



EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR

PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

EU's finansielle landskab

Et kludetæppe, der kræver yderligere forenkling og ansvarlighed

Indholdsfortegnelse

I.	RESUMÉ AF KOMMISSIONENS SVAR.....	2
II.	KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER	3
1.	EU's finansielle landskab og mulighederne for at forenkle det.....	3
2.	Evaluering forud for oprettelsen af nye instrumenter.....	4
3.	Offentlig ansvarlighed for EU's finansielle landskab.....	5
III.	KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS ANBEFALINGER.....	6
1.	Sikre en passende forudgående vurdering af udformningen af og mulighederne for alle nye instrumenter.....	6
2.	Samle og offentliggøre oplysninger om EU's overordnede finansielle landskab.....	7
3.	Foreslå integration af Moderniseringsfonden i EU-budgettet.....	7
4.	Foreslå integration og konsolidering af de eksisterende finansielle støtteinstrumenter	8

Dette dokument indeholder Europa-Kommissionens svar på bemærkningerne i Revisionsrettens særberetning, jf. artikel 259 i [finansforordningen](#), og offentliggøres sammen med den pågældende særberetning.

I. RESUMÉ AF KOMMISSIONENS SVAR

EU's nuværende finansielle landskab har i årtier udviklet sig med EU-budgettet i centrum — en udvikling, der er gået hånd i hånd med den europæiske integrationsproces. De særskilte budgetter, der blev oprettet med De Europæiske Fællesskaber i 1950'erne, blev slået sammen i forskellige faser og blev endelig til ét samlet budget i 2000'erne. Landskabet har også udviklet sig som reaktion på forskellige kriser — navnlig den finansielle og økonomiske krise — samt specifikke politiske behov såsom finansiel bistand eller behov i forbindelse med eksterne aktioner. En sådan udvikling er ikke specifik for EU's finansielle landskab, men kendetegner også medlemsstaterne og internationale organisationer.

Udviklingen i og den nuværende oversigt over EU's finansielle landskab afspejler og respekterer et klart sæt regler, der er fastsat i EU-traktaterne (eller særskilte regler som for den europæiske stabilitetsmekanisme) samt i afledt ret såsom forordningen om den flerårige finansielle ramme, forordningen om EU-genopretningsinstrumentet og finansforordningen. I denne forbindelse er den nøjagtige afgrænsning af de instrumenter, som Revisionsretten behandler i denne beretning, afgørende for at forstå Revisionsrettens konklusioner.

Kommissionen anerkender mangfoldigheden af komponenter i EU's finansielle landskab. Den er imidlertid ikke enig med Revisionsretten i, at et sådant landskab resulterer i et kludetæppe, da alle instrumenter i deres helhed er vedtaget på grundlag af de relevante retsgrundlag, specifikke politiske mål samt relevante interinstitutionelle procedurer og politisk beslutningstagning. Mangfoldigheden af komponenter i det finansielle landskab er ikke i sig selv ensbetydende med manglende effektivitet eller utilstrækkelighed. Den har rent faktisk gjort det muligt at gennemføre en lang række stadig mere komplekse politiske prioriteter og mål for Unionen. De stadig større og mere komplekse økonomiske, samfundsmæssige og globale udfordringer har krævet udvikling af fælles løsninger og mobilisering af betydelige ressourcer. Dette har ført til en diversificering af finansielle interventioner og instrumenter ved bl.a. at mobilisere offentlige og private investeringer på EU-plan og i euroområdet og gennem et specifikt samarbejde med medlemsstaterne og med internationale organisationer og institutioner.

I de tilfælde, hvor der tidligere er konstateret specifikke muligheder for forenkling, er en sådan strømning blevet tilstræbt. Dette har navnlig været tilfældet i forbindelse med Den Europæiske Udviklingsfonds optagelse på EU-budgettet. Hvor det er muligt, følger nye instrumenter, der er blevet indført, den samme strømlinede tilgang. Dette gælder f.eks. en række finansielle bistandsinstrumenter såsom betalingsbalancen eller den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme samt budgetgarantier og finansielle instrumenter i både interne og eksterne politikker, der er omfattet af lofter for egne indtægter. Denne tilgang finder også anvendelse på de seneste midlertidige nødinstrumenter såsom NextGenerationEU og SURE, der er placeret inden for de relevante lofter for egne indtægter. Den omstændighed, at sådanne forpligtelser vil blive dækket inden for de relevante lofter i tilfælde af støttemodtagernes misligholdelse, er i sig selv en positiv udvikling i det strømlinede finansielle landskab.

