2014, at "fremme af investeringer og imødegåelse af markedssvigt i Europa er en central politikudfordring". Formålet med EFSI er at sikre *additionalitet* ved at yde støtte, som afhjælper markedssvigt eller suboptimale investeringssituationer - typisk målrettede projekter med en højere risikoprofil - og "som ikke kunne have været gennemført i den periode, hvor EU-garantien kan anvendes, eller ikke i samme omfang, via EIB, EIF eller efter Unionens eksisterende *finansielle instrumenter* uden EFSI-støtte".

2.41. *Figur 2.9* giver et konceptuelt overblik over EFSI og dens baggrund baseret på relevant lovgivning og dokumenter fra Kommissionen.

2.42. EFSI er sikret ved en EU-garanti. Finansieringen forvaltes af den Europæiske Investeringsbank (EIB). EIB er ansvarlig for infrastruktur- og innovationsvinduet, og *Den Europæiske Investeringsfond* (EIF) for vinduet for små og mellemstore virksomheder.

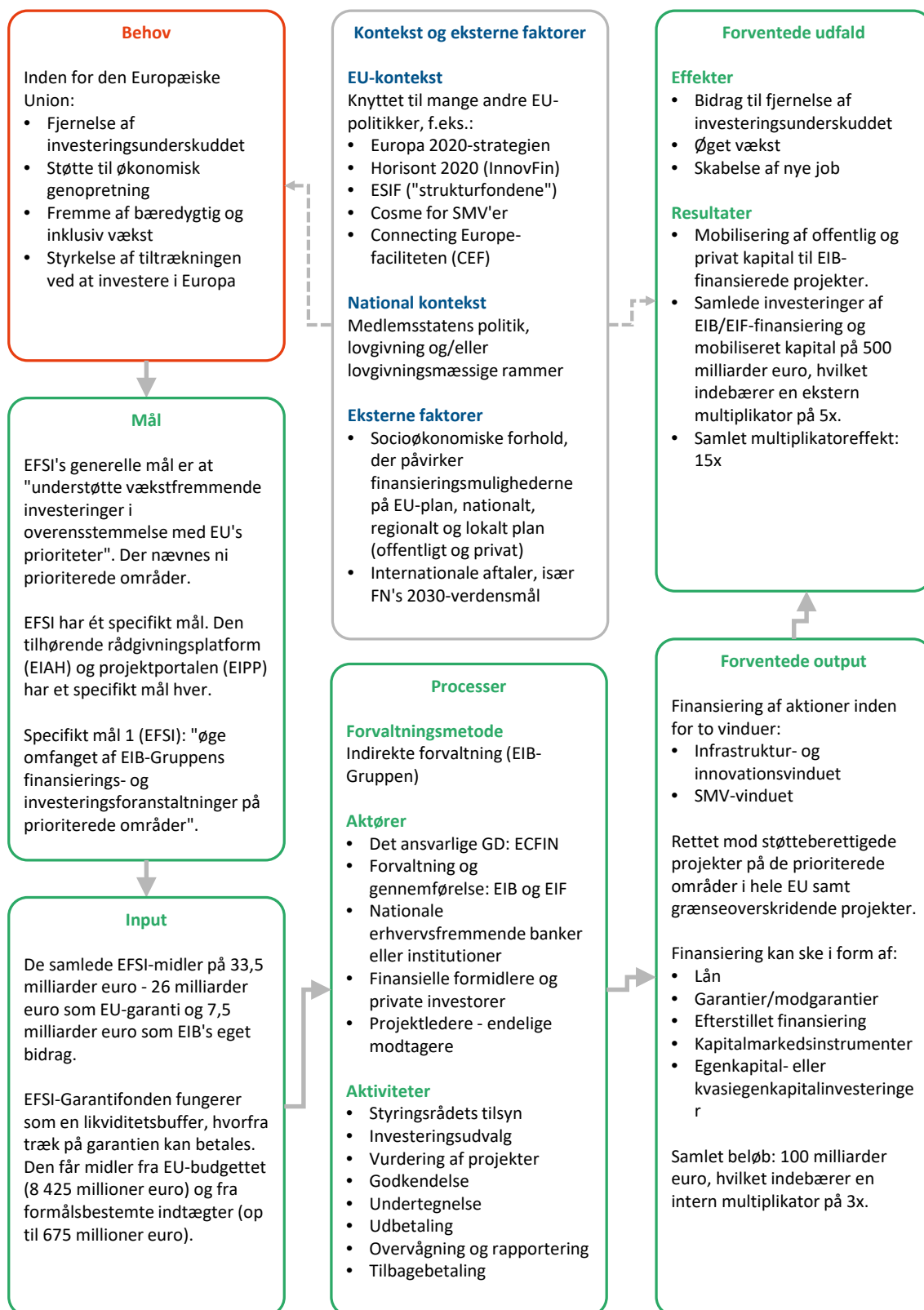
²¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 - Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer.

2.43. Programmet blev ændret ved forordning (EU) 2017/2396²² (kaldet "EFSI 2.0"), hvorved de tilsigtede investeringsmobiliserede beløb øgedes, og investeringsperioden forlængedes til december 2020 med henblik på godkendelse af *transaktioner* vedrørende endelige kontrakter, der skal underskrives senest ved udgangen af december 2022. Der blev også sat øget fokus på additionalitet.

2.44. EU-garantien giver EIB mulighed for at finansiere foranstaltninger med en generelt højere risikoprofil end standardporteføljen. Målet er at opnå en samlet *multiplikatoreffekt* i form af investeringer, der er 15 gange større end EFSI's bidrag (EU-garantien og EIB's bidrag) (15x). EFSI's bidrag forventes i gennemsnit gearet med en 3x intern multiplikator gennem finansiering fra EIB-Gruppen, hvilket multipliceres yderligere med en gennemsnitlig 5x ekstern multiplikator af anden - privat og/eller offentlig - finansiering.

²² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2396 af 13. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) 2015/1017 for så vidt angår forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og indførelse af tekniske forbedringer i fonden og i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning.

Figur 2.9 - Oversigt over EFSI



Kilde: Revisionsretten, baseret på forordning (EU) 2015/1017, forordning (EU) 2017/2396, programmerklæringerne til budgetforslaget for 2020 og COM(2018) 497 final.

2.45. EFSI har et generelt mål og et specifikt mål²³. Det generelle mål er at "støtte vækststimulerende investeringer i overensstemmelse med EU's prioriteter", og det specifikke mål er at "øge omfanget af EIB-Gruppens finansierings- og investeringsforanstaltninger på prioriterede områder".

2.46. Ved udgangen af 2019 beløb EU-budgettets eksponering for eventuelle fremtidige betalinger i forbindelse med EFSI-garantien sig til 21,9 milliarder euro. Betalingerne fra EU-budgettet går hovedsagelig til EFSI-garantifonden, der fungerer som en likviditetsbuffer, hvorfra garantibeløb udbetales til EIB ved træk på EU-garantien. Fondens midler forvaltes af Kommissionen. Ved udgangen af 2019 blev et beløb på 6,5 milliarder euro registreret som betalinger til EFSI's EU-garantifond²⁴. På det tidspunkt udgjorde fonden 6,7 milliarder euro. Der var ikke foretaget væsentlige træk på garantien på daværende tidspunkt²⁵.

Offentliggjorte performanceoplysninger

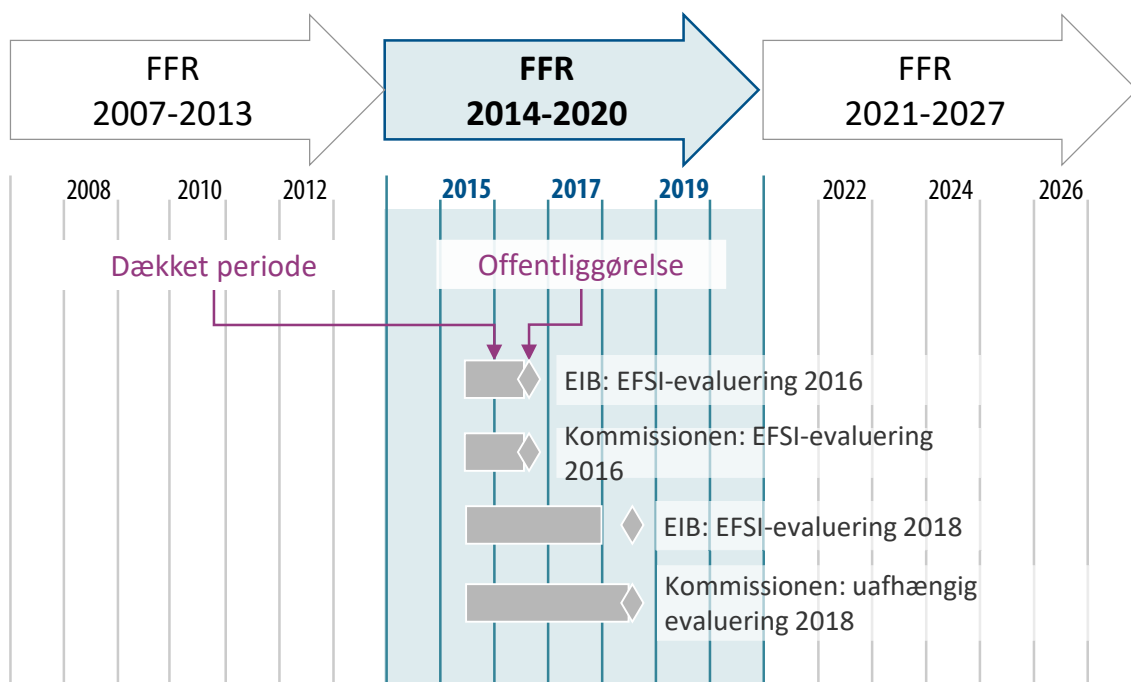
2.47. Ud over den sædvanlige årlige rapportering om performance i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, programerklæringerne og den årlige aktivitetsrapport (jf. punkt 1.3) har Kommissionen og EIB udført følgende performanceevalueringer i overensstemmelse med EFSI-forordningen²⁶ (jf. [figur 2.10](#)). Kommissionen bestilte også en ekstern evaluering, som blev afsluttet i 2016.

²³ Som fastsat i [programerklæringerne til budgetforslaget for 2020](#).

²⁴ På grundlag af finansielle data for FFR fra GD BUDG.

²⁵ [Revisionsrettens årsberetning for 2018](#) og for 2019, kapitel 2 "Den budgetmæssige og økonomiske forvaltning".

²⁶ [Forordning \(EU\) 2015/1017 \(artikel 18\)](#).

Figur 2.10 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder

Kilde: Revisionsretten.

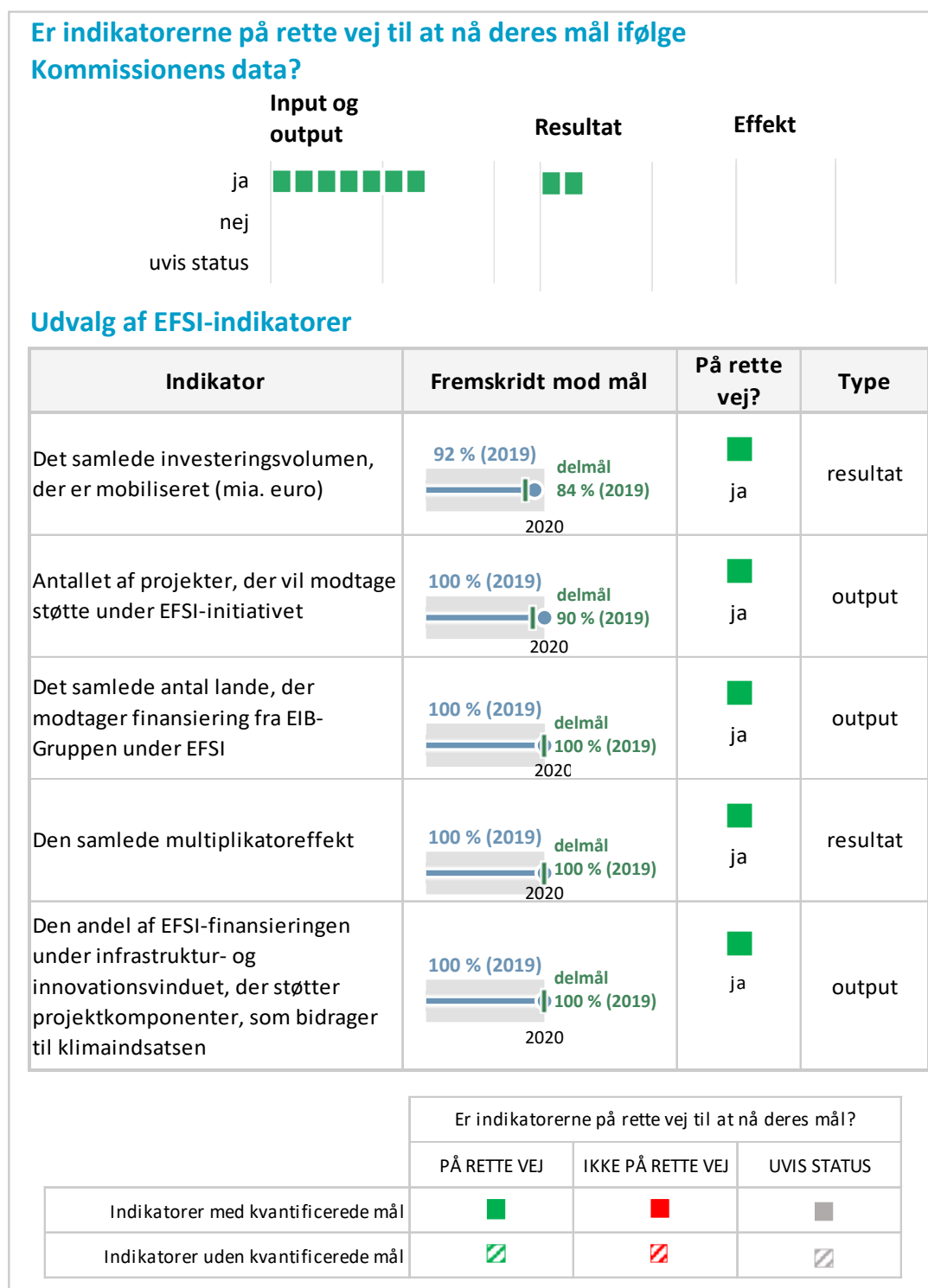
Vurdering af EFSI's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger

2.48. *Figur 2.11* giver et overblik over alle EFSI-indikatorerne i programerklæringerne. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger²⁷ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til EFSI-aktioner og -målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af EFSI's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

2.49. Programerklæringen indeholder fem EFSI-indikatorer. Vi konkluderer, at der er tale om "resultat"- og "output"-indikatorer.

²⁷ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

Figur 2.11 - Oversigt over alle EFSI-indikatorerne i programerklæringen



NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret.

Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de aktioner, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøs. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **bilaget** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

2.50. Vi noterer os, at programmet er på rette vej til at nå sine mål. EFSI har til formål at mobilisere investeringer på en række områder i EU ved at finansiere en portefølje af projekter med højere risiko end dem, der støttes af EIB's normale foranstaltninger. De foreliggende performanceoplysninger indeholder oplysninger om mobiliserede investeringer til godkendte foranstaltninger, antallet af godkendte projekter, multiplikatoreffekter og medlemsstaternes dækning. Ingen af de fem indikatorer følger imidlertid op på risikoniveauet eller udbredelsen med hensyn til de nøgleområder, der er skitseret i det generelle mål.

2.51. Hvad angår de to *resultatindikatorer* skal det bemærkes, at dataene delvist er baseret på skøn, som opdateres under programgennemførelsen. Indikatorerne vil først være endelige, når investeringerne er gennemført. Desuden påpegede Revisionsretten i sin udtalelse nr. 2/2016, at den aggregerede multiplikatoreffekt beregnes ud fra den antagelse, at der ikke ville være investeringer uden EFSI, og den opfordrede til en ændring af beregningsmetoden²⁸. Vi konstaterer, at både EIB's og EIF's EFSI-multiplikatorer siden er blevet opdateret med henblik på at sikre, at kun den inkrementelle investeringsstigning, der mobiliseres, tæller som bidrag til EFSI-målene²⁹.

2.52. Nogle indikatorer har nu en reduceret overvågningsværdi. Målet for en af outputindikatorerne - *antal lande, der har modtaget EIB-finansiering (undertegnede foranstaltninger)* - blev nået i 2016, programmets andet år. Målet for en anden outputindikator, der tæller projekter, som har modtaget EFSI-støtte, blev nået i 2018, da den oversteg 1 000 projekter.

2.53. Det skal bemærkes, at indikatorerne ikke måler, hvor langt man er nået med det specifikke mål som sådan, nemlig at øge EIB's finansiering, især af mere risikable foranstaltninger. Det specifikke mål vedrører EIB-Gruppens samlede foranstaltninger, men indikatorerne er begrænset til EFSI-foranstaltninger.

De EFSI-finansierede projekters mobiliserede investeringer anslås at ligge tæt på målet, men de kan ikke altid kun tilskrives EFSI

2.54. EFSI er på rette vej for at nå målet om at mobilisere 500 milliarder euro i investeringer. Ved udgangen af 2019, et år før fristens udløb, havde EIB-Gruppen

²⁸ EUT C 465 af 8.1.2016, s. 1.

²⁹ EIB's EFSI-multiplikatorudregningsmetode, opdateret i juli 2018 og EIF's EFSI-multiplikatorudregningsmetode, opdateret i januar 2019.

godkendt transaktioner til 84,2 milliarder euro og anslået de relaterede investeringer til 458 milliarder euro, hvilket ligger over målet, da 82 % af programmets varighed var gået³⁰.

2.55. De anslåede samlede "relaterede investeringer" tyder på en ekstern "multiplikatoreffekt" over de forventede 5x, og den samlede multiplikatoreffekt kan således nå målet på 15x (jf. punkt 2.44). I vores særberetning om EFSI fra 2019 konkluderede vi³¹, at EFSI havde været effektiv med hensyn til at øge rejse kapital til støtte for betydelige yderligere investeringer, men at det i nogle tilfælde var blevet overvurderet, i hvilken grad EFSI-støtten faktisk havde genereret yderligere investering i realøkonomien. Det blev også fremhævet i evalueringen af EFSI og i vores særberetning, at ikke hele finansieringen kan tilskrives EFSI.

EFSI rejste kapital, hvor markedet ikke ville have gjort det, men markedet kunne ikke desto mindre have dækket visse EFSI-investeringer

2.56. Selv om EIB's årlige udlån faldt i 2015-2017, sammenfaldende med "EFSI-perioden", skal det bemærkes, at långivningen var højere end i de to foregående treårsperioder (2009-2011 og 2012-2014), hvor EIB-Gruppen modtog ekstra bidrag med henblik på at håndtere finanskrisen og statsgældskrisen. Sammenlignet med det årlige udlån før krisen er gennemsnittet betydeligt højere i "EFSI-perioden", og dermed nås det specifikke mål om at øge omfanget af finansieringsforanstaltninger.

2.57. Desuden er hovedparten af EFSI-transaktionerne ifølge EIB's EFSI-rapport 2019³² såkaldte "særlige aktiviteter", som pr. definition indebærer en større risiko end normale EIB-foranstaltninger. De nye aktiviteter, der blev undertegnet i 2019, udgjorde 15 milliarder euro, ca. 25 % af EIB's samlede långivning samme år, mens niveauet før EFSI var under 10 %.

2.58. Kommissionens uafhængige evaluering bemærkede, at der var blevet indført en række nye, mere risikable produkter siden EFSI's lancering, f.eks. egenkapitalinstrumenter og instrumenter til risikodeling med finansielle formidlere

³⁰ "2019 EFSI report - From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI", s. 35.

³¹ Revisionsrettens særberetning nr. 3/2019 "Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer: En indsats er nødvendig for at gøre EFSI til en fuldstændig succes", punkt 81.

³² "2019 EFSI report - From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI", s. 35.

inden for infrastruktur- og innovationsvinduet. Desuden er eksisterende produkter blevet ændret og skræddersyet til nye typer modparter/støttemodtagere³³.

2.59. I henhold til den oprindelige EFSI-forordning sikrede "særlige aktiviteter" pr. definition additionalitet (jf. punkt 2.40). En spørgeundersøgelse fra 2018 viser, at 98 % af låneforanstaltningerne og 99 % af egenkapitalforanstaltningerne adresserede markedssvigt. Det fremgår imidlertid af rapporter, at markedet stadig kunne have dækket en del af disse investeringer, om end på mindre gunstige vilkår³⁴. Undersøgelsen viser, at 67 % af foranstaltningerne inden for infrastruktur- og innovationsvinduet og 76 % af foranstaltningerne inden for SMV-vinduet ikke ville have fundet sted uden EFSI.

2.60. Evalueringen konkluderede også, at finansielle instrumenter på EU-plan ifølge interessenterne supplerer nationale ressourcer på områder, hvor disse alene ikke ville være i stand til at afhjælpe finansieringsunderskud. Et andet vigtigt aspekt er "signalværdien" af EIB's og EIF's deltagelse, der navnlig bidrog til at tiltrække højere risikofinansiering. EU's støtte har i mange tilfælde været afgørende for at overbevise finansielle formidlere om at gå videre med projekter med større risiko³⁵.

2.61. Gennemførelse af projekter med højere risiko er i overensstemmelse med forordningens mål, og disse projekter skal sikre programmets additionalitet. Denne forbindelse er blevet opretholdt, men additionalitetskriterierne er blevet forbedret i EFSI 2.0³⁶. "Særlige aktiviteter" (med en højere risiko) anses nu for at være en stærk indikator for additionalitet, men kræver yderligere begrundelse for at blive betragtet som støtteberettiget.

³³ "Independent Evaluation of the EFSI Regulation", endelig rapport, ICF i samarbejde med eksterne partnere, juni 2018, s. 55.

³⁴ "Evaluation of the European Fund for Strategic Investments", juni 2018, EIB, s. 46; "Independent Evaluation of the EFSI Regulation", endelig rapport, ICF i samarbejde med eksterne partnere, juni 2018, s. 90.

³⁵ "Independent Evaluation of the EFSI Regulation", endelig rapport, ICF i samarbejde med eksterne partnere, juni 2018, s. 100.

³⁶ Artikel 5, stk. 1, og artikel 7, stk. 12, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 - Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2396 af 13. december 2017.

EFSI har styrket nogle EU-programmer, men overlappede midlertidigt andre

2.62. EFSI har styrket nogle andre EU-programmer. Dette var især tilfældet i forbindelse med SMV-vinduet, hvor EFSI kunne styrke Cosme- og InnovFin SMV-garantifaciliteterne, som kunne drage fordel af en pipeline af projekter samt erfaringer fra EIF-personale. EFSI stillede midlertidig kapital til rådighed for at opfylde de finansielle formidlers store efterspørgsel, der oversteg de årlige budgetmidler. Dette hjalp med at fastholde tempoet og forhindrede et "stop and go", mens man afventede, at der blev bevilget et nyt budget. EFSI's SMV-vindue øgede også efterfølgende udbredelsen ved at supplere de tilgængelige ressourcer, og dette muliggjorde lanceringen af nye instrumenter.

2.63. Der var overlapninger i andre programmer. I forbindelse med infrastruktur- og innovationsvinduet faldt efterspørgslen til at begynde med under programmer som CEF og InnovFin, da EFSI i en vis udstrækning dækkede de samme politikområder. Problemet blev hurtigt løst ved at omlægge disse programmer med henblik på at undgå overlapninger med EFSI, så de overtog mere afgrænsede segmenter af (risiko)finansieringsbehovene, f.eks. projekter med en geografisk placering uden for EU eller projekter vedrørende renere transport, energieffektivitet og digital teknisk innovation. I vores særberetning om EFSI opfordrede vi til styrkelse af komplementariteten mellem EU's finansielle instrumenter og EU's *budgetgarantier*³⁷.

Kommissionen har forvaltet garantifonden under anvendelse af principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning

2.64. Hovedparten af porteføljen i likvide værdipapirer og porteføljens profil med hensyn til løbetid, kreditrisiko og likviditet er kalibreret i overensstemmelse med de forventede pengestrømme, der opstår fra EFSI-foranstaltninger under EU-garantien (f.eks. forventede træk, indtægter). I et meget udfordrende marked, der er kendetegnet ved et generelt negativt eller historisk lavt afkast kombineret med betydelig volatilitet og usikkerhed på markedet, ydede fonden en årlig (absolut) performance på 1,239 % i 2019. Dette afkast er i overensstemmelse med den årlige opfyldelse af EFSI-benchmarket (2,302 %) ³⁸.

³⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 3/2019 "Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer: En indsats er nødvendig for at gøre EFSI til en fuldstændig succes", anbefaling 2.

³⁸ COM(2020) 385 final, s. 6

Vedvarende bestræbelser på at forbedre EFSI's geografiske fordeling

2.65. Der er i uafhængige evalueringer og i vores særberetning givet udtryk for bekymring over den geografiske fordeling. Ved udgangen af 2019 tegnede EU-15 sig for 80 % af de undertegnede foranstaltninger, mens EU-13 kun modtog 10 %. Resten gik til kategorien "andet", især til flerlandeprojekter. Dette forhold omtales også i vores årsberetning for 2019³⁹.

2.66. EFSI er efterspørgselsstyret og har en bottom-up-tilgang, hvor der reageres på ansøgninger fra projektledere. Som påpeget i flere rapporter og evalueringer⁴⁰ overstiger EU-13's andel af de samlede EFSI-udlån desuden deres økonomiske vægt i EU målt i BNP og faste bruttoinvesteringer. Endelig har de medlemsstater, der er identificeret som dem, der har de største behov, modtaget en større andel af investeringerne end "kernelandene"⁴¹.

2.67. Som reaktion på vores særberetning om EFSI⁴² iværksatte Kommissionen og EIB en undersøgelse⁴³, der identificerede en kløft mellem de langsigtede investeringsbehov og investeringsefterspørgslen - og dermed EFSI-udnyttelsen - i EU-13 på grund af forskellige (strukturelle) faktorer. EIB-Gruppen og Kommissionen har gennemført oplysningskampagner rettet mod EU-13 og iværksat initiativer til kapacitetsopbygning og rådgivningsstøtte⁴⁴. Den geografiske fordeling nævnes også i programerklæringen for 2021, hvor det hedder, at der vil blive gennemført en række aktioner indtil udgangen af 2020 for at forbedre denne situation.

³⁹ Årsberetningen for regnskabsåret 2019 - kapitel 2 "Den budgetmæssige og økonomiske forvaltning", punkt 2.41.

⁴⁰ "Evaluation of the European Fund for Strategic Investments", juni 2018, og EIB, p. 46; "Independent Evaluation of the EFSI Regulation", endelig rapport, ICF i samarbejde med eksterne partnere, juni 2018, s. 90.

⁴¹ "Evaluation of the European Fund for Strategic Investments", juni 2018, EIB.

⁴² Revisionsrettens særberetning nr. 3/2019 "Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer: En indsats er nødvendig for at gøre EFSI til en fuldstændig succes", anbefaling 5.

⁴³ Jf. f.eks. programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

⁴⁴ EFSI's styringsråd (SB/32/2019), svar på Revisionsrettens anbefaling 5: Forbedring af den geografiske spredning af de EFSI-støttede investeringer, 18. juli 2019.

Konklusioner

2.68. Vi konkluderer, at programmet er på rette vej til at nå sine mål, navnlig målet om at mobilisere 500 milliarder euro i investeringer. De aktuelle skøn viser, at multiplikatoreffekten på 15x vil blive opnået. Tidligere revisioner og evalueringer rapporterede imidlertid, at EFSI i nogle få tilfælde har støttet projekter, der kunne have været finansieret fra andre kilder, om end på andre finansieringsbetingelser, og at multiplikatorberegningerne i nogle tilfælde var sat for højt. Kommissionen og EIB har erkendt dette og har truffet foranstaltninger til at rette op på og forbedre situationen (jf. punkt [2.54-2.59](#)).

2.69. Vi har konstateret, at indikatorerne ikke fuldt ud tager hensyn til det specifikke mål om, at EIB's investeringer skal stige generelt, og vi har også konstateret, at vigtige aspekter, som f.eks. risikoniveauet eller udbredelsen med hensyn til nøgleområder, ikke er dækket (jf. punkt [2.50-2.53](#)).

2.70. Spørgsmålet om geografisk ubalance mellem EU-15 og EU-13 er noteret, men i relative tal overstiger støtten i EU-13 deres økonomiske vægt i EU, og finansieringen er i høj grad blevet rettet mod de medlemsstater, der er hårdest ramt af krisen (jf. punkt [2.65-2.67](#)).

2.71. Forvaltningen af programmet har vist fleksibilitet med hensyn til tilpasning og forbedring over tid. Efterhånden som den finansielle eksponering øgedes, opbyggedes en likviditetsbuffer. Det giver plads til at reagere, når der trækkes på garantien, uden at det berører EU-budgettet. I mellemtiden er disse midler blevet forvaltet med forsigtighed (jf. punkt [2.64](#)).

Bilag

Bilag 2.1 Mål for Horisont 2020 og EFSI

Horisont 2020

GENERELLE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
GENERELT MÅL 1	At opbygge et samfund og en økonomi, der er baseret på viden og innovation i hele EU, og samtidig bidrage til bæredygtig udvikling	-	Ja
SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
SPECIFIKT MÅL 1	Videnskabelig topkvalitet - Det Europæiske Forskningsråd (EFC) - Styrkelse af frontlinjeforskningen	Det Europæiske Forskningsråd (EFC)	Ja
SPECIFIKT MÅL 2	Videnskabelig topkvalitet - Fremtidige og nye teknologier - Styrkelse af forskningen i fremtidige og nye teknologier	Fremtidige og nye teknologier	Nej
SPECIFIKT MÅL 3	Videnskabelig topkvalitet - Marie Skłodowska-Curie-aktioner - Styrkelse af færdigheder, uddannelse og karriereudvikling	Marie Curie-aktioner	Ja
SPECIFIKT MÅL 4	Videnskabelig topkvalitet - Forskningsinfrastrukturer - Styrkelse af de europæiske forskningsinfrastrukturer, herunder e-infrastrukturer	Forskningsinfrastrukturer	Nej

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
SPECIFIKT MÅL 5	Industrielt lederskab - Fremme af Europas industrielle lederskab gennem forskning, teknologisk udvikling, demonstration og innovation inden for følgende støtteteknologier og industrielle teknologier (informations- og kommunikationsteknologier, nanoteknologi, avancerede materialer, bioteknologi, avanceret produktion og forarbejdning, rummet)	Lederskab inden for støtte- og industriteknologi	Ja
SPECIFIKT MÅL 6	Industrielt lederskab - Bedre adgang til risikokapital til investeringer i forskning og innovation	Adgang til risikovillig kapital	Nej
SPECIFIKT MÅL 7	Industrielt lederskab - Øget innovation i SMV'er	Innovation i SMV'er	Ja
SPECIFIKT MÅL 8	Samfundsmæssige udfordringer - Forbedring af livslang sundhed og trivsel for alle	Sundhed, demografisk udvikling og trivsel	Ja
SPECIFIKT MÅL 9	Samfundsmæssige udfordringer - Sikring af tilstrækkelige forsyninger af sikre og sunde fødevarer af høj kvalitet og andre biobaserede produkter gennem udvikling af produktive, bæredygtige og ressourceeffektive primærproduktionssystemer, fremme af tilknyttede økosystemtjenester og genvinding af biologisk diversitet sammen med	Fødevarerikkerhed, bæredygtigt landbrug, havforskning og maritim forskning og bioøkonomien	Nej

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
	konkurrencedygtige forsynings-, forarbejdnings- og afsætningskæder med lav CO ₂ -udledning		
SPECIFIKT MÅL 10	Samfundsmæssige udfordringer - Overgang til et pålideligt, økonomisk overkommeligt, alment accepteret, bæredygtigt og konkurrencedygtigt energisystem, der tager sigte på at reducere afhængigheden af fossilt brændsel i lyset af de stadig mere knappe ressourcer, stigende energibehov og klimaændringerne	Sikker, ren og effektiv energi	Ja
SPECIFIKT MÅL 11	Samfundsmæssige udfordringer - Udvikling af et europæisk transportsystem, der er ressourcebesparende, klima- og miljøvenligt, sikkert og integreret til gavn for alle borgerne, økonomien og samfundet	Intelligent, grøn og integreret transport	Nej
SPECIFIKT MÅL 12	Samfundsmæssige udfordringer - Udvikling af en ressource- og vandeffektiv økonomi og et ressourceeffektivt samfund, der er robust over for klimaændringer, beskyttelse og bæredygtig forvaltning af naturressourcer og økosystemer samt en bæredygtig råstofforsyning og -anvendelse for at opfylde den voksende verdensbefolknings behov inden for bæredygtige	Klimaindsats, miljø, ressourceeffektivitet og råstofforsyning	Nej

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
	rammer for planetens naturressourcer og økosystemer		
SPECIFIKT MÅL 13	Samfundsmæssige udfordringer-- Fremme af en øget indsigt i Europa, tilvejebringelse af løsninger og støtte til rummelige, innovative og reflekterende europæiske samfund på baggrund af hidtil usete forandringer og tiltagende global indbyrdes afhængighed	Europa i en verden i forandring - rummelige, innovative og reflekterende samfund	Nej
SPECIFIKT MÅL 14	Samfundsmæssige udfordringer - Fremme af sikre europæiske samfund på baggrund af hidtil usete forandringer og voksende indbyrdes afhængighed i verden og globale trusler og samtidig styrke den europæiske tradition for frihed og retfærdighed.	Sikre samfund - beskytte Europas og dets borgeres frihed og sikkerhed	Nej
SPECIFIKT MÅL 15	Udbredelse af topkvalitet og udvidelse af deltagelsen - Fuld udnyttelse af potentialet i Europas talentpulje og sikring af, at fordelene ved en innovationsbaseret økonomi både maksimeres og fordeles jævnt i hele Unionen i overensstemmelse med principperne om topkvalitet.	Udvidelse af deltagelsen	Nej
SPECIFIKT MÅL 16	Videnskab med og for samfundet - Opbygning af et effektivt samarbejde mellem videnskaben og samfundet,	Videnskab med og for samfundet	Nej

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
	rekruttering af nyt talent til videnskaben og sammenkobling af videnskabelig topkvalitet med social bevidsthed og socialt ansvar		
SPECIFIKT MÅL 17	Det Fælles Forskningscenters ikkenukleare direkte aktioner - Levering af kundeorienteret videnskabelig og teknisk støtte til Unionens politikker, idet der reageres fleksibelt på nye politiske behov	Det Fælles Forskningscenter	Nej
SPECIFIKT MÅL 18	Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi - Integrering af videntrekantens tre elementer (forskning, innovation og uddannelse) og dermed styrke Unionens innovationskapacitet og tage fat om samfundsmæssige udfordringer	Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi	Nej

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

EFSI

GENERELLE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
GENERELT MÅL 1	At støtte vækststimulerende investeringer i overensstemmelse med EU's prioriteter, især inden for: a) forskning, udvikling og innovation, b) udvikling af energisektoren i overensstemmelse med Unionens prioriterede energiområder, c) udvikling af transportinfrastrukturer og udstyr og innovative teknologier til transport, d) finansiel støtte fra EIF og EIB til enheder med op til 3 000 ansatte med særlig fokus på SMV og små midcapselskaber, e) udvikling og udbredelse af informations- og kommunikationsteknologi, f) miljø- og ressourceeffektivitet, g) menneskelig kapital, kultur og sundhed, h) landbrug, fiskeri, akvakultur og i) for mindre udviklede regioner og overgangsregioner, andre industri- og serviceerhverv, der er berettiget til EIB-støtte.	At støtte vækststimulerende investeringer i overensstemmelse med EU's prioriteter på prioriterede områder.	Ja

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
SPECIFIKT MÅL 1	At øge omfanget af Den Europæiske Investeringsbanks (EIB's) finansierings- og investeringsforanstaltninger på de prioriterede områder	Øge omfanget af EIB's foranstaltninger	Ja
SPECIFIKT MÅL 2	At øge omfanget af Den Europæiske Investeringsbanks (EIB's) finansiering til små og mellemstore virksomheder	(Dette mål er blevet en del af specifikt mål 1 og er forældet)	Nej
SPECIFIKT MÅL 3	At yde rådgivningsstøtte til identifikation, forberedelse og udvikling af investeringsprojekter for offentlige og private modparter, som ikke nødvendigvis er forbundet med EFSI-foranstaltninger via Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH)	Yde rådgivningsstøtte	Nej
SPECIFIKT MÅL 4	At oprette en offentligt tilgængelig webportal, hvor EU-baserede projektledere vil få mulighed for at øge synligheden af deres projekter over for potentielle internationale investorer	Oprette en webportal	Nej

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Kapitel 3

Økonomisk, social og territorial samhørighed

Indhold

	Punkt
Indledning	3.1.
Omfang og metode	3.2.-3.6.
EFRU og Samhørighedsfonden	3.7.-3.66.
EFRU's og Samhørighedsfondens formål og funktionsmåde	3.7.-3.10.
Offentliggjorte performanceoplysninger	3.11.-3.17.
Vurdering af EFRU's og Samhørighedsfondens performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	3.18.-3.58.
Generelle bemærkninger	3.18.-3.24.
Europa 2020-målene og midtvejsresultatgennemgangen	3.23.-3.24.
Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi	3.25.-3.32.
Der er afsat EU-midler til opfyldelse af klima- og energimålene, men det er vanskeligt at fastslå deres omkostningseffektivitet	3.27.-3.30.
EU-finansiering anvendes ikke altid effektivt til opfyldelse af klimamålene	3.31.-3.32.
Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet	3.33.-3.40.
De kvalitative data viser blandede fremskridt	3.35.-3.37.
Performanceproblemer i forbindelse med miljøprojekter og -programmer	3.38.-3.40.
Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer	3.41.-3.52.
Performanceoplysningerne indikerer kortere rejsetider takket være vejprojekter, men der er ingen klar tendens i retning af mere bæredygtige transportformer	3.44.-3.46.
Opfyldelsen af de strategiske mål er i fare	3.47.-3.49.
Ofte bruges cost-benefit-analyser ikke som et redskab til bedre beslutningstagning	3.50.-3.52.
Styrkelse af SMV'ers konkurrenceevne	3.53.-3.58.
Supplerende performanceoplysninger	3.55.-3.58.
Resultaterne af performancetesten af transaktioner	3.59.-3.61.
Konklusioner	3.62.-3.66.

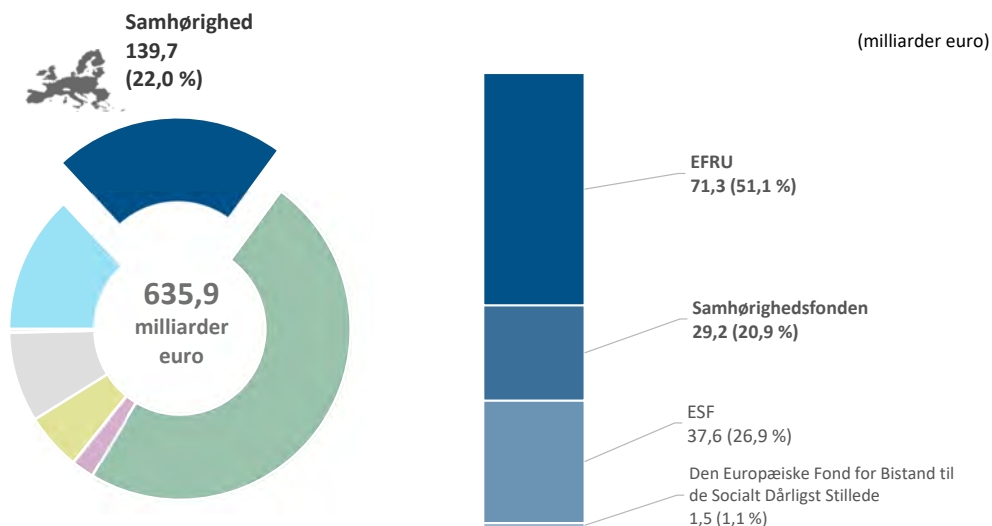
Bilag

Bilag 3.1 EFRU's og Samhørighedsfondens program mål

Indledning

3.1. Udgifterne under FFR-udgiftsområde 1b har som fokus at mindske de udviklingsmæssige skævheder mellem de forskellige medlemsstater og regioner i EU og styrke alle regioners konkurrenceevne. De samlede planlagte udgifter under dette underudgiftsområde i perioden 2014-2020 beløber sig til 371,4 milliarder euro (i løbende priser) og udgør 34 % af den samlede FFR. Som *figur 3.1* viser, var der ved udgangen af 2019 betalt 139,7 milliarder euro.

Figur 3.1 - Økonomisk, social og territorial samhørighed: Betalingerne i 2014-2019 vedrørende forpligtelserne under den aktuelle FFR som andel af FFR-betalingerne under alle udgiftsområder samt deres fordeling



NB: På grund af afrunding svarer summen af tallene ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

3.2. *Appendikset* beskriver den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel.

3.3. Ud af de fire programmer vedrørende økonomisk, social og territorial samhørighed valgte vi to: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden, som står for 72 % af de betalinger, der er foretaget under dette FFR-udgiftsområde (jf. *figur 3.1*).

3.4. *Bilag 3.1* viser alle EFRU's og Samhørighedsfondens mål og fremhæver dem, som vi valgte at gennemgå med henblik på dette kapitel. Vi valgte ét mål, der er specifikt for EFRU, og tre mål, der er fælles for EFRU og Samhørighedsfonden.

3.5. Dette kapitel er overvejende baseret på en gennemgang af oplysninger fra Kommissionen, suppleret med resultater fra vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor sådanne foreligger. Vi henviser til vores kilder i hele teksten.

3.6. Dette kapitel fokuserer på EFRU's og Samhørighedsfondens performance i løbet af den aktuelle FFR-periode indtil udgangen af 2019. På grund af samhørighedsprogrammernes lange gennemførelsesperiode og flerårige karakter har vi benyttet os af data fra tidligere år, f.eks. fra Kommissionens evalueringer og vores egne revisionsberetninger og analyser.

EFRU og Samhørighedsfonden

EFRU's og Samhørighedsfondens formål og funktionsmåde

3.7. I dette kapitel beskæftiger vi os med performance i forbindelse med to store europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde): EFRU og Samhørighedsfonden. EFRU og Samhørighedsfonden støtter EU's politik for økonomisk, social og territorial samhørighed (EU's samhørighedspolitik), der har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i EU ved at mindske forskellene mellem de forskellige regioners udviklingsniveauer. [Figur 3.2](#) giver en oversigt over de vigtigste elementer i EFRU og Samhørighedsfonden.

3.8. EFRU dækker samtlige medlemsstater og fokuserer på adskillige prioriterede områder såsom innovation og forskning, støtte til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) samt lavemissionsøkonomi. I 2019 tildelte Kommissionen 31,1 milliard euro til EFRU's budget. Samhørighedsfonden yder støtte til medlemsstater¹ med en bruttonationalindkomst (BNI) pr. indbygger på under 90 % af EU-gennemsnittet. Samhørighedsfonden finansierer hovedsagelig projekter vedrørende transeuropæiske transportnet og miljøet. Dens budgettildeling for 2019 var på 11,5 milliarder euro.

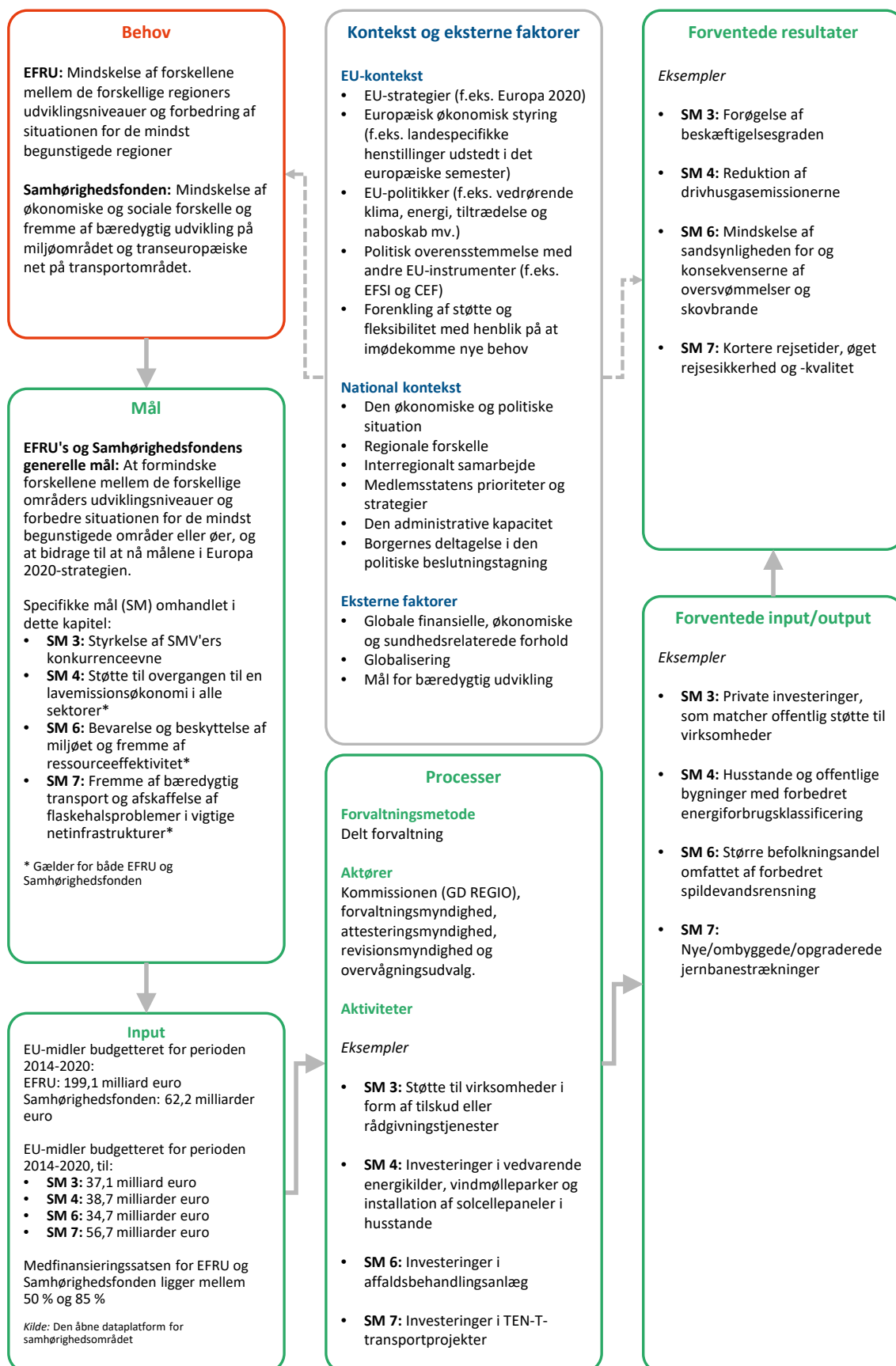
3.9. Disse to fonde forvaltes ved delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Både EFRU og Samhørighedsfonden gennemføres via *operationelle programmer* (OP'er), der udarbejdes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

¹ Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Kroatien, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Slovakiet. I programmeringsperioden 2007-2013 var Spanien berettiget til overgangsstøtte fra Samhørighedsfonden.

3.10. EU's samhørighedspolitik har 11 tematiske mål. I dette kapitel fokuserer vi på fire tematiske mål (punkt 3.4). De første tre gælder for begge fondene, og det sidste gælder kun for EFRU:

- støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi
- bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet
- fremme af bæredygtig transport og forbedring af netinfrastrukturer
- styrkelse af SMV'ers konkurrenceevne.

Figur 3.2 - Oversigt over EFRU og Samhørighedsfonden



Kilde: Revisionsretten.

Offentliggjorte performanceoplysninger

3.11. Ud over den årlige rapportering om performance i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, programerklæringerne og de *årlige aktivitetsrapporter* (jf. punkt 1.3) offentliggør Kommissionen en samhörighedsrapport om fremskridtene hen imod det politiske mål om økonomisk, social og territorial samhörighed². I overensstemmelse med forordningen om fælles bestemmelser offentliggør Kommissionen også en årlig sammenfattende rapport baseret på medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter. Den udgjorde i 2017 og 2019 en del af strategirapporten.

3.12. Med henblik på at muliggøre en konsekvent måling af performance på OP-niveau fastsætter lovgivningen finansielle indikatorer, *outputindikatorer* og *resultatindikatorer*³. Kommissionen rapporterer om 72 indikatorer i sine årlige *programerklæringer*. Den rapporterer også om de fælles OP-indikatorer på en åben dataplatform (en offentlig database, der løbende tilføjes oplysninger om ESI-fondenes finanser og resultater i perioden 2014-2020). Derudover har medlemsstaterne fastsat deres egne OP-specifikke indikatorer, der i sagens natur ikke kan beregnes på EU-niveau. I programmeringsperioden 2014-2020 henviser OP'erne under EFRU og Samhörighedsfonden til omkring 13 000 specifikke indikatorer til overvågningsformål, ligeligt fordelt mellem fælles og programspecifikke indikatorer.

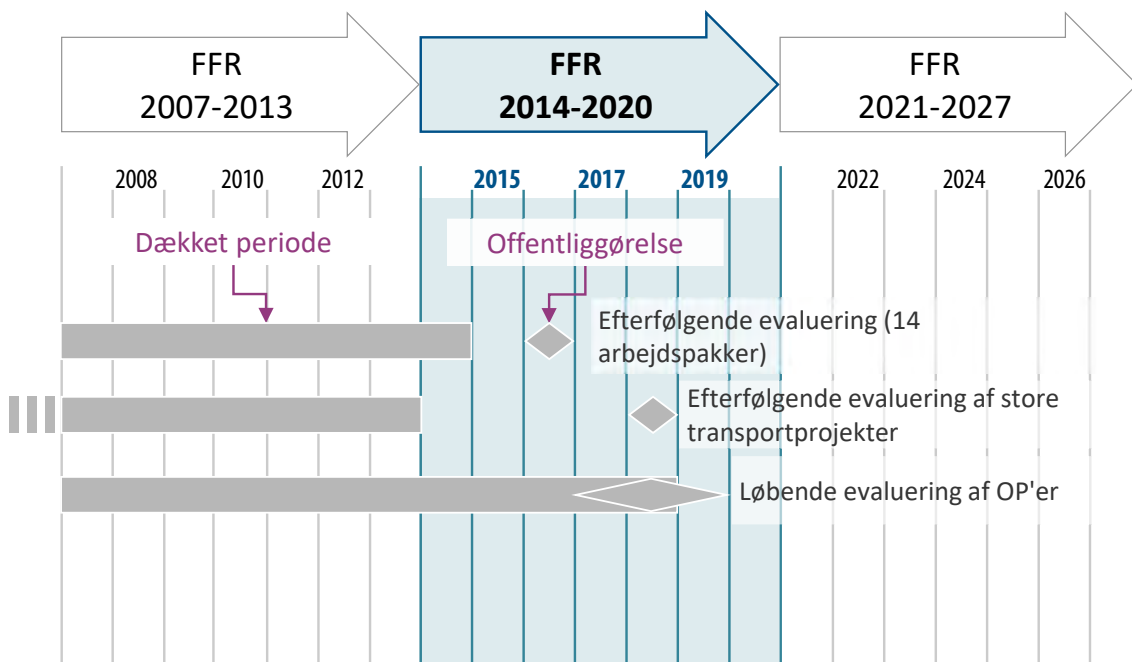
3.13. Oplysningerne fra disse indikatorer suppleres med oplysningerne fra en række evalueringer og undersøgelser af resultaterne fra perioden 2007-2013 og de tidlige stadier af programmeringen og gennemførelsen af programmerne under samhörighedspolitikken i perioden 2014-2020. Efterfølgende evalueringer har til formål at give Kommissionen mulighed for at planlægge fremtidige programmer på baggrund af tidligere erfaringer. *Figur 3.3* viser imidlertid, at timingen af disse evalueringer betyder, at de tidligere erfaringer hverken kan nå at få *effekt* på den aktuelle eller den efterfølgende programmeringsperiode. For eksempel forventes resultaterne af de efterfølgende evalueringer vedrørende perioden 2014-2020 først at foreligge ved udgangen af 2025, som fastsat i forordningen om fælles bestemmelser.

² Den seneste er Europa-Kommissionens syvende rapport om økonomisk, social og territorial samhörighed, 2017.

³ Den Europæiske Union: forordning (EU) nr. 1303/2013, L 347/320, 20.12.2013, artikel 27. Her beskrives de tre former for indikatorer: a) finansielle indikatorer vedrørende tildelte udgifter, b) outputindikatorer vedrørende de støttede operationer og c) resultatindikatorer vedrørende den pågældende prioritet.

Til den tid vil programmeringsperioden 2021-2027 være i sit femte år, og Kommissionen vil sandsynligvis være langt fremme med udarbejdelsen af sine lovgivningsforslag til perioden efter 2027⁴.

Figur 3.3 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten.

3.14. Der blev foretaget en efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden for perioden 2007-2013⁵. Evalueringen var udformet med henblik på at drage konklusioner om programmernes samlede effekt og indeholdt overordnede kvalitative konklusioner, men ingen konklusioner om opfyldelsen af målsætninger og mål. Den indeholdt heller ikke en systematisk analyse af synergierne mellem finansieringen fra EFRU og Samhørighedsfonden og gennemførelsen af EU's sektorpolitikker, hvilket ellers ville have kastet lys over samhørighedspolitikens bidrag til at opfylde Europa 2020-strategiens mål.

⁴ Revisionsrettens briefingpapir "Levering af performance på samhørighedsområdet", 2019, punkt 110 og 113, med citat fra Kommissionens "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013 focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 12 "Delivery system"".

⁵ Kommissionen: SWD(2016) 318 final, "Ex-post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13".

3.15. Lovgivningen for perioden 2014-2020 stiller ikke krav om midtvejsevalueringer af EFRU og Samhørighedsfonden på EU-niveau. I stedet skal medlemsstaterne udarbejde en evalueringsplan og foretage mindst én effektevaluering for hver prioritetsakse i deres OP'er.

3.16. I de følgende afsnit undersøger vi først de performanceoplysninger, der foreligger om de to fonde, vi har valgt at fokusere på i dette kapitel, EFRU og Samhørighedsfonden. Derefter giver vi yderligere detaljer om performanceaspekter vedrørende de fire tematiske mål, vi har udvalgt (punkt **3.10**). Vi begynder hver gang med at analysere overvågningsindikatorerne og supplerer sidenhen med de andre oplysninger, der måtte foreligge. Til sidst beskriver vi også de performancerelaterede resultater fra den undersøgelse af en stikprøve af projekter, som vi foretog som led i arbejdet vedrørende vores revisionserklæring for 2019. Der er tre vigtige faktorer, der bør tages i betragtning i forbindelse med vurdering af performance:

- 1) Eftersom samhørighedspolitikken er præget af store infrastrukturprojekter, kan der være betydelige tidsintervaller mellem programstart, gennemførelse og levering af output og resultater. Der forventes ikke lineære fremskridt i løbet af programmeringsperioden, og ofte viser resultaterne sig først nogle år efter programmeringsperiodens afslutning. Fremskridtene kan også påvirkes af, at gennemførelsesniveauet inden for samhørighedspolitikken er forholdsvis lave sammenlignet med resten af EU-budgettet. Disse faktorer og det forhold, at de seneste tilgængelige data omhandler status ved udgangen af 2018 i en gennemførelsesperiode, der varer indtil udgangen af 2023, gør det vanskeligt at drage konklusioner om opfyldelsen af målene på nuværende tidspunkt.
- 2) Samhørighedspolitikens mål, f.eks. vedrørende beskæftigelsesgrader, den økonomiske udvikling samt klima og energi, er under stærk påvirkning af en lang række eksterne faktorer i Europa og resten af verden. I mange medlemsstater udgør samhørighedspolitikens midler typisk en lille del af de samlede midler, der er afsat til disse formål, og kan således kun have meget begrænset effekt på medlemsstaternes fremskridt hen imod opfyldelsen af disse mål.
- 3) EU råder over en række politiske værktøjer til opfyldelse af sine overordnede mål for samhørighedspolitikken, herunder EFRU og Samhørighedsfonden. Andre fonde og lovgivningsinitiativer har også til formål at bidrage til opfyldelsen af disse mål. Ofte er det ikke muligt at skelne mellem de forskellige politiske værktøjers bidrag til fremskridtene hen imod opfyldelsen af målene.

3.17. Det er også vigtigt at bemærke, at selv om vi som led i arbejdet med vores revisionserklæring undersøgte performanceaspekter vedrørende nogle projekter (punkt 3.59-3.61), omfattede vores revision ikke de performanceoplysninger, som Kommissionen har rapporteret - f.eks. indikatorerne og evalueringerne.

Vurdering af EFRU's og Samhørighedsfondens performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

3.18. *Figur 3.4* giver en oversigt over alle de indikatorer for EFRU og Samhørighedsfonden, der indgår i programerklæringerne. *Figur 3.5* viser de indikatorer, der er knyttet til EFRU's og Samhørighedsfondens generelle mål. Der gives mere detaljerede oversigter for de specifikke mål i *figur 3.6*, *figur 3.7*, *figur 3.8* og *figur 3.9*.

3.19. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger⁶ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til EFRU's og Samhørighedsfondens aktioner og målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af EFRU's og Samhørighedsfondens performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

3.20. Der er i alt 72 indikatorer. Ni af disse - som vedrører generelle mål for EFRU og Samhørighedsfonden - er indikatorer fra Eurostat. Fem af dem bruges kun i forbindelse med EFRU, mens de sidste fire er fælles for de to programmer. De resterende 63 indikatorer (45 knyttet til EFRU og 18 knyttet til Samhørighedsfonden) er baseret på fælles indikatorer anvendt i medlemsstaternes operationelle programmer. De afspejler de tilgængelige data ved udgangen af 2018 (dataene for 2019 vil først foreligge i 2021). Vores analyse viser, at lidt over en tredjedel af indikatorerne er på rette vej til at nå deres mål, og at omkring halvdelen af

⁶ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

indikatorerne ikke er på rette vej⁷. Det var ikke muligt at drage konklusioner om de resterende indikatorer. Af de ni indikatorer vedrørende det generelle mål er kun to på rette vej. Omkring en tredjedel af indikatorerne har et midtvejsdelmål for 2018. Størstedelen af disse delmål (70 %) er allerede nået eller vil sandsynligvis snart blive det.

⁷ Jf. punkt 1.25 for yderligere oplysninger om, hvordan vi vurderede fremskridtene i forhold til indikatorerne.

Figur 3.4 - Oversigt over indikatorer på samhørighedsområdet

Er indikatorerne for EFRU og Samhørighedsfonden på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

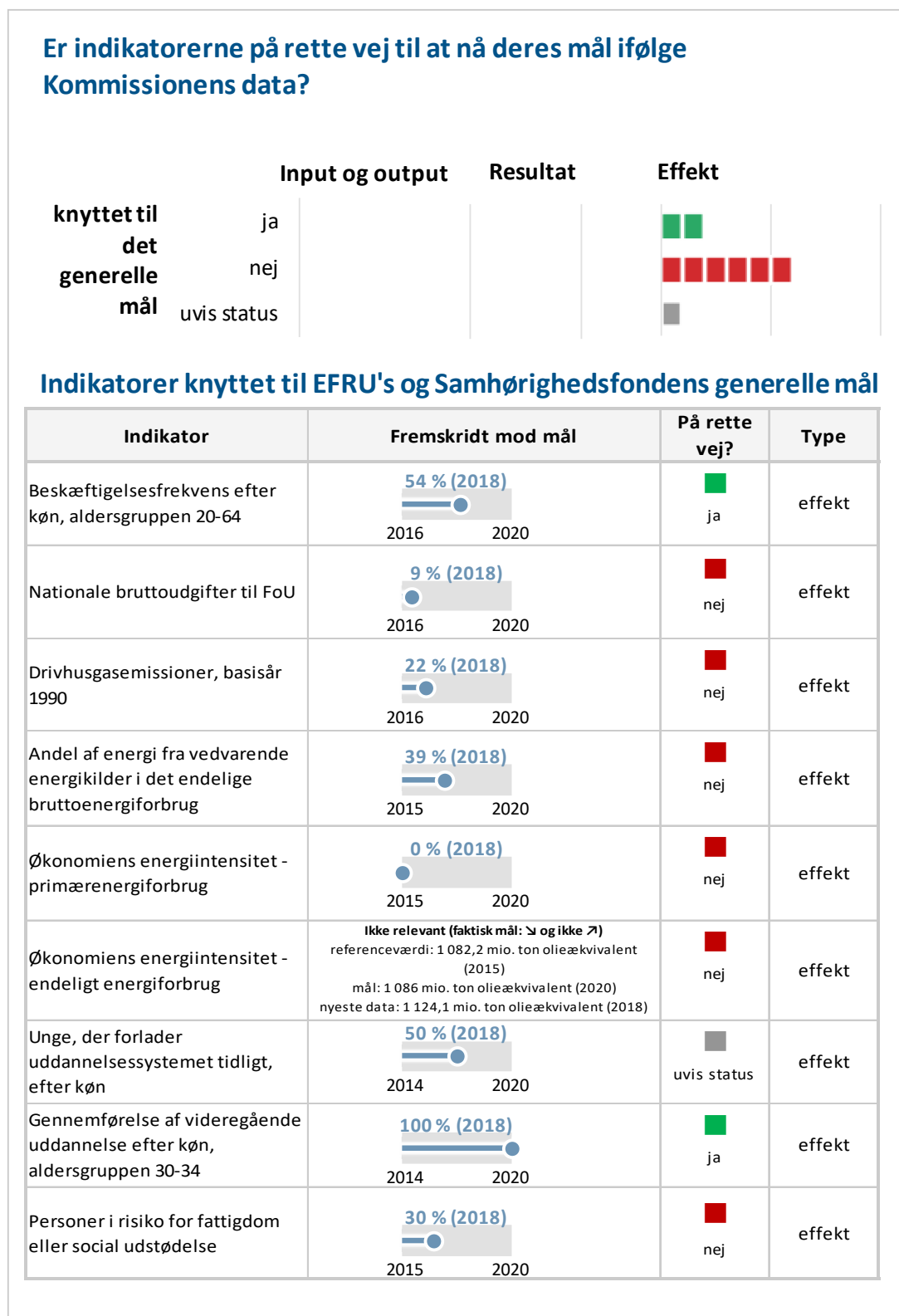
	Input og output	Programindikatorer	
		Resultat	Effekt
Generelt mål			
Specifikt mål "Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi"			
Specifikt mål "Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet"			
Specifikt mål "Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer"			
Specifikt mål "Styrkelse af SMV'ers konkurrenceevne"			
Andre specifikke mål			

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret. Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de foranstaltninger, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøs. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Figur 3.5 - Oversigt over indikatorer knyttet til EFRU's og Samhørighedsfondens generelle mål



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

3.21. Samlet set er langt de fleste indikatorer outputindikatorer, mens resten er resultat- eller effektindikatorer (jf. [figur 3.4](#)). I alt 40 % af outputindikatorerne er på rette vej. Dette gælder kun 10 % af resultat- og effektindikatorerne. Vi bemærkede, at en række mål var blevet reduceret i forhold til det oprindelige niveau (jf. punkt [3.26](#), [3.34](#) og [3.42](#)). Vi har indledt en revision for at undersøge, hvordan Kommissionens performanceramme fungerer i praksis - herunder procedurerne for fastsættelse, godkendelse og ændring af mål - og vi forventer at offentliggøre resultaterne af revisionen i 2021.

3.22. I programgennemførelsesoversigten (et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019) fremlægger Kommissionen prognoser for nogle af disse indikatorer. Disse prognoser er baseret på de oplysninger, som programmyndighederne indberetter årligt, og vedrører de forventede output af udvalgte projekter, der er i gang, men endnu ikke afsluttet. Disse prognoser giver i sagens natur et mere positivt billede end dataene om de hidtidige resultater⁸.

Europa 2020-målene og midtvejsresultatgennemgangen

3.23. Europa 2020 er EU's overordnede strategi for perioden fra 2010 til 2020. For perioden 2014-2020 har Kommissionen fastlagt ni indikatorer til måling af fremskridtene hen imod opfyldelsen af strategiens mål inden for beskæftigelse, FoU, klimaændringer og energi, uddannelse samt bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse⁹. På grundlag af data fra 2018 vurderer Kommissionen¹⁰, at målene for beskæftigelse og uddannelse sandsynligvis vil blive nået, mens fremskridtene hen imod målene for FoU samt bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse halter bagefter, og at disse mål derfor sandsynligvis ikke vil blive nået.

⁸ Europa-Kommissionen, "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2019", bilag 1 (programgennemførelsesoversigten), juni 2020.

⁹ Yderligere oplysninger om grupperingen kan findes på:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators#The_Europe_2020_strategy.

¹⁰ Europa-Kommissionen, Eurostat, 2019, "Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy".

3.24. I december 2019 foretog Kommissionen en midtvejsresultatgennemgang af OP'erne¹¹ på grundlag af medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter for 2018. Formålet med gennemgangen var at fastslå, i hvilket omfang hvert specifikt OP havde nået de fastsatte delmål, og om resultatreserven på 6 % kunne frigives¹². Det vurderedes, at der var opnået tilfredsstillende resultater vedrørende prioriteter svarende til 82 % af den samlede resultatreserve¹³. I sin årlige aktivitetsrapport for 2019 rapporterede GD REGIO, at over 80 % af OP'erne vurderedes at være "gode" eller "acceptable". De resterende 41 programmer var "i vanskeligheder", og GD REGIO satte dem under nøje overvågning¹⁴. Vi har i forbindelse med denne beretning ikke revideret Kommissionens vurdering, men den vil blive behandlet i den revision, der omtales sidst i punkt 3.20.

Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi

3.25. *Figur 3.6* giver en oversigt over de indikatorer fra programmerklæringerne, der er knyttet til målet om at støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer.

3.26. Kun én af indikatorerne på dette område er på rette vej til at nå sit mål: EFRU-indikatoren "Antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering" er 35 % højere end det delmål, der er fastsat for 2018. De øvrige ni indikatorer er ikke på rette vej, selv om medlemsstaterne med Kommissionens godkendelse gjorde 2023-målet for syv af dem mindre udfordrende.

¹¹ I medfør af forordning (EU) nr. 1303/2013, L 347/320, 20.12.2013, artikel 21.

¹² Europa-Kommissionen, GD REGIO's årlige aktivitetsrapport for 2019, juni 2020.

¹³ Europa-Kommissionen, "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2019", juni 2020.

¹⁴ Europa-Kommissionen, GD REGIO's årlige aktivitetsrapport. NB: Denne vurdering er baseret på en metode, som GD REGIO har udviklet vedrørende programmernes performance, og som er baseret på vurdering af de årlige gennemførelsesrapporter og af risikoen for frigørelser i forbindelse med de enkelte operationelle programmer.

Figur 3.6 - Oversigt over indikatorer knyttet til lavemissionsøkonomi

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Indikatorer knyttet til "Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Yderligere kapacitet til produktion af vedvarende energi (Samhørighedsfonden)	9 % (2018) 2014 2023	nej	output
Yderligere kapacitet til produktion af vedvarende energi (EFRU)	15 % (2018) delmål 100 % (2018) 2014 2023	nej	output
Antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering (Samhørighedsfonden)	13 % (2018) 2014 2023	nej	output
Antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering (EFRU)	26 % (2018) delmål 19 % (2018) 2014 2023	ja	output
Nedgang i det årlige primære energiforbrug i offentlige bygninger (Samhørighedsfonden)	16 % (2018) 2014 2023	nej	resultat
Nedgang i det årlige primære energiforbrug i offentlige bygninger (EFRU)	5 % (2018) 2014 2023	nej	resultat
Yderligere antal energibrugere, der er tilsluttet intelligente energinet (Samhørighedsfonden)	8 % (2018) 2014 2023	nej	output
Yderligere antal energibrugere, der er tilsluttet intelligente energinet (EFRU)	0 % (2018) 2014 2023	nej	output
Anslået fald i drivhusgasemissioner (Samhørighedsfonden)	5 % (2018) 2014 2023	nej	resultat
Anslået årligt fald i drivhusgasemissioner (EFRU)	6 % (2018) 2014 2023	nej	resultat

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Der er afsat EU-midler til opfyldelse af klima- og energimålene, men det er vanskeligt at fastslå deres omkostningseffektivitet

3.27. Med henblik på at opfylde EU's klima- og energimål for 2020 og 2030 har Kommissionen forpligtet sig til at bruge mindst én ud af fem euro fra sit budget i perioden 2014-2020 på klimaindsatsen. EFRU's regler¹⁵ kræver, at en vis andel af de nationale EFRU-midler kanaliseres til projekter, der vedrører lavemissionsøkonomi: 20 % i mere udviklede regioner, 15 % i overgangsregioner og 12 % i mindre udviklede regioner.

3.28. Ifølge Kommissionen har medlemsstaterne passeret dette minimum på én ud af fem euro med stor margin, og der er afsat 40 milliarder euro fra EFRU og Samhørighedsfonden til investeringer i lavemissionsøkonomien i perioden 2014-2020. Det er dobbelt så meget som det, der blev brugt på dette område i den foregående finansieringsperiode¹⁶. I vores særberetning om dette emne¹⁷ bekræftede vi, at målet om én ud af fem euro havde ført til mere og bedre fokuseret støtte til klimaindsatsen under EFRU og Samhørighedsfonden. Som reaktion på covid-19-udbruddet har EU indført foranstaltninger, der øger medlemsstaternes fleksibilitet ved anvendelsen af ESI-midler¹⁸. F.eks. er der givet undtagelser fra kravet om, at en bestemt andel af ESI-midlerne skal afsættes til centrale temaer¹⁹. Flexibiliteten kan imidlertid påvirke EU's evne til at opfylde de mål, der oprindeligt blev fastsat i de operationelle programmer²⁰.

¹⁵ Den Europæiske Union: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om særlige bestemmelser vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006.

¹⁶ Europa-Kommissionen, GD REGIO's websted, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/low-carbon-economy/.

¹⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 31/2016: "Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås".

¹⁸ Den Europæiske Union: forordning (EU) 2020/558, L 130/1, 24.4.2020.

¹⁹ Den Europæiske Union: forordning (EU) 2020/558, L 130/1, 24.4.2020, artikel 25a, stk. 5.

²⁰ Revisionsrettens udtalelse nr. 3/2020 om ændring af EU-forordninger med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet.

3.29. Forsvarlig økonomisk forvaltning handler ikke kun om at få brugt pengene. Kommissionen har udsendt retningslinjer om forbedring af investeringer i energieffektivitet i bygninger, herunder deres omkostningseffektivitet. I vores særberetning om energieffektivitet i bygninger²¹ gav vi eksempler på god praksis: brug af finansielle instrumenter kombineret med tilskud og graduering af støtteniveauet for at mobilisere mest mulig privat finansiering og mindske risikoen for dødvægt. Ikke desto mindre er det vanskeligt at fastslå, om disse midler blev brugt omkostningseffektivt.

3.30. *Tekstboks 3.1* beskriver en række andre forhold vedrørende omkostningseffektivitet, som vi har rapporteret om i vores særberetninger.

²¹ Revisionsrettens særberetning nr. 11/2020: "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet".

Tekstboks 3.1

Forhold rapporteret af Revisionsretten vedrørende omkostningseffektiviteten af tiltag til opfyldelse af klima- og energimål

Der blev under de oprindelige støtteordninger givet for høj støtte til udbredelse af vind- og solcelleenergi, betalt via højere elpriser og/eller statslige underskud²².

Der mangler interregionalt samarbejde og udveksling af erfaringer. F.eks. forsinkes investeringer i elnettet, herunder i sammenkoblingsinfrastruktur, fordi det indre marked for energi er fragmenteret. Dette hæmmer udbredelsen af vedvarende energi og udviklingen af synergier mellem medlemsstaterne²³.

Selv om de fleste af de reviderede medlemsstater brugte cost-benefit-analyser og modeller til at udforme deres projekter, er der behov for forbedringer i forbindelse med løsninger, der af Det Europæiske Miljøagentur (EEA) betegnes som omkostningseffektive²⁴.

Medlemsstaterne udvalgte for det meste projekter efter først til mølle-princippet uden at vurdere deres relative omkostninger og fordele²⁵.

EU-finansiering anvendes ikke altid effektivt til opfyldelse af klimamålene

3.31. Samhørighedspolitikken er en del af det EU-policymix, der bidrager til opfyldelsen af klima- og energimålene. Der er stærke indikationer på, at det ikke vil lykkes EU at opfylde klima- og energimålene for 2030. Ifølge Kommissionen²⁶ er der kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at reducere de negative påvirkninger af miljøet, der stammer fra anvendelsen af naturressourcerne. I vores særberetning

²² Revisionsrettens særberetning nr. 8/2019: "Vind- og solenergi til produktion af elektricitet: Der er behov for en stor indsats, hvis EU's mål skal nås".

²³ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2019: "Vind- og solenergi til produktion af elektricitet: Der er behov for en stor indsats, hvis EU's mål skal nås".

²⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 25/2018: "Oversvømmelsesdirektivet: Fremskridt med vurderingen af risici, men planlægningen og gennemførelsen bør forbedres".

²⁵ Revisionsrettens særberetning nr. 11/2020: "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet".

²⁶ Europa-Kommissionen: "Factsheet Semester SDGs", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862574/Factsheet_Semester_SDGs.pdf.

om energieffektivitet i bygninger²⁷ bemærkede vi, at EU's energieffektivitetsmål for 2020 sandsynligvis ikke vil blive nået. I forbindelse med en anden revision²⁸ rapporterede vi, at væksten i både vind- og solcelleenergisektoren var bremsset op efter 2014. Der var risiko for, at halvdelen af EU's medlemsstater ikke producerede nok elektricitet fra vedvarende energikilder til at nå deres 2020-mål. I vores horisontale analyse af EU's energi- og klimaindsats rapporterede vi, at medlemsstaternes forventede reduktion af drivhusgasemissionerne ikke er tilstrækkelig til at nå målet på 40 % i 2030²⁹.

3.32. Rapporterne fra EEA og Europa-Parlamentet er i tråd med vores konklusioner. EEA understregede i en rapport fra 2019³⁰, at de aktuelle fremskridt ikke er tilstrækkelige til at opfylde klima- og energimålene for 2030 og 2050. Europa-Parlamentet³¹ har bemærket, at EU sandsynligvis ikke når sine centrale klima- og energimål for 2030.

Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet

3.33. *Figur 3.7* giver en oversigt over de indikatorer fra programerklæringerne, der er knyttet til målet om at bevare og beskytte miljøet og fremme ressourceeffektivitet.

3.34. Af de ti indikatorer er fem - hvoraf de fleste vedrører vandforsyning og spildevandsbehandling - på rette vej til at nå deres mål. Indikatorerne vedrørende genanvendelse af affald er ikke på rette vej. Medlemsstaterne nedjusterede med Kommissionens godkendelse alle de øvrige målværdier i forhold til året før - nogle af dem med mere end 50 %. Dog var der i ét tilfælde tale om en åbenbar fejl.

²⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 11/2020: "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet".

²⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2019: "Vind- og solenergi til produktion af elektricitet: Der er behov for en stor indsats, hvis EU's mål skal nås".

²⁹ Jf. også: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3>.

³⁰ EEA: "European environment - state and outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe", 2019.

³¹ Europa-Parlamentet: "EU Environment and Climate Change Policies - State of play, current and future challenges", Temaafdeling A efter anmodning fra Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed, september 2019.

Figur 3.7 - Oversigt over indikatorer knyttet til miljø

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Indikatorer knyttet til "Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Yderligere affaldsgenanvendelseskapacitet (Samhørighedsfonden)	25 % (2018) delmål 40 % (2018) 2014 2023	nej	output
Yderligere affaldsgenanvendelseskapacitet (EFRU)	2 % (2018) 2014 2023	nej	output
Yderligere antal personer, som har fået en bedre vandforsyning (Samhørighedsfonden)	9 % (2018) delmål 9 % (2018) 2014 2023	ja	output
Yderligere antal personer, som har fået en bedre vandforsyning (EFRU)	11 % (2018) delmål 10 % (2018) 2014 2023	ja	output
Yderligere antal personer omfattet af en forbedret spildevandsrensning (Samhørighedsfonden)	3 % (2018) delmål 1 % (2018) 2014 2023	ja	output
Yderligere antal personer omfattet af en forbedret spildevandsrensning (EFRU)	19 % (2018) delmål 10 % (2018) 2014 2023	ja	output
Samlet overfladeareal af rehabiliterede landområder (Samhørighedsfonden)	4 % (2018) 2014 2023	nej	output
Samlet overfladeareal af rehabiliterede landområder (EFRU)	4 % (2018) delmål 2 % (2018) 2014 2023	ja	output
Overfladeareal af levesteder, der har modtaget støtte med henblik på en bedre bevaringsstatus (Samhørighedsfonden)	16 % (2018) 2014 2023	nej	output
Overfladeareal af levesteder, der har modtaget støtte med henblik på en bedre bevaringsstatus (EFRU)	34 % (2018) 2014 2023	uvis status	output

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

De kvalitative data viser blandede fremskridt

3.35. Kommissionen har rapporteret om en betydelig stigning både i de planlagte investeringer og i de indberettede resultater på områderne miljøbeskyttelse og ressourceeffektivitet samt om langsomme fremskridt med hensyn til øget affaldsgenanvendelseskapacitet og rehabilitering af landområder³². Dens evaluering viste, at de vandprojekter, der blev støttet og afsluttet i programmeringsperioden 2007-2013, forbedrede drikkevandsforsyningen for mindst 4 millioner EU-borgere og sikrede bedre spildevandsrensning for over 7 millioner³³.

3.36. I vores særberetning om vandinfrastruktur³⁴ påpegede vi, at den generelt manglende opmærksomhed på vandudsivning i de tre reviderede medlemsstater skyldtes utilstrækkelige investeringer i vedligeholdelse og fornyelse af vandinfrastrukturen. I vores beretning om EU-finansiering af rensningsanlæg for byspildevand i Donaus opland³⁵ konstaterede vi endvidere, at alle de fire medlemsstater, som vi undersøgte, havde gjort vigtige fremskridt med hensyn til at opfylde direktivets krav³⁶, men at der havde været forsinkelser på bestemte områder.

³² Forskellige dokumenter fra Europa-Kommissionen, herunder GD REGIO's årlige aktivitetsrapport for 2018, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2018 og den sammenfattende rapport om de årlige gennemførelsesrapporter for perioden 2014-2017, der blev offentliggjort i 2019.

³³ Europa-Kommissionen: "Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013".

³⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 12/2017: "Gennemførelsen af drikkevandsdirektivet: Kvaliteten af og adgangen til drikkevand er blevet forbedret i Bulgarien, Ungarn og Rumænien, men investeringsbehovene er stadig store".

³⁵ Revisionsrettens særberetning nr. 2/2015: "EU's finansiering af rensningsanlæg for byspildevand i Donaus opland: Der er brug for en yderligere indsats for at hjælpe medlemsstaterne med at opfylde EU's spildevandspolitiske mål".

³⁶ Den Europæiske Union: Rådets direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand.

3.37. Med hensyn til luftkvalitet har EEA tidligere rapporteret, at emissionerne af luftforurenende stoffer blev reduceret i perioden 1990-2015 - hvilket projekter finansieret af EFRU/Samhørighedsfonden bidrog til³⁷. I en nyere rapport konstaterer EEA, at de overordnede miljøtendenser i Europa ikke har vist forbedringer siden 2015, og at størstedelen af målene for 2020 ikke vil blive opfyldt, navnlig dem, der vedrører biodiversitet³⁸. Vores revisionsresultater har bekræftet disse tendenser³⁹.

Performanceproblemer i forbindelse med miljøprojekter og -programmer

3.38. Kommissionen konkluderede i sin efterfølgende evaluering af store projekter⁴⁰, at projekterne var påvirket af omkostningsoverskridelser og forsinkelser. Med hensyn til miljøprojekter vedrørte de største svagheder kapacitetsprognoser og udformningsmæssig fleksibilitet.

3.39. *Tekstboks 3.2* giver nogle eksempler fra vores særberetninger på svag performanceorientering i EU-medfinansierede projekter og programmer.

³⁷ EEA: "Indicator assessment - Emissions of the main air pollutants in Europe", 2017.

³⁸ EEA: "European environment - state and outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe", 2019.

³⁹ Revisionsrettens særberetning nr. 23/2018: "Luftforurening: Vores sundhed er stadig utilstrækkeligt beskyttet", Revisionsrettens horisontale analyse: "EU's energi- og klimainsats", 2017, Revisionsrettens særberetning nr. 2/2015: "EU's finansiering af rensningsanlæg for byspildevand i Donau opland: Der er brug for en yderligere indsats for at hjælpe medlemsstaterne med at opfylde EU's spildevandspolitiske mål", Revisionsrettens særberetning nr. 12/2017: "Gennemførelsen af drikkevandsdirektivet: Kvaliteten af og adgangen til drikkevand er blevet forbedret i Bulgarien, Ungarn og Rumænien, men investeringsbehovene er stadig store".

⁴⁰ Europa-Kommissionen, "Ex post evaluation of major projects in environment financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013", juni 2018.

Tekstboks 3.2

Eksempler på svag performanceorientering i EU-medfinansierede miljøprojekter og -programmer

- Adskillige mål i risikostyringsplanerne for oversvømmelser var hverken kvantificerede eller tidsbestemte⁴¹
- Trods Kommissionens retningslinjer var der i nogle medlemsstater ingen sammenhæng mellem støttesatsen og projekternes forventede energibesparelser⁴².

3.40. Vi har også rapporteret eksempler på, at der var ringe overensstemmelse mellem investeringer og EU-prioriteter på grund af svagheder i forbindelse med tildelingen af midler til projekter:

- o Direkte EU-finansiering til luftkvalitet kan være en nyttig støtte, men på tidspunktet for vores revision var der f.eks. ingen projekter rettet mod at reducere emissioner fra boligopvarmning i områder, hvor dette er en væsentlig kilde til luftforurening⁴³.
- o Oversvømmelsesdirektivet havde generelt haft positive effekter, men finansieringskilderne var kun delvis identificeret og sikret i medlemsstaternes risikostyringsplaner, finansieringen af grænseoverskridende investeringer var begrænset, og midlerne blev generelt ikke tildelt i overensstemmelse med prioriteterne⁴⁴.

⁴¹ Revisionsrettens særberetning nr. 25/2018: "Oversvømmelsesdirektivet: Fremskridt med vurderingen af risici, men planlægningen og gennemførelsen bør forbedres".

⁴² Revisionsrettens særberetning nr. 11/2020: "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet".

⁴³ Revisionsrettens særberetning nr. 23/2018: "Luftforurening: Vores sundhed er stadig utilstrækkeligt beskyttet".

⁴⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 25/2018: "Oversvømmelsesdirektivet: Fremskridt med vurderingen af risici, men planlægningen og gennemførelsen bør forbedres".

Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer

3.41. *Figur 3.8* giver en oversigt over de indikatorer fra programmerklæringerne, der er knyttet til målet om at fremme bæredygtig transport og afskaffe flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer.

3.42. Halvdelen af de 16 indikatorer er på rette vej til at nå deres mål. De er knyttet til jernbanelinjer, metro og sporvogne samt veje. I den seneste rapport har medlemsstaterne med Kommissionens godkendelse reduceret de fleste mål for 2023 - i nogle tilfælde betydeligt. For eksempel blev EFRU's og Samhørighedsfondens kombinerede målværdi for indikatoren "Samlet længde af nye banestrækninger" reduceret fra 947 km til 579 km (39 %), og EFRU's og Samhørighedsfondens kombinerede målværdi for indikatoren "Samlet længde af nye eller forbedrede sporvogns- og metrolinjer" blev reduceret fra 680 km til 441 km (35 %).

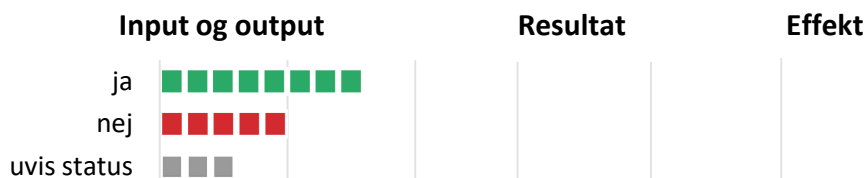
3.43. Indikatorerne på dette politikområde er alle outputindikatorer: De tilvejebringer hovedsagelig data om det enkelte programs gennemførelse i form af anlagt infrastruktur. Der findes ingen fælles indikatorer til måling af resultater. Vi konstaterede i vores beretning om EU-medfinansierede veje⁴⁵, at Kommissionen ikke rapporterer oplysninger om f.eks. tidsbesparelser eller højere gennemsnitshastigheder, selv om disse oplysninger undertiden foreligger. Tilsvarende konstaterede vi i vores beretning om projekter vedrørende flagskibstransportinfrastrukturer (FTI'er)⁴⁶, at der ikke findes en mekanisme til systematisk at måle resultaterne et stykke tid efter færdiggørelsen af et projekt, og at Kommissionen ikke har nogen data om de bredere virkninger (f.eks. den socioøkonomiske effekt) af store transportprojekter.

⁴⁵ Revisionsrettens særberetning nr. 9/2020: "EU's hovedvejnet: kortere rejsetid, men nettet er endnu ikke fuldt funktionsdygtigt".

⁴⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020: "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt".

Figur 3.8 - Oversigt over indikatorer knyttet til transportnet

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Udvalg af indikatorer knyttet til "Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Samlet længde af nye banestrækninger (Samhørighedsfonden)	0 % (2017) 	 nej	output
Samlet længde af nye banestrækninger (EFRU)	Ikke relevant (ingen data) referenceværdi: 0 km (2014) mål: 558 km (2023) nyeste data: ingen data	 uvis status	output
Samlet længde af ombyggede eller opgraderede banestrækninger (Samhørighedsfonden)	22 % (2018) delmål 10 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af ombyggede eller opgraderede banestrækninger (EFRU)	11 % (2018) delmål 7 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af nybyggede veje (Samhørighedsfonden)	41 % (2018) delmål 4 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af nybyggede veje (EFRU)	32 % (2018) delmål 10 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af ombyggede eller opgraderede veje (Samhørighedsfonden)	82 % (2018) delmål 18 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af ombyggede eller opgraderede veje (EFRU)	29 % (2018) delmål 12 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af nye eller forbedrede sporvogns- og metrolinjer (Samhørighedsfonden)	28 % (2018) delmål 28 % (2018) 	 ja	output
Samlet længde af nye eller forbedrede sporvogns- og metrolinjer (EFRU)	4 % (2018) delmål 60 % (2018) 	 nej	output

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Performanceoplysningerne indikerer kortere rejsetider takket være vejprojekter, men der er ingen klar tendens i retning af mere bæredygtige transportformer

3.44. EU-investeringer i transport har bidraget til at forbedre forbindelsesmuligheder og tilgængelighed⁴⁷. I vores nylige revision vedrørende støtten til hovedvejnettet⁴⁸ konkluderede vi, at EU-programmerne bidrager til dets udvikling. Med hensyn til de analyserede ruter bemærkede vi kortere rejsetider og flere kørte kilometer på motorvej, hvilket giver øget rejsesikkerhed og -kvalitet.

3.45. I vores nylige revision vedrørende bæredygtig bytrafik konkluderede vi, at der ikke er noget klart tegn på, at byerne er ved at ændre deres tilgang på grundlæggende vis. Der er især ingen klar tendens i retning af mere bæredygtige transportformer. Vi erkender imidlertid, at det kan kræve mere tid, før der kan konstateres væsentlige forbedringer inden for bæredygtig bytrafik⁴⁹.

3.46. I 2018 offentliggjorde Kommissionen en evaluering af ti store projekter inden for vej-, jernbane- og bytransport, som blev medfinansieret af EFRU og Samhørighedsfonden i programmeringsperioden 2000-2006 eller 2007-2013⁵⁰. Den viste, at størstedelen af de evaluerede projekter gav tidsmæssige og kørselsomkostningsmæssige besparelser og havde en positiv indvirkning på sikkerheden, støjen og tjenestekvaliteten. Den viste også, at indvirkningen på livskvalitet og trivsel som regel var positiv. Det konkluderedes endvidere, at disse projekters indvirkninger på den miljømæssige bæredygtighed (f.eks. luftforurening og klimaændringer) generelt var positive, om end begrænsede.

⁴⁷ Revisionsrettens horisontale analyse nr. 9/2018: "Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles".

⁴⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 9/2020: "EU's hovedvejnet: kortere rejsetid, men nettet er endnu ikke fuldt funktionsdygtigt".

⁴⁹ Revisionsrettens særberetning nr. 6/2020: "Bæredygtig bytrafik i EU: Ingen væsentlig forbedring er mulig, hvis ikke medlemsstaterne engagerer sig".

⁵⁰ Europa-Kommissionen, "Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013", juni 2018.

Opfyldelsen af de strategiske mål er i fare

3.47. I direktivet om det transeuropæiske transportnet (TEN-T)⁵¹ fastlægges "det samlede net" og "hovednettet", der skal udvikles af medlemsstaterne. Det samlede net, der skal være færdigt senest i 2050, har til formål at sikre tilgængelighed og forbindelsesmuligheder for alle EU's regioner. Hovednettet, der skal være færdigt senest i 2030, omfatter de dele af det samlede net, som har den største strategiske betydning for opfyldelsen af TEN-T-målene.

3.48. I vores nylige revision vedrørende FTI'er⁵² rapporterede vi, at det ikke er sandsynligt, at EU-hovedtransportnettet vil nå fuld kapacitet i 2030. Arbejdet med gennemførelsen kan dog give positive virkninger på et tidligere tidspunkt. Endvidere bemærkede vi i vores horisontale analyse⁵³, at fordi EU-finansieringen er begrænset i forhold til de samlede behov, er det nødvendigt at fokusere på de prioriteter, der giver størst EU-merværdi. I vores revision vedrørende veje⁵⁴ anbefalede vi, at medlemsstaterne prioriterer finansiering af investeringer i hovednettet med henblik på at færdiggøre det senest i 2030, især i de medlemsstater, hvor der hidtil kun har været begrænsede fremskridt. I forbindelse med denne revision konstaterede vi, at medlemsstaterne havde til hensigt at bruge 66 % af ESI-fondenes tilgængelige finansiering til vejprojekter i perioden 2014-2020 uden for hovednettet.

3.49. Vi har bemærket, at der bør lægges særlig vægt på grænseoverskridende strækninger, da mangler i den grænseoverskridende infrastruktur mindsker den tilsigtede virkning af det EU-dækkende net. Medlemsstaterne har intet incitament til at gennemføre EU-politikker af ringe national interesse, især vedrørende grænseoverskridende forbindelser⁵⁵. Vi har rapporteret om problemer af denne type i

⁵¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU, EØS-relevant tekst.

⁵² Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020: "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt".

⁵³ Revisionsrettens horisontale analyse nr. 9/2018: "Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles".

⁵⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 9/2020: "EU's hovedvejnet: kortere rejsetid, men nettet er endnu ikke fuldt funktionsdygtigt".

⁵⁵ Revisionsrettens horisontale analyse nr. 9/2018: "Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles".

forbindelse med vores revisioner vedrørende EU's hovedvejnet⁵⁶ og investeringer i det europæiske jernbanetrafikstyringssystem⁵⁷.

Ofte bruges cost-benefit-analyser ikke som et redskab til bedre beslutningstagning

3.50. I den aktuelle programmeringsperiode er det en betingelse for finansiering, at store projekter gøres til genstand for en detaljeret cost-benefit-analyse i medlemsstaterne og efterfølgende vurdering og godkendelse af Kommissionen. Vores revision vedrørende højhastighedsjernbanen viste, at kvaliteten af behovsvurderingerne i medlemsstaterne er lav, og at projektsponsorer og bedømmere generelt blot bruger cost-benefit-analyser som et obligatorisk første trin og ikke som et redskab til bedre beslutningstagning⁵⁸. Dette bekræftes i en evaluering fra Kommissionen⁵⁹. F.eks. konstaterede vi i vores revision vedrørende FTI'er, at trafikprognoserne som regel var overoptimistiske, at de ikke var godt koordineret, at de ikke var baseret på forsvarlige økonomiske vurderinger, og at de nogle gange var meget forsimplede. Med hensyn til de FTI'er, vi undersøgte, konkluderede vi, at cost-benefit-analyser ikke var blevet brugt korrekt som værktøjer til politikudformning⁶⁰.

3.51. Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende ESI-fondene for perioden 2021-2027 fjerner alle de bedømmelseskrav, der gælder specifikt for store projekter, herunder kravet om cost-benefit-analyse⁶¹. Vi anerkender, at det vil reducere den generelle administrative byrde, men vi er bekymrede for, at dette overstiges af den

⁵⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 9/2020: "EU's hovedvejnet: kortere rejsetid, men nettet er endnu ikke fuldt funktionsdygtigt".

⁵⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 13/2019: "Et fælles europæisk jernbanetrafikstyringssystem: Vil det politiske mål nogensinde blive til virkelighed?".

⁵⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018: "Et europæisk højhastighedsjernbanen: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe".

⁵⁹ Europa-Kommissionen: "Ex post evaluation of major projects in transport financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013", juni 2018.

⁶⁰ Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020: "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt".

⁶¹ Medlemsstaterne skal kun give Kommissionen oplysninger om "operationer af strategisk betydning", som defineres som operationer, der yder et afgørende bidrag til opfyldelsen af et programs mål, uden yderligere oplysninger. Artikel 2, stk. 4, og artikel 67, stk. 6, i COM(2018) 375 final.

øgede risiko for, at de medfinansierede investeringer ikke giver mest valuta for pengene⁶².

3.52. I beretningerne om vores revisioner vedrørende EU-medfinansierede højhastighedsjernbanenet⁶³ og FTI'er⁶⁴ konkluderede vi, at nogle af de reviderede jernbanelinjers bæredygtighed var i fare, fordi de ikke havde passagerer nok. I beretningen om førstnævnte revision bemærkede vi, at denne risiko kunne være imødegået ved en grundig forudgående vurdering af omkostninger og fordele. I en af sine evalueringer⁶⁵ drog Kommissionen en lignende konklusion, idet den rapporterede, at projekternes finansielle bæredygtighed var afhængig af offentlig finansiering, og at der ved projektforberedelsen ikke blev taget tilstrækkelig hensyn til at sikre finansiell bæredygtighed i driften efter projektgennemførelsen.

Styrkelse af SMV'ers konkurrenceevne

3.53. *Figur 3.9* giver en oversigt over de indikatorer fra programerklæringerne, der er knyttet til EFRU's specifikke mål om at styrke SMV'ers konkurrenceevne.

3.54. Tre ud af ni indikatorer (33 %) er på rette vej til at nå deres mål. Disse tre indikatorer er outputrelaterede, idet de måler antallet af virksomheder, der støttes af EFRU. I nogle tilfælde er der sket en markant fremgang i forhold til året før. For eksempel modtog 414 000 virksomheder støtte sammenlignet med 201 000 året før. Andre indikatorer - der f.eks. måler, om de private investeringer matcher den offentlige støtte til virksomhederne, og viser beskæftigelsesstigningen i støttede virksomheder, er ikke på rette vej.

⁶² Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29. maj 2018 til forordning om fælles bestemmelser, COM(2018) 375 final.

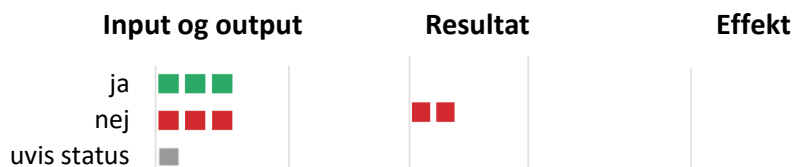
⁶³ Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018: "Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe".

⁶⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020: "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt".

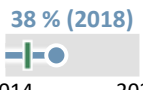
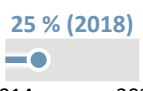
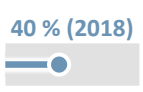
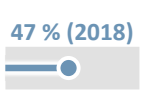
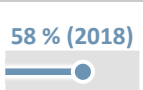
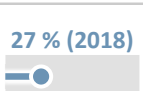
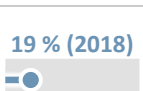
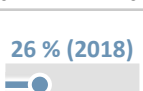
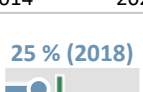
⁶⁵ Europa-Kommissionen, "Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013", juni 2018.

Figur 3.9 - Oversigt over indikatorer knyttet til SMV'er

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Indikatorer knyttet til "Styrkelse af SMV'ers konkurrenceevne" (EFRU)

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Antal virksomheder, der modtager støtte	 38 % (2018) delmål 17 % (2018) 2014 2023	 ja	output
Antal virksomheder, der modtager tilskud	 25 % (2018) 2014 2023	 nej	output
Antal virksomheder, der modtager anden økonomisk støtte end tilskud	 40 % (2018) 2014 2023	 uvis status	output
Antal virksomheder, der modtager ikkefinansiel støtte	 47 % (2018) 2014 2023	 ja	output
Antal nye virksomheder, der modtager støtte	 58 % (2018) 2014 2023	 ja	output
Private investeringer, som matcher offentlig støtte til virksomheder (tilskud)	 27 % (2018) 2014 2023	 nej	output
Private investeringer, som matcher offentlig støtte til virksomheder (ikke tilskud)	 19 % (2018) 2014 2023	 nej	output
Beskæftigelsesstigning i støttede virksomheder	 26 % (2018) 2014 2023	 nej	resultat
Stigning i forventet antal besøg hos støttede kultur- og naturarvssteder og attraktioner	 25 % (2018) delmål 41 % (2018) 2014 2023	 nej	resultat

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Supplerende performanceoplysninger

3.55. SMV'er udgør 99,8 % af alle EU's virksomheder i den ikkefinansielle sektor, og de står for 56 % af værditilvæksten og 67 % af beskæftigelsen⁶⁶. Tidligere i 2020 påbegyndte vi en revision vedrørende nystartede SMV'er. Vi forventer at kunne rapportere vores revisionsresultater næste år. Resten af dette afsnit bygger på evalueringer foretaget af Kommissionen, som vi ikke har vurderet særskilt.

3.56. I sin årlige rapport for 2018/2019 om EFRU-støtte til SMV'er understreger Kommissionen bl.a. behovet for at øge FoU-aktiviteterne i SMV'er og afhjælpe den mangel på kvalificeret arbejdskraft og finansiering, som udgør en stor udfordring for innovation. I sin evaluering af EFRU-støtten til SMV'er i programmeringsperioden 2007-2013⁶⁷ konstaterede Kommissionen, at EFRU i nogle tilfælde havde hjulpet med at fremskynde investeringer og fremme FoU og innovation. Evalueringen viste imidlertid også, at der i disse tilfælde var tale om støttemodtagere, der allerede havde kapacitet til at vokse og være innovative, og der er ikke megen dokumentation, der giver mulighed for at afgøre, om de ville have foretaget de pågældende investeringer uden støtte fra programmet.

3.57. Det fremgår af Kommissionens evaluering, at OP'erne i perioden 2007-2013 generelt manglede strategisk fokus⁶⁸ og havde en efterspørgselsbaseret tilgang, der skulle tackle alle eventuelle hindringer for SMV'ers vækst og innovation. Dette medvirkede til, at nogle programmers overordnede strategiske mål blev tabt af syne. I mange tilfælde førte dette til oprettelse af et stort antal politiske instrumenter. For det meste blev der kun taget begrænset hensyn til, hvilke instrumenter der ville være de mest effektive.

3.58. Ifølge evalueringen blev EFRU-finansieringen brugt samtidig med nationale kilder til SMV-støtte, så den enten supplerede eksisterende nationale foranstaltninger eller udfyldte huller i støtteordningerne. Kommissionen konstaterede dog, at

⁶⁶ Europa-Kommissionen: "Annual report on European SMEs 2018/2019, Research and Innovation and Development by SMEs", november 2019.

⁶⁷ Europa-Kommissionen: "Ex-post evaluation of 2007-2014, Support to SMEs - Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development", februar 2016.

⁶⁸ Samme.

synergierne mellem EFRU-støtte og ESF-støtte generelt var beskedne, trods betydningen af at bevare arbejdspladser⁶⁹.

Resultaterne af performancetesten af transaktioner

3.59. I forbindelse med vores revision med henblik på revisionserklæringen for 2019 undersøgte vi tilgængeligheden, væsentligheden og pålideligheden af de performancedata, der var rapporteret af 12 medlemsstater vedrørende en stikprøve på 121 projekter medfinansieret af EFRU og Samhørighedsfonden. På grund af det betydelige tidsforbrug, der er naturligt i forbindelse med projekter under samhørighedspolitikken (punkt 3.16), var kun 11 af disse projekter færdiggjort. Vi konstaterede, at syv af projekterne havde opfyldt deres mål fuldt ud, og to af dem havde opfyldt deres mål delvis, mens de sidste to ikke havde opfyldt deres mål. Det forhold, at kun 10 % af de projekter, vi undersøgte, var færdiggjort, begrænser vores muligheder for at drage generelle konklusioner.

3.60. Vi konstaterede, at alle de medlemsstater, vi besøgte, havde systemer til registrering og overvågning af data vedrørende projekternes performance, og at der var registreret sådanne data i forbindelse med næsten alle projekter (119). Målene for alle 121 projekter var i overensstemmelse med målene i medlemsstaternes OP'er og med de fælles EU-mål, der er fastsat i EFRU's og Samhørighedsfondens programerklæringer og afledt af Europa 2020-strategien.

3.61. EU-lovgivningen fastsætter, at medlemsstaterne skal definere og rapportere om output fra aktiviteter finansieret af EFRU og Samhørighedsfonden. Vi konstaterede samlet set, at de performanceindikatorer, der blev anvendt på projektniveau, var i overensstemmelse med de mål, der er fastsat på medlemsstats- og EU-niveau. Selv om medlemsstaterne også har mulighed for at anvende resultatindikatorer, var målene hovedsageligt outputbaserede - jf. vores analyse i punkt 3.18.

Konklusioner

3.62. Fem år efter påbegyndelsen af programmeringsperioden 2014-2020 var lidt over en tredjedel af de 72 programindikatorer for EFRU og Samhørighedsfonden på rette vej - selv om en del af målene var blevet nedjusteret. Størstedelen af de indikatorer, der er knyttet til de generelle program mål, var ikke på rette vej. Med hensyn til de fire specifikke program mål, som vi undersøgte nærmere, var halvdelen af

⁶⁹ Samme.

indikatorerne vedrørende transport og miljø på rette vej, mens det på de to sidste områder gjaldt under 50 %: 33 % vedrørende SMV'er og kun 10 % vedrørende lavemissionsøkonomi. Da EFRU og Samhørighedsfonden programmeres over syv år, og yderligere tre år kan bruges til gennemførelse, er delmål et nyttigt middel til at fokusere overvågningen på de fremskridt, der gøres hen imod det endelige mål (punkt [3.18-3.20](#)).

3.63. Oplysninger fra Kommissionen og andre kilder samt vores egne beretninger og analyser bekræfter dette blandede billede. EFRU og Samhørighedsfonden bidrager til at opfylde målene for EU's politik for økonomisk, social og territorial samhørighed i Europa, men vi har i vores særberetninger fremsat en række anbefalinger med henblik på at afhjælpe svagheder i programmernes udformning og gennemførelse. Vi understreger bl.a. den iboende risiko ved at anvende finansiering hen mod slutningen af perioden, behovet for at fastslå finansieringens omkostningseffektivitet i forbindelse med miljøprojekter og behovet for at sikre, at de midler, der tildeles transportprogrammer, fokuseres på de højeste prioriteter og på EU-merværdi (punkt [3.25-3.61](#)).

3.64. Der er en række faktorer, som har indflydelse på opfyldelsen af målene for samhørighedspolitikken. Disse omfatter den forholdsvis sene udgiftsstart i perioden 2014-2020, de naturligt betydelige tidsintervaller mellem projektfærdiggørelse - output - og levering af fordele i form af resultater og effekt, samt påvirkningen fra eksterne faktorer (punkt [3.16](#) og [figur 3.2](#)).

3.65. På grund af databegrænsninger kan vi ikke foretage en mere omfattende performancevurdering. For eksempel er de generelle og specifikke mål ikke kvantificerede, selv om indikatorerne er. Der er således muligt at vurdere indikatorernes fremskridt hen imod delmål og måle, men ikke muligt at vurdere, om de to fonde har opfyldt eller kan forventes at opfylde de generelle og specifikke mål. Mere generelt skal det bemærkes, at selv om overvågnings- og rapporteringsrammen gradvis er blevet forbedret i de seneste programmeringsperioder, er den i perioden 2014-2020 stadig hovedsagelig baseret på *input*- og *output*relaterede performanceoplysninger, mens resultatrelaterede oplysninger er mindre fremtrædende og effektrelaterede oplysninger endnu mindre. Den foreslåede indførelse af obligatoriske fælles resultatindikatorer med henblik på perioden 2021-2027 ville være en velkommen forbedring i denne henseende. Oprettelsen af Kommissionens åbne dataplatform, der giver offentligheden og de politiske beslutningstagere adgang til tidstro performanceoplysninger, er i princippet også en god idé - men vi har endnu ikke undersøgt den (punkt [3.11-3.15](#)).

3.66. Vi bemærker, at der ved udgangen af 2019 var udbetalt henholdsvis 36 % og 39 % af de midler, der var til rådighed under henholdsvis EFRU og Samhørighedsfonden i perioden 2014-2020⁷⁰. Projektgennemførelsen kan fortsætte indtil 2023, men denne udnyttelsesgrad ("absorption") er lavere end i den foregående programmeringsperiode - nærmere bestemt 6,6 procentpoint lavere ved udgangen af det sjette gennemførelsesår. Vi har gentagne gange rapporteret, at der ved lav absorption er en iboende risiko for, at medlemsstaterne prioriterer afholdelse af udgifter på bekostning af performance og formel rigtighed, efterhånden som støtteberettigelsesperioden nærmer sig sin afslutning. Det må forventes, at det yderligere pres fra covid-19-pandemien vil øge denne risiko (punkt [3.11-3.24](#)).

⁷⁰ Europa-Kommissionen, "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2019", juni 2020.

Bilag

Bilag 3.1 EFRU's og Samhørighedsfondens program mål

GENERELLE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK-PRØVE?
EFRU generelt mål 1	At formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer med særlig vægt på landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, og at bidrage til at nå målene i Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, især de kvantitative overordnede mål, der fastlægges i strategien	U.1b_EFRU_GM1	Ja
Samhørighedsfonden generelt mål 1	At formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer med særlig vægt på landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, og at bidrage til at nå målene i Europa 2020-strategien	U.1b_Samhørighedsfonden_GM1	Ja

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK- PRØVE?
EFRU specifikt mål 1	Styrkelse af forskning, teknologisk udvikling og innovation	U.1b_EFRU_SM1	Nej
EFRU specifikt mål 2	Bedre adgang til og brug og kvalitet af informations- og kommunikationsteknologi	U.1b_EFRU_SM2	Nej
EFRU specifikt mål 3	Fremme af små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne	U.1b_EFRU_SM3	Ja
EFRU specifikt mål 4	Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer	U.1b_EFRU_SM4	Ja
EFRU specifikt mål 5	Fremme af tilpasning til klimaforandringer, risikoforebyggelse og -styring	U.1b_EFRU_SM5	Nej
EFRU specifikt mål 6	Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet	U.1b_EFRU_SM6	Ja
EFRU specifikt mål 7	Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige netinfrastrukturer	U.1b_EFRU_SM7	Ja
EFRU specifikt mål 8	Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet	U.1b_EFRU_SM8	Nej
EFRU specifikt mål 9	Fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og enhver forskelsbehandling	U.1b_EFRU_SM9	Nej

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK- PRØVE?
EFRU specifikt mål 10	Investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring	U.1b_EFRU_SM10	Nej
EFRU specifikt mål 11	Styrkelse af den institutionelle kapacitet for offentlige myndigheder og interesseparter og en effektiv offentlig forvaltning	U.1b_EFRU_SM11	Nej
Samhørighedsfonden specifikt mål 1	Støtte til overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer	U.1b_Samhørighedsfonden_SM1	Ja
Samhørighedsfonden specifikt mål 2	Fremme af tilpasning til klimaforandringer, risikoforebyggelse og -styring	U.1b_Samhørighedsfonden_SM2	Nej
Samhørighedsfonden specifikt mål 3	Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet	U.1b_Samhørighedsfonden_SM3	Ja
Samhørighedsfonden specifikt mål 4	Fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalsproblemer i vigtige net-infrastrukturer	U.1b_Samhørighedsfonden_SM4	Ja

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Kapitel 4

Naturressourcer

Indhold

	Punkt
Indledning	4.1.
Omfang og metode	4.2.-4.5.
Den fælles landbrugspolitik	4.6.-4.58.
Den fælles landbrugspolitik formål og funktionsmåde	4.6.-4.11.
Offentliggjorte performanceoplysninger	4.12.-4.15.
Vurdering af den fælles landbrugspolitik performance på grundlag af de offentliggjorte oplysninger	4.16.-4.58.
Generelle bemærkninger	4.16.-4.22.
Begrænset interventionslogik som grundlag for den fælles landbrugspolitik	4.18.
De fleste indikatorer for den fælles landbrugspolitik måler output snarere end resultater	4.19.-4.21.
Evalueringsstøtteundersøgelserne omfatter ikke sparsommelighed i udgifterne til den fælles landbrugspolitik	4.22.
Bæredygtig fødevareproduktion	4.23.-4.36.
De direkte betalinger mindsker indkomstudsvingene, men er stort set ikke målrettede	4.25.-4.32.
Markedsinterventioner har bidraget til at stabilisere markederne, men ikke altid på en produktiv måde	4.33.-4.34.
Risikostyringsredskaber anvendes kun i begrænset udstrækning	4.35.
Der findes kun få oplysninger om effektiviteten af de landdistriktsudviklingsforanstaltninger, der støtter bedrifternes levedygtighed	4.36.
Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik	4.37.-4.48.
Den fælles landbrugspolitik rummer potentiale til at bidrage til en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, men der er ikke data nok til at kunne vurdere effektiviteten	4.39.-4.43.
Foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik har på grund af deres udformning kun ringe effekt, når det gælder afhjælpning af klimabehov	4.44.-4.48.
Afbalanceret territorial udvikling	4.49.-4.57.

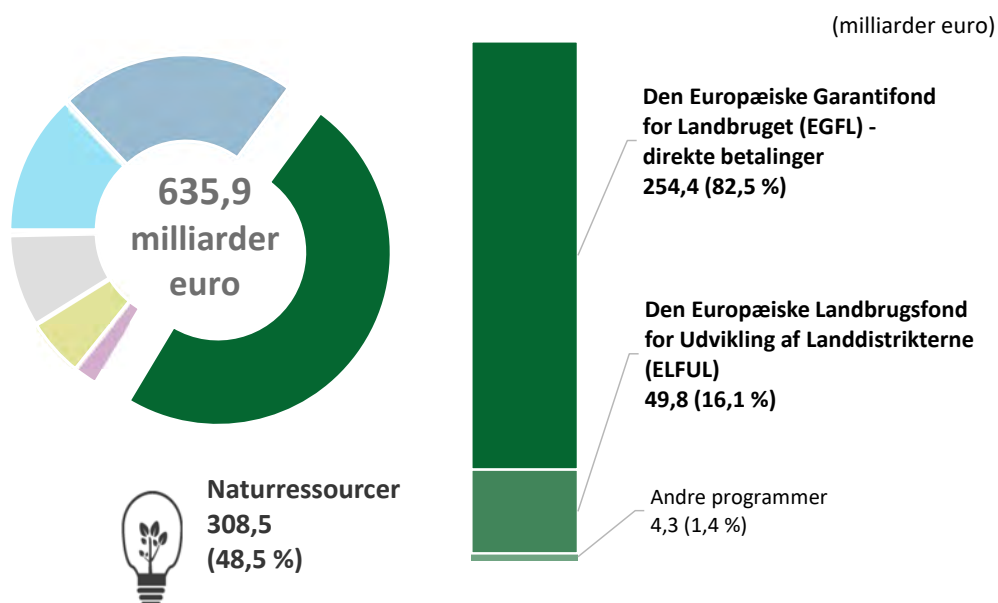
Den fælles landbrugspolitik skaber kun få job i landdistrikterne, og støtten til unge landbrugere kræver koordinering mellem EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger	4.52.-4.54.
Der er ikke tilstrækkelig dokumentation om investeringsforanstaltningernes effektivitet	4.55.-4.57.
Resultaterne af performancetesten af transaktioner	4.58.
Konklusioner	4.59.-4.64.

Bilag 4.1 EGFL's og ELFUL's målsætninger

Indledning

4.1. FFR-udgiftsområde 2 omfatter udgifter i forbindelse med politikker for bæredygtig brug af naturressourcer, herunder finansiering af *den fælles landbrugspolitik*, den fælles fiskeripolitik samt miljø- og klimainsatsen. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i perioden 2014-2020 er 420,0 milliarder euro (i løbende priser), hvoraf 308,5 milliarder euro var overført til medlemsstaterne ved udgangen af 2019 (jf. [figur 4.1](#)).

Figur 4.1 - Naturressourcer: Betalingerne i 2014-2019 vedrørende forpligtelserne under den aktuelle FFR som andel af FFR-betalingerne under alle udgiftsområder samt deres fordeling



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

4.2. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt i dette kapitel.

4.3. I dette kapitel fokuseres der på udgifterne til den fælles landbrugspolitik, der kanaliseres gennem *Den Europæiske Garantifond for Landbruget* (EGFL, finansieres normalt 100 % over EU-budgettet) og *Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne* (ELFUL, indebærer normalt medfinansiering fra medlemsstaterne). Den fælles landbrugspolitik tegner sig for 98,6 % af det samlede budgetterede beløb for 2014-2020 under FFR-udgiftsområde 2.

4.4. *Bilag 4.1* viser målsætningerne for EGFL og ELFUL og angiver de målsætninger, vi har udvalgt til vores undersøgelse af *performance*oplysninger. Vi dækker de tre generelle målsætninger for den fælles landbrugspolitik, fem specifikke målsætninger for EGFL og fem specifikke målsætninger for ELFUL. Vi udvalgte de specifikke målsætninger, der knytter sig til den største del af udgifterne til den fælles landbrugspolitik.

4.5. Dette kapitel er overvejende baseret på en gennemgang af oplysninger fra Kommissionen, suppleret med resultater fra vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor sådanne foreligger. Vi henviser til vores kilder i hele teksten.

Den fælles landbrugspolitik

Den fælles landbrugspolitik formål og funktionsmåde

4.6. Den fælles landbrugspolitik blev indført i 1962. Siden da er den blevet reformeret adskillige gange. Med reformen i 1992 blev politikken fokus ændret fra markedsstøtte til direkte betalinger til landbrugere. Ved reformen i 2003 indførte man "afkobling", en foranstaltning, der skulle fjerne sammenkoblingen mellem *direkte betalinger* og produktion.

4.7. Udgifterne til den fælles landbrugspolitik hører under tre brede kategorier:

- direkte betalinger til landbrugerne. Disse er især baseret på arealet af den landbrugsjord, landbrugerne råder over, og finansieres fuldt ud over EU-budgettet
- *markedsforanstaltninger* på landbrugsområdet. De fleste af disse finansieres fuldt ud over EU-budgettet
- medlemsstaternes *landdistriktsprogrammer*, der finansieres over EU-budgettet med mellem 20 % og 100 % afhængig af foranstaltning og region.

4.8. Kommissionen, nærmere bestemt Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI), deler ansvaret for forvaltningen af den fælles landbrugspolitik med medlemsstaterne.

4.9. Traktaterne fastsætter høje politiske mål for den fælles landbrugspolitik. Disse er i sekundær lovgivning¹ blevet omsat til tre generelle målsætninger:

- a) bæredygtig fødevarerproduktion med fokus på landbrugsindkomster, produktivitet i landbruget og prisstabilitet
- b) bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik med fokus på udledning af drivhusgasser, biodiversitet, jord og vand
- c) afbalanceret territorial udvikling med fokus på beskæftigelse, vækst og fattigdom i landdistrikterne.

¹ Artikel 110, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013.

4.10. Kommissionen identificerer følgende sammenhænge mellem de generelle målsætninger og interventionerne under den fælles landbrugspolitik².

- *Direkte betalinger*, udvikling af landdistrikter og markedsforanstaltninger skal bidrage til at opfylde målsætningen om "bæredygtig fødevareproduktion".
- *Krydsoverensstemmelse*, betalinger for *forgroennelse* og en række foranstaltninger til udvikling af landdistrikter skal bidrage til at opfylde målsætningen om "bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik".
- En række foranstaltninger såsom udvikling af landbrugsbedrifter og virksomheder, lokal udvikling og støtte til udvikling af basale tjenesteydelser og kommunikationsteknologier i landdistrikterne skal bidrage til at opfylde målsætningen om "afbalanceret territorial udvikling".

4.11. I 2017 fastlagde Kommissionen en begrænset *interventionslogik* for hver hovedkategori af udgifter til den fælles landbrugspolitik for 2014-2020, der viser forbindelserne mellem betalingsordningerne og de generelle målsætninger (jf. også punkt [4.18](#) og [figur 4.4](#)).

Offentliggjorte performanceoplysninger

4.12. Der findes to væsentlige sæt indikatorer, der har til formål at overvåge den fælles landbrugspolitik performance, og som begge hovedsagelig er baseret på medlemsstaternes rapportering og data indsamlet af Eurostat.

- Den "*fælles overvågnings- og evalueringsramme*"³ indeholder 210 indikatorer: 45 *kontekstindikatorer*, 84 *outputindikatorer*, 41 *resultatindikatorer*, 24 *målindikatorer* og 16 *effektindikatorer*.

² GD AGRI, 2017, "Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", s. 13-14.

³ Indikatorerne i den fælles overvågnings- og evalueringsramme er fastlagt i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 834/2014 som krævet i artikel 110 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

- *Programerklæringerne* om den fælles landbrugspolitik indeholder 63 indikatorer, hvoraf de fleste er hentet fra den fælles overvågnings- og evalueringsramme. Seks af dem har til formål at måle effekterne vedrørende de tre generelle målsætninger. Resten er output-/input-, resultat- og effektindikatorer med relation til de specifikke målsætninger.

4.13. Kommissionen aflægger hvert år rapport om performance via den *årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport* og programerklæringerne, og GD AGRI fremlægger en række relevante oplysninger i sin *årlige aktivitetsrapport* (jf. punkt 1.3). I december 2018 udsendte Kommissionen en første rapport om resultaterne af den fælles landbrugspolitik⁴. Rapporten omhandlede de tre generelle målsætninger for den fælles landbrugspolitik og var baseret på indikatorer, evalueringer og andre kilder i perioden 2014-2017. Men som følge af den forsinkede iværksættelse af den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 indeholdt rapporten kun begrænsede oplysninger om politikens performance. Kommissionen skal udsende endnu en sådan rapport senest den 31. december 2021⁵, og til den tid bør den retlige ramme for den fælles landbrugspolitik efter 2020 allerede være vedtaget.

4.14. Kommissionen og medlemsstaterne skal også gennemføre forhåndsevalueringer, midtvejsevalueringer og *efterfølgende evalueringer* af ELFUL⁶. Kommissionen offentliggjorde i 2016 en sammenfattende rapport om forhåndsevalueringerne af de nationale og regionale landdistriktsprogrammer for 2014-2020. Den offentliggjorde en sammenfattende rapport om de efterfølgende evalueringer for perioden 2007-2013 i juli 2020 efter at have fremsat sine forslag til lovgivning om den fælles landbrugspolitik efter 2020. Afhængig af overgangsperiodens varighed skal Kommissionen udarbejde en sammenfattende rapport om hovedkonklusionerne fra de efterfølgende evalueringer af ELFUL for perioden 2014-2020 senest i december 2026 eller december 2027. Uanset hvornår det bliver, skal Kommissionen til den tid allerede have fremsat sine forslag vedrørende perioden efter 2027. Derudover kan Kommissionen til enhver tid gennemføre evalueringer⁷. Evalueringer kan give større indsigt i politikkers performance og effekt end indikatorer alene.

⁴ COM(2018) 790 final.

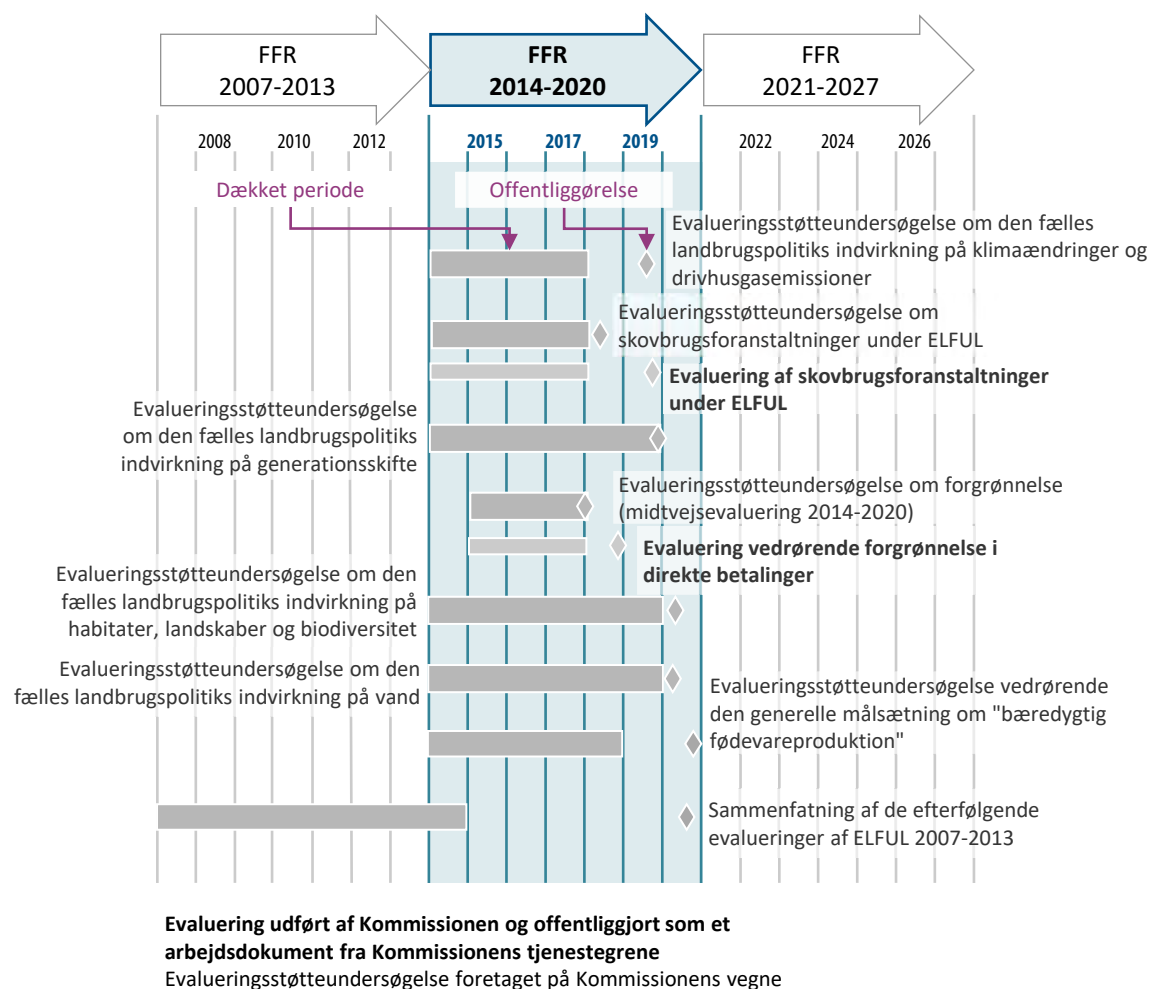
⁵ Artikel 110 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

⁶ Forordning (EU) nr. 1303/2013, artikel 55 (forhåndsevalueringer), artikel 56 (evalueringer i programmeringsperioden) og artikel 57 (efterfølgende evalueringer).

⁷ Artikel 110 i forordning (EU) nr. 1306/2013.

4.15. Kommissionen (GD AGRI) indgår kontrakter med eksterne evaluatore, der skal gennemføre "evalueringsstøtteundersøgelser". Resultaterne af disse undersøgelser danner grundlag for *arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene*, der betegnes evalueringer. Kommissionen har offentliggjort forskellige undersøgelser og evalueringer om den fælles landbrugspolitik. **Figur 4.2** viser de vigtigste af disse rapporter, som der henvises til i dette kapitel.

Figur 4.2 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten.

Vurdering af den fælles landbrugspolitik's performance på grundlag af de offentliggjorte oplysninger

Generelle bemærkninger

4.16. *Figur 4.3* viser en oversigt over alle de indikatorer for den fælles landbrugspolitik, der er medtaget i programerklæringerne. Der gives mere detaljerede oversigter for de enkelte specifikke målsætninger i *figur 4.5*, *figur 4.8* og *figur 4.10*. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger⁸ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til den fælles landbrugspolitik's aktioner og målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af den fælles landbrugspolitik's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23). Vi konstaterede følgende svagheder ved sættet af performanceindikatorer:

- De fleste indikatorer drejer sig om input eller output (jf. punkt *4.19* og *4.42*), som det også er blevet bemærket af Verdensbanken⁹. Disse indikatorer viser *absorptionen* af EU-midlerne snarere end politikens resultater og effekter.
- Effektindikatorerne er baseret på generelle makroøkonomiske variabler, og den fælles landbrugspolitik's indvirkning på disse kan være både uklar og vanskelig at måle (jf. punkt *4.17*, *4.24* og *4.51*).
- 14 indikatorer har ikke et specifikt, kvantificeret mål. De angiver derfor kun tendenser (jf. punkt *4.20*).
- Syv indikatorer vedrører ikke den fælles landbrugspolitik's performance, men har relation til sikkerheden med hensyn til udgifternes *formelle rigtighed*, offentlig oplysning om den fælles landbrugspolitik og informationsstøtte inden for GD AGRI.

⁸ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018, hvor vi undersøgte performanceindikatorer for EGFL og ELFUL.

⁹ Verdensbanken, 2017, "Thinking CAP: supporting agricultural jobs and incomes in the EU", s. 13.

Figur 4.3 - Oversigt over alle indikatorer for den fælles landbrugspolitik i programmerklæringerne

Er indikatorerne for den fælles landbrugspolitik på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Program-udfaldsindikatorer	
		Resultat	Effekt
Generel målsætning 1 - "Bæredygtig fødevareproduktion"			
Generel målsætning 2 - "Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik"			
Generel målsætning 3 - "Afbalanceret territorial udvikling "			
Horisontale politiske spørgsmål			
Sikkerhed, bevidstgørelse og informationsstøtte			

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret. Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de aktioner, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøst. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

4.17. Oplysningerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er i overensstemmelse med de underliggende data i programerklæringerne. Men fordi den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport fokuserer på udgifternes output og fremlægger makroøkonomiske data uden at specificere den fælles landbrugspolitik bidrag, giver den et overoptimistisk billede af præstationerne (jf. [tekstboks 4.1](#)). Den behandler ikke udgifternes produktivitet. Kommissionen bemærker, at der fortsat er store udfordringer med hensyn til at nå målene.

Tekstboks 4.1

Eksempler på overoptimistisk resultatrapportering i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport

Kommissionen angiver, at "over 85 % af målene for klimaforanstaltninger inden for landbrugssektoren allerede [er] nået i forvaltningen af biodiversitet, jord og vand"¹⁰. Disse mål er baseret på de arealer, der er omfattet af specifikke ELFUL-foranstaltninger, dvs. output. De viser ikke, om betalingerne har en indvirkning på de støttede arealers tilstand.

Kommissionen hævder, at ELFUL yder "et vigtigt bidrag til udviklingen. Eksempelvis er adgangen til bredbånd i landdistrikterne forbedret betydeligt (59 % af husstandene i landdistrikterne fik adgang til næste generation af internet i 2019)"¹¹. Der findes ingen oplysninger om ELFUL's bidrag til dette tal i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport.

Begrænset interventionslogik som grundlag for den fælles landbrugspolitik

4.18. Kommissionen har fastlagt en begrænset interventionslogik for direkte betalinger, markedsforanstaltninger og udvikling af landdistrikter¹². Interventionslogikken forbinder målsætninger, foranstaltninger og outputindikatorer i den fælles landbrugspolitik, men beskriver ikke behovene eller de tilsigtede resultater og mål. Kommissionens interventionslogik for direkte betalinger (jf. [figur 4.4](#)) fastsætter ikke, hvilket indkomstniveau den fælles landbrugspolitik sigter mod at opnå for landbrugerne. For ELFUL kræves det i forordningen, at medlemsstaterne påviser en

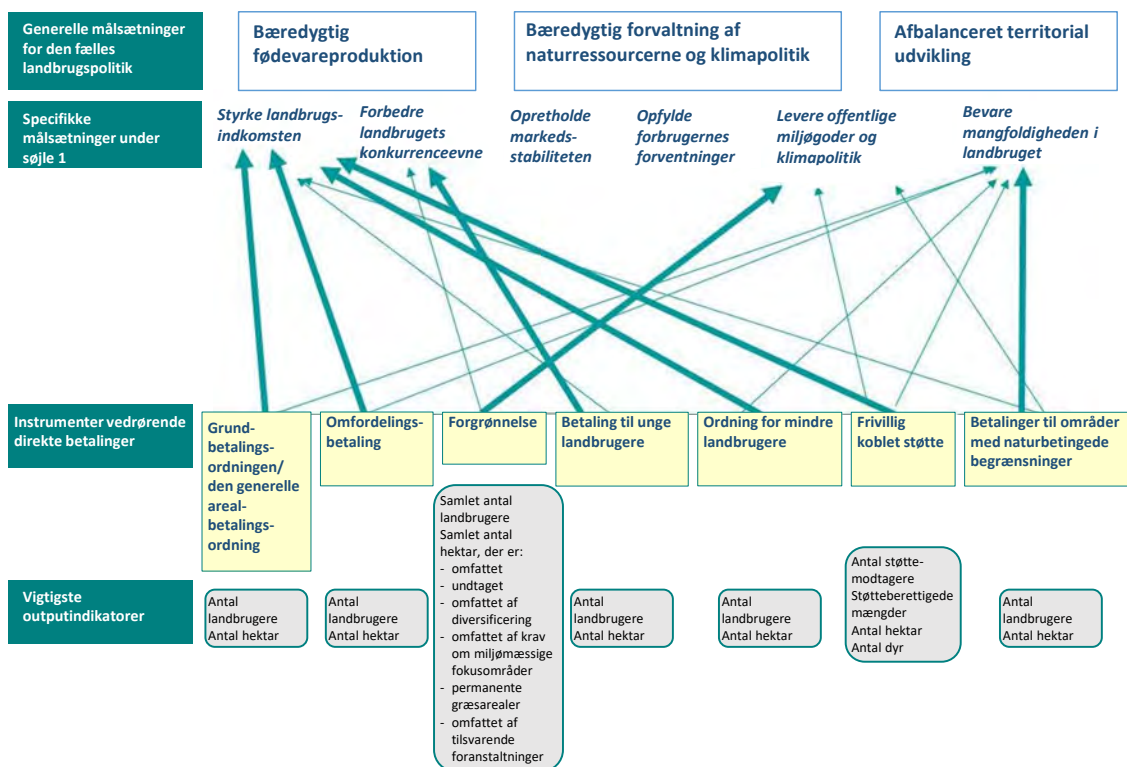
¹⁰ Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport 2019, s. 27.

¹¹ Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport 2019, s. 29.

¹² GD AGRI, 2017, "Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", s. 13-14.

sammenhæng mellem behov og foranstaltninger i landdistriktsprogrammerne¹³ og opstiller mål for deres resultatindikatorer.

Figur 4.4 - Kommissionens interventionslogik for direkte betalinger



Kilde: GD AGRI, 2017, "Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", s. 13.

De fleste indikatorer for den fælles landbrugspolitik måler output snarere end resultater

4.19. Som det fremgår af [figur 4.3](#), måler de fleste af indikatorerne i programerklæringerne output. Outputindikatorer hænger direkte sammen med de aktiviteter, der finansieres via EU-budgettet, men giver kun få oplysninger om fremskridt i retning af at nå de politiske mål. Flere af indikatorerne i programerklæringerne beskriver også den økonomiske, miljømæssige og sociale sammenhæng, som den fælles landbrugspolitik indgår i, hvilket vi anser for positivt. Men generelt lykkes det ikke for indikatorerne at overvåge de specifikke resultater af interventionerne under den fælles landbrugspolitik. Kommissionen mener, at politikens performance kan iagttages med forholdsvis stor troværdighed på outputniveau, mens indflydelsen fra eksterne faktorer bliver vigtigere, når man søger at måle resultater og navnlig effekter¹⁴. Fordi Kommissionen ikke fra begyndelsen

¹³ Artikel 8 i forordning (EU) nr. 1305/2013.

¹⁴ COM(2018) 790 final.

havde en udviklet interventionslogik og hensigtsmæssige resultatindikatorer, kan den ikke påvise, at den fælles landbrugspolitik opfylder sine målsætninger, før den har gennemført evalueringer.

4.20. Målene for den fælles landbrugspolitik generelle målsætninger og de fleste specifikke EGFL-målsætninger udtrykkes som ønskelige tendenser (f.eks. "at øge" *faktorindkomsten i landbruget* eller "at mindske" drivhusgasemissionerne fra landbruget). Flere eksterne faktorer påvirker det endelige udfald, og Kommissionen har ikke altid identificeret en årsagssammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og variablen. Mål, der udelukkende udtrykkes som tendenser og ikke som kvantificerede værdier, gør det umuligt at fastlægge delmål.

4.21. Eftersom de fleste af de indikatorer i den fælles overvågnings- og evalueringsramme, som ikke forekommer i programerklæringerne, er outputindikatorer, giver de ikke væsentlige supplerende oplysninger om politikens performance med hensyn til at opfylde målsætningerne. I 2016 gennemgik Kommissionens interne revisionstjeneste den fælles overvågnings- og evalueringsramme og konstaterede væsentlige svagheder "ved fastsættelsen af mål, ved de anvendte indikatorer og ved indsamlingen af data, som kan forringe GD AGRI's evne til at føre tilsyn med, evaluere og indberette om resultaterne af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020"¹⁵ (jf. også punkt 1.18). I evalueringsstøtteundersøgelserne bemærker man ofte, at mangel på overvågningsdata (om foranstaltninger) udgør en begrænsning, når man skal analysere effekter. I vores særberetninger¹⁶ og vores årsberetning for 2018 påpegede vi også begrænsningerne ved de performanceoplysninger, der indsamles med indikatorerne i den fælles overvågnings- og evalueringsramme. Kommissionen har revideret såvel indikatorerne som målene i sine forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 og anerkender behovet for at videreudvikle indikatorerne¹⁷.

¹⁵ COM(2017) 497 final, s. 8.

¹⁶ Jf. særberetning nr. 1/2016 (resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst), punkt 92; nr. 10/2017 (unge landbrugere), punkt 70-71; nr. 13/2020 (biodiversitet på landbrugsarealer), punkt 49, 59, 71 og 81.

¹⁷ Revisionsrettens udtalelse nr. 7/2018, punkt 68-71.

Evalueringsstøtteundersøgelserne omfatter ikke sparsommelighed i udgifterne til den fælles landbrugspolitik

4.22. De evalueringsstøtteundersøgelser, vi reviderede, omfattede ikke spørgsmål vedrørende sparsommelighed i interventionerne. Disse spørgsmål har vi dækket i vores beretninger. Vi har f.eks. identificeret tilfælde, hvor *støttemodtagerne* blev overkompenseret (f.eks. i forbindelse med forgrønning¹⁸ og visse markedsforanstaltninger vedrørende frugt og grøntsager¹⁹).

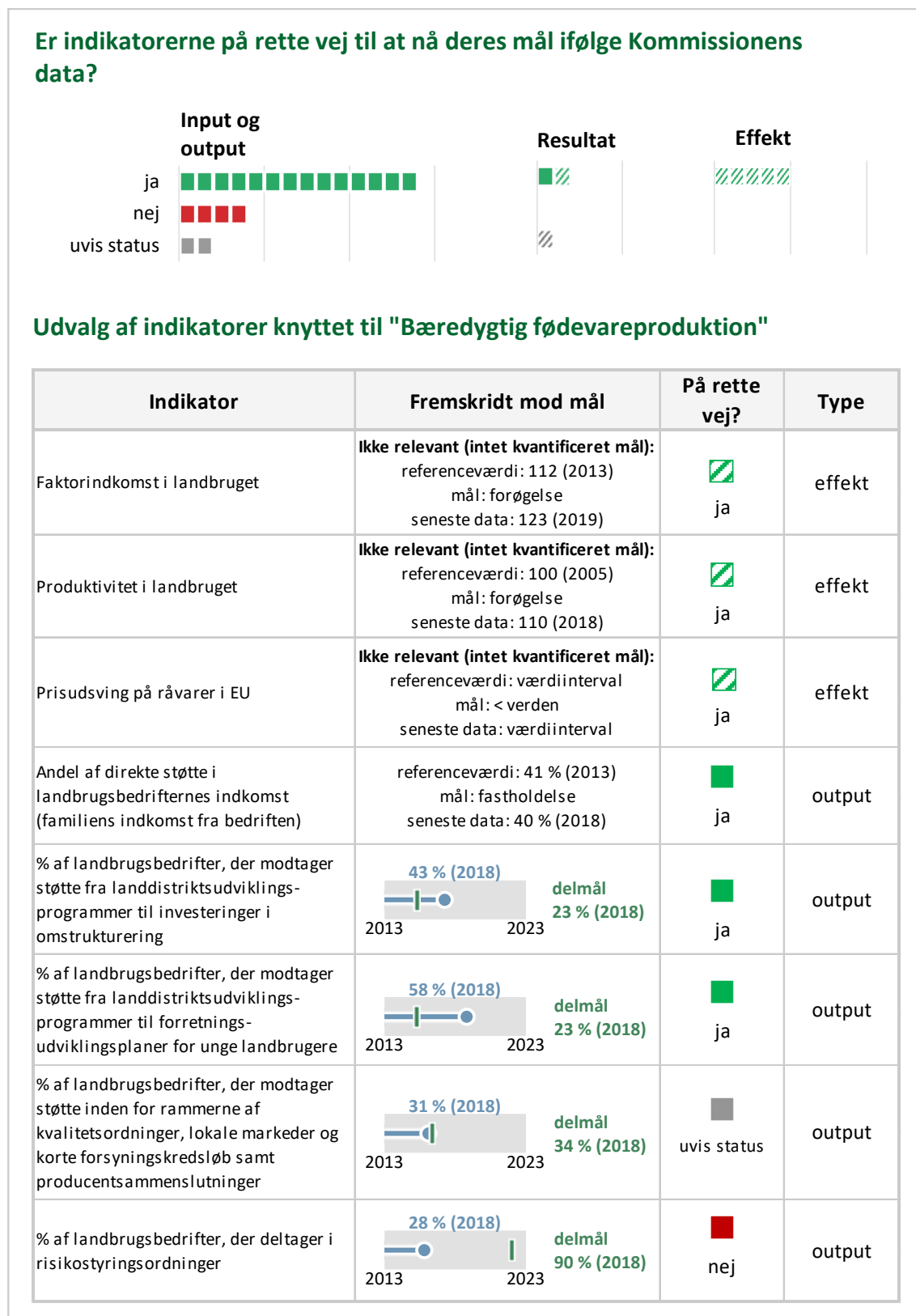
Bæredygtig fødevareproduktion

4.23. *Figur 4.5* viser en oversigt over de udvalgte indikatorer fra programmerklæringerne, der er knyttet til generel målsætning 1 (bæredygtig fødevareproduktion).

¹⁸ Særberetning nr. 21/2017 "Forgrønning", punkt 24-25.

¹⁹ Særberetning nr. 23/2019 "Stabilisering af landbrugernes indkomst", punkt 84.

Figur 4.5 - Oversigt over indikatorer knyttet til generel målsætning 1 og til relevante specifikke målsætninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

4.24. Alle de tre indikatorer, der er knyttet til den generelle målsætning om bæredygtig fødevareproduktion (forøgelse af *faktorindkomsten i landbruget*, forøgelse af landbrugets produktivitet og begrænsning af prisudsving), afspejler makroøkonomiske udviklingstendenser. Disse indikatorer udviser en positiv tendens, men den fælles landbrugspolitik har ingen eller kun begrænset påviselig indvirkning på dem. Adskillige andre faktorer påvirker indkomsten, produktiviteten og priserne. Faktorindkomsten i landbruget er f.eks. steget på grund af øget produktivitet og mindske af den mængde arbejdskraft, som anvendes i landbrugssektoren. Tilsvarende påvirker markedsbetingelserne og udsving i landbrugspriserne indkomstniveauerne²⁰. De fire outputindikatorer vedrørende ELFUL's specifikke målsætning 2 og 3 viser procentdelen af bedrifter, der modtager støtte, men vurderer ikke effekten af denne støtte.

De direkte betalinger mindsker indkomstudsvingene, men er stort set ikke målrettede

4.25. De direkte betalinger udgør omkring 70 % af udgifterne til den fælles landbrugspolitik. En evalueringstøtteundersøgelse viser, på grundlag af data for 2010-2015, at de direkte betalinger har mindsket landbrugsindkomsternes udsving med omkring 30 %²¹.

4.26. EGFL's specifikke målsætning om "at fastholde stabilitet i landbrugernes indkomster ved at yde direkte indkomststøtte" har en enkelt indikator: "andel af direkte støtte i landbrugsbedrifternes indkomst". I 2017 varierede værdien af denne indikator fra 8 % i Nederlandene til 50 % i Slovakiet. Målet er, at denne andel skal være stabil. Dette er imidlertid ikke i overensstemmelse med det politiske mål om at øge den individuelle indtjening for personer, der arbejder i landbruget, og samtidig begrænse behovet for direkte støtte.

4.27. I sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 anfører Kommissionen, at landbrugernes indkomst haltedede bagefter i forhold til lønningerne i økonomien som helhed. Kommissionen har oplyst, at gennemsnitsindkomsten i landbrugssektoren i 2017 var ca. 46,5 % af gennemsnitslønnen i EU-28²². Kommissionen benytter virksomhedsindkomsten pr. familiearbejdsenhed som en

²⁰ "Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"", 2020, s. 33-34 og 53-54.

²¹ Ibid., s. 49-50.

²² "CAP SPECIFIC OBJECTIVES ... explained - Brief no 1", s. 2-3.

indikator for landbrugsindkomsten. Men dette tal tager ikke højde for de to populationers forskellige demografi (mange landbrugere er i pensionsalderen) eller landbrugshusholdningernes indkomst fra andet end landbrug. Den disponible indkomst, også medregnet den indkomst, der ikke stammer fra landbruget, er et centralt element for vurderingen af landbrugernes levestandard²³.

4.28. I 2016 anbefalede vi²⁴ Kommissionen at "etablere en mere omfattende statistisk ramme med henblik på at tilvejebringe oplysninger om landbrugshusholdningernes disponible indkomst og få et bedre billede af landbrugernes levestandard" og "forbedre rammen for sammenligning af landbrugernes indkomster med indkomster i andre erhvervssektorer". Kommissionen har foreslået fire indikatorer for landbrugsindkomsten med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020, men den planlægger ikke at indsamle data om disponibel indkomst.

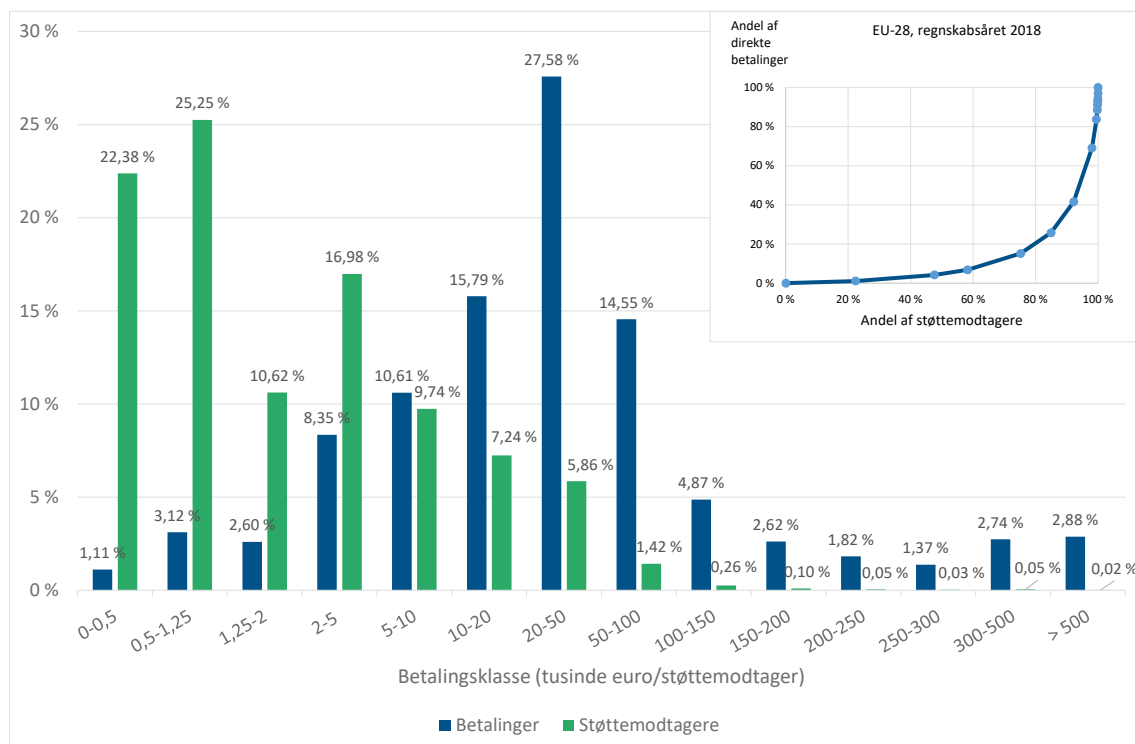
4.29. Ifølge Eurostat var omkring to tredjedele af bedrifterne i EU i 2016 mindre end 5 ha. Eftersom de direkte betalinger er knyttet til bedriftens areal, går ca. 80 % af støtten til ca. 20 % af støttemodtagerne. Faktisk går mere end 30 % af betalingerne til 2 % af støttemodtagerne, som hver modtager mere end 50 000 euro i direkte betalinger (jf. [figur 4.6](#)). Forskellige omfordelingsmekanismer (f.eks. maksimumsgrænser og omfordelingsbetalinger) har kun haft marginal effekt²⁵.

²³ Særberetning nr. 1/2016 "Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?", punkt 26.

²⁴ Særberetning nr. 1/2016 "Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?", anbefaling 1.

²⁵ Revisionsrettens analyse nr. 2/2018 "Den fælles landbrugspolitik fremtid (Briefingpapier)", s. 16; særberetning nr. 10/2018 "Grundbetalingsordningen for landbrugere", punkt 49-63.

Figur 4.6 - Fordeling af direkte betalinger efter betalingsklasse og efter andel af støttemodtagere, Den Europæiske Union (2018)

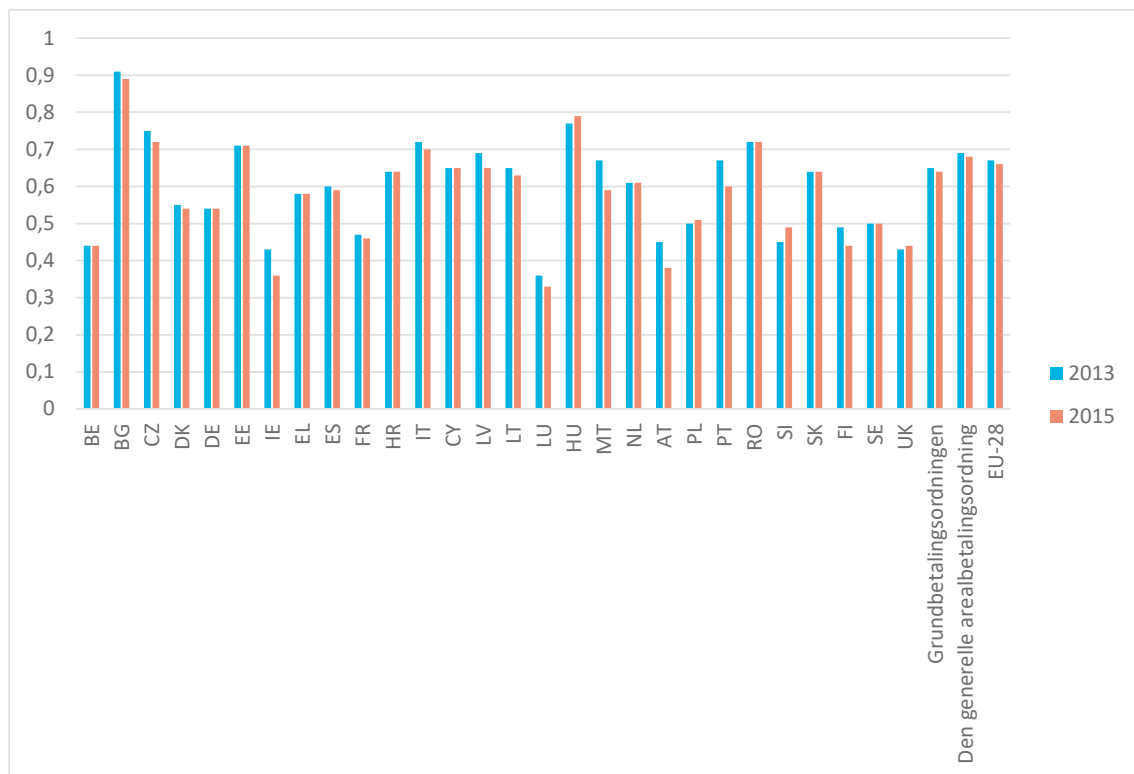


Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

4.30. Evalueringstøtteundersøgelsen omhandler også den ligelige fordeling af den direkte støtte²⁶. På grundlag af *ginikoefficienter* konkluderer undersøgelsen, at koncentrationen af støtte i form af direkte betalinger ændrede sig meget lidt mellem 2013 og 2015 (jf. [figur 4.7](#)).