Kommissionen accepterer én delanbefaling i Revisionsrettens beretning, accepterer ikke én anbefaling og accepterer delvist alle andre anbefalinger med det forbehold, at den ikke kan foregribe Kommissionens initiativret på lovgivningsområdet og det fremtidige forslag til FFR efter 2027. Ethvert initiativ vil være underlagt de relevante lovgivningsprocedurer i henhold til de gældende traktater og rammer og foregriber ikke medlovgivernes eller andre relevante institutioners afgørelse. Kommissionen vil fortsat overvåge udviklingen i det finansielle landskab for så vidt angår de komponenter, der hører under dens ansvarsområde, og den vil bestræbe sig på en yderligere forenkling, hvor det er nødvendigt og hensigtsmæssigt.

Endelig henviser Revisionsrettens beretning til elementer, der har et bredere institutionelt anvendelsesområde i henhold til traktaterne, f.eks. når det drejer sig om Revisionsrettens

revisionsrettigheder eller Europa-Parlamentets rolle i forhold til det finansielle landskab, som ligger uden for Kommissionens ansvarsområde.

II. KOMMISSIONENS REVISIONSRETTENS BEMÆRKNINGER

SVAR PÅ VÆSENTLIGSTE

1. EU's finansielle landskab og mulighederne for at forenkle det

Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens anerkendelse af, at EU's nuværende finansielle landskab retfærdiggøres af en række grunde¹.

EU's finansielle landskab blev skabt over tid på grundlag af skiftende retlige krav og er udviklet som led i at imødegå en række forskellige kriser og nødsituationer. De gældende traktatbestemmelser har over tid ændret sig betydeligt, f.eks. med Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 og med finansforordningen, som i væsentlig grad blev ændret i 2012 og 2018. Endvidere er de forskellige instrumenter, som Revisionsretten har revideret, omfattet af forskellige retsgrundlag, hvoraf nogle, f.eks. ESM-traktaten, falder uden for Kommissionens ansvarsområde.

Et tydeligt eksempel på Kommissionens forsøg på at strømline EU's finansielle landskab, hvor det er muligt og berettiget, er optagelsen af Den Europæiske Udviklingsfond på FFR for 2021-2027, som sætter en stopper for en langvarig politisk debat om, hvorvidt den skal integreres i EU-budgettet. Denne ændring har både kvantitativ (anslået til ca. 30 mia. EUR over syv år) og kvalitativ betydning. Den bidrager faktisk til at forenkle EU's finansielle landskab og tilpasse beslutningstagningen til den udvidede fælles beslutningsprocedure og Europa-Parlamentets øgede kontrol med EU's lovgivning og udgiftsinstrumenter. Desuden gør den det lettere at overvåge fremskridtene med hensyn til EU's tilsagn om at afsætte 0,7 % af bruttonationalindkomsten til officiel udviklingsbistand.

Sådanne interinstitutionelle bestræbelser på at strømline det finansielle landskab, hvor det er muligt, ses også i forhold til de instrumenter, der ikke er omfattet af EU-budgettet i henhold til traktaterne, f.eks. den europæiske fredsfacilitet (EPF), der har været i drift siden juli 2021. Dette instrument uden for EU-budgettet finansierer støtte til EU-partnerlandenes hære i form af infrastruktur, uddannelse og udstyr. Disse aktiviteter strømlines under den fælles EPF-paraply. Tidligere blev de finansieret under to forskellige instrumenter, Athenamekanismen og fredsfaciliteten for Afrika, hvor sidstnævnte blev finansieret af Den Europæiske Udviklingsfond.

Kommissionen fremhæver også, at det at lade nødinstrumenter såsom NextGenerationEU, den makrofinansielle bistand plus støtte til Ukraine² og (delvis) SURE-forpligtelserne være omfattet af lofterne for egne indtægter, i sig selv udgør en yderligere indsats for at strømline landskabet på trods af den akutte nødsituation og hurtige oprettelse, der karakteriserede disse to instrumenter. Dette er i overensstemmelse med den konsoliderede tilgang, hvorefter eventualforpligtelser, der opstår som følge af finansiel bistand til medlemsstaterne (f.eks. betalingsbalancen, den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme), budgetgarantier og finansielle instrumenter (både for interne og eksterne

¹ Revisionsrettens beretning, resumé, punkt IV.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2463 af 14. december 2022 om oprettelse af et instrument med henblik på at yde støtte til Ukraine i 2023 (makrofinansiel bistand+), EUT L 322 af 16.12.2022, s. 1.

politikinstrumenter, f.eks. InvestEU, garantien for foranstaltninger udadtil osv.) er sikret dækning under lofterne for egne indtægter.

Endelig retfærdiggør Moderniseringsfondens grundlæggende forskellige karakteristika en beslutning om at oprette den inden for de eksisterende forvaltningsordninger. Men Kommissionen foregriber ikke eventuelle foranstaltninger i fremtiden, som bør baseres på en omhyggelig vurdering af de forvaltningsmæssige fordele, som en optagelse af Moderniseringsfonden på budgettet ville kunne medføre. Selv om både Innovationsfonden og Moderniseringsfonden har til formål at dekarbonisere Europa, er der forskelle imellem dem, som retfærdiggør deres oprettelse under forskellige forvaltningsordninger. Innovationsfonden støtter projekter gennem indkaldelse af forslag på EU-plan med det formål at finansiere de bedste projekter i Unionen med hensyn til innovation, undgåelse af drivhusgasemissioner, modenhed, skalerbarhed og omkostningseffektivitet, og derfor træffes de vigtigste beslutninger af Kommissionen. Moderniseringsfonden, som støtter moderniseringen af energisystemerne i de ti støttemodtagende EU-medlemsstater, finansieres derimod på grundlag af medlemsstaternes på forhånd fastsatte nationale rammebeløb, beslutningerne træffes af en investeringskomité, der forvaltes af EIB og hovedsagelig består af repræsentanter for medlemsstaterne, og de støttemodtagende medlemsstater er ansvarlige for dens drift.

2. Evaluering forud for oprettelsen af nye instrumenter

Nye instrumenter oprettes inden for en omfattende ramme, herunder vejledende principper og standardprocesser. Denne ramme omfatter:

- **den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fra 2016**³
- **finansforordningen**
- for så vidt angår basisretsakter for flerårige programmer, den **interinstitutionelle aftale** af 16. december 2020⁴ om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter
- **Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 16. december 2020 om budgetkontrol af nye forslag** på grundlag af artikel 122 i TEUF med potentielt betydelige virkninger for Unionens budget⁵
- **retningslinjerne og værktøjskassen for bedre regulering**, i henhold til hvilken der foretages konsekvensanalyser eller forudgående evalueringer i overensstemmelse med principperne om bedre regulering, herunder for programmer og finansieringsinstrumenter.

Der bør i overensstemmelse med finansforordningen udarbejdes en forhåndsevaluering af større programmer under den flerårige finansielle ramme⁶. Forhåndsevalueringer (og konsekvensanalyser) danner grundlag for beslutningstagningen om udformningen af instrumenter i forbindelse med analyse af politiske løsningsmodeller, navnlig ved at kontrollere interventionsstrategier, -

³ Interinstitutionel aftale af 13. april 2016 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, EUT L 123 af 12.5.2016.

⁴ Interinstitutionel aftale af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter, EUT L 433 af 22.12.2016, jf. punkt 18, 19 og 26. Jf. også bilag I, fodnote 4.

⁵ EUT C 444I af 22.12.2020.

⁶ (Finansforordningen, artikel 34).

instrumenter, -kanaler og -niveauer. I tilfælde, hvor der bør foretages en konsekvensanalyse, men dette ikke er muligt — f.eks. i hastetilfælde — har retningslinjerne og værktøjskassen for bedre regulering siden november 2021 indeholdt bestemmelser om, at et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD) skal offentliggøres senest tre måneder efter offentliggørelsen af forslaget. Dette arbejdsdokument vil omfatte en begrundelse for udformningen, en vurdering af sammenhængen med andre instrumenter og en cost-benefit-analyse. I hastetilfælde kan næstformanden med ansvar for interinstitutionelle forbindelser og fremsyn beslutte, om der skal gives dispensation fra kravet om, at der skal gennemføres en konsekvensanalyse. Desuden er udarbejdelsen af en ny flerårig finansiel ramme en proces, der kræver en særlig tilgang med hensyn til analysens omfang og dybde. Med henblik herpå udstedes der praktiske retningslinjer for det forberedende arbejde internt i Kommissionen.