²⁶ "Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"", 2020, s. 108-122.

Figur 4.7 - Ginikoefficienter for koncentrationen af støtte i form af direkte betalinger, 2013 og 2015



Note: 0 er udtryk for fuldstændig lighed, mens 1 er udtryk for fuldstændig ulighed.

Kilde: EEIG Agrosynergie, "Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"", s. 116.

4.31. Performanceindikatorerne for den fælles landbrugspolitik måler ikke de direkte betalingers produktivitet. En evalueringsstøtteundersøgelse om bæredygtig fødevarerproduktion²⁷ havde til formål at besvare spørgsmålet: "Gives støtten under den fælles landbrugspolitik til dem, der har størst behov for den?" Undersøgelsen konkluderede, at andelen af bedrifter, der modtager direkte betalinger og genererer en indkomst pr. arbejdskraftenhed, der er højere end den gennemsnitlige nationale arbejdsproduktivitet, var faldet fra 29 % i 2013 til 26 % i 2015²⁸. Undersøgelsen viste, at 9 % af de mindre bedrifter og mere end 30 % af de store bedrifter havde en indkomst pr. arbejdskraftenhed, der lå over dette benchmark.

²⁷ Ibid., punkt 10.

²⁸ Ibid., s. 224.

4.32. En vurdering af, hvor meget støtte der går til støttemodtagere uden for målgruppen, vil kunne forbedre politikken udformning og øge den fælles landbrugspolitik produktivitet. Dette vil kræve, at man identificerer de midler under den fælles landbrugspolitik, der udbetales til landbrugere, hvis indkomst fra landbruget overstiger den gennemsnitlige indkomst fra landbruget, og de midler, der udbetales til støttemodtagere, hvis økonomiske hovedaktivitet ikke er landbrug. Sådanne data vil også kunne bidrage til at identificere betalingsanmodninger vedrørende betydelige koncentrationer af jord (og dermed potentielt "land grabbing"). Desuden har de direkte betalinger bidraget til højere forpagtningsafgifter i nogle medlemsstater, navnlig for arealer med lav produktivitet²⁹. Evaluatorene har anbefalet, at Kommissionen undersøger de direkte betalingers indvirkning på de højere forpagtningsafgifter samt hensigtsmæssige modforanstaltninger³⁰.

Markedsinterventioner har bidraget til at stabilisere markederne, men ikke altid på en produktiv måde

4.33. Kommissionen understreger i sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, at der ikke var behov for nye markedsinterventioner i 2018. I en evalueringstilstandundersøgelse udført for Kommissionen blev det konkluderet, at effektiviteten af de foranstaltninger, der blev gennemført i 2014-2017, varierede³¹, som vist i [tabel 4.1](#).

Tabel 4.1 - Konklusioner fra en evalueringstilstandundersøgelse om udgifter til markedsforanstaltninger

		Mængde	Rettidighed	Effektivitet
Produkter, der kan oplagres	Smør	Ikke relevant	Hurtig	God
	Skummetmælkspulver	Utilstrækkelig	Hurtig/langsom	Dårlig
	Ost	Tilstrækkelig	Hurtig	Meget god
	Svinekød	Tilstrækkelig	Hurtig	Meget god
Frukt og grøntsager	Frukt og citrus	Tilstrækkelig	Hurtig/neutral	God
	Grøntsager	Tilstrækkelig	Hurtig	Meget god

Kilde: EEIG Agrosynergie for DG AGRI, "Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"", 2020, s. 148.

²⁹ Ibid., s. 198.

³⁰ Ibid., s. 237.

³¹ Ibid., s. 232.

4.34. Kommissionen indførte midlertidige ekstraordinære støtteforanstaltninger for visse producenter af frugt og grøntsager i anden halvdel af 2014 som følge af den russiske importembargo. Evalueringsstøtteundersøgelsen vurderer effektiviteten af foranstaltningerne vedrørende frugt og citrus som "god" med den tilføjelse, at bedre forvaltning af systemet med tilbagetrækning og ekstraordinære foranstaltninger kunne have forbedret effektiviteten³². Vi konstaterede, at støtteniveauet ikke tog hensyn til eksistensen af alternative afsætningsmuligheder før embargoens tredje år, og at der var tilfælde af overkompensation i forbindelse med kriseforanstaltningerne³³.

Risikostyringsredskaber anvendes kun i begrænset udstrækning

4.35. Indikatoren "procentdel af landbrugsbedrifter, der deltager i risikostyringsordninger" måler andelen af landbrugere, der modtager støtte fra den fælles landbrugspolitik til forsikringspræmier, deltager i gensidige fonde eller er omfattet af andre indkomststabiliseringsredskaber. Baseret på programerklæringerne gjorde indikatoren ikke tilstrækkelige fremskridt til at nå delmålet for 2018. Ved udgangen af 2018 var 28,3 % af målværdien for 2023 nået. I programerklæringerne angav Kommissionen, at den begrænsede anvendelse skyldtes, at denne støttetype er ny og har krævet tid at få helt på plads. Vi har konstateret, at de fleste af de landbrugere, der tegner forsikringer, gør det uden EU-støtte, og at direkte betalinger i sig selv mindsker indkomstudsving betydeligt³⁴.

Der findes kun få oplysninger om effektiviteten af de landdistriktsudviklingsforanstaltninger, der støtter bedrifternes levedygtighed

4.36. I den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport hedder det, at opfyldelsen af ELFUL-målene for forbedring af bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne er "forholdsvis god". Disse indikatorer afspejler imidlertid andelen af landbrugsbedrifter i EU, som har modtaget støtte, og understøtter ikke konklusioner om effektivitet. De data, der var til rådighed for evalueringsstøtteundersøgelsen om bæredygtig fødevareproduktion, var ikke tilstrækkelige til, at der kunne udledes klare konklusioner om ELFUL-foranstaltningernes effektivitet. I starten af 2020 havde medlemsstaterne anvendt mindre end halvdelen af det ELFUL-budget, der var afsat til bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne i 2014-2020.

³² "Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"", 2020, s. 148.

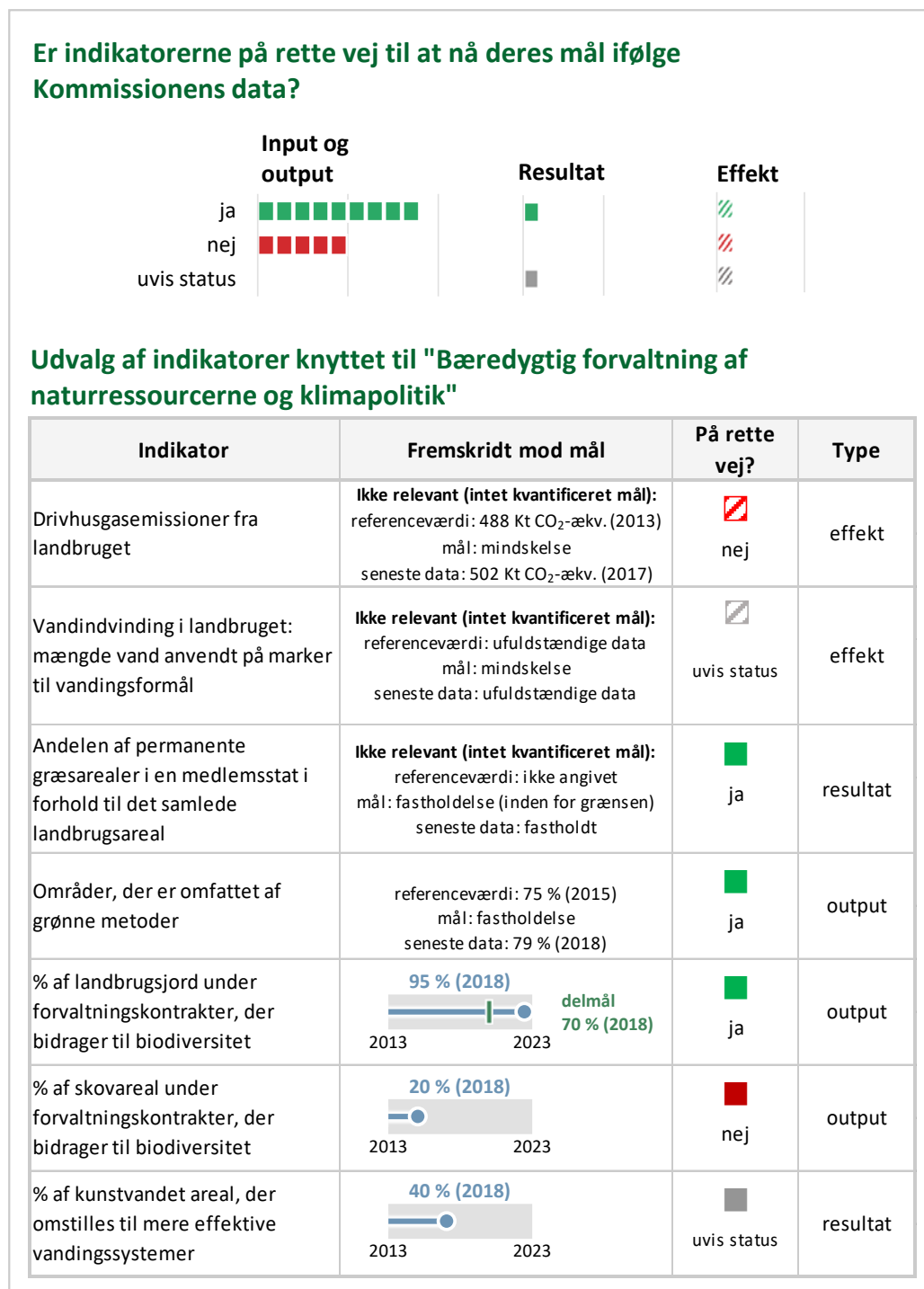
³³ Særberetning nr. 23/2019 "Stabilisering af landbrugernes indkomst", punkt 84 og 89.

³⁴ Ibid., punkt 16-22 og 41.

Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik

4.37. *Figur 4.8* viser en oversigt over de udvalgte indikatorer fra programmerklæringerne, der er knyttet til generel målsætning 2 (bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik).

Figur 4.8 - Oversigt over indikatorer knyttet til generel målsætning 2 og til relevante specifikke målsætninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

4.38. De fleste af programerklæringernes indikatorer for de specifikke målsætninger angående naturressourcer og klimapolitik vedrører det areal eller antal dyr, der er omfattet af de forskellige foranstaltninger eller forpligtelser, og måler ikke de opnåede miljøgevinster. Der er kun 2 resultatindikatorer (jf. punkt 4.43 og 4.46) ud af i alt 19 indikatorer.

Den fælles landbrugspolitik rummer potentiale til at bidrage til en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, men der er ikke data nok til at kunne vurdere effektiviteten

4.39. I sin seneste årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport anser Kommissionen det for et godt opnået resultat, at 79 % af EU's samlede landbrugsareal var underlagt mindst én forgrønnelsesforpligtelse i 2018. Vi konstaterede imidlertid³⁵, at forgrønnelsesordningen kun havde haft en begrænset målbar effekt på landbrugsmetoderne og miljøet. Den havde ført til ændringer af landbrugsmetoderne på ca. 5 % af al EU's landbrugsjord og indvirkede som regel minimalt på de etablerede landbrugsmetoder. Forgrønnelsesordningen var dybest set fortsat en indkomststøtteordning³⁶.

4.40. Medlemsstaterne fastsætter normer for "god landbrugs- og miljømæssig stand for jord", som er en del af krydsoverensstemmelsesordningen. Nogle medlemsstater har fastsat disse normer på niveauer, der ikke er særlig krævende³⁷. Desuden betyder variationer i anvendelsen fra den ene medlemsstat til den anden, også med hensyn til administrative sanktioner for manglende overholdelse, at princippet om "lige vilkår" fortolkes meget bredt³⁸. Visse krydsoverensstemmelsesnormer kan bidrage til biodiversitet, men Kommissionen og medlemsstaterne har ikke målt deres effekt³⁹.

³⁵ Særberetning nr. 21/2017 "Forgrønnelse".

³⁶ Særberetning nr. 21/2017 "Forgrønnelse", punkt 24-25.

³⁷ "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", 2020, s. 77-78.

³⁸ Europa-Kommissionen, 2017, "Modernising and simplifying the CAP: Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas", s. 21; Revisionsrettens særberetning nr. 26/2016 "Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling".

³⁹ Særberetning nr. 13/2020 "Biodiversitet på landbrugsarealer", punkt 41-50.

4.41. Når foranstaltninger vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug målrettes korrekt, kan de bidrage betydeligt til biodiversiteten. Dette er mest sandsynligt, når ordningerne dækker en betydelig andel af landbrugslandskabet eller fokuserer på specifikke risici. En af begrænsningerne er landbrugernes ringe udnyttelse af ordningerne⁴⁰. Med hensyn til nogle ELFUL-foranstaltninger fandt vi tilfælde, hvor kompensationen ikke dækkede omkostningerne ved at deltage i ordningen (f.eks. Natura 2000-betalinger i nogle medlemsstater⁴¹).

4.42. I forbindelse med den specifikke ELFUL-målsætning vedrørende økosystemer viste de skovbrugsrelaterede outputindikatorer på EU-niveau, at anvendelsen af skovbrugsforanstaltninger havde været beskednen. Kommissionens evaluering af skovbrugsforanstaltninger⁴² konkluderer, at selv om der er mulighed for forbedringer, har foranstaltningerne støttet visse aktioner, der ellers ikke ville være blevet støttet i samme omfang eller slet ikke ville være blevet gennemført.

4.43. Indikatoren "procentdel af kunstvandede arealer, der omstilles til mere effektive vandingssystemer" vedrører ELFUL's specifikke målsætning 5. Målet for 2023 er 13,0 %; i 2018 var resultatet 5,26 %⁴³, dvs. 40 % af vejen mod målet. De samlede fremskridt er uklare. På grundlag af en stikprøve af medlemsstater konstateredes det i evalueringsstøtteundersøgelsen, at der ikke foretages nogen klar verifikation af de vandbesparelser, der er opnået efter gennemførelsen af ELFUL-investeringen⁴⁴.

Foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik har på grund af deres udformning kun ringe effekt, når det gælder afhjælpning af klimabehov

4.44. Emissioner fra landbruget tegnede sig for ca. 12,6 % af EU's samlede drivhusgasemissioner i 2017⁴⁵. Drivhusgasemissionerne fra landbruget er faldet med mere end 20 % siden 1990⁴⁶, men er stagneret siden 2010 (jf. *figur 4.9*).

⁴⁰ "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", 2020; Revisionsrettens særberetning nr. 13/2020 "Biodiversitet på landbrugsarealer".

⁴¹ Særberetning nr. 1/2017 "Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres", punkt 59-60.

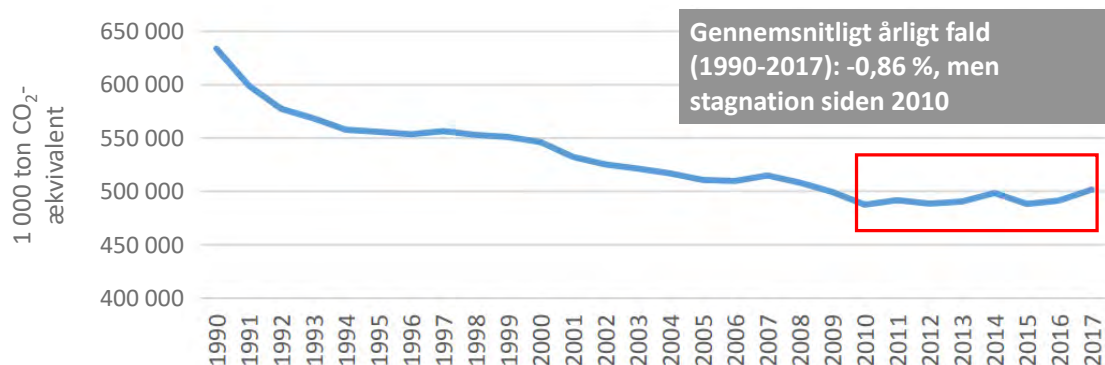
⁴² SWD(2019) 389 final.

⁴³ Programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

⁴⁴ "Evaluation of the impact of the CAP on water", 2019, s. 157-158.

⁴⁵ GD AGRI's årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 38.

⁴⁶ Programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Figur 4.9 - Drivhusgasemissioner fra EU's landbrug siden 1990, EU-28

Kilde: GD AGRI's årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 38, som ændret.

4.45. EU har fastsat et samlet mål om at reducere drivhusgasemissionerne med 40 % (i forhold til 1990-niveauerne) senest i 2030⁴⁷. Som følge af den grønne pagt og dens ambition om at opnå et klimaneutralt EU senest i 2050 foreslog Kommissionen at forhøje EU's 2030-mål for reduktion af drivhusgasemissionerne til mindst 55 % i forhold til 1990-niveauerne. I 2019 forelå der ikke nogen specifik køreplan for at mindske emissionerne fra EU's landbrug⁴⁸.

4.46. Indikatoren "andelen af *permanente græsarealer* i en medlemsstat i forhold til det samlede landbrugsareal" er baseret på data leveret af landbrugerne og er knyttet til én af deres forgrønnelsesforpligtelser. Permanente græsarealer opretholdes under forgrønnelsesordningen primært med henblik på kulstofbinding⁴⁹. Målet er at holde andelen inden for en grænse på 5 % i forhold til en referenceandel. I 2019 havde ingen af medlemsstaterne en andel, der lå uden for grænsen på 5 % (data tilgængelige for 21 medlemsstater)⁵⁰. Medlemsstaterne kan give tilladelse til pløjning af permanente græsarealer. Undersøgelser tyder på, at pløjede og gensåede græsarealer har en lavere miljøværdi og rent faktisk kan give anledning til øgede CO₂-emissioner i forhold til, hvis der ikke pløjes⁵¹. Der foreligger ikke data nok til at påvise, at permanente græsarealer ikke er blevet pløjet⁵². Som led i arbejdet med vores

⁴⁷ Meddelelse fra Kommissionen om en politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030 (COM(2014) 015 final).

⁴⁸ Særberetning nr. 18/2019 "Drivhusgasemissioner i EU".

⁴⁹ Betragtning 42 i forordning (EU) nr. 1307/2013.

⁵⁰ Bilaget til GD AGRI's årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 234.

⁵¹ "Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", 2019, s. 78-84.

⁵² Ibid., s. 236.

revisionserklæring interviewede vi 65 landbrugere, der dyrker ca. 4 600 ha permanente græsarealer. Næsten 37 % af dem havde pløjet og gensået en del af disse græsarealer mindst én gang siden 2015. 10 % pløjede og gensåede græsarealer hvert år.

4.47. Det fremgår af evalueringsstøtteundersøgelsen om klimaændringer, at de obligatoriske foranstaltninger (f.eks. forgrønnelse og krydsoverensstemmelse) ikke i tilstrækkelig grad reducerer drivhusgasemissionerne fra husdyropdræt og forvaltning af dyrkede arealer. Der findes ingen foranstaltninger inden for den fælles landbrugspolitik, hvorved medlemsstaterne kan tvinge landbrugerne til at træffe foranstaltninger til at nedbringe drivhusgasemissionerne fra husdyropdræt og forvaltning af dyrkede arealer⁵³.

4.48. I sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport anerkender Kommissionen behovet for at øge effektiviteten af den fælles landbrugspolitik og målrette den bedre for at bidrage til miljø- og klimamålet.

Afbalanceret territorial udvikling

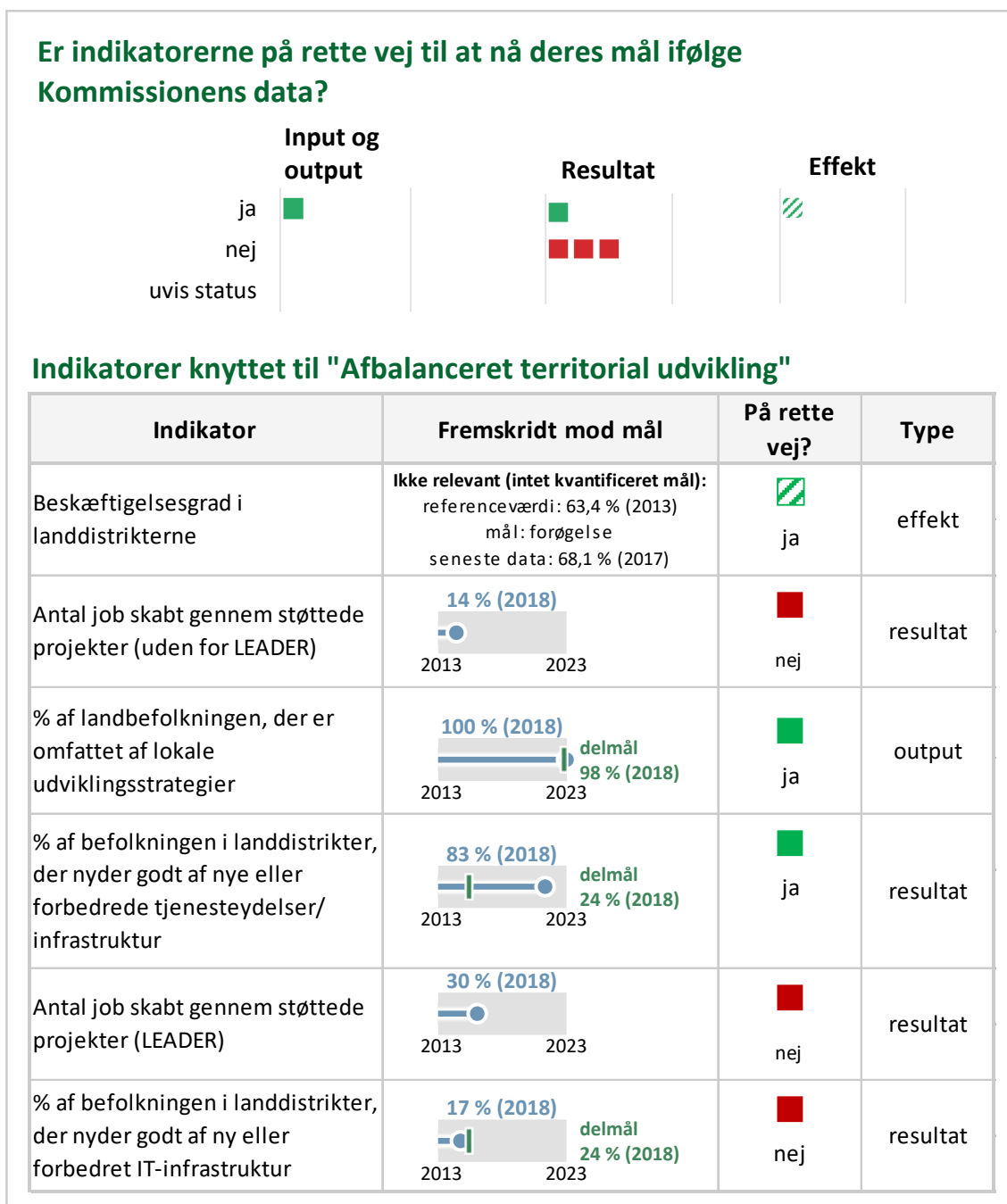
4.49. EGFL er fokuseret på at fastholde jobbene på bedrifterne, mens ELFUL også sigter mod at skabe job uden for bedrifterne. Landbruget står dog kun for en lille del af BNP, selv i landdistrikterne. ELFUL-støtten opfattes som havende en begrænset effekt på økonomien i landdistrikterne i bred forstand⁵⁴. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport indeholder oplysninger om job og bredbåndsadgang, men indeholder ikke relevante performanceoplysninger vedrørende målsætningen om afbalanceret territorial udvikling.

4.50. *Figur 4.10* viser en oversigt over de indikatorer i programerklæringerne, der vedrører den generelle målsætning om "afbalanceret territorial udvikling".

⁵³ "Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", sammenfattende resumé, 2019, s. 2.

⁵⁴ Europa-Parlamentet (2016), "The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs, Research for the Committee on Agriculture and Rural Development", IP/B/AGRI/IC/2015_158, s. 99.

Figur 4.10 - Oversigt over indikatorer knyttet til generel målsætning 3 og til relevante specifikke målsætninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

4.51. Den eneste indikator i programmerklæringerne, der vedrører den generelle målsætning om "afbalanceret territorial udvikling", er "beskæftigelsesgrad i landdistrikterne"⁵⁵. Denne steg fra 63,4 % i 2012 til 68,1 % i 2018. Den fælles landbrugspolitik indflydelse er uvis, men begrænset (jf. punkt 4.52). I samme periode

⁵⁵ GD AGRI's årlige aktivitetsrapport for 2019, bilag 12.

steg den generelle beskæftigelsesgrad fra 68,4 % til 72,2 %. Den eksterne økonomiske situation og talrige nationale politikker påvirker både direkte og indirekte beskæftigelsen i landdistrikterne⁵⁶. I den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport anerkendes disse eksterne faktorer.

Den fælles landbrugspolitik skaber kun få job i landdistrikterne, og støtten til unge landbrugere kræver koordinering mellem EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger

4.52. Antallet af job, der var registreret som direkte skabt af LEADER-programmet ved udgangen af 2018, var 13 337 (30 % af 2023-målet), dvs. under 0,05 % af den samlede beskæftigelse i landdistrikterne. I forbindelse med andre landdistriktsudviklingsforanstaltninger blev der skabt 10 784 job (14 % af målet). Kommissionen bemærker i sine programerklæringer, at den ikke råder over pålidelige data om antallet af skabte job under LEADER.

4.53. I en række evalueringstøtteundersøgelser⁵⁷ antydes det, at den regionale og sektormæssige kontekst har stor indvirkning på beskæftigelsen i landdistrikterne, og at den fælles landbrugspolitik foranstaltninger kun har ringe effekt på jobsituationen i landdistrikterne.

4.54. Unge landbrugere kan modtage supplerende direkte betalinger under EGFL og engangsstøtte fra ELFUL til at etablere deres første landbrugsbedrift. Vores revisionsresultater er sammenfaldende med evalueringstøtteundersøgelsernes resultater: EGFL's støtte til unge landbrugere har ingen eller næsten ingen effekt, mens ELFUL-støtten er mere effektiv, hovedsagelig fordi den er bedre målrettet⁵⁸. Den fælles landbrugspolitik foranstaltninger vedrørende generationsskifte har vist sig effektive i

⁵⁶ Europa-Parlamentet (2016), "The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs, Research for the Committee on Agriculture and Rural Development", IP/B/AGRI/IC/2015_158.

⁵⁷ "Evaluation of Article 68 measures", 2016; "Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas", 2019.

⁵⁸ "Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas", 2019; Revisionsrettens særberetning nr. 10/2017 "EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte"; SURE-Farm: "Impact of the Young Farmers payment on structural change", 2020.

tilfælde, hvor disse foranstaltninger også understøttes og styrkes af nationale, regionale og lokale forvaltningsinstitutioner og skattepolitikker⁵⁹.

Der er ikke tilstrækkelig dokumentation om investeringsforanstaltningernes effektivitet

4.55. Kommissionen fastslår i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, at bredbåndsadgangen i landdistrikterne er blevet væsentlig bedre, men giver ingen yderligere oplysninger om ELFUL's bidrag til udviklingen af landdistrikterne. En evalueringsstøtteundersøgelse med en vurdering af den generelle målsætning om afbalanceret territorial udvikling i perioden 2014-2020 er under udarbejdelse.

4.56. Programerklæringernes indikatorer "procentdel af befolkningen i landdistrikter, der nyder godt af forbedrede tjenesteydelser/forbedret infrastruktur" og "procentdel af befolkningen i landdistrikter, der nyder godt af forbedret IT-infrastruktur/forbedrede IT-tjenesteydelser" beregnes ved at dividere "størrelsen på befolkningen i det område (f.eks. kommune, gruppe af kommuner), der nyder godt af tjenesteydelserne/infrastrukturen" med "den samlede befolkning i landdistrikterne i landdistriktsprogrammets område"⁶⁰. Medlemsstaterne kan angive en kommunes samlede befolkning uanset antallet af brugere, der nyder godt af foranstaltningen⁶¹. Vi fremhævede i 2015 det samme forhold vedrørende perioden 2007-2013⁶².

4.57. Manglen på fyldestgørende oplysninger om antal projekter, produktion af vedvarende energi og installeret kapacitet betyder, at ELFUL's bidrag til indførelsen af vedvarende energi i landdistrikterne ikke kan kvantificeres og vurderes⁶³.

⁵⁹ "Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas", 2019.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii_en.pdf

⁶¹ Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2018, punkt 7.59.

⁶² Særberetning nr. 25/2015 "EU's støtte til infrastruktur i landdistrikterne", punkt 81.

⁶³ Særberetning nr. 5/2018 "Vedvarende energi til bæredygtig udvikling af landdistrikterne", punkt 65.

Resultaterne af performancetesten af transaktioner

4.58. Som led i arbejdet med vores revisionserklæring for 2019 gennemgik vi indikatorerne i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 135 projekter om udvikling af landdistrikter. Med hensyn til disse projekter konstaterede vi følgende:

- I 27 projekter var der ikke en klar forbindelse mellem aktionens output og resultater og *fokusområdernes* målsætninger.
- 42 projekter havde ikke nogen relevant resultatindikator fra den fælles overvågnings- og evalueringsramme, der målte aktionens umiddelbare og direkte effekter. I 15 af disse projekter havde medlemsstaterne afhjulpet den manglende rapportering ved at opstille nationale indikatorer. Vi viser et eksempel på et krav om at levere resultater i [tekstboks 4.2](#).

Tekstboks 4.2

Eksempel på et krav om at levere resultater

I Polen skal støttemodtagere under investeringsforanstaltninger såsom foranstaltning 4.1 - "Støtte til forbedring af en landbrugsbedrifts generelle resultater og bæredygtighed" ikke kun levere output (f.eks. køb af landbrugsmaskiner), men også opnå resultater i form af en stigning i deres bedrifts økonomiske størrelse⁶⁴.

⁶⁴ En bedrifts omtrentlige årlige produktion/omsætning udtrykt i euro.

Konklusioner

4.59. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 indeholder kun få kvantificerede oplysninger om den fælles landbrugspolitik resultater og effekt og giver et for positivt billede af politikken præstationer, fordi fokus ligger på output snarere end resultater. Kommissionen erkender i rapporten, at der fortsat er store udfordringer med hensyn til at forbedre den fælles landbrugspolitik performance (punkt [4.16-4.17](#)).

4.60. Indikatorerne i programmerklæringerne indeholder primært oplysninger om output, som er lettere at måle og mindre påvirket af eksterne faktorer end resultater og effekter. Generelt finder vi det positivt, at indikatorerne i programmerklæringerne beskriver den økonomiske, miljømæssige og sociale baggrund, som den fælles landbrugspolitik indgår i, og at Kommissionen bruger forskellige datakilder til indikatorerne. Det er en væsentlig svaghed, at Kommissionen ikke fra begyndelsen udviklede indikatorerne på grundlag af en detaljeret interventionslogik med det formål at vurdere forbindelserne mellem den nuværende situation, de ønskede ændringer, de anvendte ressourcer og de forventede effekter på både kort og lang sigt (punkt [4.16-4.21](#)).

4.61. Evalueringer kan give større indsigt i politikkers performance og effekt end indikatorer alene. Flere evalueringstøtteundersøgelser vedrører de generelle målsætninger "bæredygtig fødevareproduktion" og "bæredygtige naturressourcer og klimapolitik". En evalueringstøtteundersøgelse med en vurdering af den generelle målsætning om afbalanceret territorial udvikling er under udarbejdelse. Eftersom den nuværende fælles landbrugspolitik først blev iværksat i 2015, og overvågningsdataene ofte er utilstrækkelige, er mange af konklusionerne i evalueringstøtteundersøgelserne foreløbige. Afhængig af overgangsperiodens varighed skal Kommissionen udarbejde en sammenfattende rapport om hovedkonklusionerne fra de efterfølgende evalueringer af ELFUL for perioden 2014-2020 senest i december 2026 eller december 2027. Uanset hvornår det bliver, skal Kommissionen til den tid allerede have fremsat sine lovgivningsforslag vedrørende perioden efter 2027 (punkt [4.14-4.15](#)).

4.62. Med hensyn til den generelle målsætning om bæredygtig fødevareproduktion bemærker vi, at de direkte betalinger har mindsket udsvingene i landbrugernes indkomst. Samtidig har det forringet den direkte støttes produktivitet, at der ikke er fastsat benchmarks for rimelige levestandarder, og at udgifterne ikke er mere målrettede. Der foreligger ikke oplysninger nok til at drage konklusioner om landdistriktudviklingsforanstaltningernes performance i forbindelse med denne generelle målsætning (punkt [4.23-4.36](#)).

4.63. Hvad angår den generelle målsætning om bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik fokuserer indikatorerne på størrelsen af det område, der er omfattet af foranstaltningerne, men ikke på, hvad der er opnået med støtten. Specifikt vedrørende klimaændringer kan det konstateres, at foranstaltningerne under den fælles landbrugspolitik på grund af deres udformning kun har ringe effekt, når det gælder afhjælpning af klimabehov (punkt [4.37-4.48](#)).

4.64. De oplysninger vedrørende den generelle målsætning om afbalanceret territorial udvikling, som Kommissionen har fremlagt i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne, er ikke tilstrækkelige til, at de relaterede EU-udgifters performance kan vurderes (punkt [4.49-4.57](#)).

Bilag

Bilag 4.1 EGFL's og ELFUL's målsætninger

GENERELLE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK-PRØVE?
1	At fremme en bæredygtig fødevareproduktion	Bæredygtig fødevareproduktion	Ja
2	At fremme bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik	Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik	Ja
3	At fremme en afbalanceret territorial udvikling	Afbalanceret territorial udvikling	Ja
SPECIFIKKE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK-PRØVE?
(EGFL) 1	At forbedre landbrugets konkurrenceevne og øge dets andel af værditilvæksten i fødevarekæden	Konkurrenceevne	Ja
(EGFL) 2	At fremme markedsstabilitet	Markedsstabilitet	Ja
(EGFL) 3	At afspejle forbrugernes forventninger bedre	Ikke relevant	Nej
(EGFL) 4	At fastholde stabilitet i landbrugernes indkomster ved at yde direkte indkomststøtte	Indkomststabilitet	Ja
(EGFL) 5	At fremme et mere markedsorienteret landbrug ved at sikre et betydeligt niveau af afkoblet indkomststøtte	Ikke relevant	Ja
(EGFL) 6	At bidrage til at forbedre miljøpræstationerne via forgrønnelseskomponenten i de direkte betalinger. At bidrage til udviklingen af et bæredygtigt landbrug og gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger gennem	Miljøpræstationer	Ja

SPECIFIKKE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK-PRØVE?
	krydsoverensstemmelsesordningen. At bidrage til at forhindre jorderosion, at bevare jordens indhold af organiske stoffer og jordens struktur, at sikre et minimumsniveau for opretholdelse samt at undgå forringelse af levesteder og beskytte og forvalte vand via standarder for god landbrugs- og miljømæssig stand for jord		
(EGFL) 7	At fremme lokal landbrugsproduktion og sikre et retfærdigt prisniveau for varer til direkte konsum og til forarbejdning fra lokale industrier i regioner i EU's yderste periferi og på øer i Det Ægæiske Hav	Ikke relevant	Nej
(EGFL) 8	At give Kommissionen rimelig sikkerhed for, at medlemsstaterne har etableret forvaltnings- og kontrolsystemer, der er i overensstemmelse med EU's regler, for at sikre, at de underliggende transaktioner, der finansieres af EGFL, ELFUL, SAPARD og IPARD, er lovlige og formelt rigtige, og, hvor dette ikke er tilfældet, at udelukke de pågældende udgifter fra EU-finansiering for at beskytte EU's økonomiske interesser	Ikke relevant	Nej
(EGFL) 9	At informere om og øge kendskabet til den fælles landbrugspolitik gennem en effektiv, regelmæssig dialog med interessenter, civilsamfundet og bestemte målgrupper	Ikke relevant	Nej
(EGFL) 10	At lette beslutningstagningen om strategiske valg vedrørende den fælles landbrugspolitik og støtte andre af GD'ets aktiviteter ved hjælp af økonomiske og politiske analyser og undersøgelser	Ikke relevant	Nej
(ELFUL) 1	Fremme af vidensoverførsel og innovation inden for landbrug og skovbrug og i landdistrikter	Ikke relevant	Nej
(ELFUL) 2	Styrkelse af bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne for alle typer landbrug i alle regioner og fremme af innovative landbrugsteknologier og den bæredygtige forvaltning af skove	Bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne	Ja

SPECIFIKKE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIK-PRØVE?
(ELFUL) 3	Fremme af fødevarekædens organisation, herunder forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter, dyrevelfærd og risikostyring i landbruget	Ikke relevant	Ja
(ELFUL) 4	Genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer med tilknytning til landbrug og skovbrug	Økosystemer	Ja
(ELFUL) 5	Fremme af ressourceeffektivitet og overgangen til en klimarobust lavemissionsøkonomi i landbrugs- og fødevaresektoren samt skovbrugssektoren	Ikke relevant	Ja
(ELFUL) 6	Fremme af social inklusion, nedbringelse af fattigdom og økonomisk udvikling af landdistrikterne	Udvikling af landdistrikter	Ja

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Kapitel 5

Sikkerhed og medborgerskab

Indhold

	Punkt
Indledning	5.1.-5.2.
Omfang og metode	5.3.-5.5.
Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)	5.6.-5.44.
AMIF's formål og funktionsmåde	5.6.-5.10.
Offentliggjorte performanceoplysninger	5.11.
Vurdering af AMIF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	5.12.-5.44.
Generelle bemærkninger	5.12.-5.20.
Visse begrænsninger i AMIF's performanceindikatorer	5.13.-5.17.
Der findes en række betydelige huller i oplysningerne om AMIF	5.18.-5.19.
Midtvejsevalueringen bekræftede AMIF's relevans	5.20.
Det fælles europæiske asylsystem	5.21.-5.27.
Selv med AMIF's bidrag betyder manglen på politisk enighed, at det fælles europæiske asylsystem ikke er blevet fuldt ud gennemført	5.23.
AMIF har øget antallet af genbosættninger, men de ligger fortsat under målet	5.24.
Betydelige forskelle i medlemsstaternes anerkendelsesprocenter for asylansøgere fra Afghanistan	5.25.
AMIF har øget medlemsstaternes kapacitet til at behandle asylansøgninger, men der findes fortsat pukler	5.26.-5.27.
Integration og lovlig migration	5.28.-5.34.
AMIF støtter integrationsforanstaltninger, men fondens langsigtede virkninger er endnu uklare	5.30.
AMIF har kun begrænset indflydelse på tiltrækningen af højt kvalificerede arbejdstagere	5.31.-5.34.
Tilbagesendelsespolitikker og irregulær migration	5.35.-5.41.
Tilbagesendelsesprocenterne er fortsat utilfredsstillende	5.37.-5.41.
Solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne	5.42.-5.44.
AMIF styrkede solidariteten, men havde mindre succes med at sikre ansvarsdeling mellem medlemsstaterne	5.43.-5.44.

Konklusion**5.45.-5.50.****Bilag****Bilag 5.1 Målsætninger for AMIF-programmet**

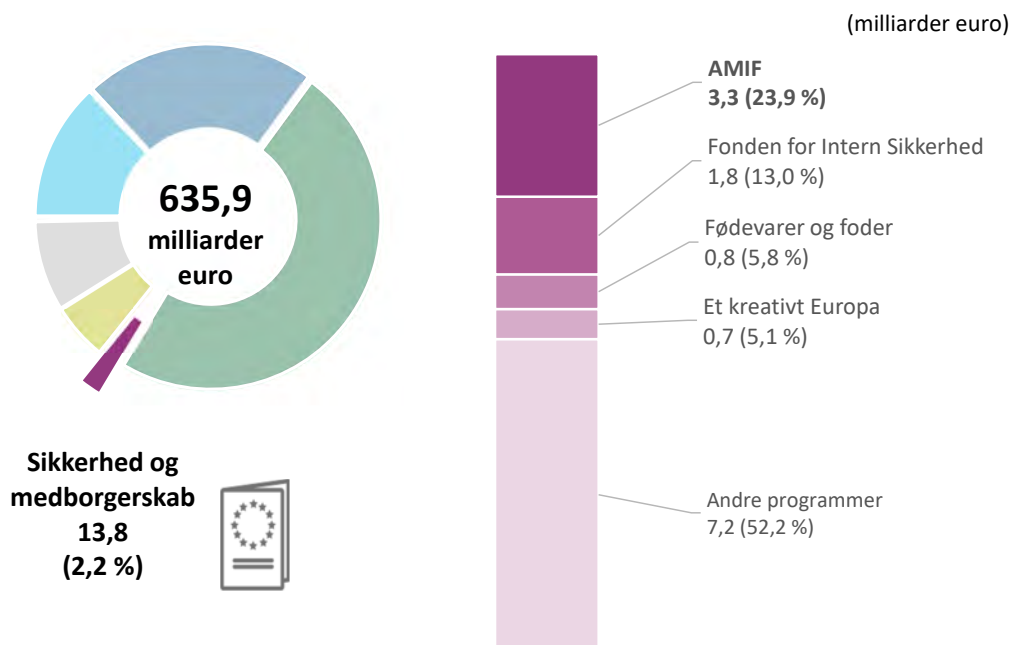
Indledning

5.1. FFR-udgiftsområde 3 omfatter udgifter i forbindelse med forskellige politikker, hvis målsætning er at styrke begrebet europæisk medborgerskab ved at skabe et område med frihed, retfærdighed og sikkerhed uden indre grænser. Det omfatter finansiering til:

- asyl og migration
- indre sikkerhed, der dækker over harmoniseret grænseforvaltning, udvikling af den fælles visumpolitik, samarbejde mellem retshåndhævelsesorganer og forbedring af kapaciteten til at forvalte sikkerhedsrelaterede risici og kriser
- migration og sikkerhed, retligt samarbejde og sundhed
- menneskers, dyrs og planters sundhed
- kultursektoren og den audiovisuelle sektor
- retsvæsen, forbrugerrettigheder, ligestilling og medborgerskab.

5.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i perioden 2014-2020 er 17,7 milliarder euro, hvoraf 13,8 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2019 (jf. [figur 5.1](#)).

Figur 5.1 - Sikkerhed og medborgerskab: Betalingerne i 2014-2019
vedrørende *forpligtelserne* under den aktuelle FFR som andel af FFR-
betalingerne under alle udgiftsområder samt deres fordeling



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

5.3. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel.

5.4. Blandt de 11 programmer under FFR-udgiftsområde 3 "Sikkerhed og medborgerskab" valgte vi ét: Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), der tegner sig for 24 % af de hidtidige betalinger under dette FFR-udgiftsområde. **Bilag 5.1** indeholder en liste over den generelle målsætning og de fire specifikke målsætninger for AMIF.

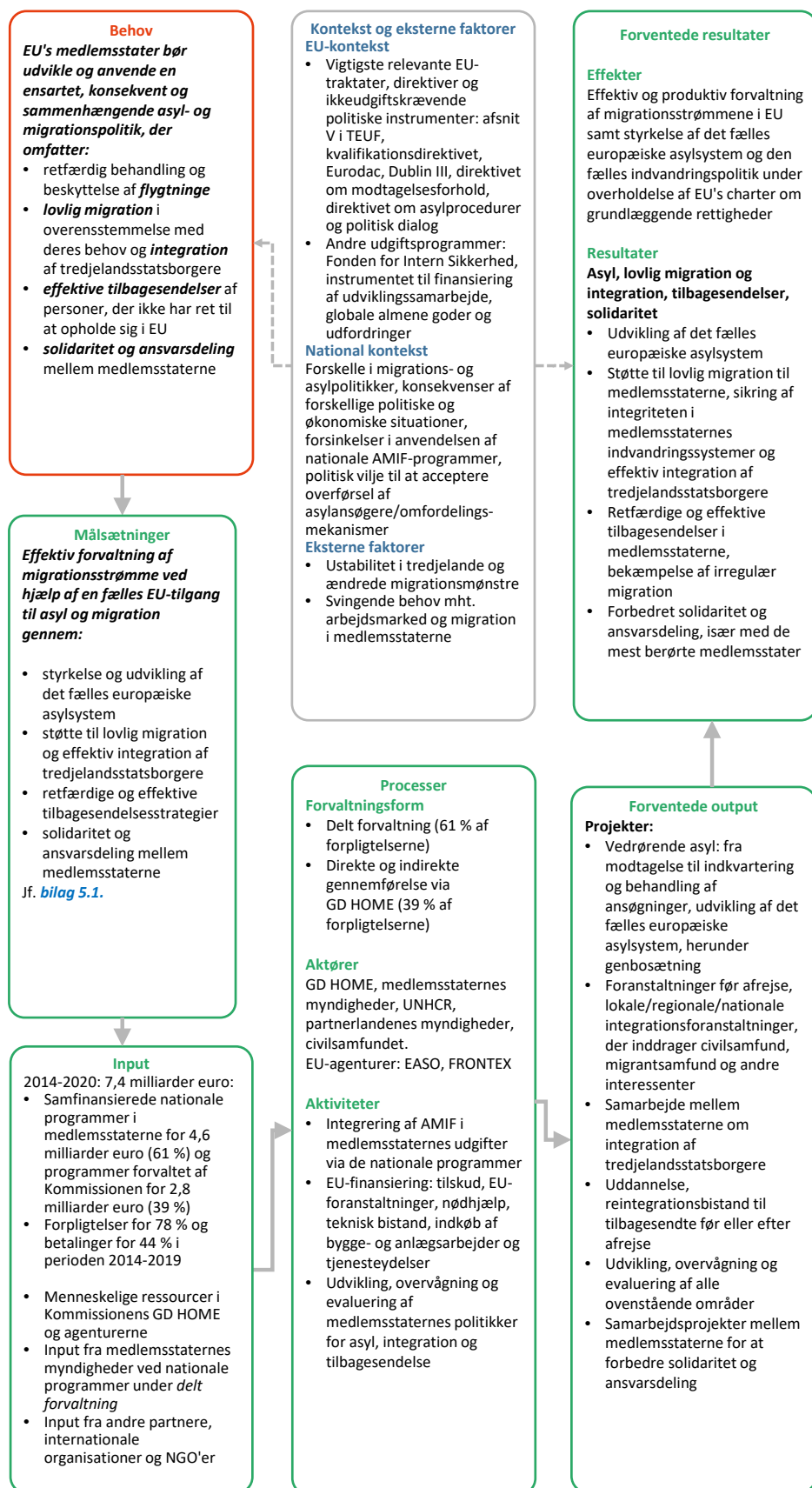
5.5. Dette kapitel er overvejende baseret på en gennemgang af oplysninger fra Kommissionen, suppleret med resultater fra vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor sådanne foreligger. Vi henviser til vores kilder i hele teksten.

Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)

AMIF's formål og funktionsmåde

5.6. *Figur 5.2* giver et overblik over fonden og dens baggrund på grundlag af relevant lovgivning og dokumenter fra Kommissionen.

Figur 5.2 - Oversigt over AMIF



Kilde: Revisionsretten, baseret på forordning (EU) nr. 516/2014 om oprettelse af AMIF og oplysninger fra Kommissionen.

5.7. AMIF blev oprettet i 2014 og har til formål at bidrage til en effektiv forvaltning af migrationsstrømme og til udvikling, gennemførelse og styrkelse af en fælles EU-politik for asyl og migration, subsidær beskyttelse, midlertidig beskyttelse og immigration, samtidig med at den menneskelige værdighed og de rettigheder og principper, der følger af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bevares.

5.8. AMIF forvaltes primært af medlemsstaterne gennem deres nationale programmer (61 % af fondens aktiviteter), mens resten forvaltes direkte eller indirekte af Kommissionen.

5.9. Fonden finansierer en bred vifte af aktiviteter, der har til formål at:

- forbedre medlemsstaternes myndigheders administrative kapacitet inden for EU's asyl- og migrationspolitik
- yde juridisk, social og materiel bistand til migranter
- integrere tredjelandstatsborgere
- ledsage frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere
- genbosætte og overføre personer med international beskyttelse
- styrke samarbejdet inden for EU
- yde bistand i nødsituationer og teknisk bistand til medlemsstaterne.

5.10. Fonden opererer i en følsom kontekst i konstant forandring, hvor mange faktorer konsekvent har påvirket dens gennemførelse:

- Medlemsstaterne har ikke en samordnet migrations- og asylpolitik¹.

¹ [Revisionsrettens briefingpapir nr. 4/2018](#) "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 20, og Kommissionens *arbejdsdokument*: "Fitness check on EU legislation on legal migration", [SWD\(2019\) 1056 final](#).

- En polariseret offentlig opinion vedrørende migrationsspørgsmål hæmmer medlemsstaternes indsats².
- Der har været store forsinkelser i vedtagelsen af retsgrundlaget for AMIF og af de enkelte medlemsstaters nationale programmer under AMIF³.
- Den politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige situation i oprindelses- og transitlandene.
- EU er afhængigt af samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse af deres borgere⁴.
- De enkelte medlemsstater har forskellige behov for at integrere tredjelandstatsborgere⁵.
- Medlemsstaterne mangler måske den politiske vilje til at deltage i overførsler af asylansøgere (*genbosætning*) og omfordelingsmekanismer⁶.

Offentliggjorte performanceoplysninger

5.11. Ud over den sædvanlige årlige rapportering om *performance* i den årlige *forvaltnings- og effektivitetsrapport*, *programerklæringerne* og *de årlige aktivitetsrapporter* (jf. punkt 1.3) har Kommissionen udarbejdet en midtvejsperformanceevaluering af AMIF⁷ (jf. [figur 5.3](#)).

² Revisionsrettens briefingpapir nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 22-23 og udfordring 1.

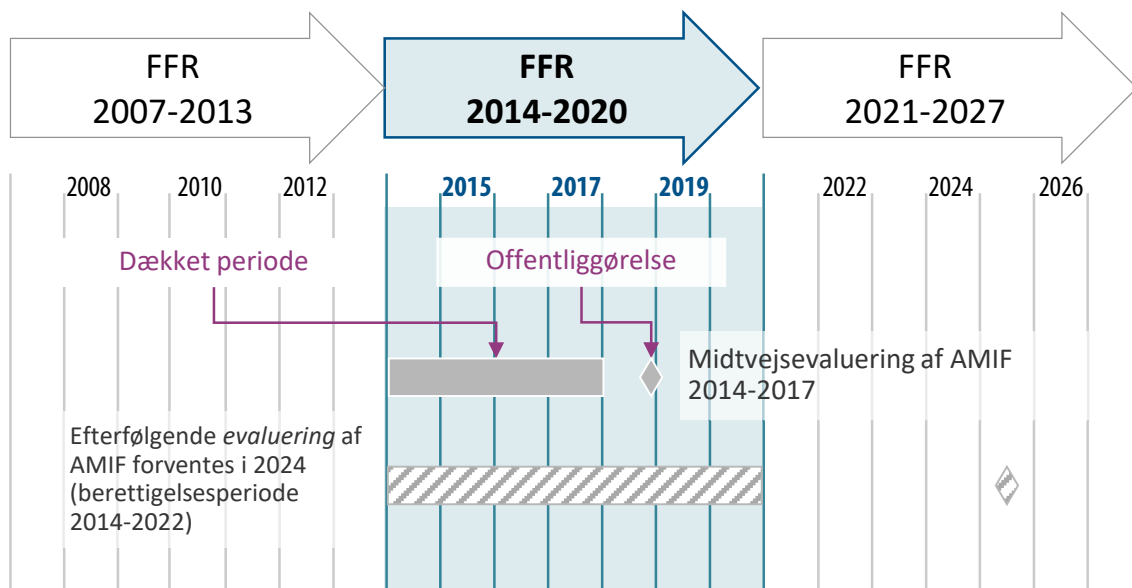
³ Jf. punkt 7.4 i vores årsberetning for 2019.

⁴ GD for Migration og Indre Anliggenders årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 17-18.

⁵ Revisionsrettens briefingpapir nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 20 og 40-42.

⁶ Forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17 (Domstolen), Domstolens dom af 2. april 2020, Europa-Kommissionen mod Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik for at nægte at overholde den midlertidige ordning for flytning af ansøgere om international beskyttelse.

⁷ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017", [SWD\(2018\) 339 final](#).

Figur 5.3 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder

Kilde: Revisionsretten.

Vurdering af AMIF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

5.12. Figur 5.4 giver et overblik over alle AMIF-indikatorerne i programmerklæringerne⁸. Figur 5.5-5.8 giver mere detaljerede oversigter for de specifikke målsætninger. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger⁹ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til AMIF's aktioner og målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af AMIF's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

⁸ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programmerklæringer for aktionsudgifter (COM(2020) 300), juni 2020, s. 452-469.

⁹ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

Figur 5.4 - Oversigt over alle AMIF-indikatorer i programerklæringerne

Er AMIF-indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Indikatorer for programudfald	
		Resultat	Effekt
Specifik målsætning 1 "Det fælles europæiske asylsystem"			
Specifik målsætning 2 "Integration og lovlig migration"			
Specifik målsætning 3 "Tilbagesendelsespolitikker og irregulær migration"			
Specifik målsætning 4 "Solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne"			

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret.

Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de foranstaltninger, der gennemføres under *programmet*, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøst. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Visse begrænsninger i AMIF's performanceindikatorer

5.13. Der er fire generelle *effekt*indikatorer (faktiske tilbagesendelser i forhold til antal afgørelser om tilbagesendelse, procentsats for frivillig tilbagevenden, forskel i beskæftigelsesgrad mellem EU-borgere og tredjelandstatsborgere og konvergens mellem medlemsstaternes anerkendelsesprocenter for asylansøgere). Disse er ikke direkte relateret til AMIF's performance, selv om udgifterne fra fonden kan bidrage til at opfylde de tilsvarende mål.

5.14. Omkring to tredjedele af indikatorerne er *output*indikatorer og måler dermed AMIF's operationelle gennemførelse, som er tæt knyttet til udnyttelsen af budgettet.

5.15. Fem af de 24 indikatordele mål for 2020¹⁰ er allerede nået i de foregående år, men målene er ikke blevet justeret opad i overensstemmelse med praksis for god økonomisk forvaltning, og de afspejler derfor ikke potentialet for yderligere effektivitetsforbedringer.

5.16. Performanceoplysningerne er baseret på data fra medlemsstaterne i deres årsberetninger om gennemførelsen af deres nationale programmer¹¹. I 2019 konstaterede Kommissionens interne revisionstjeneste, at der er behov for at styrke overvågningen af de nationale programmers gennemførelse og forbedre pålideligheden og ensartetheden af de data, medlemsstaterne indberetter¹².

¹⁰ For følgende indikatorer: antal personer, der har fået modtagelses- og asylbistand, antal personer, der har modtaget uddannelse i asylrelaterede emner, antal personer, der har fået bistand ved hjælp af integrationsforanstaltninger, antal foranstaltninger til integration af tredjelandstatsborgere og antal overvågede udsendelsesoperationer medfinansieret af AMIF - jf. [bilag 5.1](#).

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 516/2014](#) af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, artikel 3 og bilag II, og [Kommissionens delegerede forordning \(EU\) 2017/207](#) af 3. oktober 2016 om den fælles overvågnings- og evalueringsramme som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 514/2014](#) om almindelige bestemmelser om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og om instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring.

¹² Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programmerklæringer for aktionsudgifter ([COM\(2020\) 300](#)), juni 2020, s. 457.

5.17. Målene er de akkumulerede tal, som medlemsstaterne har fastsat, men de kvantificerede behov er ikke medtaget i performancerapporteringsrammen. Der foreligger derfor ingen oplysninger, der giver mulighed for at vurdere, i hvilket omfang AMIF eller medlemsstaterne har afhjulpet disse behov. En indikator som antallet personer, der har fået modtagelses- og asylbistand, angiver f.eks. ikke, hvor mange personer, der har behov for støtte, antallet af modtagelses- og indkvarteringspladser sætter ikke tal på indkvarteringsbehovene, og antallet af finansierede tilbagesendte angiver ikke antallet af potentielle kandidater til tilbagesendelse. Uden disse oplysninger kan vi ikke vurdere, hvor stor en andel af de samlede behov AMIF og medlemsstaterne har opfyldt. I stedet fungerer indikatorerne som input til en kvalitativ vurdering af fondens nytteværdi, når det gælder finansieringens bidrag til at opfylde de politiske målsætninger.

Der findes en række betydelige huller i oplysningerne om AMIF

5.18. Kommissionen forvalter nødhjælp under AMIF. Den oprindelige bevilling på 100 millioner euro blev øget til 2,2 milliarder euro for perioden frem til 2020, svarende til 30 % af fonden. Kommissionen har imidlertid ikke udarbejdet en resultatovervågningsramme for nødhjælpsfinansierede projekter¹³. Som følge heraf foreligger der kun begrænsede aggregerede performanceoplysninger om de samlede nødhjælpsrelaterede udgifter.

5.19. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne indeholder kun få oplysninger om sparsommelighed og produktivitet i forbindelse med gennemførelsen af fonden og om omkostningseffektiviteten i AMIF's aktioner.

Midtvejsevalueringen bekræftede AMIF's relevans

5.20. Kommissionens midtvejsevaluering viser, at AMIF er relevant, og at fonden finansierede interventioner, der svarede til medlemsstaternes behov¹⁴. De finansierede aktiviteter anses for at skabe høj EU-merværdi, idet medlemsstaterne ikke på egen hånd kan håndtere migrations- og asylspørgsmål og migrationsstrømme¹⁵. Det fremgår af evalueringen, at AMIF's størrelse, proces, omfang og rolle fremmer principperne om solidaritet, byrdefordeling og gensidig tillid

¹³ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og *resultater*", punkt 78.

¹⁴ "Interim evaluation of the AMIF, final report", punkt 5.4, s. 130-146.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, betragtning 58.

mellem medlemsstaterne¹⁶, og at den hjælper medlemsstaterne med at udvide deres kapacitet og udveksle bedste praksis gennem en række forskellige netværk som f.eks. Det Europæiske Migrationsnetværk¹⁷. **Tekstboks 5.1** indeholder et eksempel, som var dækket af vores revision.

Tekstboks 5.1

AMIF's relevans og merværdi

Siden migrationskrisen i 2015 er de finansielle midler til nødhjælp under AMIF blevet forøget til 2,2 milliarder euro, og AMIF er blevet forøget betydeligt fra 3,1 milliard euro til 7,4 milliarder euro.

Kommissionen, en række EU-agenturer (EASO, Frontex og Europol) og medlemsstaterne udsendte eksperter¹⁸, der skulle hjælpe Italien, Grækenland og andre medlemsstater med at klare den store tilstrømning af asylansøgere inden for et kort tidsrum. Det gjorde de ved at imødekomme behov for nødhjælp og oprette hotspots til håndtering af registreringen og behandlingen af migranter.

Det var en reel og konkret handling, der var udtryk for EU-solidaritet, og hotspottilgangen med støtte fra AMIF bidrog til at forbedre migrationsforvaltningen i de to primære frontlinjemedlemsstater under meget udfordrende omstændigheder, der ændrede sig konstant.

Vi undersøgte 20 projekter i løbet af vores opfølgende revision¹⁹ og konstaterede, at alle var relevante for behovene på stedet.

Det fælles europæiske asylsystem

5.21. EU har indført fælles standarder for asyl- og migrationspolitikker, men medlemsstaterne er ansvarlige for gennemførelsen. Strømmen af flygtninge og migranter efter 2015 viste, at der var betydelige strukturelle svagheder i udformningen og gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, og at der var behov for bedre overholdelse af internationale og europæiske normer og værdier såvel som foranstaltninger til at øge tilliden til EU. Dette ville blandt andet kræve en reduktion af

¹⁶ "Interim evaluation of the AMIF, final report", s. 170-171.

¹⁷ "Interim evaluation of the AMIF, final report", s. 173-174.

¹⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 28-30.

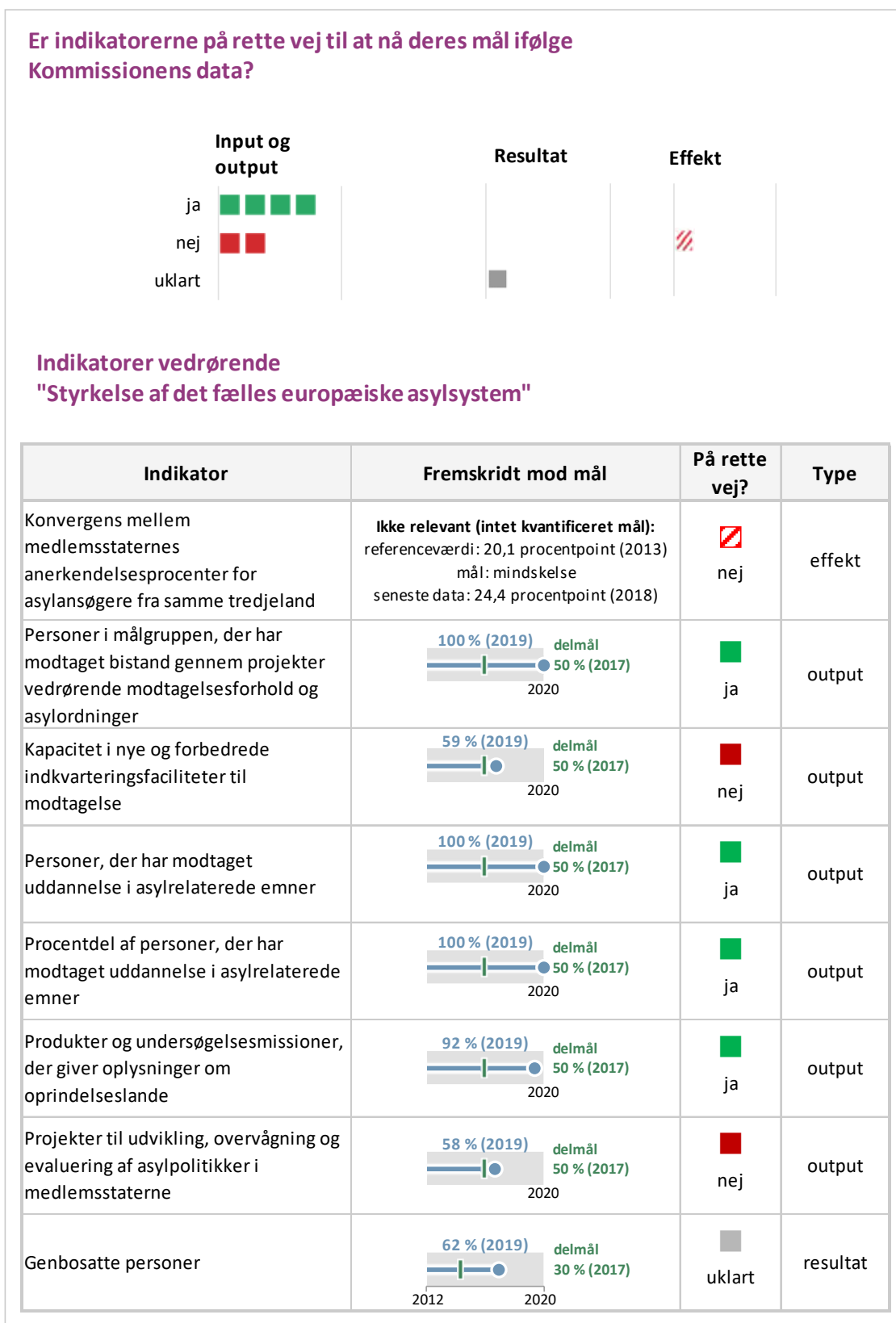
¹⁹ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 22 og bilag II.

omfanget af irregulær migration til EU, mere effektive og produktive asylprocesser, hurtigere socioøkonomisk integration af asylansøgere samt styrket samarbejde og styrkede partnerskaber med lande uden for EU med henblik på migrationsforvaltning²⁰.

5.22. *Figur 5.5* viser en oversigt over de indikatorer i programerklæringerne, der vedrører styrkelsen af det fælles europæiske asylsystem.

²⁰ Undersøgelse fra Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, "[Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24](#)", asylpolitik, s. 188-190.

Figur 5.5 - Oversigt over indikatorer vedrørende styrkelsen af det fælles europæiske asylsystem



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Selv med AMIF's bidrag betyder manglen på politisk enighed, at det fælles europæiske asylsystem ikke er blevet fuldt ud gennemført

5.23. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport²¹ og programmerklæringerne²² tegner et positivt billede af, hvad AMIF har opnået, idet fire indikatorer er på rette vej, og seks af de otte indikatorer drejer sig om output. Fonden har ydet modtagelses- og asylbistand til over 2 millioner mennesker og skabt eller forbedret 30 026 indkvarteringspladser. Den har støttet sikker og lovlig genbosætning af 62 651 flygtninge fra lande uden for EU og øget de midler, der er til rådighed for denne indsats. Fonden hjælper ligeledes medlemsstaterne med at udvikle, overvåge og evaluere deres asylpolitikker og har finansieret uddannelse til 52 709 personer i asylrelaterede emner. Men:

- Trods de rapporterede fremskridt vedrørende antallet af personer, der har fået modtagelses- og asylbistand, og den forøgede indkvarteringskapacitet (antal pladser), er der ingen oplysninger, der viser, i hvilken udstrækning de indberettede værdier afhjælper behovene (jf. punkt [5.17](#)).
- To 2020-mål er ikke blevet justeret, selv om de blev nået på et tidligt tidspunkt (jf. punkt [5.15](#)). 1 232 954 personer fik modtagelses- og asylbistand i 2017, hvilket var væsentligt over delmålet på 643 350 for det år, men 2020-målet (1 286 700) er ikke blevet justeret. Tilsvarende havde 21 752 personer fået uddannelse i asylrelaterede emner frem til 2017, hvilket var væsentligt over delmålet på 12 603 for det år. Tallet steg til 52 709 ved udgangen af 2019, men 2020-målet (25 205) er forblevet uændret.
- En indikator viser, at der er et højt niveau af produkter og undersøgelsesmissioner, der giver oplysninger om oprindelseslande, men det er hovedsagelig opnået af en enkelt medlemsstat²³.

²¹ "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019", bilag 1, *programgennemførelsesoversigt* vedrørende AMIF, s. 154.

²² Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programmerklæringer for aktionsudgifter ([COM\(2020\) 300](#)), juni 2020, s. 459 og 463-465.

²³ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programmerklæringer for aktionsudgifter ([COM\(2020\) 300](#)), juni 2020, s. 464.

AMIF har øget antallet af genbosætninger, men de ligger fortsat under målet

5.24. Genbosætning er en sikker og lovlig adgangsvej til EU for flygtninge. I alt blev 62 651 flygtninge genbosat med støtte fra fonden mellem 2015 og 2019. Det svarer til 62 % af det samlede genbosætningsmål på 101 116²⁴. AMIF-finansieringen til denne aktivitet var på 1 milliard euro eller 13 % af AMIF-budgettet. Dette beløb blev øget til 1,07 milliarder euro i 2020 for at afspejle medlemsstaternes tilsagn vedrørende genbosætning af flygtninge i EU senest i 2023. Men hvorvidt dette mål vil blive nået, afhænger af udviklingen i situationen og indvirkningen af covid-19-restriktionerne.

Betydelige forskelle i medlemsstaternes anerkendelsesprocenter for asylansøgere fra Afghanistan

5.25. For at sikre, at alle asylansøgere behandles ens for ikke at tilskynde til sekundære bevægelser til andre medlemsstater, måler en generel indikator konvergens mellem forskellige medlemsstaters anerkendelsesprocenter (procentdelen af asylafgørelser, der giver beskyttelse i henhold til Genevekonventionen eller subsidiær beskyttelsesstatus i første instans) for asylansøgere fra det samme oprindelsesland. Indikatoren viser, hvorvidt medlemsstaterne behandler asylsager ens. Afghanske statsborgere er den gruppe af statsborgere, der indgiver det næststørste antal asylansøgninger i EU. Indikatoren for medlemsstaternes anerkendelsesprocenter udtrykkes som en standardafvigelse i forhold til den gennemsnitlige anerkendelsesprocent, og jo højere denne standardafvigelse er, jo større er forskellen på medlemsstaternes anerkendelse af asylansøgninger. De forskellige medlemsstaters anerkendelsesprocenter for afghanere varierer fra 6 % til 98 %, men intet i de underliggende sagers art peger på åbenlyse grunde til denne forskel²⁵.

²⁴ Mellem 2017 og 2019 blev målet øget til 70 977 personer for at afspejle en stigning i medlemsstaternes tilsagn, og 37 807 personer blev genbosat.

²⁵ Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), "[Latest asylum trends, 2019 overview](#)", offentliggjort i februar 2020.

AMIF har øget medlemsstaternes kapacitet til at behandle asylansøgninger, men der findes fortsat pukler

5.26. Presset på de nationale migrationssystemer er fortsat højt²⁶. I 2019 blev der indgivet ca. 721 000 asylansøgninger, herunder 657 000 førstegangsansøgninger, en stigning på 11 % i forhold til 2018. Ved udgangen af 2019 var medlemsstaternes myndigheder ifølge Eurostat fortsat i gang med behandlingen af 899 000 ansøgninger om international beskyttelse, en smule flere end ved udgangen af 2018.

5.27. I vores særberetning nr. 24/2019 om migration bemærkede vi, at kapaciteten til at behandle asylansøgninger var steget i Grækenland (med støtte fra AMIF, EASO og UNHCR) og Italien (med indirekte støtte fra EASO). Men sagspuklen voksede stadig i Grækenland, og Italien havde utilstrækkelig kapacitet til at behandle det store antal klagesager²⁷. Vi anbefalede, at Kommissionen og EASO skulle styrke forvaltningen af de nationale asylsystemer.

Integration og lovlig migration

5.28. Ca. 4,6 % af EU's befolkning består af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU på grund af arbejde, uddannelse, familie eller andre forhold²⁸. Fem medlemsstater har taget imod ca. 77 % af migranterne²⁹. Medlemsstaterne har det primære ansvar for at integrere migranter, og EU sigter mod at opbygge en omfattende indvandringspolitik, så personer fra tredjelande med lovligt ophold (betegnet "tredjelandstatsborgere") behandles retfærdigt og ikke udsættes for forskelsbehandling. Den sektortilgang, der anvendes i EU's retlige ramme, og som ikke dækker alle tredjelandstatsborgere, kombineret med parallelle nationale ordninger og forhold vedrørende nationale integrationsordninger (såsom anerkendelse af

²⁶ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programerklæringer for aktionsudgifter (COM(2020) 300), juni 2020, s. 459-465, og GD for Migration og Indre Anliggenders årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 24.

²⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt VI i resuméet, punkt 102-129, punkt 161-193 og anbefaling 5.

²⁸ Eurostat, "Migrant integration", 2017-udgaven, baseret på 2014b-tal. Omfatter ikke Danmark, Irland og Nederlandene.

²⁹ Revisionsrettens briefingpapier nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 5.

eksamensbeviser fra lande uden for EU), betyder, at tredjelandstatsborgere kan være dårligt stillet på arbejdsmarkedet. Dette kan føre til dårligere resultater for den langsigtede integration og undergraver EU's evne til at tiltrække arbejdstagere af høj kvalitet fra lande uden for EU³⁰³¹.

5.29. *Figur 5.6* viser en oversigt over de indikatorer i programerklæringerne, der vedrører integration og lovlig migration.

³⁰ Revisionsrettens briefingpapier nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 20 og 40-42.

³¹ Undersøgelse fra Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, "Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24", asylpolitik, s. 179 og 182.

Figur 5.6 - Oversigt over indikatorer vedrørende integration og lovlig migration

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?



Indikatorer vedrørende "Integration og lovlig migration"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Forskel i beskæftigelsesgrad mellem tredjelandsstatsborgere og EU-borgere		nej	effekt
Personer i målgruppen, som deltog i foranstaltninger før afrejse		uklart	output
Personer i målgruppen, som er blevet bistået gennem integrationsforanstaltninger		ja	output
Lokale, regionale og nationale politikammer/foranstaltninger/redskaber, der er iværksat med henblik på integration af tredjelandsstatsborgere		ja	output
Samarbejdsprojekter med andre medlemsstater om integration af tredjelandsstatsborgere		uklart	output
Projekter til udvikling, overvågning og evaluering af integrationspolitikker i medlemsstaterne		nej	output

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

AMIF støtter integrationsforanstaltninger, men fondens langsigtede virkninger er endnu uklare

5.30. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne tegner et positivt billede af, hvad AMIF har opnået, og Kommissionen mener, at integrationsdelen er en ægte succes³². AMIF har ydet støtte til næsten 6 millioner mennesker gennem integrationsforanstaltninger. Men:

- Fremskridtene for to indikatorer er uklare (deltagelse i foranstaltninger før afrejse og samarbejdsprojekter mellem medlemsstaterne om integration af tredjelandstatsborgere); to indikatorer er ikke på rette vej (den overordnede indikator for reduktion af forskellen i beskæftigelsesgrad mellem tredjelandstatsborgere og EU-borgere, som AMIF ikke har nogen direkte indflydelse på, og projekter til udvikling, overvågning og evaluering af politikker); og de to indikatorer, der nåede målene, havde allerede nået dem tidligere (jf. punkt 5.15).
- Succes kan ikke måles alene på grundlag af output. For eksempel giver deltagelse i sprogkurser og undervisning i medborgerskab samt støtte til forbedring af kvalifikationer og ansættelsesegnethed ikke nødvendigvis bedre integration. Den langsigtede effekt af sådanne foranstaltninger vil fortsat skulle påvises i den *efterfølgende evaluering*, der offentliggøres i 2024.
- Målet for den generelle indikator om en forskel på 10 procentpoint mellem beskæftigelsesgraden for tredjelandstatsborgere og EU-borgere vil sandsynligvis ikke blive nået ved afslutningen af udgiftsperioden, navnlig ikke hvis EU's økonomiske situation forværres som forventet³³.

³² "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019", bilag 1, programgennemførelsesoversigt vedrørende AMIF, s. 155.

³³ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programerklæringer for aktionsudgifter" (COM(2020) 300), juni 2020, s. 462.

AMIF har kun begrænset indflydelse på tiltrækningen af højt kvalificerede arbejdstagere

5.31. Medlemsstaterne er ansvarlige for integrationen af tredjelandsstatsborgere, mens EU støtter dem med finansiering og incitamenter³⁴. I 2004 vedtog Rådet 11 fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere, hvori integration blev defineret som en dynamisk, langsigtet og kontinuerlig tovejsproces af gensidig imødekommenhed, der involverer både migranter og modtagersamfundet. I 2016 vedtog Kommissionen en handlingsplan for integration af migranter, der omfattede en række forslag til medlemsstaterne. Medlemsstaternes reaktioner på disse forslag har været forskellige³⁵.