3. Offentlig ansvarlighed for EU's finansielle landskab

Ordningerne for offentlig kontrol og omfanget af Europa-Parlamentets beføjelser i forbindelse med forskellige instrumenter⁷ er fuldt ud baseret på de relevante traktaters bestemmelser og er et resultat af den gældende interinstitutionelle lovgivningsproces. I den forbindelse understreger Kommissionen, at den har begrænset ansvar for at oprette og/eller gennemføre visse instrumenter, navnlig i betragtning af, at nogle af dem ligger uden for EU-traktaternes anvendelsesområde (f.eks. ESM).

Kommissionen støtter generelt, at forvaltere af offentlige midler på EU-plan og nationalt plan holdes ansvarlige på grundlag af gennemsigtig rapportering og revisioner, der udføres af uafhængige revisorer. For de instrumenter, der ikke er omfattet af Revisionsrettens revisionsrettigheder, er der indført uafhængige eksterne revisionsordninger. Kommissionen mener, at det er op til de enkelte berørte institutioner og organer og Revisionsretten at drøfte disse spørgsmål⁸.

Hvad angår Europa-Parlamentets tilsynsrettigheder i forbindelse med Moderniseringsfonden mener Kommissionen, at der er en tilstrækkelig grad af offentlig kontrol⁹. Gennemførelsesforordning 2020/1001¹⁰ indeholder en detaljeret beskrivelse af overvågning, rapportering og evaluering og de gældende revisionsregler samt EIB's og Kommissionens ansvar i forbindelse med offentliggørelsen af de respektive rapporter på Moderniseringsfondens websted og "europa"¹¹. Kommissionen mener derfor, at disse giver fuld gennemsigtighed og tilstrækkelig sikkerhed for budgettilsynet.

Kommissionen rapporterer i overensstemmelse med finansforordningen om gennemførelsen af EU-budgettet i en række finansielle rapporter, f.eks. EU's konsoliderede årsregnskab, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, arbejdsdokumenter, der er vedlagt budgetforslaget i overensstemmelse med artikel 41 i finansforordningen, og den rapport, der er udarbejdet på grundlag af finansforordningens artikel 250 om finansielle instrumenter, budgetgarantier, finansiel bistand og eventualforpligtelser.

Desuden udarbejder Kommissionen i overensstemmelse med artikel 16 og 17 i den interinstitutionelle aftale af 16. december 2020 og på grundlag af offentligt tilgængelige oplysninger

⁷ Se Revisionsrettens bemærkninger 62-66.

⁸ Se Revisionsrettens konklusion 96.

⁹ Se Revisionsrettens bemærkning 63.

¹⁰ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1001 af 9. juli 2020 om nærmere regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF med henblik på driften af Moderniseringsfonden til støtte for investeringer i modernisering af energisystemer og forbedring af energieffektiviteten i visse medlemsstater, EUT L 221/107 af 10.7.2020.

¹¹ Moderniseringsfondens websted i) <https://modernisationfund.eu/investments/> og Moderniseringsfonden på europa ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

beretningen om budgetgennemsigtighed, der dækker visse instrumenter, der ligger uden for Kommissionens rapporteringsansvar.

Kommissionen fremlægger derfor de rapporter og oplysninger, der er nødvendige for, at Europa-Parlamentet kan udøve sin demokratiske kontrol med alle instrumenter og midler, der hører under dets ansvarsområde, i overensstemmelse med kravene i traktaterne og de relevante forordninger. Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for midler, der ligger uden for dens beføjelser.

III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS ANBEFALINGER

1. Sikre en passende forudgående vurdering af udformningen af og mulighederne for alle nye instrumenter

Kommissionen bør:

- a) inden for de eksisterende rammer sikre, at ethvert nyt instrument, som den foreslår, indeholder en vurdering af den valgte udformning og behovet for at oprette dette instrument inden for eller uden for EU-budgettet, og
- b) dele denne gode praksis med Rådet med henblik på at anvende den på nye instrumenter, som Kommissionen ikke har foreslået.