5.32. EU's retlige ramme for lovlig migration er fastsat i syv direktiver, der blev vedtaget mellem 2003 og 2016, og som omfatter betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, ligebehandling og mobilitet inden for EU. Direktiverne dækker forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere: familiemigranter (familiesammenføring), fastboende, studerende og forskere, højt kvalificerede arbejdstagere (blåt kort), sæsonarbejdere og virksomhedsinternt udstationerede. Et af direktiverne - om en kombineret tilladelse - dækker de proceduremæssige aspekter af indrejse. Eftersom medlemsstaterne har en vis skønsmargen med hensyn til, hvordan de omsætter disse direktiver i national ret, er nogle af de regler, der anvendes for migranter, ikke ens i alle EU-medlemsstaterne³⁶.

5.33. Med henblik på at nå traktatens mål om at udforme en fælles indvandringspolitik i EU³⁷ identificerede Kommissionen i sin kvalitetskontrol af lovgivningen en række kritiske problemer og bemærkede, at den aktuelle ramme for lovlig migration havde en begrænset virkning i forhold til de samlede udfordringer med migration, som Europa står over for³⁸.

³⁴ Artikel 79, stk. 4 i TEUF.

³⁵ Revisionsrettens briefingpapir nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 35-37 og 40-42.

³⁶ Revisionsrettens briefingpapir nr. 4/2018 "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt III i resuméet og slutnote 21 og 22 i punkt 20.

³⁷ Artikel 79 i TEUF.

³⁸ Jf. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Executive summary of the fitness check on EU legislation on legal migration", SWD(2019) 1056 final, afsnit 3 vedrørende opfølgning.

5.34. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne rapporterer ikke om foranstaltninger, der sigter mod at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere til EU gennem ordninger for lovlig migration, og indikatorerne egner sig ikke til at rapportere om sådanne foranstaltninger³⁹. Der kan også opstå problemer på grund af uenighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet som lovgivere. F.eks. kan det nævnes, at forhandlingerne om den foreslåede reform med henblik på at opgradere visuminformationssystemet og gøre ordningen vedrørende det blå kort mere attraktiv kørte fast i 2019, fordi lovgiverne ikke kunne blive enige om en række centrale punkter⁴⁰.

Tilbagesendelsespolitikker og irregulær migration

5.35. Både irregulære migranter og tredjelandstatsborgere, der har fået afslag på deres asylansøgninger, eller som ikke længere har ret til at blive i EU, skal sendes sikkert tilbage til deres oprindelses- eller transitlande ved hjælp af et system med støttet frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse (udvisning). Frivillig tilbagevenden er at foretrække, fordi det er mindre skadeligt for forholdet til tredjelande og mere omkostningseffektivt end tvangsmæssig tilbagesendelse⁴¹.

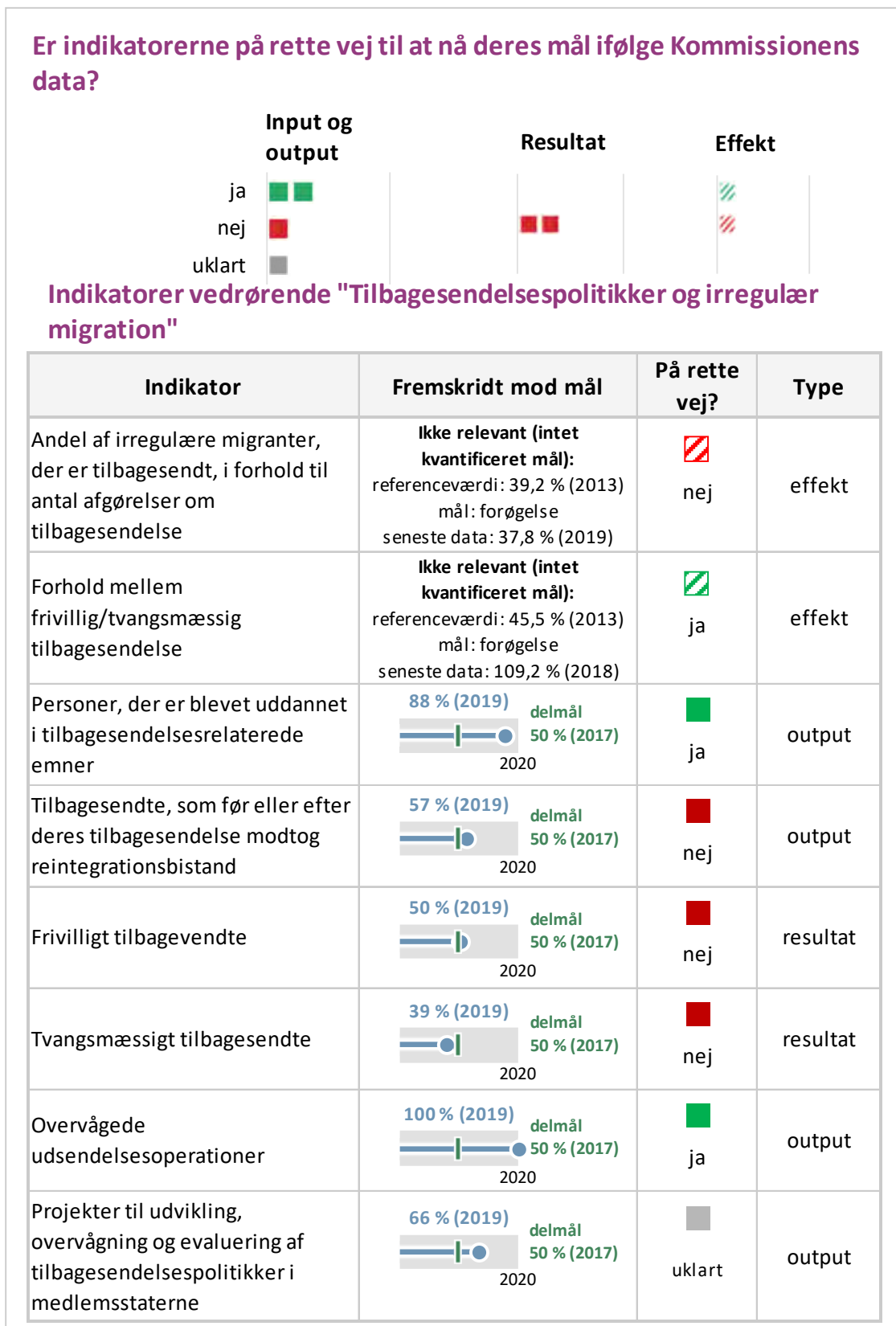
5.36. *Figur 5.7* viser en oversigt over de indikatorer i programerklæringerne, der vedrører tilbagesendelse af irregulære migranter.

³⁹ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede arbejdstagere (COM(2016) 378 final), afsnit 1 i begrundelsen, "Forslagets begrundelse og formål", og betragtning 2-6.

⁴⁰ GD for Migration og Indre Anliggenders årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 8 og 27.

⁴¹ "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019", bilag 1, programgennemførelsesoversigt vedrørende AMIF, s. 156.

Figur 5.7 - Oversigt over indikatorer vedrørende tilbagesendelse af irregulære migranter



Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Tilbagesendelsesprocenterne er fortsat utilfredsstillende

5.37. Retfærdige, bæredygtige og effektive tilbagesendelsesstrategier har været en stadig vigtigere målsætning for de fleste medlemsstater. AMIF har hjulpet medlemsstaterne med at udforme, overvåge og evaluere tilbagesendelsespolitikker, uddannet mere end 25 000 personer i tilbagesendelsesrelaterede emner og ydet reintegrationsstøtte til 115 000 tilbagesendte før og efter deres tilbagesendelse.

5.38. Det gælder ikke desto mindre for EU som helhed, at tilbagesendelsesprocenten for personer, der ikke længere har ret til at opholde sig på EU's område, er utilfredsstillende (31,5 %), selv om den er en smule bedre for frivillig tilbagevenden end for tvangsmæssig tilbagesendelse⁴².

5.39. AMIF medfinansierer både tvangsmæssig tilbagesendelse og frivillig tilbagevenden samt overvågede udsendelsesoperationer⁴³. Målene for antal tilbagesendte nås ikke, men 2017-delmålet for overvågede udsendelsesoperationer blev allerede overgået med faktor fem det år, og det uambitiøse 2020-mål er ikke blevet justeret for at tage højde for dette (jf. punkt 5.14). Desuden er forskellen mellem de opnåede fremskridt vedrørende overvågede operationer og tilbagesendte ikke umiddelbart gennemskuelig, og oplysningerne i indikatorerne kan være upålidelige. I sidste ende afhænger den effektive gennemførelse af tilbagesendelsesstrategierne i høj grad af den politiske sammenhæng.

⁴² "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019", bilag 1, programgennemførelsesoversigt vedrørende AMIF, s. 156.

⁴³ Artikel 8, stk. 6, i Rådets direktiv 2008/115/EF (tilbagesendelsesdirektivet) forpligter medlemsstaterne til at gennemføre en ordning for tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse, hvor de tvangsmæssige tilbagesendelser involverer organisationer/organer, der er forskellige fra og uafhængige af de myndigheder, der håndhæver tilbagesendelsen. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) støtter tilbagesendelsesovervågningen ved at indsætte eksperter ("tilbagesendelsesobservatører"), der udfører uafhængig overvågning af tilbagesendelsesoperationerne for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

5.40. I Kommissionens performerapporter har man identificeret nogle årsager til de lave tilbagesendelsesprocenter⁴⁴. Det gælder navnlig, at de centrale udfordringer kun kan afhjælpes, hvis medlemsstaterne udnytter det fulde potentiale i alle de instrumenter, de har til rådighed⁴⁵, og at oprindelses- eller transitlande skal være villige til at tage imod de tilbagesendte. Medlemsstaternes migrationssystemer er imidlertid fortsat udsat for et betydeligt pres (jf. punkt **5.26-5.27**), og en omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet er endnu ikke vedtaget af lovgiverne.

5.41. I vores særberetning nr. 24/2019 om migration bemærkede vi, at tilbagesendelsessystemet var problematisk i Grækenland og Italien, idet langt færre migranter blev tilbagesendt, end der var tilbagesendelsesafgørelser. Tilbagesendelser er problematiske i EU som helhed. Vi identificerede nogle forhold, der svækkede tilbagesendelsesoperationernes performance: den tid, der bruges på at behandle asylsager, utilstrækkelig kapacitet i interneringscentre, utilfredsstillende samarbejde med oprindelseslande og det forhold, at migranter ganske enkelt forsvinder, når der er truffet afgørelse om deres tilbagesendelse⁴⁶. Vi identificerede også to parallelle EU-finansierede ordninger, der støtter den samme type tilbagesendelsesaktiviteter⁴⁷.

Solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne

5.42. *Figur 5.8* viser en oversigt over de indikatorer i programerklæringerne, der vedrører solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Overførslen af omfordelte personer eller personer under international beskyttelse mellem medlemsstaterne er tilsyneladende på rette vej i forhold til de (lavere) reviderede 2020-mål, men det samme kan ikke siges om samarbejdsprojekter med henblik på at styrke solidaritet og ansvarsdeling.

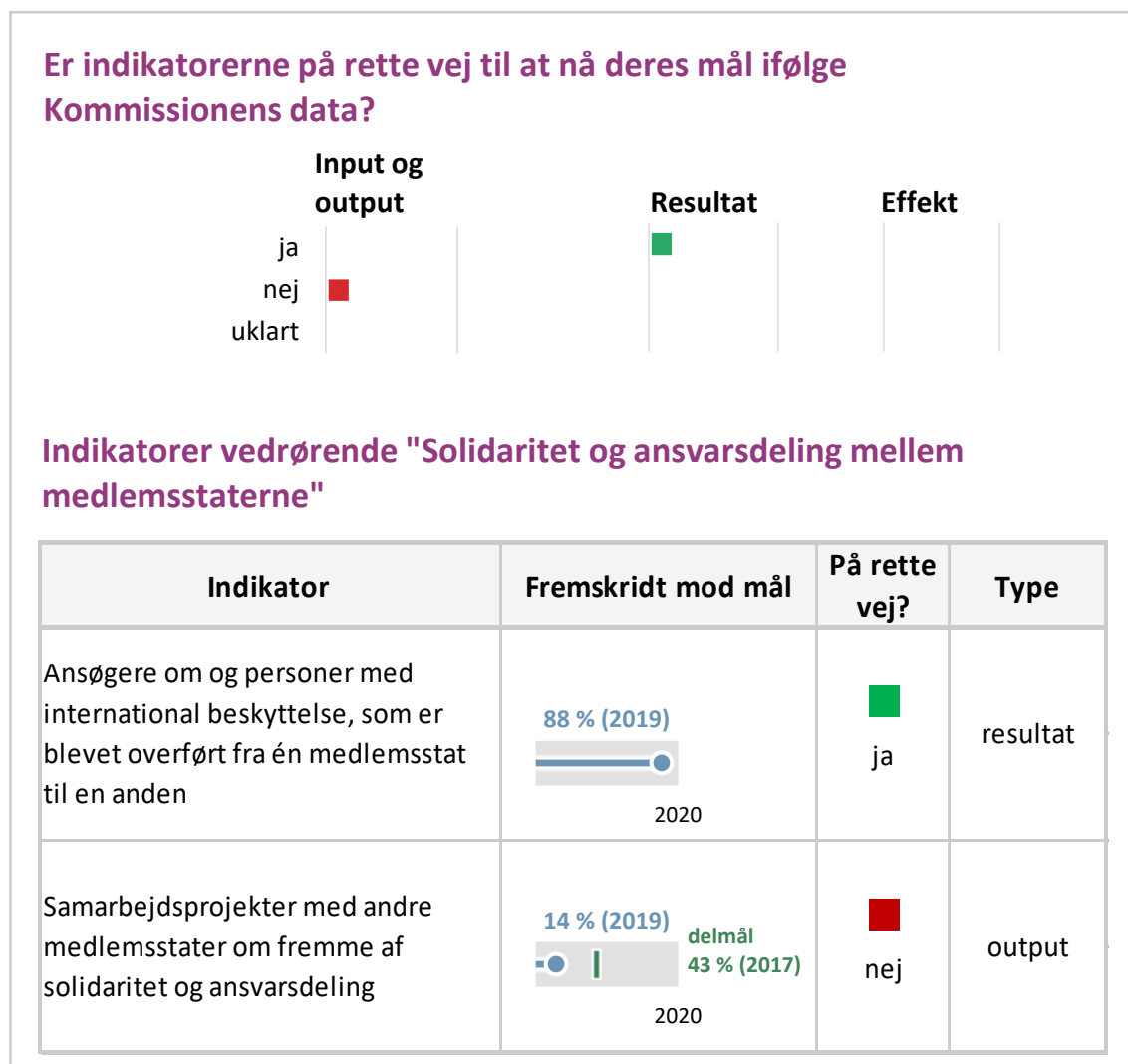
⁴⁴ Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019, bilag 1, programgennemførelsesoversigt vedrørende AMIF, s. 156, forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021, arbejdsdokument, del 1, programerklæringer for aktionsudgifter (COM(2020) 300), juni 2020, s. 460, og GD for Migration og Indre Anliggenders årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 17-19.

⁴⁵ GD for Migration og Indre Anliggenders årlige aktivitetsrapport for 2019, s. 17.

⁴⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt VII i resuméet og punkt 130-145.

⁴⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 94-101 og 160.

Figur 5.8 - Oversigt over indikatorer vedrørende solidaritet og ansvarsdeling



Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

AMIF styrkede solidariteten, men havde mindre succes med at sikre ansvarsdeling mellem medlemsstaterne

5.43. Under migrationskrisen i 2015 blev der mobiliseret finansielle midler til nødhjælp fra AMIF samt fra en række EU-agenturer (EASO, Frontex og Europol) og medlemsstaterne⁴⁸⁴⁹ for at hjælpe frontlinjemedlemsstaterne med at klare den store tilstrømning af asylansøgere inden for et kort tidsrum (*tekstboks 5.1*).

Omfordelingsmekanismerne var en nyhed i europæisk migrationspolitik⁵⁰. Formålet var at overføre asylansøgere fra frontlinjelandene til mindre pressede medlemsstater⁵¹. Men der er dokumentation for, at nogle medlemsstater påtog sig en utilstrækkelig del af ansvaret under disse AMIF-støttede initiativer, hvilket undergravede deres effektivitet:

- Hotspottene var afhængige af udstationering af eksperter fra andre medlemsstater. Udstationeringen af disse nationale eksperter var ofte kortvarig, hvilket gav anledning til spørgsmål om effektiviteten⁵².

⁴⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 28-30.

⁴⁹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund", SWD(2018) 339 final; i afsnit 3.2.2, resuméet s. 42, afsnit 5.1.4 og afsnit 5.1.5 konstateres det, at nødhjælpen spillede en rolle med hensyn til at styrke solidaritet og ansvarsdeling.

⁵⁰ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 35-53.

⁵¹ Ifølge Dublin III-forordningen (Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 604/2013](#) af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne) er den første medlemsstat, hvor en asylansøgning indgives, ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.

⁵² Revisionsrettens særberetning nr. 6/2017 "EU's reaktion på flygtningekrisen: "hotspottilgangen"", punkt V i resuméet og punkt 49.

- Ud af de 160 000 personer, der forventedes at blive omfordelt i henhold til Rådets to afgørelser fra september 2015⁵³, blev lidt flere end 34 700 omfordelt i medlemsstaterne og de associerede Schengenlande. Dette svarer til 96 % ansøgningerne, når der tages hensyn til de kriterier for at komme i betragtning, der er fastsat i Rådets afgørelser⁵⁴.
- I særberetning nr. 24/2019 om migration bemærkede vi, at antallet af omfordelinger var utilstrækkeligt til reelt at lette presset på det græske og det italienske asylsystem, og at en meget lille andel af de potentielt asylberettigede migranter blev omfordelt - hovedsagelig på grund af det lave antal registrerede ansøgere⁵⁵.
- De midlertidige omfordelingsmekanismer udløb i september 2017. I juni 2020 var man ikke nået til enighed om Kommissionens forslag til en reform af Dublinsystemet, som giver mulighed for at fordele ansøgerne mellem medlemsstaterne. Men i mangel af en formel omfordelingsmekanisme på EU-plan koordinerer Kommissionen et system af frivillige ad hoc-omfordelinger, hovedsagelig for migranter, der ankommer til Italien, Malta og Grækenland⁵⁶.

5.44. Resultaterne af midtvejsevalueringen viser, at der - selv med den tilgængelige AMIF-finansiering - kun var sket begrænsede fremskridt med hensyn til overførsel af personer med international beskyttelse fra én medlemsstat til en anden under fondens instrumenter⁵⁷. Desuden kunne der kun konstateres begrænsede fremskridt vedrørende samarbejdsprojekter med andre medlemsstater om integration af tredjelandsstatsborgere, samarbejde med tredjelande om bistand før og efter tilbagesendelse samt solidaritet og ansvarsdeling på andre områder end de ovennævnte omfordelingsmekanismer⁵⁸.

⁵³ Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 og Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015.

⁵⁴ "Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019", bilag 1, programgennemførelsesoversigt vedrørende AMIF, s. 156.

⁵⁵ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 35-47.

⁵⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater", punkt 48-53.

⁵⁷ "Interim evaluation of the AMIF", endelig rapport, punkt 5.1.4.1, s. 86, og 5.1.4.2, s. 88.

⁵⁸ "Interim evaluation of the AMIF", endelig rapport, underpunkt 4 i konklusion 4, s. 206.

Konklusion

5.45. AMIF yder betydelig støtte til at hjælpe medlemsstaterne med at bære omkostningerne og løse udfordringerne ved asyl- og migrationsforanstaltninger som f.eks. omfordeling og genbosætning, migrantstøtteordninger og finansiering til opførelse og opgradering af indkvarteringsfaciliteter. Støtten ydes i en følsom politisk kontekst, der er præget af forskellige holdninger i medlemsstaterne.

5.46. De oplysninger om performanceindikatorer, som Kommissionen fremlægger i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne, vedrører hovedsagelig performance i forbindelse med medlemsstaternes aktiviteter. Men pålideligheden og ensartetheden af de underliggende indikatoroplysninger fra medlemsstaterne kontrolleres stadig ikke i tilstrækkelig grad (jf. punkt [5.16](#)). Performanceindikatorerne giver ingen oplysninger om AMIF's nødhjælpsfinansiering (30 % af AMIF) (jf. punkt [5.18](#)).

5.47. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 indeholder kontekstuelle oplysninger, men angiver ikke, om AMIF er på rette vej til at opfylde sin generelle målsætning. De foreliggende oplysninger tyder på, at udgifterne er relevante og tilføjer EU-merværdi, men de opstillede indikatorer giver ingen oplysninger om sparsommelighed og produktivitet (jf. punkt [5.19](#)). Det forhold, at to tredjedele af indikatorerne måler aktiviteter og output, kan give et overoptimistisk billede af præstationerne. 10 af de 24 indikatorer er på rette vej til at nå deres 2020-mål, mens fremskridtene for fire andre er uklare ([figur 5.4](#)). AMIF's performance er stærkest med hensyn til at styrke det fælles europæiske asylsystem og svagest, når det gælder tilbagesendelse af irregulære migranter.

5.48. Over 2 millioner personer har modtaget AMIF-asylbistand (jf. punkt [5.23](#)), men det fælles europæiske asylsystem er fortsat ikke fuldendt. Der er f.eks. store forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår anerkendelse af asylansøgere fra samme land (jf. punkt [5.25](#)), og der findes fortsat sagspukler i behandlingen af ansøgninger trods bistand fra AMIF med henblik på at øge medlemsstaternes kapacitet (jf. punkt [5.26-5.27](#)). AMIF har øget genbosætningen af flygtninge, men antallet af genbosætninger ligger fortsat under målet (jf. punkt [5.24](#)).

5.49. Outputindikatorerne for aktiviteter vedrørende integration og lovlig migration stiller AMIF's præstationer i et positivt lys, idet mere end 6 millioner personer har været omfattet af integrationsforanstaltninger, men deres langsigtede effekter er endnu uvisse, fordi der fortsat er betydelige forskelle mellem migranternes og EU-borgernes beskæftigelsesmuligheder (jf. punkt [5.30](#)). AMIF har kun begrænset indflydelse på opfyldelsen af målet om at tilskynde til lovlig indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere til EU (jf. punkt [5.31-5.34](#)).

5.50. AMIF bistår medlemsstaterne med tilbagesendelse af personer, som ikke længere har ret til at opholde sig i EU, men tilbagesendelsesprocenterne er generelt utilfredsstillende (jf. punkt [5.37-5.41](#)). Kun 31,5 % af de afgørelser, der er truffet i EU om at tilbagesende irregulære migranter til deres oprindelseslande, har resulteret i en tilbagesendelse (jf. punkt [5.38](#)). AMIF-finansieret frivillig tilbagevenden nåede 50 % af målet, mens de tvangsmæssige udsendelser nåede 39 % af målet (*figur 5.7*). De tidligere obligatoriske omfordelingsordninger, der sigtede mod ansvarsdeling mellem medlemsstaterne, lå også under målet (jf. punkt [5.43](#)).

Bilag

Bilag 5.1 Målsætninger for AMIF-programmet

GENERELLE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
GENEREL MÅLSÆTNING 1	Det overordnede mål med fonden er at bidrage til en effektiv forvaltning af migrationsstrømme og til gennemførelse, styrkelse og udvikling af den fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse og den fælles indvandringspolitik under fuld overholdelse af de rettigheder og principper, der følger af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.	Ikke relevant	JA

SPECIFIKKE MÅLSÆTNINGER			
MÅLSÆTNING NR.	MÅLSÆTNINGENS FULDE ORDLYD	KORT UDGAVE ANVENDT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
SPECIFIK MÅLSÆTNING 1	Styrke og udvikle alle aspekter af det europæiske asylsystem, herunder dets eksterne dimension.	Det fælles europæiske asylsystem	JA
SPECIFIK MÅLSÆTNING 2	Støtte lovlig migration til medlemsstaterne i overensstemmelse med deres økonomiske og sociale behov, herunder arbejdsmarkedsbehov, samtidig med at integriteten i medlemsstaternes indvandringssystemer beskyttes, og fremme en effektiv integration af tredjelandsskatsborgere.	Integration og lovlig migration	JA
SPECIFIK MÅLSÆTNING 3	Styrke retfærdige og effektive tilbagesendelsesstrategier i medlemsstaterne, som bidrager til at bekæmpe ulovlig indvandring, med vægt på holdbar tilbagesendelse og effektiv tilbagetagelse i oprindelses- og transitlandene.	Tilbagesendelsespolitikker og irregulær migration	JA
SPECIFIK MÅLSÆTNING 4	Fremme solidariteten og ansvarsdelingen mellem medlemsstaterne, navnlig i forhold til de lande, der er mest berørt af migrations- og asylstrømme, herunder gennem praktisk samarbejde.	Solidaritet og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne	JA

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Kapitel 6

Et globalt Europa

Indhold

	Punkt
Indledning	6.1.-6.2.
Omfang og metode	6.3.-6.6.
Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde	6.7.-6.27.
Formålet med instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og dets funktionsmåde	6.7.-6.8.
Offentliggjorte performanceoplysninger	6.9.-6.10.
Vurdering af DCI's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger	6.11.-6.27.
Generelle bemærkninger	6.11.-6.20.
DCI-indikatorerne giver hovedsagelig kontekstuelle oplysninger	6.12.
Mere ukonventionelle værktøjer bidrager til at opfylde DCI-målene	6.13.
Uensartede tilgange blandt udviklingsaktører kan underminere fremskridt	6.14.-6.16.
Der findes andre indikatorer, men de bruges ikke til at måle DCI's performance	6.17.
Videnskløfter	6.18.-6.20.
Fremme bæredygtig udvikling	6.21.-6.24.
Indikatorerne viser en positiv tendens trods mindre datadækning	6.22.
Der er rapporteret succes med mainstreaming af klimaforandringer og fremme af en grøn økonomi, men vurderingen på andre områder er utilstrækkelig	6.23.-6.24.
Konsolidere og understøtte demokrati	6.25.-6.27.
Resultaterne på demokrati- og menneskerettighedsområdet er stadig fragmenterede	6.26.
Mainstreamingen af menneskerettighederne er stadig i gang	6.27.
Det europæiske naboskabsinstrument	6.28.-6.56.
Formålet med det europæiske naboskabsinstrument og dets funktionsmåde	6.28.-6.30.
Offentliggjorte performanceoplysninger	6.31.-6.32.

Vurdering af ENI's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	6.33.-6.56.
Generelle bemærkninger	6.33.-6.44.
Eftersom performance for så vidt angår de udvalgte specifikke mål er vanskelig at fastslå, er det ikke muligt at udføre en solid vurdering af ENI's samlede performance	6.34.
EU's forbindelser er generelt styrket, men der er fortsat problemer med udformningen	6.35.-6.39.
GD NEAR anerkender nødvendigheden af at forbedre overvågningen af ENI	6.40.
Videnskløfter	6.41.-6.44.
Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati	6.45.-6.49.
Ingen tydelige fremskridt med at skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati	6.46.-6.49.
Støtte en bæredygtig udvikling	6.50.-6.53.
En positiv tendens på området menneskelig udvikling og virksomhedsudvikling	6.51.-6.53.
Fremme godt naboskab	6.54.-6.56.
Visse fremskridt med hensyn til politisk stabilitet, især på området reform af sikkerhedssektoren	6.55.-6.56.
Resultater af performancetesten af transaktioner	6.57.
Konklusioner	6.58.-6.62.
Bilag	
Bilag 6.1 Mål for DCI og ENI	

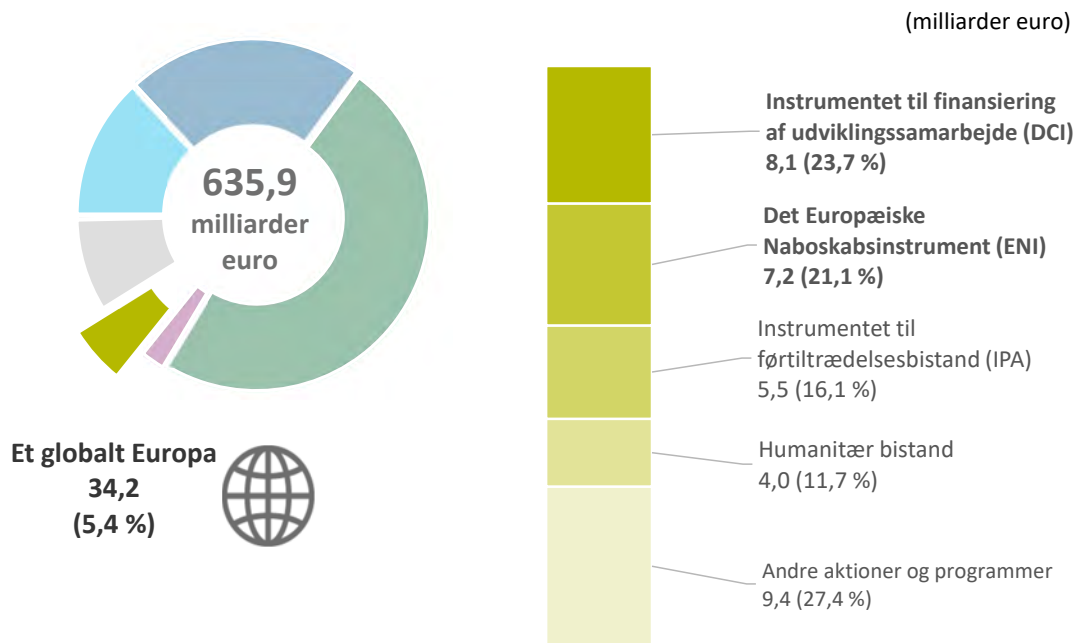
Indledning

6.1. Udgiftsområde 4 "Et globalt Europa" i den *flerårige finansielle ramme* (FFR) omfatter alle de udgifter vedrørende EU's *optræden udadtil*, der finansieres af EU's almindelige budget. Disse politikker:

- fremmer EU's værdier i udlandet, f.eks. demokrati, retsstat og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder
- adresserer store globale udfordringer som f.eks. klimaændringer og tab af biodiversitet
- forstærker *effekten* af EU's udviklingssamarbejde med sigte på at bidrage til at udrydde fattigdom, støtte *bæredygtig udvikling* og fremme velstand
- fremmer stabilitet og sikkerhed i kandidat- og naboskabslande
- styrker den europæiske solidaritet efter naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer
- forbedrer kriseforebyggelse og konfliktløsning, bevarer freden, styrker den internationale sikkerhed og fremmer internationalt samarbejde
- fremmer EU's interesser og gensidige interesser i udlandet.

6.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i perioden 2014-2020 udgør 66 milliarder euro, hvoraf 34,2 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2019 (jf. [figur 6.1](#)).

Figur 6.1 - Et globalt Europa: Betalingerne i 2014-2019 vedrørende forpligtelserne under den aktuelle FFR som andel af FFR-betalingerne under alle udgiftsområder samt deres fordeling



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

6.3. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel.

6.4. Vi udvalgte to af de 15 *programmer*/instrumenter under "Et globalt Europa": instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI) og det europæiske naboskabsinstrument (ENI), der tilsammen tegner sig for 44,8 % af betalingerne i 2014-2019 under dette FFR-udgiftsområde.

6.5. *Bilag 6.1* indeholder en liste over alle DCI- og ENI-mål, og her fremhæves de mål, som vi udvalgte til vores analyse. Samlet set dækkede vi alle DCI-målene og udvalgte fire af de syv ENI-mål samt alle de tilsvarende indikatorer.

6.6. Dette kapitel bygger for størstedelen på en gennemgang af oplysninger fra Kommissionen suppleret med resultater fra vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor sådanne foreligger. Vi henviser til vores kilder i hele teksten.

Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde

Formålet med instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og dets funktionsmåde

6.7. Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI) er den vigtigste kilde til EU-finansiering for udviklingslandene og forvaltes af Kommissionens Generaldirektorat for Internationalt Samarbejde og Udvikling (GD DEVCO) (jf. oversigten over DCI og dets baggrund i [figur 6.2](#)). DCI's generelle mål er at udrydde fattigdom, og det er opdelt i to specifikke mål: "Fremme bæredygtig udvikling" og "Konsolidere og understøtte demokrati"¹. Med henblik på at opnå disse mål yder DCI finansiering til:

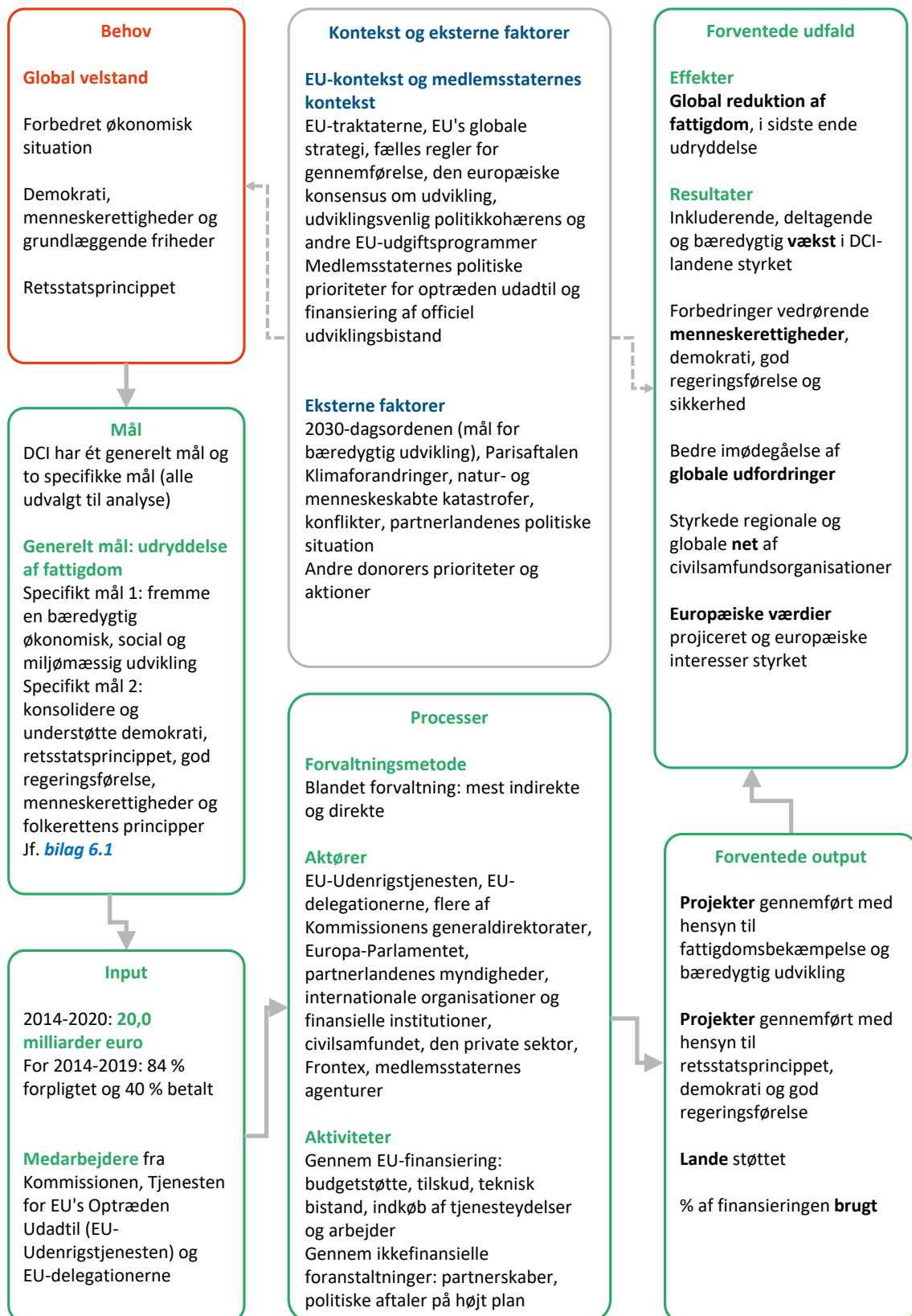
- 1) geografiske programmer, der dækker en række udviklingslande (ca. 60 % af DCI-budgettet)
- 2) tematiske programmer (ca. 36 %)
- 3) det panafrikanske program, som støtter det strategiske partnerskab mellem Afrika og EU (ca. 4 %).

6.8. DCI-budgettet for FFR 2014-2020 er på omkring 20 milliarder euro. Ved udgangen af 2019 havde Kommissionen i alt indgået forpligtelser for 84 % af denne tildeling og brugt 40 %².

¹ Målenes fulde ordlyd findes i [bilag 6.1](#).

² Jf. *programgennemførelsesoversigten* i *den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019*, bilag I, s. 187.

Figur 6.2 - Oversigt over DCI



Kilde: Revisionsretten baseret på DCI-forordning nr. 233/2014, Kommissionens programerklæringer, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, DCI-programgennemførelsesoversigten, årlige aktivitetsrapporter og evalueringen af DCI (SWD (2017) 600 final).

Offentliggjorte performanceoplysninger

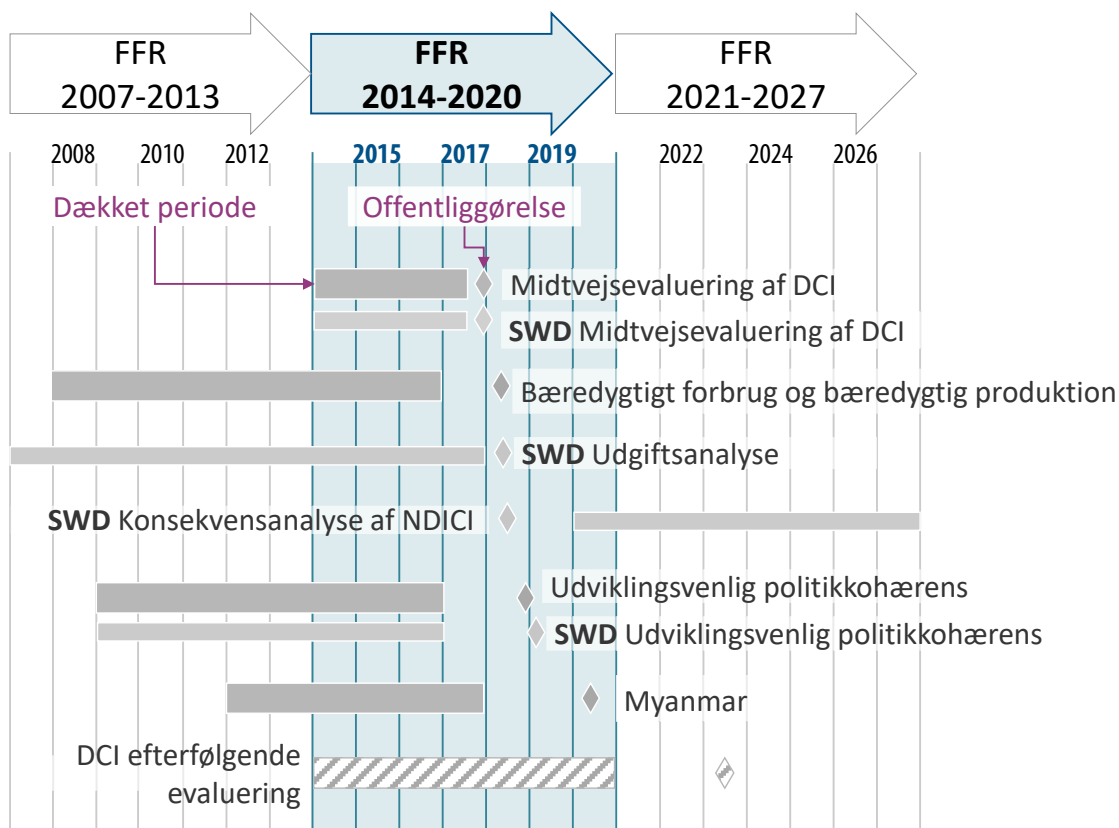
6.9. Ud over de sædvanlige overordnede *performancerapporter* (den årlige *forvaltnings- og effektivitetsrapport*, *programerklæringerne* og de årlige *aktivitetsrapporter*)³ offentliggør Kommissionen en årsrapport om gennemførelsen af *EU's instrumenter til finansiering af EU's optræden udadtil*. Heri beskrives EU's resultater med hensyn til globale forpligtelser, bl.a. baseret på indikatorerne i EU's internationale samarbejds- og udviklingsresultatramme⁴.

6.10. I en række evalueringer har Kommissionen leveret performanceoplysninger om DCI. **Figur 6.3** viser et udvalg af de evalueringer, vi gennemgik.

³ Jf. punkt 1.3.

⁴ I forbindelse med dette kapitel og denne beretning som helhed henviser vi til *input*-, *output*-, *resultat*- og *effekt*indikatorer. Termen "resultater" ("results") svarer til termen "udfald" ("outcome") i glossaret for officiel udviklingsbistand (OECD DAC "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management").

Figur 6.3 - Tidslinje for de vigtigste DCI-evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten baseret på de evalueringer og arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene (SWD'er), som Kommissionen har offentliggjort.

Vurdering af DCI's performance baseret på offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

6.11. *Figur 6.4* viser en oversigt over alle de DCI-indikatorer, som indgår i programerklæringen. *Figur 6.5* viser de indikatorer, som knytter sig til det overordnede mål. *Figur 6.6* og *figur 6.7* giver mere detaljerede oversigter for de specifikke mål. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger⁵ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til DCI's aktioner og målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af DCI's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

⁵ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

Figur 6.4 - Oversigt over alle DCI-indikatorerne i programmerklæringerne

Er DCI-indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Indikatorer for programudfald	
		Resultat	Effekt
Generelt mål			
Specifikt mål 1 "Fremme bæredygtig udvikling"			
Specifikt mål 2 "Konsolidere og understøtte demokrati"			

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret.

Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de foranstaltninger, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøs. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

Kilde: Revisionsretten baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Figur 6.5 - Oversigt over indikatorer knyttet til generelt mål 1

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?		Input og output	Resultat	Effekt
knyttet til det generelle mål	ja			
	nej			■ ■
	uvis status			

Indikatorer knyttet til DCI's generelle mål			
Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
SDG 1.1.1 Andel af befolkningen under den internationale fattigdomsgrænse, med lande der er fjernet fra listen over de mindst udviklede lande	 82 % (2019) delmål 100 % (2020)	 nej	effekt
SDG 1.1.1 Andel af befolkningen under den internationale fattigdomsgrænse, uden lande der er fjernet fra listen over de mindst udviklede lande	 81 % (2019) delmål 100 % (2020)	 nej	effekt

Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

DCI-indikatorerne giver hovedsagelig kontekstuelle oplysninger

6.12. DCI-indikatorerne er hovedsagelig effektindikatorer, der i kraft af deres karakter giver en idé om den kontekst, hvori DCI opererer, snarere end en vurdering af dets performance. DCI har ingen *resultatindikatorer* og kun én *outputindikator*. De rapporter, vi gennemgik, gav kvalitative oplysninger, men manglen på specifikke kvantitative performancedata gjorde det svært at få en klar forståelse af den opnåede performance vedrørende programmets forskellige aspekter. Et eksempel herpå er DCI's generelle mål om at udrydde fattigdom og dets tilsvarende indikator "andel af befolkningen under den internationale fattigdomsgrænse". Fremskridt på dette område kan ikke alene tilskrives EU's aktioner.

Mere ukonventionelle værktøjer bidrager til at opfylde DCI-målene

6.13. Der er opstået andre finansieringstyper, som bidrager til at opfylde DCI-målene, f.eks. "blanding" (som kombinerer EU-tilskud og offentlige og private investeringer) via *regionale investeringsfaciliteter* i Latinamerika og finansiering via *EU-trustfonde* (EUTF'er) i Afrika. I vores revisionsberetninger bemærkede vi, at de EUTF-finansierede projekter i vores stikprøve var begyndt at producere output, og at fondene havde bidraget til at fremskynde gennemførelsen. Uanset en række forhold, som vi bemærkede i vores beretninger (begrænset samling af finansieringen samt svagheder i udformning, forvaltning og overvågning), har EUTF'erne også vist sig at være et fleksibelt værktøj til nødsituationer⁶. Et af EUTF'ernes principper er at mobilisere yderligere finansiering med henblik på at øge EU-støtten og dermed opnå større *resultater*. EUTF'erne har dog hidtil kun tiltrukket få yderligere donorer⁷ og midler⁸.

Uensartede tilgange blandt udviklingsaktører kan underminere fremskridt

6.14. I midtvejsevalueringen af DCI blev det bemærket, at der var uensartede tilgange hos forskellige udviklingsaktører. Flere EU-medlemsstater er repræsenteret i de partnerlande, hvor DCI gennemføres. DCI fremmer en fælles strategi mellem partnerlandet og EU for at optimere sammenhængen og komplementariteten mellem dem. Trods visse fremskridt er der dog stadig modstand mod *fælles programmering*. I nogle tilfælde frygter partnerlandenes regeringer, at fælles programmering kan resultere i et fald i de generelle støtteniveauer. Nogle medlemsstater mener også, at fælles programmering kan gøre dem mindre synlige og udvande deres nationale interesser og prioriteter. En sådan modstand skaber en risiko for overlappende aktiviteter⁹.

⁶ Jf. [særberetning nr. 11/2017](#) "EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik", punkt 62-65, og [særberetning nr. 32/2018](#) "Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Afrika: et fleksibelt, men ufokuseret instrument", punkt 39-44.

⁷ Jf. [særberetning nr. 11/2017](#) "EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik", punkt 55-61.

⁸ Jf. [særberetning nr. 32/2018](#) "Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Afrika: et fleksibelt, men ufokuseret instrument", punkt 6-9.

⁹ Jf. ["External Evaluation of the Development Cooperation Instrument \(2014-mid-2017\)"](#), s. 33 og [SWD\(2017\) 600 final](#), s. 11 og 19.

6.15. EU og dets medlemsstater har forpligtet sig til "*udviklingsvenlig politikkohærens*" (PCD), som minimerer uensartethed og opbygger synergi mellem forskellige EU-politikker med henblik på at gøre udviklingssamarbejdet mere effektivt. En ekstern evaluering af EU's udviklingsvenlige politikkohærens konkluderede imidlertid, at der i EU's interne politikker ikke blev taget tilstrækkelig højde for deres potentielle effekt på udviklingslandene. Desuden varierede EU's tilgang til udviklingsvenlig politikkohærens på de forskellige politikområder¹⁰.

6.16. Som bemærket i vores revisioner har disse forhold med hensyn til *fælles programmering* og udviklingsvenlig politikkohærens ført til uensartethed blandt EU-instrumenterne og mellem EU og dets medlemsstater¹¹.

Der findes andre indikatorer, men de bruges ikke til at måle DCI's performance

6.17. Andre rapporter fra Kommissionen, f.eks. GD DEVCO's årlige aktivitetsrapporter eller årsrapporterne om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af EU's optræden udadtil, indeholder indikatorer, der potentielt kan give performanceoplysninger om DCI (jf. punkt 6.9). GD DEVCO har ikke hidtil benyttet dem til rapportering om DCI's performance. Selv om indikatorerne giver værdier for GD DEVCO som helhed eller for alle udenrigspolitiske instrumenter samlet, kan oplysningerne i nogle af disse indikatorer opdeles efter instrument. Det betyder, at de kan bruges specifikt til at vurdere DCI's performance.

Videnskløfter

6.18. Kommissionen engagerer eksterne leverandører til at evaluere programmer og give en ekstern vurdering af deres *effektivitet*, *produktivitet*, relevans, kohærens og EU-merværdi. Et vigtigt element i evalueringsprocessen¹² er et *arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene* (SWD), som fremlægger evalueringsresultaterne. For to¹³ af de fire *efterfølgende evalueringer*, som vi gennemgik, forelå der imidlertid ingen

¹⁰ Jf. "External Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development", juli 2018, s. viii, ix og 23.

¹¹ Jf. vores revisionsberetninger om [Myanmar](#) (punkt 44-45), [Honduras](#) (punkt 18-20) og [EUTF for Afrika](#) (punkt 33-38).

¹² Jf. "Better Regulation Guidelines", [SWD\(2017\) 350](#), kapitel I.

¹³ Jf. "Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production, 11. april 2018" og "Evaluation of the EU cooperation with Myanmar", januar 2020.

arbejdsdokumenter, hvilket betød, at GD DEVCO's vurdering af de eksterne evaluators konklusioner ikke blev offentliggjort. Disse konklusioner er vigtige, fordi Kommissionen bruger dem til at underbygge efterfølgende ændringer af sine programmer.

6.19. Der er svagheder i overvågningen af individuelle projekter. I flere af vores revisioner fandt vi tilfælde, hvor der manglede indikatorer for projektmålsætningerne, eller hvor målene først var blevet defineret, efter at der var givet tilsagn om midlerne¹⁴. I andre tilfælde var indikatorerne ikke specifikke¹⁵ eller relevante¹⁶, eller de manglede referenceværdier¹⁷ eller mål¹⁸. Indikatorernes datakilder var ikke altid pålidelige¹⁹, eller der blev ikke indsamlet data²⁰. Senest blev det også i vores særberetning om datakvalitet inden for *budgetstøtte* konstateret, at indikatorerne havde adskillige mangler²¹.

6.20. En anden videnskløft skyldes det uundgåelige tidsinterval fra tildelingen af midlerne, til resultaterne viser sig. Pr. 1. januar 2020 var 60 % af den samlede DCI-tildeling i FFR for 2014-2020 endnu ikke brugt (jf. punkt 6.8), og derfor vil mange resultater først kunne konstateres efter 2020. Som for alle udenrigspolitiske instrumenter skal Kommissionen fremlægge en endelig evalueringsrapport for perioden 2014-2020 som led i interimsundersøgelsen af den næste finansieringsperiode²², der finder sted efter 2022.

¹⁴ Jf. vores særberetning om [Honduras](#), punkt 36.

¹⁵ Jf. vores særberetning om [EUTF for Afrika](#), punkt 49.

¹⁶ Jf. vores særberetning om [Honduras](#), punkt 36.

¹⁷ Jf. vores særberetning om [EUTF for Afrika](#), punkt 20 og 51 og om [Marokko](#), punkt 36.

¹⁸ Jf. vores særberetning om [Honduras](#), punkt 26.

¹⁹ [Idem](#), punkt 36.

²⁰ Jf. vores særberetning om [Myanmar](#), punkt 46-48.

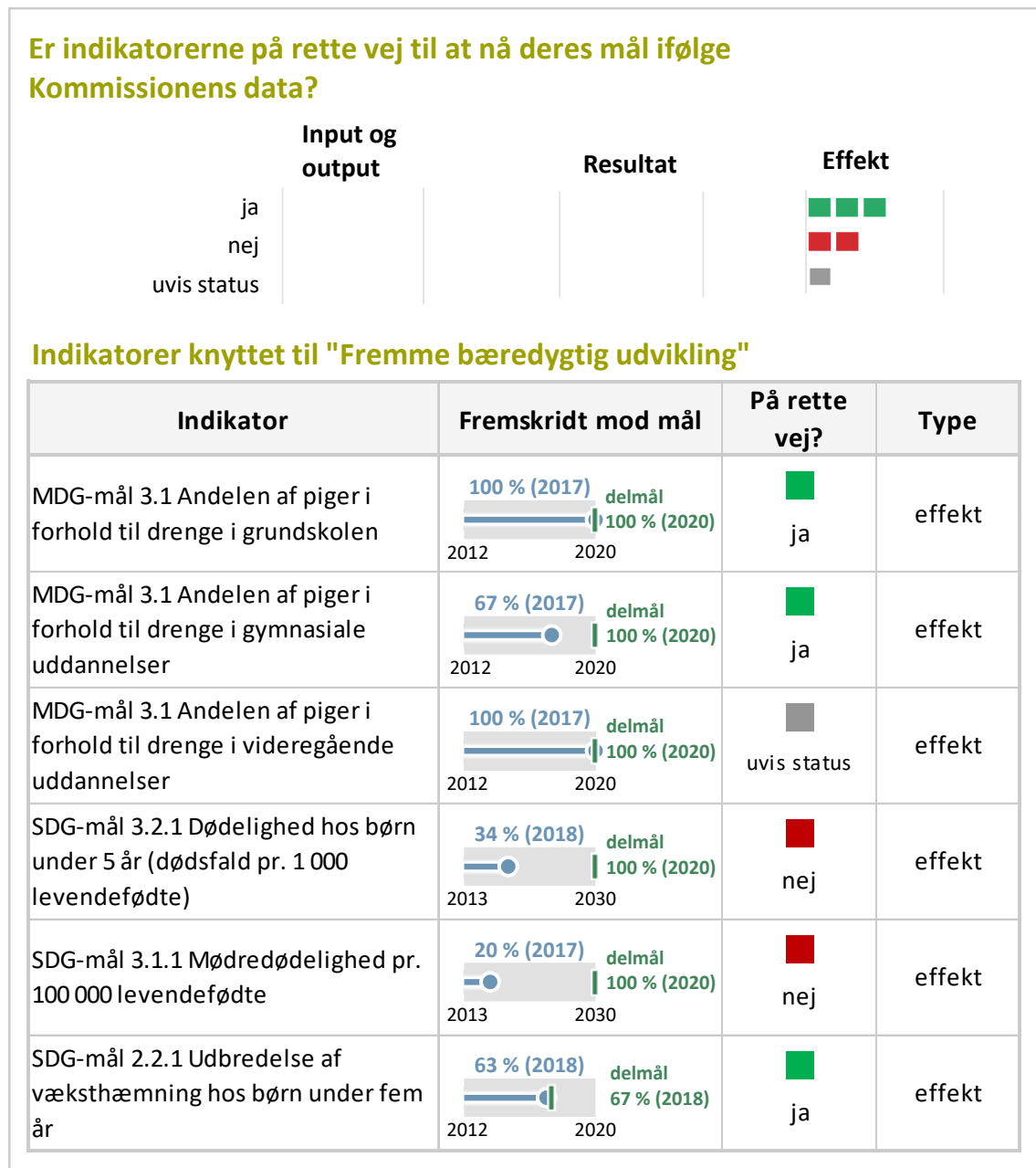
²¹ Jf. vores særberetning om [datakvalitet inden for budgetstøtte](#), punkt 26-32.

²² Jf. artikel 17 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 236/2014](#) af 11. marts 2014 om fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil.

Fremme bæredygtig udvikling

6.21. *Figur 6.6* viser en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende specifikt mål 1 "Fremme bæredygtig udvikling".

Figur 6.6 - Oversigt over indikatorer knyttet til specifikt mål 1



Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Indikatorerne viser en positiv tendens trods mindre datadækning

6.22. Alle indikatorerne viser en positiv tendens, og tre af dem er på vej til at opfylde deres mål. Nogle af de indikatorer, som oprindeligt blev fastsat for specifikt mål 1²³, er imidlertid blevet afskaffet. Derfor rapporteres der ikke længere kvantitative data på områder såsom beskæftigelse, fuldførelse af grundskolen og CO₂-udledning. I programerklæringen for 2019 stammer de faktiske resultater, der er rapporteret for de fire resterende indikatorer, fra 2018 eller endda 2017. Ikke desto mindre viser de en positiv tendens:

- DCI havde mere end opfyldt sit mål for andelen af piger i forhold til drenge i uddannelsessystemet
- DCI var stort set på vej til at opfylde målet for at reducere udbredelsen af hæmmet vækst hos børn
- DCI var ikke helt på rette vej til at opfylde målene for reduktion af mødredødeligheden og dødeligheden hos børn under fem år, men der var sket en stabil forbedring.

Der er rapporteret succes med mainstreaming af klimaforandringer og fremme af en grøn økonomi, men vurderingen på andre områder er utilstrækkelig

6.23. Kommissionen rapporterede om vellykket *mainstreaming* af klimaforandringer i EU's optræden udadtil, idet den havde afsat 21,5 % af finansieringen for 2014-2019 til dette formål²⁴. I en ekstern evaluering af EU's samarbejde om bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion blev det konkluderet, at dets fremme af en grøn økonomi havde været effektiv i Asien og Middelhavsområdet, men mindre effektiv i Afrika (jf. [tekstboks 6.1](#)).

6.24. Med hensyn til andre områder inden for bæredygtig udvikling er det svært at drage konklusioner, da der mangler overordnede vurderinger med stærk evidens. Et eksempel er uddannelsesområdet, hvor vi ikke fandt landespecifikke vurderinger for alle DCI-lande. I en ny evaluering vedrørende Myanmar anføres det, at adgangen til og kvaliteten af uddannelse er forbedret, hvilket stemmer overens med vores vurdering fra 2018²⁵. Imidlertid konstaterede vi i vores særberetning om Honduras fra 2016, at

²³ Jf. [programerklæringerne til budgetforslaget for 2014](#), s. 272-274.

²⁴ Jf. [bilagene til den årlige aktivitetsrapport for 2019](#), s. 487 og 488.

²⁵ Jf. vores særberetning om [Myanmar](#), punkt 53.

DCI-indsatsen på uddannelsesområdet havde givet blandede resultater. Trods en række positive resultater var ingen af de otte 2014-mål i landets nationale plan nået, og resultaterne for seks af dem var endda faldet til under referenceværdien²⁶.

Tekstboks 6.1

DCI støttede bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion

SWITCH to Green (skift til grøn) er et DCI-finansieret initiativ til fremme af en grøn økonomi, der kan generere vækst, skabe arbejdspladser og mindske fattigdom. Dets programmer søger at støtte udbredelsen af bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre, øge kapaciteten hos mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og leverandører af forretningstjenester samt udvide netværkssamarbejdet mellem de politiske beslutningstagere og virksomhederne. Initiativet blev iværksat i 2007, og Kommissionen har siden da forpligtet sig til at støtte det med over 257 millioner euro²⁷.

Evalueringen af bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion²⁸ fokuserede navnlig på de tre regionale SWITCH-programmer (SWITCH-Asia, SWITCH Africa Green og SwitchMed) og deres sekretariat. Det blev konstateret, at deres forskellige geografiske områder, men næsten samme mål, gav et godt grundlag for gensidig læring, men at der var plads til at forbedre synergien mellem de tre regionale programmer.

Den komponent, der havde den største effekt, nemlig grøn virksomhedsudvikling, øgede udbredelsen af bæredygtige forbrugs- og produktionsfremgangsmåder og niveauet af investeringer i mikrovirksomheder og SMV'er og bidrog til at skabe ca. 352 000 grønne arbejdspladser²⁹. SWITCH-Asia-programmet var særligt effektivt og bidrog bl.a. til grønnere forsyningskæder i Thailands bilindustri.

Konsolidere og understøtte demokrati

6.25. *Figur 6.7* giver en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende specifikt mål 2 "Konsolidere og understøtte demokrati".

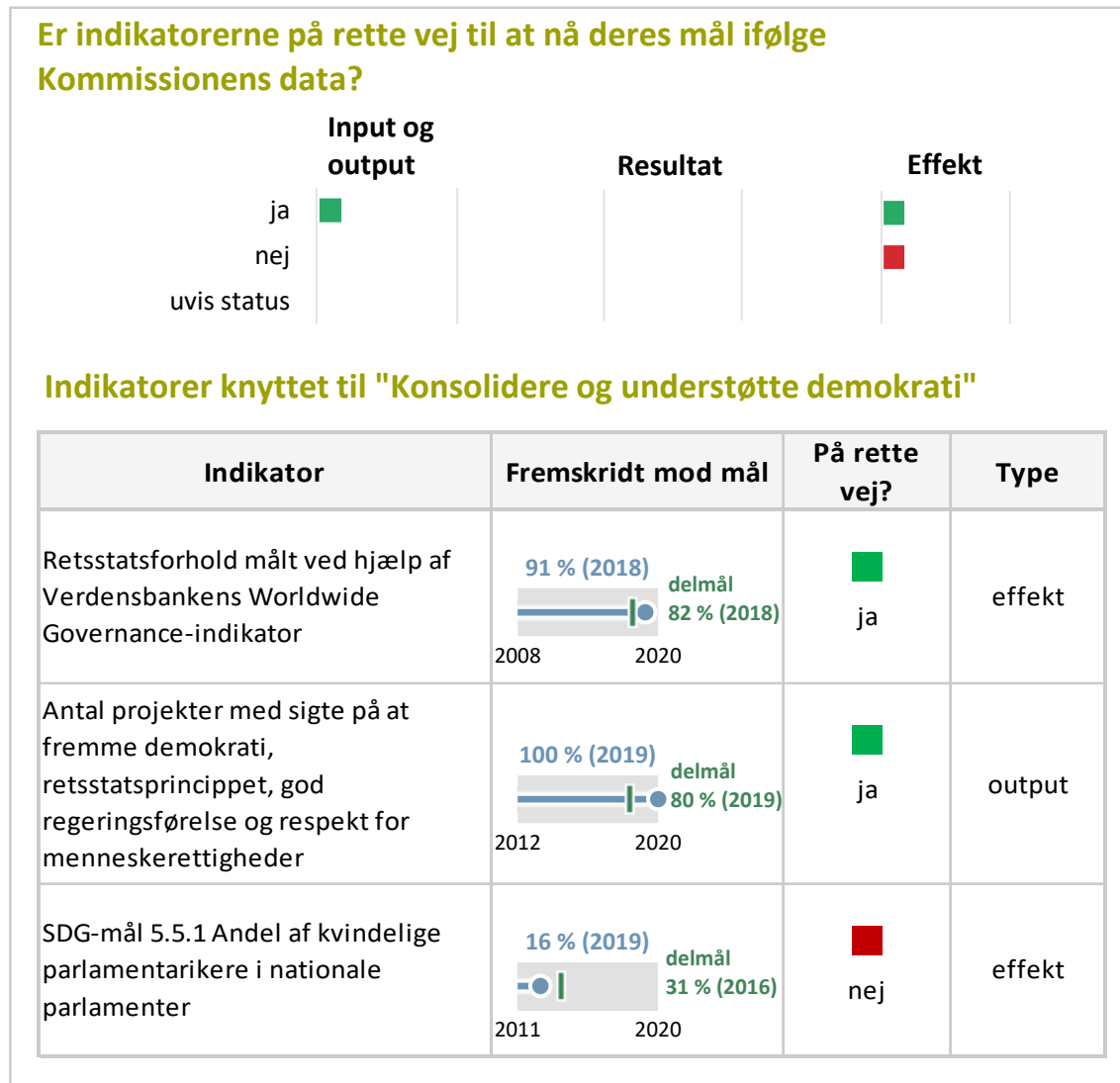
²⁶ Jf. vores særberetning om [Honduras](#), punkt 48-50.

²⁷ Jf. "Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production", 11. april 2018.

²⁸ Idem.

²⁹ Anslået antal arbejdspladser skabt af SWITCH-Asia og SWITCH Africa Green tilsammen (idem, s. 47).

Figur 6.7 - Oversigt over indikatorer knyttet til specifikt mål 2



Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Resultaterne på demokrati- og menneskerettighedsområdet er stadig fragmenterede

6.26. Kommissionens midtvejsevaluering af DCI i 2017 rapporterede om flere hindringer for arbejdet med demokrati og menneskerettighedsforhold i visse regioner (f.eks. menneskerettigheder i Irak og retsforhold i Bolivia). I evalueringen blev det konstateret, at resultaterne på menneskerettighedsområdet var fragmenterede, og at bæredygtigheden var tvivlsom³⁰. Flere elementer bekræfter den negative tendens for specifikt mål 2. Retsstatsforholdene forværres i DCI-landene trods det stigende antal DCI-projekter på området, og de begrænsede fremskridt, der tidligere var gjort med hensyn til at øge antallet af kvindelige parlamentarikere i de nationale parlamenter,

³⁰ Jf. DCI mid-term evaluation, s. 20-21.

blev tilbagerullet i 2019. Vi understreger dog, at fremskridt på dette område ikke udelukkende afhænger af Kommissionen.

Mainstreamingen af menneskerettighederne er stadig i gang

6.27. Mainstreamingen af menneskerettighederne bliver mere og mere kontroversiel, og arbejdet er stadig i gang i DCI-landene³¹. Som det f.eks. blev konstateret i evalueringen vedrørende Myanmar, kan politiske og kulturelle faktorer hindre evalueringen af visse aspekter af menneskerettighederne, f.eks. kønsmainstreaming. Trods Kommissionens initiativer til at forbedre pigers adgang til uddannelse indeholdt Myanmars nationale uddannelsesstrategiplan 2016-2021³² ingen stærke bestemmelser om ligestilling mellem kønnene. At fremme EU's værdier kan være i strid med princippet om at lade interessenter i udviklingslandene tage ansvar for deres egen udvikling ("nationalt ejerskab"), og sådanne spændinger kan begrænse DCI's performance^{33,34}.

³¹ *Idem*, s. vi og 19.

³² Jf. "Evaluation of the EU cooperation with Myanmar", januar 2020, punkt 45 og 46.

³³ Jf. Kommissionens arbejdsdokument om evalueringen af instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejdet, SWD(2017) 600 final, punkt 15 og 19.

³⁴ Jf. vores særberetning om EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel, punkt 53-57.

Det europæiske naboskabsinstrument

Formålet med det europæiske naboskabsinstrument og dets funktionsmåde

6.28. Det europæiske naboskabsinstrument (ENI) er den vigtigste kilde til EU-finansiering for 16 partnerlande og forvaltes af Kommissionens Generaldirektorat for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) med henblik på at gennemføre EU's naboskabspolitik (jf. oversigten over ENI og dets baggrund i [figur 6.8](#)). Dets generelle mål er at skabe et område med fælles velstand og gode relationer med EU's naboer mod syd og øst³⁵ (jf. [billede 6.1](#)), og det har seks specifikke mål:

- "Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati"
- "Sikre integration på EU's indre marked"
- "Fremme en velforvaltet mobilitet for mennesker"
- "Støtte en bæredygtig udvikling"
- "Fremme godt naboskab"
- "Øge det regionale samarbejde".

6.29. ENI yder finansiering til:

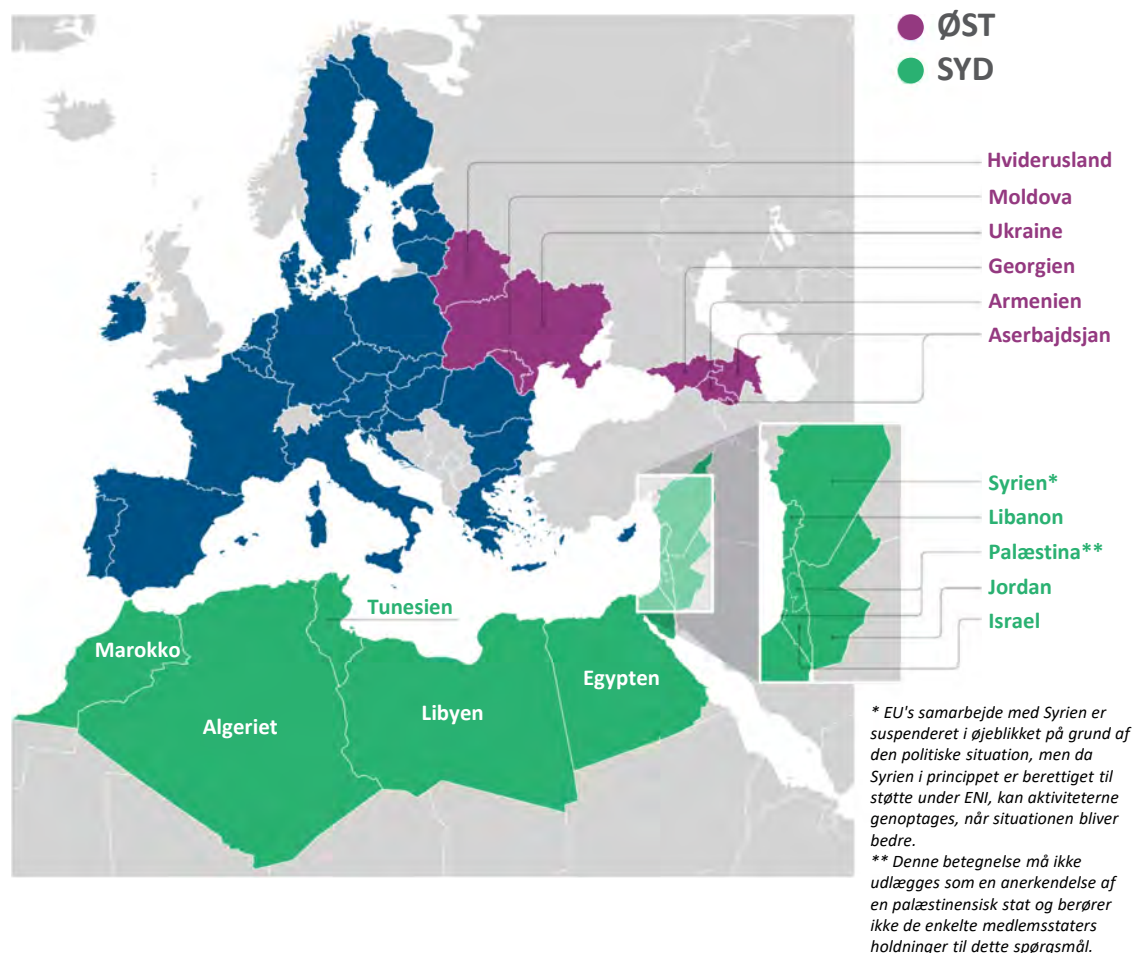
- 1) bilaterale programmer (op til 80 % af ENI-budgettet)³⁶
- 2) flerlandeprogrammer, der adresserer fælles udfordringer for nogle eller alle partnerlande (op til 35 %)
- 3) grænseoverskridende samarbejdsprogrammer mellem medlemsstater og partnerlande langs den del af EU's ydre grænse, som de deler (op til 4 %).

³⁵ ENI's overordnede mål og de specifikke mål er angivet i [bilag 6.1](#).

³⁶ Jf. bilag II til [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 232/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument](#).

6.30. ENI-budgettet for FFR 2014-2020 er på omkring 17 milliarder euro. Ved udgangen af 2019 havde Kommissionen i alt indgået forpligtelser for 85 % af denne tildeling og brugt 42 %³⁷.

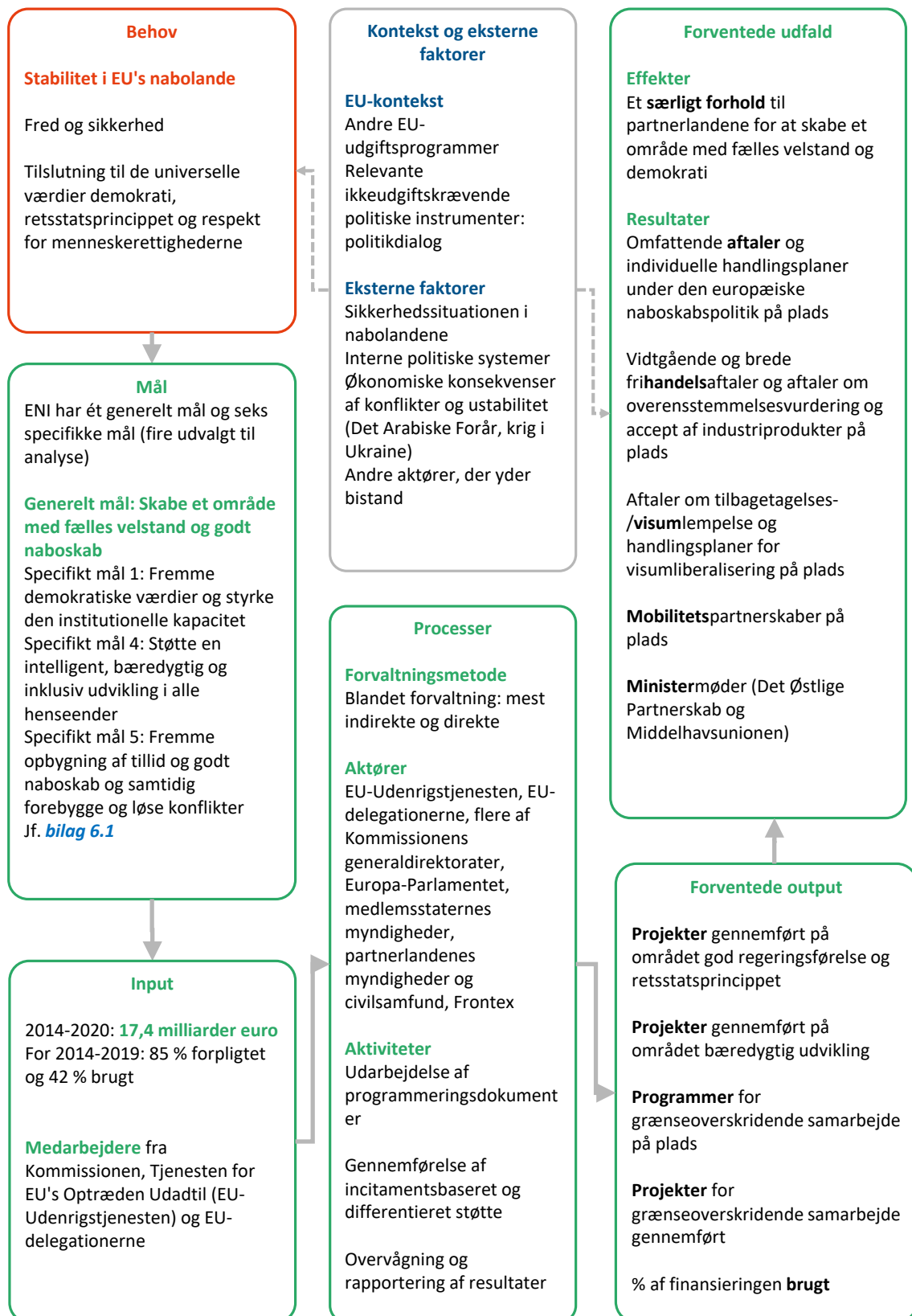
Billede 6.1 - De 16 partnerlande i det europæiske nærområde



Kilde: Revisionsretten.

³⁷ Jf. programgennemførelsesoversigten i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019, bilag I, s. 184.

Figur 6.8 - Oversigt over ENI



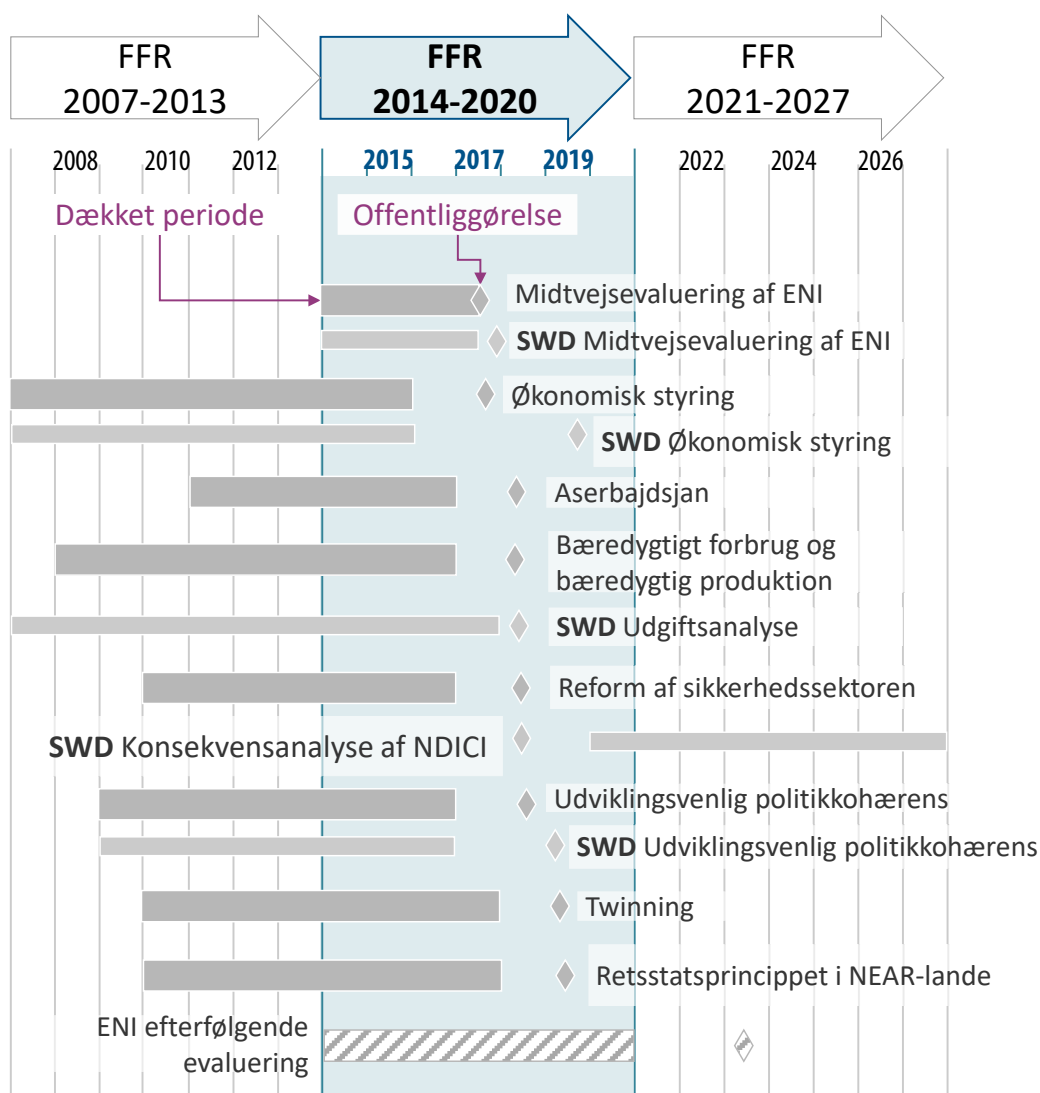
Kilde: Revisionsretten baseret på ENI-forordning nr. 232/2014, Kommissionens programerklæringer, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, ENI-programgennemførelsesoversigten, årlige aktivitetsrapporter og evalueringen af ENI (SWD (2017) 602 final).

Offentliggjorte performanceoplysninger

6.31. Ud over de sædvanlige overordnede performance rapporter (den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, programerklæringerne og de årlige aktivitetsrapporter)³⁸ offentliggør Kommissionen en årsrapport om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af EU's optræden udadtil (jf. punkt 6.9).

6.32. I en række evalueringer har Kommissionen leveret performanceoplysninger om ENI (jf. figur 6.9).

Figur 6.9 - Tidslinje for de vigtigste ENI-evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten baseret på de evalueringer og arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, som Kommissionen har offentliggjort.

³⁸ Jf. punkt 1.3.

Vurdering af ENI's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

6.33. *Figur 6.10* viser en oversigt over alle de ENI-indikatorer, der indgår i programerklæringen. *Figur 6.11* viser de indikatorer, der knytter sig til det overordnede mål. *Figur 6.12*, *figur 6.13* og *figur 6.14* giver mere detaljerede oversigter de specifikke mål. I punkt 1.24 drøfter vi nogle generelle begrænsninger³⁹ med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vores vurdering af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når sit mål. Denne vurdering tager ikke højde for, om eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til ENI's aktioner og målsætninger, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af ENI's performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data, men vi behandler dette emne i kapitel 1 (jf. punkt 1.13-1.23).

³⁹ Jf. også punkt 3.21-3.35 i vores årsberetning for 2018.

Figur 6.10 - Oversigt over alle ENI-indikatorerne i programmerklæringerne

Er ENI-indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Indikatorer for programudfald	
		Resultat	Effekt
Generelt mål		 	 
Specifikt mål 1 "Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati"			  
Specifikt mål 4 "Støtte en bæredygtig udvikling"			   
Specifikt mål 5 "Fremme godt naboskab"			 
Andre specifikke mål	  	     	 

	Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål?		
	PÅ RETTE VEJ	IKKE PÅ RETTE VEJ	UVIS STATUS
Indikatorer med kvantificerede mål			
Indikatorer uden kvantificerede mål			

NB: Vores analyse er baseret på data fra Kommissionen, som vi ikke har revideret.

Ovenstående illustration af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores vurdering af sandsynligheden for, at en given indikator når sit mål. Det kan dog ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de foranstaltninger, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøs. Det forhold, at en indikator er "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er på rette vej til at opfylde sine mål. Jf. også **appendikset** (punkt 18).

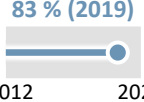
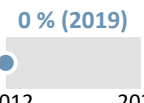
Kilde: Revisionsretten baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Figur 6.11 - Oversigt over indikatorer knyttet til generelt mål 1

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

		Input og output	Resultat	Effekt
knyttet til	ja			
det	nej			
generelle mål	uvis status			

Indikatorer knyttet til ENI's generelle mål

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Antal vidtgående aftaler - øst	 83 % (2019)	 ja	resultat
Antal vidtgående aftaler - syd	 0 % (2019)	 nej	resultat
ENPI CBC-programmer	Ikke relevant (ingen klar referenceværdi): referenceværdi: uklar (2012) mål: 900 seneste data: 484 (2019)	 nej	output
BNP pr. indbygger som % af EU-28's BNP - øst	Ikke relevant (intet kvantificeret mål): referenceværdi: 10,86 % (2010) mål: øgning seneste data: 10,54 % (2018)	 nej	effekt
BNP pr. indbygger som % af EU-28's BNP - syd	Ikke relevant (intet kvantificeret mål): referenceværdi: 14,76 % (2010) mål: øgning seneste data: 12,58 % (2018)	 nej	effekt

Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Eftersom performance for så vidt angår de udvalgte specifikke mål er vanskelig at fastslå, er det ikke muligt at udføre en solid vurdering af ENI's samlede performance

6.34. Lidt over halvdelen (13) af de 25 indikatorer i ENI-programerklæringen er effektindikatorer, der i kraft af deres karakter giver en idé om den kontekst, hvori ENI opererer, snarere end en vurdering af dets performance. De resterende indikatorer er resultatindikatorer (9) og outputindikatorer (3). De udvalgte specifikke mål, der tegner sig for 80 % af ENI-budgettet⁴⁰, omfatter 10 effektindikatorer og ingen resultatindikatorer. Det betyder, at der ikke foreligger nogen klar vurdering af programmets performance for så vidt angår disse mål. Ikke desto mindre giver programerklæringens indikatorer for det generelle mål (1 output-, 2 resultat- og 2 effektindikatorer) et fingerpeg om ENI's samlede performance.

EU's forbindelser er generelt styrket, men der er fortsat problemer med udformningen

6.35. Kommissionens sigte med det generelle mål for ENI var at udvikle særlige forbindelser med de lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik. EU har siden 2003 forhandlet fælles dokumenter med en række naboskabslande. Hvad angår det sydlige naboskab har EU senest indgået aftale om partnerskabsprioriteter med Jordan, Libanon, Egypten og Algeriet og om strategiske prioriteter med Tunesien og Marokko. Hvad angår det østlige naboskab foreligger der vidtgående og brede frihandelsaftaler med Georgien, Moldova og Ukraine og en omfattende og udvidet *partnerskabsaftale* med Armenien.

6.36. Kommissionen undertegnede også 25 finansieringsaftaler med de deltagende partnerlande om gennemførelsen af ENI's programmer for grænseoverskridende samarbejde og vedtog 16 af de 17 programmer, som var planlagt for gennemførelse af grænseoverskridende samarbejdsprojekter. Ved udgangen af 2019 havde *forvaltningsmyndighederne* i de deltagende medlemsstater formået at tildele 797 kontrakter⁴¹ og undertegne 484 kontrakter af de 900, som var planlagt for ENI-gennemførelsesperioden⁴² (kontraktindgåelse er mulig indtil 31. december 2022).

⁴⁰ Ifølge programerklæringerne til budgetforslagene for 2019, 2020 og 2021 har Kommissionen besluttet at tildele 80 % af ENI-budgettet til specifikt mål 1, 4 og 5.

⁴¹ Ifølge interne kilder i GD NEAR.

⁴² Jf. programerklæringen for ENI til budgetforslaget for 2020 og 2021, s. 459-478 og s. 641-664.

6.37. I visse tilfælde begrænsede eksterne faktorer fremskridtene. EU's forbindelser med Libyen og Syrien, hvor der er borgerkrig, er inde i et dødvande. Endvidere er det ikke lykkedes Kommissionen og Hviderusland at nå frem til en aftale om partnerskabsprioriteter.

6.38. Der er dokumentation for, at dialog og "twinningprojekter" (jf. [tekstboks 6.2](#)) har været nyttige værktøjer til at afdække behov og styrke civilsamfundets og de offentlige forvaltningers respektive roller, og at EUTF'er generelt har været effektive i krisesituationer (jf. punkt [6.13](#)). I lande med et lavere ambitionsniveau med hensyn til deres forbindelser med EU har ENI vist sig at være et nyttigt værktøj til at sætte skub i tekniske reformer. I evalueringen af EU's samarbejde med Aserbajdsjan blev det f.eks. konstateret, at der generelt var bedre performance i forbindelse med aktioner med ukontroversielle og meget "tekniske" mål og/eller med fokus på modernisering, f.eks. aktioner vedrørende statistik, sociale ydelser, beskatning, turisme og uddannelse. Initiativer på andre områder, f.eks. støtte til civilsamfundsorganisationer og fremme af vedvarende energi, mødte modstand og udviste lavere performance⁴³.

⁴³ Jf. "Evaluation of the European Union's Cooperation with Azerbaijan", 23. april 2018, s. 11.

Tekstboks 6.2

Twinning: et effektivt peer-to-peer-værktøj for offentlige forvaltninger

Twinning er et værktøj til samarbejde mellem offentlige forvaltninger i partnerlande og tilsvarende institutioner i EU-medlemsstaterne. Mellem 2010 og 2017 (perioden for den twinningevaluering, vi gennemgik) gennemførte Kommissionen 272 twinningprojekter i naboskabsområdet for i alt 303,6 millioner euro.

Twinning har været særligt effektiv til at styrke den institutionelle kapacitet i naboskabslandenes offentlige forvaltninger. Trods svagheder i udformningen af værktøjet⁴⁴ og aftagende interesse fra EU-medlemsstaterne i de senere år synes den twinninghåndbog, som blev vedtaget i 2017, at afhjælpe mange af manglerne.

Værktøjets merværdi ligger i den enestående ekspertise hos de offentlige forvaltninger i EU's medlemsstater og samarbejdets peer-to-peer-karakter. Det kan også styrke andre værktøjer som f.eks. budgetstøtte, forudsat at tidspunktet er rigtigt⁴⁵.

6.39. En behovsvurdering bidrager til en bedre udformning af EU-støtten ved at målrette støtten mod de områder, der har mest brug for den, og der er et stort behov for en sådan vurdering i et miljø under forandring. Tidligere beretninger fra Revisionsretten har konstateret, at EU's aktioner ikke altid er baseret på omfattende behovsvurderinger⁴⁶. I de evalueringer, vi gennemgik i forbindelse med udarbejdelsen af denne beretning, blev det ikke altid nævnt, om der var udført en behovsvurdering⁴⁷.

GD NEAR anerkender nødvendigheden af at forbedre overvågningen af ENI

6.40. Andre rapporter fra Kommissionen indeholder yderligere indikatorer, som kan give et mere fuldstændigt billede. De angiver hovedsagelig værdier for GD NEAR som helhed (f.eks. overordnede nøgleperformancendikatorer) eller for alle udenrigspolitiske instrumenter (f.eks. AAR-indikatorer såsom antallet af fælles programmer indgået mellem Kommissionen og medlemsstaterne og antallet af

⁴⁴ Jf. vores særberetning om [Tunesien](#), punkt 55.

⁴⁵ Jf. vores særberetning om [Marokko](#), punkt 50-52.

⁴⁶ Jf. vores særberetning om [EUTF for Afrika](#), punkt 16, 20 og 21.

⁴⁷ Jf. "Thematic Evaluation on Support to Economic Governance in Enlargement and Neighbourhood Countries".

investeringer under naboskabsinvesteringsfaciliteten på området vedvarende energi og energieffektivitet). GD NEAR overvejer på nuværende tidspunkt, hvordan disse indikatorer kan tilpasses eksisterende overvågningssystemer (jf. punkt 6.31).

Videnskløfter

6.41. Der er begrænset dokumentation og mangel på resultatindikatorer for de enkelte specifikke mål, navnlig specifikt mål 5 "Fremme godt naboskab".

6.42. Der er svagheder i overvågningen af de enkelte projekter, som det blev bemærket i flere af vores revisioner. Flere af de indikatorer, der er analyseret i vores beretninger, var ikke specifikke⁴⁸, manglede referenceværdier⁴⁹ eller mål⁵⁰, eller muliggjorde ikke resultatovervågning⁵¹. Senest blev det også i vores beretning om datakvalitet inden for budgetstøtte konstateret, at indikatorerne havde adskillige mangler.

6.43. Som nævnt i punkt 6.18 spiller arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene en central rolle i evalueringsprocessen. For fem⁵² af de otte evalueringer, som vi gennemgik, forelå der imidlertid ingen arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, og derfor blev GD NEAR's vurdering af de eksterne evaluators konklusioner ikke offentliggjort. Endnu vigtigere er det, at vi konstaterede svagheder i vurderingerne af tre *fokusområder*:

- Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om **økonomisk styring** godkendte evalueringens konklusioner, men samtidig blev der set bort fra væsentlige svagheder i evalueringsprocessen
- Efter en negativ udtalelse fra Udvalget for Forskriftskontrol om kvaliteten af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om evalueringen vedrørende **retsstatsprincippet** besluttede Kommissionen udelukkende at offentliggøre den eksterne evaluering og ikke arbejdsdokumentet

⁴⁸ Jf. vores særberetning om [EUTF for Afrika](#), punkt 49 og om [Tunesien](#), punkt 55.

⁴⁹ Jf. vores særberetning om [EUTF for Afrika](#), punkt 20, 21 og 51 og om [Marokko](#), punkt 48.

⁵⁰ Jf. vores særberetning om [Marokko](#), punkt 48.

⁵¹ *Idem*, punkt 47.

⁵² Jf. evalueringerne om [Azerbajjan](#), [bæredygtigt forbrug og produktion](#), [reform af sikkerhedssektoren](#), [twinning](#) og [retsstatsprincippet i naboskabslande samt kandidater og potentielle kandidater til udvidelse](#).

- Kommissionen opsagde kontrakten om evalueringen vedrørende **reform af den offentlige forvaltning**, og der blev ikke offentliggjort nogen evaluering.

6.44. Der er et uundgåeligt tidsinterval fra afholdelsen af udgifter under et flerårigt program, til man kan se udfaldet. Pr. 1. januar 2020 var 58 % af den samlede ENI-tildeling til FFR 2014-2020 endnu ikke brugt (jf. punkt **6.30**), så mange resultater vil først kunne konstateres efter 2020. Som for alle udenrigspolitiske instrumenter skal Kommissionen fremlægge en endelig evalueringsrapport for perioden 2014-2020 som led i interimsundersøgelsen af den næste finansieringsperiode⁵³, som finder sted efter 2022.

Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati

6.45. *Figur 6.12* giver en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende specifikt mål 1 "Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati".

⁵³ Jf. artikel 17 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 236/2014](#) af 11. marts 2014 om fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil.

Figur 6.12 - Oversigt over indikatorer knyttet til specifikt mål 1

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?				
	Input og output		Resultat	Effekt
	ja			
	nej			
	uvis status			
Indikatorer knyttet til "Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati"				
Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type	
Fremskridt mod at opnå politiske reformer som vurderet i relevante rapporter – øst	Ikke relevant (intet kvantificeret mål): referenceværdi: ikke angivet mål: "Yderligere fremskridt" (2020) seneste data: "Visse fremskridt" (2019)	 utilstrækkelige data	effekt	
Fremskridt mod at opnå politiske reformer som vurderet i relevante rapporter - syd	Ikke relevant (intet kvantificeret mål): referenceværdi: ikke angivet mål: "Yderligere fremskridt" (2020) seneste data: "Visse fremskridt" (2019)	 utilstrækkelige data	effekt	
Vægtet score på grundlag af otte eksterne kilder	33 % (2018)  2010 2020 delmål 67 % (2017)	 nej	effekt	

Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Ingen tydelige fremskridt med at skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati

6.46. De første to indikatorer under dette specifikke mål viser de fremskridt, der er gjort i retning af politiske reformer i henholdsvis de sydlige og de østlige naboskabslande, men det er uklart, hvilke vurderingskriterier der er anvendt. Oplysningerne stammer fra årlige statusrapporter, som ikke længere udarbejdes, og der er ingen tydelige henvisninger til den tilsvarende rapport, der har erstattet dem. Desuden er målet ("yderligere fremskridt") og de rapporterede resultater ("visse fremskridt") vage.

6.47. GD NEAR måler også partnerlandenes fremskridt med at skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati i forbindelse med sin beslutning om, hvorvidt de endelige tildelinger af midler skal suppleres med "*paraplyprogrammer*". Den eksterne evaluering havde imidlertid ikke adgang til kriterierne for denne vurdering, og paraplyprogrammernes effektivitet har været begrænset⁵⁴.

6.48. Den tredje indikator er en vægtet score (ud af 100) for aspekter som korruption, pressefrihed, den offentlige effektivitet og retsstatsprincippet (gennemsnittet for EU er 76,99). Denne effektindikator har ligget på 40 siden 2015 og har ikke nået delmålet for 2017 (42), og den ligger et godt stykke under målet for 2020 (44). Foranstaltninger til at fremme god regeringsførelse og retsstatsprincippet har ikke ført til nogen betydelige forbedringer, delvis på grund af den ustabile kontekst⁵⁵.

6.49. I den evaluering vedrørende retsstatsprincippet, som vi gennemgik, bemærkes det, at EU-støtten har været mest effektiv der, hvor den har været langsigtet og intensiv, f.eks. i forbindelse med teknisk bistand i Georgien. Ikke desto mindre konkluderes det i evalueringen, at retsstatsområdet er et vanskeligt område, hvor EU ikke fuldt ud har levet op til sine egne forventninger. En mangel på politisk vilje og visse aktioners udformning (f.eks. at investeringer i domstole eller fængsler ikke blev suppleret med støtte på andre områder som f.eks. kriminalforsorg) har undergravet resultaternes bæredygtighed⁵⁶.

Støtte en bæredygtig udvikling

6.50. *Figur 6.13* viser en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende specifikt mål 4 "Støtte en bæredygtig udvikling".

⁵⁴ Jf. midtvejsevalueringen af ENI: "[External Evaluation of the European Neighbourhood Instrument \(ENI\)](#)", juni 2017, s. 37, 41 og 42".

⁵⁵ *Idem*, s. 11.

⁵⁶ Jf. "[Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession \(2010-2017\)](#)", s. ix, 66 og 67.

Figur 6.13 - Oversigt over indikatorer knyttet til specifikt mål 4

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Resultat	Effekt
ja			■ ■ ■ ■
nej			
uvis status			

Indikatorer knyttet til "Fremme bæredygtig udvikling"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Indeks for menneskelig udvikling korregeret for ulighed - øst	 2011 2020	ja	effekt
Indeks for menneskelig udvikling korregeret for ulighed - syd	 2011 2020	ja	effekt
Indeks for forretningsklima - øst	 2012 2020	ja	effekt
Indeks for forretningsklima - syd	 2012 2020	ja	effekt

Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

En positiv tendens på området menneskelig udvikling og virksomhedsudvikling

6.51. De to første indikatorer vedrører antallet af lande (i henholdsvis det sydlige og det østlige naboskab) med et "indeks for menneskelig udvikling korregeret for ulighed" (IHDI) på over 0,700 (til sammenligning varierede IHDI-værdierne for EU-landene i 2018 fra 0,714 for Bulgarien til 0,876 for Finland). 2018-dataene for denne indikator viser en forbedring i både de sydlige og de østlige naboskabslande, idet alle lande med en enkelt undtagelse (Syrien) lå over tærsklen på 0,700.

6.52. Tredje og fjerde indikator, vedrørende hvor let det er at drive forretning, var begge på rette vej, men tegner alligevel forskellige billeder af de enkelte regioner. I de østlige naboskabslande vendte den tidligere opadgående tendens en smule i 2019, hvilket i sidste ende kan gøre det vanskeligt at nå 2020-målet. I de sydlige naboskabslande startede indikatoren i 2014 med at ligge under referenceværdien for 2012, men den er siden forbedret og kommet tættere på 2020-målet.

6.53. *Handelspotential*et mellem EU og de sydlige og østlige naboskabslande er styrket. I de mest sårbare lande er ENI-støtten blevet suppleret med makrofinansiel bistand, selv om det ikke er et ENI-værktøj, og denne bistand har været afgørende for at forhindre en recession (Tunesien) eller hindre en dybere recession (Ukraine). Først og fremmest har den bidraget til at undgå betydelige nedskæringer på statsbudgettet⁵⁷.

Fremme godt naboskab

6.54. *Figur 6.14* viser en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende specifikt mål 5 "Fremme godt naboskab".

⁵⁷ Jf. *midtvejsevalueringen af ENI*, s. 12.

Figur 6.14 - Oversigt over indikatorer knyttet til specifikt mål 5

Er indikatorerne på rette vej til at nå deres mål ifølge Kommissionens data?

	Input og output	Resultat	Effekt
ja			
nej			■ ■
uvis status			

Indikatorer knyttet til "Fremme godt naboskab"

Indikator	Fremskridt mod mål	På rette vej?	Type
Politisk stabilitet og fravær af vold: lande med en percentilplacering over 0-30 (laveste placering) - øst	 0 % (2018) delmål 50 % (2016)	 nej	effekt
Politisk stabilitet og fravær af vold: lande med en percentilplacering over 0-30 (laveste placering) - syd	 0 % (2018) delmål 50 % (2016)	 nej	effekt

Kilde: Revisionsretten baseret på programeklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Visse fremskridt med hensyn til politisk stabilitet, især på området *reform af sikkerhedssektoren*

6.55. I de østlige naboskabslande har indikatoren for politisk stabilitet og fravær af vold for nylig oplevet en lille forbedring, men den viser ingen fremskridt i absolutte tal. I de sydlige naboskabslande har eftervirkningerne af Det Arabiske Forår medført en vanskelig start⁵⁸ for denne indikator. Den har gjort fremskridt siden da, men har svært ved at komme tilbage til referenceværdien. Disse indikatorer er dog påvirket af eksterne faktorer, så de kan ikke direkte måle ENI's performance vedrørende dette specifikke mål.

⁵⁸ 2014-værdien gjaldt fire lande (med en percentilplacering over 0-10), som lå under 2011-referenceværdien for syv lande.

6.56. Evalueringen vedrørende reform af sikkerhedssektoren konstaterede forbedringer med hensyn til både specifikt mål 3 og specifikt mål 5. Flere østlige naboskabslande opfyldte kravene for visumfri rejsestatus⁵⁹. Evalueringen konstaterede også visse fremskridt i Libanon (samarbejde mellem sikkerhedsorganer) og Ukraine (grænsevagterne gik fra at have en paramilitær organisationsstruktur til en civil organisationsstruktur). Der blev dog også konstateret modstand mod reformer i Ukraine (lovgivning om politi, militær og sikkerhedstjenesten) såvel som i Georgien (straffrihed for retshåndhævelsespersonale) og Palæstina (retssystemet anvendt som redskab til at undertrykke dissidenter)⁶⁰.

⁵⁹ Georgien, Moldova og Ukraine opfyldte kravene vedrørende retlig ramme og institutionel kapacitet, men kravene til Ukraine blev lempet af politiske grunde (jf. "[Evaluation of EU Support for Security Sector Reform in Enlargement and Neighbourhood Countries](#)", 2018, s. 39).

⁶⁰ [Idem](#), s. 54-57.

Resultater af performancetesten af transaktioner

6.57. Som led i vores arbejde med *revisionserklæringen* for 2019 gennemgik vi fem DCI-projekters og tre ENI-projekters performance. Tre af DCI-projekterne havde haft performanceproblemer: I to af dem var gennemførelsen forsinket, så de ikke kan levere alle de planlagte output og resultater inden den relevante frist, mens der for ét DCI-projekt (jf. [tekstboks 6.3](#)) ikke var fastsat et performancemål. Ingen af de ENI-projekter, vi gennemgik, havde haft performanceproblemer.

Tekstboks 6.3

DCI-projekt uden klare mål

I 2013 undertegnede Kommissionen en *delegationsaftale* med en udviklingsbank om at bidrage til Sydafrikas udvikling gennem innovative *finansielle instrumenter*. På det tidspunkt havde *støttemodtageren* identificeret seks performanceindikatorer, men ikke fastsat mål eller delmål til effektiv sporing af projektets performance. Under vores besøg på stedet i 2019 bekræftede Kommissionen, at den samarbejdede med støttemodtageren om at fastsætte klare performancemål. I april 2020 var der dog stadig ingen aftale om mål.

Konklusioner

6.58. Kommissionens overordnede performancerapporter indeholder ikke tilstrækkelige oplysninger til, at vi kan vurdere DCI's performance (jf. punkt [6.12](#)). Oplysningerne gav os kun mulighed for at drage foreløbige konklusioner om ENI's performance i forhold til dets generelle mål om at skabe et område med fælles velstand og gode relationer med EU's sydlige og østlige nabolande. De østlige naboskabslande havde gjort større fremskridt mod dette mål end de sydlige naboskabslande (jf. punkt [6.34](#), [6.35](#) og [6.55](#)).

6.59. Indikatorerne i disse rapporter afdækkede en generelt positiv tendens hvad angår fattigdomsbekæmpelse, ligestilling mellem kønnene på uddannelsesområdet, antallet af aftaler med nabolande samt menneskelig udvikling. De viste en tendens til forværring hvad angår konsolidering af demokrati, retsstatsforhold og politisk stabilitet (jf. [figur 6.4-figur 6.7](#) og [figur 6.10-figur 6.14](#)). Disse indikatorer gav dog ingen oplysninger om selve programmernes performance, men snarere om den kontekst, hvori de opererede. Den anvendte blanding af indikatorer illustrerede ikke klart, i hvilket omfang programmerne leverede de forventede output og resultater, og hvordan disse bidrog til at opnå programmernes forventede effekter (jf. punkt [6.12](#) og [6.34](#)).

6.60. De overordnede performancerapporter understregede den vanskelige kontekst, hvori DCI og ENI opererede, samt at der var forhindringer vedrørende fremme af demokrati (jf. punkt [6.26](#) og [6.46](#)). De bemærkede dog også, at der var gjort gode fremskridt inden for bæredygtig udvikling (jf. punkt [6.22](#) og [6.52](#)).

6.61. Andre evalueringer og årsrapporter fra Kommissionen samt vores egne revisionsberetninger gav en mindre positiv vurdering i forhold til DCI's og ENI's mål om at konsolidere og støtte demokrati (jf. punkt [6.27](#), [6.47](#) og [6.49](#)) og ENI's mål om at fremme godt naboskab (jf. punkt [6.56](#)). De konstaterede mangler i programmernes udformning og gennemførelse (jf. punkt [6.14-6.16](#), [6.19](#), [6.24](#), [6.27](#), [6.39-6.43](#), [6.49](#), men gav også eksempler på områder, hvor der var gjort fremskridt: bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion (jf. [tekstboks 6.1](#)) og projekter med "tekniske" mål (jf. punkt [6.38](#)) samt værktøjer, der havde bidraget til hurtigere levering af støtte (EUTF'er) (jf. punkt [6.13](#)) eller mere målrettet støtte (twinning) (jf. [tekstboks 6.2](#)).

6.62. Ved udgangen af 2019 havde Kommissionen brugt omkring 40 % af DCI's og ENI's kombinerede budget. Udgiftsbeslutningerne i de næste to år vil derfor påvirke, i hvor høj grad Kommissionen når de fastsatte mål for disse programmer. De vil blive endeligt evalueret efter 2022 (jf. punkt [6.20](#) og [6.44](#)).

Bilag

Bilag 6.1 Mål for DCI og ENI

GENERELLE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
DCI GENERELT MÅL 1	Fremme af bæredygtig og inklusiv udvikling i partnerlande og -regioner samt fremme af demokrati, retsstatsprincippet, god regeringsførelse og respekt for menneskerettigheder som omhandlet i TEU og med det hovedmål at bekæmpe fattigdom	Udrydde fattigdom	JA
ENI GENERELT MÅL 1	Skabe et område med fælles velstand og godt naboskab mellem Unionen og partnerlandene ved at udvikle særlige forbindelser på grundlag af samarbejde, fred og sikkerhed, gensidig ansvarlighed og fælles tilslutning til de universelle værdier demokrati, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne i overensstemmelse med EU-traktaten	Skabe et område med fælles velstand og godt naboskab	JA
SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
DCI SPECIFIKT MÅL 1	Reduktion af fattigdom og fremme af bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling	Fremme bæredygtig udvikling	JA
DCI SPECIFIKT MÅL 2	Konsolidere og understøtte demokrati, retsstatsprincippet, god regeringsførelse, menneskerettigheder og de relevante principper i folkeretten	Konsolidere og understøtte demokrati	JA
ENI SPECIFIKT MÅL 1	Fremme menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, retsstatsprincippet og principperne om lighed og bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling, at skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati, at fremme god regeringsførelse, at bekæmpe korruption, at styrke den institutionelle kapacitet på alle niveauer og at udvikle et velfungerende civilsamfund, der omfatter arbejdsmarkedets parter	Skabe et velforankret og bæredygtigt demokrati	JA

SPECIFIKKE MÅL			
MÅL NR.	MÅLETS FULDE ORDLYD	KORT VERSION BRUGT I DETTE KAPITEL	DEL AF VORES STIKPRØVE?
ENI SPECIFIKT MÅL 2	Sikre en gradvis integration på Unionens indre marked og et øget sektorsamarbejde og samarbejde på tværs af sektorer, bl.a. via en tilnærmelse af lovgivningerne og harmonisering af reglerne til EU-standarder og andre relevante internationale standarder og forbedret markedsadgang, herunder gennem vidtgående og brede frihandelsområder, hertil knyttet institutionsopbygning og investeringer, navnlig via fælles net	Sikre integration på EU's indre marked	NEJ
ENI SPECIFIKT MÅL 3	Skabe betingelserne for en bedre tilrettelæggelse af den lovlige migration og fremme af en velforvaltet mobilitet for mennesker, for gennemførelse af eksisterende eller fremtidige aftaler indgået i overensstemmelse med den samlede strategi for migration og mobilitet og for fremme af den mellemfolkelige kontakt, navnlig i forbindelse med kultur-, uddannelses-, erhvervs- og sportsaktiviteter	Fremme en velforvaltet mobilitet	NEJ
ENI SPECIFIKT MÅL 4	Støtte en intelligent, bæredygtig og inklusiv udvikling i alle henseender, nedbringe fattigdom, herunder via udvikling af den private sektor og bekæmpe social udstødelse, fremme kapacitetsopbygningen inden for videnskab, uddannelse og især videregående uddannelse, teknologi, forskning og innovation, fremme den interne økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, fremme udvikling af landdistrikterne og folkesundhed og støtte miljøbeskyttelse, klimainsats og modstandsdygtighed over for katastrofer	Støtte en bæredygtig udvikling	JA
ENI SPECIFIKT MÅL 5	Fremme tillidsskabende foranstaltninger, godt naboskab og andre foranstaltninger, der er med til at skabe sikkerhed i alle dens former og forebygge og løse konflikter, herunder langvarige konflikter	Fremme godt naboskab	JA
ENI SPECIFIKT MÅL 6	Øge det subregionale og regionale samarbejde og samarbejdet i naboskabsregionen samt samarbejdet på tværs af grænserne	Øge det regionale samarbejde	NEJ

Kilde: Revisionsretten baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2021.

Kapitel 7

Opfølgning af anbefalinger

Indhold

	Punkt
Indledning	7.1.-7.14.
Vi analyserede gennemførelsen af 2016-anbefalingerne til Kommissionen og andre reviderede enheder	7.2.-7.4.
Hvordan har Kommissionen behandlet vores anbefalinger?	7.5.-7.12.
Hvordan har andre reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?	7.13.-7.14.
Konklusion	7.15.
Bilag	
Bilag 7.1 - Detaljeret status for 2016-anbefalingerne i de respektive beretninger - Europa-Kommissionen	
Bilag 7.2 - Detaljeret status for 2016-anbefalingerne i de respektive beretninger - andre reviderede enheder	

Indledning

7.1. Hvert år undersøger vi, i hvilket omfang de enheder, vi har revideret, har truffet foranstaltninger som reaktion på vores anbefalinger. Denne opfølgning af vores anbefalinger er et vigtigt trin i revisionscyklussen. Den giver os feedback om, hvorvidt de reviderede enheder har gennemført de foranstaltninger, vi anbefalede, og hvorvidt der er taget hensyn til de spørgsmål, vi rejste, og den giver de reviderede enheder et incitament til at gennemføre vores anbefalinger. Den er også vigtig for udformningen og planlægningen af vores fremtidige revisionsarbejde og overvågningen af risici.

Vi analyserede gennemførelsen af 2016-anbefalingerne til Kommissionen og andre reviderede enheder

7.2. I år analyserede vi anbefalinger fra 33 af de 36 særberetninger, vi offentliggjorde i 2016. Anbefalingerne i særberetning nr. 9/2016 "Udgifter afholdt under den eksterne del af EU's migrationspolitik i landene i det sydlige Middelhavsområde og de østlige nabolande indtil 2014" og særberetning nr. 32/2016 "EU's bistand til Ukraine" faldt uden for denne opgave, og der vil blive fulgt op på dem i særskilte revisioner. Derudover har vi på grund af covid-19-pandemien udskudt opfølgningen af anbefalingerne i særberetning nr. 29/2016 "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer".

7.3. I alt fulgte vi op på 315 anbefalinger. 270 af disse var rettet til Kommissionen¹. De resterende 45 anbefalinger var rettet til andre reviderede enheder som f.eks. Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Den Europæiske Centralbank og EU-agenturerne. Ligesom tidligere faldt anbefalinger til medlemsstaterne uden for opfølgningsopgaven. I 2016 var der 38 sådanne anbefalinger.

7.4. Vi foretog vores opfølgningsarbejde på grundlag af dokumentgennemgange og samtaler med de reviderede enheder. For at sikre en rimelig og afbalanceret gennemgang sendte vi derefter vores resultater til de reviderede enheder og tog hensyn til deres svar i vores endelige analyse. Resultaterne af vores arbejde afspejler situationen i slutningen af maj 2020.

¹ Der var i alt fremsat 284 anbefalinger til Kommissionen. 14 af disse stammede fra særberetning nr. 9/2016 og nr. 32/2016, der faldt uden for denne opgave.

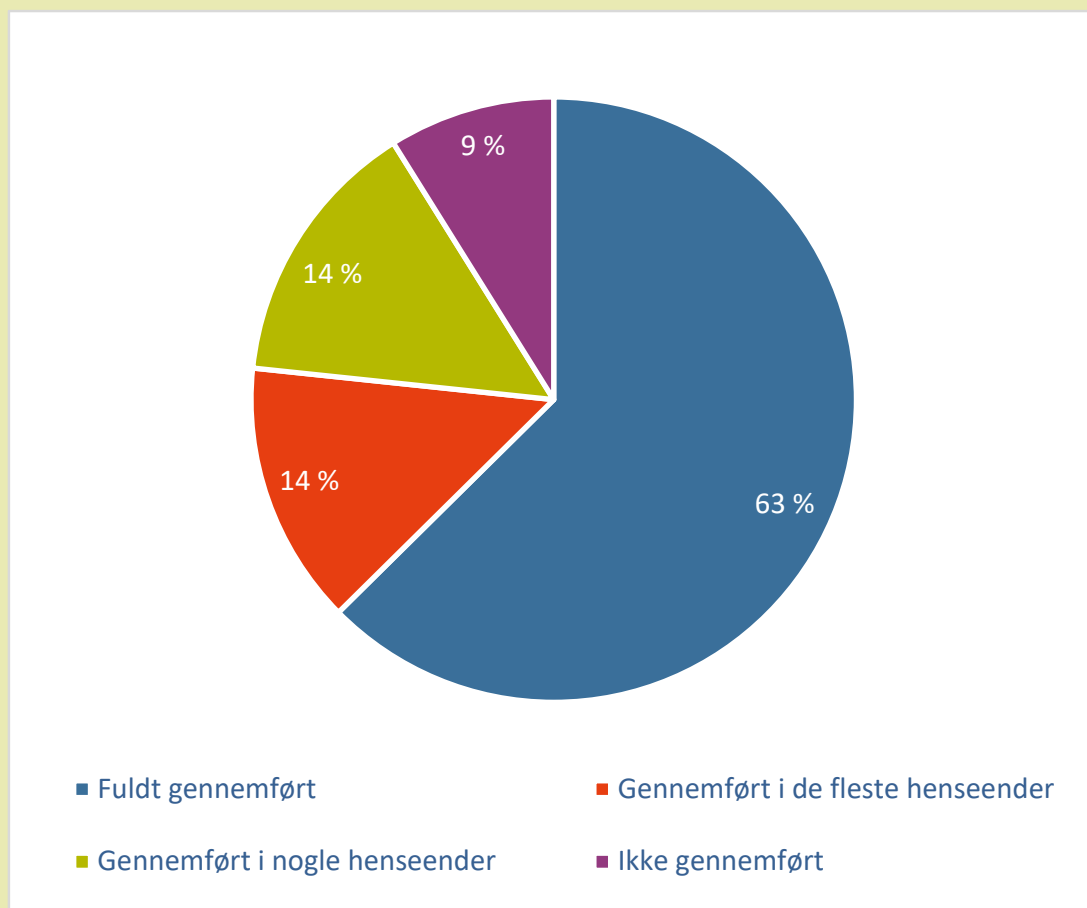
Hvordan har Kommissionen behandlet vores anbefalinger?

7.5. Kommissionen har gennemført 169 (63 %) af vores 270 anbefalinger fuldt ud. Den har gennemført yderligere 38 (14 %) i de fleste henseender.

7.6. Af de øvrige anbefalinger har Kommissionen gennemført 39 (14 %) i nogle henseender, mens 24 (9 %) slet ikke blev gennemført (jf. [tekstboks 7.1](#)). [Bilag 7.1](#) viser gennemførelsesstatus for anbefalingerne i nærmere detaljer. Det indeholder også korte beskrivelser af forbedringer og resterende svagheder for så vidt angår de anbefalinger, som er blevet gennemført i nogle henseender.

Tekstboks 7.1

Gennemførelse af de anbefalinger i vores 2016-forvaltningsrevisioner, der var rettet til Kommissionen



Kilde: Revisionsretten.

7.7. På nogle områder var Kommissionen særligt effektiv med hensyn til at gennemføre vores anbefalinger. Den gennemførte alle anbefalingerne i 13 af vores særberetninger fuldt ud eller i de fleste henseender. Der gives nogle eksempler herpå nedenfor i [tekstboks 7.2](#).

Tekstboks 7.2

Eksempler på særberetninger, hvor alle anbefalinger til Kommissionen er blevet gennemført enten fuldt ud eller i de fleste henseender

- Særberetning nr. 3/2016 - "Bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen: Der er behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger"
- Særberetning nr. 16/2016 - "EU's uddannelsesmål: tilpassede programmer, men mangelfuld resultatmåling"
- Særberetning nr. 20/2016 - "Styrkelse af den administrative kapacitet i Montenegro: Der er gjort fremskridt, men der er behov for bedre resultater på mange centrale områder"
- Særberetning nr. 25/2016 - "Markidentifikationssystemet: et nyttigt redskab til fastlæggelse af et landbrugsareals støtteberettigelse, men forvaltningen af det kan blive endnu bedre"
- Særberetning nr. 35/2016 - "Anvendelsen af budgetstøtte til at forbedre mobiliseringen af indenlandske indtægter i Afrika syd for Sahara"

7.8. I de tilfælde, hvor Kommissionen ikke gennemførte vores anbefalinger, skyldtes det som oftest, at den ikke havde accepteret dem eller kun havde accepteret dem delvist i selve særberetningen. Af de 24 anbefalinger, som Kommissionen ikke gennemførte, havde den afvist at acceptere 20 (jf. en række eksempler i [tekstboks 7.3](#)).

Tekstboks 7.3

Eksempler på ikkeaccepterede anbefalinger, der ikke er blevet gennemført

Kommissionen accepterede ikke anbefaling 12 i særberetning nr. 19/2016 "Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter - hvad man kan lære af programperioden 2007-2013". Vi anmodede Kommissionen om at foretage en sammenlignende analyse af omkostningerne ved gennemførelse af tilskud og tilbagebetalingspligtig finansiell støtte i programperioden 2014-2020, eftersom vi mente, at nøjagtige oplysninger om disse omkostninger ville være særlig relevante i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivningsforslag vedrørende perioden efter 2020 og beregningen af et passende niveau for teknisk bistand. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen, hvilket den begrundede i forhold vedrørende gennemførlighed, proportionalitet og relevans. Senere støttede Europa-Parlamentet kraftigt denne anbefaling inden for rammerne af decharge for regnskabsåret 2015².

Kommissionen accepterede ikke anbefaling 6 i særberetning nr. 17/2016 "EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud". Vi anbefalede Kommissionen at foreslå ændringer til EU's finansforordning med henblik på at sikre en hurtig behandling af klager fra tilbudsgivere, der føler sig uretfærdigt behandlet. Vi anbefalede at gøre en sådan behandling til et obligatorisk trin, før tilbudsgivere kan indbringe deres sag for EU's Ombudsmand eller anlægge søgsmål ved EU's retsinstanser. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen, da den ikke mente, at disse ændringer var nødvendige, eftersom finansforordningen allerede indeholdt tilstrækkelige bestemmelser i den henseende. Senere var Europa-Parlamentet enig i denne anbefaling inden for rammerne af decharge for regnskabsåret 2015³.

Kommissionen accepterede ikke anbefaling 3 i særberetning nr. 26/2016 "Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling". Vi anbefalede, at Kommissionen med henblik på den fælles landbrugspolitik efter 2020 foreslog en tilpasning af reglerne for krydsoverensstemmelseskontrol på stedet, så man mere effektivt ville kunne koncentrere sig om de vigtigste kontrolpunkter. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen, da den ikke mente, at dette ville forenkle krydsoverensstemmelsesordningen, men reelt mindske dens anvendelsesområde. Dette ville derefter kunne føre til en lempelse af reglerne for kontrol på stedet, hvilket i sidste ende ville undergrave krydsoverensstemmelsesordningens effektivitet. Senere, inden for rammerne af decharge for regnskabsåret 2015⁴, anmodede Europa-Parlamentet også Kommissionen om for så vidt angår den fælles landbrugspolitik efter 2020 at bestræbe sig på at indarbejde en forbedring af reglerne for krydsoverensstemmelseskontrol på stedet.

7.9. Samlet set afviste Kommissionen 27 anbefalinger i de særberetninger, vi offentliggjorde i 2016. Efterfølgende blev 20 af disse anbefalinger ikke gennemført, fem blev gennemført i nogle henseender, og to blev gennemført fuldt ud, selv om de i første omgang ikke var blevet accepteret (jf. eksempel i [tekstboks 7.4](#)).

Tekstboks 7.4

Eksempel på en anbefaling, som blev gennemført, selv om den i første omgang ikke var blevet accepteret

Kommissionen accepterede ikke anbefaling 2 a), i særberetning nr. 34/2016 "Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet", idet den ikke ville foregribe den lovgivningsmæssige behandling af spørgsmålet. Vores analyse viser, at Kommissionen ikke desto mindre gennemførte denne anbefaling som led i sit forslag til den fælles landbrugspolitik i juni 2018.

7.10. Kommissionen overvåger løbende de anbefalinger, som den har accepteret, men endnu ikke gennemført fuldt ud, ved hjælp af en database⁵. Dette omfatter de anbefalinger fra vores særberetninger for 2015, som har været udestående siden den opfølgning, vi foretog sidste år⁶. Kommissionen foretager imidlertid ingen aktiv opfølgning eller databaseregistrering af udviklingen vedrørende de anbefalinger, som den anser for at være gennemført, selv ikke når vi ikke anser dem for at være gennemført fuldt ud.

7.11. I den opfølgning, vi foretog sidste år,⁷ konkluderede vi, at 62 anbefalinger fra vores 2015-beretninger endnu ikke var blevet gennemført fuldt ud af Kommissionen. I år var 51 af de 62 anbefalinger stadig ikke blevet gennemført, og Kommissionen fulgte ikke længere op på dem. 14 af disse 51 anbefalinger var ikke blevet accepteret af Kommissionen i selve særberetningerne. Den fandt, at de øvrige 37 anbefalinger var

² Europa-Parlamentets beslutning af 27. april 2017 om Revisionsrettens særberetninger i forbindelse med decharge til Kommissionen for regnskabsåret 2015 (2016/2208(DEC)).

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Benævnt "Recommendations, Actions, Discharge".

⁶ Jf. årsberetningen for 2018, punkt 3.72-3.78.

⁷ Jf. årsberetningen for 2018, bilag 3.3.

blevet gennemført fuldt ud på det tidspunkt, hvor sidste års opfølgning fandt sted, selv om vi havde den modsatte opfattelse.

7.12. Kommissionen er fortsat med at følge op på de resterende 11 af de 62 anbefalinger, der ikke var blevet gennemført fuldt ud. Ifølge Kommissionens database har den sidenhen fuldført gennemførelsen af fire af disse 11 anbefalinger (jf. eksempel i [tekstboks 7.5](#)). Den finder, at de resterende syv anbefalinger er blevet delvist gennemført, og forventer, at den vil gennemføre de fleste af de resterende trin i 2020.

Tekstboks 7.5

Eksempel på en anbefaling fra 2015, som Kommissionen mener er blevet gennemført siden sidste års opfølgning

I sidste års opfølgningsgennemgang, der blev rapporteret i årsberetningen for 2018, konkluderede vi, at anbefaling 1 a) i særberetning nr. 10/2015 "Bestræbelserne på at afhjælpe problemerne med offentlige indkøb i relation til EU's samhørighedsudgifter bør intensiveres" var blevet gennemført i de fleste henseender.

Vi havde anbefalet, at en databases funktionalitet blev udvidet, så der kunne stilles flere oplysninger til rådighed for brugerne. Siden sidste års gennemgang har Kommissionen opgraderet databasen yderligere. Som følge af denne udvikling anser Kommissionen nu anbefaling 1 a) for at være gennemført fuldt ud, selv om vi endnu ikke selv har gennemgået det nye system.

Hvordan har andre reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?

7.13. I 2016 fremsatte vi 45 anbefalinger til andre reviderede enheder end Kommissionen i fire særberetninger, der falder inden for denne opgave (jf. [tekstboks 7.6](#)). Nogle anbefalinger blev rettet til flere forskellige reviderede enheder på samme tid.

Tekstboks 7.6

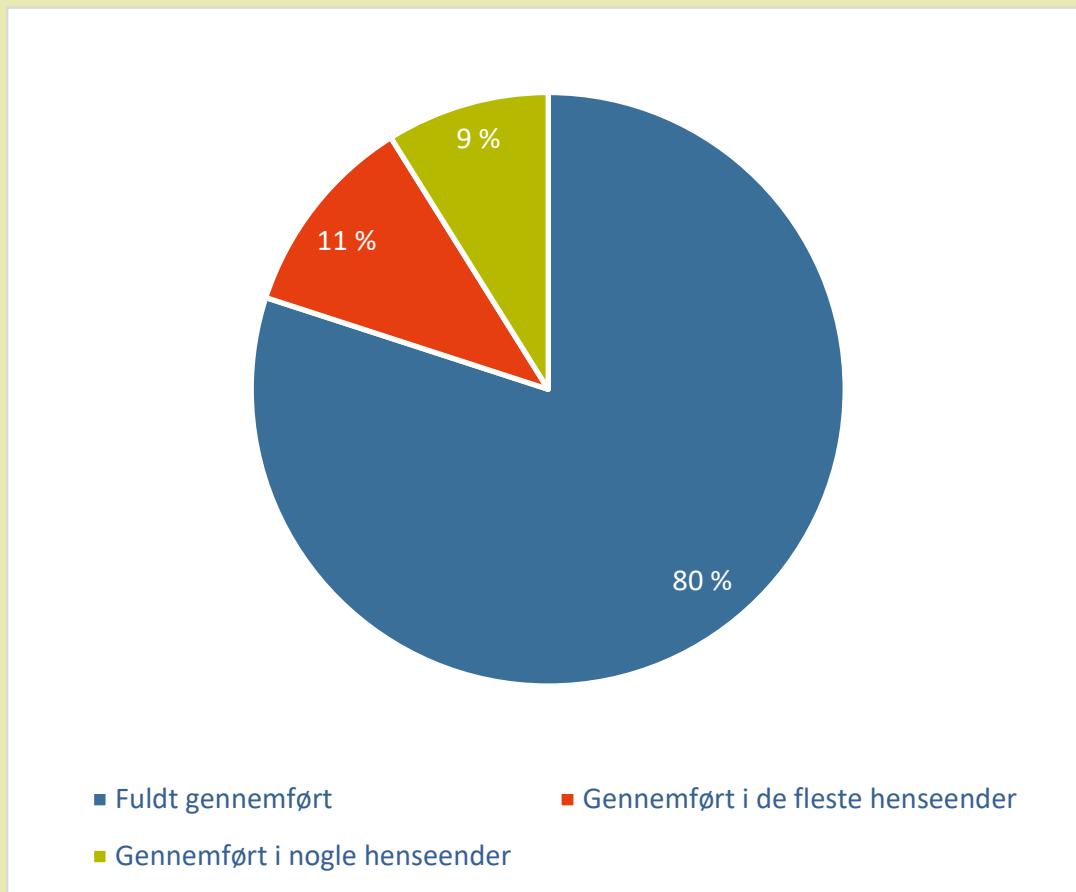
Særberetninger fra 2016, der indeholdt anbefalinger rettet til andre reviderede end Kommissionen

- Særberetning nr. 4/2016 - "For at kunne opnå den forventede effekt skal Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi ændre sine leveringsmekanismer og elementer i instituttets udformning"
- Særberetning nr. 7/2016 - "EU-Udenrigstjenestens forvaltning af sine bygninger verden over"
- Særberetning nr. 12/2016 - "Agenturernes anvendelse af tilskud: ikke altid hensigtsmæssig eller bevisligt effektiv", der indeholdt anbefalinger rettet til Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme, Det Europæiske Miljøagentur, Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser
- Særberetning nr. 17/2016 - "EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud", der indeholdt anbefalinger rettet til Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Den Europæiske Centralbank

7.14. Der blev gennemført en større andel af de anbefalinger, der var rettet til andre EU-institutioner og -organer, end af dem, der var rettet til Kommissionen. EU-institutionerne og -organerne gennemførte 36 (80 %) af de 45 anbefalinger, der var rettet til dem, fuldt ud, og de gennemførte yderligere fem (11 %) i de fleste henseender (jf. [tekstboks 7.7](#)). De resterende fire (9 %) anbefalinger blev gennemført i nogle henseender. [Bilag 7.2](#) viser anbefalingernes gennemførelsesstatus i nærmere detaljer og indeholder korte beskrivelser af forbedringer og resterende svagheder for så vidt angår de anbefalinger, som kun er blevet gennemført i nogle henseender.

Tekstboks 7.7

Gennemførelse af de anbefalinger i vores 2016-forvaltningsrevisioner, der var rettet til andre reviderede enheder end Kommissionen



Kilde: Revisionsretten.

Konklusion

7.15. De fleste anbefalinger i vores forvaltningsrevisioner er blevet gennemført. Kommissionen har en lavere gennemførelsesgrad end de andre reviderede enheder. Der er plads til yderligere fremskridt med hensyn til de anbefalinger, der ikke er blevet gennemført, og de anbefalinger, der ikke er blevet gennemført fuldt ud.

Bilag

Bilag 7.1 - Detaljeret status for 2016-anbefalingerne i de respektive beretninger - Europa-Kommissionen

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 1/2016	Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?	1	92			Kommissionen har forbedret sin statistikindsamling, så den tager bedre højde for landbrugernes levestandard og frembringer bedre oplysninger om deres landbrugsindkomst. Kommissionens statistikker indeholder imidlertid stadig ikke oplysninger om landbrugernes disponible indkomst, hvilket er nødvendigt for at kunne sammenligne med den disponible indkomst i andre økonomiske sektorer og således retfærdiggøre EU's indkomststøtte til landbrugere.	
		2 (første led)	94			Kommissionen har ændret forordningen om landbrugsregnskaber (LR) for at bringe den i overensstemmelse med de	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						nationalregnskabsstandarder, der er fastlagt i det europæiske national- og regionalregnskabssystem (ENS 2010). Generelt var det enkelt at gennemføre denne ændring, men den havde kun ringe eller ingen indvirkning på beregningen af landbrugernes indkomst i en række lande. Kommissionen er endnu ikke begyndt at undersøge, hvordan man kan vurdere de faktorer, der - som påvist af Revisionsretten - indvirker væsentligt på landbrugernes indkomst. Desuden har Kommissionen endnu ikke fremsat forslag til en forordning, der gør indsamlingen af data om jordpriser og forpagtningsafgifter til et retligt krav.	
		2 (andet led)	94			Kommissionen besluttede at gøre indsamlingen af data på regionalt plan til et retligt krav, men har endnu ikke udstedt den relevante ændringsretsakt i medfør af LR-forordningen.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		2 (tredje led)	94	X			
		2 (fjerde led)	94			Kommissionen er begyndt at gøre opmærksom på den manglende sammenlignelighed af de LR-baserede indkomstindikatorer på tværs af medlemsstaterne. De LR-baserede indkomstindikatorer anvendes dog stadig ikke korrekt.	
		3	95		X		
		4	96			Kommissionen har indhentet og offentliggjort opgørelserne over de metoder, som 24 medlemsstater anvender til at udarbejde LR og de tilknyttede kvalitetsrapporter, men mangler stadig at foretage en vurdering af LR's kvalitet i hele EU.	
		5	98			Kommissionen har foretaget kontrol på stedet i tre medlemsstater og opfordret alle medlemsstaterne til at udnytte systemets potentiale bedre. Den har også truffet foranstaltninger	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						til at forbedre INLB's data. Den har imidlertid ikke aftalt klare tidsplaner med de besøgte medlemsstater for at afhjælpe de konstaterede svagheder. Spørgeundersøgelseernes statistiske nøjagtighed er endnu ikke kendt, idet man afventer resultaterne af en undersøgelse, der blev iværksat i 2018.	
		6 (første led)	100			Kommissionen har fremsat et lovgivningsforslag om en ny fælles landbrugspolitik efter 2020. Ifølge forslaget vil der for hver enkelt medlemsstat blive udarbejdet en strategisk plan for den fælles landbrugspolitik. Planen vil indeholde operationelle målsætninger, referencescenarier, delmål og mål. Ingen af disse elementer er officielle, før den strategiske plan er fastlagt og godkendt af Kommissionen. Indtil videre er det uklart, hvordan Kommissionen kan sikre, at planerne indeholder ambitiøse målsætninger, da den foreslåede forordning ikke	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						fastsætter, at der skal fremlægges dokumentation for referencescenariet, så Kommissionen kan vurdere, hvor ambitiøse målsætningerne er. Den foreslåede forordning fastsætter heller ikke kvantificerede mål på EU-plan.	
		6 (andet led)	100		X		
		6 (tredje led)	100		X		
SB 2/2016	Beretning om 2014-opfølgningen af Den Europæiske Revisionsrets særberetninger		29 a)			Kommissionen begyndte i 2016 at foretage halvårslige statusopgørelser, i hvilke GD'erne opfordres til at oplyse om og analysere deres åbne anbefalinger samt deres tilhørende svar, handlinger, begrundelser, gennemførelsesdatoer og dokumentation. Analysen af de åbne anbefalinger kunne dog forbedres for at vise, i hvor høj grad der er gjort rettidige fremskridt med korrigerende	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						foranstaltninger, og svarene kunne omfatte flere fakta og tydeligere referencer til dokumentation. En ny database er under drøftelse.	
			29 b)		X		
			29 c)		X		
			29 d)			Kommissionen har indført kategorien "delvis gennemført" og overvåger åbne anbefalinger. En analyse viser imidlertid, at kategorien "delvis gennemført" ikke anvendes på en sammenhængende og konsekvent måde. Flere af anbefalingerne i den indledende fase (dvs. accepterede anbefalinger) overvåges ikke særskilt og kunne også medtages i denne kategori.	
SB 3/2016	Bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen: Der er behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger	1 a)	117		X		
		1 b)	117	X			
		2 a)	121	X			
		2 b)	121	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		2 c)	121	X			
		2 d)	121	X			
		3	125	X			
SB 4/2016	For at kunne opnå den forventede effekt skal Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi ændre sine leveringsmekanismer og elementer i instituttets udformning	1	106	X			
SB 5/2016	Har Kommissionen sikret en effektiv gennemførelse af servicedirektivet?	1	112	X			
		2	113	X			
		3	114	X			
		4	116	X			
		5	117	X			
		6	118	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		7	119			Kommissionen har fastlagt procedurer for indledning af traktatbrudssager uden at anvende EU Pilot-mekanismen i et forsøg på at fremskynde hele processen, hvor dette er hensigtsmæssigt. Kommissionen indvilligede ikke i at dele oplysninger om de sager, der blev løst via EU Pilot.	
		8	120	X			
SB 6/2016	Udryddelses-, bekæmpelses- og overvågningsprogrammer, der skal forhindre dyresygdomme i at sprede sig		72 a)			Kommissionen har gjort en indsats for at indføre et system til lettelse af udvekslingen af epidemiologiske oplysninger, men denne udveksling er i øjeblikket begrænset. Det skyldes, at ADIS-systemet endnu ikke er funktionsdygtigt. Det vil være nødvendigt at undersøge, i hvilket omfang ADIS vil tilføre merværdi med hensyn til at tilvejebringe mere detaljerede epidemiologiske oplysninger og gøre det lettere at ajourføre dem med WAHIS+.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
			72 b)	X			
			72 c)	X			
			72 d)	X			
SB 8/2016	Jernbanegodstransport i EU: Stadig ikke på rette spor	1	97	X			
		2 a)	97	X			
		2 b)	97	X			
		3 a)	97	X			
		3 b)	97	X			
		4 a)	97			Der er delvis blevet udviklet overvågningsmatricer, men der er ikke fastsat mellemliggende mål, og der er behov for at forbedre datakvaliteten.	
		4 b)	97			Den spørgeundersøgelse, der er blevet udført, dækker ikke et bredt spektrum eller et betydeligt antal brugere af jernbanenettet og dækker heller ikke hele jernbanenettet.	
		4 c)	97	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		5	97	X			
		6 a)	100		X		
		6 b)	100		X		
		7 a)	100		X		
		7 b)	100	X			
		8	100			Infrastrukturforvalternes forretningsplaner og -strategier er på plads og er blevet meddelt Kommissionen, men verifikationsprocessen befinder sig i en tidlig fase.	
SB 10/2016	Det kræver yderligere forbedringer at sikre, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres effektivt	1	131	X			
		1	131	X			
		2	132	X			
		3	135	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3	135			Selv om missionsrapporterne viser, at Eurostat anmodede om visse data under besøgene på stedet, er der stadig behov for, at Eurostat vurderer datakilderne og behørigt kontrollerer, at udarbejdelsesprocessen - fra datakilderne og justeringer heraf til de endelige data - overholder de relevante standarder.	
		3	135			Eurostat gennemgik og forbedrede sine interne procedurer for så vidt angår tidsrammen for offentliggørelsen af besøgsrapporterne. Der skete forbedringer med hensyn til at nedsætte den tid, det tager at offentliggøre disse rapporter, men Eurostat opfylder stadig ikke sine interne retningslinjer for offentliggørelse.	
		4	136	X			
		5	137	X			
		6	139	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		7 (første led)	141	X			
		7 (andet led)	141	X			
		7 (tredje led)	141				X
		7 (fjerde led)	141	X			
		8	143			Kommissionen har øget sit fokus på gældsniveauerne og vist, at de redskaber, der er til rådighed under den reviderede stabilitets- og vækstpagt (SVP), kan anvendes effektivt til at forbedre overholdelsen af gældsreglen. Kun fremtidige procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EDP'er) vil kunne give dokumentation om, hvorvidt de krævede justeringer	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						giver en realistisk og troværdig konvergenskurs i retning af overholdelse af gældsreglen, navnlig ved at tage hensyn til det oprindelige gældsniveau. Kommissionen har efter offentliggørelsen af SB 10/2016 ikke angivet de årlige gældskvotienter, der svarer til underskudsmålene, i sine EDP-henstillinger til de fem medlemsstater, der var omfattet af en EDP. Et yderligere problem med en væsentlig indvirkning på EDP'en er covid-19-pandemien og dens økonomiske konsekvenser. Kommissionen vedtog den 20. marts 2020 en meddelelse om aktiveringen af SVP's generelle undtagelsesklausul. EU's finansministre godkendte aktiveringen af denne klausul den 23. marts 2020. Dette stiller ikke SVP's procedurer i bero, men giver medlemsstaterne mulighed for at afvige fra de budgetkrav, der normalt ville finde anvendelse. Som følge heraf offentliggjorde Kommissionen	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						den 20. maj 2020 en række rapporter i henhold til artikel 126, stk. 3. På det tidspunkt fremsatte Kommissionen imidlertid ikke forslag om, at Rådet skulle træffe afgørelse om at sætte medlemsstater under EDP'er. Kommissionen forklarede, at dens beslutning skyldtes den særlige grad af usikkerhed, som covid-19-udbruddet havde skabt, herunder at der skulle udstikkes en troværdig retning for finanspolitikken.	
		9	145	X			
		9	145				X
		10	147	X			
		10	147				X
		11	149				X

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 11/2016	Styrkelse af den administrative kapacitet i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien: begrænsede fremskridt i en vanskelig situation	1 i)	68	X			
		1 ii)	68	X			
		1 iii)	68	X			
		2 i)	69	X			
		2 ii)	69	X			
		3	70	X			
		4 i)	71	X			
		4 ii)	71		X		
		5	72	X			
		6 i)	73	X			
		6 ii)	73	X			
		6 iii)	73	X			
		6 iv)	73	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 13/2016	EU's bistand til styrkelse af den offentlige administration i Moldova	1	77	X			
		2	77	X			
		3	77		X		
		4	77	X			
		5	77		X		
		6	77	X			
SB 14/2016	EU's politiske initiativer og finansielle støtte til integration af romaerne: Der er gjort betydelige fremskridt i de sidste ti år, men der er brug for en yderligere praktisk indsats	2 a)	127		X		
		2 b)	127	X			
		4	131		X		
		7	131		X		
		8 a)	133				X
		8 b)	133				X

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 15/2016	Forvaltede Kommissionen den humanitære bistand til konfliktramte befolkningsgrupper i De Store Søers Område i Afrika effektivt?	1	58		X		
		2	59		X		
		3	60		X		
		4	60		X		
		5	61	X			
		6	62	X			
		7	62	X			
		8	63	X			
SB 16/2016	EU's uddannelsesmål: tilpassede programmer, men mangelfuld resultatmåling	1	93	X			
		2 (første led)	93	X			
		2 (andet led)	93	X			
		4	93	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 17/2016	EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud	1	103	X			
		2	104	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		6	107				X
		7	108	X			
		8	108	X			
		9	109	X			
SB 18/2016	EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer	1 a)	76			Direktivet om vedvarende energi II (direktivet) tager hånd om indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC) ved at fastsætte visse grænser for produktion af biobrændstoffer med stor risiko for indirekte ændringer i arealanvendelsen. Direktivet tager dog ikke hånd om de potentielle negative socioøkonomiske virkninger, da disse ikke falder ind under Kommissionens beføjelser til at	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						vurdere de frivillige ordninger. Som følge heraf er gennemførelsen af direktivet endnu ikke blevet afsluttet.	
		1 b)	76				X
		1 c)	76		X		
		2 a)	77		X		
		2 b)	77		X		
		3 a)	78			Gennemførelsesretsakterne forventes vedtaget senest den 30. juni 2021, men de "passende foranstaltninger", som Kommissionen skal træffe, når medlemsstaterne giver anledning til bekymring, er endnu ikke fastlagt. Kommissionen har ikke selv direkte beføjelser til at foretage kontrol i medlemsstaterne for at efterprøve, om ordningernes certificeringsaktiviteter overholder standarderne.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3 b)	78			Kommissionens seneste vurderingsmodel omfatter et punkt, der udtrykkeligt vedrører <i>klageordninger</i> . Ingen aktuelle retsligt bindende dokumenter sikrer dog en klageordning. Herudover er der tale om en begrænset model, da den ikke omfatter nogen af de specifikke elementer, der er angivet i vores anbefaling.	
		4	79		X		
		5	80	X			
SB 19/2016	Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter - hvad man kan lære af programperioden 2007-2013	1 a)	151	X			
		1 b)	151	X			
		2	151	X			
		3	154			Kommissionen har givet definitioner af "løftestangseffekt" i de relevante forordninger og udarbejdet supplerende retningslinjer for beregningen heraf. Definitionerne og retningslinjerne angiver imidlertid ikke, hvordan de midler, der	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						tiltrækkes af EU-finansiering, kan isoleres. Det betyder, at løftestangseffekten i visse tilfælde fortsat vil være sat for højt.	
		4	154		X		
		5	154	X			
		6	154	X			
		7	154	X			
		8	157	X			
		9	157	X			
		10 a)	162	X			
		10 b)	162				X
		11 a)	162	X			
		12	162				X

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 20/2016	Styrkelse af den administrative kapacitet i Montenegro: Der er gjort fremskridt, men der er behov for bedre resultater på mange centrale områder	1	42	X			
		2	44	X			
		3 i)	45	X			
		3 ii)	45	X			
		4 i)	46	X			
		4 ii)	46	X			
		5	47	X			
SB 21/2016	EU's førtiltrædelsesbistand til styrkelse af den administrative kapacitet i det vestlige Balkan: en metarevision	1	68	X			
		2	69	X			
		3	72	X			
		4	74		X		
		5	75	X			
SB 22/2016	EU's programmer for bistand til nuklear nedlukning i Litauen, Bulgarien og Slovakiet: Der er sket visse fremskridt siden 2011, men	1 c)	111	X			
		2 a)	112	X			
		4	117		X		
		5	117		X		

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
	der ligger kritiske udfordringer forude	6	118		X		
		7	119	X			
		8	120	X			
SB 23/2016	Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer	1 a)	105			Der er foretaget undersøgelser, og TENTec-databasen er på plads, om end med begrænsede oplysninger om havnekapacitet. Der er dog endnu ikke indført et operativt overvågningssystem til regelmæssig overvågning af alle de 104 centrale havnes kapacitet.	
		1 b)	105				X
		1 c)	105			Arbejdet med den seneste ajourføring af den detaljerede gennemførelsesplan er i gang, men havneudviklingsplanen er endnu ikke udarbejdet.	
		2 a)	110	X			
		2 b)	110	X			
		2 c)	110		X		

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3 a)	110	X			
		3 b)	110	X			
		4 a)	110		X		
		4 b)	110				X
		5 a)	114				X
		5 b)	114	X			
		5 c)	114	X			
		7 a)	114				X
		7 b)	114	X			
SB 24/2016	Der bør gøres mere for at sikre opmærksomhed på og overholdelse af statsstøttereglerne inden for samhørighedspolitikken	1	117		X		
		2 a)	120		X		
		2 b)	120	X			
		2 c)	120	X			
		3 a)	122	X			
		4 a)	124	X			
		4 b)	124				X

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		4 c)	124	X			
		4 d)	124				X
		4 e)	124				X
		5 a)	130	X			
		5 b)	130	X			
SB 25/2016	Markidentifikationssystemet: et nyttigt redskab til fastlæggelse af et landbrugsareals støtteberettigelse, men forvaltningen af det kan blive endnu bedre	2	76	X			
		4	78	X			
		5	80	X			
		6	80	X			
SB 26/2016	Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling	1	74			Kommissionen har overvejet at indføre en indikator baseret på graden af manglende overholdelse i sættet af indikatorer for den fælles landbrugspolitik efter 2020. Den har imidlertid endnu ikke udviklet et sæt af indikatorer til vurdering af krydsoverensstemmelsesresultaterne.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		2	75			Kommissionen har forbedret tjenestegrenenes udveksling af oplysninger om krydsoverensstemmelsesrelaterede overtrædelser. GD ENV er i gang med at analysere resultaterne af GD AGRI's statistikker; om nødvendigt vil de to GD'er i fællesskab analysere de potentielle grundlæggende årsager til eventuelle systemiske overtrædelser med henblik på at foreslå løsninger.	
		3	76				X
		4	77	X			
		5	78			Der blev udviklet og anvendt en metode til måling af omkostningerne ved krydsoverensstemmelse. Undersøgelsen vedrørende måling af omkostningerne var imidlertid en engangsforeteelse: Den blev ikke anvendt til at nedbringe gennemførelsesomkostningerne ved krydsoverensstemmelse eller til at vurdere, om de afholdte	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						omkostninger stod i et rimeligt forhold til de opnåede resultater.	
		6	79			Forslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020 fastsætter generelle minimumskrav i forbindelse med sanktioner. Kontrol- og sanktionssystemet er fortsat det samme, og for at sikre en mere harmoniseret anvendelse af sanktioner på EU-plan er der stadig behov for en præcisering af begreberne alvor, omfang, varighed, hyppighed og forsætlighed. Det er ikke afklaret endnu, om regler for en sådan harmoniseret anvendelse af sanktioner vil indgå i gennemførelsesbestemmelserne eller i de delegerede retsakter.	
SB 27/2016	Forvaltning i Kommissionen - bedste praksis?	1	66		X		
		2 a)	66	X			
		2 b)	66	X			
		2 c)	66	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		2 d)	66	X			
		2 e)	66		X		
		2 f)	66			Kommissionen strømlinede oplysningerne om fejlforekomsten i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Revisionsretten er i gang med at foretage en revision, hvor pålideligheden af de fejlforekomster, som Kommissionen har angivet på samhörighedsområdet, undersøges.	
		2 g)	66		X		
		2 h)	66		X		
SB 28/2016	Håndtering af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler i EU: Der er taget vigtige skridt, men der bør gøres mere	1 a)	118	X			
		1 b)	118	X			
		1 c)	118	X			
		1 d)	118	X			
		2 a)	119	X			
		2 b)	119	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3 a)	120		X		
		3 b)	120		X		
		3 c)	120	X			
		4 a)	121	X			
		4 b)	121	X			
		4 c)	121	X			
SB 30/2016	Effektiviteten af EU's støtte til prioriterede sektorer i Honduras	1 a)	64	X			
		1 b)	64	X			
		1 c)	64	X			
		2 a)	65	X			
		2 b)	65	X			
		2 c)	65	X			
		3	66	X			
		4	67	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 31/2016	Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås	1	95	X			
		2 a)	95			Kommissionen rapporterer hvert år i sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, i sit <i>overslag</i> og i sin <i>programgennemførelsesoversigt</i> konsoliderede oplysninger om fremskridtene med hensyn til at opfylde det samlede 20 %-mål. Disse oplysninger forekommer også i en række årlige aktivitetsrapporter. Kommissionen medtager dog ikke omfattende oplysninger om fremskridtene vedrørende de specifikke mål for klimaindsatsen i alle de relevante årlige aktivitetsrapporter.	
		2 c)	95				X
		3	96			Kommissionen finansierede en ekstern undersøgelse af finansieringsbehovene for at få en analyse af de aktuelle ordninger for klimamainstreaming og overvågning af klimarelaterede udgifter. I Kommissionens evalueringer drøftes	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						finansieringsbehovene for at nå målet om klimamainstreaming, men ikke de behov, der er forbundet med klimaforandringerne.	
		4	100			I forslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020 er koefficienten for betalinger for naturbetingede eller andre områdespecifikke begrænsninger reduceret fra 100 % til 40 %. Den foreslåede koefficient på 100 % for alle miljø- og klimaforpligtelser er ikke i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.	
		5	102				X
		6 a)	103				X
		6 b)	103			Kommissionen har inkluderet klimarelaterede resultatindikatorer i sine forslag vedrørende den fælles landbrugspolitik efter 2020 og EFRU/Samhørighedsfonden efter 2020. Disse områder omfatter over 70 % af det forventede bidrag til	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						klimaudgifter i det samlede EU-budget for 2021-2027. Der mangler dog at blive opstillet klimarelaterede indikatorer på alle de andre områder, der bidrager til opfyldelsen af klimamålene.	
		6 c)	103	X			
		7 a)	109				X
		7 b)	109			Kommissionen har foreslået at forhøje klimamainstreamingmålet i den fælles landbrugspolitik efter 2020. Den har også foreslået at styrke de klimarelaterede krav gennem øget konditionalitet. Trods Kommissionens stærke engagement med hensyn til at adressere klimaændringer er det på nuværende tidspunkt uklart, om dette vil bidrage til at øge udgifterne til klimainsatsen.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 33/2016	EU-civilbeskyttelsesmekanismen: Koordineringen af reaktionen på katastrofer uden for EU har generelt været effektiv	1 a)	74	X			
		1 b)	74	X			
		1 c)	74	X			
		1 d)	74	X			
		2 a)	74	X			
		2 b)	74	X			
		2 c)	74	X			
		2 d)	74	X			
		3 a)	74	X			
		3 b)	74	X			
		3 c)	74	X			
		3 d)	74	X			
		4	74	X			
		5 a)	74	X			
		5 b)	74	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 34/2016	Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet	1	84			Udvidelsen af mandatet for EU's platform om fødevaretab og madspild og den bebudede nye prioritering af den europæiske grønne pagt er en indikation på, hvor vigtigt det er at bekæmpe madspild inden for EU-politik. Der mangler stadig at blive udarbejdet en ny handlingsplan, og nogle af foranstaltningerne i handlingsplanen for den cirkulære økonomi er stadig i gang og forventes på nuværende tidspunkt at blive afsluttet i 2021.	
		2 a)	86	X			
		2 b)	86	X			
		2 c)	86			EFSA deltager i udarbejdelsen af de fremtidige retningslinjer, og medlemsstaterne udveksler praksis vedrørende omfordeling af overskydende fødevarer. Nogle af de retningslinjer, der er under udarbejdelse, har nu fået ajourført deres færdiggørelsesdato til 31. december 2021.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3 a)	87			EU's retningslinjer for fødevaredonation blev offentliggjort i oktober 2017. Kortlægningen og analysen af de politiske og lovgivningsmæssige rammer i medlemsstaterne lader til at være sat i stå, hvilket rejser tvivl om den ajourførte færdiggørelsesdato den 30. juni 2020.	
		3 b)	87				X
		3 c)	87	X			
		3 d)	87	X			
SB 35/2016	Anvendelsen af budgetstøtte til at forbedre mobiliseringen af indenlandske indtægter i Afrika syd for Sahara	1 a)	70	X			
		1 b)	70	X			
		2 a)	72	X			
		2 b)	72	X			
		3	73	X			
		4	74	X			
		5	75	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		6	76	X			
SB 36/2016	En vurdering af ordningen for afslutning af samhørighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013	1	118				X
		2	127			I Kommissionens forslag vedrørende perioden efter 2020 blev der indført en ny mekanisme til resultatgennemgang. Den giver Kommissionen mulighed for at vurdere, om programmålene er blevet nået, og om nødvendigt foretage finansielle korrektioner, hvis resultaterne ikke er tilfredsstillende. Med hensyn til ELFUL beregner Kommissionen ikke en restrisikorate på programniveau, der tager hensyn til de finansielle korrektioner fra overensstemmelsesrevisioner. Der er således ingen sikkerhed for, at restfejlforekomsten for et program ikke overstiger væsentlighedstærsklen.	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3	127			Der er ingen planer om en specifik rapport om de opnåede resultater og det endelige udfald på baggrund af afslutningen af programperioden som helhed.	
		4	131			Der blev foretaget en række forbedringer for at mindske overlappningen mellem støtteberettigelsesperioder, men en vis overlappning vil fortsat forekomme. På samhørighedsområdet er der ingen krav om, at medlemsstaterne fremlægger alle afslutningsdokumenter senest seks måneder efter den sidste støtteberettigelsesdato.	
		6	133	X			
		7	141	X			

Bilag 7.2 - Detaljeret status for 2016-anbefalingerne i de respektive beretninger - andre reviderede enheder

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
SB 4/2016	For at kunne opnå den forventede effekt skal Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi ændre sine leveringsmekanismer og elementer i instituttets udformning	Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT)					
		2	107	X			
		3	108	X			
		4	109	X			
SB 7/2016	EU-Udenrigstjenestens forvaltning af sine bygninger verden over	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)					
		1	68		X		
		2	68	X			
		3	70		X		
		4	71			EU-delegationerne har indgået en række aftaler om genforhandling af husleje og lejevilkår for deres bygninger og boliger, og generelt er vilkårene blevet forbedret i forhold til for fem år siden. EU-Udenrigstjenesten har holdt	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						væksten i de bygningsrelaterede udgifter under kontrol i sit budget. En porteføljeoversigt (dashboard) til overvågning af markedspriserne for EU-delegationernes bygninger og boliger er imidlertid endnu ikke på plads. Der er behov for en særlig indsats for at dække de 50 dyreste gældende aftaler vedrørende EU-delegationers kontorer og boliger.	
		5	71			De målestandarder, som EU-delegationerne skal anvende, er blevet udviklet, og der er afholdt informationsmøder for medarbejderne i delegationerne. Bygningsforvaltningssoftwaren ImmoGest er blevet opdateret med data fra genopmålinger. Denne software skal dog forbedres betydeligt, før den opfylder behovene fuldt ud, f.eks. angående medtagelse af flere oplysninger om bygningssomkostninger/husleje, kategorisering af anvendelige arealer (efter anvendelsestype) og oplysninger	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						om arealer og husleje i forbindelse med samhusning. ImmoGests grænseflader med andre databaser skal forbedres for at mindske behovet for, at data importeret fra andre systemer skal indtastes manuelt.	
		6	72		X		
		7	72			Vi bemærker, at EU-Udenrigstjenesten i perioden fra 2015 til 2019 forbedrede prioriteringen af de bygge- og anlægsarbejder, der skulle udføres/de aftaler, der skulle indgås, i de følgende to år. EU-Udenrigstjenesten mangler stadig at forbedre sin mellemsigtede bygningsplanlægning. Selv om EU-Udenrigstjenesten mener, at en syvårig rullende plan er en meget lang tidsramme, bør der udarbejdes en plan, der dækker mindst tre-fire år, og dens gennemførelse bør overvåges med særlig vægt på resultater, omkostninger og timing. En sådan planlægning på mellemlang sigt er afgørende for mere konkret at understøtte EU-	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						Udenrigstjenestens bygningsstrategi. De to centrale planlægningsdokumenter (bygningsstrategien og planlægningen på mellemlang sigt) bør tilpasses bedre til hinanden.	
		8	72			Ca. 50 % af lejekontrakterne indeholder nu en købsoption. Forbedringen af oplysningerne i bygningsdossierer og markedsundersøgelser har haft en positiv indvirkning på beslutningen om at leje eller købe. Hovedkvarteret har imidlertid endnu ikke taget initiativ til en centralt forvaltet porteføljeoversigt og en analyse af mulighederne for at leje eller købe. Der bør udvikles en metode til at foretage fyldestgørende økonomiske analyser af mulighederne for køb i stedet for leje, og denne bør være baseret på passende indikatorer såsom nettonutidsværdi. Den samme indikator bør anvendes på alle mulighederne; i tilfælde af køb bør aktivets resterende (markeds)værdi	

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
						efter dets livscyklus vurderes og indgå i beregningen.	
SB 12/2016	Agenturernes anvendelse af tilskud: ikke altid hensigtsmæssig eller bevisligt effektiv	Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
		Det Europæiske Miljøagentur (EEA)					
		1	53		X		
		2	54		X		
		4	56	X			
		5	57	X			
		Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		5	57	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		3	55	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
SB 17/2016	EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud	Europa-Parlamentet					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
		Rådet for Den Europæiske Union					
		1	103	X			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender (kort sammenfatning af forbedringer og resterende svagheder)	Ikke gennemført
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
		Den Europæiske Centralbank					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			

Appendiks

Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 1) Vores forvaltningsrevisionsmetode er beskrevet i vores håndbog i forvaltningsrevision, som ligger på vores [websted](#). I vores revisioner følger vi de [internationale standarder for overordnede revisionsorganer \(ISSAI'erne\)](#) vedrørende forvaltningsrevision.