Måldato for gennemførelse: 2024

Kommissionen **accepterer delvist** punkt a) i denne anbefaling, da en forudgående vurdering ikke kan sikres for alle forslag, f.eks. i hastetilfælde, eller for foranstaltninger, der ikke henhører under dens ansvar i henhold til traktaterne.

Kommissionen **accepterer delvist** punkt b).

Med hensyn til punkt b) kan Kommissionen desuden ikke acceptere at gå videre end de eksisterende rammer. Desuden insisterer Kommissionen på, at vurderingen af mulighederne for udformningen bør følge traktaternes krav og/eller politiske rammer i henhold til lovgivningsprocedurer, og at den ikke kan garanteres for alle forslag, navnlig forslag uden for denne ramme (ESM-traktaten eller hasteprocedurer).

I den forbindelse sker oprettelsen af nye instrumenter inden for en omfattende ramme, herunder vejledende principper og standardprocesser, som beskrevet i afsnit II.2.

2. Samle og offentliggøre oplysninger om EU's overordnede finansielle landskab

Kommissionen bør indsamle og offentliggøre oplysninger om alle instrumenter i EU's overordnede finansielle landskab.

Måldato for gennemførelse: 2024

Kommissionen **accepterer delvist** denne anbefaling.

Som det fremgår af afsnit II.3, aflægger Kommissionen i overensstemmelse med finansforordningen allerede rapport om gennemførelsen af EU's budget og instrumenter, som Kommissionen er ansvarlig for, i en række rapporter. Desuden giver Kommissionen oplysninger om andre instrumenter som fastsat i punkt 16 i den interinstitutionelle aftale¹². Kommissionen har ikke juridisk beføjelse til at rapportere om instrumenter, der ligger uden for EU-budgettets anvendelsesområde eller oven i købet uden for traktaterne, eller som ikke bogføres i EU's regnskaber (Den Europæiske Investeringsbanks egne transaktioner, den græske lånefacilitet, Moderniseringsfonden osv.), eller for hvilke der ikke findes offentligt tilgængelige dokumenter. En sådan "rapportering om EU's overordnede finansielle landskab" kan ikke aflægges i henhold til finansforordningen, da den vil gå ud over anvendelsesområdet for forordningen og til dels vil være baseret på oplysninger, som andre organer skal tilvejebringe (f.eks. EIB om deres egne transaktioner).

3. Foreslå integration af Moderniseringsfonden i EU-budgettet.

Kommissionen bør foreslå, at Moderniseringsfonden integreres i EU-budgettet for den næste flerårige finansielle ramme under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende for fonden.

Måldato for gennemførelse: 2025

Kommissionen **kan ikke acceptere** denne anbefaling.

Under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende for fonden, og ved at forbeholde sig initiativretten på lovgivningsområdet som fastsat i traktaterne, kan Kommissionen ikke foregribe sit forslag til FFR efter 2027 med hensyn til indhold og anvendelsesområde.

4. Foreslå integration og konsolidering af de eksisterende finansielle støtteinstrumenter

Måldato for gennemførelse: 2025

- (a) **samarbejde med Europa-Parlamentet, Rådet og den europæiske stabilitetsmekanisme om fastlæggelse af en fælles holdning til integration af den europæiske stabilitetsmekanisme i "den EU-retlige ramme".**

Kommissionen **accepterer** denne anbefaling.

- (b) **fremsætte nye forslag til retsakter med henblik på at konsolidere de eksisterende instrumenter for makrofinansiel bistand.**

Kommissionen **accepterer delvist** denne anbefaling.

¹² Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter. Interinstitutionel Aftale af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter, EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 28.

Kommissionen forbeholder sig sin initiativret på lovgivningsområdet som fastsat i traktaterne. Hvis den europæiske stabilitetsmekanisme integreres i EU's retlige ramme, vil Kommissionen undersøge, om der er mulighed for at konsolidere de eksisterende finansielle støtteinstrumenter under hensyntagen til de finansielle bistandsinstrumenter, der er operationelle på det tidspunkt, og om der vil være fordele ved også at integrere instrumenter, der ikke længere er operationelle.