DEL 1 - Kapitel 1: Performanceramme

- 2) Hvert år undersøger vi et nyt aspekt af *performancerammen*. Emnet for dette års beretning er Kommissionens overordnede performancerapportering i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programmerklæringerne. Vi undersøgte, om Kommissionen råder over en solid fremgangsmåde for udarbejdelse af disse rapporter, og om de giver et klart, omfattende og afbalanceret overblik over EU-udgiftsprogrammernes performance.
- 3) For at besvare disse spørgsmål gennemgik vi bl.a.:
 - a) den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 og de foregående år
 - b) programmerklæringerne til budgetforslaget for 2021 og de foregående år
 - c) de *årlige aktivitetsrapporter* fra Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI) og Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO) for 2019 og de foregående år
 - d) de seneste og de tidligere vejledninger og skabeloner for udarbejdelse af programmerklæringer og årlige aktivitetsrapporter.
- 4) Som led i revisionen aflagde vi revisionsbesøg hos Kommissionen (Generalsekretariatet, Generaldirektoratet for Budget (GD BUDG), GD AGRI og GD REGIO) for at undersøge og drøfte udformningen og funktionen af procedurerne for:
 - a) indsamling af performancedata fra medlemsstaterne og kontrol af disse datas kvalitet og pålidelighed
 - b) udarbejdelse, gennemgang og vedtagelse af de årlige aktivitetsrapporter, programmerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport.

DEL 2 - Kapitel 2-6: EU-udgiftsprogrammernes performance

- 5) I kapitel 2-6 undersøger vi de resultater, der er opnået gennem EU-programmerne under udgiftsområde 1a, 1b, 2, 3 og 4 i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020. Vores hensigt var at fastslå, hvor mange relevante performanceoplysninger der foreligger, og på baggrund af disse vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammernes performance reelt har været.

Vores stikprøve

- 6) Der er 58 udgiftsprogrammer under FFR for 2014-2020. Til brug for vores vurdering udtog vi en stikprøve på ni (jf. [tabel 1](#)). Vi udvalgte to programmer pr. FFR-udgiftsområde (undtagen for FFR-udgiftsområde 3, som er det mindste, og for hvilket vi kun udvalgte ét program). Vi foretog denne udvælgelse blandt de fire (budgetmæssigt) største programmer under hvert FFR-udgiftsområde. Hvor det var muligt, udvalgte vi par bestående af nært beslægtede programmer (på udgiftsområde 1b, 2 og 3), som kunne forventes at frembringe nogle af deres resultater i fællesskab. De ni udgiftsprogrammer, som vi dækker, står tilsammen for 74 % af alle betalinger foretaget indtil udgangen af 2019 vedrørende forpligtelserne under den nuværende FFR.

Tabel 1 - Vores stikprøve af udgiftsprogrammer til brug for kapitel 2-6

Kapitel	FFR-udgiftsområde	Udvalgt(e) udgiftsprogram(mer)
2	1a: Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	Horisont 2020 <i>Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer</i>
3	1b: Økonomisk, social og territorial samhørighed	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling <i>Samhørighedsfonden</i>
4	2: Bæredygtig vækst: naturressourcer	<i>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</i> <i>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</i>
5	3: Sikkerhed og medborgerskab	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden
6	4: Et globalt Europa	Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde Det europæiske naboskabsinstrument

Kilde: Revisionsretten.

- 7) Hvert udgiftsprogram har mellem ét og tyve mål (generelle og/eller specifikke). Vi undersøgte udgiftsprogrammernes performance ud fra et udvalg af disse mål (jf. bilag 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 og 6.1). Vi dækkede alle de generelle mål og et udvalg af specifikke mål, der blev valgt på baggrund af deres væsentlighed og deres forbindelse til et generelt mål og til EU's mål på højere plan.

Analyse

- 8) Vi baserede vores vurdering på de oplysninger om performance, som Kommissionen havde udsendt, herunder:
- a) den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019
 - b) de relevante programerklæringer til budgetforslaget for 2021
 - c) de årlige aktivitetsrapporter for 2019 fra de relevante generaldirektorater
 - d) evalueringer af performance for programmer under den nuværende og de foregående FFR'er
 - e) forskellige programspecifikke rapporter om performance.
- 9) Vi supplerede disse oplysninger med nylige resultater fra vores eget revisions- og analysearbejde. Vi havde ikke egne resultater til rådighed vedrørende alle de udvalgte program mål.
- 10) Vi kontrollerede, om Kommissionens performanceoplysninger var troværdige og stemte overens med vores revisionsresultater, men vi reviderede ikke deres pålidelighed.
- 11) Vi fokuserede på de seneste oplysninger med relation til de seneste udgaver af EU-udgiftsprogrammerne under FFR for 2014-2020. Da der ikke vil blive foretaget *efterfølgende evalueringer* af disse programmer før et godt stykke tid efter afslutningen af den nuværende FFR-periode, og da der ikke foreligger mellemliggende evalueringer for alle programmer, var vi ofte nødt til at henholde os til performanceoplysninger for de foregående programmer under FFR for 2007-2013. I den forbindelse tog vi hensyn til omfanget af de ændringer vedrørende programmernes udformning og gennemførelse, der blev foretaget mellem de to perioder.

Analyse af indikatorer

- 12) Som led i performancevurderingen analyserede vi oplysningerne fra de performanceindikatorer, der blev fremlagt i de relevante programerklæringer til budgetforslaget for 2021. Vi foretog også en sammenligning med tidligere programerklæringer.
- 13) De ni programmer i vores stikprøve er omfattet af i alt 262 indikatorer, flere end angivet i programerklæringerne. Årsagen er, at indikatorerne i programerklæringerne ofte består af to eller flere delindikatorer, der hver især har særskilte referenceværdier, mål og faktisk opnåede værdier. Vi talte hver delindikator som en separat indikator.
- 14) Vi klassificerede alle indikatorer som enten input-, output-, resultat- eller effektindikatorer. Selv om der også foretages en sådan klassificering i lovgivningen for nogle programmer, har Kommissionen ikke klassificeret alle sine indikatorer på denne måde. I nogle tilfælde kan vores klassificering, som vi baserede på Kommissionens retningslinjer for bedre regulering, afvige fra den, der forekommer i lovgivningen.
- 15) Vores analyse af indikatorer omfattede en beregning af de hidtidige fremskridt hen imod målet, og i den forbindelse anvendte vi i hvert enkelt tilfælde den relevante referenceværdi (jf. [tabel 2](#)). Dette var kun muligt, når der forelå kvantificerede data for referenceværdien, målet og de seneste faktiske værdier.

Tabel 2 - Beregning af fremskridt hen imod målet (fra referenceværdien)

Referenceværdi	Seneste faktiske værdi	Mål	Beregning	Fremskridt mod mål
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40 %

Kilde: Revisionsretten.

- 16) Herudover vurderede vi, om indikatorerne hver især var "på rette vej" til at nå deres mål, og opstillede disse oplysninger grafisk i indikatoroversigter (jf. [tabel 3](#)).

Tabel 3 - Grafisk fremstilling af fremskridtsanalysen

Symbol	Betydning	Bemærkninger
	"på rette vej"	På grundlag af de foreliggende data er det sandsynligt, at indikatoren når sit mål rettidigt.
	"på rette vej", intet kvantificeret mål	På grundlag af de foreliggende data er det sandsynligt, at indikatoren når sit mål rettidigt. Målet er ikke kvantificeret, men tilstrækkeligt specifikt til, at man kan vurdere sandsynligheden for, at det nås.
	"ikke på rette vej"	På grundlag af de foreliggende data er det IKKE sandsynligt, at indikatoren når sit mål rettidigt.
	"ikke på rette vej", intet kvantificeret mål	På grundlag af de foreliggende data er det IKKE sandsynligt, at indikatoren når sit mål rettidigt. Målet er ikke kvantificeret, men tilstrækkeligt specifikt til, at man kan vurdere sandsynligheden for, at det nås.
	uvis status	På grundlag af de foreliggende data er det ikke muligt med sikkerhed at sige, om det er sandsynligt eller ej, at indikatoren når sit mål.
	uvis status, intet kvantificeret mål	På grundlag af de foreliggende data er det ikke muligt med sikkerhed at sige, om det er sandsynligt eller ej, at indikatoren når sit mål. Der foreligger intet kvantificeret mål.

Kilde: Revisionsretten.

- 17) I **tabel 4** giver vi eksempler på, hvordan vi vurderede, om en bestemt indikator var "på rette vej" til at nå sit mål, og vi forklarer vores kriterier. Vi anvendte ikke disse kriterier automatisk, men undersøgte indikatorerne én for én på grundlag af de foreliggende oplysninger og foretog en faglig vurdering.

Tabel 4 - Eksempler på vores fremskridtsvurderinger

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål (2018): 100 Seneste værdi: (2018): 90 Tidligere værdier: (2017): 80; (2016): 70	IKKE PÅ RETTE VEJ	Kriterium: Hvis der er et delmål for det år, som de seneste data er fra, er indikatoren "på rette vej", hvis delmålet er nået. Begrundelse: Delmål ikke nået.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål (2019): 100 Seneste værdi: (2018): 90 Tidligere værdier: (2017): 80; (2016): 70	PÅ RETTE VEJ	Kriterium: Hvis der ikke er et delmål for det år, som de seneste data er fra, men der er et delmål for et andet år, er indikatoren "på rette vej", hvis fremskridtene hidtil har været i overensstemmelse med dette delmål. Begrundelse: I betragtning af de stabile fremskridt hen imod målet i 2016-2018 er det sandsynligt, at 2019-målet vil blive nået.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål: intet Seneste værdi: (2018): 80 Tidligere værdier: (2017): 75; (2016): 70; (2015): 60; (2014): 55	IKKE PÅ RETTE VEJ	Kriterium: Hvis der ikke er et delmål, er indikatoren "på rette vej", hvis fremskridtene hidtil generelt har fulgt en lineær udvikling fra referenceværdien til målet, eller hvis de faktiske værdier til dato er udtryk for en mere "eksponentiel" fremskridtsprofil med en langsom start og dernæst acceleration i de følgende år. Begrundelse: Fremskridtene hen imod målet er på 30 %, hvilket ligger betydeligt under den lineære værdi på 50 %, der kunne forventes halvejs i gennemførelsen, og de faktiske værdier til dato viser ingen acceleration.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150	PÅ RETTE VEJ	Kriterium: Hvis der ikke er et delmål, er indikatoren "på rette vej", hvis fremskridtene hidtil generelt har fulgt

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
Delmål: intet Seneste værdi: (2018): 80 Tidligere værdier: (2017): 63; (2016): 55; (2015): 52; (2014): 51		en lineær udvikling fra referenceværdien til målet, eller hvis de faktiske værdier til dato er udtryk for en mere "eksponentiel" fremskridtsprofil med en langsom start og dernæst acceleration i de følgende år. Begrundelse: Fremskridtene hen imod målet er på 30 %, hvilket ligger betydeligt under den lineære værdi på 50 %, der kunne forventes halvvejs i gennemførelsen. De faktisk registrerede værdier til dato viser dog en tydelig acceleration, der gør det sandsynligt, at målet nås, hvis accelerationen opretholdes.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): forøgelse Delmål: intet Seneste værdi: (2018): 60 Tidligere værdier: (2017): 56; (2016): 55; (2015): 52; (2014): 51	PÅ RETTE VEJ, INTET KVANTIFICERET MÅL	Kriterium: Hvis målet ikke er kvantificeret, er indikatoren "på rette vej", hvis målets betingelser hidtil er blevet opfyldt eller forventes at blive det. Begrundelse: Det ikkekvantificerede mål er "forøgelse", og alle registrerede værdier til dato ligger over referenceværdien og opfylder dermed målets betingelser.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): fastholdelse Delmål: intet Seneste værdi: (2018): 40 Tidligere værdier: (2017): 46; (2016): 49; (2015): 52; (2014): 51	IKKE PÅ RETTE VEJ	Kriterium: Hvis målet ikke er kvantificeret, er indikatoren "på rette vej", hvis betingelserne for målet er blevet opfyldt eller forventes at blive det. Begrundelse: Målet er "fastholdelse" af referenceværdien, men den seneste faktiske værdi ligger 20 % under referenceværdien.
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål: intet	UVIS STATUS, INTET KVANTIFICERET MÅL	Kriterium: Hvis der ikke er et delmål, er indikatoren "på rette vej", hvis fremskridtene hidtil generelt har fulgt en lineær udvikling fra

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
Seneste værdier: (2018): 90		referenceværdien til målet, eller hvis de faktiske værdier til dato er udtryk for en mere "eksponentiel" fremskridtsprofil med en langsom start og dernæst acceleration i de følgende år. Begrundelse: Fremskridtene hen imod målet er på 40 %, hvilket er ti procentpoint under den lineære værdi på 50 %, der kunne forventes halvvejs i gennemførelsen. Der foreligger ingen andre data, der kan vise, om fremskridtene hen imod målet har været lineære eller mere eksponentielle.
Referenceværdi (2013): 50 Mål: ikke fastsat Delmål: intet Seneste værdi (2018): 90	UVIS STATUS, INTET KVANTIFICERET MÅL	Begrundelse: Hvis der ikke er et mål, er det umuligt at vurdere, om indikatoren er "på rette vej".
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål (2019): 100 Seneste værdi: ingen data	UVIS STATUS	Begrundelse: Hvis der ikke foreligger data om fremskridt hen imod målet, er det umuligt at vurdere, om indikatoren er "på rette vej".

Kilde: Revisionsretten.

- 18) Vores analyse af indikatorer er baseret på Kommissionens data, som vi ikke har revideret. Vores vurdering af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores analyse af sandsynligheden for, at en bestemt indikator når sit mål. Vores analyse omfatter imidlertid ikke indikatorens relevans med hensyn til programmets målsætninger og foranstaltninger og omfatter heller ikke målets ambitionsniveau. Det kan f.eks. ske, at en indikator ikke bliver påvirket af de foranstaltninger, der gennemføres under programmet, at den ikke er relevant for programmets målsætning, eller at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøst. Indikatorerne i sig selv afspejler derfor ikke nødvendigvis opfyldelsen af programmets målsætninger. En fuldstændig analyse af programmets performance kræver analyse af indikatordata sammenholdt med andre kvantitative og kvalitative oplysninger.

- 19) Alligevel mener vi, at indikatorerne generelt giver indblik i visse aspekter af programmernes performance. I beretningens kapitel 2-6 er der grafiske oversigter over indikatorerne. Begrænsninger med hensyn til indikatorernes informationsværdi beskrives i kapitel 1 og i den tekst, der ledsager indikatoroversigterne, hvor det er relevant.

Performancetest af transaktioner

- 20) En anden del af vores revision bestod i at vurdere programmernes performance ved hjælp af en stikprøve af transaktioner, der blev testet under vores arbejde med revisionserklæringen. Vi kontrollerede, om disse transaktioner var i overensstemmelse med de relevante program mål, og om de opfyldte eller kunne forventes at opfylde eventuelle performancemål.

DEL 3 - Kapitel 7 - Opfølgning af anbefalinger

- 21) Opfølgning af de anbefalinger, vi har fremsat i vores særberetninger, er en tilbagevendende opgave. I kapitel 7 analyserer vi, i hvilket omfang de anbefalinger, vi fremsatte i vores særberetninger fra 2016, er blevet gennemført. Vi klassificerer anbefalinger som fuldt gennemført, gennemført i nogle henseender eller ikke gennemført.

**Institutionernes svar til
Den Europæiske Revisionsrets beretning
om EU-budgettets performance -
status ved udgangen af 2019**

Indhold

	Side
Kapitel 1	Performanceramme
	Europa-Kommissionens svar
	305
Kapitel 2	Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse
	Europa-Kommissionens svar
	314
Kapitel 3	Økonomisk, social og territorial samhørighed
	Europa-Kommissionens svar
	322
Kapitel 4	Naturressourcer
	Europa-Kommissionens svar
	329
Kapitel 5	Sikkerhed og medborgerskab
	Europa-Kommissionens svar
	340
Kapitel 6	Et globalt Europa
	Europa-Kommissionens svar
	350
Kapitel 7	Opfølgning af anbefalinger
	Europa-Kommissionens svar
	357

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

"KAPITEL 1 — PERFORMANCERAMME"

INDLEDNING

Kommissionen giver højeste prioritet til effektiviteten af EU's udgifter og ønsker at fremlægge performanceoplysninger af høj kvalitet. Kommissionen bifalder Revisionsrettens arbejde vedrørende EU-budgettets performance og dens anerkendelse af de forbedringer, som Kommissionen har foretaget i sin performancerapportering om EU-budgettet. Kommissionen vil fortsat videreudvikle systemet, bl.a. ved at gennemføre anbefalingerne på de forbedringsområder, som Revisionsretten har udpeget i denne rapport. Den styrkede og strømlinede performanceramme for den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 rummer særlige muligheder for yderligere forbedringer på baggrund af de høstede erfaringer.

Vigtige eksempler på forbedringer, der er foretaget i de seneste år, er fremlæggelse af oplysninger om performance i et mere summarisk og læsevenligt dokument (programgennemførelsesoversigten) indarbejdelse af oversigtsdokumentet som bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, hvilket skaber sammenhæng mellem budget- og dechargeprocedurer systematiske evalueringer af programperformance i programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten samt, at rapporterne nu er mere afbalancerede, idet de fokuserer på både positive resultater og forbedringsområder.

Kapitel 2 til 6 i denne rapport beskriver Revisionsrettens evaluering af performance for de ni udvalgte udgiftsprogrammer ved udgangen af 2019. Kommissionen mener, at programmerne yder et stort bidrag til opfyldelse af EU's prioriteter og målsætninger. De tilgængelige kvalitative og kvantitative performanceoplysninger ved udgangen af 2019 viser, at programmerne er godt på vej til at opfylde de mål, der blev fastsat ved programperiodens start. Gennemførelsen sker i et hurtigere tempo, især hvad angår struktur- og investeringsfondene, hvor målene er fastsat for udgangen af 2023. Endelige konklusioner vedrørende programresultaterne kan først udarbejdes på baggrund af de endelige evalueringer, når programmerne er afsluttet.

1.3 Kommissionen offentliggør generelt mange performancerapporter. Fokus for de fleste af de særberetninger, der fremgår af figur 1.1, er performance i forbindelse med EU- budgettet.

Første punkt – Del 1 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport giver et generelt overblik over performance i forbindelse med EU-budgettet med fokus på de centrale programmer.

I år suppleres rapporten med mere detaljerede oplysninger om resultaterne af de enkelte programmer i en "programgennemførelsesoversigt" (bilag 1). Det generelle overblik gengiver de vigtigste konklusioner om de opnåede resultater, der er taget fra de programerklæringer, der ledsager det foreløbige budgetforslag for 2021.

Første punkt – del 2 om intern kontrol og finansiell forvaltning gennemgår Kommissionens tiltag for at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-budgettet.

Andet punkt – programerklæringerne gennemgår de fremskridt, der er gjort af udgiftsprogrammerne på grundlag af både kvantitative oplysninger fra resultatindikatorerne og kvalitative oplysninger. De kvalitative oplysninger er vigtige for at få det fulde indblik i programgennemførelsen, bl.a.: Den politiske og økonomiske kontekst, hvor langt i programforløbet programmerne er kommet samt identifikation af de elementer, der påvirker programperformance, og som Kommissionen ikke har indflydelse på.

1.4 Vedrørende bilag 1.1 om opfølgning på anbefaling 5 fremsat i 2016 har de centrale tjenestegrene siden 2017 i instrukserne om udarbejdelse af de årlige aktivitetsrapporter indarbejdet kravet om, at tjenestegrene skal angive kilder for alle performancedata og foretage en vurdering af dataenes pålidelighed. Data, der ikke anses som pålidelige, bør kasseres, undtaget hvis de af tjenestegrene vurderes som nødvendige for at beskrive baggrundselementer. I disse tilfælde bør tjenestegrene af hensyn til gennemsigtigheden indføre en ansvarsfraskrivelse vedrørende pålideligheden af de pågældende performancedata. Med hensyn til programerklæringerne ønsker Kommissionen at sikre yderligere forbedringer som angivet i Kommissionens svar til denne rapport.

Vedrørende bilag 1.1 om opfølgning på anbefaling 6 fremsat i 2016 har Kommissionen delvist accepteret anbefalingen. Kommissionens tilstedeværelse på internettet er dog for nylig generelt blevet omlagt til en portalstruktur, hvorunder hjemmesider med oplysninger om performance indgår.

Kommissionen har gennemført konkrete forbedringer af formidlingen af oplysninger om resultater på internettet¹. Forbedringerne vedrører områder såsom omstrukturering af indholdet for at sikre større brugervenlighed i adgangen til dokumenter om performance og resultater, bedre beskrivelser af strategidokumenter og rapporter, bedre søgefunktion ved lange lister over performancedokumenter samt bedre informationsarkitektur, søgeord og links.

De tiltag, der er foretaget, afspejler en fornuftig og ansvarlig brug af ressourcer, og størrelsen af målgruppen for oplysninger om performance tages i betragtning. Kommissionens tilstedeværelse på internettet og de oplysninger, der stilles til rådighed, udvikles løbende på baggrund af test, brugerbehov, organisatoriske mål og teknologien.

PROCEDURE FOR UDARBEJDELSE AF OVERORDNEDE PERFORMANCERAPPORTER

1.7 Tredje punkt – programerklæringerne for budgetforslaget for 2014, der blev offentliggjort i 2013, omfattede ikke performance for programmerne i perioden 2007-2013, fordi man skiftede fra aktivitetserklæringer (for perioden 2007-2013) til programerklæringer (for perioden 2014-2020).

1.11 Budgetcirkulæret indeholder detaljerede forklaringer til generaldirektoraterne af de praktiske trin i udarbejdelsen af programgennemførelsesoversigten (afdeling 4.12). Som nævnt i stk. 1.6 skal oversigterne over programperformance give et resumé af de oplysninger, der indgår i programerklæringerne, som budgetcirkulæret indeholder en detaljeret instruks for. Derudover drøfter de centrale tjenestegrene udarbejdelsen af oversigter over programperformance med Kommissionens tjenestegrene i budgethøringerne i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslaget.

1.12 Udvælgelseskriterierne for de indikatorer, der indgår i oversigterne over programresultater, er klart beskrevet i metodenoten:

- datatilgængelighed
- indikatorens relevans i forhold til konkrete målsætninger og programmets aktioner.

Forskellen mellem den komplette liste over indikatorer fra programerklæringerne og de indikatorer, der er udvalgt i oversigten over programperformance, varierer fra program til program (fra færre til flere i nogle tilfælde).

Oversigten over programperformance omfatter kun indikatorer, hvor de nødvendige data er tilgængelige til beregning af status i forhold til det fastlagte mål. Dette krav forklarer delvist forskellen i andelen af indikatorer, der ved beregninger til henholdsvis programerklæringerne og oversigten over programperformance følger planen.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy_da.

1.14 Kommissionen anerkender vigtigheden af solide og pålidelige performanceoplysninger og ønsker at fremlægge performanceoplysninger af høj kvalitet.

Kommissionen er ikke i stand til at foretage en komplet kontrol eller garantere pålideligheden af performanceoplysningerne, men der er truffet foranstaltninger til at afbøde dertil knyttede risici.

1.15 Data, der fremgår i de forskellige resultatrapporter, er baseret på de nyeste tilgængelige oplysninger på tidspunktet for udarbejdelse af rapporten. Når opdaterede tal foreligger, som bl.a. afspejler tidsforskydninger i indsamling af data i medlemsstaterne eller fortaget af tredjepart, indberettes tallene i det næste sæt af programmerklæringer. Denne type opdateringer er almindeligt forekommende ved dataindsamling vedrørende komplekse forhold under hastig forandring.

1.17 Baseret på artikel 20-22 i forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser er resultatreserven anvendt på Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) på samme måde som for de øvrige ESI-fonde.

GD AGRI lægger vægt på at sikre robusthed og pålidelighed i værdierne for milepæle og tilhørende rapportering. Et år forud for performanceevalueringen blev processen forelagt Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne. Derudover har GD AGRI i tæt samarbejde med medlemsstaterne gennemført en grundig kontrol af performancerammeindikatorerne samt indberetning i forbindelse hermed.

1.18 Første punkt – revisionen blev gennemført på et tidligt tidspunkt i gennemførelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF). Efter en opfølgende revision godkendte den interne revisionstjeneste det omfattende arbejde, der er foretaget af GD AGRI ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027 og den tilhørende ramme for performanceovervågning og evaluering, der har haft positiv afsmittende effekt på den nuværende overvågning og rapportering vedrørende den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020.

Andet punkt – Kommissionen påpeger, at de reviderede generaldirektorater som svar på de tre anbefalinger fremsat af den interne revisionstjeneste i revisionsrapporten vedrørende performanceovervågning har udarbejdet en handlingsplan, som blev godkendt af Kommissionens interne revisionstjeneste den 2. marts 2020.

To anbefalinger til GD REGIO (en meget vigtig og en vigtig) blev allerede indberettet som gennemført til den interne revisionstjeneste i juli 2020, og den tredje anbefaling (meget vigtig) vil være fuldt gennemført ved udgangen af 2022 som planlagt i handlingsplanen.

1.19 En forudgående evaluering (eller konsekvensanalyse) støtter nye finansielle programmer og instrumenter og en efterfølgende evaluering (retrospektiv) evaluerer effekten af eksisterende programmer og instrumenter (i henhold til retningslinjerne og værktøjskassen for bedre regulering - værktøj nr. 10 og nr. 43). Evalueringen er en evidensbaseret vurdering af, i hvilket omfang en eksisterende indsats er reel, effektiv, relevant i forhold til aktuelle behov, sammenhængende internt og i forhold til andre EU-indsatser og skaber EU-merværdi. Forudgående og efterfølgende evalueringer vurderer de mest signifikante virkninger. I hvilket omfang, virkningen af politiske foranstaltninger kan vurderes, afhænger af tidspunktet og evalueringsmetoden, som er fastsat i retsgrundlaget, og ofte af de data, der tilvejebringes af medlemsstaterne og andre partnere eller organisationer.

1.22 Kommissionen ønsker at fremlægge performanceoplysninger af høj kvalitet, og det tillægges stor opmærksomhed i instrukserne og i udarbejdelsen af performancerapporterne. Kommissionen er og vil også fremover være afhængig af, at medlemsstaterne og andre parter stiller pålidelige performanceoplysninger rettidigt til rådighed, og Kommissionens tjenestegrene er samtidig pålagt at sikre, at problemer vedrørende oplysningernes pålidelighed rapporteres åbent.

1.23 Data, der ikke anses som pålidelige, medtages ikke i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Vedrørende programmerklæringerne er Kommissionen pålagt at rapportere alle performanceindikatorer, der er fastsat i programbestemmelserne. Det forventes, at datakilderne anføres, og problemer vedrørende pålidelighed påpeges. Dette krav behandles i fremtiden mere eksplicit i de stående instrukser for budgetcirkulæret.

KVALITETEN AF OVERORDNEDE PERFORMANCERAPPORTER

1.24 De performanceindikatorer, der indgår i programmerklæringerne, defineres i den tilgrundliggende lovgivning. Visse aspekter af programperformance kan indikatorerne kun delvist eller slet ikke tage højde for som følge af de iboende begrænsninger. Kommissionen mener alligevel generelt, at alle indikatorerne er relevante for evalueringen af programmernes performance.

I henhold til forordning (EU) 2018/1046 (finansforordningen) skal Kommissionen i programmerklæringerne rapportere om alle de indikatorer, der er fastsat i retsgrundlaget for de udgiftsprogrammer, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget på grundlag af forslag fra Kommissionen.

1.25 I programmerklæringerne og oversigten over programperformance, der ligger til grund for budgetforslaget 2021, har Kommissionen yderligere forbedret kvaliteten af performanceoplysningerne, f.eks.:

- ved beregning af status i forhold til målet i oversigten over programperformance ved at inkludere referenceindikatorer, (hvis det er relevant) og
- ved en mere ensartet anvendelse af formler.

Kommissionen bemærker, at den skal tage hensyn til såvel gennemførligheden som omkostningerne og til, at der kræves et tilsvarende tilsagn fra især medlemsstaterne og støttemodtagerne om at indsende data af høj kvalitet til tiden.

Første punkt – outputindikatorerne er direkte knyttet til interventionen, og derfor er de afgørende for overvågning af programmets performance.

En passende sammensætning af indikatortyper (input, output, resultat, virkning) afhænger af programmets art og indhold.

Andet punkt – flere performanceoplysninger bliver tilgængelige frem mod afslutningen af den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, især vedrørende indikatorer for resultat og virkning. Det forhold, at en begrænset mængde performanceoplysninger er tilgængelige i periodens første år, afspejles i sammensætningen af forskellige typer af performanceindikatorer. Ikke alle indikatorer opdateres årligt på grund af dataindsamlingen eller andre strukturelle forhold. Det ses som særlige forhold i forbindelse med indikatorerne og ikke som et kvalitetsproblem. For budgetforslaget for 2021 har kun 1 % af indikatorerne ingen tilgængelige data, og 6 % af indikatorerne har oplysninger mere end to år tilbage.

Tredje punkt – Kommissionen mener, at en række kvalitative mål kan omsættes til kvantitative mål. Det er f.eks. blevet gjort i programgennemførelsesoversigten for indikatorerne for EGFL. Denne metode resulterer i en lavere procentandel af indikatorer, for hvilke fremskridt i forhold til målopfyldelse ikke kan beregnes.

Fjerde punkt – for nogle programmer, f.eks. under delt forvaltning, revideres målene som led i den almindelige proces for at sikre tilpasning til ændrede socioøkonomiske forhold i medlemsstaterne eller ændringer i den finansielle tildeling.

Vedrørende tabel 1.6 fastsætter retsgrundlaget for Horisont 2020² for første gang i et forsknings- og innovationsprogram en liste over obligatoriske nøgleresultatindikatorer, der skal indgå i programmets evaluerings- og overvågningssystem. Et år efter programmets start og med den hensigt at arbejde så åbent som muligt offentliggjorde Kommissionen i 2015 et samlet overblik³ over alle Horisont 2020-indikatorerne. Den omfattede definitioner, obligatoriske datatyper og -kilder til beregning, eventuelle tilgængelige referenceværdier og mål fastsat for afslutningen af Horisont 2020, også med angivelse af tidsforskydningen mellem programmets afslutning og opnåelse af projekternes output og performance.

Metoden til estimering af referenceværdier og mål for performanceindikatorerne for den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 bliver offentliggjort sammen med listen over nye indikatorer.

1.26 Kommissionen anser målsætningerne for at være komplementære og forbundne. F.eks. afspejles de målsætninger på klimaområdet, der er fastsat på internationalt plan, i passende grad i Unionens politiske prioriteter og i målsætningerne for udgiftsprogrammerne.

1.27 Kommissionen har gennem lang tid ønsket at fremme ligestilling mellem kønnene og i den senere tid til gennemførelsen af verdensmålene for bæredygtig udvikling. Ligestilling mellem kønnene fremmes gennem en lang række af EU's politikker og instrumenter, og 45 ud af de 60 udgiftsprogrammer i den nuværende programperiode bidrager til opfyldelse af verdensmålene for bæredygtig udvikling. Programmerklæringerne har to særlige afdelinger til rapportering om programmernes bidrag til de nævnte prioriteter.

Kommissionen arbejder løbende på at styrke sin rapportering. Til budgetforslaget for 2021 er afdelingen om verdensmålene for bæredygtig udvikling yderligere udbygget, så den indeholder illustrative eksempler på, hvordan de enkelte programmer bidrager til de relevante verdensmål for bæredygtig udvikling, og for at påvise den politiske sammenhæng mellem udformningen af EU's budget og verdensmålene for bæredygtig udvikling.

Derudover arbejder Kommissionen, som det fremgår af Kommissionens ligestillingsstrategi, aktuelt med at udvikle et system til registrering på programniveau af udgifter, der fremmer ligestilling mellem kønnene.

Ud over programmerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport rapporterer Kommissionen også om disse prioriteter i andre publikationer (f.eks. Eurostats overvågningsrapport om verdensmålene for bæredygtig udvikling, herunder verdensmål nr. 5 om ligestilling mellem kønnene).

1.28 Kommissionen bifalder Revisionsrettens positive vurdering af, at programgennemførelsesoversigten indarbejdes som et bilag til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Kommissionen mener, at denne forbedring understøtter sammenhængen mellem discharge- og budgetprocedurer.

² https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_da.pdf.

³ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_da.pdf.

1.30 Første punkt – principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (virkning, effektivitet og økonomi) er vigtige elementer i Kommissionens økonomiske forvaltning. Det afspejles i høj grad både i del 1 og del 2 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet.

Virkningen udtrykkes som opfyldelsesgraden af programmålsætningerne og dækkes derfor grundigt i performancerapporterne. Oplysninger om programmernes økonomi og effektivitet foreligger ikke som årlige tal. Disse aspekter er overvejende uddraget af regelsættet og måles generelt på længere sigt.

1.32 Virkningen af eksterne faktorer afhænger af omstændighederne for EU-udgiftsprogrammerne.

Horisont 2020 drives f.eks. under generelt stabile omstændigheder og påvirkes i mindre omfang af eksterne faktorer sammenlignet med andre programmer. Ser man derimod på kriser som COVID-19-pandemien, var forskning og innovation blandt de første politikområder, der forventedes at reagere med en bred indsats. Som det fremgår af programerklæringen vedrørende budgetforslaget for 2021, har Horisont 2020 været i stand til at reagere hurtigt over for pandemikrisen og mobiliseret i alt over 1 mia. EUR til udvikling af diagnosemetoder, behandlinger og vacciner.

1.34 Kommissionen bifalder Revisionsrettens positive konklusion vedrørende den systematiske brug af de nye afdelinger om performancevurderingerne, og den vil arbejde på yderligere forbedringer i performancerapporterne i de kommende år.

1.35 Kommissionen bemærker, at afhængigt af det pågældende program kan det være mere relevant i afdelingen om performancevurderingen at se på programmet som helhed eller på udvalgte aktionsområder eller søjler i et program, som dækker flere specifikke målsætninger.

For Horisont 2020 omfatter afdelingen om performancevurdering i programerklæringen til budgetforslaget for 2021 en analyse af programperformance for hver søjle (videnskabelig topkvalitet, industrielt lederskab, håndtering af samfundsmæssige udfordringer). Den beskriver ligeledes indikatorer og afhængigt af de tilgængelige data status for målopfyldelse og milepæle for alle de 18 specifikke målsætninger.

Programerklæringen for EGFL til budgetforslaget for 2021 indeholder kvalitative oplysninger for alle tre generelle målsætninger og for de specifikke mål nr. 1, 2, 3 og 8 samt kvantitative oplysninger for alle specifikke målsætninger.

Programerklæringen for ENI til budgetforslaget for 2021 indeholder en analyse af de nyeste data for performanceindikatorerne i afdelingerne om de specifikke målsætninger. Kommissionen offentliggør også omfattende performanceoplysninger i sin årlige rapport om gennemførelsen af EU's finansielle instrumenter på det eksterne område.

1.36 Generelt mener Kommissionen, at de oplysninger, der fremgår af programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten, i passende omfang afspejler instrukserne for performanceafsnittene. På baggrund af erfaringerne fra dette års første regnskabsperiode vil Kommissionen arbejde på yderligere at forbedre rapporteringen, herunder om udfordringer i gennemførelsen, i næste års programerklæring og i programgennemførelsesoversigten. Det gælder både udarbejdelse af en grundig analyse af performance med en klar og præcis vurdering og ensretning i præsentationen af oplysningerne i afdelingerne om gennemførelse og performancevurdering.

1.39 Kommissionen bifalder Revisionsrettens konklusion om, at rapporteringen nu er mere afbalanceret. Kommissionen mener, at den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programgennemførelsesoversigten, som nu indgår i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, giver et afbalanceret billede af performance på tværs af programmer med eksempler på

politikområder, hvor yderligere forbedringer kan foretages, også på baggrund af Kommissionens erfaringer fra udarbejdelsen af forslag til den næste generation af programmer.

Figur 1.5 - Eksempler på afbalanceret rapportering i programerklæringerne og programgennemførelsesoversigten

For så vidt angår Horisont 2020 redegør programerklæringen for programmets udstående udfordringer, f.eks. forbedringer inden for markedsstimulerende innovation, udligning af innovationskløften og fremme af industrielt lederskab. Derudover er målet for investering i klimaindsats endnu ikke nået.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

1.40 Kommissionen bifalder Revisionsrettens konklusion om, at der sker fortsatte forbedringer af performancerapporteringen. Disse omfatter udarbejdelse og efterfølgende indarbejdelse af programgennemførelsesoversigten i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, oprettelse af afdelinger om performancevurdering i programerklæringerne og i programgennemførelsesoversigten samt mere afbalancerede rapporter, som omfatter både positive og negative elementer.

Kommissionen arbejder på yderligere forbedringer i næste års rapporter. I de første år af den nye flerårige finansielle ramme rapporterer Kommissionen om de mest relevante indikatorer fra perioden 2014-2020 i programerklæringerne og i programgennemførelsesoversigten og fremsætter komplette oplysninger om programmerne for perioden 2021-2027. Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport kommer til at omfatte sammenfattende oplysninger.

1.42 Kommissionen vil fortsat anvende performanceoplysninger tilvejebragt af medlemsstaterne og andre partnere eller organisationer, og den er således ikke i stand til at udføre en komplet kontrol af eller garantere pålideligheden af performanceoplysningerne. Kommissionen er dog enig i, at det er vigtigt løbende at forbedre kvaliteten af de performanceoplysninger, der indgår i programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Kommissionen ønsker at fremlægge performanceoplysninger af høj kvalitet, og dette tillægges stor opmærksomhed i instrukserne og i udarbejdelsen af performancerapporterne.

1.43. Finansforordningen stiller krav om, at Kommissionen rapporterer om alle indikatorer, der er fastsat i retsgrundlaget for udgiftsprogrammerne.

Ikke alle indikatorer opdateres årligt på grund af dataindsamlingen eller andre strukturelle forhold. Det ses som særlige forhold i forbindelse med indikatorerne og ikke som et kvalitetsproblem. Flere performanceoplysninger bliver tilgængelige frem mod afslutningen af den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, især vedrørende indikatorer for resultat og virkning.

I indeværende år har Kommissionen fortsat arbejdet på at forbedre kvaliteten af performanceoplysningerne, f.eks. ved beregning af status på målopfyldelse i programgennemførelsesoversigten ved at inkludere referenceindikatorer, (hvis det er relevant), og en mere ensartet anvendelse af formler.

Kommissionen bemærker, at den skal tage hensyn til såvel gennemførligheden som omkostningerne og til, at der kræves et tilsvarende tilsagn fra især medlemsstaterne og støttemodtagerne om at indsende data af høj kvalitet til tiden.

1.45 Principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (virkning, effektivitet og økonomi) indgår både i del 1 og del 2 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet.

Virkningen udtrykkes som opfyldelsesgraden af programmålsætninger og dækkes derfor grundigt i performancerapporterne. Oplysninger om programmernes økonomi og effektivitet foreligger ikke som årlige tal. Disse aspekter er overvejende uddraget af regelsættet og måles generelt på længere sigt.

Målsætningen for den årlige performancerapportering er ikke at give en omfattende og detaljeret vurdering af de enkelte målsætninger og faktorer, der påvirker programmet, men at give en helhedsvurdering af programmets performance og påpege, hvis enkelte aspekter kræver særlig opmærksomhed. På den baggrund bør analysen af eksterne faktorer i den årlige rapportering stå i et rimeligt forhold hertil.

Kommissionen anerkender dog de eksterne faktorerers indflydelse på programmernes overordnede performance. Kommissionen anerkender, at der er behov for at sikre, at kvantitative analyser suppleres med en vurdering af de vigtigste kvalitative aspekter, afhængigt af omstændighederne ved det enkelte program. På den baggrund sigter Kommissionen mod at medtage en mere systematisk analyse af eksterne faktorer i programmerklæringerne til den kommende rapporteringscyklus.

1.46 Kommissionen bifalder Revisionsrettens anerkendelse af, at de nye afdelinger om performancevurdering i programmerklæringerne og i programgennemførelsesoversigten er et markant og positivt skridt i retning af en mere klar, gennemsigtig og omfattende performancerapportering. Kommissionen ønsker løbende at forbedre kvaliteten i rapporteringen. Erfaringerne fra indeværende år vil danne baggrund for Kommissionens forbedringer af denne afdeling i de kommende år.

1.47 Kommissionen bifalder Revisionsrettens konklusion om, at rapporteringen nu er mere afbalanceret. Kommissionen vil arbejde på at sikre yderligere forbedringer i næste års rapport og tilpasse budgetcirkulæret på baggrund af erfaringerne fra indeværende år.

Anbefaling 1: Kommissionen accepterer anbefaling 1.

Kommissionen har til hensigt fortsat at tilvejebringe oplysninger om gennemførelsen af programmerne for perioden 2014-2020, idet der tages højde for, i hvilket år slutmålene for programmerne er fastsat (i mange tilfælde 2023). Størstedelen af betalingerne til gennemførelse af programmerne for perioden 2014-2020 vil være foretaget på det tidspunkt. Kommissionen afslutter rapporteringen, så snart de foreliggende oplysninger ikke længere er brugbare. Kommissionen vil ligeledes rapportere om resultaterne i slutevalueringerne for programmerne i perioden 2014-2020.

Anbefaling 2: Kommissionen accepterer anbefaling 2.

Kommissionen ønsker at fremlægge performanceoplysninger af høj kvalitet, og dette tillægges stor opmærksomhed i instrukserne og i udarbejdelsen af performancerapporterne. Kommissionen er åben over for at øge pålideligheden og kvaliteten i de fremlagte oplysninger, hvor det er muligt, og klart påpege problemer vedrørende pålideligheden af de oplysninger, der fremlægges i programmerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport. Under den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 har Kommissionen mulighed for at skabe forbedringer på området. Kommissionen kan dog ikke udføre en komplet kontrol af eller garantere pålideligheden af performanceoplysninger, der tilvejebringes af andre.

Anbefaling 3: Kommissionen accepterer anbefaling 3.

Kommissionen noterer sig vigtigheden af den kontrol, der udføres af Udvalget for Forskriftskontrol med henblik på at forbedre kvaliteten af de udvalgte evalueringer, og den store betydning, som formidling af erfaringerne fra Udvalget for Forskriftskontrols arbejde kan have for alle evalueringer og for at undgå eventuelle u hensigtsmæssigheder i det indledende metodevalg. Kommissionen bidrager til denne formidling ved fortsat at arrangere uddannelse og tilbyde intern vejledning ud over Udvalget for Forskriftskontrols egne formidlingsaktiviteter.

Anbefaling 4: Kommissionen accepterer anbefaling 4.

Kommissionen forbedrer gennemsigtigheden og kvaliteten i performancerapporteringen vedrørende indikatorerne for den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-27 og vil bl.a. oplyse om kilderne til de tilgrundliggende data og den anvendte metode til fastsættelse af mål. Oplysningerne kommer til at indgå i dokumenterne til budgetforslaget for 2022.

Anbefaling 5: Kommissionen ønsker fortsat at præsentere performanceoplysninger af høj kvalitet. Kommissionen vil fortsat arbejde på yderligere forbedringer i de kommende år igennem instrukserne og ved udarbejdelsen af performancerapporterne.

a) Kommissionen accepterer anbefaling 5, litra a).

Oplysninger om programmernes økonomi og effektivitet foreligger ikke som årlige tal. Disse aspekter er overvejende uddraget af regelsættet og måles generelt på længere sigt.

Kommissionen vil udbygge rapporteringen om effektivitet og økonomi, når oplysningerne bliver tilgængelige. Disse oplysninger indgår f.eks. både i del 1 og del 2 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet.

b) Kommissionen accepterer anbefaling 5, litra b).

Kommissionen anerkender de eksterne faktors indflydelse på programmernes overordnede performance. Kommissionen anerkender, at der er behov for at sikre, at kvantitative analyser suppleres med en vurdering af de vigtigste kvalitative aspekter, herunder eksterne faktorer, afhængigt af omstændighederne ved det enkelte program.

Målsætningen for den årlige performancerapportering er at give et indblik i programmets performance generelt. Som led heri vil Kommissionen sigte mod i programmerklæringerne for den kommende rapporteringscyklus at medtage en mere systematisk analyse af vigtige eksterne faktorer, som kan påvirke programmernes performance, i det omfang, det er relevant, og der foreligger data.

c) Kommissionen accepterer anbefaling 5, litra c).

Kommissionen udarbejder evalueringer af programperformance i programmerklæringerne og programgennemførelsesoversigten.

I programmerklæringerne for budgetforslaget for 2022 har Kommissionen desuden til hensigt systematisk i rapporteringen at beskrive, om status for performanceindikatorerne er som forventet i forhold til målopfyldelsen.

d) Kommissionen accepterer anbefaling 5, litra d).

Kommissionen ønsker løbende at forbedre kvaliteten i performancerapporteringen. I indeværende år (budgetforslag for 2021) omfattede programmerklæringerne og programgennemførelsesoversigten for første gang en særlig afdeling vedrørende performancevurdering. På baggrund af erfaringerne fra indeværende år vil Kommissionen udarbejde mere detaljerede instrukser og beskrive god praksis i budgetcirkulæret for de kommende år med det formål at forbedre kvaliteten af performancevurderingen yderligere.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

"KAPITEL 2 — KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE"

INTRODUKTION TIL HORIZONT 2020

I over 35 år er EU's indsats gennem de forskellige europæiske rammeprogrammer for forskning og innovation blevet bragt i spil, når der var behov for mere handling på EU-plan, end hvad der foregik på nationalt eller regionalt plan alene. Programmerne gør det muligt at deles om risiciene og undgå dobbeltarbejde på tværs af landene ved at samle og udnytte ressourcer i retning mod en kritisk masse. Formålet er at gøre det lettere, hurtigere eller mere effektivt at nå fælles målsætninger. Programmerne fokuserer på at støtte samarbejde og konkurrence på grundlag af ekspertise på tværs af lande — således at geografiske, sektorbestemte eller disciplinære grænser nedbrydes.

Forsknings- og innovationsprojekter er langsigtede bestræbelser, der er baseret på gentagne trial-and-error-processer, og de genererer ofte først konkrete resultater efter 15-20 år, og disse resultater afviger ofte fra de oprindelige idéer og forventninger. Resultaterne af disse investeringer skal derfor måles på en måde og med en tidsplan, der ikke modvirker ikke-målet forskning, risikotagning eller innovativ adfærd. Analysen af indikatorer for output, resultater og virkninger af disse investeringer skal derfor sættes ind i en sammenhæng med kvalitative oplysninger.

Horisont 2020 er et attraktivt og velfungerende program, der er godt tilpasset internt og yderst relevant i forhold til de identificerede behov og udfordringer, idet der skabes en særskilt merværdi for EU på grundlag af programmets ekspertisebaserede samarbejds- og mobilitetsaktioner på tværs af grænser. Projektet er på grund af attraktiviteten og fordi det appellerer til det videnskabelige samfund genstand for en høj grad af overtegning.

Horisont Europa sigter mod yderligere forenkling ved i højere grad at anvende finansiering med faste beløb og indføre en enklere og mere letforståelig vifte af europæiske partnerskaber med deltagelse af medlemsstaterne, erhvervslivet, civilsamfundet og finansieringsfonde. De foreslåede regler for samhørighedspolitikken under den nye flerårige finansielle ramme indeholder specifikke regler om overførsel af midler mellem EU's finansieringsprogrammer, hvorved man styrker synergierne mellem bl.a. Horisont Europa og fondene under samhørighedspolitikken. Endelig vil Horisont Europa omfatte en ny ramme for overvågning og rapportering baseret på klart definerede centrale virkningsveje og et revideret sæt af passende indikatorer, metodologier og referenceværdier.

HORIZONT 2020

2.12 Kommissionen bemærker, at de udvalgte indikatorer er kontekstindikatorer og derfor kun viser programmets indirekte indvirkning på den generelle målsætning, og at de ikke måler resultatet af Horisont 2020 som sådan. Kommissionen noterer sig, at Horisont 2020 er relevant for bestræbelserne på at opnå Europa 2020-målet for forskning og udvikling (FoU). Den minder imidlertid om, at Horisont 2020 udgør mindre end 10 % af de samlede offentlige investeringer i FoU i EU. Opfyldelsen af dette mål vil derfor først og fremmest kræve øgede offentlige og private investeringer på nationalt og regionalt plan.

Figur 2.4 — Kommissionen finder, at alle resultatindikatorerne i programerklæringerne generelt er relevante for programmets målsætninger.

Ved at fastsætte mål i begyndelsen af FFR-perioden er der en iboende risiko for, at målene i programmets løbetid bliver lettere eller vanskeligere at nå. Dette kan skyldes faktorer, som hører under Kommissionens, medlemsstaternes eller andre partneres og organisationers ansvarsområde, eller være forårsaget af eksterne faktorer.

Indikatorerne afspejler i sig selv ikke nødvendigvis opnåelsen af programmets målsætninger.

Det forhold, at en indikator er (eller ikke er) "på vej" til at opfylde sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på vej" til at nå sine målsætninger.

Indikatordata bør altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at vurdere programmets resultater.

Figur 2.5 — Kommissionen bemærker, at de tre udvalgte indikatorer kun viser programmets indirekte indvirkning på den generelle målsætning.

2.13 Kommissionen vil vurdere målværdierne for indikatorerne i forhold til de opnåede resultater nogle få år efter 2020, når de fleste af de finansierede foranstaltninger er afsluttet. Afhængigt af indikatoren indberettes resultaterne af de foreløbige projektresultater ikke altid korrekt eller rettidigt og holdes derfor ikke op imod de fastsatte milepæle eller mål.

2.14 Kommissionen bemærker, at forenkling og uddelegering af gennemførelsesopgaver til forvaltningsorganerne bidrog til at øge programmets effektivitet.

Boks 2.1 — Vores holdning til Horisont 2020's forenklingsforanstaltninger

Efter Kommissionens opfattelse er de positive resultater i Revisionsrettens beretning et vidnesbyrd om Kommissionens fortsatte forenklingsbestræbelser. I overensstemmelse med Revisionsrettens anbefaling om at øge forenklingsbestræbelserne har Kommissionen igangsat et pilotprojekt under Horisont 2020 med betaling af et engangsbeløb og arrangeret kommunikationskampagner i forskellige formater og med indhold, der er rettet mod bestemte målgrupper, såsom SMV'er og nytilkomne, der synes at være mere tilbøjelige til at begå fejl ved indsendelse af betalingsanmodninger. Horisont Europa, det nye rammeprogram for perioden 2021-27, vil gå videre med nye initiativer som f.eks. en bredere accept af almindeligt anvendt regnskabspraksis og øget anvendelse af forenkede former for tilskud baseret på erfaringer fra Horisont 2020-pilotprojektet med udbetaling af et engangsbeløb. Samtidig sikres der kontinuitet og konsistens for støttemodtagerne gennem opretholdelse af det fælles regelsæt og den gennemprøvede Horisont 2020-finansieringsmodel.

2.15 Kommissionen er enig i, at programmets stærke fokus på samarbejdsbaseret, grænseoverskridende forskning og innovation skaber en særskilt merværdi for EU.

2.16 Kommissionen har regelmæssigt aflagt rapport om de vanskeligheder og tabte muligheder, som denne situation medfører. Kommissionen beklager den lave succesrate for forslag, der delvis skyldes et fald i de nationale offentlige investeringer i forskning og innovation i en række medlemsstater. Samtidig er overtegning og den stærke konkurrence om tilskud en måde til at sikre de udvalgte projekters høje kvalitet samt dokumentation for, at programmet er attraktivt.

2.17 Kvalitetsmærket "Seal of Excellence" var et første forsøg på at skabe konkrete synergier mellem Horisont 2020 og fondene¹. Kommissionen minder om, at anerkendelsen af kvalitetsmærket "Seal of Excellence" sker efter de nationale og regionale myndigheders eget skøn. Kommissionen har ingen ret til, og har ikke til hensigt, at håndhæve en sådan anerkendelse, selv om den benytter enhver mulighed for at fremme anvendelsen heraf. Selv om initiativet har haft en vis succes, accepterer Kommissionen,

¹ ESI-fondene er: den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF) og Samhørighedsfonden.

at virkningen har været begrænset. Det vil imidlertid fremme synergier mellem Horisont Europa og fondene, med forbehold for den fremtidige forordning om fælles bestemmelser.

2.18 Kommissionen er enig i, at programmets opbygning på tre grundpiller gavner sammenhængen mellem programmets aktioner. De spørgsmål, der blev identificeret i den foreløbige evaluering af Horisont 2020, førte navnlig til Horisont Europas enklere og mere letforståelige vilkår af europæiske partnerskaber med inddragelse af medlemsstaterne, erhvervslivet, civilsamfundet og finansieringsfondene². Desuden indeholder de foreslåede regler for samhørighedspolitikken i den nye FFR specifikke regler for overførsel af midler mellem EU's finansieringsprogrammer og -instrumenter (f.eks. fra EFRU eller ESF+ til Horisont Europa og omvendt), hvilket styrker synergierne mellem EU-programmerne.

2.19 På nuværende tidspunkt er kun en lille del af Horisont 2020-projekterne afsluttet, og derfor er det vanskeligt at fremlægge omfattende oplysninger om programmets effektivitet. Dette vil ske gradvist i de kommende år. Kommissionen bemærker, at det begrænsede tilgængelige Horisont 2020-output allerede viser, at der er gjort fremskridt med hensyn til at nå programmets målsætninger. En mere fuldstændig vurdering af effektiviteten vil finde sted i forbindelse med den efterfølgende evaluering af Horisont 2020, der er planlagt til 2023, og som vil omfatte de langsigtede virkninger af programmets forløb, RP7, på grundlag af en kvantitativ og kvalitativ analyse.

2.25 Kommissionen er enig i, at det fastsatte mål for antallet af patentansøgninger, baseret på foreløbige FP7-data, kan have været overvurderet. Selv om indikatoren for antallet af tildelte patenter er en bedre målestok for resultater, vil de fuldstændige data om Horisont 2020 først blive tilgængelige flere år efter programmets afslutning. For eksempel tager proceduren for tildeling af et europæisk patent tre til fem år fra den dato, hvor ansøgningen indgives. Der arbejdes løbende på at forbedre dataindsamlingen for Horisont Europa baseret på IT-udviklingen og en styrket tilgang til rapportering om formidling og udnyttelse.

2.26 Kommissionen minder om, at det i mangel af relevante data ikke var muligt at fastsætte målværdien eller milepælene for denne indikator. Ved systematisk at indsamle relevante data vil Kommissionen imidlertid være i stand til at fastsætte egentlige milepæle og målværdier for Horisont Europa.

2.27 Kommissionen bemærker, at aktioner under industrielt lederskab er karakteriseret ved god markedsorientering, og at de er populære blandt ansøgere, herunder SMV'er. For så vidt angår SMV'er minder Kommissionen om, at andelen af de Horisont 2020-midler, der er tildelt SMV'er, nåede op på 24,74 % ved udgangen af 2019, hvilket er højere end målet på 20 % for 2020 og betydeligt højere end den respektive RP7-andel på 17 %. Hindringerne i ansøgningsfasen forhindrede ikke denne betydelige stigning i SMV'ernes deltagelse som følge af den betydelige indsats, der er gjort for at tiltrække SMV'er til programmet, og de forenklinger, der er gjort for at lette deres deltagelse. Kommissionen er bevidst om de stadigt eksisterende byrder, som SMV'erne møder i forbindelse med gennemførelsen af projekter, og tager løbende fat på disse spørgsmål ved at organisere målrettede kommunikationskampagner.

² SWD(2018) 307 final, afsnit 3.2

2.28 Kommissionen bemærker, at store projekter, der finansieres af aktioner inden for industrielt lederskab, skaber en betydelig merværdi for EU.

2.29 Kommissionen bekræfter, at målene er fastsat for hele grundpilleren, der dækker samfundsmæssige udfordringer, og at de kun kan opfyldes, når alle de foranstaltninger, der finansieres under denne grundpille, er gennemført. Præsentationen af de faktiske værdier for hver specifik målsætning er udelukkende udarbejdet til orientering. Kommissionen vil overveje, hvordan denne præsentation kan forbedres i fremtiden.

2.33 Kommissionen glæder sig over, at alle vurderede projekter er i overensstemmelse med programmets målsætning og det gældende arbejdsprogram. Ud over rapportering efter specifik målsætning udvikler Kommissionen et brugerdefineret porteføljerapporteringssystem, hvor projekterne grupperes efter deres porteføljerelans, og de aggregerede resultater og output præsenteres i overensstemmelse hermed. På denne måde vil Kommissionen være i stand til at rapportere om EU's bidrag ikke blot til hver enkelt af programmets specifikke målsætninger, men også til forskningsområder, der dækker mere end én specifik målsætning.

2.34 Forsknings- og innovationsprojekter giver i de fleste tilfælde de forventede output og resultater. Ikke desto mindre er de i sagens natur risikable og uberegnelige. Der er iværksat projektovervågning for at vurdere, hvordan projekterne skrider frem og for eventuelt at træffe passende foranstaltninger. Det er imidlertid ikke altid muligt på forhånd at sikre, at de videnskabelige og teknologiske målsætninger kan nås.

2.35 Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens anerkendelse af, at der inden for forskning og innovation i sagens natur er en betydelig tidsforskydning mellem projekternes finansiering, fremlæggelse af resultaterne og evalueringen af virkningerne. Målværdierne for indikatorerne kan først vurderes nogle år efter 2020, når de fleste af de finansierede foranstaltninger er gennemført. Som en del af den efterfølgende evaluering af Horisont 2020, der er planlagt til 2023, vil der blive foretaget en fuldstændig vurdering af programmets resultater, herunder en analyse af de langsigtede virkninger af RP7. Selv om Kommissionen accepterer de observerede begrænsninger ved visse resultatindikatorer, vil den gerne minde om, at foreløbige data og resultater vedrørende programmets gennemførelse og resultater er tilgængelige online, og at de ajourføres i næsten realtid sammen med de offentliggjorte periodiske analyser af nøgleaspekter af Horisont 2020.

2.36 Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens konklusion om, at der ikke er tegn på, at resultaterne er risikobehæftede, og at der er mange eksempler på vellykkede projekter. Den er også enig med Revisionsretten i, at budgettet for Horisont 2020 ikke er tilstrækkeligt til at dække overtegningen. Samtidig er overtegning og den stærke konkurrence om tilskud en måde til at sikre de udvalgte projekters høje kvalitet samt dokumentation for, at programmet er attraktivt. Med hensyn til programmets effektivitet minder Kommissionen om, at forenkling og uddelegering af gennemførelsesopgaver til forvaltningsorganerne bidrog til at øge programmets effektivitet.

2.37 Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens konklusioner vedrørende programmets relevans, sammenhæng og EU-merværdi. Hvad angår sammenhæng, førte de spørgsmål, der blev identificeret i den foreløbige evaluering af Horisont 2020, navnlig til Horisont Europas enklere og mere letforståelige vifte af europæiske partnerskaber med inddragelse af medlemsstaterne, erhvervslivet, civilsamfundet og finansieringsfondene. Desuden indeholder de foreslåede regler for

samhørighedspolitikken i den nye FFR specifikke regler for overførsel af midler mellem EU's finansieringsprogrammer og -instrumenter, hvilket styrker synergierne mellem EU-programmerne.

2.38 Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er en overordnet sammenfatning af, hvordan EU-budgettet har støttet den Europæiske Unions politiske prioriteter, og de nøgleresultater, der er opnået med EU-budgettet. I sin indsats for at forbedre præsentationen af resultaterne i forbindelse med EU's udgiftsprogrammer fremlægger Kommissionen i bilaget en oversigt over programmets resultater, som sammenfatter de centrale resultatmeddelelser fra programerklæringen. Sidstnævnte fremlægger mere detaljerede oplysninger om resultaterne.

INTRODUKTION TIL DEN EUROPÆISKE FOND FOR STRATEGISKE INVESTERINGER

Fremme af investeringer og jobskabelse er en af Kommissionens højeste prioriteter. Siden den globale økonomiske og finansielle krise har EU lidt under konsekvent lave investeringsniveauer. Navnlig i 2014 var investeringerne faldet til langt under deres langsigtede historiske gennemsnit. Som reaktion på de beskedne investeringer lancerede Kommissionen i november 2014 investeringsplanen for Europa.

Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) er et efterspørgselsstyret instrument, der tilbyder tilbagebetalingspligtig støtte til slutmodtagere. Fondens resultater afhænger derfor i høj grad af markedsforholdene og eksisterende markedssvigt i forbindelse med finansiering af investeringer. EFSI's resultater måles derfor ved hjælp af en vurdering af opfyldelsen af fondens primære målsætninger og mål som fastsat i EFSI-forordningen.

Pr. juli 2020 var det lykkedes EFSI at bidrage til afhjælpning af investeringsmanglen ved at mobilisere investeringer for 524,4 mia. EUR i EU³. På grundlag af godkendte projekter har EFSI således overgået målet inden investeringsperiodens udløb. EFSI har også nået alle andre centrale målsætninger. Fonden har støttet investeringer i alle EU's medlemsstater og på alle prioriterede områder. EFSI har øget adgangen til finansiering for mere end 1,4 mio. SMV'er. Desuden er mere end 40 % af investeringerne under infrastruktur- og innovationsvinduet afsat til klimaindsatsen, hvilket opfylder EFSI 2.0-klimamålet.

Den hidtil usete økonomiske krise forårsaget af covid-19-pandemien understreger betydningen af EU-finansiering og -investeringsstøtte. Det er nødvendigt at fortsætte bestræbelserne på at genskabe den langsigtede bæredygtige tendens i investeringerne og frem for alt tackle den økonomiske uro som følge af pandemien. Kommissionen har derfor blandt andre initiativer foreslået at videreføre et investeringsstøtteprogram i den næste flerårige finansielle ramme, nemlig InvestEU-programmet.

EUROPÆISK FOND FOR STRATEGISKE INVESTERINGER

2.49 Indikatoren "Den andel af EFSI-finansieringen under infrastruktur- og innovationsvinduet (II-vinduet), der yder støtte til projektkomponenter, der bidrager til klimaindsatsen" kan også betragtes som en resultatindikator, da den beregnes på grundlag af mængden af faktiske omkostninger for projekter, der støtter klimaindsatsen. Da de investeringer, der mobiliseres under EFSI, anslås på grundlag af projektomkostningerne, måler indikatoren konkrete investeringer, der forventes at blive realiseret i klimaindsatsaktiviteterne, i forhold til den samlede forventede investering.

Desuden kan indikatoren for antallet af projekter, der blev offentliggjort på Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter (EIPP), også betragtes som en resultatindikator. I henhold til EFSI-forordningen bør EIPP-målsætningen "primært være med henblik på synlighed for investorerne og til orientering". Offentliggørelsen af et projekt på portalen gør dette projekt mere synligt for potentielle investorer i hele verden.

Figur 2.11 — Kommissionen finder, at alle resultatindikatorerne i programerklæringerne generelt er relevante for programmets målsætninger.

Ved at fastsætte mål i begyndelsen af FFR-perioden er der en iboende risiko for, at målene i programmets løbetid bliver lettere eller vanskeligere at nå. Dette kan skyldes faktorer, som hører

³ Kilde: EIB's månedlige rapportering af EFSI-resultater. De seneste tilgængelige data er fra 15. juli 2020.

under Kommissionens, medlemsstaternes eller andre partneres og organisationers ansvarsområde, eller være forårsaget af eksterne faktorer.

Indikatorerne afspejler i sig selv ikke nødvendigvis opnåelsen af programmets målsætninger.

Det forhold, at en indikator er (eller ikke er) "på vej" til at opfylde sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på vej" til at nå sine målsætninger.

Indikatordata bør altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at vurdere programmets resultater.

2.50 Risikoniveauet er en del af additionalitetskriterierne og finder anvendelse på det samlede porteføljeniveau. Der foreligger allerede en indikator for EFSI-operationers "større risiko" i EIB's rapporter til Kommissionen i overensstemmelse med EFSI-forordningen i form af angivelsen af andelen af EIB's særlige aktiviteter. [Som det anerkendes af Revisionsretten i punkt 2.57 og 2.58, er projekternes højere risikoprofil blevet dokumenteret, bl.a. gennem EIB-EFSI-rapporten 2019 og Kommissionens uafhængige evaluering.

EFSI er efterspørgselsdrevet, og indtrængningen på centrale områder overvåges løbende. Det er imidlertid ikke muligt at fastsætte sektorspecifikke mål, da dette ikke er i overensstemmelse med EFSI's efterspørgselsdrevne karakter.

2.52 Formålet med indikatorerne er at spore fremskridt i retning af at nå de fastsatte mål. Det forhold, at et mål er nået, betyder ikke, at indikatoren har mindre værdi. En hurtig dækning i hele EU viser programmets effektive geografiske udbredelse.

2.55 Formålet med multiplikatormetoden for EFSI er at måle den mobiliserede investering for foranstaltningen fuldt ud i stedet for udelukkende at henføre den til EFSI.

De mobiliserede investeringer afspejler det bedste skøn ved godkendelsen over de forventede investeringer i realøkonomien med faktiske beløb, som revideres ved projektafslutningen. De forudgående mobiliserede investeringer udgør således pr. definition et skøn ved godkendelsen og ikke en over- eller undervurdering.

Ifølge EFSI's multiplikatorberegningsmetoder skal en eventuel dobbelttælling elimineres, så snart den er blevet identificeret, og der skal ved godkendelsen kun medregnes ekstra mobiliserede investeringer. I de sager, som Revisionsretten gennemgik i forbindelse med EFSI-revisionen i 2019, blev det bekræftet, at EIB justerede for dobbelttællingen, så snart oplysningerne blev tilgængelige i overensstemmelse med metoden.

2.59 Den Europæiske Revisionsret henviser til mere præcist definerede resultater ud fra kriterier, der går videre end bestemmelserne i EFSI-forordningen. Casestudier i EIB's evaluering fra 2018 gav eksempler på enestående finansielle input i forhold til, hvad der ville være tilgængeligt på markedet, samt i forhold til, hvad EIB kunne tilbyde uden EFSI: innovative produkter såsom kvasiegenkapital, hybridlån, risikodelingsordninger og gældsinstrumenter med meget lange løbetider.

2.69 Risikoniveauet er en del af EFSI-additionalitetskriterierne og finder anvendelse på det samlede porteføljeniveau som forklaret i svaret til punkt 2.50. Der foreligger allerede en indikator for EFSI-operationers "større risiko" i EIB's rapporter til Kommissionen i form af angivelsen af andelen af EIB's særlige aktiviteter.

EFSI er efterspørgselsdrevet, og udbredelsen på centrale områder, som overvåges løbende, er fortsat stort set uden for Kommissionen og EIB's kontrol. Fremskridtene og en række målrettede initiativer er imidlertid blevet dokumenteret.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE – STATUS VED UDGANGEN AF 2019

"KAPITEL 3 – ØKONOMISK, SOCIAL OG TERRITORIAL SAMHØRIGHED"

INDLEDNING

Kommissionen glæder sig over Den Europæiske Revisionsrets revision af resultatrapporteringen for EFRU og Samhørighedsfonden. Fokus for programmerne for 2014-2020 på performance og interventionslogik samt en bredere anvendelse af fondsspecifikke fælles indikatorer i forhold til programmeringsperioden 2007-2013 har ført til en mere robust og sammenhængende resultatrapportering om investeringsforanstaltningerne og -resultaterne. Den mere omfattende brug af EU's fælles indikatorer for 2014-2020 har i høj grad forbedret de resultatoplysninger, der er til rådighed på EU-plan. Programmernes årlige gennemførelsesrapporter er en væsentlig bedre kilde til resultatoplysninger. Selv om fremskridtene varierer mellem medlemsstaterne og de operationelle programmer, viser de performancedata, der afspejler situationen ved udgangen af 2018, nogle vigtige resultater:

- støtte til over 400 000 virksomheder, hvilket er mere end det dobbelte i forhold til niveauet ved udgangen af 2017
- skabelse af over 100 000 nye job i forhold til 40 000 frem til 2017
- over 170 000 husstande med et forbedret energiforbrug, hvilket er en fordobling i forhold til de fire foregående år
- 27,5 millioner mennesker nød godt af bedre sundhedsydelser, hvilket er mere end 10 millioner flere end ved udgangen af 2017.

I vurderingen af EFRU's og Samhørighedsfondens performance skal der tages hensyn til en række særlige elementer. Der er afsat midler fra EFRU og Samhørighedsfonden for årene 2014-2020, men omkostningerne er støtteberettigede indtil udgangen af 2023. EFRU og Samhørighedsfonden har således en gennemførelsesperiode på 10 år. Der er altid en tidsforskydning i forbindelse med langsigtede investeringspolitikker mellem programmering, udvælgelse af operationer, gennemførelse og synligheden af resultaterne. Medlovgivernes sene vedtagelse af den lovgivningsmæssige ramme for samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020 bidrog yderligere til den forsinkede gennemførelse. Tidligere erfaringer viser, at hovedparten af de konkrete resultater kun viser sig i anden halvdel af programmeringscyklussen. Dette følger nøje udviklingen i den finansielle gennemførelse, som har tendens til at være langsom i de første år af gennemførelsesperioden og med betydelig acceleration efterfølgende. Dette bekræftes på tværs af en række indikatorer for både EFRU og Samhørighedsfonden, hvor indikatorværdier for 2018 viser en kraftig stigning i forhold til de kumulative resultater for 2014-2017.

Resultater vedrørende de tidligere programmeringsperioder, der afspejler de specifikke undersøgte programmer, kan pege i retning af problemstillinger, der skal tages op til fornyet overvejelse for perioden 2014-2020. De afspejler ikke nødvendigvis performance i den nuværende programmeringsperiode.

Mens samhørighedspolitikken overordnede strategiske mål er at mindske de territoriale, økonomiske og sociale forskelle i og mellem medlemsstaterne, investerer de mere end 300 nationale og regionale operationelle programmer, der finansieres under EFRU og Samhørighedsfonden, i en lang række foranstaltninger, der er skræddersyet til regionernes særlige udviklingsbehov. De indikatorer, der anvendes til at fastsætte mål og rapportere om performance, tilpasses de særlige aktioner, der

finansieres af de operationelle programmer. I resultatrapporteringen på højt plan fokuserer Kommissionen på de fælles indikatorer, der anvendes af flere programmer, der er aggregeret på EU-plan. De fælles indikatorer dækker omkring 50-60 % af de finansierede foranstaltninger. De programspecifikke indikatorer, som også er relevante for vurderingen af fondenes performance på nationalt og regionalt plan, men som ikke anvendes i Kommissionens rapportering på højt plan, har til formål at overvåge programmets performance i overensstemmelse med de specifikke regionale behov. Kommissionens vurdering af performance tager hensyn til alle de indikatorresultater, der rapporteres om i de operationelle programmer.

Efter Kommissionens opfattelse viser de foreliggende overvågningsdata, at ud over de vigtige konkrete resultater, der indtil videre er opnået, tyder fondenes fremskridt i gennemførelsen på gode udsigter til at nå de fastsatte mål. De foreløbige konklusioner om virkningerne af de interventioner, der finansieres under programmerne for 2014-2020, og som er udarbejdet på grundlag af de mest pålidelige evalueringer foretaget af medlemsstaterne¹, peger i retning af positive resultater og giver anbefalinger til udvikling af interventionerne med henblik på at konsolidere og udvide fordelene ved dem.

EFRU OG SAMHØRIGHEDSFONDEN

3.13 Evaluerings- og revisionsarbejde udført i forbindelse med tidligere programmeringsperioder afspejles i de specifikke programmer, der er analyseret. Det afspejler ikke nødvendigvis performance i den nuværende programmeringsperiode.

Hvorvidt de politiske foranstaltningers virkninger kan vurderes afhænger af timingen og arten af de evalueringer, der er fastsat i retsgrundlaget, og ofte af tilgængeligheden og kvaliteten af de data, som er tilvejebragt af medlemsstaterne samt andre partnere eller organisationer. Vurderingen af programmernes virkninger indebærer uvægerligt vigtige tidsmæssige overvejelser, idet det kan tage tid for virkningerne at manifestere sig. En fremskyndelse af evalueringerne vil medføre betydelige begrænsninger med hensyn til resultater og/eller virkninger, der endnu ikke er blevet realiseret.

Kommissionen mener, at tidsplanen for evalueringerne er afbalanceret i forhold til at gøre det muligt at foretage en korrekt vurdering af virkningen af finansieringen af samhørighedspolitikken. Midtvejsevalueringer, som er omhandlet i Kommissionens forslag til forordningen om fælles bestemmelser for perioden efter 2020, giver ikke blot input i den anden del af programmeringsperioden, men indgår også i konsekvensanalysen af lovgivningsforslagene for den efterfølgende programmeringsperiode.

3.14. Den efterfølgende evaluering for 2007-2013 blev begrænset af den svage målsætning, overvågningsdata og de begrænsede nationale konsekvensanalyser. Disse elementer blev styrket for perioden 2014-2020 med en klarere og mere fokuseret målsætning i programmerne, en styrket interventionslogik, en bredere anvendelse af fælles indikatorer og en obligatorisk konsekvensanalyse af hver prioritetsakse mindst én gang i løbet af programmeringsperioden.

Samhørighedspolitikken bidrager kun til målene for de sektorspecifikke politikområder, for så vidt de er i overensstemmelse med dens egne mål. Ikke desto mindre omfattede den efterfølgende evaluering for 2007-2013 bl.a. tematiske arbejdsplaner, som undersøgte samhørighedspolitikens bidrag til de berørte sektorer. Der blev også set nærmere på forholdet mellem interventioner under samhørighedspolitikken og Europa 2020-strategien.

¹ Kommissionen SWD(2019) 445 final "Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes" af 17.12.2019.

3.15 Kommissionens forslag til forordningen om fælles bestemmelser for perioden 2021-2027 indeholder bestemmelser om en midtvejsevaluering af Kommissionen for hver fond inden udgangen af 2024.

3.16. Se Kommissionens svar på punkt 3.13.

(1) Kommissionen påskønner, at Revisionsretten anerkender relevansen af disse faktorer (graden af den finansielle gennemførelse, ikke-lineære fremskridt mod indikatormål i løbet af perioden) i forbindelse med vurderingen af performance. Det giver Kommissionen anledning til at reflektere over resultaterne, og navnlig afsnittene om indikatorvurderinger (3.20, 3.26, 3.34, 3.42 og 3.54 i denne rapport), på en mere positiv måde — navnlig i lyset af de operationelle programmets finansieringsgrad.

3.19. Se Kommissionens svar på punkt 3.16, stk. 1.

3.20 Kommissionen mener, at de fleste indikatorer forløber planmæssigt med hensyn til opfyldelsen af deres mål. De foreliggende overvågningsdata tyder på, at indikatorresultaterne nøje følger udgiftsniveauet for de medfinansierede operationer. Indikatorværdierne for de udvalgte operationer viser desuden, at mange programmer forløber planmæssigt i forhold til opfyldelsen af deres mål, idet der findes den nødvendige projektpipeline for levering af de aftalte resultater i de resterende fem år af gennemførelsesperioden (dvs. indtil 2023).

Figur 3.4:

Kommissionen finder, at alle performanceindikatorerne i programmerklæringerne generelt er relevante for programmets målsætninger.

Ved at fastsætte mål i begyndelsen af FFR-perioden er der en iboende risiko for, at målene i programmets løbetid bliver lettere eller vanskeligere at nå. Dette kan skyldes faktorer, som hører under Kommissionens, medlemsstaternes, andre partneres og organisationers ansvarsområde, eller eksterne faktorer.

Indikatorerne afspejler i sig selv ikke nødvendigvis opnåelsen af programmets målsætninger.

Det forhold, at en indikator "forløber planmæssigt" (eller ej) i forhold til opfyldelse af målet, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet "forløber planmæssigt" (eller ej) i forhold til målopfyldelsen.

3.21 Kilden til de indikatordata, der er knyttet til de specifikke mål, er de operationelle programmer. Disse indikatormål, som er en integreret del af de operationelle programmer, kan ændres i henhold til artikel 30 i forordningen om fælles bestemmelser, efter godkendelse fra Kommissionen. Hovedårsagerne til at ændre indikatormålene er (1) ændringer i de finansielle tildelinger (2) ændringer i de socioøkonomiske forhold og (3) anvendelse af forkerte forudsætninger i forbindelse med den oprindelige fastsættelse af målene.

3.22 Prognoser er baseret på vedtagne projekter. Da opfyldelsen af outputmålene ikke sker lineært over tid, er oplysninger om vedtagne projekter en vigtig kilde til oplysninger om målværdiernes pålidelighed og sandsynligheden for, at målet nås.

3.26 De foreliggende overvågningsdata tyder på en høj grad af overensstemmelse mellem gennemførelsesgraden for 2018 og den finansielle gennemførelsesgrad ved udgangen af 2018 (19 % for både EFRU og Samhørighedsfonden), hvad angår tre indikatorer. Desuden viser de forventede output fra udvalgte projekter betryggende værdier i forhold til målopfyldelsen.

3.28 Kommissionen mener, at det er covid-19-pandemien, der bringer opfyldelsen af de oprindelige mål, der er fastsat i de operationelle programmer, i fare. For at gøre det muligt for samhørighedspolitikken at reagere på krisens umiddelbare negative konsekvenser for sundhedssektoren og økonomien (kriseberedskab) har programmerne mulighed for at tilpasse og omlægge deres program mål. De mål, der er fastsat med hensyn til indikatormålene, afhænger i høj grad af størrelsen af det støttebeløb, der er afsat til de relevante foranstaltninger. I tilfælde af en finansiell omfordeling udløst af covid-19-udbruddet og fremmet af CRII(+) (forordning (EU) 2020/558) tilpasses indikatormålene tilsvarende.

3.29 Kommissionen mener, at omkostningseffektiviteten bedst kan sikres ved hjælp af evalueringer, da man ud over at sammenligne input og output også må tage de forskellige aktionstyper, de forskellige målgrupper og de specifikke udviklingsbehov i de berørte regioner i betragtning.

3.31 Samhørighedspolitikken bidrager kun til målene for de sektorspecifikke politikområder, for så vidt de er i overensstemmelse med dens egne mål. De udfordringer, der mangler at blive taget op på disse politikområder, kan ikke udelukkende tilskrives EFRU's eller Samhørighedsfondens performance.

Med hensyn til energieffektivitetsmålene for 2020 har Kommissionen i sin meddelelse COM (2019) 285 Final bemærket, at EU 2020-målene er i fare som følge af de senere års øgede energiforbrug. Kommissionen har henstillet til alle medlemsstater, hvis bidrag ikke vurderes som værende tilstrækkelige på tidspunktet for vurderingen, at de reviderer dem og overvejer at hæve ambitionsniveauet.

Med hensyn til 2020-målene for vedvarende energi bemærker Kommissionen, at halvdelen af medlemsstaterne i 2017 allerede havde nået eller var tæt på at nå deres 2020-mål. For de øvrige medlemsstater vil det kræve en yderligere indsats at nå de nationale mål. Kommissionen overvåger fremskridtene med hensyn til udviklingen af vedvarende energi og er i tæt kontakt med medlemsstaterne. Der sker en løbende mobilisering af indsatser.

3.32 Klimaændringer er en af tidens største udfordringer, og EU har ambitioner om at tackle disse. I talen om Unionens tilstand annoncerede Kommissionens formand skærpede CO₂-emissionsmål for 2030, fra et fald på 40 % i forhold til 1990-niveauerne til et fald på mindst 55 %. For at realisere dette mål vil Kommissionen revidere al EU-lovgivning på klima- og energiområdet inden næste sommer.

3.34 De tilgængelige overvågningsdata tyder på, at for så vidt angår de resterende seks indikatorer, er opfyldelsesgraderne for 2018 for to af dem overensstemmende med den finansielle gennemførelsesgrad ved udgangen af 2018 (34 % for både EFRU og Samhørighedsfonden). For yderligere to indikatorer er der gjort betydelige fremskridt i forhold til det foregående år. For fem af disse seks indikatorer viser de forventede output fra udvalgte projekter betryggende værdier i forhold til målopfyldelsen.

3.36. Se Kommissionens svar på punkt 3.31.

3.37 Se også Kommissionens svar på punkt 3.31.

3.38 Den samme evaluering konkluderede også, at selv om sådanne projekter primært er en reaktion på miljømæssige behov, skaber de større fordele og påvirker den økonomiske udvikling og livskvaliteten ved at give mulighed for effektiv og bæredygtig forvaltning af naturressourcer og levering af grundlæggende miljøtjenester til tidligere udækkede områder.

Tekstboks 3.1 Eksempler på svag resultatorienteret tilgang i EU's medfinansierede miljøprojekter eller -programmer

Med hensyn til forvaltningsplanerne for oversvømmelsesrisiko bemærker Kommissionen, at EFRU og Samhørighedsfonden i perioden 2014-2020 kun yder et begrænset bidrag til deres gennemførelse.

3.40 Indholdet fra 2018 er forældet i dag.

F.eks. er Sofia kommune modtager af to foranstaltninger under det operationelle program for 2014-2020, som tager sigte på problemer vedrørende luftkvalitet, der stammer fra boligopvarmning.

3.43 I perioden 2014-2020 måler resultatindikatorerne under operationelle programmer under EFRU og Samhørighedsfonden socioøkonomiske virkninger af interventionerne, målt ud fra statistiske indikatorer, som medfinansierede interventioner og eksterne faktorer yder et bidrag til. Kommissionen har ikke pligt til at indsamle oplysninger på projektniveau, f.eks. om direkte resultater af operationer.

Projekterne vedrørende flagskibstransportinfrastruktur (FTI'er) er store infrastrukturprojekter, der strækker sig over flere årtier, hvoraf ingen er afsluttet til dato. For projekter under direkte forvaltning vil Kommissionen anvende målingen af virkninger og resultater i forbindelse med den efterfølgende evaluering af programmet. I den nuværende fase, hvor projekterne er ved at blive gennemført, kan sådanne indikatorer ikke anvendes til teknisk tilsyn med projekterne eller til rettidig udbetaling af EU-samfinansiering.

3.47 Gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet er en høj prioritet for Unionen, som støtter medlemsstaterne i denne opgave.

Kommissionen bemærker, at der er gjort gode fremskridt med færdiggørelsen af hovednettet i det transeuropæiske transportnet (TEN-T) takket være medlemsstaternes og infrastrukturforvalternes arbejde med støtte fra Kommissionen. Fastsættelsen af en fælles frist i 2030 for alle medlemsstater har sikret fremdrift, hvilket i mange tilfælde betyder, at medlemsstaterne planlægger deres arbejde i overensstemmelse hermed.

Kommissionens fælles svar på punkt 3.48-3.49

Kommissionen mener, at TEN-T-rammen, EU's finansielle støtte og dens politiske interventioner var vigtige drivkræfter, der gjorde det muligt at gennemføre de grænseoverskridende projekter, der er omhandlet i FTI-rapporten. Disse komplekse og udfordrende projekter kræver et løbende samarbejde mellem medlemsstaterne og en betydelig inddragelse af europæiske koordinatore.

Kommissionen erkender, at lange udviklings- og gennemførelsestider er kendetegnende for store infrastrukturprojekter og navnlig grænseoverskridende projekter. Kommissionen understreger, at de grænseoverskridende projekter er på vej til at blive gennemført senest i 2030, og at denne holdning også deles af de berørte medlemsstater. Der er behov for yderligere indsatser. Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med de relevante parter og agter at foreslå en revision af TEN-T-forordningen i 2021.

Finansieringen af samhørighedspolitikken fokuserer på de specifikke udviklingsbehov i de berørte regioner for bedst muligt at bidrage til samhørighedspolitikens mål. Ifølge Kommissionen skal der tages hensyn til at sikre den rette balance mellem TEN-T-projekter og projekter, der tager sigte på at opfylde lokale og regionale behov.

Se også Kommissionens svar på punkt 3.31.

3.51 Kommissionen anerkender ikke beskrivelsen af en øget risiko i forbindelse med sådanne medfinansierede investeringer, der ikke længere godkendes gennem en procedure for store projekter.

Store projekter indgår ikke i de igangværende forhandlinger om samhørighedspolitikken 2021-2027. Programmyndighederne skal stadig sikre, at alle projektudvælgelseskriterier anvendes korrekt, og navnlig at udvalgte operationer frembyder det bedste forhold mellem støttebeløbet, de gennemførte aktiviteter og opfyldelsen af målene. I nogle tilfælde kan dette indebære en cost-benefit-analyse i overensstemmelse med international bedste praksis og nationale specifikke bestemmelser. Kommissionen vil fortsat tilskynde medlemsstaterne til yderligere at forbedre (herunder forenkle) den økonomiske vurdering af projekter, således at det sikres, at der opnås det bedste forhold mellem kvalitet og pris.

3.52 Kommissionen deler ikke Revisionsrettens opfattelse af bæredygtigheden i revisionen af FTT'er. De pågældende linjer er blandede linjer (passagerer og gods). Desuden tager denne vurdering ikke i tilstrækkelig grad højde for FTT'ernes netværkseffekt. Sådanne FTT'er er strategiske segmenter af længere korridorer, og trafikken kommer også længere væk end fra projektets fysiske placering.

3.56 Resultaterne af denne evaluering vedrører den foregående programmeringsperiode og afspejler ikke nødvendigvis situationen i den nuværende periode.

På nuværende tidspunkt foreligger der ingen evaluering for den nuværende programmeringsperiode.

3.57. Se Kommissionens svar på punkt 3.13.

Kommissionen mener, at de nye elementer i tilgangen til programmering i 2014-2020, såsom en klarere og mere målrettet fastlæggelse af mål, forhåndsbetingelser, forbindelser til EU's økonomiske styring og bedre overvågning, blev indført med henblik på at forbedre programmernes strategiske orientering.

Konklusioner

3.62 Med hensyn til opnåelsen af den underliggende finansielle gennemførelse mener Kommissionen, at status for de fleste indikatorer er som forventet i forhold til målopfyldelsen. Indikatorværdierne for de udvalgte operationer viser, at mange programmer forløber planmæssigt i forhold til målopfyldelsen, idet der findes den nødvendige projektpipeline for levering af de aftalte resultater i de resterende fem år af gennemførelsen.

3.63 Samhørighedspolitikken bidrager kun til målene for de sektorspecifikke politikområder, for så vidt de er i overensstemmelse med dens egne mål. De udfordringer, der mangler at blive taget op på disse politikområder, kan ikke udelukkende tilskrives EFRU's eller Samhørighedsfondens performance.

3.65 Det fremgår klart af de indikatorer, som Kommissionen har rapporteret, at EFRU og Samhørighedsfonden har bidraget til de generelle og specifikke mål. Vurderingen af bidrag fra interventioner under samhørighedspolitikken til de generelle og specifikke mål, og adskillelse af disse fra eksterne faktorer, er en opgave, der skal løses under evalueringen.

Resultaterne (output) rapporteres af medlemsstaterne for hvert operationelt program på årsbasis, mens evalueringsresultater (især dem, der vurderer virkningerne) er begrænsede i første halvdel af programmeringsperioden, af den simple grund, at der ikke akkumuleres tilstrækkelig dokumentation til at sikre et solidt grundlag for evalueringen.

Resultatindikatorer er blevet et vigtigt element i de operationelle programmer i programmeringsperioden 2014-2020. Det var en af nyskabelserne i forhold til perioden 2007-2013. De leverer materiale, der er meget nyttigt til brug i evalueringer, navnlig på nationalt plan.

Hvad angår den åbne dataplatform, kan anerkendelsen heraf bl.a. konstateres ved modtagelsen af Den Europæiske Ombudsmands første pris nogensinde for åbenhed i den offentlige forvaltning i 2017.

3.66 Kommissionen overvåger nøje gennemførelsen af de operationelle programmer og bistår medlemsstaterne efter behov. Tilgængelige overvågningsdata viser, at projektudvælgelsessatsen er på samme niveau som for programmeringsperioden 2007-2013, hvilket tyder på, at gennemførelsen skrider frem i samme takt som i den foregående programmeringsperiode.

Kommissionen bemærker, at budgetgennemførelsen accelererer, hvilket f.eks. fremgår af ændringsbudget nr. 8/2020, som imødekommer yderligere betalingsbehov i forbindelse med samhørighed efter vedtagelsen af investeringsinitiativet som reaktion på coronavirusset plus (CRII +).

Kommissionen er fast besluttet på at gennemgå performance og den formelle rigtighed hen imod slutningen af programmeringsperioden og foretage regelmæssige revisioner af udgifternes lovlighed og formelle rigtighed.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTES PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

"KAPITEL 4 — NATURRESSOURCER"

INDLEDNING

Siden indførelsen af den fælles landbrugspolitik i 1962, der er EU's ældste fælles politik, har den konstant udviklet sig for at opfylde eksplicitte målsætninger i traktaten om landbrugsproduktivitet, landbrugssamfundets levestandard, markedsstabilitet og tilgængelighed/forsyningspriser.

Støtte via den fælles landbrugspolitik bidrager til EU's landbrugssektors opfyldelse af offentlighedens efterspørgsel efter fødevarer sikkerhed, sikkerhed, kvalitet og bæredygtighed i et stærkt integreret indre marked. I en tid med et voksende globalt pres på naturressourcerne har den fælles landbrugspolitik garanteret fødevarer sikkerhed for ca. 500 millioner mennesker og forvaltet fælles krav til bæredygtighed, der gælder for 48 % af EU's område.

Den fælles landbrugspolitik andel af det samlede EU-budget er faldet støt siden 1980'erne; i den flerårige finansielle ramme 2014-2020 (FFR) har den udgjort 37,6 %. Samtidig er politikudformningen overgået til en åben, markedsorienteret tilgang, hvor EU's landbrugere kan reagere på markedssignaler, samtidig med at de håndterer udfordringerne ved ringe rentabilitet og omkostningerne forbundet med EU's høje produktionsstandarder.

EU's landbrugssektor konkurrerer nu på verdensmarkedspriser i de fleste sektorer, er førende inden for fødevarerprodukters mangfoldighed, sikkerhed og kvalitet og står for verdens største eksport af landbrugsfødevarer. Takket være ændringer i den fælles landbrugspolitik har den forbedret produktiviteten med 10 % siden 2005 (uden at miste et betydeligt landbrugsareal til intensivning) og reduceret anvendelsen af gødningsstoffer — samtidig med at udbytterne er steget. Derudover har den reduceret sine drivhusgasemissioner med 24 % siden 1990 (dog ikke de seneste år). Endvidere har den fælles landbrugspolitik bidraget til at bevare landbrugsaktiviteter i hele EU, undgå nedlæggelse af landbrug og mindske forskellene mellem landbrugsindkomster og indkomster i andre sektorer. At sikre en rigelig og prismæssigt overkommelig forsyning af fødevarer har dog haft en omkostning, og de betydelige indvirkninger på jord, vand, luft og især biodiversitet har medført, at den fælles landbrugspolitik tager større hensyn til forvaltningen af naturressourcer.

For at imødegå de mange udfordringer i landbrugssektoren henviser den fælles landbrugspolitik til, at økonomiske og miljømæssige målsætninger kun kan opnås, hvis de håndteres i fællesskab. Den fælles landbrugspolitik tager derfor hensyn til forholdet på flere niveauer mellem instrumenter og målsætninger. For at vurdere den fælles landbrugspolitik performance og forbedre dens effektivitet oprettede Kommissionen den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) for perioden 2014-2020. Derudover, og for at understøtte sin vurdering af den fælles landbrugspolitik performance, overvåger Kommissionen udviklingen på landbrugsmarkedene, udviklingen af landdistrikterne og anvendelsen af støttemidler fra den fælles landbrugspolitik på baggrund af kontekst-, output-, resultat- og effektindikatorer. Desuden er evaluering et værktøj til vurdering af virkningen af politikken foranstaltninger. Den skaber grundlag for beslutningstagning og forbedrer interventionens effektivitet og relevans.

Kommissionens forslag fra 2018 om den fremtidige fælles landbrugspolitik gør klima- og miljøforanstaltninger til de vigtigste prioriteter. Den europæiske grønne pagt hæver også ambitionsniveauet på de samme områder og markerer et yderligere skift til et retfærdigt, sundt og miljøvenligt fødevarer system på baggrund af en større vægt på sammenhæng og synergi mellem EU's politikker.

Kommissionen har foreslået en yderligere styrkelse af overvågnings- og evalueringsordningen for den fremtidige fælles landbrugspolitik med det formål at skabe balance mellem fordelene ved overvågning og evaluering og de tilknyttede omkostninger og administrative byrder.

Den fælles landbrugspolitik

4.14 I hvilket omfang, virkningen af politiske foranstaltninger kan vurderes, afhænger af tidspunktet og evalueringsmetoden, som er fastsat i retsgrundlaget og ofte af tilgængeligheden og kvaliteten af de data, som medlemsstaterne og andre partnere eller organisationer stiller til rådighed. Evalueringer, der foretages tidligere, ville medføre betydelige begrænsninger i forhold til resultater og/eller indvirkninger, der endnu ikke er slået igennem.

Kommissionen mener, at tidspunktet for evalueringerne er passende afbalanceret for behørigt at kunne vurdere virkningen af midler til udvikling af landdistrikterne. En foreløbig evaluering, jf. Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020, vil ikke kun give input i anden del af programmeringsperioden, men danner også grundlag for konsekvensanalysen til lovforslaget til den følgende programmeringsperiode.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.16 til 4.21

Når Kommissionen foreslår reformer af den fælles landbrugspolitik, sikrer den ledsagende konsekvensanalyse, at der kan udpeges områder med et behov for foranstaltninger, at de afspejles i politikens klare målsætninger, og at der udvikles en "interventionslogik"¹, der omfatter den fælles landbrugspolitik mange forskellige interventioner.

Enhver politik, der tager sigte på at imødegå de mange udfordringer i landbrugssektoren, skal tage hensyn til, at økonomiske og miljømæssige målsætninger kun kan opnås, hvis de håndteres i fællesskab. Dette betyder, at vellykkede landbrugspolitikker skal afspejle forholdet på flere niveauer mellem instrumenter og målsætninger i stedet for at anvende en forenklet interventionslogik. Derfor udvikler eksperter inden for politikevaluering detaljerede interventionslogikker og analyserer den fælles landbrugspolitik effektivitet med hensyn til at nå sine målsætninger.

For perioden 2014-2020 oprettede Kommissionen en fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) for at vurdere den fælles landbrugspolitik performance og forbedre dens effektivitet. Overvågnings- og evalueringsresultaterne:

- understøtter fastsættelsen af målsætninger for politik og programmer og anvendes til at måle, hvordan de på lang sigt opfyldes
- bidrager til ansvarlighed inden for offentlige udgifter og spiller derved en vigtig rolle i reaktionen på offentlighedens bekymringer og spørgsmål vedrørende anvendelsen af skatteydernes penge og
- skaber et stabilt analytisk grundlag for fremtidig politikudformning.

For at understøtte sin vurdering af den fælles landbrugspolitik performance overvåger Kommissionen udviklingen på landbrugsmarkederne, udviklingen af landdistrikterne og anvendelsen af midler fra den fælles landbrugspolitik på baggrund af kontekst-, output-, resultat- og effektindikatorer.

¹ For den fælles landbrugspolitik 2014-2020, se: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf.

CMEF-evaluering er et værktøj til vurdering af virkningerne af politikken foranstaltninger. Den skaber grundlag for beslutningstagning og forbedrer interventionens effektivitet og relevans. Den bidrager også til forbedret gennemsigthed, læring og ansvarlighed.

Til programmerklæringen blev der defineret målsætninger for resultatindikatorerne, der vedrører både EGFL og ELFUL. Nogle af målene er kvantitative, og andre (hvor det er mere relevant at angive den retning, man ønsker at gå i) angiver en tendens. På baggrund af indflydelsen af ydre faktorer såsom tørke og sygdom på landbrugernes indkomst er det f.eks. den fælles landbrugspolitik mål at bidrage til, at landbrugsindkomsterne stiger.

Mens politikken performance kan observeres årligt og relativt pålideligt på outputniveau, bliver den stærke indflydelse fra ydre faktorer (såsom klimabegivenheder eller sundhedskriser) vigtigere, når man søger at måle resultater og navnlig indvirkninger. Forudsat at den fælles landbrugspolitik foranstaltninger viser sig at være effektive til at opnå dens målsætninger, vil det ikke desto mindre give en god indikation af, om den fælles landbrugspolitik er på rette spor, hvis man overvåger gennemførelsens årlige fremskridt. Målingerne af de forskellige indikatorer kan desuden ikke ansues isoleret, men kræver fortolkning i en sammenhæng. I sidste ende vil evalueringer i videst muligt omfang føre til kendsgerninger og konklusioner om den fælles landbrugspolitik performance.

På denne baggrund mener Kommissionen at kunne påvise, at den fælles landbrugspolitik opfylder sine målsætninger, og den mener, at et fokus på udgifternes output ikke giver det mest optimistiske syn på resultaterne. Med hensyn til de eksempler, der nævnes af Den Europæiske Revisionsret, skal det bemærkes, at Kommissionens rapportering er faktuel og fremlægger de seneste tilgængelige statistiske oplysninger og landbrugernes anvendelse af foranstaltningerne i henhold til målsætningerne i den fælles landbrugspolitik på de områder, hvor outputindikatorerne har påvist, at de specifikke foranstaltninger er effektive med hensyn til at nå en bestemt målsætning.

Hvad angår klimaforanstaltninger (boks 4.1, første led) vurderer Kommissionen bidraget fra forvaltningsforpligtelser i forhold til målene, f.eks. langsigtede nedbringelser af drivhusgasemissioner, før Kommissionen godkender udviklingsprogrammerne for landdistrikterne. Gennemførelsen af sådanne forpligtelser vil bidrage til at opnå målene. Jo højere mål, desto højere er det potentielle bidrag. Nogle medlemsstater har allerede forsøgt at vurdere omfanget af bidragene, og efterfølgende evalueringer vil give et mere omfattende overblik.

Med hensyn til bredbånd i landdistrikterne (boks 4.1, andet led), er der en meget direkte sammenhæng mellem de finansierede aktiviteter og den indvirkning, der skal opnås. Det er f.eks. tilfældet i Sverige og Litauen. I Litauen steg næstgenerationsnetadgangen via bredbåndforbindelser i landdistrikter fra 15,6 % til 28,7 % mellem 2015 og 2019, mens den i Sverige steg fra 13,9 % til 40,9 %. Der er flere eksempler på bredbåndprojekter, der er blevet realiseret via bidrag fra ELFUL².

Det er vigtigt at bemærke, at gennemførelsesgraden ikke nødvendigvis afspejler foranstaltningernes udviklingsniveau. Da der er mange tilfælde, hvor udgifterne først anmeldes efter projektets afslutning, viser tallene foranstaltningen som ikke-gennemført, hvis gennemførelsen er igangværende.

Figur 4.3 Kommissionen mener, at alle de resultatindikatorer, der er omfattet i programmerklæringerne, generelt er relevante for programmets målsætninger.

² Se siden for et digitalt indre marked i Europa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/projects/75980/3608>.

Fastsættelse af mål i starten af FFR-perioden indebærer den risiko, at målene i løbet af programmets levetid bliver lettere eller sværere at nå. Dette kan skyldes faktorer, der hører under Kommissionen, medlemsstaterne, andre partnere og organisationer eller ydre faktorer.

Indikatorer i sig selv afspejler ikke nødvendigvis opfyldelsen af målsætningerne i programmet.

At en indikator er (eller ikke er) "på rette spor" med hensyn til at nå sit mål, betyder ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på rette spor" med hensyn til at nå sine målsætninger.

Indikatordataene skal altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at kunne vurdere programmets effektivitet.

Tekstboks 4.1 — Eksempler på alt for optimistisk effektivitetsrapportering i AMPR — Se Kommissionens svar under punkt 4.16 til 4.21.

4.21 I en opfølgende revision anerkendte Kommissionens Interne Revisionstjeneste GD for Landbrugs vidtrækkende arbejde med at udarbejde den fælles landbrugspolitik fra 2021-2027 og de positive afsmittende virkninger på den aktuelle overvågning og rapportering af den fælles landbrugspolitik 2014-2020.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.23 til 4.24

Den fælles landbrugspolitik performance kan observeres relativt pålideligt på niveauet for outputindikatorer. Indflydelsen af ydre faktorer bliver vigtigere, når man vil måle resultater og navnlig indvirkninger på jorden. Dermed kan målene for indikatorerne under målsætningen om "bæredygtig fødevarerproduktion" ikke betragtes isoleret, men kræver fortolkning i en sammenhæng. På tilsvarende vis, og på baggrund af de særlige forhold i landbrugssektoren, angiver målene i den årlige aktivitetsrapport og programmerklæringer den retning, man ønsker at gå i, da de endelige værdier vil afhænge af flere andre faktorer. Indikatorerne har basislinjer, og kvalitative mål gør det muligt for Kommissionen at vurdere udviklingen.

Dokumentation bekræfter den fælles landbrugspolitik bidrag til at sikre bæredygtig landbrugsindkomst. Undersøgelsen til støtte for evalueringen om dens indvirkning på bæredygtig fødevarerproduktion viser f.eks., at den fælles landbrugspolitik foranstaltninger på dette område spiller en vigtig rolle i at understøtte landbrugsindkomsten, selv om dette hovedsageligt er drevet af andre faktorer, såsom arbejdsindsats og markedsudvikling. Direkte betalinger bidrager desuden til landbrugsindkomstens stabilitet, og det samme gælder markedsforanstaltninger, der hjælper med at begrænse volatiliteten i priserne på hjemmemarkedet — undersøgelsen viser, at den fælles landbrugspolitik foranstaltninger sikrer, at priserne er mere stabile i EU end på verdensmarkedet. Verdensbanken³ har konkluderet, at betalinger fra "søjle II" (udvikling af landdistrikter osv.) bidrager til produktivitetsvækst i landbruget. Derudover viser konsekvensanalysen, der fulgte med lovforslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020, at afskaffelse af den fælles landbrugspolitik ville medføre et gennemsnitligt fald på 18 % i EU's landbrugsindkomst, hvilket truer landbrugets økonomiske

³ Verdensbanken (2017): "Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU". Regular Economic Report 4. Washington DC. Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling. Verdensbanken. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>.

levedygtighed og landdistrikternes tiltrækningskraft; dette fremhæver betydningen af den fælles landbrugspolitik og dens foranstaltninger til indkomststøtte.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.25 til 4.32

I henhold til traktaten er en af de største målsætninger for den fælles landbrugspolitik indkomststøtte til landbrugerne. Det opfylder den ved at støtte landbrugsaktiviteter. Derfor er det rimeligt at overvåge indtægterne fra aktiviteterne. Data om landbrugshusholdningernes indkomst på EU-plan er interessant, men kan ikke fastslå behovet for støtte, der specifikt målrettes landbrugsaktiviteter. "Landbrugshusholdningernes disponible indkomst" og "landbrugsindkomst" er forskellige begreber.

Direkte betalinger har til formål at støtte et bæredygtigt niveau af landbrugsindkomsten og bidrager de facto betydeligt til at stabilisere landbrugsindkomsten. Den nuværende retlige ramme omfatter flere værktøjer under politikken, så de kan målrettes mere præcist (f.eks. falder den gennemsnitlige direkte betaling pr. hektar med stigende bedriftsstørrelse, mens den gennemsnitlige indkomst pr. medarbejder stiger).

Samtidig virker direkte betalinger koncentrerede, fordi 20 % af støttemodtagere modtager 80 % af midlerne. Det skal dog understreges, at erhvervsmæssige familiebrug på mellem 5 og 250 hektar modtager 71,5 % af de samlede direkte betalinger. Desuden er forholdet en nøjagtig afspejling af koncentrationen af jord. Endelig er forholdet som sådan ikke et problem — det afgørende er at forbedre fordelingen af direkte betalinger yderligere med udgangspunkt i retfærdighed og effektivitet. Ved at medtage flere nye værktøjer til sikring af en mere retfærdig og mere effektiv fordeling af direkte betalinger har Kommissionen med sit forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 til hensigt at gøre netop det.

4.26 Eftersom arbejdsproduktiviteten i landbruget er stærkt stigende, mener Kommissionen, at det konstante forhold er i strid med politikken målsætning om at øge den individuelle indtjening for personer, der er beskæftiget i landbruget.

4.27 Virksomhedsindkomsten pr. familiearbejdsenhed medtages kun for landbrugssektoren og kan ikke opdeles efter alder.

Se vores svar til 4.25-4.32 vedrørende landbrugshusholdningernes disponible indkomst.

4.32 I henhold til Kommissionens foreslåede "egentlig landbruger"-klausul skal medlemsstaterne udelukke personer, der har en landbrugsaktivitet, men som ikke er økonomisk afhængige af landbruget (da denne aktivitet kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske aktivitet).

Tabel 4.1 — Kommissionen mener, at evalueringsekspert, da de vurderede foranstaltningernes effektivitet på skummetmælkspulver, undlod at holde dem op imod tilgængelige alternativer på baggrund af den retlige ramme.

Kommissionen mener, at støtten til privat oplagring var en hjælp til økonomiske operatører i en periode, hvor de ledte efter alternative afsætningsmuligheder. Opkøb af store mængder under offentlig intervention bidrog til at standse prisfaldene, selv om de indvirkede på balancen på markedet for skummetmælkspulver og bidrog til en forsinket stigning i priserne. Aktier blev solgt tilbage til markedet i 2018/2019 i en relativt kort periode, hvor markedsforholdene tillod det.

4.34 Kommissionen gentager den bemærkning, den fremsatte som en reaktion på stabiliseringen af landbrugsindkomsten (Revisionsrettens særberetning nr. 23/2019), nemlig at der ikke var nogen klare alternativer til det russiske marked for den pågældende produkttype. Det russiske marked tegnede sig

for 2 millioner ton frugt og grøntsager, herunder 700 000 ton "Idared"-æbler fra Polen, som der ikke var efterspørgsel på andre steder fra. Under disse omstændigheder måtte tilpasningen til nye markeder ske gradvist, så EU-støtten blev gradvist nedsat i perioden.

Kommissionens tjenestegrene arbejder i øjeblikket på en lovændring for at imødegå risikoen for overkompensation.

4.35 Andelen af landbrugsbedrifter, der deltager i de forskellige ELFUL-risikostyringsordninger, er til en vis grad mindre end forventet. Kommissionen bemærker dog en vis variation mellem de forskellige tilgængelige værktøjer og den voksende interesse blandt medlemsstaterne for at udforme passende instrumenter i deres udviklingsprogrammer for landdistrikterne, navnlig i betragtning af de mange og stigende udfordringer, landbrugerne står over for i dag. Kommissionen er fast besluttet på at forbedre situationen under den fremtidige fælles landbrugspolitik. Derfor har den foreslået at gøre risikostyringsværktøjer obligatoriske for medlemsstaterne og yderligere forbedre deres tiltrækningskraft og alsidighed sammen med andre værktøjer under den fælles landbrugspolitik for at gøre sektoren mere modstandsdygtig.

4.36 Forbedring af bedrifternes levedygtighed tager tid, og effektiviteten af støtten kan ikke måles årligt. Da mange projekter, såsom investeringsprojekter, har en varighed på mere end et år, og resultaterne først rapporteres, når projekterne er afsluttet, stiger de relevante målindikatorer normalt mod afslutningen af programmeringsperioden. Tidlige evalueringer viser allerede, at foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne har en positiv indvirkning på den fælles landbrugspolitik's indikatorer "landbrugsbedrifternes indkomst" og "landbrugets faktorindkomst". De konkluderer også, at støtte til udvikling af landdistrikter bidrager til at øge konkurrenceevnen gennem omstrukturering og modernisering af sektoren og ved at forbedre forholdet mellem bedrifter og markedet⁴.

Derudover konkluderer Verdensbanken⁵ at "søjle II"-betalinger spiller en vigtig rolle i at øge konkurrenceevnen gennem deres bidrag til vækst i landbrugets produktivitet.

4.38 Den fælles landbrugspolitik's foranstaltninger understøtter praksis, der er gavnlig for naturressourcerne og klimaet. Årlig overvågning af foranstaltningernes anvendelse fører allerede til værdifulde oplysninger om den fælles landbrugspolitik's evne til at præstere på disse områder. De faktiske fordele for miljøet kan kun vurderes via evalueringer og med en vis tidsforsinkelse.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.39 til 4.43

Visse af den fælles landbrugspolitik's centrale instrumenter har til formål at fremme bæredygtig anvendelse af naturressourcer i samspil med andre af den fælles landbrugspolitik's instrumenter. Virkningen af politikken's individuelle instrumenter kan ikke isoleres i de observerede tendenser, der er resultatet af forskellige faktorer.

- Standarder for gode landbrugsmæssige og miljømæssige forhold er en del af krydsoverensstemmelsesordningen og afspejler grundlæggende praksis, der ikke støttes af midlerne til den fælles landbrugspolitik og udgør en del af basislinjen for mere krævende praksis, der modtager støtte. Medlemsstaterne har en vis fleksibilitet til at fastsætte nationale standarder for gode landbrugsmæssige og miljømæssige forhold for at tage hensyn til nationale behov og situationer, men der er en fælles obligatorisk EU-ramme, der understøtter lige vilkår.

⁴ Evaluation Helpdesk report – Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 og Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production".

⁵ Se fodnote 3.

- Inden for direkte betalinger er der gennemført grønne miljø- og klimakomponenter, hvor landbrugerne betales for leveringen af offentlige goder på grundlag af specificerede krav. Jo større et område, der er dækket af grønne krav, jo større er bidraget til miljø- og klimamålsætningen. De grønne komponenter ændrer ikke nødvendigvis landbrugernes praksis, hvis de allerede svarer til et tilstrækkeligt ambitionsniveau, men hvor praksis ikke er på det krævede niveau, forpligter de grønne krav landbrugere til at tilpasse praksis. Under alle omstændigheder forhindrer grønne komponenter yderligere intensivering ud over et punkt, der er fastsat på EU-plan.
- Miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger bidrager til bæredygtig anvendelse af naturressourcer og kan tage udgangspunkt i en lang række gode gennemførte eksempler. I 2014-2020 har mere end 17 % af EU's udnyttede landbrugsareal været under bedriftsforvaltning, der gavner biodiversiteten. Dette omfatter praksis understøttet af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger til økologisk landbrug og Natura 2000. Baseret på ELFUL-rammen omfatter medlemsstaternes programmer en oversigt over miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, hvor arealforvaltere kan vælge de foranstaltninger, der er bedst egnede til deres specifikke forhold, fra brede foranstaltninger, der er lette at opfylde, til meget målrettede forpligtelser anvendt på begrænsede områder. Alle forpligtelser inddrager miljøambitiøse landbrugspraksisser, der altid rækker ud over kravene til krydsoverensstemmelsesordningen, og som dermed sikrer yderligere miljømæssige offentlige goder. Den samme fremgangsmåde gælder i skovbrugssektoren, skønt det er i mere begrænset omfang, idet der hidtil har været meget færre potentielle støttemodtagere på grund af sektorens karakter.

Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 er ambitiøst med hensyn til EU's målsætninger for miljø- og klimamålsætninger. Den fremtidige fælles landbrugspolitik "grønne arkitektur" bevarer alle de nuværende grønne praksisser under forbedrede betingelser. Værktøjer under søjle II, såsom forpligtelser til miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, ikke-produktive investeringer og udveksling af viden/oplysninger, opretholdes og styrkes. Derudover får den nye fælles landbrugspolitik tilført et nyt værktøj i form af finansieringspraksis til økoordinationer, der er gavnlig for miljøet og klimaet. Endelig vil fokus på performance og strategisk planlægning for begge søjler være afgørende for en stærk gennemførelse af miljø- og klimamålsætninger.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.44 til 4.48

Undersøgelsen fra 2018, der understøtter evalueringen, om den fælles landbrugspolitik indvirkning på klimaændringer,⁶ konkluderer, at den fælles landbrugspolitik omfatter effektive instrumenter til at imødekomme klimabehov, men en kombination af faktorer har indflydelse på deres indvirkning, og de er derfor vanskelige at måle.

"Bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimapolitik" er en af de tre centrale målsætninger for den fælles landbrugspolitik. Klimavenlig praksis for arealanvendelse og arealforvaltning og finansiering af klimavenlige investeringer støttes af en blanding af obligatoriske og frivillige instrumenter under den fælles landbrugspolitik. Siden 1990 er emissionerne i landbruget reduceret med 20 %, og den fælles landbrugspolitik har bidraget til dette. Det er dog rigtigt, at emissionerne har været stabile i et par år nu, hvilket kan være fordi:

- landbrug er en sektor, hvor nedbringelsen af ikke-CO₂-relaterede emissioner er yderst udfordrende,⁷ og som har et mindre afbødningspotentiale end andre sektorer⁸ på grund af den

⁶ Evalueringsundersøgelse af den fælles landbrugspolitik indvirkning på klimaændringer og drivhusgasemissioner, 2018.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0015>.

biologiske karakter af emissioner og sektorens mange funktioner (fødevaresikkerhed, job og indkomst osv.) og

- EU-politikker fastsætter ikke sektorspecifikke mål. På baggrund af foranstaltningers omkostningseffektivitet og afbødningspotentiale er det op til hver enkelt medlemsstat at bestemme, hvordan og i hvilke(n) sektor(er) den vil arbejde på at nedbringe emissioner. Landbruget har vanskeligere ved at nedbringe emissioner, hvorfor medlemsstaterne kan have besluttet først at løse problemer i andre sektorer.

Kommissionen har for nylig vedtaget en meddelelse⁹, hvor den foreslår et EU-dækkende 2030-mål om at nedbringe drivhusgasemissionerne med mindst 55 % fra niveauet i 1990. Landbrug og skovbrug vil spille en afgørende rolle i EU's opnåelse af klimaneutralitet inden 2050. Landbrug er en del af EU's langsigtede strategi i 2050, som er grundlaget for den grønne pagt. Den er fuldt integreret i de nationale energi- og klimaplaner, De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), langsigtede strategier og strategiske planer under den fælles landbrugspolitik. Hvis vi skal opnå klimaneutralitet inden 2050, er sektoren nødt til at gøre sin del og bidrage til den øgede klimaambition for 2030.

I overensstemmelse med meddelelsen¹⁰ planlægger Kommissionen også at iværksætte en række revisioner af de vigtigste lovgivningsinstrumenter for at nå det nye mål. De strategiske planer for den fælles landbrugspolitik, der skal udvikles af medlemsstaterne, er en vigtig mulighed for at afsætte flere ressourcer til at opnå varige nedbringelser af emissioner i landbruget og samtidig øge dets økonomiske og miljømæssige bæredygtighed og modstandsdygtighed.

Den grønne pagt, fra jord til bord-strategien og 2030-klimaplanen viser alle fordelene ved foranstaltninger i denne sektor, hvilket nedbringer emissionerne markant, samtidig med at der fortsat sikres fødevaresikkerhed i EU. En effektiv anvendelse af gødningsstoffer, anvendelse af præcisionslandbrug, en sundere besætning og anvendelse af anaerob nedbrydning til produktion af biogas og nyttiggørelse af organisk affald er eksempler på eksisterende teknologier med et betydeligt uudnyttet potentiale.

Kommissionen vil udarbejde henstillinger til medlemsstaterne, der fremhæver de områder, hvor vi vil se foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik planer, med særligt fokus på målene under den grønne pagt.

Figur 4.9 — Tallene viser tydeligt, at EU's landbrugsemissioner mellem 2010 og 2018 svinger omkring lignende værdier uden en signifikant stigning eller nedbringelse, hvorfor tallene forbliver utilstrækkelige.

De samlede tendenser for drivhusgasemissioner i EU-28 er sandsynligvis mere nøjagtige end individuelle absolutte årlige skøn, som ikke er uafhængige af hinanden. Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) antyder, at usikkerheden i de samlede tendenser for drivhusgasemissioner er omkring 4-5 %.

Data om landbrugsemissioner for 2018 er nu tilgængelige og viser et fald.

⁸ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-hhg-mitigation-policy-options-eu-agriculture-ecampa-2>.

⁹ https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate_en.

¹⁰ Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030 — Investering i en klimaneutral fremtid til gavn for borgerne <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.49 til 4.51

ELFUL bidrager til en afbalanceret territorial udvikling, men er ikke udformet til i sig selv at løse alle de problemer, landdistrikterne i EU står over for.

Verdensbankens rapport om Thinking CAP¹¹ fremhæver, at den fælles landbrugspolitik har spillet en rolle i at reducere fattigdom og skabe bedre arbejdspladser for landbrugere i hele EU. Den konkluderer, at "Den fælles landbrugspolitik når vidt og bredt og kan være et stærkt instrument til strukturel transformation". Forskellen mellem landbrugsindkomster og indkomster i andre sektorer er ved at udligne sig, hvilket også gælder for landbrugsindkomsterne på tværs af EU. Begge søjler i den fælles landbrugspolitik bidrager til disse resultater. En kommende evaluering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på "afbalanceret territorial udvikling" (offentliggøres i 2021) vil give yderligere indsigt.

CMEF omfatter en lang række indikatorer til at spore fremskridt med den overordnede målsætning om "afbalanceret territorial udvikling". Dette omfatter tal for beskæftigelse, arbejdsløshed og den økonomiske struktur (se https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf). Det samme gælder for forslaget om den fremtidige fælles landbrugspolitik (bilag I til den foreslåede forordning om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik).

Kommissionens fælles svar på punkt 4.52 til 4.54

Den fælles landbrugspolitik bidrager til et generationsskifte i landbruget med positive virkninger for beskæftigelsen.

Målsætninger som f.eks. et generationsskifte i landbruget og jobskabelse i landdistrikter kan ikke opnås med et enkelt støtteinstrument, men er resultatet af synergier mellem forskellige nationale og EU-baserede instrumenter og den specifikke nationale eller regionale kontekst. Den fælles landbrugspolitik tilbyder en række instrumenter, der bidrager hertil. På grund af karakteren af de støttede projekter (navnlig hvad angår LEADER) kommer jobskabelsen først til udtryk efter et bestemt tidsrum. Derudover bliver ELFUL-støtte ofte ikke anerkendt i tilstrækkelig grad, selv om den skaber betingelser for skabelse af jobs til bestemte målgrupper.

En nylig undersøgelse, der understøtter evalueringen,¹² antyder, at den fælles landbrugspolitik foranstaltninger rettet mod unge landbrugere har en positiv indvirkning på beskæftigelse og generationsskifte (i forhold til det kontrafaktiske scenarie), herunder EGFL-støtte. De gør en forskel for landbrugsvirksomheders performance og modstandsdygtighed. Men i stedet for at tilskynde til, at bedrifterne drives videre, er de mere tilbøjelige til at forbedre den socioøkonomiske bæredygtighed af landbrugsvirksomheder, når unge landbrugere har overtaget driften.

Den socioøkonomiske kontekst i landdistrikterne og adgangsbarrierer for unge landbrugere (såsom jordpriser og adgang til kapital) har en stærk afskrækkende virkning for nyttilkomne, som den fælles landbrugspolitik ikke kan løse alene.

¹¹ Verdensbanken (2017): "Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU". Regular Economic Report 4. Washington DC. Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling. Verdensbanken. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>.

¹² Evaluering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på generationsskifte, lokal udvikling og job i landdistrikterne, 2019.

Kommissionens lovforslag om den fælles landbrugspolitik efter 2020 omfatter en ny ramme for støtte til unge landbrugere med større synergier mellem støtte under henholdsvis søjle I og søjle II med henblik på at sikre sammenhæng mellem interventioner, målrettede og skræddersyede løsninger og maksimere den omkostningseffektive gennemførelse af alle tilgængelige ressourcer på måder, der er tilpasset lokale forhold og reelle behov. På grund af nationale faktorer indflydelse på generationsskifte bliver medlemsstaterne nødt til at undersøge samspillet mellem nationale instrumenter og EU-interventioner og sikre sammenhæng.

Kommissionens fælles svar på punkt 4.55 til 4.57

ELFUL omfatter en lang række støtteinstrumenter til investeringer i landdistrikterne, der dækker forskellige typer målsætninger for investeringer og udvikling af landdistrikter. Det er ikke muligt at dække alle projekter med et begrænset antal indikatorer. Effektiviteten af støtte kan desuden kun vurderes gennem evalueringer baseret på yderligere oplysninger til analysen. Kommissionen har foreslået løsninger på en række problemer i forbindelse med overvågnings- og evalueringssystemet for programmeringsperioden 2014-2020, men der skal altid være en balance mellem fordelene ved overvågning og evaluering og de tilknyttede omkostninger og administrative byrder. Se også svaret i tekstboks 4.1, hvad angår bredbåndsdækning i landdistrikter.

4.58 I forbindelse med udvikling af landdistrikterne fastsættes de forventede resultater og tilsvarende mål i målsætningerne (fokusområderne) og ikke i de enkelte instrumenter. De anvendes til at fastsætte operationelle mål, der skal opnås ved gennemførelsen af en række relevante støtteforanstaltninger i udviklingsprogrammerne for landdistrikterne. På baggrund af det store antal mulige foranstaltninger vil resultatindikatorer, der er defineret på dette niveau, ikke være operationelle. Medlemsstaterne kan dog fastsætte programspecifikke indikatorer ud over de fælles indikatorer for at overvåge specifikke resultater af deres udviklingsprogrammer for landdistrikterne.

KONKLUSIONER:

Kommissionens fælles svar på punkt 4.59 til 4.60

Kommissionen mener, at den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 omfatter tilstrækkelige kvantificerede oplysninger om resultaterne og virkningen af den fælles landbrugspolitik og fremlægger en afbalanceret beskrivelse af politiske målsætninger ved at fokusere på både output og resultater.

Kommissionens løbende overvågning af udviklingen på landbrugsmarkederne, udvikling af landdistrikterne og anvendelsen af midler fra den fælles landbrugspolitik, gennem kontekst, output, resultater og indikatorer for at understøtte dens vurdering af den fælles landbrugspolitik performance fører til mere og mere gennemsigtige, brugervenlige og rettidige oplysninger og danner grundlag for både interne og eksterne analyser af den fælles landbrugspolitik performance. Dette havde ikke været muligt uden kvantificerede oplysninger.

Mens politikens performance kan observeres årligt og relativt pålideligt på outputniveau, bliver den stærke indflydelse fra ydre faktorer (såsom klimabegivenheder eller sundhedskriser) vigtigere, når man søger at måle resultater og navnlig indvirkninger. Til trods for de deraf følgende begrænsninger vil de årlige fremskridt med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik foranstaltninger give en god indikation af, om den er på rette vej med at nå sine målsætninger, og vil bidrage til vurderingen af effektiviteten heraf.

Enhver politik, der tager sigte på at imødegå de mange udfordringer i landbrugssektoren skal tage hensyn til, at økonomiske og miljømæssige målsætninger kun kan opnås, hvis de håndteres i fællesskab. Det er vigtigt ikke at betragte indikatorer isoleret, men i deres bredere sammenhæng på baggrund af potentielle synergier/afvejninger.

Det betyder, at effektive landbrugspolitikker skal afspejle forholdet på flere niveauer mellem instrumenter og målsætninger i stedet for at anvende en forenklet interventionslogik for at omfatte både spændinger og muligheder skabt af alle typer moderne landbrugspraksis hvad angår økonomisk og miljømæssig effektivitet. Den detaljerede interventionslogik for den fælles landbrugspolitik afspejles i Kommissionens konsekvensanalyse fra 2018 og udvikles i de individuelle evalueringer, som i detaljeret form vurderer effektiviteten af politikken med hensyn til at nå dens målsætninger.

4.61 Se første afsnit i Kommissionens svar på afsnit 4.14.

4.62 På baggrund af indflydelsen fra ydre faktorer, såsom tørke eller sygdomme, på landbrugernes indkomst, er målet for den fælles landbrugspolitik at bidrage til, at landbrugsindkomsten stiger. Derudover bidrager støtten til udvikling af landdistrikterne til at forbedre konkurrenceevnen ved omstrukturering og modernisering af EU's landbrugssektor og ved forbedring af forholdet mellem bedrifter og markedet¹³.

4.63 EU's nuværende ramme for klimaforanstaltninger fastsætter ikke sektorspecifikke mål, men indeholder nationale mål for emissionsnedbringelser i sektorer uden for emissionshandelsordningen, herunder landbrug, transport, affald og bygninger. På baggrund af foranstaltningers omkostningseffektivitet og afbødningspotentiale er det op til hver enkelt medlemsstat at bestemme, hvordan og i hvilke(n) sektor(er) den vil arbejde på at nedbringe emissioner. Da omkostningerne til yderligere nedbringelser i landbruget er ret høje sammenlignet med andre sektorer, har medlemsstaterne muligvis besluttet at løse problemer i andre sektorer først. Den øgede ambition i den nye 2030-klimaplan vil imidlertid kræve en revurdering af den nuværende ramme og føre til forslag, der dækker de relevante sektorer i midten af 2021.

4.64 Der findes en lang række oplysninger om den fælles landbrugspolitik, og forskere kan få adgang til mere detaljerede oplysninger om de (meget talrige) CMEF-indikatorer.

¹³ Evaluation Helpdesk report — Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 og Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production".

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

KAPITEL 5 — SIKKERHED OG MEDBORGERSKAB

INDLEDNING

Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) fremmer effektiv forvaltning af migrationsstrømme og gennemførelse, styrkelse og udvikling af en fælles EU-tilgang på asyl- og migrationsområdet. Den understøtter foranstaltninger i forbindelse med asyl, herunder flytning og genbosætning, lovlig migration og integration af tredjelandsstatsborgere samt tilbagesendelsesoperationer.

Under den nuværende FFR har Kommissionen fokuseret sin støtte under AMIF på at komme med et effektivt svar på flygtningekrisen og dermed sikre gennemførelsen af dagsordenen for migration. Den fleksible beredskabsforanstaltning ("beredskabsbistand"), der forvaltes af Kommissionen under direkte forvaltning, anses for at være et særlig effektivt værktøj til at imødekomme uventede behov. I den forbindelse var det en stærk prioritet at opnå en bedre tilpasning af AMIF til politikmålene og de specifikke operationelle behov for effektivt at kunne støtte de foreslåede løsninger på flygtningekrisen og forbedre synergier og komplementaritet mellem AMIF og andre EU-finansieringsinstrumenter (særlig de europæiske struktur- og investeringsfonde, udviklingssamarbejdsinstrumentet og med EU-instrumenter til humanitær bistand).

Rapportering om performancen for de fonde, der blev gennemført under delt forvaltning, udføres med regelmæssige intervaller og på to niveauer. Det første niveau består af overvågning af data, som medlemsstaterne indsamler og indsender til Kommissionen i deres årlige gennemførelsesrapporter. Disse data omfatter de indikatorer, der er fastsat i forordningen om oprettelsen af AMIF (forordning (EU) nr. 516/2014). Det andet performancerapporteringsniveau er evalueringer. De eksisterende forordninger kræver, at medlemsstaterne og Kommissionen skal udføre foreløbige evalueringer og efterfølgende evalueringer. Disse to datasæt tjener hver deres formål. Mens overvågningsdataene giver et overblik over fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af fonden, har evalueringerne til formål at vurdere virkningen af støtten. Kommissionens efterfølgende evalueringer vurderer især indvirkningen på den effektive forvaltning af migrationsstrømmen til Unionen, udviklingen af det fælles europæiske asylsystem samt en retfærdig og lige behandling af tredjelandsstatsborgere. Den foreløbige evaluering blev afsluttet i juni 2018. Da forordningerne blev vedtaget meget sent, hvilket førte til en sen start af programmets gennemførelse, gav den foreløbige evaluering kun en meget tidlig evaluering af den tidlige gennemførelse af AMIF. Kommissionens efterfølgende evaluering, der skal være færdig i slutningen af juni 2024, giver en langt mere omfattende vurdering af AMIF's performance.

Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)

5.10 Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden leverer de finansielle midler til at komme videre med EU's omfattende dagsorden for migration i en flygtig kontekst med en udfordrende migrationssituation i perioden 2014-2019.

Figur 5.3 — Gennemførelsen af programmet varer til slutningen af 2022, hvorefter Kommissionen vil foretage en endelig vurdering af AMIF's performance i forhold til målene. Artikel 57 i forordning (EU) nr. 514/2014 kræver, at medlemsstaterne indsender deres efterfølgende evaluering til kommissionen senest i december 2023. På baggrund af disse rapporter indsender Kommissionen sin efterfølgende evaluering senest den 30. juni 2024.

Figur 5.4 — Kommissionen mener generelt, at alle performanceindikatorer, der er inkluderet i programerklæringerne, er relevante for programmålene.

Fastsættelse af målene allerede i starten af FFR-perioden medfører en indbygget risiko for, at målene i løbet af programmets levetid bliver lettere eller sværere at nå. Dette kan skyldes faktorer, der hører under Kommissionens, medlemsstaternes, andre partneres og organisationers ansvarsområder, eller det kan skyldes eksterne faktorer.

Indikatorerne i sig selv afspejler ikke nødvendigvis, om målene er nået eller ej.

Hvorvidt en indikator er (eller ikke er) "på rette spor" med hensyn til at nå sine mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at programmet i sig selv er (eller ikke er) "på rette spor" med hensyn til at nå målene.

Indikatordataene skal altid analyseres i sammenhæng med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at kunne vurdere programmets performance.

5.14 Hverken forordning (EU) nr. 516/2014 eller bilag IV i forordning (EU) nr. 516/2014, der fastsætter de fælles indikatorer, klassificerer indikatorer som output- eller resultatindikatorer:

5.15 Da indikatorerne anvendes til at spore fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de nationale programmer, fastsættes målene i begyndelsen af programperioden, og de tilpasses generelt opad eller nedad, hvis der tilføjes yderligere finansiering til de nationale programmer. En overskridelse af målene afspejler i sig selv et potentiale for flere effektivitetsgevinster.

5.16 I den interne revisionstjenestes (IAS) opfølgende revision fra 2020 konkluderes det, at "henstillingen er blevet gennemført på passende og effektiv vis".

5.17 Målene fastsættes af medlemsstaterne i deres nationale programmer ved begyndelsen af programmeringsperioden og tilpasses, hvis der bevilles mere finansiering til de nationale programmer.

Vedrørende behovsvurderingen:

- Alle programmer analyserer behovet på de forskellige områder, der er omfattet af programmet (afsnit 2 i de godkendte programmer). Disse behov danner grundlaget for at fastsætte bevillingen af finansiering og dermed niveauet for målene. Derfor anses målene, der fastsættes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen, for at være relevante oplysninger i forbindelse med vurderingen af fremskridtene under AMIF.
- Den foreløbige evaluering konkluderede, at den indgriben, der blev støttet af AMIF, stemte overens med de behov, der var identificeret af medlemsstaterne (se 5.20 og teksten i felt 5.1).

Medlemsstaterne er ikke juridisk forpligtet til at indsamle og rapportere kvantitative oplysninger om deres samlede behov. Dette er i overensstemmelse med det tilsagn, der blev givet af de tre institutioner i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, om, hvis relevant, at fastsætte krav til rapportering, overvågning og evaluering i lovgivningen, samtidig med at man undgår overregulering og administrative byrder, navnlig for medlemsstaterne.

5.18 Alle indsendte EMAS-ansøgninger vurderes i overensstemmelse med finansforordningen i henhold til flere kriterier, herunder om det generelle mål (forventet indvirkning) og responsen på beredskabsbistanden er tilpasset fonden og de politiske mål, og om de specifikke fastsatte mål (de

forventede resultater) bidrager til det generelle mål. For hvert specifikke mål defineres passende indikatorer til at måle fremskridtene med hensyn til at nå disse mål, herunder: måleenhed, basislinje og målværdi, der overvåges sammen med gennemførelsen af støtteaftalen med henblik på at sikre, at udgifterne anvendes som planlagt. I løbet af gennemførelsen af EMAS' bistand overvåger Kommissionen performance med hensyn til effektiv anvendelse af EU's midler ved at sikre komplementariteten med andre EU-midler og -foranstaltninger. Indikatordataene skal altid analyseres i sammenhæng med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at kunne vurdere programmets performance.

For så vidt angår fremtiden for AMIF vil Kommissionen udover henstillingerne fra Revisionsretten, og forudsat at de relevante forordninger for FFR 2021-2027 vedtages, udarbejde kriterier for tildeling af EMAS-midler senest den 30. juni 2021.

5.19 Oplysninger om programmernes økonomi og effektivitet er ikke tilgængelige på årsbasis. Disse aspekter er for en stor dels vedkommende et resultat af lovgivningsrammen og måles typisk på længere sigt.

En mere omfattende performancevurdering af udgiftsprogrammerne udføres i forbindelse med evalueringerne, hvor der gøres brug af alle tilgængelige kvalitative og kvantitative oplysninger. Oplysninger om effektivitet indsamles i forbindelse med evalueringerne. I forordning (EU) nr. 514/2014 fastsættes det, at der skal foretages to evalueringer i forbindelse med AMIF: en foreløbig evaluering i 2017 og en efterfølgende evaluering ved programmet afslutning.

Resultaterne af den foreløbige evaluering i 2017 er beskrevet i budgetudkastet til 2020-programerklæringerne.

Senest den 31. december 2023 fremsender medlemsstaterne en efterfølgende evalueringsrapport om virkningerne af foranstaltninger, der er truffet under deres nationale programmer, og senest den 30. juni 2024 fremlægger Kommissionen en efterfølgende evalueringsrapport om virkningerne af lovgrundlaget. Kommissionens efterfølgende evaluering undersøger også de specifikke forordningernes indvirkning på udviklingen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed med hensyn til deres bidrag til en udvalgt række af mål.

5.20 Overordnet set har fonden genereret vigtig EU-merværdi, på trods af de relativt få midler sammenlignet med de vigtige udfordringer, som migrationskrisen har medført.

5.23 Første led — AMIF giver et relativt begrænset beløb til finansiering på dette område sammenlignet med de overordnede behov i medlemsstaterne. Det er tydeligt, at fonden ikke vil kunne imødekomme 100 % af behovene. Ikke desto mindre kan AMIF yde et positivt bidrag.

De behov, som medlemsstaterne forsøger at imødekomme, er fastsat i det nationale program (afsnit 2) i begyndelsen af programmeringsperioden.

Den foreløbige evaluering konkluderede, at den indgriben, der blev støttet af AMIF, stemte overens med de behov, der var identificeret af medlemsstaterne (se 5.20 og teksten i felt 5.1).

Endvidere analyserer den efterfølgende evaluering, hvorvidt virkningerne af de foranstaltninger, der er finansieret af AMIF under de nationale programmer, faktisk har bidraget til at imødekomme disse behov.

Andet led — Se Kommissionens svar på punkt 5.15.

5.24 Støtte gennem AMIF medførte et afgørende bidrag til udviklingen af genbosættelsesprogrammer og -aktiviteter for langt størstedelen af medlemsstaterne. Antallet af genbosættelser i EU har været konstant stigende siden 2015. Selv om covid-19-pandemien har sat et midlertidigt stop for genbosættelser — omend genbosættelsesoperationerne overordnet set langsomt er startet op igen i visse medlemsstater efter sommerperioden — mener Kommissionen, at denne politik med mere end 60 000 gennemførte genbosættelser i 2019 må anses for at være en succes, som Kommissionen vil bygge videre på fremover.

5.25 AMIF kan bidrage til konvergensen af anerkendelsesprocenterne ved at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne. Behandlingen af asylansøgninger er dog fortsat et politisk spørgsmål, som finansiering alene ikke altid kan afhjælpe.

5.26 Ifølge EASO 2020-rapporten om asyltendenser findes der ikke betydelige efterslæb med hensyn til behandlingen af asylansøgninger i alle medlemsstater. I rapporten bemærkes det, at der er sket en reduktion af efterslæbet i Tyskland, og at bunken af igangværende sager var betydelig og fortsat voksede i Belgien, Grækenland. Frankrig og Spanien.

Den 23. september 2020 vedtog Kommissionen den nye pagt om migration og asyl efter intense høringer af Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og forskellige interessenter. Pagten dækker alle de forskellige elementer, der er nødvendige for at sikre en omfattende EU-indsats med hensyn til migration.

Pagten foreslår mere effektive og hurtigere procedurer ved at indføre en integreret grænseprocedure, der inkluderer en forudgående screening, som omfatter identificering af alle, der krydser EU's ydre grænser uden tilladelse, eller som er gået i land efter en eftersøgnings- og redningsoperation. Dette vil omfatte et sundheds- og sikkerhedstjek, afgivelse af fingeraftryk og registrering i Eurodac-databasen. Efter screeningen kan de enkelte personer kanaliseres videre til de rette procedurer, enten i form af en procedure ved grænsen for visse kategorier af ansøgere eller i form af en almindelig asylprocedure. I forbindelse med denne grænseprocedure vil der blive truffet hurtige beslutninger vedrørende asyl eller hjemsendelse.

5.27 Kommissionen præsenterer nedenfor de foranstaltninger, der er truffet siden udgivelsen af Revisionsrettens rapport 24/2019 for et år siden:

- EASO øgede støtten i Grækenland betydeligt gennem den operationelle plan, der blev underskrevet mellem EASO og Grækenland i december 2019. På baggrund af denne plan er agenturet allerede ved at opskalere sin operationelle tilstedeværelse til støtte for de græske myndigheder. Antallet af udsendte EASO-medarbejdere vil blive fordoblet fra omkring 500 til over 1 000 i løbet af 2020. De vil arbejde for at støtte den græske asyltjeneste, den nationale Dublin-enhed, modtagelses- og identifikationstjenesten og appelmyndigheden.
- Den 28. januar 2020 underskrev Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og den græske regering en hjemstedsaftale om at huse EASO's driftskontor i Grækenland. Aftalen om husning giver juridisk og administrativ klarhed over EASO's status i Grækenland, hvilket giver agenturet bedre mulighed for at støtte de græske asyl- og modtagelsesmyndigheder.
- Kommissionen yder allerede bistand til EMAS i Grækenland med henblik på at støtte den græske asyltjeneste (som støttemodtager) med hensyn til håndteringen af efterslæbet af asylsager og andre aktiviteter, der har til formål at sikre en retfærdig og effektiv asylprocedure i Grækenland. EASO støtter i sin seneste operationelle plan også den græske asyltjenestes operationer.

- Det græske nationale program under AMIF (fælles forvaltning) støtter også den græske asyltjenestes aktiviteter og funktioner.
- For så vidt angår Italien udtrykte Kommissionen over for den ansvarlige AMIF-myndighed bekymring med hensyn til kapaciteten til at behandle de store antal appeller og opfordrede dem til at henvende sig til justitsministeriet med henblik på at undersøge mulighederne for at sikre langsigtet økonomisk støtte til tolkning i appelprocessen. På mødet i overvågningsudvalget for det nationale program under AMIF, der blev afholdt den 9. december 2019, underrettede den ansvarlige AMIF-myndighed Kommissionen om, at de havde taget positivt imod vores henstillinger og ville træffe de nødvendige foranstaltninger i forhold til justitsministeriet.
- Hertil skal det bemærkes, at antallet af igangværende sager ifølge data fra Eurostat faldt i Grækenland i perioden mellem marts og juli 2020: fra 112 370 i slutningen af februar 2020 til 83 325 i slutningen af juli 2020 (seneste tilgængelige data). Dette skyldes sandsynligvis covid-19. Endvidere er antallet af igangværende sager faldet betydeligt i Italien i løbet af de seneste to år: fra 152 420 i slutningen af 2017 til 47 020 i slutningen af 2019.

5.28 For så vidt angår integration, erklærede Kommissionen i den nye pagt om migration og asyl^[1], at den havde til hensigt at vedtage en ny handlingsplan for integration og inklusion inden udgangen af 2020, hvilket vil sikre en strategisk vejledning og fastsætte konkrete foranstaltninger med henblik på at fremme inklusionen af migranter og en bredere social samhørighed.

[1] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en ny pagt om migration og asyl COM/2020/609.

5.30 Andet led — Selv om integration er et komplekst område, hvor mange elementer har indflydelse på integrationen af tredjelandstatsborgere, har Kommissionen gennem AMIF støttet en holistisk tilgang til integration under hensyntagen til en række aspekter, der kan have indvirkning på integrationsprocessen. Den støtte, der blev ydet af AMIF, gik langt videre end sprogundervisning og borgerkurser og omhandlede også problemstillinger forbundet med aktiv deltagelse i samfundet og adgang til tjenesteydelser, der kan have indvirkning på integrationen af tredjelandstatsborgere på længere sigt.

Under alle omstændigheder vil Kommissionen gerne understrege, at uden sprog- og borgerkurser er det svært at opnå nogen form for integration selv på kort sigt.

Tredje led — AMIF's bidrag til denne indikator er meget begrænset, også sammenlignet med det overordnede EU-budget. Hovedparten af finansieringen, der er forbundet med beskæftigelsesegnethed, stammer fra Den Europæiske Socialfond. AMIF's retsgrundlag tillader kun forberedende foranstaltninger før indtræden på arbejdsmarkedet. Udviklingen af performanceindikatoren for tredjelandstatsborgere på arbejdsmarkedet afhænger derfor af mange andre faktorer end AMIF's bidrag til integrationen af tredjelandstatsborgere, Navnlig den overordnede udvikling af den økonomiske situation. Forbindelsen mellem de to skal analyseres med dette for øje.

5.31 Kommissionens handlingsplan 2016 inkluderede handlinger, der kun skulle gennemføres af Kommissionen og ikke af medlemsstaterne. Den indeholdt ikke-bindende opfordringer til at fokusere på bestemte områder. Kommissionens vurdering af handlingsplanens resultater er stadig i gang.

5.32 Kommissionen overvåger den korrekte gennemførelse af direktiver og den konkrete anvendelse heraf, herunder gennem overtrædelsesprocedurer. For så vidt angår visse aspekter kan gennemførelsen

af EU's regelsæt om lovlig migration adskille sig fra en medlemsstat til en anden på grund af adskillige frivillige bestemmelser.

5.33 Det faktum, at det nuværende regelsæt om lovlig migration havde en begrænset indvirkning i forhold til de overordnede migrationsudfordringer i Europa, går udover anvendelsesområdet for AMIF. Fonden har ikke blot relativt begrænsede finansielle ressourcer, men udarbejdelsen af en omfattende immigrationspolitik er hovedsageligt en politisk beslutning, der først efterfølgende kræver finansiell støtte.

Endvidere er resultaterne af kvalitetskontrollen i 2019 med hensyn til indvirkningen af EU's regelsæt om lovlig migration mere positive. De vigtigste resultater var, at direktiverne om lovlig migration overordnet set og på trods af visse mangler har haft positive virkninger, der ikke ville være blevet opnået, hvis medlemsstaterne havde handlet alene. Alle interessenter, inklusive medlemsstaterne, har bekræftet den fortsatte EU-merværdi af at have et fælles EU-retsgrundlag for lovlig migration. De vigtigste positive virkninger, der blev identificeret i evalueringen, var:

- en vis harmonisering af betingelser, procedurer og rettigheder, der hjælper med at skabe lige vilkår i alle medlemsstater
- forenklede administrative procedurer
- forbedret retssikkerhed og forudsigelighed for tredjelandsstatsborgere, arbejdsgivere og administrationer
- øget anerkendelse af tredjelandsstatsborgeres rettigheder (nemlig retten til at blive behandlet på lige vilkår med statsborgere på en række vigtige områder såsom arbejdsvilkår, adgang til uddannelse og socialsikringsydelser og proceduremæssige rettigheder)
- Øget mobilitet i EU for visse kategorier af tredjelandsstatsborgere (f.eks. virksomhedsinternt udstationerede, forskere og studerende).

5.34 Som annonceret den 23. september 2020 i pagten om migration og asyl opfordrede Kommissionen medlovgeverne til hurtigt at få afsluttet forhandlingerne om direktivet om EU's blå kort.

5.35 For at skabe mere målbare resultater med hensyn til returnering af illegale migranter vedtog Kommissionen i marts 2017 en fornyet handlingsplan for tilbagesendelse og en henstilling fra Kommissionen om at gøre tilbagesendelser mere effektive i forbindelse med tilbagesendelsesdirektivet med henblik på at sikre, at EU er i stand til at imødekomme nye udfordringer. Endvidere fremsatte Kommissionen den 12. september 2018 et forslag til et revideret tilbagesendelsesdirektiv (omarbejdning), hvilket omfatter en række målrettede ændringsforslag, uden at det oprindelige tilbagesendelsesdirektivs anvendelsesområde påvirkes. Det reviderede tilbagesendelsesdirektiv har til formål at maksimere effektiviteten af EU's tilbagesendelsesordning og sikre en mere ensartet anvendelse på tværs af medlemsstaterne, samtidig med at de grundlæggende rettigheder og non-refoulement-princippet sikres.

Det ændrede forslag til en forordning om asylprocedurer, der blev vedtaget den 23. september 2020 som en del af den nye pagt om migration og asyl, følger denne linje, da det styrker den retlige, operationelle og institutionelle ramme for EU's tilbagesendelsessystem og lukker smuthullerne i forhold til asyl. Der skabes dermed et nyt initiativ til at oprette et fælles og effektivt europæisk tilbagesendelsessystem, hvor det omarbejdede udkast til tilbagesendelsesdirektiv fortsat vil være hjørnestenen.

Kommissionen har altid til medlemsstaterne anbefalet frivillige tilbagesendelser som den foretrukne mulighed, da det var den mest værdige og omkostningseffektive løsning. Som erklæret i den nye pagt

om migration og asyl præsenterer Kommissionen næste år en specifik strategi for frivillige tilbagesendelser og reintegration.

5.38 På trods af de seneste års mange projekter og initiativer fra Kommissionen, medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) er det absolutte antal faktiske tilbagesendelser fortsat faldende, omend antallet af migranter, der er tvunget til at rejse, er svagt stigende.

I forbindelse med covid-19-krisen har Kommissionen samarbejdet med medlemsstaterne og tredjelandene med henblik på at sikre, at covid-19-forholdsreglerne for de tilbagesendte samt de involverede medarbejdere blev overholdt, og at tilbagesendelsesprocedurerne kunne fortsætte i så høj grad som muligt. Fremme af frivillige tilbagesendelser har været en særlig prioritet.

Den 16. april 2020 fremlagde Kommissionen en vejledning til medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af EU's regler om tilbagesendelsesprocedurer i forbindelse med coronavirus-pandemien. Dette var et svar på medlemsstaternes anmodning om vejledning med hensyn til måder at sikre kontinuiteten af procedurerne på, samtidig med at de overholder de grundlæggende rettigheder og EU's charter.

Det er af afgørende betydning, at direktivets dobbelte målsætning opfyldes, nemlig at forbedre effektiviteten af de nationale procedurer og at sikre beskyttelsen af migranternes rettigheder.

Den nye pagt om migration og asyl følger denne linje og indfører nye initiativer med henblik på at skabe et fælles og effektivt europæisk tilbagesendelsessystem, der styrker den retlige, operationelle og institutionelle ramme for EU's tilbagesendelsessystem og lukker smuthullerne i forhold til asyl. Det omarbejdede udkast til tilbagesendelsesdirektiv vil fortsat udgøre hjørnestenen i denne ramme sammen med det nye forslag til ændring af forslaget til en forordning om asylprocedurer fra 2016.

5.39 AMIF bidrog til gennemførelsen af tilbagesendelsesstrategierne ved at yde den nødvendige bistand til medlemsstaterne på forskellige områder af tilbagesendelsespolitikken: fra at øge tilbageholdelseskapaleten, der forbedrer forholdene, og sikre gennemførelsen af sikkerhedsforanstaltninger (f.eks. gratis juridisk bistand) til at dække udgifterne i de sager, hvor Frontex ikke kunne yde støtte, eller hvor medlemsstaterne ikke anså en sådan bistand for at være nødvendig.

5.41 Kommissionen vil ligeledes gerne understrege, at Frontex' operationelle bistand til medlemsstaterne og de nationale programmer under AMIF understøtter de tvungne tilbagesendelsesaktiviteter på en komplementær måde:

- Frontex sikrer komplementaritet og koordinering med AMIF-finansieret tilbagesendelsesstøtte ved at dele et katalog over de tilgængelige tjenesteydelser i forbindelse med tilbagesendelser med medlemsstaterne og Europa-Kommissionen.
- Under det kommende finansielle EU-instrument (AMIF) er der blevet foreslået en endnu mere koordineret tilgang for tilbagesendelsesrelaterede aktiviteter.

Muligheden for at tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer, der finansieres via de nationale programmer under AMIF, giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet til at foretage tilbagesendelser, når og hvis agenturet ikke kan yde støtte, eller hvis medlemsstaterne mener, at det ikke er nødvendigt at inddrage agenturet.

5.42 Den 23. september 2020 vedtog Kommissionen den nye pagt om migration og asyl efter intense høringer af Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og forskellige interessenter. Pagten dækker alle de

forskellige elementer, der er nødvendige for at sikre en omfattende EU-indsats med hensyn til migration.

Udover at indeholde forslag til mere effektive og hurtigere procedurer, som anført under Kommissionens bemærkninger i stk. 5.26, er pagten baseret på princippet om retfærdig ansvarsfordeling og solidaritet. Medlemsstaterne skal bidrage til solidaritet. Pagten tager hensyn til medlemsstaternes forskellige situationer og svingende migrationspres og indeholder forslag til et system med fleksible bidrag fra medlemsstaterne. Dette kan være alt fra omfordeling af asylansøgere fra det første indrejseland til at overtage ansvaret for tilbagesendelse af personer uden opholdsret eller forskellige former for operationel støtte.

Pagten består af skræddersyede og gensidigt fordelagtige partnerskaber med tredjelande. Dette vil hjælpe med at imødegå de fælles udfordringer såsom smugling af migranter, og det vil bidrage til at udvikle regulære migrationsveje og hjælpe med at håndtere den effektive gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler og -ordninger.

5.43 Kommissionen vil gerne understrege, at effektiviteten af omfordeling, hotspots og asylpolitikker var afhængige af politiske beslutninger/kriterier for støtteberettigelse.

Den vigtigste fordel ved AMIF på EU-plan stammer fra den transnationale dimension af visse handlinger, men også fra solidariteten på EU-plan, der navnlig understøttes af beredskabsbistanden samt omfordelings- og genbosætningsforanstaltningerne.

For så vidt angår omfordelinger henvises der til Kommissionens svar (navnlig stk. 33-48) på Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019: *"Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater"* (COM(2019) 592 final).

Første led — Denne faktor er forbundet med politiske beslutninger/kriterier for støtteberettigelse og kan derfor ikke være forbundet med effektiviteten af fonden som sådan.

Andet led — Se Kommissionens svar på første punkt tegn ovenfor.

Tredje led — Kommissionen vil gerne minde om, at omfordelingerne afhænger af beslutninger truffet af medlemsstaterne og — for så vidt angår 2015-ordningen — af de relevante kriterier for støtteberettigelse for ordningen. Antallet af omfordelinger kan med fordel anvendes til en kvalitativ analyse af virkningerne af AMIF, men bør ikke anvendes direkte til at evaluere effektiviteten af fonden, da fonden i sig selv ikke begrænsede omfordelingerne.

Som Kommissionen nævnte i sit officielle svar på Revisionsrettens beretning 24/2019, var omfordelingsordningerne en succes med hensyn til at mindske presset på de italienske og græske asylsystemer fra en betydelig andel af ansøgningerne fra personer med et tydeligt behov for beskyttelse (og dermed også mindske presset på lang sigt i forbindelse med integration).

Fjerde led — Selv om den var frivillig og ad hoc, var EU-finansieringen afgørende for at støtte omfordelingerne efter landgang og udgjorde et vigtigt incitament til at støtte medlemsstater under pres.

Medlovgiverne enedes i 2018 om at omfordele de resterende uudnyttede midler fra de midlertidige omfordelingsordninger til andre migrationsprioriteter. Ved at revidere de nationale programmer i 2019 er denne finansiering navnlig blevet omfordelt til frivillig omfordeling (26 mio. EUR) og genbosættelse (116 mio. EUR) blandt andre hovedprioriteter på migrationsområder.

5.44 Tilstrækkelig finansiering blev gjort tilgængelig for medlemsstaterne fra AMIF til omfordeling, men denne omfordeling blev ikke gennemført i det forventede omfang. Dette kan være forbundet med AMIF's funktion, men skyldes, at medlemsstaterne ikke anmodede om omfordelingerne.

KONKLUSIONER

5.45 Der er mobiliseret betydelig supplerende AMIF-finansiering siden 2015 for at imødekomme migrationskrisen, navnlig med henblik på at støtte medlemsstaterne i frontlinjen. Støtten fra AMIF skal ses i forhold til en meget vanskelig og følsom politisk kontekst med meget forskellige holdninger og behov blandt medlemsstaterne. Der er klare grænser for, hvad fonden kan bidrage med i en sådan politisk kontekst og med de relativt begrænsede tilgængelige finansieringsmidler i forhold til de udfordringer, der er på dette område.

AMIF opnår sine mål under hensyntagen til den ustabile og udfordrende migrationssituation.

5.46 Se Kommissionens svar på punkt 5.16. om passende og effektiv gennemførelse af revisionshenstillingen.

Under punkt 5.18 beskrev Kommissionen de detaljerede performanceoplysninger, der var tilgængelige for EMAS, på trods af at den endnu ikke har udarbejdet en performanceovervågningsramme.

I løbet af gennemførelsen af EMAS' bistand overvåger Kommissionen performance med hensyn til effektiv anvendelse af EU's midler ved at sikre komplementariteten med andre EU-midler og - handlinger.

For så vidt angår fremtiden for AMIF vil Kommissionen udover henstillingerne fra Revisionsretten, og forudsat at de relevante forordninger for FFR 2021-2027 vedtages, udarbejde kriterier for tildeling af EMAS-midler senest den 30. juni 2021.

5.47 Eventuelle mangler ved virkningsindikatorerne skal i højere grad tilskrives gennemførelsen af politiske mål end fondens funktion.

Den politiske konteksts indflydelse på indikatorerne anerkendes i punkt 5.10.

Endvidere indsamles oplysninger om effektivitet i forbindelse med evalueringerne. I forordning (EU) nr. 514/2014 fastsættes det, at der skal foretages to evalueringer i forbindelse med AMIF: en foreløbig evaluering i 2017 og en efterfølgende evaluering ved programmet afslutning.

De indikatordata, der leveres af medlemsstaterne, antyder, at der overordnet set er sket gode fremskridt med hensyn til at nå de fastsatte mål i de nationale programmer.

5.48 AMIF ydede betydelig finansiel støtte til genbosættelse af flygtninge, hvilket hjalp medlemsstaterne med at udvikle deres genbosættelseskapacitet. Dette blev omsat til en stabil stigning i genbosættelsestilsagnene siden 2014. Kommissionens fastsatte mål er på rette spor, og genbosætningsaktiviteterne er i gang. Målet er derfor endnu ikke nået.

5.49 Udviklingen i performanceindikatoren for tredjelandsstatsborgere på arbejdsmarkedet afhænger af mange andre faktorer — f.eks. den generelle udvikling i den økonomiske situation — end af AMIF's bidrag, der vedrører de forberedende foranstaltninger før indtræden på arbejdsmarkedet.

Kommissionen vil gerne understrege, at AMIF's primære formål ikke er at integrere højt kvalificerede arbejdstagere. Generelt er det korrekt, at de nuværende EU-regler for lovlig migration, herunder tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere, bør forbedres. Dette er også, hvad Kommissionen foreslog i 2016 med reformen af det blå kort for højt kvalificerede arbejdstagere, der er stadig er under forhandling. Endelig opfordrede Kommissionen, som det blev bebudet i pagten om migration og asyl, medlovgiverne til hurtigt at få afsluttet forhandlingerne om direktivet om det blå EU-kort. Kommissionen iværksatte ligeledes en offentlig høring om lovlig migration og bebudede visse foranstaltninger til forbedring af den nuværende ramme (udover de højt kvalificerede migranter).

5.50 Årsagerne til den lave effektivitet af tilbagesendelser er ikke forbundet med performancen for AMIF, selv om udgifterne fra fonden kan bidrage til det tilhørende mål.

Med pagten om migration og asyl indføres der nye initiativer, der skal skabe et fælles og effektivt europæisk tilbagesendelsessystem, der styrker den retlige, operationelle og institutionelle ramme for EU's tilbagesendelsessystem og lukker smuthullerne i forhold til asyl. Det omarbejdede udkast til tilbagesendelsesdirektiv vil fortsat udgøre hjørnestenen i denne ramme sammen med det ændrede forslag til en forordning om asylprocedurer.

Omfordelingsordningerne fra september 2015 var en succes med hensyn til at mindske presset på de italienske og græske asylsystemer fra en betydelig andel af ansøgninger fra personer med et tydeligt behov for beskyttelse (og dermed også mindske presset på lang sigt i forbindelse med integration). 96 % (34 700) af alle berettigede migranter, der anmodede om omfordeling under 2015-ordningerne, blev faktisk omfordelt. De resterende uudnyttede midler fra de midlertidige omfordelingsordninger blev omfordelt til andre migrationsprioriteter.

EU-finansiering var afgørende for at støtte omfordelingerne efter landgang og udgjorde et vigtigt incitament til at støtte medlemsstater under pres.

For så vidt angår omfordelinger henvises der ligeledes til Kommissionens svar (navnlig stk. 33-48) på Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019: "*Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater*" (COM(2019) 592 final).

Endelig har Kommissionen med den nye pagt om migration og asyl foreslået en solidaritetsforanstaltning til situationer med migrationspres samt for at imødekomme de særlige forhold omkring landgang efter eftersøgnings- og redningsaktioner baseret på obligatoriske bidrag, der også omfatter omfordeling. Støtte fra EU's budget til denne omfordeling vil være afgørende for at kunne yde støtte til sådanne omfordelinger.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

KAPITEL 6 — ET GLOBALT EUROPA

INDLEDNING

Det europæiske naboskabsinstrument (ENI) og instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI) støtter effektivt gennemførelsen af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, Addis Abeba-handlingsplanen om udviklingsfinansiering og Parisaftalen om klimaændringer globalt og direkte med partnerlande. EU's finansielle støtte har bidraget til at forbedre tilværelsen for millioner af mennesker på verdensplan, bekæmpe ulighed og støtte retfærdig og bæredygtig vækst og samfund i hele verden, som slutter op om menneskelig udvikling og sætter unge mennesker i stand til at udnytte deres potentiale.

Dette viser, at Kommissionen løbende har forbedret sin tilgang til vurdering af resultaterne af de eksterne instrumenter, både på program- og interventionsniveau, og sin rapportering om de fremskridt, der er opnået. ENI gør fremskridt med hensyn til at nå sine målsætninger, navnlig med hensyn til antallet af etablerede mobilitetspartnerskaber, for hvilke milepælene er nået, og resultaterne er på rette spor. Instrumenternes effektivitet måles ved hjælp af forskellige værktøjer, herunder indikatorer og resultatvurdering i udkast til budgetprogramerklæringerne¹, resultatorienteret overvågning og indikatorer, der indgår i den årlige rapport om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af foranstaltninger udadtil², samt projekt-/program- og strategivurderinger³. Der er også gjort gode fremskridt på nogle centrale områder af DCI, navnlig dem, der vedrører målene for bæredygtig udvikling (SDG) for pigers adgang til uddannelse og mindske af antallet af børn under 5 år med nedsat vækst. Kommissionen anerkender imidlertid, at der skal tages yderligere skridt til at gøre målingen af resultater mere robust for yderligere at tage hensyn til de globale målsætninger for DCI's politik (udryddelse af fattigdom med henblik på at støtte bæredygtig udvikling, understøttelse af menneskerettigheder og god forvaltning). For så vidt angår instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), efterfølgerprogrammet til DCI og ENI, har Kommissionen foreslået en ny kombination af både virknings- og resultat-/outputindikatorer for at afspejle en mere præcis vurdering af resultaterne på centrale indsatsområder med henblik på at nå målsætningerne. Kommissionen offentliggør omfattende resultatoplysninger i sin årlige rapport om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af Unionens foranstaltninger udadtil. Kommissionen offentliggør også en rapport om det resultat, der er opnået i forbindelse med EU's opfyldelse af globale forpligtelser, baseret på indikatorer for EU's internationale samarbejds- og udviklingsresultatramme.

Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI)

¹

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_european_neighbourhood_instrument_eni.pdf.

² <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-annual-report-2019-en-web.pdf>.

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en.

Figur 6.4 — Kommissionen finder, at alle resultatindikatorerne i programmerklæringerne generelt er relevante for programmets målsætninger.

Ved at fastsætte mål i begyndelsen af FFR-perioden er der en iboende risiko for, at målene i programmets løbetid bliver lettere eller vanskeligere at nå. Dette kan skyldes faktorer, som hører under Kommissionens, medlemsstaternes eller andre partneres og organisationers ansvarsområde, eller være forårsaget af eksterne faktorer.

Indikatorerne afspejler i sig selv ikke nødvendigvis opnåelsen af programmets målsætninger.

Det forhold, at en indikator er (eller ikke er) "på vej" til at opfylde sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på vej" til at nå sine målsætninger.

Indikatordata bør altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger for at vurdere programmets resultater.

6.12 I henhold til finansforordningen skal Kommissionen i programmerklæringerne rapportere om alle de indikatorer, der er fastsat i retsgrundlaget for de udgiftsprogrammer, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget på grundlag af forslag fra Kommissionen.

Valget af effektindikatorer afspejler DCI-målenes ambitiøse karakter. Den årlige rapport om gennemførelsen af instrumenterne til finansiering af Den Europæiske Unions optræden udadtil har siden 2015 indeholdt et kapitel om de opnåede resultater, som er baseret på EU's resultatrammeindikatorer, der omfatter flere output- og resultatindikatorer. Begrebsmæssigt giver EU's resultatramme et sammenhængende overblik over både konteksten og resultaterne af specifikke interventioner. Outputindikatorer giver en mere direkte forbindelse til EU-interventionerne, mens resultat- og effektindikatorer giver en meget stærkere indikation af de politiske målsætninger. I betragtning af, at udviklingssamarbejdet er baseret på samarbejde, anvender Kommissionen en bidragsbaseret tilgang til resultatvurdering. Det vil kræve en betydelig forøgelse af de løbende investeringer i rapportering og en betydelig effektivitetsrisiko at følge en tildelingsbaseret tilgang.

6.13 Kommissionen har gennem årene løbende bestræbt sig på at opnå yderligere donormidler til EU's trustfonde (EUTF'er).

EU's Nødtrustfond for Afrika har siden sin oprettelse modtaget betydelige ressourcer fra EU's medlemsstater og andre donorer på i alt 619 mio. EUR (pr. 30. september 2020), hvilket svarer til 12,4 % af trustfondens samlede midler. Hver eneste EU-medlemsstat samt Det Forenede Kongerige, Schweiz og Norge har bidraget til EU's Nødtrustfond for Afrika. Siden oprettelsen har Bêkoutrustfonden næsten femdoblet sine finansielle ressourcer og opnået tilsagn på 308 mio. EUR (pr. 30. september 2020). Næsten 30 % af disse tilsagn kommer fra medlemsstaterne (og Schweiz). Desuden er donorekspertise og -erfaring regelmæssigt blevet mobiliseret af EU's Nødtrustfond for Afrika ved hjælp af identifikation, udvikling og fælles gennemførelse af programmer. Bêkoutrustfonden har også gjort en indsats for at styrke dialogen og koordineringen mellem de donorer, der er aktive i Den Centralafrikanske Republik.

6.15 Kommissionen er fast besluttet på at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken. Kommissionens forslag til en forordning om oprettelse af et instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (se COM(2018) 460 final) bekræfter Kommissionens hensigt om at sikre sammenhæng, konsekvens og komplementaritet (herunder udviklingsvenlig politikkoherens).

6.16 Kommissionen bestræber sig på at adressere Revisionsrettens konklusioner og tager skridt til at gennemføre dens anbefalinger. Kommissionens forpligtelse til at gennemføre Revisionsrettens anbefalinger vedrørende EU's optræden udadtil fremgår af resultaterne af Revisionsrettens opfølgning

på anbefalingerne i dens særberetning fra 2016 om Honduras: Revisionsretten konkluderede, at alle anbefalinger er blevet gennemført fuldt ud.

Med hensyn til resultaterne i Den Europæiske Revisionsrets særberetning om EU's Nødtrustfond for Afrika vurderes komplementariteten og synergierne med EU's foranstaltninger inden for rammerne af andre instrumenter systematisk. Koordineringen på stedet sikres gennem regelmæssige donor- og partnerkoordineringsgrupper.

6.17 Siden 2015 har Kommissionen indført en EU-resultatramme, der anvendes til resultatorienteret overvågning af programmer og projekter samt en årlig indberetning af resultater. EU-resultatrammen omfatter output, resultater og virkninger.

6.18 Kommissionen har siden 2014 udarbejdet 27 evalueringsrapporter vedrørende international udvikling og internationalt samarbejde. Hvis der er tale om ekstern bistand, er det kun et udvalgt antal, der omfattes af et arbejdsdokument. Der tages behørigt hensyn til resultater og henstillinger fra både landespecifikke og tematiske evalueringsrapporter i forbindelse med programmeringen og midtvejsevalueringen af instrumenterne for foranstaltninger udadtil. Alle strategiske evalueringsrapporter, herunder resultater og henstillinger, offentliggøres på Kommissionens websted.

6.19 Kommissionen er fortsat fast besluttet på løbende at forbedre sin tilgang til evaluering af resultaterne både på program- og interventionsniveau.

Med hensyn til konklusionerne i Revisionsrettens særberetning om EU's Nødtrustfond for Afrika fremhæver Kommissionen, at der er gjort fremskridt siden offentliggørelsen af rapporten. Der er nu indført et fuldt operationelt overvågnings- og læringssystem for de tre vinduer under EU's Nødtrustfond for Afrika. Under trustfondens overvågnings- og læringssystem deles en fælles resultatramme på tværs af de tre geografiske vinduer. Trustfondens fælles outputindikatorer er en del af denne ramme, som består af 41 fælles outputindikatorer, som alle projekter rapporterer i forhold til. Dette system giver mulighed for fælles rapportering om EU's Nødtrustfond for Afrika via kvartalsvis rapportering, der gøres offentligt tilgængelig. Med hensyn til Kommissionens praksis med at følge op på Revisionsrettens revisioner generelt henviser Kommissionen til sit svar på punkt 6.16.

6.24 Selv om Kommissionen er enig i Revisionsrettens bemærkninger fra 2016 om DCI-finansierede foranstaltninger, som gav blandede resultater inden for uddannelsessektoren i Honduras, bemærker den ikke desto mindre, at revisorerne i dette tilfælde henviser til et specifikt program, der blev afsluttet i 2014.

6.26 EU er fast besluttet på at fremme og beskytte alle menneskerettigheder, det være sig borgerlige og politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, demokratiske principper og retsstaten. Disse værdier er væsentlige elementer i EU's partnerskabs- og samarbejdsaftaler med partnerlande. I udviklingssamarbejdet arbejder EU som regel sammen med og gennem regeringer og er derfor afhængigt af de nationale forvaltningers politiske vilje og kapacitet. Under gennemførelsen af EU-finansierede foranstaltninger tager EU sigte på en tæt koordinering af vurderingen og overvågningen af de grundlæggende værdier, idet der henvises til analysen af og prioriteterne i landestrategien for menneskerettigheder, og denne opfølgning anvendes i den politiske dialog med partnerlandet.

Som anført i den europæiske konsensus om udvikling integrerer EU og dets medlemsstater gradvist den rettighedsbaserede tilgang, der omfatter alle menneskerettigheder, i alle udviklingssamarbejdsprogrammer og -aktioner. Kommissionen understreger, at det er en prioritet for Kommissionen at støtte demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, men selve processen er udfordrende og stærkt politiseret. Det er i denne forbindelse også vanskeligt at måle resultaterne.

De EU-programmer, der har til formål at støtte ovennævnte værdier, har bidraget væsentligt til fremskridt i mange lande. Resultaterne er undertiden blandede, da der kan opstå en række alvorlige hindringer for at støtte demokratiske reformer, ofte på grund af faktorer uden for EU's kontrol.

6.27 Hvad angår EU's støtte til menneskerettigheder henviser Kommissionen til sine svar på punkt 6.26.

For så vidt angår henvisningerne til Myanmar understreger Kommissionen, at evalueringen af landet omfattede EU-samarbejde frem til 2017. Efter midtvejsevalueringen i 2017 af det flerårige vejledende program for 2014-2020 for Myanmar tildelte Kommissionen et supplerende beløb på 5 mio. EUR til specifikke integrerede kønsspecifikke aktiviteter til et indkomstprogram.

Det europæiske naboskabsinstrument (ENI)

6.31 Siden 2015 har Kommissionen indført en EU-resultatramme, der anvendes til resultatorienteret overvågning af programmer og projekter samt årlig indberetning af resultater for ENI. EU-resultatrammen omfatter output, resultater og virkninger.

Figur 6.10 — Se Kommissionens svar på figur 6.4.

6.34 I henhold til finansforordningen skal Kommissionen i programmerklæringerne rapportere om alle de indikatorer, der er fastsat i retsgrundlaget for de udgiftsprogrammer, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget på grundlag af forslag fra Kommissionen.

Indikatorerne er blevet identificeret ved at tage hensyn til den ikke-udtømmende liste over områder, der skal dækkes, hvilket fremgår af ENI-forordningen. Kombinationen af indikatorer, som primært består af virknings-, men også output- og resultatindikatorer, er valgt for at give en forståelse af programmets resultater.

6.37 Kommissionen glæder sig over anerkendelsen af nytten og effektiviteten af værktøjer som f.eks. dialog, venskabsbyer og trustfonde. ENI har været med til at sætte gang i reformer på områder, hvor EU og partnerlandet har fælles interesser eller tager hensyn til borgernes interesser. For Aserbajdsjan forholder det sig nærmere betegnet således, at efter et fornyet engagement med landet på alle niveauer i 2017 og vedtagelsen af prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Aserbajdsjan i 2018 er engagementet i Aserbajdsjan blevet udvidet til at omfatte områderne regeringsførelse, økonomi, konnektivitet og mellemfolkelige kontakter. Denne bistand vil være tæt forbundet med politiske og sektorspecifikke dialoger, hvor de mere strategisk anvendes til at overvåge gennemførelsen af reformer.

Med hensyn til civilsamfundet fortsætter EU med at yde finansiel støtte i forbindelse med en fortsat stramning af råderummet, herunder en restriktiv NGO-lovgivning.

6.38 Behovsvurderinger er omfattet af relevanskriteriet i de fem evalueringskriterier for bedre lovgivning, selv om der findes evalueringer, hvori der ikke altid henvises eksplicit til sådanne

vurderinger⁴. Behovsvurderinger er desuden grundlaget for de logiske rammer for handlingsdokumenterne, som er de vigtigste årlige programmeringsdokumenter.

6.39 Kommissionen henviser til sit svar på punkt 6.31.

6.40 De indikatorer, der anvendes til at overvåge specifikke målsætninger, er en blanding af output- eller effektindikatorer i stedet for resultatindikatorer. På det tidspunkt, hvor indikatorerne for programmerklæringen blev fastsat, var resultatsystemerne ikke fuldt udviklede, og Kommissionen rådede ikke over de mange resultatindikatorer, som den aktuelt har og anvender.

6.41 GD NEAR har investeret meget tid og arbejde i at styrke kapaciteten hos medarbejderne og de vigtigste interessenter, navnlig gennem overvågnings- og evalueringsfunktionen og det team, der beskæftiger sig med budgetstøtte.

GD NEAR forvalter en portefølje af tusindvis af projekter. Overvågning er en funktion af flere parametre, såsom tilgængelighed af særlig ekspertise, sikkerhed i forbindelse med gennemførelsen, aktiviteterens afsides beliggenhed og behovet for at sikre proportionalitet i de administrative omkostninger til overvågning og kontrol i forhold til investeringen.

Kommissionen arbejder løbende på at forbedre formuleringen af de indikatorer, der anvendes til udbetaling af budgetstøttekontrakter. Tilsynet med nye budgetstøttekontrakter er blevet styrket.

6.42 Kommissionen vurderer behørigt alle eksterne evalueringskonklusioner. Det er ikke alle evalueringer, der fører til et arbejdsdokument, men dette betyder ikke, at konklusionerne fra de eksterne evalueringer ikke vurderes.

Inden for rammerne af programmet for bedre regulering blev der indført arbejdsdokumenter, som i et selvstændigt dokument formaliserer Kommissionens synspunkt med hensyn til resultater og konklusioner, der er opnået ved hjælp af eksterne evalueringer. Der oprettes navnlig en handlingsplan efter offentliggørelsen af hver ekstern evaluering, som giver mulighed for at acceptere eller forkaste anbefalingerne fra evalueringen. Der gennemføres en yderligere revision af den opfølgende handlingsplan et år senere med en skitsering af fremskridtene i forbindelse med gennemførelsen. For GD NEAR er den læring, der følger af evalueringsfunktionen, primært baseret på de mange operationelle og strategiske evalueringer, der foretages og offentliggøres, selv om ikke alle resulterer i offentliggørelse af et formelt arbejdsdokument.

Første led — Kommissionen var opmærksom på visse svagheder i evalueringen af den økonomiske styring og fremsatte en vurdering af, i hvilket omfang evalueringens konklusioner var påvirket af svaghederne i evalueringsprocessen. På trods af de kendte svagheder blev konklusionerne af den eksterne evaluering anset for at være gyldige.

Andet led — Kommissionen offentliggjorde den eksterne evalueringsrapport, fordi den anså den for at være af den fornødne kvalitet og opfylde de relevante standarder.

Tredje led — Med hensyn til evalueringen af reformen af den offentlige forvaltning indvilligede Kommissionen og kontrahenten i at opsiges kontrakten efter en uforenelig uoverensstemmelse mellem parterne.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf

6.43 Selv om de gennemførte betalinger pr. 1. januar 2020 udgjorde 42 % af den finansielle planlægning for 2014-2020, gennemføres de med næsten 100 % af de planlagte betalinger.

Programmer, der fremmer komplekse langsigtede strukturreformer, kræver i sagens natur en lang gennemførelsesperiode.

De eksterne handlingsprogrammer er kendetegnet ved mellem- og langsigtet gennemførelse, og de berørte parter har en fælles forståelse for dette. Dette anerkendes også i det nuværende retsgrundlag og NDICI-forslaget efter 2020, da de endelige evalueringer først er planlagt midtvejs i den næste FFR.

6.45 For så vidt angår etablering af et velforankret og bæredygtigt demokrati med udskiftning af årsrapporter med landerapporter for de relevante lande, har dataindsamlingen været mindre systematisk for denne indikator. Da sættet af indikatorer for ENI-programerklæringen blev defineret ved starten af gennemførelsesperioden, er der kun meget begrænset mulighed for at ændre eller fjerne indikatorer under gennemførelsen af instrumentet, selv om en indikator bliver forældet.

6.46 Evaluatorene havde ikke adgang til oplysningerne vedrørende "paraplyprogrammet" på grund af dets følsomme karakter.

6.48 Kommissionen fastholder retsstaten som sin højeste prioritet i sit politiske engagement og dialog med tredjelande med henblik på at opnå konsensus om reformer. Tilgangen er tværgående og undersøger institutioners resultater og lovgivningens tilstrækkelighed. Når Kommissionen inddrager tredjelande i fastlæggelsen af prioriteter for EU-støtte, tager Kommissionen et langsigtet perspektiv, der skal fremme meningsfulde og strukturerede foranstaltninger på relevante områder.

6.55 Hvad angår overvågningen af sikkerhedssektorreformen i Georgien ønsker Kommissionen at udvide konteksten. Efter vedtagelsen af loven om statsinspektørtjenesten 2018 blev der i maj 2019 oprettet en uafhængig undersøgelsesmekanisme med mandat til at efterforske forbrydelser begået af retshåndhævelsespersonale. Mekanismen trådte i kraft i november 2019, og i juni 2020 var der blevet rekrutteret 16 efterforskere og seks operative medarbejdere til tre kontorer, hvoraf to ligger i Tbilisi og et i Kutaisi.

Tekstboks 6.3 — DCI-projekt uden klare mål — Kommissionen følger op på Revisionsrettens konklusioner. Det pågældende program fungerer som en ramme for identificering og allokering af ressourcer gennem dets instrumenter til underliggende støtteberettigede infrastrukturprojekter. Resultaterne af programmet skal derfor undersøges gennem de forventede resultater af de forskellige godkendte projekter og deres bidrag til programmets forventede resultater og indikatorer på højt niveau.

Det reviderede program var genstand for en midtvejsevalueringsrapport. Mål og milepæle for at spore resultater blev foreslået og drøftet med partnerne på grundlag af evalueringsrapporten. Disse mål vil dog først blive officielt fastlagt, når de igangværende forhandlinger om omstrukturering af programmet er afsluttet.

KONKLUSIONER

6.57 Kommissionen offentliggør omfattende resultatoplysninger. For så vidt angår DCI er oplysningerne om resultaterne steget i både kvantitativ og kvalitativ henseende i anvendelsesperioden. I perioden har Kommissionen ud over 40 evalueringsrapporter vedrørende udviklingssamarbejde og samarbejde med nabolande udsendt to særlige rapporter om de opnåede resultater med nærmere oplysninger om specifikke projekter i forskellige geografiske områder. Siden 2015 har der i den årlige rapport om gennemførelsen af instrumenterne til finansiering af Den Europæiske Unions optræden

udadtil, både for så vidt angår DCI og ENI, været foretaget indberetning på et både kvalitativt og kvantitativt grundlag. Derfor giver den årlige rapport et retvisende billede af, hvordan DCI og ENI præsterer med hensyn til gennemførelsen af de relevante globale målsætninger for EU.

6.58. Indikatorerne for både DCI og ENI er en blanding af output- eller effektindikatorer. På det tidspunkt, hvor indikatorerne for programmerklæringen blev fastsat, rådede Kommissionen ikke over de mange resultatindikatorer, som den aktuelt har og anvender.

Siden 2015 har den årlige rapport om gennemførelsen af instrumenterne til finansiering af Den Europæiske Unions optræden udadtil indeholdt et kapitel om de opnåede resultater, som er baseret på EU's resultatrammeindikatorer (output- og resultatindikatorer). EU's resultatramme giver et sammenhængende overblik over både konteksten for og resultaterne af specifikke interventioner. Outputindikatorer giver en mere direkte forbindelse til EU-interventionerne, mens resultat- og effektindikatorer giver en meget stærkere indikation af de politiske målsætninger.

Hvad angår instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), efterfølgerprogrammet til DCI og ENI, har Kommissionen for første gang foreslået en liste over indikatorer, som nu omfatter en ny kombination af både virknings- og resultatindikatorer på de vigtigste indsatsområder.

6.60 EU er stærkt engageret i de grundlæggende værdier menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, som er væsentlige elementer i alle EU's partnerskabs- og samarbejdsaftaler med tredjelande.

Kommissionen understreger, at selv om processen med at støtte demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i sig selv er kompliceret, stærkt politiseret og kontekstafhængig, er det også en udfordring at måle resultaterne.

Kommissionen er fortsat fast besluttet på løbende at forbedre sin tilgang til evaluering af resultaterne både på program- og projektniveau. Med henblik herpå træffer Kommissionen også foranstaltninger for at adressere Revisionsrettens resultater og gennemføre de accepterede anbefalinger i dens særberetninger.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS BERETNING OM EU-BUDGETTES PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2019

"KAPITEL 7: OPFØLGNING PÅ ANBEFALINGER"

INDLEDNING

7.8 I sine officielle svar offentliggjort sammen med de tilsvarende beretninger fra Revisionsretten fremlagde Kommissionen begrundelser for alle de tilfælde, hvor den mente, at den ikke kunne forpligte sig til at gennemføre de specifikke anbefalinger.

Tekstboks 7.3 Eksempler på ikkeaccepterede og ikkegennemførte anbefalinger

Kommissionen har klart fremlagt de bagvedliggende årsager til ikke at acceptere nogle af Revisionsrettens anbefalinger affattet i særberetning nr. 19/2016, nr. 17/2016 og nr. 26/2016. Disse blev senere bekræftet i de detaljerede svar til Europa-Parlamentet¹ og supplerede Kommissionens beretning om opfølgningen på decharge for regnskabsåret 2015².

I forhold til særberetningen 19/2016 "Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter — hvad man kan lære af programperioden 2007-2013" udtrykte Kommissionen bekymring over gennemførligheden og proportionaliteten af anbefaling 12. Den sammenlignende analyse, som Revisionsretten anbefaler, ville kræve betydelige tiltag fra medlemsstaterne, da den ville medføre isolering af omkostningerne til tilskud og finansielle instrumenter, som hver forvaltningsmyndighed har ansvaret for. Processen kræver ofte opdeling af arbejdstiden for hver medarbejder mellem henholdsvis finansielle instrumenter og tilskud, da det samme personale ofte arbejder på begge dele. Et sådant tiltag ville være uforholdsmæssigt. Desuden er omkostningsstrukturer for tilskud og finansielle instrumenter forskellige af natur, hvorfor værditilvæksten ved en sådan aktivitet vil være begrænset.

Endelig anbefalede Revisionsretten i 2015, at Kommissionen foretog en sammenlignende analyse af gennemførelsesomkostningerne for ESF-tilskud og finansielle instrumenter³, og Rådet var enig med Kommissionen i, at det ville være vanskeligt at gennemføre en sådan anbefaling⁴.

I forhold til særberetningen 17/2016 "EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud" gentager Kommissionen, at finansforordningen fra 2012 allerede omfattede passende bestemmelser i denne henseende. Disse bestemmelser er fastholdt i finansforordningen fra 2018.

De forbigåede tilbudsgivere vil blive underrettet om årsagen til afvisningen, og de kan anmode om yderligere oplysninger. Anmodningerne er underlagt en streng frist: Den ordregivende myndighed

¹ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/129482/2017-10-10-Draft%20EP%20Detailed%20replies%20FINAL.PDF>.

² COM(2017) 379 final.

³ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2015: "Sikrer EU's finansielle støtte til mikroiværksættere en tilstrækkelig dækning af disses behov?".

⁴ Rådets konklusioner 14194/15 vedtaget på dets 3427. møde den 17. november 2015.

skal give disse oplysninger hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden for 15 dage efter modtagelse af anmodningen.

Når økonomiske operatører under en udbudsprocedure (f.eks. afvisning) underrettes om en retsakt, der påvirker ansørgernes eller tilbudsgivernes rettigheder negativt, vil en sådan meddelelse desuden henvise til de tilgængelige klagemuligheder (klage til ombudsmanden og domstolsprøvelse).

Vedrørende særberetning nr. 26/2016 "Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling" gentager Kommissionen, at den ikke accepterer anbefaling 3. Anbefalingen ville ikke forenkle krydsoverensstemmelsesordningen, men de facto reducere dens anvendelsesområde. Forenklingen af krydsoverensstemmelsesordningen er allerede gennemført flere gange tidligere. Desuden har medlemsstaterne nu et stort råderum til at tage højde for risiciene i kontrolprøvetagningen og optimere deres kontrolsystemer. Kommissionen mener, at denne anbefaling kan føre til en lempelse af reglerne for kontrol på stedet, hvilket i sidste ende vil undergrave effektiviteten af krydsoverensstemmelsesordningen.

7.10 Kommissionens fælles svar på punkt 7.10 til 7.12.

Langt størstedelen af Revisionsrettens anbefalinger accepteres af Kommissionen, hvilket viser mange sammenfaldende synspunkter og konklusioner mellem de to institutioner. Kommissionen lægger stærk vægt på opfølgning og gennemførelse af disse anbefalinger. Det kan dog ikke udelukkes, at Revisionsretten betragter nogle anbefalinger som delvis gennemført, mens Kommissionen anser dem for fuldt ud gennemført.

KONKLUSION

7.15 Kommissionen påpeger, at Revisionsrettens anbefalinger til tider er komplekse. De kan afhænge af ydre faktorer, interventioner fra medlemsstater eller andre partnere og interessenter eller stadig ukendte elementer såsom udformning af fremtidig lovgivning, programmer og ordninger. De dækker ikke kun aspekter af politikgennemførelse, men også udformning af politikker, undertiden med forholdsvis brede eller tværgående aspekter.

Kommissionen lægger stærk vægt på at gennemføre alle accepterede anbefalinger fra Revisionsretten. Opfølgningen og gennemførelsen er en integreret del af Kommissionens forvaltningssystem.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ BILAG 7.1 "DETALJERET STATUS FOR 2016-ANBEFALINGERNE I DE RESPEKTIVE BERETNINGER — EUROPA-KOMMISSIONEN"

Særberetning nr. 1/2016: Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?

Svar på anbefaling 1, punkt 92: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen og betragter den accepterede del af anbefalingen som fuldt gennemført. Hvad angår måling af landbrugshusholdningernes disponible indkomst afhænger dette bl.a. af familiemedlemmernes indkomst uden for bedriften og af politikker, der henhører under den nationale kompetence og er meget forskellige medlemsstaterne imellem. Det er svært at se, hvordan den fælles landbrugspolitik er relevant for disse foranstaltninger, og det er endnu sværere at sammenligne årsagssammenhængen mellem forskelle i husstandsindkomstniveauer, når disse er forårsaget af så mange forskellige faktorer.

Det ville være meget vanskeligt at skabe et retsgrundlag for en sådan ramme, da det ville føre til en meget større administrativ byrde, der opvejer eventuelle fordele. I 2002 ophørte Eurostat med at indsamle data om landbrugshusholdningernes disponible indkomst fra det begrænsede antal medlemsstater, der indberettede dem.

Svar på anbefaling 2 (første led), punkt 94: Spørgsmålet om mere detaljerede oplysninger om de faktorer, der påvirker landbrugsindkomsten, blev gennemgået med eksperterne fra medlemsstaterne. Som et resultat vil Kommissionen fortsætte med at undersøge mulighederne for at videreudvikle landbrugsregnskaberne, så deres potentiale bedre kan udnyttes for at give mere detaljerede oplysninger om de faktorer, der påvirker landbrugsindkomsten. Med hensyn til statistikker over priser på landbrugsjord og husleje bliver disse udarbejdet regelmæssigt i henhold til en aftale om det europæiske statistiske system. Det næste skridt er som planlagt at foreslå, at disse statistikker medtages i en forordning. Arbejdet med dette er i gang.

Svar på anbefaling 2 (andet led), punkt 94: For til sidst at integrere regionale landbrugsregnskaber i forordning (EF) nr. 138/2004 om landbrugsregnskaber har Kommissionen allerede i 2020 forelagt ekspertgrupper indholdet af et udkast til forslag til Rådet og Europa-Parlamentet, der viser de nødvendige ændringer. I overensstemmelse med sin initiativret vil Kommissionen derefter tage de nødvendige indledende lovgivningsmæssige skridt.

Svar på anbefaling 2 (fjerde led), punkt 94: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Kommissionen mener, at indkomstindikatorer baseret på landbrugsregnskaber er sammenlignelige i medlemsstaterne, bortset fra tal for årlige arbejdsenheder i absolutte tal. Disse anvendes i visse indikatorer for at vise forskelle i de absolutte niveauer for landbrugsindkomst mellem lande, hvilket ikke kan gøres ved hjælp af indekser. Hvor der anvendes absolutte tal, ledsages de af nødvendige ansvarsfraskrivelser.

Svar på anbefaling 4, punkt 96: Kommissionen har udsendt påmindelser om kvalitetsrapporter om landbrugsregnskaber til de lande, der endnu ikke har foretaget indberetning, med en fastlagt frist. Derefter vil Kommissionen udarbejde en kvalitetsrapport på EU-plan i løbet af 2021, selv om der stadig mangler indberetning fra nogle lande.

Svar på anbefaling 5, punkt 98: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført.

Svar på anbefaling 6 (første led), punkt 100: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Kommissionen vedtog et lovforslag til en forordning om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik for programmeringsperioden efter 2020 med en ny gennemførelsesmekanisme for den fælles landbrugspolitik. Dette omfatter specifikke målsætninger og en resultatramme med klare mål og milepæle, der gør det muligt at måle resultaterne af medlemsstaternes planer under den fælles landbrugspolitik i forhold til landbrugerens indkomst. Medlemsstaterne skal udføre en SWOT-analyse for at vurdere behovene for landbrugssektoren og udvikling af landdistrikterne og på baggrund af disse behov udforme passende interventioner. SWOT-analysen indeholder dokumentation for og skal give et overblik over den aktuelle situation. Da den fælles landbrugspolitik falder ind under delt forvaltning, vil medlemsstaterne opstille kvantificerede mål for resultatindikatorer i deres strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

Særberetning nr. 2/2016: Beretning om 2014-opfølgningen af Den Europæiske Revisionsrets særberetninger

Svar på anbefaling, punkt 29 (a): I forbindelse med regelmæssige statusopgørelser mindes alle Kommissionens afdelinger om at give omfattende svar på Revisionsrettens anbefalinger med

understøttende dokumentation, hvis nødvendigt. Kommissionens afdelinger sørger for, at der foreligger passende dokumentation for foranstaltningerne.

Svar på anbefaling, punkt 29 (d): Kommissionens afdelinger markerer en anbefaling som "delvist gennemført", når tiltag og foranstaltninger er iværksat, men ikke fuldstændigt afsluttet. Denne kategori er en ikke-endelig vurdering af en anbefaling under gennemførelse. Revisionsretten har et andet perspektiv, da den vurderer gennemførelsen af en anbefaling efterfølgende på et bestemt tidspunkt. Det kan dog ikke udelukkes, at Revisionsretten betragter nogle anbefalinger som delvis gennemført, mens Kommissionen anser dem for fuldt ud gennemført.

Særberetning nr. 5/2016: Har Kommissionen sikret en effektiv gennemførelse af servicedirektivet?

Svar på anbefaling 7, punkt 119: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen og mener, at den fuldt ud har gennemført den del, hvor den har forpligtet sig til at træffe foranstaltninger. Domstolen anerkender formodningen om manglende aktindsigt i dokumenter, der omhandler en traktatbrudsprocedure i den administrative fase af denne procedure. Dette gælder for den uformelle dialog, der føres i EU Pilot. Kommissionen offentliggør regelmæssigt generelle oplysninger og statistikker vedrørende EU Pilot.

Særberetning nr. 6/2016: Udryddelses-, bekæmpelses- og overvågningsprogrammer, der skal forhindre dyresygdomme i at sprede sig

Svar på anbefaling, punkt 72 (a): Det er vigtigt at bemærke, at det eksisterende system for anmeldelse af dyresygdomme (ADNS) stadig er i aktiv brug, og dets funktioner forbedres regelmæssigt for at sikre udvekslingen af epidemiologiske oplysninger mellem medlemsstaterne. Det nye system, ADIS, udvikles parallelt i henhold til målsætningen om at undgå dobbeltindtastning af data i EU- og OIE-underretningssystemerne⁵. Overførslen af EU-data til OIE-WAHIS-underretningssystemet sker automatisk. Samtidig omfatter ADIS både konceptet "udbrud" såvel som "sygdomsbegivenhed". Sammenkædning af de to tilgange sikrer søgning og visualisering af data ved hjælp af begge søgeparametre. Derudover vil nye værktøjer til dataudtræk og visualisering blive medtaget i ADIS.

Særberetning nr. 8/2016: Jernbanegodstransport i EU: Stadig ikke på rette spor

Svar på anbefaling 4 (a), punkt 97: Gennemførelsen af anbefalingen er i gang. Inden for rammerne af evalueringen af forordning (EU) nr. 913/2010 om et europæisk jernbanenet til konkurrencedygtig godstrafik (RFC-forordningen), som er i gang, samarbejder Kommissionen med RailNetEurope som dataudbyder om udviklingen af jernbanegods og vil indsamle og analysere data om udviklingen af jernbanegods.

Som følge heraf vil en tabel vise jernbanegodsets effektivitet sammenlignet med andre transportformer. Hvis det er relevant, vil mellemliggende mål i sidste ende blive overvejet inden for rammerne af den nye transportpolitik efter hvidbogen om transport fra 2011.

Svar på anbefaling 4 (b), punkt 97: Kommissionen mener, at den har gennemført anbefalingen. Jernbaneaktører foretager regelmæssige undersøgelser af brugertilfredshed i overensstemmelse med gældende lovgivning. I henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning (EU) nr. 913/2010 er det

⁵ OIE er Verdensorganisationen for Dyresundhed, der driver det verdensomspændende dyresundhedsinformationssystem (WAHIS). Siden 2012 har et fælles projekt mellem Kommissionen og OIE arbejdet på at forbinde ADNS- og WAHIS-systemerne med en fælles grænseflade kaldet systemet til information om dyresygdomme (ADIS).

ledelsesudvalget i de individuelle godstogskorridorer, der "foretager en undersøgelse af tilfredsheden hos godstogskorridorens brugere og offentliggør resultatet heraf en gang om året".

Mens disse undersøgelser fokuserer på den del af jernbanenettet, der er mest relevant for godstransport, henvender de sig til brugere, der er aktive på hele jernbanenettet. På denne baggrund repræsenterer undersøgelserne alle jernbanebrugers synspunkter.

Kommissionen anvender dokumentation for brugertilfredshed fra forskellige kilder, herunder statistikker, møder og workshops. Desuden vil den i sin kommende rapport om overvågning af jernbanemarkedet overveje at rapportere om resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget i forbindelse med jernbanegodskorridorer.

Svar på anbefaling 8, punkt 100: Kommissionen bemærkede, at den første del af anbefalingen var henvendt til medlemsstaterne og accepterede den anden del af anbefalingen.

Kommissionen sikrede, at medlemsstaterne havde gennemført bestemmelserne i artikel 8 i direktiv 2012/34/EU behørigt og foretaget en undersøgelse af gennemførelsen og dermed havde gennemført anbefalingen om at "kontrollere gennemførelsen af strategierne". Kommissionen fortsætter med at overvåge problemet, men på længere sigt går foranstaltningerne ud over den oprindelige anbefaling. Kommissionen sendte for nylig et spørgeskema til medlemsstaterne og jernbaneinfrastrukturforvaltere med fokus på den praktiske gennemførelse af artikel 30 i direktiv 2012/34/EU om planlægning og finansiering af jernbaneinfrastruktur og indvirkningen af infrastrukturarbejde på jernbanegods. Spørgeskemaet dækker også kvantitative aspekter af vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneinfrastruktur i henhold til de aftalte forretningsplaner og vejledende strategier for udvikling af infrastrukturer. Kommissionen har til hensigt at iværksætte en undersøgelse af de forskellige nationale finansieringsmekanismer, der kan påvirke jernbanemarkedet og infrastrukturforvalteres effektivitet.

Særberetning nr. 10/2016: Det kræver yderligere forbedringer at sikre, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres effektivt

Svar på anbefaling 3, punkt 135: Eurostat vil fortsætte med at gennemføre forbedringer for at løse problemerne.

Svar på anbefaling 3, punkt 135: Eurostat vil fortsætte med at gennemføre forbedringer for at løse problemerne.

Svar på anbefaling 8, punkt 143: Kommissionen bekræfter, at ingen medlemsstater er underlagt en EDP på grund af manglende overholdelse af gældskriteriet. Kommissionen bekræfter endvidere, at den ikke har medtaget gældskvoter i sine EDP-anbefalinger siden offentliggørelsen af særberetning 10/2016. Kommissionen hævder, at regeringer har mindre kontrol over gældskvoten end underskudskvoten. Årlige gældskvoter, der udledes af anbefalede mål for det samlede underskud og underliggende makroøkonomiske antagelser, kan beregnes, men at medtage sådanne beregninger i selve EDP-anbefalingen kan medføre, at eksterne observatører fejlagtigt mener, at opnåelse af disse forhold vil være en del af overensstemmelsesvurderingen, hvilket undergraver Kommissionens og pagtens troværdighed. Desuden kunne en medlemsstat opnå den anbefalede underskudsjustering, men ikke nå den gældskvote, der er udledt af de antagelser, der ligger til grund for anbefalingen, hvis de makroøkonomiske resultater viste sig at afvige væsentligt fra disse antagelser.

Kommissionen offentliggjorde sin meddelelse om revisionen af den økonomiske styring i februar 2020, og som et resultat kan Kommissionen finde frem til, hvordan man kan forenkle gennemførelsen af pagten, der muligvis omfatter forebyggelse og korrektion af høje offentlige gælds niveauer. Den 20. maj offentliggjorde Kommissionen desuden en række rapporter i henhold til artikel 126, stk. 3,

herunder for medlemsstater med en observeret overtrædelse af gældskriteriet. Som det understreges i Kommissionens meddelelse om Det europæiske semester 2020: Landespecifikke anbefalinger: "Det bør navnlig sikres, at medlemsstaterne, så snart situationen tillader det, fører en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling og sikre en holdbar gæld". På dette grundlag mener Kommissionen, at anbefalingen er fuldt ud gennemført.

Særberetning nr. 18/2016: EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer

Svar på anbefaling 1 (a), punkt 76: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen. Kommissionen mener, at den har gennemført den accepterede del af anbefalingen. Det er vigtigt at minde om, at Kommissionen skal vurdere den frivillige ordning i forhold til kravene i direktivet om vedvarende energi (direktiv (EU) 2009/28/EF) (RED) og i fremtiden kriterierne i omarbejdningen af dette direktiv. Mens medlovgiverne besluttede at medtage en ramme, der tager fat på indirekte ændringer i arealanvendelse (ILUC) i det nye direktiv, omfatter det ikke sociale kriterier. Kommissionen er derfor ikke i stand til at forpligte certificeringsordningerne til at omfatte sådanne kriterier og mener, at anbefalingen er gennemført i det omfang, det er juridisk muligt.

De socioøkonomiske aspekter ligger uden for anvendelsesområdet for frivillige ordninger i henhold til teksten til det reviderede direktiv om vedvarende energi (direktiv (EU) 2018/2001) (RED II).

Svar på anbefaling 1 (b), punkt 76: Kommissionen accepterede anbefalingen. Artikel 17, stk. 6, i direktivet om vedvarende energi (direktiv (EU) 2009/28/EF) (RED) omfatter EU's miljøkrav til landbruget som et bæredygtighedskriterium for råmaterialer til biobrændstof dyrket i Den Europæiske Union. RED forpligter dog ikke medlemsstaterne til at kontrollere overholdelsen af artikel 17, stk. 6, i RED, fordi disse miljøkrav allerede er underlagt styrings- og kontrolsystemer i henhold til de specifikke miljødirektiver og -forordninger og den fælles landbrugspolitik. Disse miljøkrav, der er medtaget i artikel 17, stk. 6, i RED er derfor ikke en del af Kommissionens formelle anerkendelse af de frivillige ordninger.

Svar på anbefaling 3 (a), anbefaling 78: Kommissionen mener, at den har gennemført anbefalingen. Det omarbejdede direktiv om vedvarende energi (direktiv (EU) 2018/2001) (RED II) bemyndiger Kommissionen til at fastsætte detaljerede regler for driften af frivillige ordninger i gennemførelsesretsakter (artikel 30, stk. 8), som gør det muligt at fastlægge detaljerede certificeringsregler i en formel proces. Dette kan også omfatte regler og hvilke typer oplysninger, frivillige ordninger skal levere, hvis deres aktiviteter undersøges af Kommissionen. At indsamle oplysninger i sig selv, f.eks. ved at gennemføre revisioner, ville række ud over anvendelsesområdet for RED II.

Svar på anbefaling 3 (b), punkt 78: Kommissionen betragter denne anbefaling som gennemført, såfremt 1) der er truffet ad hoc-foranstaltninger for at sikre indførelse af klagesystemer fra frivillige ordninger i forbindelse med vurderingen af frivillige ordninger, og 2) det omarbejdede direktiv om vedvarende energi (direktiv (EU) 2018/2001) blev væsentligt forbedret, herunder ved at give Kommissionen beføjelse til at fastsætte detaljerede regler for driften af frivillige ordninger i gennemførelsesretsakter, som gør det muligt at fastsætte detaljerede regler i en formel proces. Arbejdet med gennemførelsesregler fortsætter.

Særberetning nr. 19/2016: Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter — hvad man kan lære af programperioden 2007-2013

Svar på anbefaling 3, punkt 154: Kommissionen accepterede ikke denne anbefaling.

Særberetning nr. 23/2016: Søtransport i EU: på dybt vand — mange ineffektive og ubæredygtige investeringer

Svar på anbefaling 1 (a), anbefaling 105: Kommissionen mener, at denne anbefaling er gennemført. Overvågningssystemet er blevet indført ved at medtage en bestemt parameter på "gennemløbskapacitet" for porte i TENTec-databasen. TENTec-databasen dækker alle havne på TEN-T-netværket og er ikke begrænset til CEF-samfinansierede foranstaltninger. Kommissionen vil fortsætte med at arbejde med sin eksterne konsulent for at sikre, at data føjes til TENTec-databasen og opdateres, når nye oplysninger bliver tilgængelige.

Svar på anbefaling 1 (b), punkt 105: Kommissionen accepterede anbefalingen med en frist for gennemførelse i 2023, og anbefalingen skal derfor endnu ikke afsluttes.

Den igangværende TEN-T-evalueringsundersøgelse undersøger bl.a. de metoder, der anvendes til at definere TEN-T, herunder også definitionen af TEN-T-porte. Efter denne evalueringsproces og afhængigt af dens resultater vil Kommissionen, hvis det er relevant, forelægge et lovforslag til en revideret TEN-T-forordning — muligvis i 2021. Dette ville forudsige datoen fastsat i TEN-T-forordningen, som indeholder bestemmelser om en revision inden 2023 og vil give Kommissionen mulighed for også at lukke anbefalingen tidligere, dvs. inden 2021.

Svar på anbefaling 1 (c), punkt 105: Kommissionen mener, at denne anbefaling er gennemført og bekræfter, at den seneste detaljerede gennemførelsesplan for motorveje til søs er afsluttet og blev offentliggjort den 29. juni 2020.

Særberetning nr. 26/2016: Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling

Svar på anbefaling 1, punkt 74: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Kommissionen har faktisk undersøgt Revisionsrettens forslag om at indføre en indikator baseret på graden af manglende overholdelse. Konklusionen på denne vurdering er imidlertid, at graden af manglende overholdelse på nuværende tidspunkt ikke er en passende resultatindikator, for selv om denne grad afhænger af landbrugernes bevidsthed, påvirkes den også af den variable kvalitet i medlemsstaternes kontrolsystemer. I øjeblikket måles resultaterne af krydsoverensstemmelsesordningen fortsat i forhold til dens målsætninger. Udviklingen af et bæredygtigt landbrug gennem bevidstgørelse af landbrugere om overholdelse af obligatoriske regler vurderes navnlig ved andelen af betalinger fra den fælles landbrugspolitik, der er omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen og potentielt reduceres i tilfælde af overtrædelse. For den fremtidige fælles landbrugspolitik foreslår Kommissionen også at medtage antallet af hektar, der er omfattet af konditionalitet, som er knyttet til den fremtidige konditionalitets resultater på miljø- og klimaområdet. Jo større område, der er omfattet af praksis under konditionalitet, desto større er fordelene for miljøet og klimaet.

Svar på anbefaling 2, punkt 75: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Udvekslingen mellem berørte generaldirektorater (GD'er) er nu i gang, og GD for Miljø har modtaget og analyseret resultaterne af GD for Landbrugs statistikker.

Svar på anbefaling 5, punkt 78: Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. Kommissionen mener, at den accepterede del af anbefalingen er fuldt gennemført. Kommissionen har offentliggjort en evalueringsundersøgelse om administrative omkostninger, herunder til forvaltning af krydsoverensstemmelsesordningen. På dette grundlag er det medlemsstaternes ansvar at koordinere forvaltningssystemet for krydsoverensstemmelsesordningen for at nedbringe omkostningerne for både landbrugere og nationale myndigheder.

Svar på anbefaling 6, punkt 79: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. De fremtidige delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter er endnu ikke vedtaget.

Særberetning nr. 27/2016: Forvaltning i Kommissionen — bedste praksis?

Svar på anbefaling 1, punkt 66: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Anbefalingen omfatter alle aspekter, som Retten behandler i sine anbefalinger 2a til 2h (opdatering af chartret fra Revisionsopfølgingsudvalget, C(2017) 2225 final). Kommissionen har opdateret sine forvaltningsordninger tre gange siden afslutningen af Revisionsrettens feltarbejde i oktober 2017 med endnu en vigtig strømlining og styrkelse i november 2018, som omfattede en meddelelse, der forklarede begrundelsen for de gennemførte ændringer og igen i juni 2020 efter den institutionelle overgang (C(2020) 4240). Forbedringerne var meget inspireret af revisionsresultaterne fra både Den Europæiske Revisionsret og Kommissionens interne revisionstjeneste. Kommissionen overholder al relevant lovgivning og bedste praksis, for så vidt det er relevant for dens unikke natur og driftsmiljø og giver en høj grad af gennemsigtighed med hensyn til udformningen og funktionen af dens forvaltningsordninger. I den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (AMPR) for 2018 rapporterede Kommissionen, at den mener, den fuldt ud overholder de gældende rammer. Kommissionen har udvist fuld gennemsigtighed med hensyn til sine beslutninger.

Svar på anbefaling 2 (e), punkt 66: Kommissionen mener, at denne anbefaling er fuldt ud gennemført. Som anerkendt af Revisionsretten offentliggøres alle rapporter i Kommissionens integrerede regnskabsaflæggelse (IFAR) under fuld overholdelse af de frister, der er aftalt med medlovgiverne. Hvor det er muligt, f.eks. med hensyn til årsregnskabet, er der fundet ordninger, der gør de nødvendige oplysninger tilgængelige tidligere. Regnskabet revideres fuldt ud af Revisionsretten, inden det medtages i IFAR-pakken. På andre områder betyder begrænsninger for tilgængeligheden af data, at de ikke kan offentliggøres meget tidligere. Det faktum, at Kommissionen er afhængig af, at medlemsstaterne leverer nødvendige data, er årsagen til, at Kommissionen kun delvis kunne acceptere denne anbefaling. Kommissionen bemærker, at Revisionsretten har besluttet at offentliggøre beretningen om EU-budgettets performance senere på året for at give mere tid til gennemgang af de offentliggjorte oplysninger i Kommissionens integrerede regnskabsaflæggelse.

Svar på anbefaling 2 (f), punkt 66: Af hensyn til forvaltning og ansvarlighed giver Kommissionens afdelinger de bedste skøn over fejlniveauerne baseret på en ensartet metode inden for deres ansvarsområde. Der tages hensyn til alle relevante oplysninger, herunder revisionsresultaterne på baggrund af statistisk repræsentative prøver og en professionel vurdering. Når alle korrigerende aktiviteter for at inddrive uretmæssigt betalte beløb er gennemført, angives de anslåede risikobeløb på betalingstidspunktet og de anslåede risikobeløb ved afslutning i den årlige forvaltnings- og resultatrapport.

Den metode, der anvendes til at bestemme det anslåede fejlniveau, er derfor harmoniseret og dermed ensartet i hele Kommissionen, samtidig med at man tager højde for de særlige karakteristika i forvaltningsmetoder og sektorprogrammer.

I AMPR for 2018 og 2019 har Kommissionen yderligere strømlinet oplysningerne om det anslåede fejlniveau for bedre at forklare begreberne "risiko ved betaling" og "risiko ved afslutning" anvendt konsekvent af alle afdelinger (se AMPR for 2018, side 151, og AMPR for 2019, side 56). For fuld gennemsigtighed er de underliggende oplysninger indsamlet af den anvisningsberettigede på delegationsniveau og anvendt til beregning af risikoen ved betaling og ved afslutning for hele Kommissionen beskrevet i bilag 2 (AMPR 2018) og bilag 3 (AMPR 2019).

Hvad angår samhørighedsområdet tilpassede generaldirektoraterne deres nøgleresultatindikator 5 (risikobeløb ved betalingen) i deres årlige aktivitetsrapporter for 2018 og 2019 til Revisionsrettens

anmodning ved hjælp af de fejlfrekvenser, der er bekræftet af Kommissionens tjenestegrene, på de afsluttede regnskabsår under hensyntagen til Revisionsrettens revision. I de årlige aktivitetsrapporter for 2019 rapporterer Kommissionen fejlfrekvenserne for EFRU, SF og ESF, som, når de er lagt sammen, ligger inden for et interval på 2,3-3,3 % for samhørighedspolitikken (se tekstboks 5.9.).

Svar på anbefaling 2 (g), punkt 66: Kommissionen mener, at denne anbefaling er fuldt ud gennemført. Kommissionen har offentliggjort en erklæring om sine forvaltningsordninger og supplerer den med årlig rapportering i den årlige forvaltnings- og resultatrapport om vigtige udviklinger i forhold til deres gennemførelse. Forvaltningsordningerne opdateres, når det er nødvendigt. Ændringerne som følge af den institutionelle overgang er allerede blevet offentliggjort gennem Europa-Kommissionens arbejdsmetoder [P(2019) 2] og er afspejlet i opdateringen af forvaltningsordningerne i juni 2020 (C(2020) 4240). Det særlige spørgsmål vedrørende sammensætningen af revisionsopfølgningsudvalget er medtaget under 1 og 2h.

Svar på anbefaling 2 (h), punkt 66): Kommissionen mener, at denne anbefaling er fuldt ud gennemført. Kommissionen mener fortsat, at den bedste praksis for revisionsudvalg, som Revisionsretten har nævnt, ikke er relevant for opfølgningsudvalg vedrørende intern revision, hvilket også var årsagen til den delvise accept af anbefalingen på tidspunktet for revisionen. Med hensyn til "antallet af uafhængige medlemmer i revisionsopfølgningsudvalget": Kommissionen overholder fuldt ud de gældende retlige rammer, nemlig finansforordningen. Artikel 123 i finansforordningen bestemmer, at hver EU-institution henviser til sin organisatoriske autonomi og vigtigheden af uafhængig ekspertrådgivning. Finansforordningen forpligter ikke EU-institutioner til at oprette revisionsudvalg. Den indeholder bestemmelser om interne revisionsudvalg med en rolle, der er specifikt udformet til EU-institutionerne, som er unikke organer, der opererer i et unikt miljø under en unik juridisk orden. Den anerkender også, at hver institution opererer i et specifikt miljø og skal organisere sig i overensstemmelse hermed i fuld autonomi. Betydningen af uafhængig ekspertrådgivning er anerkendt i den nuværende sammensætning af revisionsopfølgningsudvalget, som har tre eksterne medlemmer. Charteret fra revisionsopfølgningsudvalget foreskriver, at der kan udnævnes op til fire eksterne medlemmer. Kommissionen har udvist fuld gennemsigtighed med hensyn til sine beslutninger om sammensætningen af revisionsopfølgningsudvalget (C(2017) 2225 final).

Særberetning nr. 31/2016: Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås

Svar på anbefaling 2 (a), punkt 95: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen. Selv om Kommissionen ikke medtager omfattende oplysninger om fremskridt hen imod de specifikke mål for klimaindsatsen i alle relevante årlige aktivitetsrapporter, vil den overveje yderligere forbedring af rapporteringen for perioden 2021-2027.

Svar på anbefaling 3, punkt 96: Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. De nationale energi- og klimaplaner, der kræves i henhold til forordningen om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen (EU) 2018/1999, tjener som et instrument for medlemsstaterne til at skitsere deres ambitioner om afbødnings- og tilpasningsaktiviteter og de tilsvarende investeringer, der kræves for at imødekomme disse ambitioner.

https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps_en

Svar på anbefaling 4, punkt 100: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen. Den accepterede del af anbefalingen er fuldt ud gennemført, da klimakoefficienten for betalinger for naturlige, eller andre områdespecifikke begrænsninger er blevet justeret.

Kommissionen mener, at den foreslåede klimakoefficient på 100 % for alle ELFUL-interventioner fastsat under de miljø- og klimaspecifikke målsætninger er passende. Miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser tager navnlig fat på en række uløseligt indbyrdes forbundne miljø- og klimamålsætninger og er vigtige for at styrke modstandsdygtigheden i økosystemer i tilpasningen til klimaændringerne. Under hensyntagen til mangfoldigheden og kompleksiteten af disse forpligtelser vil en case-by-case-tilgang også gøre sporing enormt besværligt og resultaterne usammenlignelige. De foreslåede sporingskoefficienter for ELFUL giver en god balance mellem et rimeligt pålideligt skøn for klimarelaterede udgifter og minimering af den administrative byrde.

Svar på anbefaling 5, punkt 102: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen.

Svar på anbefaling 6 (b), punkt 103: Kommissionen har medtaget klimarelaterede resultatindikatorer i lovforslaget for LIFE-programmet 2021-2027.

Svar på anbefaling 7 (a), punkt 109: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen.

Svar på anbefaling 7 (b), punkt 109: Kommissionen accepterede ikke anbefalingen, men underrettede Revisionsretten om, at forslaget til reform af den fælles landbrugspolitik ville styrke miljø- og klimamålsætningen. Forslaget omfatter stærke elementer, der øger det samlede bidrag til klima- og miljømål og -krav (princippet om ingen tilbagegang), herunder en målbaseret tilgang til EGFL- og ELFUL-støtte, forbedret konditionalitet, der omfatter nye krav til beskyttelse af moser og vådområder, nye miljøordninger og målrettet støtte til klima og miljø under udvikling af landdistrikter.

EHFF efter 2020 har et forventet bidrag på 30 % af sit budget til klimamålene. Klimakoefficienter (Riomarkører) tildeles alle udgifter under EHFF efter 2020 (EHFF's bilag IV), så alle udgifter kan spores og knyttes til klimaet.

Desuden forventes omkring 90 % af aktiviteterne i EHFF at falde ind under politisk målsætning 2 i forordningen om fælles bestemmelser; dette fremhæver grønne lavemissionsindsatser, der støtter klimatilpasning, risikoforebyggelse og forvaltning.

Særberetning nr. 34/2016: Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet

Svar på anbefaling 1, punkt 84: Den europæiske grønne pagt, der blev vedtaget den 11. december 2019, omfatter vedtagelsen af en "fra jord til bord-strategi" til udformning af et retfærdigt, stabilt og miljøvenligt fødevaresystem. "Fra jord til bord-strategien" blev vedtaget den 20. maj 2020. Fødevarespild og affaldsforebyggelse er en integreret del af denne strategi. En række foranstaltninger blev indført i et dedikeret afsnit, og fødevarespild afspejles også i andre foranstaltninger i strategien.

Svar på anbefaling 2 (c), punkt 86: På baggrund af EFSA's arbejde vedtog Kommissionen en meddelelse, der giver vejledning om ledelsessystemer for fødevaresikkerhed for fødevaredetailhandlere, herunder fødevaredonation (Kommissionens meddelelse C/2020/294 vedtaget den 12. juli 2020⁶).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:199:FULL&from=DA>.

Hvad angår forebyggelse af mærkningspraksis, der fører til fødevarespild, undersøger Kommissionen mulighederne for mere effektiv anvendelse og forståelse af datomærkning. I henhold til fra jord til bord-strategien, der blev vedtaget i maj 2020, vil Kommissionen udarbejde et forslag til en revision af EU-reglerne for datomærkning inden 2022. EFSA's videnskabelige arbejde vil også drage fordel af gennemgangen af relevante EU-regler.

Svar på anbefaling 3 (a), anbefaling 87: Kommissionen mener, at anbefalingen er fuldt ud gennemført. Den 31. marts 2020 modtog Kommissionen den endelige version af pilotprojektets rapport fra den eksterne konsulent om kortlægning og analyse af politik- og lovrammerne i medlemsstaterne inden for fødevarerfordeling, efter at den var blevet valideret af medlemsstaternes repræsentanter, der deltager i EU's platform om fødevaretab og madspild⁷. Denne validering blev anset for nødvendig i betragtning af analysens omfattende karakter, herunder oplysninger om alle medlemsstater.

Særberetning nr. 36/2016: En vurdering af ordningen for afslutning af samhörighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013

Svar på anbefaling 2, punkt 127: Kommissionen accepterede ikke denne anbefaling.

For perioden 2014-2020 beregner Kommissionen følgende indikatorer for ELFUL: En angivet fejlfrekvens og en justeret fejlfrekvens hos betalingsorganet hvert år og et anslået endeligt risikobeløb hos fonden. For programmerne for 2014-2020 vil Kommissionen i den årlige aktivitetsrapport, som den også gjorde for perioden fra 2007-2013, rapportere om saldoen ved afslutningen for hvert betalingsorgan, herunder et anslået risikobeløb.

I perioden efter 2020 vil der i forbindelse med indførelsen af den nye gennemførelsesmodel for den fælles landbrugspolitik efter 2020 ske et skift fra et overholdelsesbaseret til et performance-baseret system. Efter vedtagelsen af det nye retsgrundlag for perioden efter 2020 vil Kommissionen justere sin rapportering i den årlige aktivitetsrapport.

Svar på anbefaling 3, anbefaling 127: Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Kommissionen har i fuld åbenhed underrettet budgetmyndigheden om resultatet af afslutningen i de respektive årlige aktivitetsrapporter, og vil fortsætte med dette i 2021-2027, selv om denne forpligtelse ikke er medtaget i den sektorspecifikke lovgivning.

Svar på anbefaling 4, anbefaling 131: Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. For at sikre en jævn overgang fra den nuværende til den næste fælles landbrugspolitik og undgå forstyrrelse af flerårige aktiviteter har Kommissionen den 31. oktober 2019 fremsat et forslag til en overgangsforordning (COM(2019) 581 final). Dette forslag, der indeholder overgangsbestemmelser for midler fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL), forhandles i øjeblikket med medlovgiverne.

⁷ Endelig rapport offentliggjort den 31. marts 2020: <https://data.europa.eu/doi/10.2875/406299> (hovedrapport) og <https://data.europa.eu/doi/10.2875/873698> (bilag).

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

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

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

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

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

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

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

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

Den Europæiske Revisionsret undersøgte de resultater, der er opnået gennem de EU-udgiftsprogrammer, som finansieres over EU-budgettet. Undersøgelsen byggede på performanceoplysninger fra Kommissionen og andre kilder, bl.a. fra Revisionsrettens eget nylige revisions- og analysearbejde. Revisionsretten vurderede også Kommissionens udarbejdelse af den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2019 og de programerklæringer, der ledsager EU-budgettet for 2021, og undersøgte, om disse dokumenter giver et klart, omfattende og afbalanceret overblik over EU-budgettets performance.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor