

2020

Beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2020



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, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-7073-1

ISSN 2600-1292

doi:10.2865/250

QJ-AK-21-001-DA-N

I medfør af artikel 287, stk. 1, 2 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 møderne den 21. oktober og den 11. november 2021**

Beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2020

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, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM,
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN,
Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER,
Marek OPIOLA

Indhold

	Side
Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2020	5
Institutionernes svar til Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2020	252

**Den Europæiske Revisionsrets
beretning om EU-budgettets
performance -
status ved udgangen af 2020**

Indhold

	Side
Generel indledning	7
Kapitel 1 Performanceramme	9
Kapitel 2 Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	44
Kapitel 3 Økonomisk, social og territorial samhørighed	79
Kapitel 4 Naturressourcer	120
Kapitel 5 Sikkerhed og medborgerskab	144
Kapitel 6 Et globalt Europa	175
Kapitel 7 Opfølgning på anbefalinger	206
Appendiks	240
Institutionernes svar	252

Generel indledning

0.1. Denne beretning er den ene af de to dele, der udgør vores årsberetning for regnskabsåret 2020. Den omhandler *performance* for EU-budgettets udgiftsprogrammer ved udgangen af 2020. Den anden del vedrører rigtigheden af EU's regnskab og de underliggende *transaktioners* lovlighed og formelle rigtighed.

0.2. Opdelingen af vores årsberetning i disse to dele er et toårigt pilotprojekt, der blev indledt med årsberetningen for regnskabsåret 2019. Hovedårsagen til at gennemføre projektet var, at vi i vores årlige rapportering ønskede at lægge større vægt på de resultater, der opnås med EU-budgettet. Derudover satte opdelingen af årsberetningen os i stand til at tage hensyn til den *årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport*, som er Kommissionens vigtigste overordnede performancerapport om EU-budgettet. Eftersom den lovbestemte frist for dens vedtagelse er i slutningen af juni i år n+1, var vi før i tiden ikke i stand til at behandle den i vores årsberetning, som normalt offentliggøres i begyndelsen af oktober.

0.3. Denne beretning er inddelt i syv kapitler:

- o I kapitel 1 undersøger vi, om og i givet fald hvordan Kommissionen og EU-lovgiverne har benyttet erfaringerne fra de foregående flerårige finansielle rammer (FFR'er) (f.eks. fra evalueringer, *konsekvensanalyser* og revisioner) til at forbedre udgiftsprogrammernes udformning og performance i perioden 2021-2027. Dette gør vi på grundlag af en stikprøve af Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende fem af de 48 udgiftsprogrammer, der er oprettet til perioden 2021-2027. Disse fem programmer tegner sig for ca. 60 % af periodens samlede budget.
- o I kapitel 2-6 analyserer vi de *resultater*, der er opnået gennem EU-programmerne under henholdsvis udgiftsområde 1a, 1b, 2, 3 og 4 i 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. Ud af de 58 udgiftsprogrammer, der blev oprettet til perioden 2014-2020, valgte vi fem, der tilsammen tegner sig for ca. en femtedel af alle betalinger foretaget indtil udgangen af 2020 vedrørende *forpligtelserne* under FFR for 2014-2020. Vi følger således op på dækningen i vores [performanceberetning for 2019](#), som omfattede ni andre programmer, der tegnede sig for ca. tre fjerdedele af de samlede betalinger ved udgangen af 2019. 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.

- Kapitel 7 præsenterer resultaterne af vores opfølgning på de revisionsanbefalinger, vi fremsatte i vores særberetninger fra 2017.

0.4. Vi har ved udarbejdelsen af denne beretning taget hensyn til brexits og covid-19-pandemiens indvirkning på EU-udgiftsprogramernes performance. De fleste af de overvågningsdata, som denne beretning er baseret på, er imidlertid fra 2019 eller tidligere, dvs. at de går forud for både Det Forenede Kongeriges udtræden af EU's indre marked og toldunionen og spredningen af covid-19 i Europa.

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

0.6. 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.

0.7. 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/da/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

Kapitel 1

Performanceramme

Indhold

	Punkt
Indledning	1.1.-1.4.
Omfang og metode	1.5.-1.8.
Tilgangen til "Bedre regulering" hjælper Kommissionen med at identificere de indhøstede erfaringer	1.9.-1.23.
Kommissionen havde i det store hele overholdt princippet om at evaluere først med begrænsninger, der hovedsagelig var knyttet til FFR-cyklussen	1.10.-1.12.
Evalueringer og konsekvensanalyser offentliggøres, men kan være vanskelige at finde	1.13.-1.15.
Evalueringerne sætter ord på de indhøstede erfaringer, men de opfølgende foranstaltninger er ikke klart identificeret	1.16.-1.18.
Konsekvensanalyserne præsenterer forskellige løsningsmodeller, men med begrænset kvantitativ analyse	1.19.
Udvalget for Forskriftskontrol bidrager til at forbedre kvaliteten af evalueringer og konsekvensanalyser	1.20.-1.23.
Kommissionen udarbejdede sine lovgivningsforslag under hensyntagen til de indhøstede erfaringer	1.24.-1.27.
Ændringerne til udkastet til FFR-lovgivningen understøttes delvis af Kommissionens konsekvensanalyser, men Parlamentet og Rådet har ikke udarbejdet yderligere analyser	1.28.-1.32.
Konklusioner og anbefalinger	1.33.-1.40.
Bilag	
Bilag 1.1 - Opfølgning på anbefalinger fra kapitel 3 i årsberetningen for 2017	

Indledning

1.1. EU forfølger sine politiske mål ved at anvende en kombination af udgiftsprogrammer, der finansieres eller medfinansieres over EU-budgettet, og ikkeudgiftskrævende politiske instrumenter (hovedsagelig regulering).

1.2. EU gennemfører sine udgiftsprogrammer i syvårige cyklusser eller *flerårige finansielle rammer*. De seneste år har der været intensive forberedelser til FFR for 2021-2027. FFR er baseret på en omfattende lovgivningspakke, der foreslås af Kommissionen og vedtages af Parlamentet og Rådet i henhold til de procedurer, der er fastlagt i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#) (TEUF). Pakken omfatter:

- [FFR-forordningen](#), som fastsætter EU-budgettets samlede størrelse samt dets grundlæggende struktur (opdelt i udgiftskategorier eller "udgiftsområder", hver med sine egne årlige udgiftslofter eller "lofter") og fleksibilitetsregler for overførsel af midler fra udgiftsområde til udgiftsområde og fra år til år. FFR-forordningen vedtages af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, efter en særlig lovgivningsprocedure med Parlamentets godkendelse¹.
- sektorspecifikke FFR-forordninger, som udgør retsgrundlaget for udgiftsprogrammerne og fastsætter deres grundlæggende regler. Disse forordninger vedtages normalt efter den almindelige lovgivningsprocedure², hvor Parlamentet og Rådet deltager på lige fod som lovgivere.

1.3. En vigtig faktor, som påvirker FFR-udgiftsprogrammerne *performance*, er deres rettidige iværksættelse og gennemførelse. Da Kommissionen fremsatte sine lovgivningsforslag til FFR for 2021-2027, meddelte den, at den havde til hensigt at få dem vedtaget inden det kommende valg til Europa-Parlamentet i maj 2019³. I vores briefingpapir om⁴ Kommissionens forslag, vurderede vi, at dette mål var for ambitiøst (fordi det forudsatte, at lovgivningsprocessen kunne afsluttes på et år, mens det tog to et halvt år for den foregående FFR-periode), men understregede dets betydning for gennemførelsen af de nye udgiftsprogrammer uden forsinkelser. Som det fremgår af

¹ Artikel 312 i TEUF.

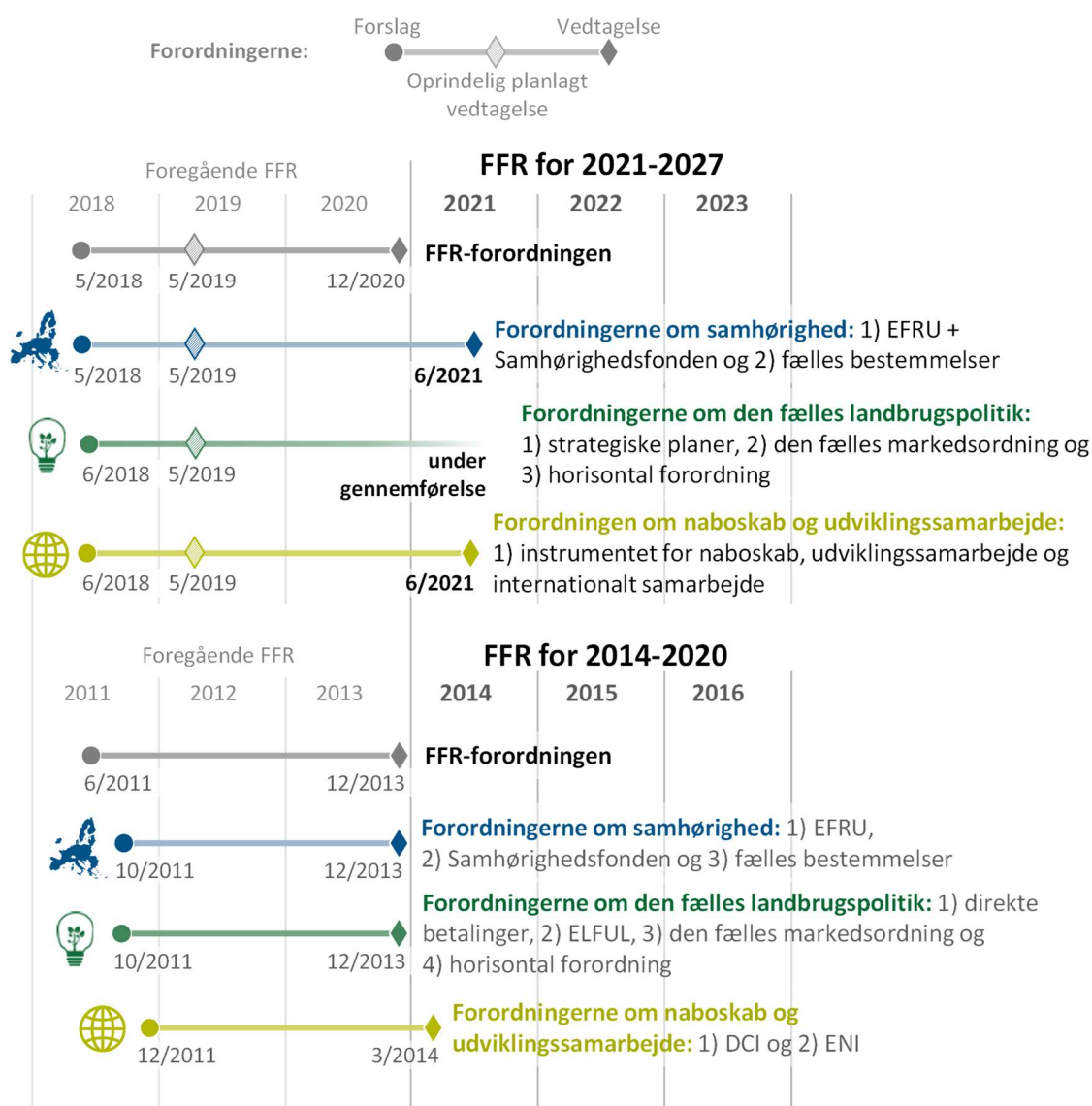
² Artikel 294 i TEUF.

³ COM(2018) 321 final, s. 28

⁴ Briefingpapir nr. 6/2018: "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", juli 2018, punkt 17.

figur 1.1, tog lovgivningsprocessen forud for FFR for 2021-2027 i praksis over tre år. For så vidt angår lovgivningen om den fælles landbrugspolitik var den stadig i gang på tidspunktet for afslutningen af vores revisionsarbejde i forbindelse med dette kapitel, og en **overgangsforordning** blev vedtaget i december 2020 for at sikre kontinuitet i den fælles landbrugspolitik ifølge reglerne for 2014-2020 frem til udgangen af 2022. En del af forsinkelsen kan hænge sammen med covid-19-pandemiens udbrud, som siden begyndelsen af 2020 har ændret EU's prioriteter og programmeringen af EU-foranstaltninger, hvilket har medført et behov for en hurtig revision af FFR-forslagene og udvikling af Next Generation EU (NGEU)-pakken.

Figur 1.1 - Den sektorspecifikke lovgivning for FFR for 2021-2027 tog næsten et år længere at vedtage end lovgivningen for den foregående periode



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra EUR-Lex.

1.4. EU har udviklet principper, som skal bidrage til at sikre, at dets lovgivning (herunder, men ikke begrænset til FFR-lovgivningen) er af høj kvalitet. I 2016 indgik Parlamentet, Rådet og Kommissionen en [interinstitutionel aftale om bedre lovgivning](#), og i 2017 udsendte Kommissionen sine [retningslinjer for bedre regulering](#) (en opdatering af [retningslinjerne for bedre regulering fra 2015](#)) ledsaget af en række detaljerede noter med vejledning, tips og bedste praksis, kaldet [værktøjskassen til bedre regulering](#). Både i aftalen og i retningslinjerne anerkendes det, at lovgivningens kvalitet (som, når det gælder FFR-lovgivningen, påvirker udgiftsprogrammernes udformning og fremtidige performance) afhænger af enkelte centrale elementer, bl.a.:

- **evalueringer, dvs.** uafhængige vurderinger af en politik eller (i FFR's tilfælde) et udgiftsprograms *effektivitet, produktivitet, kohærens, relevans* og EU-merværdi. De kan gennemføres efterfølgende, dvs. efter fuldstændig gennemførelse af en politik eller et program, eller midtvejs, dvs. i gennemførelsesperioden
- **konsekvensanalyser, der** analyserer de sandsynlige virkninger af et politisk initiativ eller (i FFR's tilfælde) et foreslået udgiftsprogram. De bygger på de indhøstede erfaringer fra tidligere gennemførelse, som blev identificeret i forbindelse med relevante evalueringer. De kan også omhandle tidligere revisionskonklusioner og anbefalinger.

Omfang og metode

1.5. Det overordnede revisionsspørgsmål for dette kapitel var, om og hvordan Kommissionen samt Parlamentet og Rådet har benyttet erfaringerne fra foregående FFR-perioder til at forbedre udgiftsprogrammernes udformning og performance i perioden 2021-2027. Vi fokuserede på erfaringer, der er relevante for programmernes performance. For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi om:

- der foreligger en proces, som gør det muligt for Kommissionen at indarbejde indhøstede erfaringer i sine lovgivningsforslag (punkt [1.9-1.23](#))
- Kommissionens lovgivningsforslag tager hensyn til indhøstede erfaringer fra evalueringer, revisioner og konsekvensanalyser (punkt [1.24-1.27](#))
- væsentlige ændringer, som kan påvirke de foreslåede udgiftsprogrammers performance, kan forbindes med konsekvensanalyser (herunder konsekvensanalyser udarbejdet af Parlamentet eller Rådet) eller andre kilder til indhøstede erfaringer (punkt [1.28-1.32](#)).

1.6. Af de 48 udgiftsprogrammer, som blev oprettet for perioden 2021-2027, fokuserede vi på fem, som tilsammen udgør 60 % af det samlede FFR-budget:

- to under FFR-udgiftsområde 2 "Samhørighed, resiliens og værdier":
1) *Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU)* og 2) *Samhørighedsfonden*
- to under FFR-udgiftsområde 3 "Naturressourcer og miljø", der udgør de to søjler i *den fælles landbrugspolitik*: 3) *Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL)* og 4) *Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)*
- et under FFR-udgiftsområde 6 "Naboområder og verden": 5) *instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)*.

1.7. Som det fremgår af [tabel 1](#) undersøgte vi seks lovgivningsprocedurer vedrørende disse programmer samt én vedrørende hele FFR-perioden (herunder 17 relaterede evalueringer og tre konsekvensanalyser).

Tabel 1.1 - Vi dækkede seks lovgivningsprocedurer vedrørende fem programmer og én vedrørende hele FFR

Lovgivningsprocedure	Forordning	Berørte programmer
2018/0197/COD	Forordningen om EFRU og Samhørighedsfonden	EFRU og Samhørighedsfonden
2018/0196/COD	Forordningen om fælles bestemmelser	
2018/0216/COD	Forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik*	EGFL og ELFUL (den fælles landbrugspolitik)
2018/0218/COD	Den fælles markedsordning*	
2018/0217/COD	Den fælles landbrugspolitik horisontale forordning*	
2018/0243/COD	NDICI-forordningen	Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde
2018/0132/APP	FFR-forordningen	Alle

* Lovgivningsforslaget - forordningen var ikke vedtaget på tidspunktet for afslutningen af vores revisionsarbejde.

Kilde: Revisionsretten.

1.8. Kommissionen fremsatte ovenstående lovgivningsforslag i maj og juni 2018. Ved afslutningen af vores revisionsarbejde i september 2021 havde medlovgiverne endnu ikke vedtaget lovgivningen om den fælles landbrugspolitik. Vi kunne derfor ikke dække ændringer af Kommissionens lovgivningsforslag for så vidt angår de to programmer under den fælles landbrugspolitik. En detaljeret beskrivelse af vores tilgang og metode findes i **appendikset**.

Tilgangen til "Bedre regulering" hjælper Kommissionen med at identificere de indhøstede erfaringer

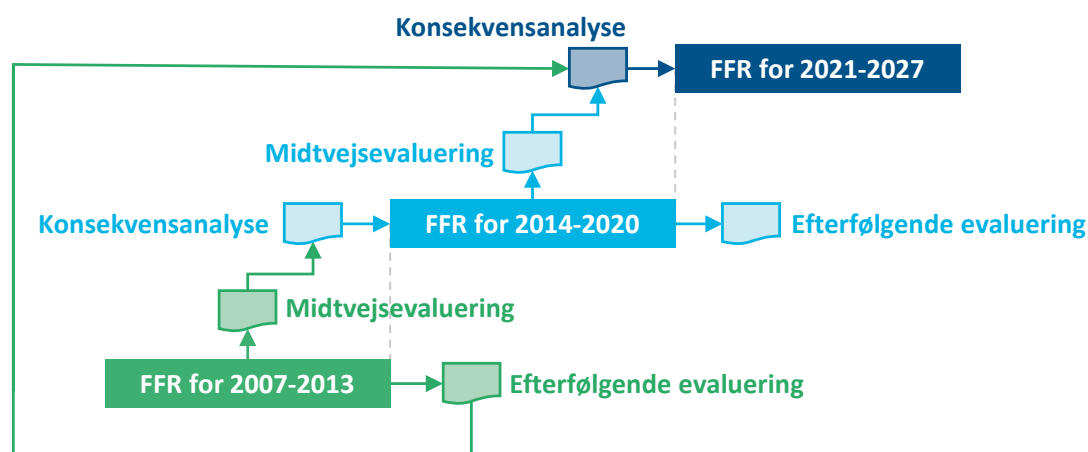
1.9. Kommissionens tilgang til [bedre regulering](#) bidrager til processen med at identificere de indhøstede erfaringer og bruge dem til at forbedre resultaterne. Vi undersøgte, om Kommissionen havde opfyldt visse centrale krav i denne tilgang, som vi mener hjælper til at gøre EU's politikudformning mere evidensbaseret og gennemsigtig:

- Indhøstede erfaringer fra evalueringerne af tidligere EU-foranstaltninger bør være tilgængelige og indgå i arbejdet med konsekvensanalysen fra starten (princippet om **først at evaluere**) Der bør foreligge relevant dokumentation fra evalueringer til støtte for forberedelsen af nye initiativer.
- Evalueringer og konsekvensanalyser bør **offentliggøres**.
- Evalueringskonklusionerne bør klart **identificere indhøstede erfaringer**, og de ansvarlige generaldirektorer GD'er) bør identificere relevante **opfølgende foranstaltninger**.
- **Konsekvensanalyserne skal sammenligne de politiske løsningsmodeller** på grundlag af deres økonomiske, sociale og miljømæssige *effekt*. Alle relevante virkninger bør vurderes **kvalitativt** og, hvor det er muligt, også **kvantitativt**.
- Inden Kommissionen kan fremsætte et lovgivningsforslag, kræves der generelt en positiv udtalelse om den ledsagende konsekvensanalyse fra **Udvalget for Forskriftskontrol**, som Kommissionen nedsatte i 2016 for at **vurdere kvaliteten af alle konsekvensanalyser og større evalueringer**.

Kommissionen havde i det store hele overholdt princippet om at evaluere først med begrænsninger, der hovedsagelig var knyttet til FFR-cyklussen

1.10. I forbindelse med EU's udgiftsprogrammer gør ikke blot den tid, der er nødvendig for, at programmerne kan levere *output* og resultater, men også den tid det tager at evaluere dem, det vanskeligt fuldt ud at anvende princippet om at evaluere først. Det er f.eks. umuligt at gøre en efterfølgende evaluering af et program tilgængelig i tilstrækkelig tid til at kunne tage den i betragtning i konsekvensanalysen for den næste FFR-periode. Det bedste, der kan gøres, er at basere konsekvensanalyserne for den næste FFR-periode på midtvejsevalueringerne af den nuværende FFR-periode (som, hvis de er tilgængelige⁵, kan give en foreløbig vurdering af programmets performance) og de efterfølgende evalueringer af den foregående FFR. Denne effekt forstærkes af "**n + 3-reglen**", som for visse programmets vedkommende gør det muligt at afholde betalinger op til tre år efter den tilsvarende budgetforpligtelse (jf. [figur 1.2](#)).

Figur 1.2 - I bedste fald anvender FFR-relaterede konsekvensanalyser midtvejsevalueringer fra den foregående periode og efterfølgende evalueringer fra perioden før denne



Kilde: Revisionsretten.

⁵ Jf. også punkt 2.31 i vores årsberetning for 2020.

1.11. For så vidt angår lovgivningsprocedurerne i vores stikprøve konkluderede Udvalget for Forskriftskontrol⁶, at Kommissionen generelt havde overholdt princippet om først at evaluere. Den eneste undtagelse var pakken af lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik. I dette tilfælde kunne Kommissionen forlade sig på nogle nylige evalueringer under den fælles landbrugspolitik, men et omfattende sæt af disse evalueringer (enten efterfølgende evalueringer af FFR for 2007-2013 eller midtvejs for FFR for 2014-2020), som dækkede alle vigtige aspekter af den fælles landbrugspolitik, var ikke tilgængeligt i tide til at indgå i konsekvensanalysen. Under hensyntagen til de begrænsninger, som er beskrevet i punkt [1.10](#), bekræfter vores vurdering vedrørende princippet om at først at evaluere Udvalget for Forskriftskontrols vurdering.

1.12. Kommissionen havde ikke foretaget en konsekvensanalyse af sit forslag til [forordningen om fælles bestemmelser](#), som indeholder vigtige horisontale regler for EFRU, Samhørighedsfonden og seks andre programmer. Vi kommenterede i vores [udtalelse](#)⁷ om forslaget, at dette afveg fra det, Kommissionen havde gjort i 2011 for perioden 2014-2020. I mangel af en konsekvensanalyse var der utilstrækkelig dokumentation for, at Kommissionen havde truffet de optimale valg i sit forslag med hensyn til visse nøgleparametre og ordninger, som påvirker gennemførelsen af de berørte programmer.

Evalueringer og konsekvensanalyser offentliggøres, men kan være vanskelige at finde

1.13. [Retningslinjerne for bedre regulering fra 2015](#) indebar en ændring i den måde, hvorpå evalueringerne blev gennemført. Kommissionen havde tidligere indgået kontrakt med eksterne eksperter om at foretage evalueringer. Med de nye retningslinjer begyndte Kommissionen at udarbejde dem internt i form af arbejdsdokumenter fra de relevante GD'er. De eksterne eksperters evalueringsundersøgelser bruges stadig som et af de vigtigste input. Der bruges forskellige kanaler til at formidle *resultaterne* af evalueringerne og relaterede undersøgelser. Eksterne evalueringsundersøgelser er tilgængelige på [EU Bookshop](#), mens arbejdsdokumenter med evalueringer og konsekvensanalyser kan hentes fra [EUR-Lex](#), det officielle [register over Kommissionens dokumenter](#) og [Deltag i debatten](#)-

⁶ [2018-årsrapporten fra Udvalget for Forskriftskontrol](#), bilaget om konsekvensanalyser og evalueringer.

⁷ [Udtalelse nr. 6/2018](#) om forordningen om fælles bestemmelser, punkt 5, 81 og 113.

[portalen](#). Ofte kan relevante dokumenter også findes på de relevante GD'ers websteder⁸.

1.14. Offentliggørelse af evalueringer og konsekvensanalyser giver en vigtig mulighed for at samarbejde med interessenter og den brede offentlighed. Formidling af evalueringsresultater er en forudsætning for en aktiv drøftelse. For at opnå størst mulig gennemsigtighed og let adgang præciseres det i Kommissionens retningslinjer, at dets arbejdsdokumenter med endelige evalueringer skal offentliggøres centralt sammen med den tilhørende eksterne undersøgelse og udtalelsen fra Udvalget for Forskriftskontrol (hvis det er relevant)⁹.

1.15. Der findes imidlertid ikke et fælles adgangspunkt til alle offentliggjorte, igangværende og planlagte evalueringer og konsekvensanalyser, og det er vanskeligt at finde relevante oplysninger. Kommissionens [meddelelse om bedre regulering](#) fra april 2021 lægger op til at forbinde forskellige dokumentationsregistre og portaler og til et samarbejde med Europa-Parlamentet og Rådet med henblik på at etablere et fælles dokumentationsregister, den såkaldte "fælles lovgivningsportal". Dette vil gøre det let for alle, som er interesserede i EU's politikudformning, at finde al den dokumentation, der ligger til grund for et givet initiativ¹⁰.

Evalueringerne sætter ord på de indhøstede erfaringer, men de opfølgende foranstaltninger er ikke klart identificeret

1.16. Ifølge [retningslinjerne for bedre regulering](#) skal evalueringskonklusionerne formulere de indhøstede erfaringer og dermed give input til den fremtidige politikudvikling. Generelt formulerede de evalueringer, vi undersøgte, klart de indhøstede erfaringer og præsenterede dem i et særligt afsnit, hvilket gjorde dem lette at finde.

⁸ "Evaluation in the European Commission; Rolling Check-List and State of Play", PE 611.020, Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, november 2017.

⁹ Europa-Kommissionens retningslinjer for bedre regulering, [kapitel VI - "Guidelines on evaluation \(including fitness checks\)"](#).

¹⁰ Bedre regulering: [sammen om bedre lovgivning](#).

1.17. Retningslinjerne for bedre regulering fastsætter også, at evalueringsresultaterne bør vurderes, og, hvor det er relevant, suppleres med opfølgende foranstaltninger. Ifølge retningslinjerne skal opfølgingsforanstaltninger, der hidrører fra evalueringsresultaterne, offentliggøres i de relevante GD'ers årlige forvaltningsplaner. Det fremgår også af retningslinjerne, at identifikation og deling af de planlagte opfølgende foranstaltninger er en del af at acceptere ansvar og ansvarlighed for EU-foranstaltninger og sikrer gennemsigtighed.

1.18. Vi analyserede forvaltningsplanerne fra Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI), Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO), Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) og Generaldirektoratet for Internationale Partnerskaber (GD INTPA) for årene 2018-2021. Vi konstaterede, at de ikke klart identificerede opfølgende foranstaltninger knyttet til resultaterne af evalueringerne af EU's udgiftsprogrammer. Desuden fandt vi blandt de 17 evalueringer, vi undersøgte, to eksempler på opfølgende handlingsplaner, som er særskilte interne dokumenter fra Kommissionen og derfor ikke offentligt tilgængelige. Vi undersøgte også Kommissionens interne instrukser for udarbejdelsen af sådanne forvaltningsplaner for samme periode. Vi konstaterede, at instrukserne for forvaltningsplanerne for 2018 og 2019 indeholdt et krav om at medtage opfølgende foranstaltninger fra evalueringer, men dette var ikke længere tilfældet for instruksernes 2020- og 2021-versioner.

Konsekvensanalyserne præsenterer forskellige løsningsmodeller, men med begrænset kvantitativ analyse

1.19. Retningslinjerne for bedre regulering fastsætter, at konsekvensanalyser bør sammenligne politiske løsningsmodeller ud fra deres økonomiske, sociale og miljømæssige effekt, idet der så vidt muligt anvendes kvantificerede omkostninger og fordele. De konsekvensanalyser, vi undersøgte, præsenterede forskellige løsningsmodeller, men disse var ikke altid fuldstændige, alternative scenarier, som omfattede alle vigtige aspekter af programmet. Med hensyn til de aspekter, de omfattede, var de forskellige løsningsmodeller sammenlignelige og hovedsagelig baseret på kvalitative oplysninger, eftersom kvantitative oplysninger, f.eks. en cost-benefit-analyse eller en omkostningseffektivitetsanalyse, var begrænsede (jf. [tabel 1.2](#)). Relevante kvantitative analyser kan hjælpe læserne med bedre at vurdere de relative fordele ved den løsningsmodel, som anbefales i konsekvensanalysen.

Tabel 1.2 - Konsekvensanalyserne præsenterer forskellige løsningsmodeller, der er kvalitetsmæssigt sammenlignelige, men indeholder begrænsede kvantitative analyser

EFRU og Samhørigheds-fonden	EGFL og ELFUL	Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde
Præsentation af flere løsningsmodeller		
Konsekvensanalysen indeholder et referencescenarie og tre løsningsmodeller med henblik på at absorbere den planlagte reducere af udgifterne med 10 %: 1) lige reduktion af alle udgifter 2) geografisk koncentration (ingen nedskæringer for mindre udviklede lande og 3) tematisk koncentration (prioritering af innovation, SMV'er og miljøet).	Konsekvensanalysen indeholder et referencescenarie og tre løsningsmodeller. Disse løsningsmodeller udelukker ikke hinanden, men repræsenterer en række forskellige prioriteter, som medlemsstaterne kan foretrække at fokusere på.	Løsningsmodellerne i konsekvensanalysen er snarere varianter af en enkelt løsningsmodel, da hele den sammenlignende analyse er begrænset til spørgsmålet om, hvilke eksterne instrumenter og <i>budgetgarantier</i> som skal samles under instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.
Sammenlignelighed		
Analyse af løsningsmodellernes fordele og ulemper med fokus på den anslåede effekt på EU's BNP.	Analyse af den forventede effektivitet med hensyn til at nå målene for den fælles landbrugspolitik under hver løsningsmodel.	Analyse af fordele og ulemper ved at samle separate eksterne instrumenter under instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, efterfulgt af konklusioner for hvert instrument.

EFRU og Samhørighedsfonden	EGFL og ELFUL	Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde
Kvantificering		
Konsekvensanalysen mangler en detaljeret cost-benefit-analyse eller en omkostnings-effektivitetsanalyse.	Konsekvensanalysen omfatter en kvantificeret analyse af miljømæssige og økonomiske aspekter såsom den fordelingsmæssige virkning, men mangler en detaljeret cost-benefit-analyse eller en omkostningseffektivitets-analyse.	Konsekvensanalysen fokuserer hovedsagligt på enslydende mål og aspekter vedrørende sammenhæng, uden kvantificering.
Identifikation af den foretrukne løsningsmodel		
Ja, udtrykkeligt (løsningsmodel 3, dvs. tematisk koncentration).	Nej, konsekvensanalysen viser, at det bedste valg kan være en blanding af de forskellige muligheder, der præsenteres.	Ja, konsekvensanalysen konkluderer, hvilke instrumenter der bør samles under instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.

Kilde: Revisionsretten.

Udvalget for Forskriftskontrol bidrager til at forbedre kvaliteten af evalueringer og konsekvensanalyser

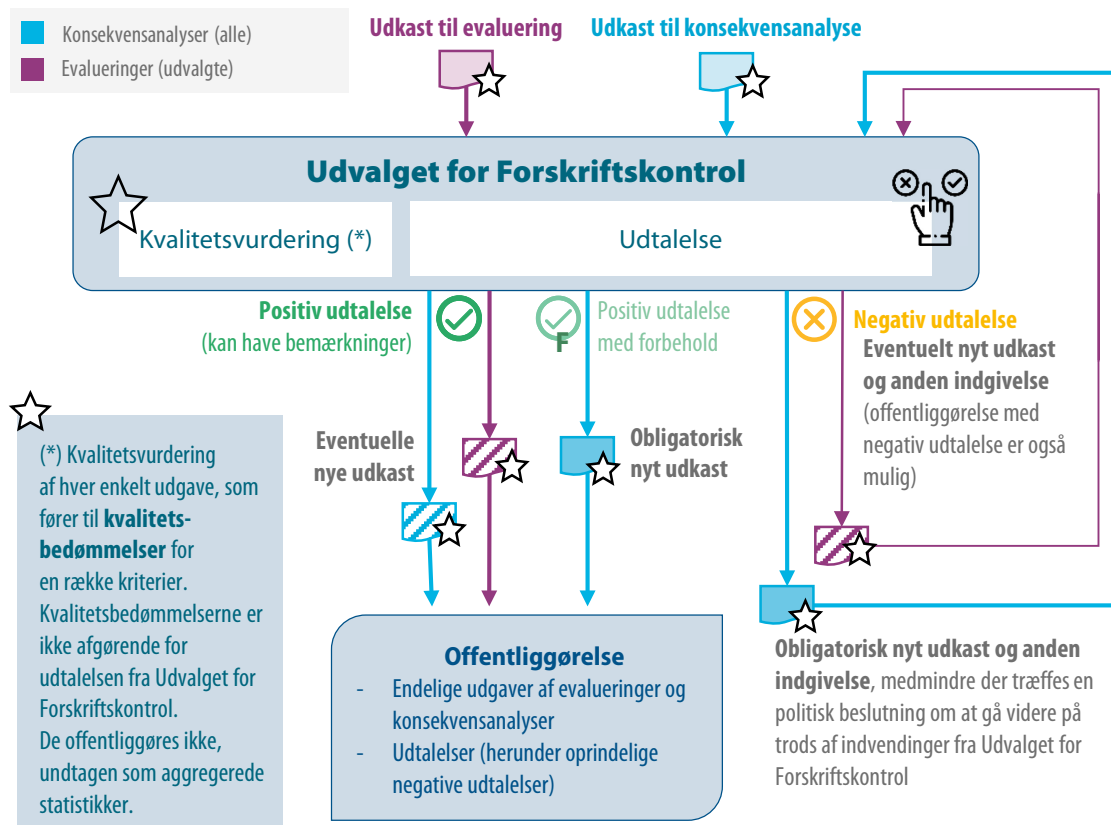
1.20. I overensstemmelse med [retningslinjerne for bedre regulering](#) vurderer Udvalget for Forskriftskontrol kvaliteten af alle konsekvensanalyser og udvalgte evalueringer, som det anser for væsentlige. Som det fremgår af [figur 1.3](#) er Udvalget for Forskriftskontrols arbejdsbyrde betydelig: mellem 2017 og 2020 undersøgte det 171 konsekvensanalyser og 58 evalueringer - i alt 229 sager. Af disse vedrørte 42 (18 %) FFR direkte. Arbejdsbyrden for Udvalget for Forskriftskontrol ligger i gennemsnit på ca. 60 sager om året, men varierer med FFR og EU's bredere politiske cyklus.

1.21. For hver enkelt sag afgiver Udvalget for Forskriftskontrol en udtalelse, som kan være negativ eller positiv (eller, i tilfælde af konsekvensanalyser, også "positiv med forbehold"). Konsekvensanalyser, der får en negativ udtalelse fra Udvalget fra Forskriftskontrol ved den første indgivelse, skal omformuleres under hensyntagen til udvalgets bemærkninger og genindgives til fornyet gennemgang. Denne anden indgivelse er normalt den endelige. Hvis Udvalget for Forskriftskontrol fastholder sin negative udtalelse, kan kun Kommissionens næstformand med ansvar for interinstitutionelle forbindelser og fremsyn godkende iværksættelsen af en tværtjenestelig høring, inden kommissærkollegiet beslutter, om initiativet skal videreføres. En negativ udtalelse fra Udvalget for Forskriftskontrol blokerer ikke offentliggørelsen af en evaluering, men i de fleste tilfælde korrigerer de berørte GD'er udkastet og anmoder om en positiv udtalelse ved den anden indgivelse.

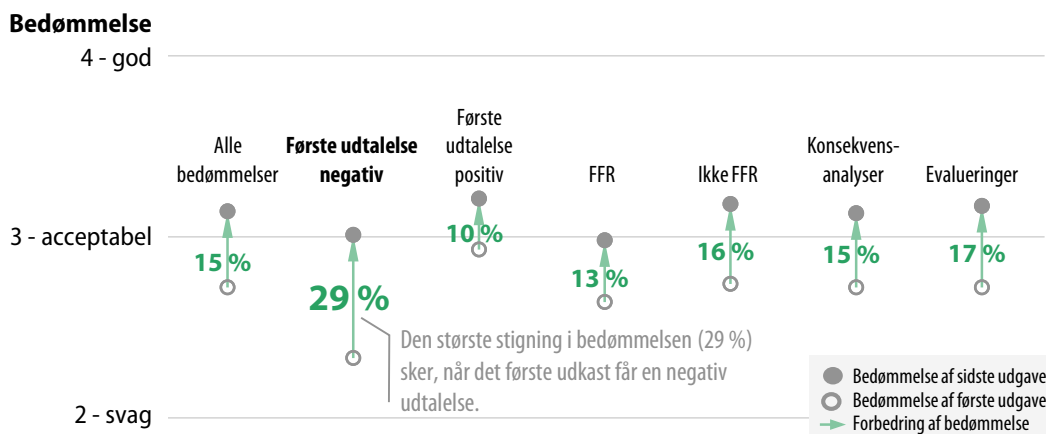
1.22. Udvalget for Forskriftskontrol vurderer endvidere kvaliteten af hvert udkast til evaluering og konsekvensanalyse efter hver indgivelse og af den tilsvarende endelige version inden offentliggørelse ved hjælp af point for en række kriterier. I gennemsnit bedømte Udvalget for Forskriftskontrol kvaliteten af de endelige konsekvensanalyser og evalueringer 15 % højere end de første udkast, det gennemgik. Denne forbedring var større i sager med en oprindelig negativ vurdering (29 %), men kunne også observeres i sager med en oprindelig positiv udtalelse (10 %), hvor Udvalget for Forskriftskontrol havde tillid til, at de berørte GD'er ville gennemføre de bemærkninger, der var fremsat under gennemgangen, uden at være forpligtet til at indgive dokumentet igen. Forbedringerne var identiske mellem evalueringer og konsekvensanalyser og mellem FFR-sager og ikke-FFR-sager.

Figur 1.3 - Udvalget for Forskriftskontrol bidrager til at forbedre kvaliteten af konsekvensvurderinger og evalueringer

Udvalget for Forskriftskontrols workflow



Forbedring af Udvalget for Forskriftskontrols kvalitetsbedømmelser mellem den første og den sidste udgave



Kilde: Revisionsretten.

1.23. Vi gennemgik seks FFR-relaterede sager: tre konsekvensanalyser og tre evalueringer. Vi kunne konstatere specifikke kvalitetsforbedringer, som skyldtes den gennemgang, som Udvalget for Forskriftskontrol havde foretaget. Vi konstaterede også, at Udvalget for Forskriftskontrols kvalitetsvurderinger af disse sager var rimelige, både med hensyn til den oprindelige og den endelige version.

Kommissionen udarbejdede sine lovgivningsforslag under hensyntagen til de indhøstede erfaringer

1.24. Vi konstaterede, at Kommissionen i de syv lovgivningsforslag, vi undersøgte, generelt havde taget hensyn til de indhøstede erfaringer fra de relevante evalueringer og revisioner, om end ikke altid fuldt ud og i nogle tilfælde kun i begrænset omfang. Hertil kommer, at Kommissionens lovgivningsforslag til en basisretsakt for et givet program kun er et første skridt i dets udformning og ikke i sig selv kan sikre forbedring af programmets performance. For det første er den lovgivning, der vedtages på grundlag af et sådant forslag, resultatet af lovgivningsmæssige forhandlinger mellem Europa-Parlamentet og Rådet, ofte med væsentlige ændringer. For det andet skal visse centrale krav og ordninger stadig fastsættes i gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter på lavere niveau. Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter efter høring af udvalg med repræsentanter for medlemsstaterne og vedtager delegerede retsakter - med forbehold af indsigelse fra Parlamentet og Rådet vedrørende ikrafttrædelse - under hensyntagen til synspunkterne fra medlemsstaternes eksperter. Under *delt forvaltning* vil programmernes performance i høj grad afhænge af de specifikke bestemmelser i de forskellige operationelle programmer, strategiske planer under den fælles landbrugspolitik og lignende programmeringsdokumenter, som skal foreslås af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen, inden gennemførelsen reelt kan påbegyndes.

1.25. I dette afsnit præsenterer vi tre eksempler på indhøstede erfaringer og undersøger, hvordan Kommissionen har taget højde for dem i sine lovgivningsforslag. Det første af disse vedrører den overordnede struktur for EU's *foranstaltninger udadtil*, som Kommissionen har ændret radikalt som reaktion på tidligere konstateringer og anbefalinger (jf. [tekstboks 1.1](#)).

Tekstboks 1.1

Indhøstede erfaringer: De forskellige udenrigspolitiske instrumenter bør konsolideres

Hvad var problemet, og hvilke erfaringer blev der gjort?

I FFR for 2014-2020 var et stort antal eksterne finansieringsinstrumenter opført under udgiftsområdet "Et globalt Europa" på samme tid. Midtvejsevalueringerne af disse instrumenter viste, at de mange forskellige programmer førte til risiko for overlappende aktioner, manglende synergier og et stigende antal gennemførelsesordninger¹¹. Dette fremhævede behovet for at forenkle arbejdsmetoderne og øge sammenhængen.

Vi har argumenteret for, at eksistensen af flere instrumenter, f.eks. EUF, uden for EU-budgettet gør de operationelle ordninger mere komplekse og undergraver ansvarligheden¹². Kommissionen anerkendte dette i sit [oplæg om fremtiden for EU's finanser](#) fra 2017, hvori den fastslog følgende: "Der bør anvendes så få supplerende instrumenter uden for EU-budgettet som muligt, fordi de udviser forståelsen af budgettet og bringer den demokratiske kontrol, gennemsigtigheden og den forsvarlige forvaltning i fare."

Hvordan anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer i sit lovgivningsforslag?

De indhøstede erfaringer fik Kommissionen til at foreslå en revideret struktur for eksterne finansieringsinstrumenter med henblik på at øge sammenhængen mellem regionale og tematiske programmer og strømline procedurerne¹³. Vedtagelsen af NDICI-forordningen i juni 2021 reducerede antallet af udenrigspolitiske instrumenter betydeligt, idet otte¹⁴ tidligere separate instrumenter (herunder EUF, som nu er indarbejdet i budgettet) blev samlet i et enkelt instrument til finansiering af foranstaltninger udadtil.

Vi mener imidlertid, at det er for tidligt fuldt ud at vurdere, i hvilket omfang NDICI vil opnå forenkling og øget sammenhæng i praksis. Den kommende programmeringsperiode og efterfølgende gennemførelse vil vise, i hvilket omfang disse mål er nået.

¹¹ Jf. COM(2017) 720 final, s. 20 og SWD(2017) 601 final, s. 22.

¹² Jf. vores [analyse nr. 1/2018](#): "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates", briefingpapir, februar 2018, punkt 26-30 og punkt 40, samt kapitel 2 i vores [årsberetning for 2016](#), punkt 2.29-2.31 og tekstboks 2.8.

1.26. Et andet eksempel vedrører overvågning og måling af performance på samhørighedsområdet. I dette tilfælde anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer og definerede et sæt fælles *resultatindikatorer* for EFRU, Samhørighedsfonden og relaterede programmer (jf. [tekstboks 1.2](#)). Dette øgede imidlertid det samlede antal indikatorer på EU-plan, hvilket medfører en afvejning med andre indhøstede erfaringer, nemlig at programmerne bør anvende færre (men mere relevante) indikatorer. Sådanne kompromisløsninger er ofte uundgåelige ved udformningen af udgiftsprogrammerne.

Tekstboks 1.2

Indhøstede erfaringer: EFRU og Samhørighedsfonden bør have fælles resultatindikatorer

Hvad var problemet, og hvilke erfaringer blev der gjort?

FFR-lovgivningen for 2014-2020 opstillede en liste over fælles outputindikatorer for EFRU og Samhørighedsfonden. Der blev imidlertid ikke fastsat fælles resultatindikatorer for de to fonde.

I stedet blev der fastsat forskellige sæt af resultatindikatorer for hvert operationelt program, hvilket øgede den administrative byrde og umuliggjorde en meningsfuld aggregering af resultater på EU-plan. Vi anbefalede, at Kommissionen i forbindelse med FFR for 2021-2022 foreslog et sæt fælles resultatindikatorer¹⁵.

¹³ Jf. "Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument", s. 19.

¹⁴ Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI), Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR), det europæiske naboskabsinstrument (ENI), instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred, instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område, partnerskabsinstrumentet, den fælles gennemførelsesforordning og Den Europæiske Udviklingsfond (EUF).

¹⁵ Jf. [særberetning nr. 02/2017](#): "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse" og [særberetning nr. 21/2018](#): "Udvælgelsen og overvågningen af EFRU- og ESF-projekter i perioden 2014-2020 er stadig primært outputorienteret".

Hvordan anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer i sit lovgivningsforslag?

Kommissionen foretog en [analyse af indikatorerne for 2014-2020](#) med henblik på at vurdere muligheden for at udvide listen over fælles outputindikatorer og gennemførligheden af at udvikle en liste over direkte resultatindikatorer for EFRU- og Samhørighedsfondens aktiviteter efter 2020.

Lovgivningspakken for *programmeringsperioden* 2021-2027 omfatter en liste over fælles resultatindikatorer for EFRU og Samhørighedsfonden. Disse resultatindikatorer skal måle virkningerne, herunder på kort sigt, af de støttede aktiviteter på støttemodtagerne.

1.27. I nogle tilfælde afspejlede Kommissionens lovgivningsforslag kun i begrænset omfang de indhøstede erfaringer. Et eksempel herpå er spørgsmålet om, hvordan den fælles landbrugspolitik bidrag til klimaindsatsen kan øges og måles på en realistisk måde (jf. [tekstboks 1.3](#)).

Tekstboks 1.3

Indhøstede erfaringer: Tilgangen til vurdering af den fælles landbrugspolitik bidrag til klimaindsatsen bør afspejle virkeligheden bedre

Hvad var problemet, og hvilke erfaringer blev der gjort?

EU har for at modvirke klimaændringer fastsat en række mål for reduktion af drivhusgasemissioner: for 2020 (med 20 % sammenlignet med 1990-niveauet), 2030 (med 55 % sammenlignet med 1990-niveauet) og 2050 (emissionsneutralitet). Landbrugssektoren er omfattet af alle disse tre overordnede mål, men der er endnu ikke aftalt separate sektormål for landbruget¹⁶.

Den fælles landbrugspolitik bidrag til klimaindsatsen måles som en del af EU's forpligtelse til at bruge en specifik del af sit budget (20 % under FFR for 2014-2020 og 25 % under FFR for 2021-2027) på aktiviteter vedrørende modvirkning af og

¹⁶ I [særberetning nr. 18/2019](#) "Drivhusgasemissioner i EU: Rapporteringen er god, men der er behov for mere viden om fremtidige reduktioner".

tilpasning til klimaændringer. I en [særberetning fra 2016](#)¹⁷ konstaterede vi imidlertid, at den måde, hvorpå overvågningsmetoden var blevet anvendt, havde medført en overvurdering af den fælles landbrugspolitik's bidrag med næsten en tredjedel. Vi konstaterede også, at oplysningerne om de forventede resultater vedrørende klimaudgifter, f.eks. med hensyn til emissionsreduktion, var begrænsede. Vi anbefalede at anvende forsigtighedsprincippet og korrigere overvurderingerne i klimaudgifter under den fælles landbrugspolitik. I en [særberetning fra 2021](#)¹⁸ konstaterede vi, at selv om halvdelen af EU's klimaudgifter gik til landbruget, var der næsten ingen ændring sket i emissionerne fra landbruget siden 2010.

Hvordan anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer i sit lovgivningsforslag?

Vi konstaterede i vores [analyse nr. 1/2020](#)¹⁹, at Kommissionens metode til overvågning af EU's klimaudgifter stort set ikke havde ændret sig. Selv om Kommissionen havde reduceret det anslåede bidrag i betalinger til områder med naturbetingede begrænsninger i overensstemmelse med vores anbefaling, havde den forhøjet det anslåede bidrag i "grundbetaling", dvs. den nye primære form for direkte betalinger til landbrugere, betydeligt med den begrundelse, at sådanne betalinger var underlagt "øget konditionalitet", hvilket omfattede tidligere "*forgrønnelses*"-metoder. Som vi anførte i vores [udtalelse](#)²⁰ fra 2018, ville en mere realistisk måde at vurdere de direkte betalingers bidrag til klimaindsatsen på dog være kun at tage hensyn til støtte udbetalt til områder, hvor landbrugere rent faktisk anvender metoder til modvirkning af klimaændringer.

¹⁷ I [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 I [særberetning nr. 16/2021](#): "Den fælles landbrugspolitik og klimaet: Halvdelen af EU's klimaudgifter går til landbruget, men dets emissioner er ikke faldende".

¹⁹ [Analyse nr. 01/2020](#): "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet".

²⁰ [Udtalelse nr. 7/2018 om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020](#), punkt 37-38.

Ændringerne til udkastet til FFR-lovgivningen understøttes delvis af Kommissionens konsekvensanalyser, men Parlamentet og Rådet har ikke udarbejdet yderligere analyser

1.28. TEUF definerer Europa-Parlamentets og Rådets lovgivningsmæssige beføjelser. De to institutioner har et demokratisk mandat, og inden for de grænser, der er fastsat i traktaten, kan de udøve disse lovgivningsbeføjelser, som de ønsker det. [Den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning](#), som de begge er parter i, indeholder nogle retningslinjer for god lovgivningspraksis og forpligter dem til at følge dem. I punkt 15 hedder det, at "når de mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen", vil de to institutioner "foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag". Som hovedregel vil de "tage udgangspunkt i Kommissionens konsekvensanalyse i deres videre arbejde". Ifølge punkt 15 er det "op til den respektive institution at afgøre, hvad der er definitionen på en "væsentlig" ændring".

1.29. De ændringer, som blev indført af medlovgiverne i de sektorspecifikke lovgivningsprocedurer, vi undersøgte, og af Rådet med Parlamentets godkendelse i forbindelse med FFR-forordningen, var mange, og vi fandt en række af dem vigtige med hensyn til programmernes performance. I de fleste tilfælde kan sådanne ændringer i det mindste i et vist omfang knyttes til de indhøstede erfaringer fra evalueringer og revisioner og til Kommissionens konsekvensanalyse. Dette var stort set tilfældet for de erfaringer, der var indhøstet i forbindelse med forøgelse af den fleksibilitet, der er indeholdt i FFR og dets udgiftsprogrammer (jf. [tekstboks 1.4](#)).

Tekstboks 1.4

Indhøstede erfaringer: FFR bør være mere fleksibel for at kunne reagere bedre på skiftende omstændigheder

Hvad var problemet, og hvilke erfaringer blev der gjort?

I sit [oplæg om fremtiden for EU's finanser](#) fra 2017 slog Kommissionen til lyd for et EU-budget med "større fleksibilitet inden for en stabil ramme" og fremførte, at

større fleksibilitet var afgørende for, at der kunne reageres på krisesituationer og en uforudset udvikling. I vores [analyse fra 2018](#) var vi generelt enige i Kommissionens diagnose, idet vi tilføjede, at fleksibilitetsværktøjerne under FFR for 2014-2020 i vid udstrækning blev anvendt til at håndtere de budgetmæssige konsekvenser af uventede forsinkelser i gennemførelsen af programmer, hvilket kun gav begrænset fleksibilitet til at håndtere eventuelle yderligere uforudsete begivenheder.

Hvordan anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer i sit lovgivningsforslag?	Hvordan ændrede Rådet, med Parlamentets godkendelse, Kommissionens forslag?
I vores briefingpapir nr. 6/2018 om Kommissionens forslag til FFR for 2021-2027 identificerede vi en række elementer, der i væsentlig grad øger den overordnede budgetmæssige fleksibilitet, herunder:	Rådet bibeholdt, med Parlamentets godkendelse, visse centrale elementer af Kommissionens forslag, men ændrede det i visse vigtige henseender. Disse omfattede en klarere inddeling af forskellige særlige instrumenter i tematiske og ikketematiske instrumenter samt:
○ Afskaffelse af grænser ved fremførsel til de kommende år (gennem mekanismen med den "samlede margen for betalinger") af de uudnyttede <i>betalingsbevillinger</i>, dvs. forskellen mellem det maksimale tilladte beløb, som EU kunne betale i et givet år (loft for årlige betalingsbevillinger), og det beløb, som det faktisk havde betalt. Dette ville bidrage til at sikre, at der findes midler til rådighed til betalinger i tilfælde af forsinkelser i programgennemførelsen.	○ Konsolidering af den "samlede margen for betalinger" i det "fælles margeninstrument" og genindførelse af grænser ved fremførsel af uudnyttede betalingsbevillinger fra et år til det næste. Som det var tilfældet for FFR for 2014-2020, finder disse grænser anvendelse på periodens sidste tre år, men denne gang er de samlet set ca. 20 % højere.
○ Forøgelse af størrelsen og omfanget af fire særlige instrumenter uden for FFR²¹ til 2,4 milliarder euro om året (en stigning på 34 % i forhold til den	○ Mindre reducere (med 4 %) af den samlede værdi af disse særlige instrumenter til 2,3 milliarder euro om året, hvilket stadig var 28 % højere

²¹ Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, Den Europæiske Unions Solidaritetsfond, nødhjælpsreserven og fleksibilitetsinstrumentet.

foregående FFR) og præcisering af, at eventuelle beløb, som anvendes fra disse instrumenter, skal lægges til det årlige loft for betalingsbevillinger.	end i den foregående periode. Der blev endvidere oprettet et nyt tematisk særligt instrument: "brexittilpasningsreserven" med et loft på fem milliarder euro for hele dets varighed.
○ Udvidelse af muligheden for at fremføre eventuelle uudnyttede <i>forpligtelsesbevillinger</i> til de kommende år gennem "EU-reserven" ved at tillade, at de tildeles et hvilket som helst politikområde (og ikke kun områder med relation til vækst, beskæftigelse, migration og sikkerhed, som det var tilfældet under FFR for 2014-2020).	○ Konsolidering af "EU-reserven" i "det fælles margeninstrument". Manglen på tematiske begrænsninger i anvendelsen af mekanismen blev fastholdt, men der blev indført en årlig grænse for fremførsler: 0,04 % af EU-medlemsstaternes samlede bruttonationalindkomst.
○ Indførelse af muligheden for at genanvende annullerede bevillinger (eller <i>frigørelser</i>) ved at lægge dem til "EU-reserven". Historisk set har frigørelserne udgjort mellem to milliarder euro og fem milliarder euro om året.	○ Afskaffelse af muligheden for at genanvende annullerede bevillinger på denne måde.

1.30. I andre tilfælde afveg de ændringer, som medlovgiverne indførte, væsentligt fra Kommissionens forslag, som fulgte af de erfaringer, den havde gjort. Dette var for eksempel tilfældet, da medlovgiverne forkastede Kommissionens forslag om at afkorte (fra tre år til to år) den periode, hvor betalinger under flerårige programmer stadig kunne foretages efter den budgetmæssige forpligtelse (jf. [tekstboks 1.5](#)).

Tekstboks 1.5

Indhøstede erfaringer: "n+3-reglen" bør erstattes af "n+2-reglen"

EU bruger et betydelig del af sit budget via flerårige programmer såsom EFRU og Samhøringsfonden. Under FFR for 2014-2020 gjorde **n+3-reglen** det muligt at fortsætte udgifterne til sådanne programmer indtil 2023, dvs. i tre år efter periodens nominelle afslutning (jf. også punkt [1.10](#)). Dette var en ændring i forhold til den foregående periode (2000-2006 og 2007-2013), da **n+2-reglen** fandt anvendelse.

n+3-reglen blev indført for at give mere tid til at kompensere for den langsomme gennemførelse af programmerne og den svage *absorption* af midler i begyndelsen af perioden. Som vi har bemærket²², skabte reglen imidlertid problemer for budgetforvaltning og performance ved:

- at bidrage til væksten i *uindfrie forpligtelser*, dvs. de beløb, som Kommissionen havde forpligtet til afholdelse af betalinger fra EU-budgettet, men som endnu ikke var blevet udbetalt
- at øge den administrative byrde ved at forlænge den periode, hvor to FFR-perioder med to særskilte regelsæt overlappede hinanden, til tre år
- at svække incitamentet til at producere output - og efterfølgende resultater tidligere - hvilket i nogle tilfælde reelt forsinkede disse med et år i forhold til n+2-reglen.

Hvordan anvendte Kommissionen de indhøstede erfaringer i sit lovgivningsforslag?	Hvordan ændrede medlovgiverne Kommissionens forslag?
For så vidt angår perioden 2021-2027 vendte Kommissionen i sit forslag til forordning om fælles bestemmelser tilbage til n + 2-reglen²³. Kommissionen foreslog denne ændring "for at fremme en <i>forsvarlig økonomisk forvaltning</i> samt rettidig gennemførelse" og anførte, at det burde være muligt, eftersom "forenkling vil gøre det lettere for programmerne at reducere forsinkelser²⁴". Som nævnt i punkt 1.12 udarbejdede Kommissionen imidlertid ikke en konsekvensanalyse til støtte for dette horisontale lovgivningsforslag.	Medlovgiverne besluttede at fortsætte med n + 3-reglen i årene 2021-2026 og ændrede Kommissionens forslag i overensstemmelse hermed.

²² [Analyse nr. 5/2019](#): Kortfattet sagsgennemgang: "Uindfrie forpligtelser i EU-budgettet - en nærmere undersøgelse", april 2019, punkt 34-39, og [særberetning nr. 36/2016](#): "En vurdering af ordningen for *afslutning* af samhørighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013", punkt 58-68.

²³ Artikel 99 i [udkastet til forordning om fælles bestemmelser](#) og artikel 36 i [udkastet til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik](#).

1.31. Hverken Parlamentet eller Rådet udarbejdede konsekvensanalyser vedrørende Kommissionens lovgivningsforslag til FFR og dens udgiftsprogrammer. Vi noterede os den kritik, Parlamentet havde rettet mod Rådet for ikke at have udarbejdet sådanne konsekvensanalyser af de væsentlige ændringer, det havde foreslået²⁵. Vi konstaterede, at de to institutioner havde udviklet interne retningslinjer vedrørende konsekvensanalyser. I overensstemmelse med [den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning](#) understreger begge institutioner i deres respektive retningslinjer, at de vil tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser. Desuden opstiller begge institutioner visse betingelser, som skal være opfyldt, for at de kan udarbejde deres egne konsekvensanalyser. En ny konsekvensanalyse fra en af institutionerne ville skulle opnå bred politisk støtte og ikke forsinke lovgivningsprocessen unødigt. Ifølge retningslinjerne fra begge institutioner kan en ny konsekvensanalyse desuden kun betragtes som nødvendig for så vidt angår "væsentlige" ændringer af Kommissionens lovgivningsforslag. Ingen af institutionerne definerer imidlertid, hvad der gør en ændring "væsentlig", eller fastsætter kriterier til vurdering af dette. I Parlamentets retningslinjer hedder det, at det er vanskeligt at give en generel definition af "væsentlig" - det er en vurdering, som må foretages fra sag til sag. Rådets retningslinjer anbefaler en lignende tilgang fra sag til sag. Vi er enige i, at det måske ikke er muligt at udarbejde en enkelt generelt gældende definition, men manglen på kriterier til vurdering af, hvad der udgør en "væsentlig" ændring, skaber en risiko for, at forskellige udvalg i de to institutioner anlægger forskellige fortolkninger og forskellig praksis.

1.32. Vi kontrollerede, om medlovgiverne havde taget hensyn til vores udtalelser²⁶ om de lovgivningsforslag, vi undersøgte. Vi konstaterede, at de havde fulgt nogle af vores forslag (jf. [tekstboks 1.6](#)).

²⁴ [Begrundelsen](#) i Kommissionens lovgivningsforslag. Jf. også Kommissionens [oplæg om fremtiden for EU's finanser](#) fra 2017, afsnit 4.1.3.

²⁵ Punkt 12 i [Europa-Parlamentets beslutning af 29. april 2021 med bemærkningerne, der er en integrerende del af afgørelsen om *decharge* for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2019, Sektion II – Det Europæiske Råd og Rådet \(2020/2142\(DEC\)\)](#).

²⁶ [Udtalelse nr. 6/2018](#) om forordningen om fælles bestemmelser, [udtalelse nr. 7/2018](#) om pakken for den fælles landbrugspolitik og [udtalelse nr. 10/2018](#) om NDICI-forordningen.

Tekstboks 1.6

I nogle tilfælde fulgte medlovgiverne vores udtalelser om Kommissionens lovgivningsforslag.

- De tilpassede den foreslåede definition af resultatindikatorer i forordningen om fælles bestemmelser og de fondsspecifikke forordninger (herunder forordningen om EFRU/Samhørighedsfonden)²⁷.
- De udvidede det resultatbaserede programmeringsprincip, som allerede finder anvendelse på geografiske programmer, til at omfatte alle NDICI-programmer²⁸.

²⁷ Udtalelse nr. 6/2018 om forordningen om fælles bestemmelser, punkt 60.

²⁸ Udtalelse nr. 10/2018 om NDICI-forordningen, punkt 23.

Konklusioner og anbefalinger

1.33. Tilgangen med [bedre regulering](#) hjælper Kommissionen med at identificere indhøstede erfaringer fra tidligere gennemførelse af politikker og programmer og bruge dem til at forbedre den fremtidige performance (jf. punkt [1.9](#)).

1.34. Vi konstaterede, at Kommissionen, under hensyntagen til begrænsningerne i forbindelse med FFR-cyklussen, havde overholdt princippet om først at evaluere i de fleste af de lovgivningsprocedurer, vi undersøgte. Den havde imidlertid ikke foretaget en konsekvensanalyse af forslaget til [forordningen om fælles bestemmelser](#), som indeholdt vigtige horisontale regler for EFRU, Samhørighedsfonden og seks andre programmer. Hertil kommer, at der med hensyn til lovgivningsforslagene om den fælles landbrugspolitik ikke var blevet foretaget en tilstrækkelig evaluering af alle tematiske aspekter af politikken, da konsekvensanalysen blev udarbejdet (jf. punkt [1.10-1.12](#)).

Anbefaling 1.1

Kommissionen bør ved udarbejdelsen af den næste FFR:

- a) sørge for, at konsekvensanalyser undersøger indholdsmæssige (dvs. ikke blot proceduremæssige) aspekter af lovgivning, der dækker flere programmer, som f.eks. [forordningen om fælles bestemmelser](#)
- b) planlægge sine evalueringer for alle udgiftsprogrammer, herunder evalueringer, der dækker specifikke tematiske aspekter af sådanne programmer, således at resultaterne kan anvendes i de relevante konsekvensanalyser.

Tidsramme: under forberedelserne til FFR for perioden efter 2027.

1.35. Konsekvensanalyser og evalueringer og de tilhørende undersøgelser offentliggøres, men de kan være vanskelige at finde, og der er ikke noget fælles adgangspunkt til dem alle (jf. punkt [1.13-1.15](#)).

Anbefaling 1.2

Kommissionen bør fortsætte og gennemføre sine planer om at oprette et brugervenligt adgangspunkt for alle konsekvensanalyser, evalueringer og understøttende undersøgelser. Dette kunne opnås ved at forbinde dets relevante dokumentationsregistre og portaler og lægge op til et samarbejde med andre institutioner med henblik på at etablere et fælles dokumentationsregister, den såkaldte "fælles lovgivningsportal".

Tidsramme: inden udgangen af 2023.

1.36. De indhøstede erfaringer var generelt klart identificeret i de evalueringer, vi undersøgte. Men Kommissionen identificerede imidlertid ikke klart de relaterede relevante opfølgende foranstaltninger i de forvaltningsplaner, den offentliggjorde (jf. punkt [1.16-1.18](#)).

Anbefaling 1.3

Kommissionen bør klart identificere relevante opfølgende foranstaltninger efter evalueringer ved at præsentere dem i sine årlige forvaltningsplaner eller i andre offentligt tilgængelige dokumenter af tilsvarende status.

Tidsramme: inden udgangen af 2022.

1.37. I de konsekvensanalyser, vi undersøgte, blev der foreslået en række løsningsmodeller for udformningen af de pågældende udgiftsprogrammer. De indeholdt imidlertid kun få kvantificerede oplysninger med henblik på at gøre det lettere at sammenligne de foreslåede løsningsmodeller (jf. punkt [1.19](#)).

Anbefaling 1.4

Kommissionen bør, når den foreslår løsningsmodeller i konsekvensanalyser, medtage flere kvantitative oplysninger, især cost-benefit-analyser og omkostningseffektivitetsanalyser.

Tidsramme: under forberedelserne til konsekvensanalyserne til FFR for perioden efter 2027.

1.38. Udvalget for Forskriftskontrol udfører et betydeligt arbejde. Det gennemgår alle konsekvensanalyser og et udvalg af evalueringer og bidrager konkret til at forbedre deres kvalitet (jf. punkt [1.20-1.23](#)).

1.39. De FFR-relaterede lovgivningsforslag, vi undersøgte, viser, at Kommissionen generelt tog hensyn til relevante erfaringer fra evalueringer og revisioner, i det mindste delvist. Basisretsakten for et program er imidlertid kun et første skridt i retning af at sikre forbedret performance: meget afhænger af de centrale krav og ordninger, der stadig skal fastsættes i gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter på lavere niveau samt programmeringsdokumenter (jf. punkt [1.24-1.27](#)).

1.40. Vedtagelsen af lovgivningen om FFR for 2021-2027 tog længere tid end i den foregående periode, hvilket forsinkede gennemførelsen af udgiftsprogrammerne. Parlamentet og Rådet indførte en lang række ændringer til de af Kommissionens lovgivningsforslag, som vi undersøgte. Vi konstaterede, at nogle af disse ændringer var vigtige med hensyn til programmernes performance. De fleste af disse ændringer kan knyttes til de erfaringer, der er gjort via evalueringer eller konsekvensanalyser. Både Parlamentet og Rådet besluttede ikke at gøre brug af den mulighed, der er fastsat i den [interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning](#), om at gennemføre deres egne konsekvensanalyser (jf. punkt [1.28-1.32](#)).

Bilag

Bilag 1.1 - Opfølgning på anbefalinger fra kapitel 3 i årsberetningen for 2017

År	Revisionsrettens anbefaling	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket					
		Fuldt gennemført	Under gennemførelse		Ikke gennemført	Ikke relevant	Utilstrækkelig dokumentation
			I de fleste henseender	I nogle henseender			
2017	Anbefaling 1: Med henblik på den kommende FFR-periode bør Kommissionen foreslå foranstaltninger til at strømline og forenkle de strategiske rammer for gennemførelsen af EU-budgettet og derved styrke ansvarligheden med hensyn til resultater og skabe øget klarhed og gennemsigtighed for alle interessenter. Med dette for øje bør den samarbejde med interessenterne om at fastlægge et sæt sammenhængende og målbare mål på højt niveau, som er egnede til at lede de skridt, der tages i retning af at opnå de resultater, der er fastsat for hele den flerårige finansielle rammes budget i hele gennemførelsesperioden.	X					
2017	Anbefaling 2: Kommissionen bør i sin resultatrapportering, herunder i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, inkludere ajourførte resultatoplysninger.		X				

År	Revisionsrettens anbefaling	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket					
		Fuldt gennemført	Under gennemførelse		Ikke gennemført	Ikke relevant	Utilstrækkelig dokumentation
			I de fleste henseender	I nogle henseender			
2017	Anbefaling 3: Kommissionen bør strømline indikatorerne for EU-budgettets resultater og sikre bedre overensstemmelse mellem de generelle mål på højt niveau og de specifikke program- og politikmål. Med dette for øje bør den tage følgende skridt: a) Den bør etablere en direkte forbindelse mellem de specifikke mål i retsgrundlaget for hvert udgiftsprogram og de generelle mål.	X					
2017	Anbefaling 3: Kommissionen bør strømline indikatorerne for EU-budgettets resultater og sikre bedre overensstemmelse mellem de generelle mål på højt niveau og de specifikke program- og politikmål. Med dette for øje bør den tage følgende skridt: b) Den bør gennemgå de resultatindikatorer for EU-budgettet, der anvendes på alle niveauer, og for hver indikator registrere oplysninger såsom den tilsigtede bruger og det tilsigtede formål. Hvis disse oplysninger ikke kan fremskaffes, bør den overveje at fjerne indikatoren.		X				

År	Revisionsrettens anbefaling	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket					
		Fuldt gennemført	Under gennemførelse		Ikke gennemført	Ikke relevant	Utilstrækkelig dokumentation
			I de fleste henseender	I nogle henseender			
2017	Anbefaling 3: Kommissionen bør strømline indikatorerne for EU-budgettets resultater og sikre bedre overensstemmelse mellem de generelle mål på højt niveau og de specifikke program- og politikmål. Med dette for øje bør den tage følgende skridt: c) Den bør sikre, at de oplysninger, der bruges i GD'ernes daglige forvaltning af programmer og politikker, afstemmes med de samlede resultatoplysninger i de centrale resultatrapporter.			X			X
2017	Anbefaling 4: Kommissionen bør i de centrale resultatrapporter give oplysninger om, hvordan den bruger resultatoplysninger. Den bør så systematisk som muligt - og under hensyntagen til, hvor lang tid det tager at indhente sådanne oplysninger - vise, hvordan resultatoplysninger vedrørende EU-budgettet er blevet brugt i dens beslutningstagning.		X				
2017	Anbefaling 5: Kommissionen bør indføre eller forbedre foranstaltninger og incitamenter til at øge fokus på resultater i sin interne kultur, idet den bygger på de fremskridt, der allerede er gjort. Med dette for øje bør den: a) give sine ledere mere viden og vejledning om resultatstyring og om brugen af resultatoplysninger i beslutningstagningen.	X					

År	Revisionsrettens anbefaling	Revisionsrettens analyse af de fremskridt, der er sket					
		Fuldt gennemført	Under gennemførelse		Ikke gennemført	Ikke relevant	Utilstrækkelig dokumentation
			I de fleste henseender	I nogle henseender			
2017	Anbefaling 5: Kommissionen bør indføre eller forbedre foranstaltninger og incitamenten til at øge fokus på resultater i sin interne kultur, idet den bygger på de fremskridt, der allerede er gjort. Med dette for øje bør den: b) udveksle god praksis om anvendelse af resultatoplysninger både internt og med vigtige interessenter såsom medlemsstaterne.		X				
2017	Anbefaling 5: Kommissionen bør indføre eller forbedre foranstaltninger og incitamenten til at øge fokus på resultater i sin interne kultur, idet den bygger på de fremskridt, der allerede er gjort. Med dette for øje bør den: c) yderligere forbedre sin interne kultur for at opnå større fokus på performance under hensyntagen til de udfordringer, som GD'erne har beskrevet, samt de muligheder for fremskridt, som vores spørgeundersøgelses respondenter har identificeret, og de muligheder, som knytter sig til den reviderede finansforordning, initiativet "Et EU-budget med fokus på resultater", resultatrapporteringen om igangværende projekter og andre tiltag.	X					

Kapitel 2

Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Indhold

	Punkt
Indledning	2.1.-2.8.
Kort beskrivelse af "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse"	2.1.-2.2.
Omfang og metode	2.3.-2.5.
Formålet med Erasmus+ og dets funktionsmåde	2.6.-2.8.
Vurdering af Erasmus+'s performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	2.9.-2.40.
Generelle bemærkninger	2.9.-2.17.
Et populært program, der især er til gavn for individuelle deltagere	2.12.-2.13.
Erasmus+'s størrelse og rækkevidde skaber merværdi	2.14.-2.15.
Programmets udformning er blevet forenklet, men kønsligestillingsaspekter adresseres ikke	2.16.-2.17.
Uddannelse - mobilitet	2.18.-2.23.
Interessen for mobilitet har været stigende	2.21.
Mobilitet giver europæisk merværdi med flere facetter	2.22.-2.23.
Uddannelse - samarbejde	2.24.-2.30.
Aktiviteterne og deres effekt varierer på tværs af regioner og institutioner	2.27.-2.28.
Lavt innovationsniveau i forbindelse med strategiske partnerskaber	2.29.
Virtuelle formater muliggør besparelser	2.30.
Uddannelse - optræden udadtil	2.31.-2.34.
Blødt diplomati via global rækkevidde	2.34.
Ungdom - mobilitet	2.35.-2.40.
Positive effekter for deltagerne og forbedret intern sammenhæng	2.38.-2.39.
Lille budget og stærk konkurrence om projekter	2.40.
Konklusioner	2.41.-2.42.

Bilag

Bilag 2.1 - Erasmus+-mål

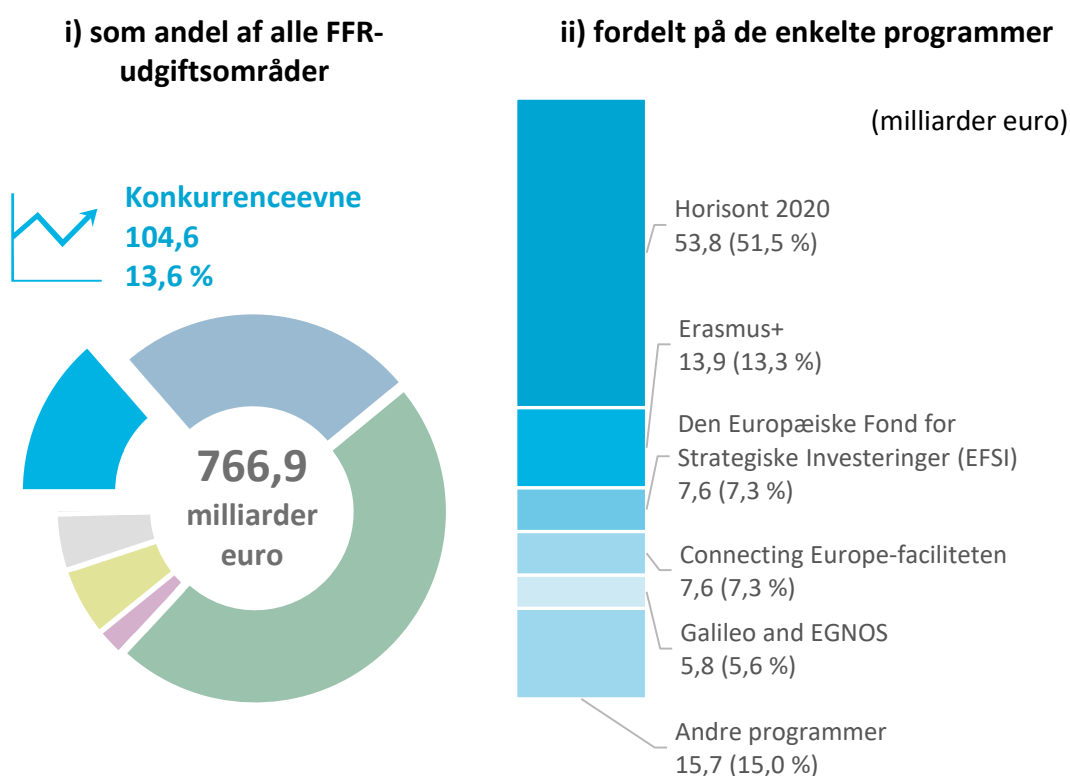
Indledning

Kort beskrivelse af "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse"

2.1. De programmer, der finansieres under FFR-underudgiftsområde 1a "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse", er forskelligartede og sigter mod at fremme et inklusivt samfund, stimulere vækst, styrke forskning, udvikling og innovation og skabe beskæftigelse i EU. Hovedprogrammerne er *Horisont 2020* for forskning og innovation og Erasmus+ for uddannelse, ungdom og idræt. Underudgiftsområdet omfatter også rumprogrammerne Galileo og EGNOS samt *Connecting Europe-faciliteten (CEF)*. Det omfatter endvidere finansielle instrumenter såsom *Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)*.

2.2. De samlede planlagte udgifter under dette underudgiftsområde i FFR for 2014-2020 udgør 142 milliarder euro, hvoraf 104,6 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2020 (jf. [figur 2.1](#)).

Figur 2.1 - Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse: Betalingerne i 2014-2020 vedrørende periodens forpligtelser



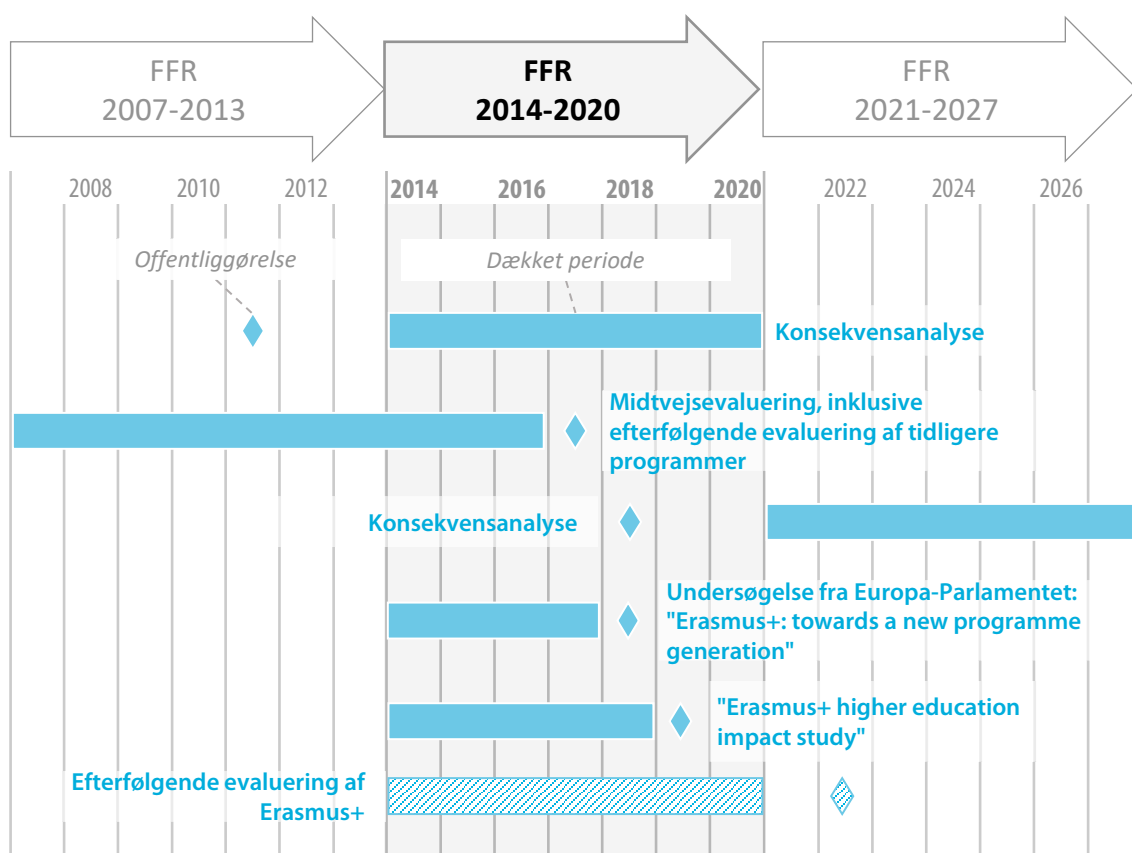
Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

2.3. Af de 23 programmer under "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" udvalgte vi ét: Erasmus+, som tegnede sig for 13,3 % af de samlede betalinger, der ved udgangen af 2020 var afholdt på dette FFR-underudgiftsområde. Vores mål var at fastslå, hvor mange relevante *performance*oplysninger der forelå, og på baggrund af disse vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammernes performance havde været. Vi følger således op på dækningen i vores [performanceberetning for 2019 af Horisont 2020 og EFSI](#), der tegnede sig for 57,4 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019.

2.4. Ved udarbejdelsen af dette kapitel har vi brugt Kommissionens *performance*oplysninger, herunder *den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport* for 2020, programerklæringerne til budgetforslaget for 2022 og de væsentlige evalueringer og andre rapporter, som er angivet i [figur 2.2](#). Vi kontrollerede, om disse oplysninger var troværdige og stemte overens med vores egne revisionsresultater, men reviderede ikke deres pålidelighed. Vi har også trukket på *resultater* fra vores egne nylige revisioner og analyser, og vi henviser til de relevante publikationer i teksten. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel, i nærmere detaljer.

Figur 2.2 - Tidslinje for de vigtigste evalueringer og andre rapporter samt dækkede perioder



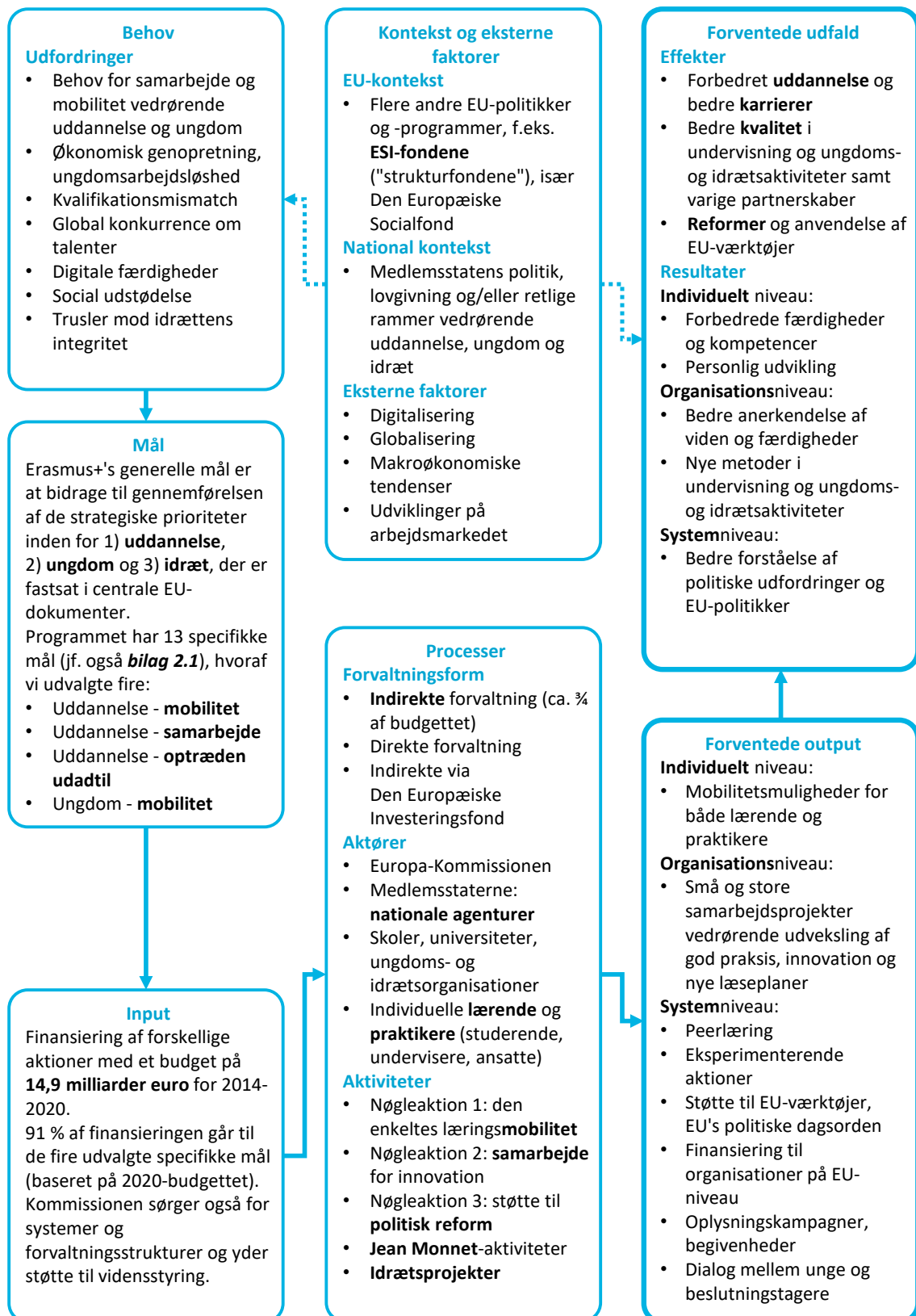
Kilde: Revisionsretten.

2.5. Oprettelseslovgivningen for hvert enkelt EU-udgiftsprogram indeholder et antal mål, der er enten generelle (normalt bredere og mere strategiske) eller specifikke (normalt snævrere og mere operationelle). Erasmus+ har 14 mål (ét generelt og 13 specifikke mål), hvoraf dette kapitel dækker det generelle mål og fire specifikke mål (jf. [bilag 2.1](#)).

Formålet med Erasmus+ og dets funktionsmåde

2.6. [Figur 2.3](#) viser baggrunden for Erasmus+ og giver et begrebsmæssigt overblik over de behov, det adresserer, dets mål og dets forventede *output* og udfald.

Figur 2.3 - Oversigt over Erasmus+



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af *interventionslogikken* i SWD(2018) 40 final samt forordning (EU) nr. 1288/2013 og COM(2020) 300 final (programerklæringerne om aktionsudgifterne).

2.7. Erasmus+ er EU's program for 1) uddannelse, 2) ungdom og 3) idræt.

Medlemsstaterne har enekompetence på disse områder, hvilket betyder, at de f.eks. træffer afgørelse om deres uddannelsessystem og deres socialpolitik for unge. EU kan dog gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag. Erasmus+-programmet trådte i kraft i 2014 som efterfølger til studentermobilitetsprogrammet Erasmus, som startede i 1987, og seks andre programmer på de nævnte områder, f.eks. Leonardo da Vinci, Comenius og Aktive Unge. Erasmus+ stillede ca. 14,9 milliarder euro til rådighed over syv år (2014-2020).

2.8. Programmets generelle mål er formuleret med henvisninger til en række mål og strategier på højt plan, som Erasmus+ skal bidrage til at opfylde. De 13 specifikke mål dækker alle de tre nævnte områder. De fleste uddannelses- og ungdomsaktioner falder ind under nøgleaktion 1: den enkeltes *læringsmobilitet*, nøgleaktion 2: samarbejde for innovation og udveksling af god praksis, eller nøgleaktion 3: støtte til politisk reform.

Vurdering af Erasmus+'s performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

2.9. *Figur 2.4* giver en oversigt over alle Erasmus+-indikatorerne i programerklæringen. *Figur 2.5* viser de indikatorer, der knytter sig til det generelle mål. Vores specifikke oversigter for de specifikke mål vises i *figur 2.6*, *figur 2.7*, *figur 2.8* og *figur 2.9*. I vores [performanceberetning for 2019¹](#) drøftede vi nogle generelle begrænsninger 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 Erasmus+'s aktioner og mål, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af programmets performance. Vi har ikke revideret pålideligheden af de underliggende data (men vi behandlede dette emne i vores [performanceberetning for 2019²](#)).

¹ Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.24.

² Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.13-1.23.

Figur 2.4 - Oversigt over alle Erasmus+-indikatorerne i programmerklæringen

Mål (*)	I alt	Output				Resultater				Effekt							
		Alle			?	Alle			?	Alle			?				
Generelt mål 1	15	11	5		6									4	1	1	2
Specifikt mål 1	3	2	1	1		1	1										
Specifikt mål 2	2	1			1	1			1								
Specifikt mål 3	2					2	2										
Specifikt mål 4	3	3	2	1													
Specifikt mål 5	2					2	1	1									
Specifikt mål 6	1	1	1														
Specifikt mål 7	3	1	1			2	2										
Specifikt mål 8	1					1	1										
Specifikt mål 9	1					1	1										
Specifikt mål 10	1	1	1														
Specifikt mål 11	1					1	1										
Specifikt mål 12	1					1	1										
Specifikt mål 13	2	1	1			1	1										
I alt	38	21	12	2	7	13	11	1	1	4	1	1	2				

(*) Jf. bilag 2.1. for den fulde liste over mål.

FORKLARING

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.10. Erasmus+'s generelle mål er at bidrage til opfyldelse af: "målene i *Europa 2020-strategien*, herunder det overordnede uddannelsesmål; målene i strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet ("ET 2020"), herunder de tilsvarende benchmarks; den bæredygtige udvikling af partnerlande inden for videregående uddannelse; de overordnede mål for de fornyede rammer for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet (2010-2018); målet om at udvikle den europæiske dimension inden for idræt, navnlig breddeidræt, i overensstemmelse med Unionens arbejdsplan for sport; og fremme af europæiske værdier i overensstemmelse med artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union"³. **Figur 2.5** viser de dertil knyttede indikatorer.

³ Artikel 4 i [forordning \(EU\) nr. 1288/2013](#).

Figur 2.5 - Oversigt over indikatorer knyttet til det generelle mål

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja	5		1	6
Nej			1	1
Uvis status ?	6		2	8
I ALT	11		4	15

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

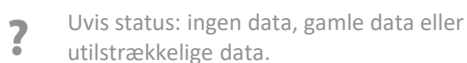
Indikator		Fremskridt mod mål	
Antal ansatte inden for videregående uddannelse, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) 2013 2020 Delmål 71 % (2016)	
Antal ansatte inden for erhvervsuddannelse, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) 2013 2020 Delmål 73 % (2016)	
Antal ansatte på skoler, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) 2013 2020 Delmål 75 % (2016)	
Antal ansatte inden for voksenaktiviteter, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) 2013 2020 Delmål 60 % (2016)	
Antal ansatte inden for ungdomsaktiviteter, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) 2013 2020 Delmål 84 % (2019)	

FORKLARING

Måltype



Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.11. I Erasmus+-forordningen er der fastsat syv indikatorer for det generelle mål, men nogle af dem måler mere end én ting. Der er derfor i alt 15 indikatorer. Som eksempel kan nævnes, at indikatoren i [figur 2.5](#) måler antallet af ansatte, der understøttes af programmet, i fem forskellige kategorier. Dette er en typisk outputindikator, men Kommissionen klassificerer den som *resultatindikator* i programmerklæringen. Vi vurderer, at målet er nået.

Et populært program, der især er til gavn for individuelle deltagere

2.12. Interessenterne og offentligheden værdsætter Erasmus+ som et nyttigt program, der når sine mål⁴. Kommissionens midtvejsevaluering viste imidlertid, at nogle af de væsentlige samfundsmæssige udfordringer kun adresseres marginalt af de undersøgte projekter⁵. Enkeltpersoner, der deltager i Erasmus+-aktioner, rapporterer generelt om en positiv effekt på deres færdigheder og kompetencer (elever) og på deres personlige og faglige udvikling (praktikere). For organisationer har programmet den konkrete betydning, at det skaber stærkere og bredere internationale netværk, men der er mindre dokumentation for grundlæggende ændringer i institutionelle eller pædagogiske praksis⁶.

2.13. Overtegningen af Erasmus+ vidner klart om programmets attraktivitet, men populariteten har den ulempe, at selv ansøgninger af god kvalitet afvises på grund af manglende budget⁷.

⁴ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 73.

⁵ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 11.

⁶ Ibid., s. 14.

⁷ Ibid., s. 16.
"Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 9.

Erasmus+'s størrelse og rækkevidde skaber merværdi

2.14. Erasmus+ omfatter 33 programlande, og lande fra hele verden kan deltage som partnerlande. Det Forenede Kongerige deltog i Erasmus+ som programland indtil udgangen af 2020 (jf. [tekstboks 2.1](#)). Den høje grad af internationalt samarbejde giver programmet en særlig merværdi, som ingen nationale programmer på de samme områder kan matche. Det er ikke blot programmets geografiske rækkevidde, der skaber merværdi, men også dets størrelse og processer og det tværnationale samarbejde, som det fremmer⁸. Det forhold, at en række lande uden for EU yder finansielle bidrag til gengæld for stærkere deltagelse i programmet, er et yderligere vidnesbyrd om dets merværdi (jf. [tekstboks 2.2](#)). Også vores eget revisionsarbejde⁹ og interessenternes synspunkter bekræfter det generelt positive indtryk af programmets merværdi¹⁰.

Tekstboks 2.1

Erasmus+ og brexit

Det Forenede Kongerige ophørte med at være en EU-medlemsstat den 1. februar 2020. Udtrædelsesaftalen¹¹ mellem EU og Det Forenede Kongerige fastsatte imidlertid en overgangsperiode, der udløb den 31. december 2020. Det Forenede Kongerige deltog derfor i Erasmus+ som programland indtil denne dato, hvorefter det blev et ikkeassocieret tredjeland.

Det Forenede Kongerige spillede en væsentlig rolle som destinationsland for mobilitet under Erasmus+ med flere indrejsende end udrejsende deltagere. Tallene for studerende på videregående uddannelser under aftaler indgået vedrørende indkaldelsesåret 2018 viste f.eks., at udrejsende fra Det Forenede Kongerige havde gennemført 18 099 mobilitetsophold i andre programlande, mens indrejsende havde gennemført 29 797 mobilitetsophold i Det Forenede Kongerige¹².

⁸ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)".

⁹ Særberetning nr. 22/2018 "Mobilitet under Erasmus+: Millioner af deltagere og europæisk merværdi med flere facetter, men resultatmålingen bør forbedres yderligere".

¹⁰ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 9.

¹¹ Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab.

¹² Statistisk bilag til "Erasmus+ Annual report 2019", s. 38-39.

2.15. Effektiviteten af Erasmus+ er blevet styrket af, at det er enklere¹³ end de tidligere programmer¹⁴, hvilket interessenterne generelt hilser velkommen. De mener dog stadig, at der kan opnås forbedringer, f.eks. ved at reducere antallet af IT-værktøjer, gøre programvejledningen lettere at forstå¹⁵ og forenkle ansøgningsproceduren¹⁶.

Tekstboks 2.2

Vores analyse af finansielle bidrag fra lande uden for EU

I vores analyse nr. 3/2021¹⁷ så vi på "Finansielle bidrag fra lande uden for EU til EU og medlemsstaterne". Vi undersøgte forskellige typer bidrag, men navnlig dem, der var øremærket til to programmer: Horisont 2020 og Erasmus+.

Efter Horisont 2020 er Erasmus+ det program, der modtager det største bidrag fra ikke-EU-lande, i alt ca. 227,9 millioner euro i 2020. Ti ikke-EU-lande bidrager finansielt til Erasmus+:

- De medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som ikke er EU-lande - Island, Liechtenstein og Norge - bidrog med ca. 75,5 millioner euro til Erasmus+ i 2020, hvilket gav dem mulighed for at deltage som programlande.
- Yderligere syv ikke-EU-lande bidrog med 152,4 millioner euro i 2020. Nordmakedonien, Tyrkiet og Serbien har status som programlande. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo* og Montenegro er partnerlande og kan deltage i udvalgte Erasmus+-aktiviteter.

¹³ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 12.

¹⁴ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 10, 31 og 113.

¹⁵ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 75.

¹⁶ Ibid., s. 79.

¹⁷ Analyse nr. 3/2021.

I vores analyse fremhævede vi nogle centrale udfordringer vedrørende forvaltningen af bidrag fra lande uden for EU, og mange af disse er også relevante i forbindelse med Erasmus+:

- Hvis de nuværende formler til beregning af bidrag fortsætter med at finde anvendelse, kan lande uden for EU blive bedt om at betale højere bidrag efter Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.
- Bidrag til Erasmus+ beregnes af Kommissionen efter en formel. For kandidatlande og *potentielle kandidatlande* justeres de beregnede bidrag dog i hvert enkelt tilfælde.

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Programmets udformning er blevet forenklet, men kønsligestillingsaspekter adresseres ikke

2.16. Kombineringen af de tidligere programmer i ét program har forbedret samspillet mellem de forskellige aktiviteter på grundlag af gennemgående mål, så overlapninger for det meste undgås. Dette har også forenklet programmets udformning. Erasmus+ supplerer generelt andre EU-programmer på politikområder såsom samhørighed, forskning og innovation samt sundhed, men ifølge Kommissionens midtvejsevaluering er der kun beskeden dokumentation for klare synergier med disse programmer¹⁸.

¹⁸ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 12.

2.17. I vores særberetning nr. 10/2021¹⁹ analyserede vi Kommissionens foranstaltninger vedrørende *integration* af kønsaspektet i EU-budgettet og vurderede i den forbindelse Erasmus+. Vi konkluderede, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til ligestilling mellem kønnene i alle aspekter af Erasmus+, og vi kritiserede omfanget af kønsspecifik analyse i *konsekvensanalysen*²⁰. En undersøgelse fra Kommissionen med fokus på videregående uddannelser har påpeget en kønsforskel, nemlig at flere kvinder end mænd deltager i Erasmus+, selv om dette ikke kan forklares med forskelle i den samlede deltagelsesfrekvens på videregående uddannelser²¹. Vi konstaterede også, at programerklæringen for Erasmus+ ikke indeholdt et finansielt overslag over dets bidrag til kønsligestilling²².

Uddannelse - mobilitet

2.18. *Figur 2.6* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 1: Uddannelse - mobilitet.

¹⁹ Særberetning nr. 10/2021 "Integration af kønsaspektet i EU-budgettet: Det er på tide at omsætte ord til handling".

²⁰ Ibid., punkt 94-100.

²¹ "Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report", Europa-Kommissionen, s. 42.

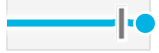
²² Særberetning nr. 10/2021, punkt 69.

Figur 2.6 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Uddannelse - mobilitet"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja 	 1	 1		 2
Nej 	 1			 1
Uvis status ?				
I ALT	2	1		3

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator	Fremskridt mod mål
Antal studerende og praktikanter på videregående uddannelser, der deltager i programmet	Output  123 97 % (2020)  2013 2020 Delmål 80 % (2019)  
Antal elever, studerende og praktikanter på erhvervsuddannelser, der deltager i programmet	Output  123 100 % (2020)  2013 2020 Delmål 81 % (2019)  

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.19. Under specifikt mål 1, der handler om at fremme mobilitet på uddannelsesområdet, finansieres mobilitet for individuelle studerende, praktikanter og personale. Dette mål har langt den største finansieringstildeling med et budget på 1 630,7 millioner euro i 2020, dvs. 54,1 % af programmets samlede budget. Under dette mål hørte også *Erasmus+-garantiordningen for lån til kandidatstuderende*, hvis formål var at tilskynde finansielle formidlere (f.eks. banker eller studielånsbureauer) til at yde EU-garanterede lån til studerende, der ønskede at tage en kandidatuddannelse i udlandet.

2.20. Proqramerklæringen viser, at Erasmus+ med en lille margin mangler at opfylde sit deltagelsesmål for lærende på videregående uddannelser, men opfylder det for lærende på erhvervsuddannelser (jf. [figur 2.6](#)). Dette skyldes covid-19-pandemien. Kommissionen klassificerer denne indikator som en resultatindikator i proqramerklæringen, men vi er uenige og betragter den snarere som en outputindikator.

Interessen for mobilitet har været stigende

2.21. Finansieringsspørgsmålet er fortsat den største hindring for enkeltpersoners deltagelse i mobilitet, og siden lanceringen af Erasmus+ i 2014 er interessen steget med 10 % om året med en overvægt af deltagere fra videregående uddannelser²³. Covid-19-pandemien og det dermed forbundne rejseforbud har haft en indvirkning på den fysiske mobilitet (jf. [tekstboks 2.3](#)). Garantiordningen for lån til kandidatstuderende har ikke givet de forventede resultater²⁴. Målet var, at der i 2020 skulle være ydet 3 milliarder euro i lån til 200 000 kandidatstuderende, men ved udgangen af 2017 havde kun 358 sådanne studerende fået bevilget lån, og Kommissionen besluttede derfor at omfordele midlerne²⁵.

²³ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 23.

²⁴ Særberetning nr. 22/2018; COM(2018) 50 final, Europa-Kommissionen, s. 4.

²⁵ Særberetning nr. 22/2018, punkt 118.

Tekstboks 2.3

Covid-19-pandemiens indvirkning

Covid-19-udbruddet begyndte i marts 2020 at få store ødelæggende virkninger i Europa og indvirke negativt på mange Erasmus+-aktiviteter, især på de individuelle mobilitetsaktiviteter, der finansieres under de specifikke mål 1 og 7, som vi udvalgte til denne beretning. Rejserestriktioner betød, at mange planlagte mobilitetsaktiviteter ikke kunne finde sted.

En foreløbig GD EAC-analyse af antallet af individuelle mobilitetsaktiviteter viser, at der i 2020 var ca. 500 000 færre end det årlige gennemsnit i perioden 2016-2019 - et fald på ca. 60 %.

Endvidere betød nedlukningsforanstaltninger, at der ikke kunne gennemføres fysiske uddannelses- og ungdomsaktiviteter, herunder de netværks- og socialiseringsaktiviteter, som ofte tilfører merværdi i form af erfaring.

I forbindelse med Erasmus+ reagerede Europa-Kommissionen på covid-19-pandemien på forskellige måder, f.eks. ved at forlænge frister for at give organisationer mulighed for at udsætte mobilitetsaktiviteter og ved at give vejledning til deltagere og støttemodtagere. Desuden blev der iværksat to ekstraordinære indkaldelser for at støtte digital uddannelsesparathed og kreative færdigheder. Der blev også gennemført spørgeundersøgelser for at indhente synspunkter fra mobilitetsdeltagere og videregående uddannelsesinstitutioner om covid-19's indvirkning på deres aktiviteter.

Mobilitet giver europæisk merværdi med flere facetter

2.22. Der er rigelig dokumentation for, at deltagere i mobilitetsprojekter er tilfredse med programmet og er i stand til at forbedre deres færdigheder²⁶. Alle studerende på videregående uddannelser får formel anerkendelse af deres deltagelse i mobilitet, og 80 % får fuld akademisk anerkendelse af deres læringsresultater, hvilket er endnu vigtigere. Det europæiske meritoverførsels- og meritakkumuleringsystem, ECTS²⁷, har gjort dette muligt.

²⁶ "Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation", Europa-Parlamentet, s. 23.

²⁷ "Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report", Europa-Kommissionen, s. 11.

2.23. Programmets relevans er klar, og studerende på videregående uddannelser oplever en positiv effekt, navnlig studerende fra sydeuropæiske lande og partnerlande med langtidsledighed blandt unge²⁸. Mobilitet har en betydelig langsigtet effekt på støttemodtagernes erhvervsmæssige fremtid, fordi de får styrket deres færdigheder og beskæftigelsesegnethed, navnlig i erhvervsuddannelsessektoren²⁹, så de fleste af disse studerende finder et job. Mobilitet har også stor betydning for universiteterne og deres personale. I vores tidligere arbejde har vi fremhævet de mange former for merværdi, som programmet skaber (jf. [tekstboks 2.4](#)).

Tekstboks 2.4

Erasmus+ skaber merværdi ud over det, der er fastsat i forordningen

I vores særberetning om mobilitet under Erasmus+³⁰ identificerede vi flere måder, hvorpå mobilitet skaber europæisk merværdi, som rækker ud over det, der tilsigtes i Erasmus+-forordningen, bl.a. følgende:

- Mobilitet og læring i udlandet **styrker deltagernes europæiske identitetsfølelse**. Dette kan landene ikke opnå på egen hånd.
- **Chartersystemet** - svarende til en garanti for kvalitet - fremmer institutionernes omdømme og attraktivitet.
- Mobilitet har bidraget til at skabe et **netværk for samarbejde og harmonisering** vedrørende universiteternes læseplaner og læringsprogrammer.
- Den **strategiske tilgang til mobilitet** er med til at sikre institutionsledelsernes engagement i at nå projektmålene samt bevarelsen af forbindelser og knowhow på længere sigt.
- **Underviseres mobilitet** medfører, at de i deres egne institutioner anvender det, de har lært på deres mobilitetsophold.
- Mobilitet fremmer **flersprogethed**, som er et af programmets specifikke mål. Sproglige færdigheder bidrager til de europæiske borgeres mobilitet, beskæftigelsesegnethed og personlige udvikling.

²⁸ Ibid., s. 17.

²⁹ Særberetning nr. 22/2018, punkt 22.

³⁰ Særberetning nr. 22/2018.

- Erasmus+ bidrager til **grænseoverskridende og international mobilitet**, som er en vigtig del af uddannelsesstrategien i de fleste lande.
- Erasmus+ bidrager til blødt diplomati og fungerer som **en del af EU's naboskabs- og udviklingspolitik** ved at fremme læringsmobilitet mellem programlande og partnerlande.
- Indlemmelsen af erhvervsuddannelserne i Erasmus+ **bringer programmet tættere på flere forskellige borgere**. Programmet supplerer den begrænsede nationale finansiering af erhvervsuddannelsesmobilitet og bidrager gennem sit ry og omdømme til at **styrke erhvervsuddannelsernes ry og prestige**.

Uddannelse - samarbejde

2.24. *Figur 2.7* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 2: Uddannelse - samarbejde.

Figur 2.7 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Uddannelse - samarbejde"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja				
Nej				
Uvis status ?	1	1		2
I ALT	1	1		2

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål	
Hits på Euroguidance	Resultater	1 % (2016) 2012 2020	Delmål 29 % (2017) ? ≈
Deltagere i Euroguidanceseminarer/-workshopper	Output	30 % (2015) 2013 2020	Delmål 10 % (2017) ? ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.25. Specifikt mål 2 på uddannelsesområdet tager sigte på samarbejde mellem modtagerorganisationer med henblik på opnåelse af kvalitetsforbedringer, udvikling af innovative tilgange til uddannelse og fremme af internationaliseringen på dette område. Der er tale om et væsentligt mål i budgetmæssig forstand, idet tildelingen for 2020 var på 782,4 millioner euro, dvs. 26,0 % af programmets samlede budget. Næsten alle de projekter, der finansieres under dette mål, har form af partnerskaber mellem organisationer - f.eks. videregående uddannelsesinstitutioner og/eller virksomheder - fra tre eller flere programlande.

2.26. For dette specifikke mål er der opstillet to indikatorer vedrørende Euroguidance (jf. [figur 2.7](#)), som er et netværk og websted, der støtter fagfolk inden for uddannelse og beskæftigelse. Da der mangler data for perioden siden 2016, er det umuligt at vurdere, om disse indikatorer er på rette vej. Vi mener, at der med fordel kunne anvendes indikatorer, der bedre måler opfyldelsen af dette specifikke mål.

Aktiviteterne og deres effekt varierer på tværs af regioner og institutioner

2.27. Samarbejdsforanstaltningers effekt kan afhænge af, hvilken europæisk region³¹ de gennemføres i. Kommissionens undersøgelse viste endvidere, at der f.eks. er stærk konkurrence om samarbejdsforanstaltninger. De lande og institutioner, der har mest erfaring eller flest midler, har en fordel og en større chance for at blive støttemodtagere. Store institutioner gør også brug af eksisterende kontakter³².

2.28. Erasmus+-samarbejdsprojekter bidrager til at udvikle og styrke samarbejdet mellem modtagerorganisationerne. I forbindelse med samarbejdsprojekter inden for videregående uddannelse rapporterede ca. ni ud af ti institutioner, at Erasmus+ var meget vigtigt eller afgørende for dem. Ønsket om internationalisering varierer på tværs af institutioner og regioner, og måden at bruge programmet på afhænger af de strategiske mål, som deltagerne ønsker at nå, f.eks. om at tiltrække personale fra udlandet eller at inddrage arbejdsgivere³³.

³¹ "Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report", Europa-Kommissionen, s. 7.

³² "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 135 og 164.

³³ "Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report", Europa-Kommissionen, s. 7.

Lavt innovationsniveau i forbindelse med strategiske partnerskaber

2.29. De aktioner, som Erasmus+ finansierer for at fremme samarbejde, forventes at føre til innovative praksis på organisationsniveau og på lokalt, regionalt, nationalt eller europæisk niveau³⁴. Under programmet deltog over 36 000 skoler i strategiske partnerskaber mellem 2014 og 2020³⁵. Midtvejsevalueringen viste imidlertid, at det opnåede innovationsniveau i de strategiske partnerskaber er relativt lavt sammenlignet med tidligere aktioner³⁶. Ofte er innovationsniveauet i de finansierede projekter utilstrækkeligt til at skabe nogen effekt uden for modtagerorganisationen³⁷.

Virtuelle formater muliggør besparelser

2.30. Ifølge forskning udført for Europa-Parlamentet kan virtuelle formater være en effektiv mulighed for at tackle udfordringer i forbindelse med interkulturelt samarbejde og tværfaglige eller bløde færdigheder³⁸. Det stigende antal åbne uddannelsesressourcer, f.eks. "massive open online courses", letter adgangen til internationalisering³⁹. Desuden giver mulighederne i de nye teknologier f.eks. besparelser på rejsetid, omkostninger og emissioner, sidstnævnte i overensstemmelse med målene i den grønne pagt⁴⁰.

Uddannelse - optræden udadtil

2.31. *Figur 2.8* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 4: Uddannelse - optræden udadtil.

³⁴ Nøgleaktion 2: Samarbejde mellem organisationer og institutioner, Europa-Kommissionen.

³⁵ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget, Europa-Kommissionen, s. 604.

³⁶ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 18.

³⁷ Ibid., s. 514.

³⁸ "Research for CULT Committee - Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report", Europa-Parlamentet, s. 4.

³⁹ "Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report", Europa-Kommissionen, s. 180.

⁴⁰ "Research for CULT Committee - Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report", Europa-Parlamentet, s. 1.

Figur 2.8 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Uddannelse - optræden udadtil"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja 	 2			 2
Nej 	 1			 1
Uvis status ?				
I ALT	3			3

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator	Fremskridt mod mål
Antal studerende og ansatte på videregående uddannelser, der kommer fra et partnerland Output	 100 % (2020) 2013 2020 Delmål 77 % (2019)  ≈
Antal studerende og ansatte på videregående uddannelser, der tager til et partnerland Output	 100 % (2020) 2013 2020 Delmål 100 % (2019)  ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.32. Specifikt mål 4 fokuserer på den internationale dimension ved uddannelse, og det "internationale" betegner i denne forbindelse aktiviteter, der involverer partnerlande. Projekterne tager f.eks. sigte på kapacitetsopbygning inden for videregående uddannelse i disse lande med henblik på at modernisere og internationalisere institutioner og systemer, især i de lande, der grænser op til EU. Mobilitet for studerende og personale fra og til partnerlande støttes også. Budgetmæssigt er dette det tredjestørste specifikke mål, idet tildelingen for 2020 var på 233,8 millioner euro, dvs. 7,8 % af Erasmus+-budgettet.

2.33. Indikatorerne i *figur 2.8* viser, at dette specifikke mål er på rette spor med hensyn til antallet af studerende og ansatte, der kommer fra og rejser til partnerlande. Efter vores mening er disse indikatorer outputindikatorer, ikke resultatindikatorer som angivet i programerklæringen.

Blødt diplomati via global rækkevidde

2.34. Medtagelsen af et specifikt mål vedrørende partnerlande sikrer, at Erasmus+ bidrager til EU's globale rækkevidde, navnlig ved at lette EU's og partnerlandenes gensidige anerkendelse af kvalifikationer⁴¹. I vores særberetning om mobilitet under Erasmus+⁴² omtalte vi også det bløde diplomati, der udøves gennem programmet (jf. *tekstboks 2.4*).

Ungdom - mobilitet

2.35. *Figur 2.9* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 7: Ungdom - mobilitet

⁴¹ COM(2018) 50 final, Europa-Kommissionen, s. 3

⁴² Særberetning nr. 22/2018, punkt 46.

Figur 2.9 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Ungdom - mobilitet"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja	1	2		3
Nej				
Uvis status ?				
I ALT	1	2		3

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål
Antal deltagere, der erklærer, at de har øget deres nøglekompetencer	Resultater	100 % (2020) Delmål 40 % (2016) ≈
Antal unge, som deltager i mobilitetsaktioner, der understøttes af programmet	Output	100 % (2020) Delmål 80 % (2019) ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

2.36. Specifikt mål 7 fokuserer på mobilitet for unge og ungdomsarbejdere. Projekter, der finansieres under "Ungdom - mobilitet", skal gøre det muligt for organisationer at arrangere udvekslingsophold, hvor grupper af unge rejser til udlandet i op til 21 dage for at interagere med unge fra et eller flere andre lande. Disse udvekslingsophold handler meget om uformel læring og tager sigte på at styrke deltagernes kompetencer og fremme værdier såsom inklusion, solidaritet og venskab. Dette mål på ungdomsområdet er sammenligneligt med specifikt mål 1 på uddannelsesområdet. Budgetmæssigt er der dog forskel, idet specifikt mål 7 havde en tildeling for 2020 på kun 91,8 million euro, dvs. 3 % af programmets samlede budget.

2.37. Den første indikator i [figur 2.9](#) vedrører deltagernes erklæringer om forbedring af deres nøglekompetencer, og den er på rette vej. Vi betragter denne indikator som en resultatindikator, selv om Kommissionen klassificerer den som en effektindikator. Den anden udvalgte indikator måler antallet af unge, der deltager i støttede mobilitetsaktioner, og den er også på rette vej. Vi betragter denne indikator som en outputindikator, selv om Kommissionen klassificerer den som en resultatindikator. Vi har vurderet denne indikator ved at se på dens kumulative resultater i perioden 2014-2020 og ikke kun på resultaterne for 2020 som i programerklæringen.

Positive effekter for deltagerne og forbedret intern sammenhæng

2.38. I sin midtvejsevaluering vurderede Kommissionen, at Erasmus+-støtten på ungdomsområdet var effektiv⁴³. Der var hovedsagelig konstateret positive udfald for deltagerne, f.eks. en markant effekt på fremmedsprogsfærdigheder, en positiv forbedring af nøglekompetencer og en moderat effekt på fastholdelse i uddannelse. Effekten på beskæftigelsesegnetheden i ungdomssektoren var ikke klar⁴⁴, selv om 69 % af deltagerne i forbindelse med spørgeundersøgelser erklærede, at deres beskæftigelsesegnethed var forbedret efter deres mobilitet.

⁴³ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 339.

⁴⁴ Ibid., s. 340.

2.39. Programmets merværdi på ungdomsområdet er høj, især fordi der mangler nationale finansieringsprogrammer på dette felt⁴⁵. Integrationen af ungdomsområdet i Erasmus+ har forbedret programmets interne sammenhæng, så ungdomsaktiviteterne bedre supplerer og passer sammen med dets to andre områder. Interessenter på området har imidlertid rapporteret til forskellige nationale agenturer, at denne integration efter deres mening har betydet, at programmet er mindre i overensstemmelse med praksis inden for ungdomsarbejde end det foregående ungdomsprogram⁴⁶. Brugen af "varemærket" Erasmus har øget synligheden⁴⁷.

Lille budget og stærk konkurrence om projekter

2.40. Finansieringen af ungdomsområdet er betydelig lavere end finansieringen af uddannelse, navnlig videregående uddannelse. Konkurrencen om projekter er forholdsvis høj⁴⁸, og programmet opfattes som mest rettet til større organisationer inden for ungdomsarbejde, fordi de ofte har den nødvendige viden og ressourcer til at udarbejde vellykkede ansøgninger⁴⁹.

⁴⁵ Ibid., s. 481.

⁴⁶ Ibid., s. 159.

⁴⁷ Ibid., s. 39.

⁴⁸ "Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report - main evaluation report (Volume 1)", s. 137.

⁴⁹ Ibid., s. 95.

Konklusioner

2.41. Vi vurderer samlet set, at Erasmus+ er kendetegnet ved en høj EU-merværdi (jf. punkt [2.14](#)). Den forenkling, der blev foretaget ved programmets indførelse, er værdsat, men der er mulighed for yderligere forbedringer (jf. punkt [2.15](#)). Erasmus+ samler de tidligere programmer under én paraply, hvilket gør programmets struktur enklere og sikrer større sammenhæng (jf. punkt [2.16](#)). Der kan ske forbedringer med hensyn til ligestilling mellem kønnene, både i programmering og i rapportering (jf. punkt [2.17](#)). Erasmus+ værdsættes af både offentligheden og interessenterne (jf. punkt [2.12](#)). Overtegningen af programmet vidner om dets popularitet, som dog har den ulempe, at ikke alle forslag kan finansieres (jf. punkt [2.13](#)).

2.42. Erasmus+ har 13 specifikke mål, og vi undersøgte de fire, der tildeles mest finansiering:

- Specifikt mål 1 vedrørende mobilitet på uddannelsesområdet tildeles flest midler (jf. punkt [2.19](#)) og har oplevet øget deltagelse (jf. punkt [2.21](#)). De restriktioner vedrørende rejser og fysiske uddannelsesaktiviteter, der blev indført som reaktion på covid-19-pandemien, førte dog til et markant fald i mobilitetsaktiviteterne i 2020 (jf. [tekstboks 2.3](#)). Den mobilitet, der understøttes af programmet, giver mange former for merværdi, som rækker ud over det, der tilsigtes i Erasmus+-forordningen (jf. punkt [2.23](#) og [tekstboks 2.4](#)).
- Specifikt mål 2 støtter samarbejdsforanstaltninger på uddannelsesområdet og betragtes som meget vigtigt af modtagerorganisationerne, så der er stærk konkurrence om midlerne (jf. punkt [2.27](#) og [2.28](#)). Foranstaltningerne støtter udvikling af innovative praksis (jf. punkt [2.30](#)), men de har sjældent en innovativ effekt uden for modtagerorganisationerne (jf. punkt [2.29](#)).
- Specifikt mål 4 fokuserer på foranstaltninger udadtil på uddannelsesområdet. Erasmus+ bidrager til EU's globale rækkevidde og er et redskab til blødt diplomati (jf. punkt [2.34](#)).
- Unges mobilitet er omfattet af specifikt mål 7. Det gælder for aktionerne på dette område, at de generelt sikrer deltagerne en positiv effekt (jf. punkt [2.38](#)) og har en høj merværdi (jf. punkt [2.39](#)).

Bilag

Bilag 2.1 - Erasmus+-mål

Generelt mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Generelt mål 1	Programmet skal bidrage til opfyldelse af [1] målene i Europa 2020-strategien, herunder det overordnede uddannelsesmål; [2] målene i strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet ("ET 2020"), herunder de tilsvarende benchmarks; [3] den bæredygtige udvikling af partnerlande inden for videregående uddannelse; [4] de overordnede mål for de fornyede rammer for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet (2010-2018); [5] målet om at udvikle den europæiske dimension inden for idræt, navnlig breddeidræt, i overensstemmelse med Unionens arbejdsplan for sport; og [6] fremme af europæiske værdier i overensstemmelse med artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. (nummerering tilføjet af Revisionsretten)	Bidrage til opfyldelse af EU-målene for uddannelse, ungdom og idræt	Ja

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
<i>Område: Uddannelse</i>			
Specifikt mål 1	at forbedre niveauet af nøglekompetencer og -kvalifikationer, særlig med hensyn til deres relevans for arbejdsmarkedet og deres bidrag til et sammenhængende samfund, navnlig gennem øgede muligheder for læringsmobilitet og gennem styrket samarbejde mellem uddannelsesverdenen og arbejdslivet	Uddannelse - mobilitet	Ja
Specifikt mål 2	at fremme forbedringer af kvalitet, innovation, ekspertise og internationalisering blandt uddannelsesinstitutioner, navnlig gennem forbedret tværnationalt samarbejde mellem uddannelsesudbydere og andre interessenter	Uddannelse - samarbejde	Ja
Specifikt mål 3	at fremme udviklingen af og øge kendskabet til et europæisk område for livslang læring, som skal supplere politiske reformer på nationalt plan og støtte moderniseringen af uddannelsessystemer, navnlig gennem styrket politisk samarbejde, bedre anvendelse af Unionens gennemsigtheds- og anerkendelsesværktøjer og udbredelse af god praksis	Uddannelse - politiske reformer	Nej

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Specifikt mål 4	at fremme den internationale dimension af uddannelse, navnlig gennem samarbejde mellem erhvervsrettede og videregående uddannelsesinstitutioner i Unionen og partnerlande, ved at gøre europæiske videregående uddannelsesinstitutioner mere attraktive og støtte Unionens optræden udadtil, herunder udviklingsmålene, gennem fremme af mobiliteten og samarbejdet mellem videregående uddannelsesinstitutioner i Unionen og partnerlande og målrettet kapacitetsopbygning i partnerlande	Uddannelse - optræden udadtil	Ja
Specifikt mål 5	at forbedre sprogundervisningen og sprogindlæringen og at fremme Unionens brede sproglige mangfoldighed og interkulturelle bevidsthed	Sprogundervisning og -indlæring samt interkulturel bevidsthed	Nej
Specifikt mål 6	at fremme høj kvalitet i europæisk integration gennem Jean Monnet-aktiviteterne på verdensplan	Jean Monnet-aktiviteter	Nej

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
<i>Område: Ungdom</i>			
Specifikt mål 7	at forbedre niveauet af nøglekompetencer og -kvalifikationer hos unge, herunder dem, der har færre muligheder, samt fremme deltagelse i det demokratiske liv i Europa og på arbejdsmarkedet, aktivt medborgerskab, interkulturel dialog, social inklusion og solidaritet, især gennem øgede muligheder for læringsmobilitet for unge, ungdomsarbejdere eller ungdomsorganisationer og ungdomsledere, og gennem styrkede forbindelser mellem ungdomsområdet og arbejdsmarkedet	Ungdom - mobilitet	Ja
Specifikt mål 8	at fremme kvalitetsforbedringer i ungdomsarbejdet, navnlig gennem øget samarbejde mellem organisationer på ungdomsområdet og/eller andre interessenter	Ungdom - samarbejde	Nej
Specifikt mål 9	at supplere de politiske reformer på lokalt, regionalt og nationalt plan og at støtte udviklingen af viden og evidensbaseret ungdomspolitik og anerkendelsen af ikkeformel og uformel læring, navnlig gennem styrket politisk samarbejde, bedre anvendelse af Unionens gennemslagskraft og anerkendelsesværktøjer og udbredelse af god praksis	Ungdom - politiske reformer	Nej

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Specifikt mål 10	at forbedre den internationale dimension af aktiviteter på ungdomsområdet og at udbygge ungdomsarbejderes og ungdomsorganisationers rolle som støttestrukturer for unge i komplementaritet med Unionens optræden udadtil, navnlig gennem fremme af mobiliteten og samarbejdet mellem Unionen og interessenter i partnerlande og internationale organisationer og gennem målrettet kapacitetsopbygning i partnerlande	Ungdom - optræden udadtil	Nej
<i>Område: Idræt</i>			
Specifikt mål 11	at håndtere grænseoverskridende trusler mod idrættens integritet såsom doping, aftalt spil og vold samt alle former for intolerance og diskrimination	Idrættens integritet	Nej
Specifikt mål 12	at fremme og støtte god forvaltning inden for idræt og dobbelte karrierer for idrætsudøvere	God forvaltning inden for idræt og dobbelte karrierer	Nej
Specifikt mål 13	at fremme frivillige aktiviteter inden for idræt samt social inklusion, lige muligheder og bevidsthed om vigtigheden af sundhedsfremmende fysisk aktivitet gennem øget deltagelse i og lige adgang til idræt for alle	Inklusion og ligestilling gennem idræt	Nej

Kilde: Revisionsretten baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Kapitel 3

Økonomisk, social og territorial samhørighed

Indhold

	Punkt
Indledning	3.1.-3.10.
Kort beskrivelse af udgiftsområdet "Økonomisk, social og territorial samhørighed"	3.1.-3.4.
Omfang og metode	3.5.-3.7.
Formålet med ESF og dens funktionsmåde	3.8.-3.10.
Vurdering af ESF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	3.11.-3.68.
Generelle bemærkninger vedrørende ESF's performanceramme	3.11.-3.24.
Performancerammen er veludviklet	3.12.-3.15.
Kommissionen fastsætter et niveau for målopfyldelse i forbindelse med indikatorer med mål	3.16.
Performancerammen fokuserer ikke i tilstrækkelig grad på resultater	3.17.-3.20.
Evalueringerne dækker de fleste områder af ESF, men der er behov for en styrket metodologisk indsats for at vurdere effekten af politikker	3.21.-3.24.
Generelle bemærkninger vedrørende ESF's performance	3.25.-3.33.
Indikatorer viser, at medlemsstaterne gør gode fremskridt i forhold til målene	3.26.
Kommissionen frigav 85 % af resultatreserven for ESF-programmerne	3.27.-3.29.
ESF+-forslaget for 2021-2027 sigter mod yderligere forenkling og synergier	3.30.-3.33.
Beskæftigelse, arbejdskraftens mobilitet og unge NEET'er	3.34.-3.50.
Gennemførelsen går langsommere end planlagt med betydelige forskelle mellem medlemsstaterne	3.38.-3.41.
Beskæftigelsesgraden er steget, men ligger stadig under Europa 2020-målet, hovedsagelig på grund af covid-19-pandemien	3.42.-3.46.
Andelen af NEET'er er faldet, men deltagelsen i operationer under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er højere blandt dem, der er tættere på arbejdsmarkedet	3.47.-3.48.
Additionalitet og fokus på arbejdskraftens mobilitet udgør nye udfordringer	3.49.-3.50.

Fattigdom og social inklusion 3.51.-3.59.

Det er usandsynligt, at Europa 2020-målet for fattigdomsbekæmpelse vil blive nået 3.53.-3.54.

Begrænsninger i de tilgængelige overvågningsdata påvirker vurderingen af politikken effekt for specifikke målgrupper 3.55.-3.56.

Selv om ESF's foranstaltningerne til social inklusion er tilpasset den politiske ramme, er komplementariteten mellem fondene, målretning og bæredygtighed fortsat en udfordring 3.57.-3.59.

Uddannelse og erhvervsuddannelse 3.60.-3.68.

Fremskridtene hen imod de overordnede mål for Europa 2020 er generelt på rette vej, men varierer mellem medlemsstaterne 3.62.-3.63.

Selv om overvågningen er blevet bedre, hæmmer databegrænsninger fortsat vurderingen af resultater 3.64.-3.65.

OP'erne er tilpasset EU's uddannelsesmål 3.66.-3.68.

Konklusioner 3.69.-3.75.

Bilag

Bilag 3.1 - ESF's mål (inklusive ungdomsbeskæftigelsesinitiativet)

Indledning

Kort beskrivelse af udgiftsområdet "Økonomisk, social og territorial samhørighed"

3.1. Formålet med EU's samhørighedspolitik er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed ved at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer¹. Der findes fire primære udgiftsprogrammer, alle under udgiftsområde 1b i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 (FFR):

- Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) styrker økonomisk, social og territorial samhørighed i EU ved at udligne regionale skævheder gennem investeringer i centrale prioritetsområder².
- Samhørighedsfonden mindsker de økonomiske og sociale forskelle og stabiliserer økonomien i medlemsstater, hvis bruttonationalindkomst pr. indbygger er lavere end 90 % af gennemsnittet i EU³.
- Den Europæiske Socialfond (ESF) fremmer beskæftigelse og social inklusion, integration af dårligt stillede personer i samfundet og sikring af mere retfærdige livsmuligheder⁴.
- Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede støtter medlemsstaternes indsats for at yde fødevarebistand og elementær materiel bistand til dem, der har størst behov for den i fællesskabet⁵.

3.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde under FFR for 2014-2020 udgør 371 milliarder euro, hvoraf 194,8 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2020 (jf. *figur 3.1*).

¹ EU-traktatens artikel 174.

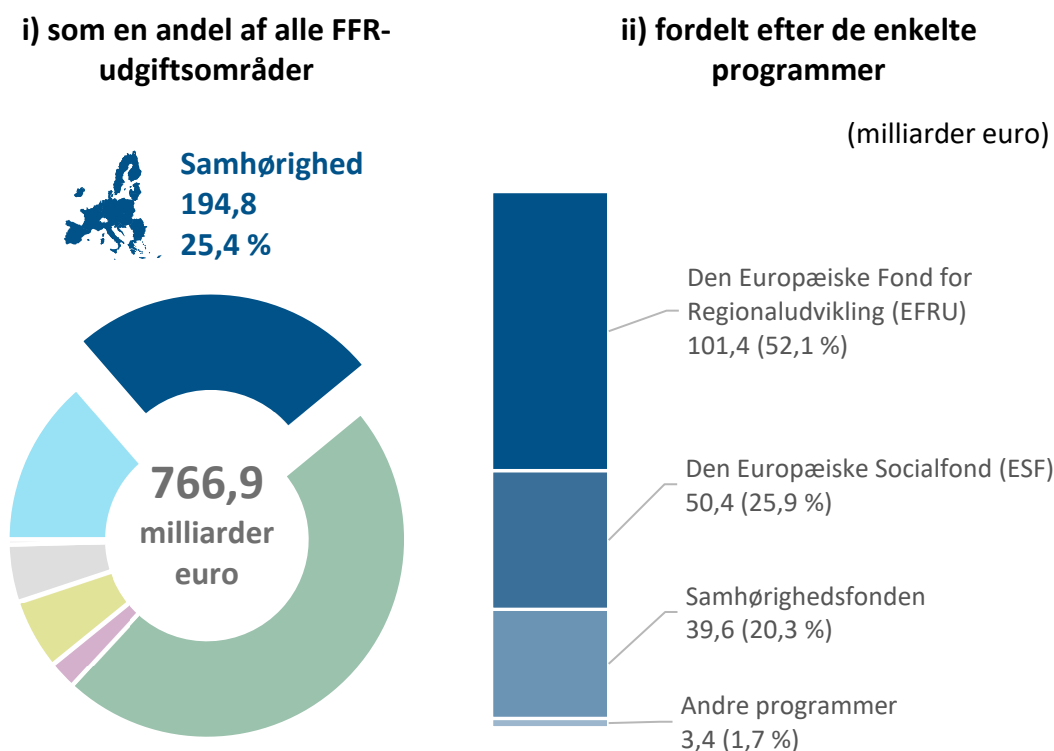
² Forordning (EU) nr. 1301/2013.

³ Forordning (EU) nr. 1300/2013.

⁴ Forordning (EU) nr. 1304/2013.

⁵ Forordning (EU) nr. 223/2014.

Figur 3.1 - Økonomisk, social og territorial samhørighed: Betalingerne i 2014-2020 vedrørende periodens forpligtelser



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

3.3. Samhørighedspolitikken gennemføres af forvaltningsmyndigheder i medlemsstaterne gennem omkring 390 operationelle programmer (OP'er) under Kommissionens tilsyn og vejledning.

3.4. Målene for samhørighedspolitikken påvirkes i høj grad af en række eksterne faktorer. Samhørighedspolitikken karakter betyder også, at der er en tidsafstand mellem programmering, udvælgelse af operationer, deres gennemførelse og realiseringen af resultater og endda output (jf. også [figur 3.3](#)).

Omfang og metode

3.5. I år udvalgte vi ESF til performanceanalyse. Den udgør 25,9 % af alle de betalinger vedrørende 2014-2020, der var foretaget ved udgangen af 2020 under samhørighedspolitikken⁶ (jf. [figur 3.1](#)). Vores mål var at fastslå, hvor mange relevante performanceoplysninger der forelå, og på baggrund af disse oplysninger vurdere, hvor

⁶ Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020, COM(2021) 301 final.

god EU-udgiftsprogrammernes performance havde været. Vi dækkede EFRU og Samhørighedsfonden, som udgjorde 72,4 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019, i [2019-rapporten om performance](#).

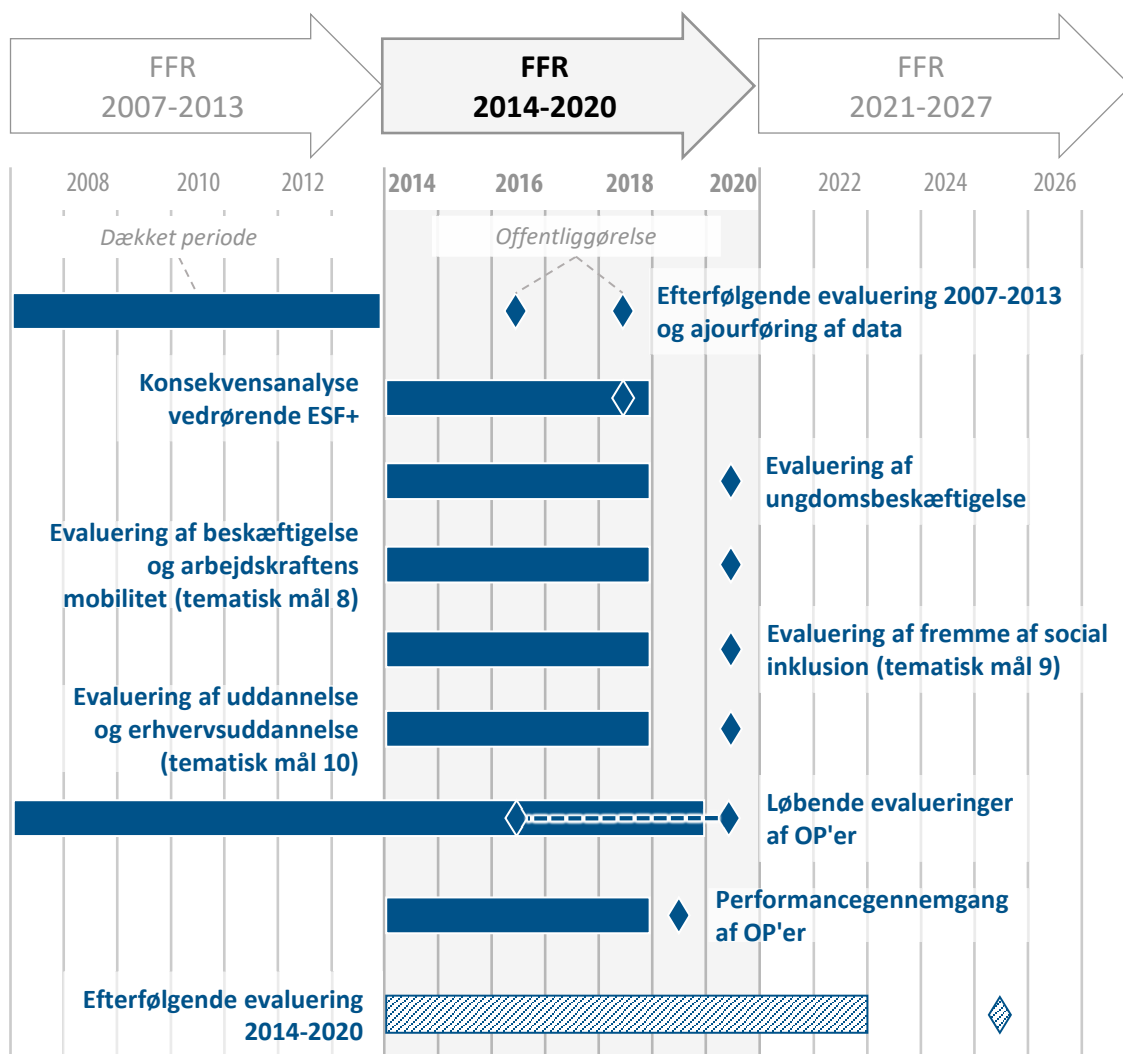
3.6. Ved udarbejdelsen af dette kapitel har vi brugt Kommissionens performanceoplysninger, herunder især den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020, programerklæringerne til budgetforslaget for 2022 og Kommissionens væsentlige evalueringer samt den 7. samhørighedsrapport. **Figur 3.2** viser evalueringer og andre rapporter fra Kommissionen, som vi har revideret. Vi kontrollerede, om disse oplysninger var troværdige og stemte overens med vores revisionsresultater, men vi reviderede ikke deres pålidelighed. Vi har også trukket på vores egne nylige revisioner samt andre rapporter og undersøgelser. I **appendikset** beskrives vores metodologi i nærmere detaljer.

3.7. Kommissionen fremhævede i sin programerklæring for FFR for 2014-2020 fem specifikke mål for ESF (jf. **bilag 3.1**). Vi præsenterer vores vurdering af de specifikke mål i tre dele:

- bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og arbejdskraftens mobilitet (specifikt mål 1 og 5, svarende til det tematiske mål 8)
- social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og diskrimination (specifikt mål 2, svarende til det tematiske mål 9)
- uddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring (specifikt mål 3, svarende til det tematiske mål 10).

Vi dækkede performance for operationer, som er rettet mod behovene hos unge, der "ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse" (NEET) i første del. Det tematiske mål for ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er at nedbringe antallet af NEET'er. Operationer rettet mod behovene hos unge, når det gælder beskæftigelse, finansieres af både ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. EU iværksatte ungdomsbeskæftigelsesinitiativet i 2013 for at støtte unge, der bor i regioner, hvor ungdomsarbejdsløsheden var højere end 25 %. Vores vurdering omfatter ikke det specifikke mål 4 "Styrkelse af den institutionelle kapacitet for offentlige myndigheder og interessenter".

Figur 3.2 - Tidslinje for de vigtigste evalueringer og andre rapporter samt dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten.

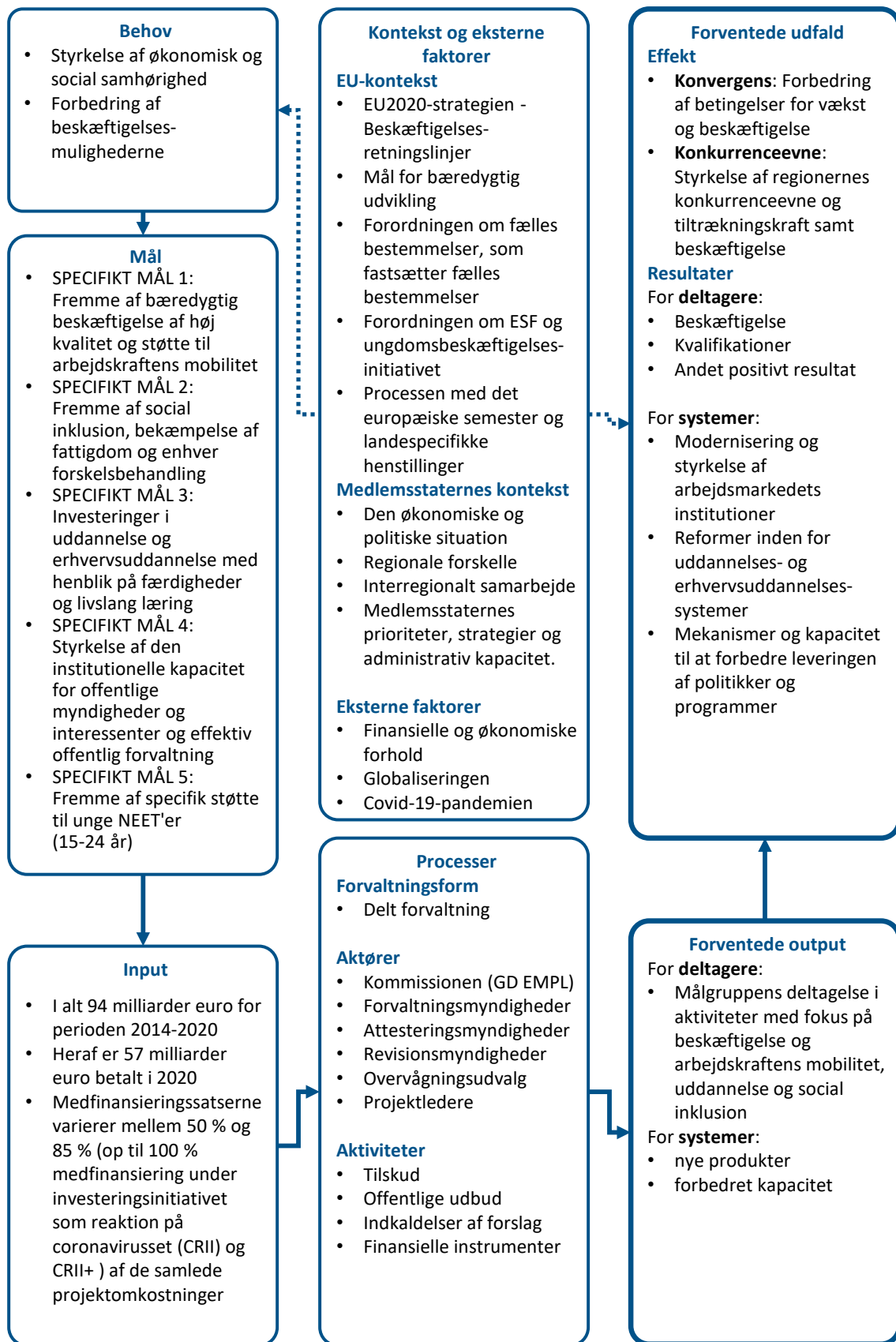
Formålet med ESF og dens funktionsmåde

3.8. Figur 3.3 viser en oversigt over ESF's model for interventionslogik og beskriver, hvordan de fem specifikke mål imødekommer behovene samt ESF-foranstaltningernes forventede output og udfald.

3.9. Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for forvaltningen af ESF. Investeringsprioriteterne er fastsat i ESF-forordningen og udvælges af medlemsstaterne under OP'er, der er aftalt med Kommissionen. Ansvar for gennemførelsen ligger hos de nationale og regionale forvaltninger, der udvælger operationer til finansiering. I de fleste tilfælde modtager de aktiviteter, der støttes via OP'er, nationale offentlige bidrag eller privat finansiering ud over finansieringen fra EU.

3.10. Som det er tilfældet med andre programmer overvåger Kommissionen ESF's og ungdomsbeskæftigelsesinitiativets gennemførelse og performance ved hjælp af et sæt af indikatorer og en række specifikke evalueringer gennem hele FFR-perioden.

Figur 3.3 - Oversigt over ESF



Kilde: Revisionsretten, Europa-Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020 og efterfølgende evaluering af ESF-programmer i perioden 2007-2013.

Vurdering af ESF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger vedrørende ESF's performanceramme

3.11. Europa-Parlamentet⁷, Kommissionen⁸ og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁹ har fremhævet merværdien ved samhørighedspolitikken med hensyn til at mobilisere og koordinere nationale og regionale organisationer og tilskynde dem til at arbejde i retning af EU's prioriteter.

Performancerammen er veludviklet

3.12. Performancerammerne for OP'erne omfatter delmål og mål for hver prioritetsakse for disse OP'er under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet¹⁰. Reglerne kræver overvågning af OP'erne under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet ved hjælp af tre typer af indikatorer¹¹: a) finansielle indikatorer vedrørende bevilgede udgifter, b) outputindikatorer vedrørende de støttede operationer og c) resultatindikatorer vedrørende det specifikke mål under de pågældende prioriteter, når de er relevante og hænger tæt sammen med de støttede politiske interventioner. Anvendelsen af resultatindikatorer er frivillig¹².

⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2017 om byggesten til EU's samhørighedspolitik efter 2020, Europa-Parlamentet.

⁸ Et moderne budget for en Union, der beskytter, styrker og forsvare - Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, COM(2018) 321 final.

⁹ Effektiviteten i finansieringen fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede som en del af civilsamfundets indsats mod fattigdom og social udstødelse inden for rammerne af Europa 2020-strategien, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, 2017.

¹⁰ "Guidance for Member States on performance framework, review and reserve", Europa-Kommissionen, 2018.

¹¹ Forordning (EU) nr. 1303/2013.

¹² Artikel 5, stk. 5, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 215/2014.

3.13. Indikatorerne kan være fælles for alle programmerne under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet i hele EU eller være programspecifikke. Der findes 32 fælles indikatorer for ESF (23 outputindikatorer/9 resultatindikatorer) og 12 fælles indikatorer for ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (ni umiddelbare resultatindikatorer/tre mere langsigtede resultatindikatorer). For hvert OP under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet udvælger medlemsstaterne de relevante fælles indikatorer og rapporterer herom til Kommissionen og definerer programspecifikke indikatorer. I alt 28 % af de resultatindikatorer og 32 % af de outputindikatorer, som medlemsstaterne anvendte, var fælles¹³.

3.14. Kommissionen rapporterer årligt om fondenes resultater til Europa-Parlamentet og Rådet (jf. punkt 3.6). Kommissionens årlige programerklæringer indeholder oplysninger om 13 af de 44 fælles indikatorer for ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. Kommissionen rapporterer også regelmæssigt om fremskridt med hensyn til alle fælles indikatorer sammen med de finansielle aspekter af programmerne på sin åbne dataplatform¹⁴, en offentligt tilgængelig database.

3.15. Derudover foretager både medlemsstaterne og Kommissionen evalueringer af ESF-OP'ernes performance på forskellige trin af programmets livscyklus:

- Kommissionen foretager både løbende og efterfølgende evalueringer for hele EU. I 2019 gennemførte den også en performancegennemgang i forhold til de delmål, der var fastsat for 2018, med henblik på at tildele resultatreserven¹⁵.
- Medlemsstaterne skal indsende forudgående evalueringer vedrørende de enkelte OP'er til Kommissionen og mindst én evaluering af det bidrag, som fondene har ydet til hver prioritet.

¹³ "The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020", Europa-Kommissionen, 2016.

¹⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

¹⁵ Forslag til Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2022, programerklæringer for aktionsudgifterne, COM(2021) 300.

Kommissionen fastsætter et niveau for målopfyldelse i forbindelse med indikatorer med mål

3.16. Ifølge Kommissionen opstillede medlemsstaterne mål for næsten alle programspecifikke indikatorer (98 % af resultatindikatorerne og 95 % af outputindikatorerne)¹⁶. Samtidig skulle medlemsstaterne rapportere overvågningsdata for alle 32 fælles ESF-output- og resultatindikatorer på en ensartet måde i alle OP'ernes investeringsprioriteter (fordelt efter regionskategori). De kunne også opstille mål for disse fælles indikatorer. Hvor der var opstillet mål, fastsatte og offentliggjorde Kommissionen et aggregeret niveau for målopfyldelse med henblik på at vurdere fremskridt med hensyn til programgennemførelse på både medlemsstatsplan og EU-plan¹⁷. Den aggregerede samtidig de overvågningsdata, der var rapporteret af medlemsstaterne i forbindelse med fælles output- og resultatindikatorer, herunder dem for hvilke ingen mål var opstillet.

Performancerammen fokuserer ikke i tilstrækkelig grad på resultater

3.17. Vi har tidligere rapporteret¹⁸, at det var lykkedes at udvikle en mere solid interventionslogik for OP'erne i perioden 2014-2020, men at dette var ledsaget af unødvendigt mange indikatorer, og at medlemsstaterne havde vanskeligt ved at definere resultatindikatorer. Vi har også rapporteret¹⁹, at performancerammen for 2014-2020 overordnet set stadig primært var outputorienteret, og at der ikke var tale om nogen klar udvikling i retning af at måle resultater. Dette har Kommissionen konstateret regelmæssigt i sine evalueringer på samhørighedsområdet²⁰.

¹⁶ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation reports 2019 submitted in 2020", Europa-Kommissionen, 2021.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Analyse nr. 5/2018 "Forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020", punkt 41.

¹⁹ Særberetning nr. 15/2017 "Forhåndsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet: Instrumenterne er innovative, men endnu ikke effektive", punkt 71-76 og særberetning nr. 21/2018 "Udvælgelsen og overvågningen af EFRU- og ESF-projekter i perioden 2014-2020 er stadig primært outputorienteret", punkt 71.

²⁰ "Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of Europa-Parlamentet and of the Council establishing the European Social Fund Plus", bilag 3, SWD(2018) 289 final.

3.18. Vi har rapporteret²¹, at de indikatorer, som Kommissionen anvendte til performancegennemgangen af OP'er i 2019, nærmest udelukkende var knyttet til output (64 %) eller finansielle aspekter (35 %), men meget sjældent (1 %) til de opnåede resultater. Således var omfanget af frigivelsen af resultatreserven i 2019 (eller dens omfordeling til andre programmer og prioriteter) i højere grad en indikation af medlemsstaternes evne til at bruge EU-midler og producere output snarere end at levere resultater.

3.19. Vi har også rapporteret²², at frigivelsen af resultatreserven for samhørighedsprogrammerne 2014-2020 hovedsagelig var baseret på medlemsstaternes fremskridt med hensyn til gennemførelse som afspejlet i opnåelsen af output og deres evne til at bruge penge (omkring en tredjedel af alle indikatorer var finansielle indikatorer). Uden betydelige reduktioner af delmålene for omkring 30 % af indikatorerne ville langt mindre af resultatreserven endvidere være blevet frigivet (kun 56 %)²³.

3.20. Ifølge OECD²⁴ ligger EU's ordning med budgettering for performance og resultater på et højt niveau, men performanceovervågningen har tilsyneladende kun begrænset indflydelse på, hvordan ressourcerne anvendes fra år til år. Kommissionens beføjelser til at suspendere betalinger til medlemsstaterne, hvis der forekommer betydelige svagheder i kvaliteten og pålideligheden af overvågningssystemerne, anses af OECD for at være en sidste udvej snarere end et rutinemæssigt redskab til forvaltningskontrol og programjustering.

²¹ Særberetning nr. 15/2017, punkt 74.

²² Særberetning nr. 24/2021 "Resultatbaseret finansiering i samhørighedspolitikken: værdige ambitioner, men der var stadig hindringer i perioden 2014-2020", punkt 122.

²³ Ibid, punkt 120.

²⁴ OECD, "*Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*" af Ronnie Downes, Delphine Moretti og Scherie Nicol, *OECD Journal on Budgeting*, Bind 2017/1.

Evalueringerne dækker de fleste områder af ESF, men der er behov for en styrket metodologisk indsats for at vurdere effekten af politikker

3.21. Kommissionens efterfølgende evaluering af perioden 2007-2013²⁵ havde til formål at vurdere den samlede effekt af ESF. Den førte imidlertid ikke til konklusioner om, hvorvidt målsætninger eller mål var blevet nået, da de tilgængelige oplysninger ikke gav mulighed for at aggregere resultater for hele EU. Vi har selv rapporteret om²⁶ adskillige problemer med databegrænsning på grund af dårlig programudformning, utilstrækkelig definition af indikatorer, mangel på data, mangel på mål osv. Evalueringens analyse af effektiviteten begrænsede sig til en sammenligning af omkostninger pr. deltager for forskellige typer af ESF-interventioner i alle medlemsstater. Udvalget for Forskriftskontrol konkluderede²⁷, at evalueringen indeholdt alvorlige databegrænsninger, manglede en tilstrækkelig kontrafaktisk analyse og dækkede et begrænset område. Evalueringen indeholdt ikke stærk dokumentation for performance og udgjorde ikke et tilstrækkeligt solidt grundlag for udformningen af fremtidige programmer.

3.22. I 2019 foretog Kommissionen tematiske evalueringer, der skulle anvendes under forhandlingerne om programmet for 2021-2027. I perioden 2014-2020 forventedes medlemsstaterne at foretage mindst én effektevaluering for hver prioritetsakse i deres OP'er, mens Kommissionen overvågede alle evalueringsplaner. Kommissionens GD REGIO og GD EMPL oprettede en fælles helpdesk for at bistå med evalueringerne. Medlemsstaterne planlagde 420 evalueringer af ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og yderligere 1 519 evalueringer af programmer, der omfatter flere fonde, og som omfatter et element fra ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. I februar 2021 havde de foretaget 745 evalueringer af programmerne for 2014-2020²⁸. Størstedelen af de planlagte evalueringer vil først blive afsluttet efter afslutningen af gennemførelsesperioden²⁹, hovedsagelig fordi programperioderne overlapper hinanden, og fordi resultaterne - og endda output - kan

²⁵ "Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF programmes", SWD(2016) 452 final, Europa-Kommissionen.

²⁶ Særberetning nr. 16/2018 "Efterfølgende revision af EU-lovgivning: et veletableret, men ufuldstændigt system", punkt 51-56.

²⁷ Udvalget for Forskriftskontrol, udtalelse, GD EMPL - "Ex-post evaluation of the ESF 2007-13", 2016.

²⁸ Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020, COM(2021) 301 final.

²⁹ Strategisk rapport 2019 om gennemførelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde, COM(2019) 627 final.

være flere år om at vise sig. Disse evalueringer vil derfor ikke være tilgængelige tidnok til at danne grundlag for udformningen af programmerne for 2021-2027, men de vil måske kunne være nyttige ved midtvejsevalueringen i 2025.

3.23. Af de 124 evalueringer af ESF/ungdomsbeskæftigelsesinitiativet/flere fonde, der blev offentliggjort i 2018³⁰, havde 23 % til formål at vurdere udfaldene og resultaterne af interventionerne. I en undersøgelse fra 2020 bemærkede Europa-Parlamentet³¹, at mere avancerede metoder såsom kontrafaktiske analyser, teoribaserede metoder og costbenefitanalyser sjældent blev anvendt. Undersøgelsen konkluderede, at evalueringernes samlede kvalitet på trods af de fremskridt, der er gjort, stadig var begrænset, og at det var vanskeligt at anvende evalueringresultaterne i den politiske cyklus som følge af strenge krav (f.eks. med hensyn til tidsplaner eller dækning), manglende kapacitet i medlemsstaterne og en svag "evalueringskultur".

3.24. Vi har også tidligere bemærket³², at hverken medlemsstaterne eller Kommissionen i deres evalueringer skal undersøge programmernes økonomi, et princip³³, der kræver, at EU's ressourcer skal stilles til rådighed rettidigt, i den rigtige mængde og kvalitet samt til den mest fordelagtige pris.

³⁰ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019", Europa-Kommissionen, 2020.

³¹ "The Role of Evaluation in Cohesion Policy", Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Europa-Parlamentet, 2020.

³² Udtalelse nr. 1/2017 om forslag til revision af finansforordningen (EUT C 91 af 23.3.2017), punkt 88, litra c), og udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29.5.2018 om forordningen om fælles bestemmelser, COM(2018) 375 final, punkt 67.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget.

Generelle bemærkninger vedrørende ESF's performance

3.25. *Figur 3.4* viser vores oversigt over de 13 fælles ESF-indikatorer, som Kommissionen har rapporteret i programerklæringen til budgetforslaget for 2022. Vores specifikke oversigter over indikatorer vises i *figur 3.5-figur 3.7*.

I *performanceberetningen for 2019*³⁴ nævnte vi nogle generelle forbehold 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 direkte højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til ESF's aktioner og mål, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er den kun et første skridt i analysen af programmets performance. Vi har ikke revideret pålideligheden af de underliggende data (men vi behandlede dette emne i vores *performanceberetning for 2019*³⁵).

Indikatorer viser, at medlemsstaterne gør gode fremskridt i forhold til målene

3.26. Indikatorerne afspejler de data, som medlemsstaterne havde rapporteret ved udgangen af 2019. Vi mener, at 12 af de 13 indikatorer er på rette vej til at nå deres mål (jf. *appendikset* om vores metodologi). I programerklæringen til budgetforslaget for 2021 nedsatte Kommissionen imidlertid målværdierne med mellem 12,1 % og 52,1 % for syv indikatorer sammenlignet med den tidligere programerklæring. Faktisk er nu kun fem af dem på rette vej på grund af de lavere målværdier. En indikator er stadig ikke på rette vej trods de lavere målværdier. Vi konkluderer, at syv af de 13 indikatorer ikke ville være på rette vej, hvis målværdierne ikke var blevet ændret. Ifølge Kommissionen var ændringen nødvendig på grund af metodologiske ændringer sammenlignet med den foregående periode.

³⁴ Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019, punkt 1.24.

³⁵ Ibid., punkt 1.13-1.23.

Figur 3.4 - Oversigt over alle ESF-indikatorerne i programmerklæringen

Mål (*)	I alt	Output				Resultat				Effekt			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
SPECIFIKT MÅL 1	2	1	—	1		1	—	1					
SPECIFIKT MÅL 2	3	2	—	2		1	—	1					
SPECIFIKT MÅL 3	2	1	—	1		1	—	1					
SPECIFIKT MÅL 4	1	1	—	1									
SPECIFIKT MÅL 5	5	2	—	2		3	—	2	1				
I alt	13	7		7		6		5		1			

(*) En fuldstændig liste over mål findes i bilag 3.1

Forklaring

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Uklart: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringen til budgetforslaget for 2022.

Kommissionen frigav 85 % af resultatreserven for ESF-programmerne

3.27. Kommissionen rapporterede, at projektudvælgelsessatsen ved udgangen af 2020 var steget til 99 %³⁶. Ikke desto mindre ligger andelen af ESF-betalinger og antallet af deltagere i perioden 2014-2020 stadig under den tilsvarende fase i den foregående programmeringsperiode. Kommissionens data³⁷ viste en absorptionsgrad (foretagne mellemliggende betalinger i forhold til tildelinger for 2014-2020) på 43 %, 13 procentpoint lavere end i perioden 2007-2013. En af hovedårsagerne var det lave udgiftsniveau, som de endelige støttemodtagere anmeldte. I 2020³⁸ rapporterede GD EMPL, at i alt 86 % af de OP'er, det havde gennemgået, havde gode eller acceptable resultater, men at 25 % af OP'erne havde dårlige eller værre resultater, både med hensyn til antallet af udvalgte operationer og størrelsen af de anmeldte støtteberettigede udgifter.

³⁶ COM(2021) 300.

³⁷ Ibid.

³⁸ GD EMPL's årlige aktivitetsrapport for 2020, Europa-Kommissionen, 2021.

3.28. Kommissionen rapporterede i 2020³⁹, at tre fjerdedele af ESF-programmets prioriteter havde nået deres delmål, og på dette grundlag frigav den 85 % af den ESF-relaterede resultatreserve på 5 milliarder euro for perioden 2014-2020.

3.29. Men i lyset af de nedsatte delmål og mål i årene forud for performancegennemgangen (jf. punkt 3.19 og 3.26) sammenholdt med svaghederne i resultatindikatorerne (jf. punkt 3.18) anser vi ikke dette for at være et overbevisende bevis på programmets tilfredsstillende performance.

ESF+-forslaget for 2021-2027 sigter mod yderligere forenkling og synergier

3.30. De makroøkonomiske virkninger af de nuværende investeringer under ESF for 2014-2020, som blev anslået ved hjælp af Det Fælles Forskningscenters Rhomolo-model⁴⁰, viste en permanent positiv virkning på EU-28's samlede BNP på 0,1 % (omkring 13 milliarder euro) i 2024 og 0,15 % (omkring 25 milliarder euro) i 2030.

3.31. Den efterfølgende evaluering af ESF og de fire tematiske evalueringer i løbet af perioden 2014-2020 pegede alle på behovet for at forenkle finansieringslandskabet og fondens gennemførelse⁴¹. I perioden 2014-2020 blev målene for ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (jf. figur 3.3) til dels også opnået gennem andre fonde (især Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede, EU-programmet for beskæftigelse og social innovation og EU's sundhedsprogram). Forskelle i reglerne for anvendelse af disse fonde medførte risici for overlapninger og begrænsede synergieffekter. For at imødegå disse risici i perioden 2021-2027 har Kommissionen foreslået, at alle relevante fonde lægges sammen til et enkelt "ESF+"-program og dermed at strømline finansieringstilgangen og styrke synergieffekterne⁴².

³⁹ Beregninger baseret på særberetning nr. 24/2021 "Resultatbaseret finansiering i samhørighedspolitikken: værdige ambitioner, men der var stadig hindringer i perioden 2014-2020", figur 6 i de foreløbige bemærkninger.

⁴⁰ SWD(2018) 289 final.

⁴¹ Jf. også SWD(2018) 289 final og COM(2021) 300.

⁴² SWD(2018) 289 final.

3.32. Behovet for en integreret finansieringstilgang blev understøttet af en akademisk gennemgang fra 2019⁴³, der konstaterede, at resultaterne varierede mellem de forskellige lande og regioner i EU. I en anden undersøgelse⁴⁴ understregedes behovet for yderligere at forbedre analysen af de faktorer, der afgør, om en politik bliver en succes eller en fiasko, og for klart at identificere politikkenes nettoindvirkning ved at sammenligne de faktiske resultater med, hvad der ville være sket med støttemodtagerne uden en intervention.

3.33. Endelig blev det i en undersøgelse⁴⁵ af kortlægningen af landespecifikke henstillinger som led i processen med det europæiske semester fremhævet, at der er mulighed for en tættere tilpasning til programgennemførelsen i medlemsstaterne. De landespecifikke henstillinger er f.eks. ofte formuleret i brede vendinger uden gennemførelsesmål og delmål, og der mangler systematisk overvågning af OP'ernes bidrag. Det fremgik også af undersøgelsen, at de forhåndsbetingelser og den administrative kapacitetsopbygning, der finansieres af ESI-fondene, har bidraget til at stimulere strukturreformer.

Beskæftigelse, arbejdskraftens mobilitet og unge NEET'er

3.34. Et af ESF's mål er at fremme bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og arbejdskraftens mobilitet og derved bidrage til det overordnede mål for Europa 2020 om at øge beskæftigelsesgraden i befolkningen mellem 20-64 år til mindst 75 % inden 2020.

3.35. *Figur 3.5* viser en oversigt over indikatorerne i programerklæringen vedrørende beskæftigelsesmålet og to specifikke mål for ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet: a) fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet og b) fremme specifik støtte til unge NEET'er.

⁴³ Darvas, Z. et al, 2019, "How to improve European Union cohesion policy for the next decade", Bruegel, Policy Contribution, Issue no 8, maj 2019.

⁴⁴ Crescenzi, R., Giua M., "Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, Leveraging complementarities for evidence-based policy learning", EU cohesion policy, redigeret af Bachtler, J. et al, Routledge, Oxon, 2017.

⁴⁵ Cifollilli, A. et al, "Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States", offentliggjort af GD EMPL, 2018

3.36. Efter at have vurderet oplysningerne i programerklæringen til budgetforslaget for 2022 mener vi, at seks af de syv indikatorer er på rette vej til at nå deres mål.

3.37. Med hensyn til de fire indikatorer for ungdomsbeskæftigelsesinitiativet blev målene oprindelig fastsat for 2018, men blev efterfølgende udskudt til 2020 sammen med efterfølgende yderligere finansiering og en forlængelse af programperioden. Uden denne justering ville disse indikatorer for ungdomsbeskæftigelsesinitiativet ikke have nået deres mål.

Figur 3.5 a - Oversigt over indikatorer knyttet til beskæftigelse

Sammenfatning af alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	1	1		2
Nej				
Uklar ?				
I ALT	1	1		2

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator	Fremskridt hen imod mål
Deltagere, der modtager ESF-støtte under dette tematiske mål Output	81 % (2019) 123 2013 2023 Delmål 84 % (2018) ≈
Deltagere (ledige eller inaktive) i beskæftigelse efter afslutning Resultat	92 % (2019) 123 2013 2023 Delmål 100 % (2018) ≈

Forklaring

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uklart: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt mere eller mindre til vores?



Ja



Nej

En detaljeret forklaring af denne oversigt og vores metodologi findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringen til budgetforslaget for 2022.

Figur 3.5 b - Oversigt over indikatorer knyttet til unge NEET'er

Sammenfatning af alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	2	2		4
Nej		1		1
Uklar ?				
I ALT	2	3		5

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator		Fremskridt hen imod mål
Deltagere mellem 15 og 24 år, der modtager ESF-støtte	Output	81 % (2019) Delmål 76 % (2018) ≈
Ledige deltagere, som fuldfører den af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet støttede intervention	Output	80 % (2019) Delmål 36 % (2016) ≈
Ledige deltagere under uddannelse/erhvervsuddannelse, der opnår en kvalifikation eller kommer i beskæftigelse efter at have fuldført den af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet støttede intervention	Resultat	100 % (2019) Delmål 32 % (2016) ≈
Erhvervsinaktive deltagere, der ikke er under uddannelse, og som fuldfører den af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet støttede intervention	Resultat	68 % (2019) Delmål 41 % (2016) ≠
Inaktive deltagere under uddannelse/erhvervsuddannelse, der opnår en kvalifikation eller kommer i beskæftigelse efter at have fulført den af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet støttede intervention	Resultat	94 % (2019) Delmål 41 % (2016) ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uklart: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt mere eller mindre til vores?



Ja



Nej

En detaljeret forklaring af denne oversigt og vores metodologi findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringen til budgetforslaget for 2022.

Gennemførelsen går langsommere end planlagt med betydelige forskelle mellem medlemsstaterne

3.38. I perioden 2014-2020 udgjorde ESF's og de nationale tildelinger til beskæftigelsesmålet 39,8 milliarder euro, og ved udgangen af 2019 var der indgået forpligtelser for 83 % af midlerne⁴⁶. Ifølge den åbne dataplatform⁴⁷ havde medlemsstaterne i juni 2021 i gennemsnit anvendt 54 % af den tilgængelige finansiering, fra 24 % i Malta til 90 % i Cypern.

3.39. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og nationale tildelinger udgjorde 10,4 milliarder euro ved udgangen af 2019. Alle medlemsstater på nær otte havde indgået forpligtelser for alle midlerne⁴⁸. Ifølge den åbne dataplatform⁴⁹ havde medlemsstaterne i juni 2021 i gennemsnit anvendt 66 % af den tilgængelige finansiering, fra 2 % i Rumænien til 100 % i Letland og Litauen.

3.40. I april 2020 bekræftede en undersøgelse fra Kommissionen⁵⁰, at gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet skred frem, men langsommere end planlagt. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet blev iværksat for at forebygge en nødsituation vedrørende ungdomsarbejdsløsheden og er rettet mod enkeltpersoner, mens ESF også kan bidrage til strukturelle foranstaltninger såsom institutionel kapacitet og systembistand (jf. også punkt **3.37**).

⁴⁶ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019", Europa-Kommissionen, 2020.

⁴⁷ Open Data Platform, Kommissionens seneste ajourføring 6.6.2021, data udtrukket 29.6.2021.

⁴⁸ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019", Europa-Kommissionen, 2020.

⁴⁹ Open Data Platform, Kommissionens seneste ajourføring 6.6.2021, data udtrukket 29.6.2021.

⁵⁰ "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

3.41. Kommissionen⁵¹ og medlemsstaterne⁵² har rapporteret, at bedre socioøkonomiske forhold, krav til programmering og overvågning, den administrative byrde på støttemodtagere og begrænset administrativ kapacitet alle har påvirket gennemførelsen af operationerne under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. Vi har også rapporteret⁵³, at medlemsstaternes svage administrations- og overvågningsordninger har påvirket gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

Beskæftigelsesgraden er steget, men ligger stadig under Europa 2020-målet, hovedsagelig på grund af covid-19-pandemien

3.42. I en tidligere beretning⁵⁴ bemærkede vi, at fremskridtene hen imod opfyldelsen af Europa 2020-strategiens beskæftigelsesmål var positive, og at de sandsynligvis ville blive nået fuldt ud. I sidste ende skete dette dog ikke, hovedsagelig på grund af pandemien.

Ifølge Eurostat lå beskæftigelsesgraden for aldersgruppen 20-64 år i EU-27 på sit højeste niveau i 2019 (73,1 %) siden lanceringen af EU's 2020-strategi i 2010⁵⁵. Den faldt en smule til 72,4 % i det følgende år⁵⁶ - lige under Europa 2020-målet på 75 %. Kommissionen rapporterede⁵⁷ om klare forskelle i beskæftigelsesgraden for denne aldersgruppe blandt medlemsstaterne, fra 80,4 % i Sverige til 61,2 % i Grækenland.

⁵¹ "Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

⁵² "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019", Europa-Kommissionen, 2020.

⁵³ Særberetning nr. 5/2017 "Ungdomsarbejdsløshed - Har EU's politikker gjort en forskel? En vurdering af ungdomsgarantien og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet", punkt 139, 145 og 179.

⁵⁴ 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", punkt 21.

⁵⁵ Eurostats pressemeddelelse nr. 64/2020, Europa-Kommissionen.

⁵⁶ "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly Review", marts 2021, Europa-Kommissionen.

⁵⁷ GD EMPL's årlige aktivitetsrapport for 2020, Europa-Kommissionen, 2021.

3.43. Kønsforskellene på beskæftigelsesområdet er faldet i løbet af det seneste årti, efterhånden som flere kvinder er kommet ind på arbejdsmarkedet⁵⁸: Forskellen i beskæftigelsesgraden for mænd og kvinder faldt fra 13,5 % i 2010 til 11,3 % i 2021. Sverige havde den højeste beskæftigelsesgrad for kvinder (78,3 %), og de laveste beskæftigelsesgrader var i Italien (52,7 %) og Grækenland (51,8 %)⁵⁹.

3.44. Kommissionen har rapporteret, at i lyset af de høje arbejdsløshedstal ved periodens begyndelse fokuserede medlemsstaterne på de mest almindelige og udbredte behov⁶⁰. Der blev kun afsat begrænsede midler til andre strukturelle foranstaltninger som ligestilling mellem kønnene, aktiv aldring og modernisering af arbejdsmarkedets institutioner (henholdsvis 5 %, 2 % og 3 %), og gennemførelsen gik langsomt. Undersøgelsen konkluderede, at der var for ringe fokus på disse investeringsprioriteter i betragtning af de udfordringer, der skal tackles.

3.45. Vores analyse af de data, medlemsstaterne havde rapporteret,⁶¹ viste følgende fordeling af status for deltagere i ESF-beskæftigelsesoperationer: ledige 40 %, beskæftigede 26 %, langtidsledige 22 %, inaktive 12 %. Deltagelsen var dermed højest blandt personer, der enten var aktive eller ledige, men tættere på arbejdsmarkedet.

⁵⁸ "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly Review", marts 2021, Europa-Kommissionen.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_-_annual_statistics#Female_employment_rate_increases_over_time. Data udtrukket 25.6.2021, Europa-Kommissionen.

⁶⁰ "Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

⁶¹ Data rapporteret af medlemsstaterne i den årlige gennemførelsesrapport for 2019, rapport udtrukket af Launchpad i april 2021, Europa-Kommissionen.

3.46. I 2020 var omkring 33 % af de ledige i EU langtidsledige⁶². I 2016 anbefalede Rådet⁶³, at tilmeldte langtidsledige fik tilbudt en tilbundsgående individuel vurdering og vejledning, inden de havde været ledige i 18 måneder. I 2019 rapporterede Kommissionen⁶⁴, at medlemsstaterne havde indført foranstaltninger i overensstemmelse med denne henstilling, men at det var for tidligt at vurdere den fulde effekt. Samtidig og uanset forbedringen i beskæftigelsesgraden var andelen af langtidsledige, der fandt et job, fortsat lav. Vi er i øjeblikket i gang med at foretage en revision vedrørende langtidsledighed, og vi planlægger at offentliggøre resultaterne mod slutningen af 2021.

Andelen af NEET'er er faldet, men deltagelsen i operationer under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er højere blandt dem, der er tættere på arbejdsmarkedet

3.47. En undersøgelse foretaget af Kommissionen i 2020⁶⁵ viste, at mellem 2014 og 2018 faldt andelen af NEET'er (andelen af ledige og inaktive NEET'er i ungdomspopulationen) i EU fra 12,5 % til 10,4 %. Men andelen af inaktive NEET'er lå fortsat konstant på 6 %. Dette understreger problemet med at nå ud til og mobilisere denne del af NEET-populationen. Vi har tidligere rapporteret⁶⁶ om medlemsstater, der ikke har udformet hensigtsmæssige strategier med klare delmål og mål for at nå ud til alle NEET'er. Desuden er udformningen af OP'er under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet blevet svækket af dårlige oplysninger om NEET-populationen, således at OP'erne måske ikke definerer, hvilke målgrupper der har det største behov, eller forklarer, hvorfor de foranstaltninger, de foreslår, er de mest hensigtsmæssige.

⁶² "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly Review", marts 2021, Europa-Kommissionen.

⁶³ Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet, 2016/C 67/01.

⁶⁴ Rapport fra Kommissionen til Rådet, Evaluering af Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet, COM(2019) 169 final.

⁶⁵ "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

⁶⁶ Særberetning nr. 5/2017, punkt 61-72, 109 og 165.

3.48. I 2020 fremsatte Rådet en ny henstilling vedrørende ungdomsgarantien⁶⁷, hvori det krævede, at medlemsstaterne intensiverede indsatsen for at nå ud til sårbare unge i hele EU gennem bedre sporing og tidlige varslingssystemer og forbedrede kvaliteten af tilbuddene.

Additionalitet og fokus på arbejdskraftens mobilitet udgør nye udfordringer

3.49. To undersøgelser foretaget af Kommissionen⁶⁸ konkluderede i 2020, at finansiering fra ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet tilførte en betydelig EU-merværdi. I vores beretning om ungdomsgarantien og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet rapporterede vi dog⁶⁹, at der er en risiko for, at midlerne under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet/ESF ikke vil føre til en nettostigning i de tilgængelige midler til NEET'er, da en række operationer, der tidligere var finansieret over de nationale budgetter, nu vil blive finansieret af EU. De samme undersøgelser fra Kommissionen rejste lignende bekymringer med hensyn til additionalitet på grund af for stor afhængighed af ESF-finansiering.

⁶⁷ Rådets henstilling om en bro til job - styrkelse af ungdomsgarantien og erstatning af Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti, 2020/C 372/01.

⁶⁸ "Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020, og "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", 2020, Europa-Kommissionen.

⁶⁹ Særberetning nr. 5/2017, punkt 176.

3.50. I Kommissionens årlige rapport fra 2020 om arbejdskraftens mobilitet inden for EU⁷⁰ konstateredes det, at mobiliteten inden for EU-27 fortsat steg med 3 % (omtrent med samme takt som i perioden 2014-2018). Vi har imidlertid rapporteret⁷¹, at programmeringen af aktioner vedrørende arbejdskraftens mobilitet under ESF ikke nødvendigvis er en prioritet for medlemsstaterne. Dette blev for nylig bekræftet af en undersøgelse foretaget af Kommissionen⁷², der rapporterede om lave ESF-udgifter til geografisk arbejdskraftmobilitet og begrænset dokumentation på grund af mangel på dedikerede indikatorer.

Fattigdom og social inklusion

3.51. ESF supplerer også de nationale bestræbelser på at nå det overordnede mål for Europa 2020 om at nedbringe fattigdom. Den fremmer social inklusion og bekæmper fattigdom og diskrimination ved at fokusere på en række grupper, herunder voksne med lave kvalifikationer, langtidsledige, ældre, personer med handicap, marginaliserede samfund og personer med migrantbaggrund eller udenlandsk baggrund. For at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed, skal medlemsstaterne i henhold til ESF-forordningen afsætte mindst 20 % af den samlede ESF-finansiering til dette tematiske mål.

3.52. *Figur 3.6* viser en oversigt over de indikatorer, der er rapporteret under dette specifikke mål i Kommissionens programerklæring til budgetforslaget for 2022. Efter at have vurderet programerklæringen mener vi, at alle tre indikatorer er på rette vej til at nå deres mål.

⁷⁰ "The Annual Report 2020 on EU intra-mobility", Europa-Kommissionen.

⁷¹ Særberetning nr. 6/2018 "Arbejdskraftens frie bevægelighed - den grundlæggende frihed er sikret, men en bedre målretning af EU-midlerne ville støtte arbejdskraftens mobilitet", punkt 42.

⁷² "Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

Figur 3.6 - Oversigt over indikatorer knyttet til fattigdom og social inklusion

Sammenfatning af alle indikatorer

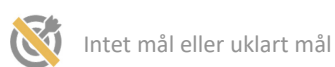
På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	2	1		3
Nej				
Uklar				
I ALT	2	1		3

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

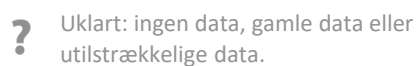
Indikator	Fremskridt hen imod mål
Deltagere tilhørende en dårligt stillet gruppe, som ESF når ud til Output	100 % (2019) 2013 2023 Delmål 100 % (2018) ≈
Erhvervsinaktive deltagere, der er jobsøgende umiddelbart efter deltagelsen Resultat	Intet ≈
Deltagere over 54 år Output	Mål under referencescenariet ≈

FORKLARING

Måltype



Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt mere eller mindre til vores?



En detaljeret forklaring af denne oversigt og vores metodologi findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringen til budgetforslaget for 2022.

Det er usandsynligt, at Europa 2020-målet for fattigdomsbekæmpelse vil blive nået

3.53. ESF og de nationale tildelinger⁷³ på dette område udgør 33,3 milliarder euro, dvs. omkring 27 % af det samlede ESF-budget, hvilket er et godt stykke over 20 %-kravet, som er fastsat i forordningen om fælles bestemmelser.

3.54. I en beretning fra 2020 konkluderede vi⁷⁴, at det var usandsynligt, at Europa 2020-målet om at løfte 20 millioner mennesker ud af fattigdom ville blive nået. Ifølge de seneste tilgængelige data, der går tilbage til perioden forud for covid-19-krisen⁷⁵, var 104 millioner mennesker i risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU-27-landene som defineret i Europa 2020-strategien (inklusive Det Forenede Kongerige, eksklusive Kroatien). I lyset af risikoen for økonomisk nedlukning på grund af pandemien forventer Kommissionen⁷⁶, at antallet af mennesker, der er i risiko for fattigdom, vil stige på ny snarere end fortsætte med at falde, og at Europa 2020-målet derfor ikke vil blive nået⁷⁷.

Begrænsninger i de tilgængelige overvågningsdata påvirker vurderingen af politikens effekt for specifikke målgrupper

3.55. ESF-overvågningen fokuserer på de primære udfald af politikkerne. Det er vanskeligt at vurdere effektiviteten af ESF-finansieringen fra 2014-2020 for specifikke målgrupper på grund af manglen på overvågningsdata, hvilket konstateres i en række af vores beretninger (jf. [tekstboks 3.1](#)) og i forskellige evalueringer fra Kommissionen⁷⁸. Dette skyldes, at de fleste foranstaltninger dækker bredt (dvs. at deltagerne kan tilhøre forskellige grupper af dårligt stillede personer), og at der ikke

⁷³ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020", Europa-Kommissionen, 2021.

⁷⁴ Særberetning nr. 20/2020 "Bekæmpelse af børnefattigdom - Der er behov for bedre målretning af Kommissionens støtte", punkt 48-50.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/ILC_PEPS01

⁷⁶ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020", Europa-Kommissionen, 2021.

⁷⁷ GD EMPL's årlige aktivitetsrapport for 2020, Europa-Kommissionen, 2021.

⁷⁸ "Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination by the European Social Fund (TO9), Final Report", Europa-Kommissionen, 2020 og SWD(2016) 452 final og "ESF Performance and thematic reports: The ESF support to social innovation", Europa-Kommissionen, 2018.

findes noget juridisk krav om at opdele resultater efter deltagernes nøglekarakteristika. ESF/ungdomsbeskæftigelsesinitiativet medregner f.eks. romaer og migranter i målgruppen "indvandrere, deltagere af udenlandsk herkomst, minoriteter" (i forbindelse med rapportering om output) og i "deltagere med handicap" (i forbindelse med rapportering om resultater). Derfor kan de foreliggende indikatorer ikke oplyse om udfald af foranstaltninger specifikt for romaer og migranter.

Tekstboks 3.1

Begrænsninger, som Revisionsretten har rapporteret vedrørende tilgængeligheden af overvågningsdata om fattigdomsbekæmpelse

- Omfanget af udgifter til integration af migranter var ukendt, fordi der ikke blev registreret specifikke data. I den lovgivningsmæssige ramme for ESF for 2014-2020 skulle medlemsstaterne ikke specifikt overvåge udfald (resultater og effekt) af foranstaltninger til integration af migranter⁷⁹.
- Integrationsstrategierne for romaer i adskillige medlemsstater indeholdt ikke nogen specifikation af, hvor meget national finansiel støtte og finansiel støtte fra EU, der var til rådighed til foranstaltninger til støtte for inklusion af romaer. Vi konstaterede, at det var vanskeligt at overvåge fremskridtene med integrationsprojekter for romaer, hovedsagelig på grund af mangler vedrørende adgangen til og kvaliteten af data⁸⁰.
- Det var umuligt at overvåge, hvor vellykkede foranstaltningerne til social inklusion var, da der mangler kvantitative data, og EU-finansieringens bidrag til social inklusion af de socialt dårligst stillede kunne derfor ikke måles⁸¹.
- Eftersom der ikke var nogen specifik investeringsprioritet eller relevant indikator vedrørende børnefattigdom i 2014-2020, havde Kommissionen ingen oplysninger om, i hvor høj grad EU-fondene blev brugt direkte til at

⁷⁹ Briefingpapier nr. 4/2018: "Integration af migranter fra lande uden for EU", punkt 46.

⁸⁰ Særberetning nr. 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", punkt 47, 51 og 133.

⁸¹ Særberetning nr. 5/2019 "Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede: Fonden yder værdifuld støtte, men dens bidrag til at reducere fattigdommen er endnu ikke fastslået", punkt 56 og 60.

bekæmpe børnefattigdom, eller hvad der var opnået på dette område⁸². I ESF+-forordningen for 2021-2027 gives der mulighed for at øremærke tilstrækkelige ressourcer på nationalt plan til bekæmpelse af børnefattigdom.

3.56. I en undersøgelse fra 2019 påpegede Kommissionen⁸³, at der ikke var konsekvens i overvågningsdata om social inklusion mellem medlemsstaterne. Desuden fokuserede ESF's fælles resultatindikatorer på "konkrete" beskæftigelsesudfald såsom jobsøgning eller nye kvalifikationer snarere end "bløde" udfald såsom overvindelse af ulemper, bedre velvære, adfærdssændringer eller øget motivation. Selv om det er vanskeligt at standardisere primært kvalitative resultater, er blødere udfald også meget vigtige for overvågning af operationer vedrørende social inklusion. Endelig indførte Kommissionen efter en anbefaling i den efterfølgende evaluering af ESF for 2007-2013⁸⁴ fire mere langsigtede fælles resultatindikatorer til måling af resultater seks måneder efter en intervention (f.eks. deltagere, hvis situation på arbejdsmarkedet er blevet forbedret seks måneder senere).

Selv om ESF's foranstaltningerne til social inklusion er tilpasset den politiske ramme, er komplementariteten mellem fondene, målretning og bæredygtighed fortsat en udfordring

3.57. Medlemsstaternes ESF-finansierede foranstaltninger til social inklusion er tilpasset både EU's overordnede politiske ramme og de landespecifikke henstillinger⁸⁵. Ikke desto mindre har Kommissionen fremhævet problemer, som vi selv har gjort opmærksom på i forbindelse med synergieffekter⁸⁶ og risikoen for overlapning med andre EU-fonde⁸⁷.

⁸² Særberetning nr. 20/2020 "Bekæmpelse af børnefattigdom - Der er behov for bedre målretning af Kommissionens støtte", punkt 71-74.

⁸³ Undersøgelse (TO9), Europa-Kommissionen, 2020.

⁸⁴ SWD(2016) 452 final.

⁸⁵ Undersøgelse (TO9), Europa-Kommissionen, 2020.

⁸⁶ "ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation, Final Report", Europa-Kommissionen, 2018.

⁸⁷ Undersøgelse (TO9), Europa-Kommissionen, 2020.

3.58. Måltreningen mod de dårligst stillede er stadig en stor udfordring. Kommissionen konkluderede i sin evaluering fra 2020⁸⁸, at der ikke er noget klart billede af, hvorvidt ESF-støtten til social inklusion når ud til de mest sårbare befolkningsgrupper. Den fremhævede risikoen for, at programmerne hovedsagelig er rettet mod mindre sårbare grupper, fordi deres behov er mindre komplekse. I vores beretning⁸⁹ om EU-bistand til de dårligst stillede anbefalede vi også Kommissionen at fokusere på en bedre målretning af EU-udgifterne under ESF+.

3.59. Endelig er en central udfordring i en række OP'er, at projekter, projektdesignere og modtagere er afhængige af, at EU-støtten stadig fortsætter, hvilket giver anledning til spørgsmål om projekternes bæredygtighed⁹⁰. I en undersøgelse om integration af romaer fra 2018⁹¹ konstaterede Kommissionen, at i de lande, hvor der bor flest romaer, var mange programmer og projekter meget afhængige af EU-finansiering, fordi de modtog beskeden medfinansiering (omkring 20 %) fra de nationale budgetter.

Uddannelse og erhvervsuddannelse

3.60. Investering i uddannelse og erhvervsuddannelse for alle er en central prioritet for EU. De samlede tildelinger fra ESF og fra nationalt hold til uddannelse og erhvervsuddannelse udgør 37,8 milliarder euro. Målene for Europa 2020-strategien omfattede en reduktion af antallet af unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt (som ikke færdiggør deres uddannelse eller erhvervsuddannelse), til under 10 % og en forøgelse af andelen af befolkningen mellem 30 og 34 år, der har gennemført en videregående eller tilsvarende uddannelse, til mindst 40 %⁹².

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Særberetning nr. 5/2019, anbefaling 1.

⁹⁰ "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019", Europa-Kommissionen, 2020.

⁹¹ "Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020", SWD(2018) 480 final.

⁹² "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020", Europa-Kommissionen, 2021.

3.61. *Figur 3.7* viser en oversigt over de indikatorer, der er rapporteret under dette specifikke mål i programerklæringen til budgetforslaget for 2022. Disse oplysninger viser, at begge indikatorer er på rette vej til at nå deres mål.

Figur 3.7 - Oversigt over indikatorer knyttet til uddannelse og erhvervsuddannelse

Sammenfatning af alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	1	1		2
Nej				
Uklar				
I ALT	1	1		2

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator	Fremskridt hen imod mål
Deltagere, der modtager ESF-støtte under dette tematiske mål Output	74 % (2019) Delmål 88 % (2018)
Deltagere, der opnår en kvalifikation efter deltagelsen under dette tematiske mål Resultat	Intet

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uklart: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt mere eller mindre til vores?



Ja



Nej

En detaljeret forklaring af denne oversigt og vores metodologi findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringen til budgetforslaget for 2022.

Fremskridtene hen imod de overordnede mål for Europa 2020 er generelt på rette vej, men varierer mellem medlemsstaterne

3.62. Samlet set er EU på rette vej hen imod de overordnede mål for Europa 2020 på dette område (jf. tabel 3.1), men fremskridtene varierer betydeligt mellem lande og regioner. Der er betydelige forskelle mellem kønnene for begge mål, og mænd klarer sig mindre godt end kvinder⁹³.

Tabel 3.1 - Europa 2020-strategiens overordnede mål på uddannelsesområdet

EU's overordnede mål	2005	2013	2018	Bemærkninger
Unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt < 10 % <i>a)</i>	15,7 %	11,9 %	10,6 %	11 medlemsstater havde endnu ikke nået EU-målet ved udgangen af 2019
Gennemførelse af en videregående uddannelse > 40 % <i>b)</i>	28,0 %	37,1 %	40,7 %	Ni medlemsstater havde endnu ikke nået EU-målet ved udgangen af 2019

Kilde: Revisionsretten, baseret på Europa-Kommissionen, "Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training", juli 2020, og "Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020".

- a) Indikatoren for unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt, udtrykkes som procentdelen af personer mellem 18 og 24 år, der højst har gennemført en uddannelse på lavere sekundært niveau og ikke følger en videregående uddannelse eller erhvervsuddannelse.
- b) Indikatoren for videregående uddannelse måler andelen af befolkningen mellem 30 og 34 år, der har gennemført en videregående uddannelse.

⁹³ "Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training (TO 10), Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

3.63. ESF udgør i gennemsnit kun omkring 1 % af medlemsstaternes uddannelsesbudgetter og bidrager derfor kun i begrænset omfang til Europa 2020-målene. Der er imidlertid en betydelig variation mellem medlemsstaterne, da ESF-andelen er højere end 3 % i mindst fire medlemsstater⁹⁴. En revision udført af kontaktudvalget for EU's overordnede revisionsmyndigheder har konkluderet, at det i betragtning af betydningen af andre faktorer er vanskeligt at måle ESF's bidrag til uddannelsesmålene. Udvalget anbefalede, at medlemsstaterne styrker interventionslogikken for ESF-finansieringen ved at præcisere sammenhængen mellem aktioner og resultater yderligere⁹⁵.

Selv om overvågningen er blevet bedre, hæmmer databegrænsninger fortsat vurderingen af resultater

3.64. Kommissionens undersøgelse fra 2020⁹⁶ konkluderede, at begrænsninger i overvågningsdataene havde gjort det vanskeligt at vurdere resultaterne inden for og mellem medlemsstaterne efter mål og deltagergrupper.

3.65. I vores særberetning om EU's uddannelsesmål⁹⁷ konstaterede vi forbedringer i overvågningsrammen for perioden 2014-2020, navnlig indførelsen af fælles resultatindikatorer. Men kun i en tredjedel af de OP'er for 2014-2020, vi undersøgte, var der opstillet basisscenarier og fastsat målværdier for de tre uddannelsesmål, der er tættest knyttet til beskæftigelsen - erhvervsuddannelse, livslang læring og gennemførelse af en videregående uddannelse.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ De overordnede revisionsorganer i Den Europæiske Unions medlemsstater og Revisionsretten, "Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education", 2017.

⁹⁶ Undersøgelse (TO10), Europa-Kommissionen, 2020.

⁹⁷ Særberetning nr. 16/2016 "EU's uddannelsesmål: tilpassede programmer, men mangelfuld resultatmåling", punkt 65, 69-73 og 80.

OP'erne er tilpasset EU's uddannelsesmål

3.66. Under vores revision vedrørende uddannelse konstaterede vi⁹⁸, at de OP'er, vi undersøgte, var i overensstemmelse med EU's uddannelsesmål. Revisionen viste, at OP'erne generelt gav en tilfredsstillende beskrivelse af situationen forud for deres gennemførelse og klart identificerede de behov, der skulle dækkes. OP'erne foreslog også, hvordan målene kunne nås, og opstillede vejledende principper for udvælgelse af operationer og i givet fald for identifikation af de primære målgrupper, områder og typer af modtagere. Den parallelle revision fra 2017, som blev foretaget af kontaktudvalget for EU's overordnede revisionsorganer⁹⁹, bekræftede også, at til trods for mindre svagheder var OP'erne klart tilpasset de nationale behov og Rådets henstillinger.

3.67. Kommissionen har i en undersøgelse¹⁰⁰ konkluderet, at ESF-støtten til uddannelse og erhvervsuddannelse var i overensstemmelse med andre af ESF's tematiske mål (hvilket betyder, at de opnåede komplementariteter styrker hinanden gensidigt og skaber fremskridt i retning af de erklærede mål). Situationen vedrørende sammenhængen med andre EU-fonde inden for uddannelse og erhvervsuddannelse var dog mere blandet: Der var gode synergieffekter med f.eks. EFRU, men mindre med Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Marie Skłodowska-Curie-aktiviteterne. Problemet var ikke så meget lovgivningsmæssigt, men havde mere at gøre med udfordringerne i forbindelse med at kombinere forskellige finansieringsinstrumenter i praksis.

3.68. I vores analyse om digitale færdigheder¹⁰¹ rapporterede vi, at Kommissionen havde fastlagt en internationalt anerkendt digital kompetenceramme, støttet udviklingen af nationale strategier og hjulpet med at skabe nationale koalitioner for digitale færdigheder og job. Projekter, der specifikt fokuserede på digitale færdigheder i medlemsstaterne, udgjorde kun omkring 2 % af ESF-finansieringen.

⁹⁸ Ibid., punkt 66 og 67.

⁹⁹ De overordnede revisionsorganer i Den Europæiske Unions medlemsstater og Revisionsretten, "Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education", 2017.

¹⁰⁰ Undersøgelse (TO10), Europa-Kommissionen, 2020.

¹⁰¹ Analyse nr. 2/2021 "EU's foranstaltninger vedrørende ringe digitale færdigheder", punkt 57 og 60.

Konklusioner

3.69. ESF's mål er at skabe flere og bedre job og et samfund med social inklusion til støtte for Europa 2020-strategiens mål om at skabe intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i EU. Ved vurderingen af performance på dette investeringsområde skal der tages hensyn til en lang række eksterne faktorer såsom den generelle økonomiske situation, politikernes effekt og den betydelige tidsafstand mellem planlægning af politikker, programmering, udvælgelse af operationer, gennemførelse og resultater, som kan opnås med ESF-finansiering (punkt [3.1-3.10](#)).

3.70. Med hensyn til perioden 2014-2020 har Kommissionen fastlagt en omfattende og innovativ performanceramme for de europæiske struktur- og investeringsfonde, hvori ESF indgår. Rammen omfatter delmål og mål for hver prioritetsakse for OP'erne under EFRU, Samhørighedsfonden og ESF. Denne ordning har i betydelig grad øget adgangen til performanceoplysninger, men fokus er fortsat på økonomisk input og output snarere end på resultater. Medlemsstaterne har opstillet mål for næsten alle programspecifikke indikatorer og en række udvalgte fælles indikatorer. På dette grundlag vurderede Kommissionen fremskridt med hensyn til programgennemførelse ved at fastsætte et aggregeret niveau for målopfyldelse. Kommissionen kan også aggregere de overvågningsdata, der rapporteres af medlemsstaterne i forbindelse med fælles output- og resultatindikatorer, herunder dem for hvilke ingen mål er opstillet. Endelig er de performedata, som medlemsstaterne rapporterer, ikke altid helt entydige, og Kommissionen har kun begrænsede muligheder for at kontrollere deres nøjagtighed (punkt [3.11-3.24](#)).

3.71. Vi undersøgte de performanceoplysninger, som medlemsstaterne havde fremlagt frem til udgangen af 2019, og konkluderede, at 12 af de 13 fælles indikatorer for ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, der indgår i Kommissionens programerklæring til budgetforslaget for 2022, var på rette vej til at nå deres mål. Resultaterne varierede betydeligt mellem medlemsstater og regioner. Det er vigtigt at bemærke, at i 2018 blev en række målværdier for fælles performanceindikatorer for ESF/ungdomsbeskæftigelsesinitiativet nedsat. Som følge af disse justeringer rapporterede Kommissionen om større fremskridt med hensyn til at opnå de fælles performanceindikatorer. Uden disse justeringer ville kun seks af de 13 indikatorer have været på rette vej til at nå deres mål (punkt [3.25-3.33](#)).

3.72. I perioden 2014-2020 steg beskæftigelsesgraden i EU, men den ligger stadig under målet i Europa 2020. Andelen af ESF-midler til foranstaltninger, der er rettet mod andre strukturelle problemer (f.eks. ligestilling mellem kønnene, aktiv aldring og modernisering af arbejdsmarkedets institutioner), var forholdsvis lav, og gennemførelsen gik langsommere end forventet. Endvidere var deltagelsen i ESF-finansierede aktiviteter højest blandt personer, der enten var aktive eller ledige, men tættere på arbejdsmarkedet. Det var vanskeligt at nå ud til dem, der var uden kontakt til arbejdsmarkedet, f.eks. unge NEET'er (punkt [3.34-3.50](#)).

3.73. Selv om antallet af mennesker, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU, var faldet samlet set, havde kun omkring halvdelen af medlemsstaterne nået deres 2020-mål ved udgangen af 2019. Siden da har de økonomiske virkninger af covid-19-krisen sandsynligvis betydet, at flere risikerer at havne i fattigdom. Det er derfor usandsynligt, at Europa 2020-målet for fattigdomsbekæmpelse og større social inklusion vil blive nået (punkt [3.51-3.59](#)).

3.74. Fremskridtene hen imod de overordnede mål for Europa 2020 vedrørende uddannelse og erhvervsuddannelse er generelt på rette vej, men også her er der forskelle mellem medlemsstaterne. Som det er tilfældet med de andre overordnede mål, gør andre faktorer betydelige indflydelse det vanskeligt at identificere, hvor meget ESF har bidraget til uddannelsesmålene (punkt [3.60-3.68](#)).

3.75. Generelt er ESF i overensstemmelse med og bidrager til Europa 2020-strategien for skabelse af intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i EU. De performanceoplysningerne, som medlemsstaterne og Kommissionen har rapporteret, viser, at et betydeligt antal EU-borgere har nydt godt af ESF-finansieringen til at forbedre deres færdigheder, ansættelsesegnethed og karriereudsigter. På grund af databegrænsninger og ligeledes det forhold, at mange operationer stadig var i gang på tidspunktet for vores revision, er det dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at drage en overordnet konklusion om ESF-udgifternes reelle performance i perioden 2014-2020.

Bilag

Bilag 3.1 - ESF's mål (inklusive ungdomsbeskæftigelsesinitiativet)

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Forkortelse anvendt i dette kapitel	Med i vores stikprøve?
Specifikt mål 1 (ESF)	Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet	Ikke relevant	Ja
Specifikt mål 2 (ESF)	Fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og enhver forskelsbehandling	Ikke relevant	Ja
Specifikt mål 3 (ESF)	Investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring	Ikke relevant	Ja
Specifikt mål 4 (ESF)	Styrkelse af den institutionelle kapacitet for offentlige myndigheder og interessenter og effektiv offentlig forvaltning	Ikke relevant	Nej
Specifikt mål 5 (ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet)	Fremme af specifik støtte til unge NEET'er (15-24 år)	Ikke relevant	Ja

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Kapitel 4

Naturressourcen

Indhold

	Punkt
Indledning	4.1.-4.13.
Kort beskrivelse af "Naturressourcer"	4.1.-4.2.
Omfang og metode	4.3.-4.5.
Formålet med EHFF og dens funktionsmåde	4.6.-4.13.
Vurdering af EHFF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	4.14.-4.44.
Generelle bemærkninger	4.14.-4.17.
Kommissionens performanceoplysninger fokuserer på input, output og finansielle bidrag frem for på resultater	4.15.-4.17.
Fremme af et konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur	4.18.-4.29.
Fiskeriets økonomiske levedygtighed er stigende, men dataene om akvakultur er mindre entydige	4.19.-4.24.
Kommissionen rapporterer om EHFF's udgifter til miljømål, men forbindelsen mellem disse og de vigtigste miljøindikatorer er ikke veldefinerede	4.25.-4.29.
Fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik	4.30.-4.44.
Det er usandsynligt, at den fælles fiskeripolitiks bevarelsesmål nås	4.31.-4.40.
Videnskabelig rådgivning og dataindsamling er centrale aspekter af fiskeriforvaltningen	4.41.-4.42.
Fiskerikontrolordningen er ved at blive revideret	4.43.-4.44.
Konklusioner	4.45.-4.51.
Bilag	
Bilag 4.1 - Den Europæiske Hav- og Fiskerifonds (EHFF's) mål	

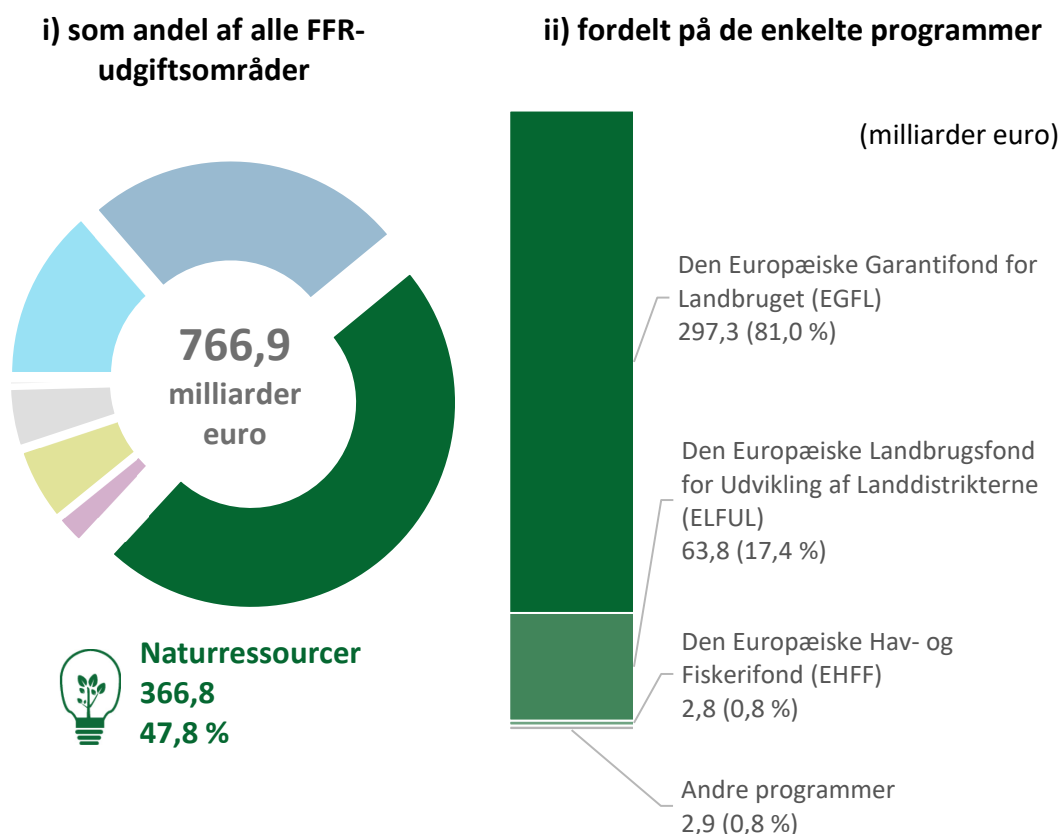
Indledning

Kort beskrivelse af "Naturressourcer"

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 klimaindsatsen.

4.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i perioden 2014-2020 var 420 milliarder euro (i løbende priser), hvoraf 367 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2020 (jf. [figur 4.1](#)).

Figur 4.1 - "Naturressourcer": Betalingerne i 2014-2020 vedrørende periodens forpligtelser

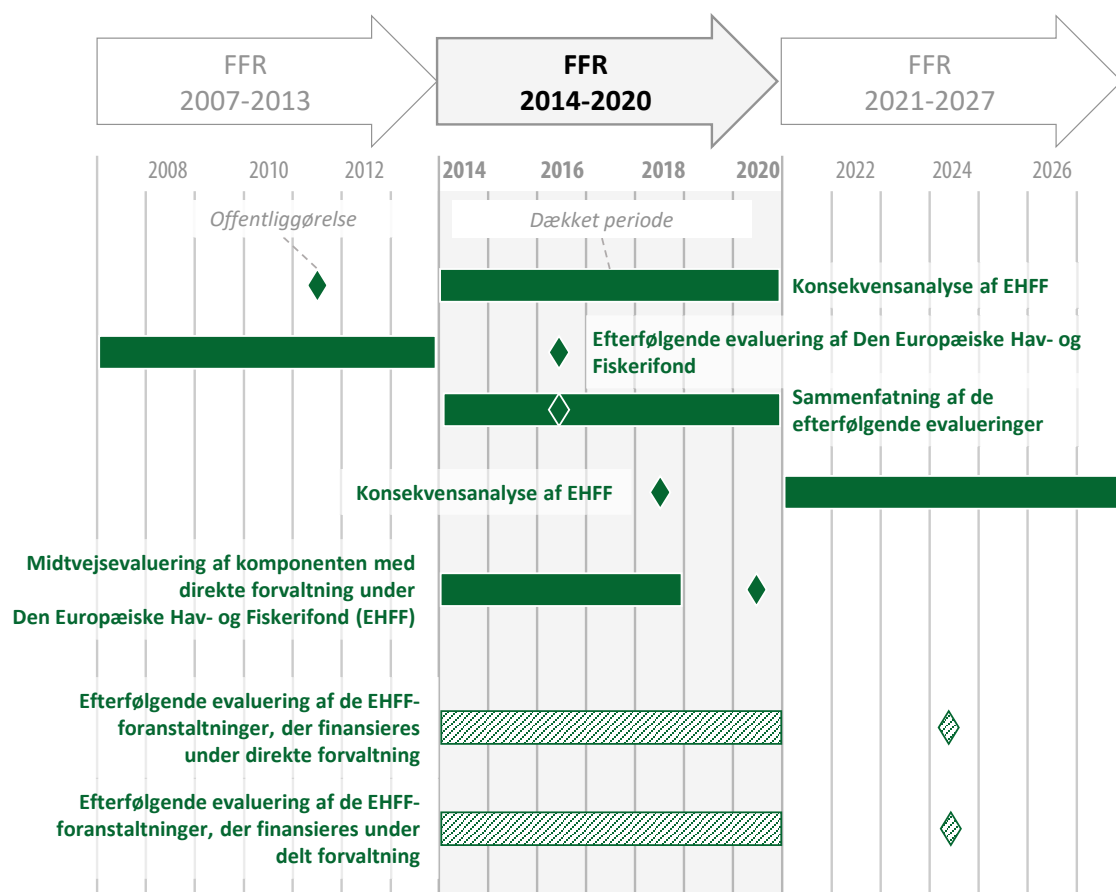


Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Omfang og metode

4.3. Af de fem *programmer* under FFR-udgiftsområde 2 udvalgte vi *Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)*, der tegnede sig for 0,8 % af de samlede betalinger, der ved udgangen af 2020 var afholdt på dette FFR-udgiftsområde. Vores mål var at fastslå, hvor mange relevante *performance*oplysninger der forelå, og at anvende disse oplysninger til så vidt muligt at vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammernes *performance* havde været. Vi fremsætter også kommentarer om udvalgte områder af den fælles fiskeripolitik, som modtager støtte fra EHFF. Dette er på linje med vores dækning af *EGFL* og *ELFUL*, som tegnede sig for 98,6 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019, i vores [performanceberetning for 2019](#).

Figur 4.2 - Tidsplan for de vigtigste evalueringer og dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten.

4.4. Ved udarbejdelsen af dette kapitel har vi brugt Kommissionens performanceoplysninger, herunder den [årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020](#), [programerklæringerne](#) til budgetforslaget for 2022, den årlige rapport om gennemførelsen af EHFF og de vigtigste evalueringer, som er angivet i [figur 4.2](#). Vi kontrollerede, om disse oplysninger var troværdige og stemte overens med vores egne revisionsresultater, men reviderede ikke deres pålidelighed. Vi har også trukket på resultater fra vores egne nylige revisioner. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel.

4.5. Oprettelseslovgivningen for hvert enkelt EU-udgiftsprogram indeholder et antal mål. EHFF har seks EU-prioriteter, der er knyttet til fire mål, hvoraf dette kapitel dækker to (jf. [bilag 4.1](#)). De udvalgte mål svarer til 84 % af EHFF-tildelingen.

Formålet med EHFF og dens funktionsmåde

4.6. [Figur 4.3](#) viser en oversigt over EHFF's mål, prioriteter og *resultatindikatorer*.

Figur 4.3 - Oversigt over EHFF

EU-prioriteter (artikel 6*)	EHFF's mål (artikel 5*)	Resultatindikatorer i programerklæringen
EU-prioritet 1. Fremme af miljømæssigt bæredygtigt, ressourceeffektivt, innovativt, konkurrencedygtigt og videnbaseret fiskeri EU-prioritet 2. Fremme af miljømæssigt bæredygtigt, ressourceeffektivt, innovativt, konkurrencedygtigt og videnbaseret akvakultur EU-prioritet 5. Fremme af afsætning og forarbejdning	a) at fremme konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur	Arbejdsproduktivitet (målt i bruttoværditilvækst pr. ansat) i EU's fiskerisektor
		EU-fiskerflådens lønsomhed pr. flådesegment
		Fiskefangstens brændstofeffektivitet
		Omfanget af udsnid af kommercielt udnyttede arter
		Værdien af akvakulturproduktionen i EU
		Relativ værdi eller mængde af produkter, der markedsføres af producentorganisationer
EU-prioritet 3. Fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik	b) at fremme gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik; (dataindsamling og kontrol)	Antal af operatørers åbenbare overtrædelser af den fælles fiskeripolitikens regler konstateret inden for rammerne af de fælles ressourceanvendelsesplaner divideret med det samlede antal udførte inspektioner
		Antal medlemsstater med en effektiv kontrolordning
		Andel eller antal af bestande, der fiskes på niveauet for det maksimale bæredygtige udbytte (MSY)
		Grad af passende respons på dataopkald inden for rammen for dataindsamling

EU-prioriteter (artikel 6*)	EHFF's mål (artikel 5*)	Resultatindikatorer i programerklæringen
EU-prioritet 4. Forøgelse af beskæftigelsen og den territoriale samhørighed	c) at fremme en afbalanceret og inklusiv territorial udvikling af fiskeri- og akvakulturområder (lokaludvikling styret af lokalsamfundet)	Jobskabelse i fiskeri- og akvakultursektoren med støtte fra EHFF
		Jobbevarelse i fiskeri- og akvakultursektoren med støtte fra EHFF
		Antal lokale strategier udvalgt af lokale fiskeriaktionsgrupper
EU-prioritet 6. Fremme af gennemførelsen af den integrerede havpolitik	d) at fremme udviklingen og gennemførelsen af Unionens integrerede havpolitik til supplerende af samhørighedspolitikken og den fælles fiskeripolitik.	Initiativet "Viden om havene 2020": Grad af anvendelse af Det Europæiske Havobservations- og Datanetværk (EMODnet) målt ud fra antallet af brugere, der downloader data
		Havovervågning: Andelen af tilgængelige tværsektorielle og/eller grænseoverskridende data udtrykt i procent af det samlede informationshul, der blev konstateret i konsekvensanalysen vedrørende CISE (fælles ramme for informationsudveksling)
		Andelen af havområders overfladeareal, der bevares ved hjælp af geografiske beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med havstrategirammedirektivets artikel 13, stk. 4

* Forordning (EU) nr. 508/2014.

Kilde: GD MARE.

4.7. EHFF støtter den fælles fiskeripolitik, hvis primære mål er at sikre, at fiskeri- og akvakultursektoren er miljømæssigt bæredygtig på lang sigt og forvaltes på en måde, der er i overensstemmelse med målene om at opnå økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige fordele, og som bidrager til fødevarerforsyningsikkerheden¹.

4.8. Vi udvalgte EHFF's specifikke mål 1 og 4 som beskrevet i Kommissionens programerklæring og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (jf. [bilag 4.1](#)) til vores analyse af performanceoplysninger.

4.9. Målet "Fremme af fiskeri og akvakultur" (specifikt mål 1) støtter et konkurrencedygtigt og mere *bæredygtigt fiskeri*. EHFF kan f.eks. dække udgifterne til fiskeredskeer med bedre selektivitet af fiskestørrelse med henblik på at reducere uønskede fangster eller kompensere for endeligt ophør med fiskeriaktiviteter. Inden for akvakultur kan EHFF anvendes til at styrke virksomhedernes konkurrenceevne.

¹ Artikel 2, stk. 1, i [forordning \(EU\) nr. 1380/2013](#).

4.10. Målet "Fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik" (specifikt mål 4) fokuserer på forvaltning af politikken for bevarelse af fiskeressourcerne gennem forbedring af den videnskabelige viden og fiskerikontrollen. Med henblik på at opnå et bæredygtigt fiskeri er et af de forvaltningsredskaber, som EU råder over under den fælles fiskeripolitik, at fastsætte grænser for den *samlede tilladte fangstmængde* (TAC) for de kommercielle fiskebestande. Rådet fastsætter på grundlag af Kommissionens forslag hvert år de samlede TAC'er, der senere deles mellem medlemsstaterne.

4.11. I henhold til forordningen om den fælles fiskeripolitik² tager Kommissionens forslag om TAC'er hensyn til videnskabelig rådgivning fra rådgivende organer såsom *ICES* (Det Internationale Havundersøgelsesråd) og *STECF* (Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri). EHFF støtter foranstaltninger, der har til formål at forbedre indsamlingen og formidlingen af videnskabelige data.

4.12. Medlemsstaterne kan også anvende EHFF til at styrke fiskerikontrolordningen med henblik på at forbedre overholdelsen af den fælles fiskeripolitiks regler.

4.13. EHFF havde et samlet budget på 6,4 milliarder euro for perioden 2014-2020. Kommissionen **delar ansvaret** for forvaltningen af EHFF med medlemsstaterne via Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri (GD MARE). Medlemsstaterne og Europa-Kommissionen deler forvaltningen af 90 % af fonden, mens Europa-Kommissionen forvalter de resterende 10 % direkte.

² Artikel 6, stk. 2, i [forordning \(EU\) nr. 1380/2013](#).

Vurdering af EHFF's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

4.14. *Figur 4.4* viser en oversigt over alle EHFF-indikatorerne i programmerklæringen og vores vurdering af, om de er på rette vej. For 9 af de 21 indikatorer forelå der ikke data nok til at drage nogen konklusioner. Vi viser vores specifikke oversigter over indikatorer for de to udvalgte mål i *figur 4.5* og *figur 4.7*. I vores *performanceberetning for 2019*³ drøftede vi nogle generelle begrænsninger med hensyn til fortolkningen af disse indikatorer. Vurderingen af, om en given indikator er "på rette vej", vedrører sandsynligheden for, at indikatoren når det mål, Kommissionen har fastsat. Denne vurdering tager ikke højde for, om - eller hvor tæt - en given indikator er knyttet til EHFF, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er meningsfuldt. Derfor er den kun en del af den samlede vurdering af performance. Vi har ikke revideret pålideligheden af de underliggende data (men vi behandlede dette emne i vores *performanceberetning for 2019*⁴).

Figur 4.4 - Oversigt over alle EHFF-indikatorer i programmerklæringen

Mål (*)	I alt	Output				Resultater				Effekt			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
SPECIFIKT MÅL 1	8					1			— 1	7	— 2		■ 5
SPECIFIKT MÅL 2	4					4	— 3		— 1				
SPECIFIKT MÅL 3	3	1	— 1			2			— 2				
SPECIFIKT MÅL 4	6	1	— 1			2		— 2		3		— 3	
I alt	21	2	— 2			9	— 3	— 2	■ 4	10	— 2	— 3	■ 5

(*) Jf. bilag 4.1 for den fuldstændige liste over mål.

FORKLARING

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

³ Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.24.

⁴ Ibid., punkt 1.13-1.23.

Kommissionens performanceoplysninger fokuserer på input, output og finansielle bidrag frem for på resultater

4.15. Hovedkonklusionen i *konsekvensanalysen* fra 2011 af reformen af den fælles fiskeripolitik var, at den ikke havde sikret en bæredygtig udnyttelse af levende ressourcer⁵. Kommissionen identificerede en række centrale problemer, herunder manglende miljømæssig bæredygtighed, ringe økonomisk levedygtighed og social usikkerhed i forbindelse med nye udfordringer såsom klimaændringer og forurening.

4.16. De beskrivende oplysninger om EHFF's performance, der findes i Kommissionens programerklæring og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, fokuserer på antallet af de *støttemodtagere* og operationer, der støttes af EHFF (output), og på de midler, der afsættes til visse projekter (*input*). Men de fokuserer ikke på *resultater*. Kommissionen har ikke præsenteret en *interventionslogik*, der fastlægger EHFF's bidrag til opnåelse af politikmålene. Dette gør det vanskeligt at identificere årsagssammenhængen mellem EHFF-støtten og resultater og at vurdere EHFF's *effekt* på politikken samlede performance.

4.17. Kommissionen har udformet et supplerende sæt specifikke EHFF-indikatorer⁶ med henblik på at overvåge de udgifter, der afholdes af medlemsstaterne. Oplysningerne om disse indikatorer er baseret på finansielle data i medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter og i den årlige Infosys-rapport (som indeholder supplerende data om de operationer, som medlemsstaterne udvælger til finansiering)⁷. Disse indikatorer og data, der er sammenfattet i [den årlige rapport om gennemførelsen af EHFF](#)⁸, fokuserer på EHFF's finansielle bidrag til den fælles fiskeripolitik mål frem for på resultater.

Fremme af et konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur

4.18. *Figur 4.5* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende dette mål.

⁵ SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

⁶ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1014/2014.

⁷ Artikel 114 og artikel 97, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 508/2014.

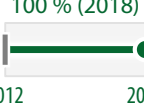
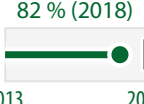
⁸ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

Figur 4.5 - Oversigt over indikatorer vedrørende fremme af et konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja 			 2	 2
Nej 				
Uvis status ?		 1	 5	 6
I ALT		1	7	8

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator		Fremskridt hen imod målet
EU-fiskerflådens lønsomhed: gennemsnit	Effekt	  100 % (2018) Delmål 0 % (2018)  ≈
Omfanget af udsmid af kommercielt udnyttede arter	Effekt	 Mål: reduktion ? ≈
Værdien af akvakulturproduktionen i EU	Effekt	  82 % (2018) Delmål 100 % (2020) ?

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Fiskeriets økonomiske levedygtighed er stigende, men dataene om akvakultur er mindre entydige

4.19. EU tegner sig for ca. 3 % af den globale fiskeri- og akvakulturproduktion og er verdens sjette største producent⁹. Ca. 80 % af denne produktion kommer fra fiskeri og 20 % fra akvakultur¹⁰.

4.20. Ifølge Kommissionens data er sektoren for levende marine ressourcer (som fiskeri og akvakultur er en stor del af) en vigtig, men lille komponent af EU's blå økonomi. I 2018¹¹ skabte denne sektor, herunder forarbejdning og distribution, 11 % af bruttoværditilvæksten i EU's blå økonomi.

4.21. Den indikator, der blev anvendt i programerklæringen for 2022, viser, at EU-fiskerflådens lønsomhed er blevet bedre i de seneste år (jf. [figur 4.5](#) og [figur 4.6](#))¹². Kommissionen rapporterer desuden om positive økonomiske resultater for flåder, der fisker efter bestande, som udnyttes bæredygtigt, da disse flåder har øget lønsomheden og lønningerne, og den modsatte tendens for flåder, der fisker efter overudnyttede bestande¹³.

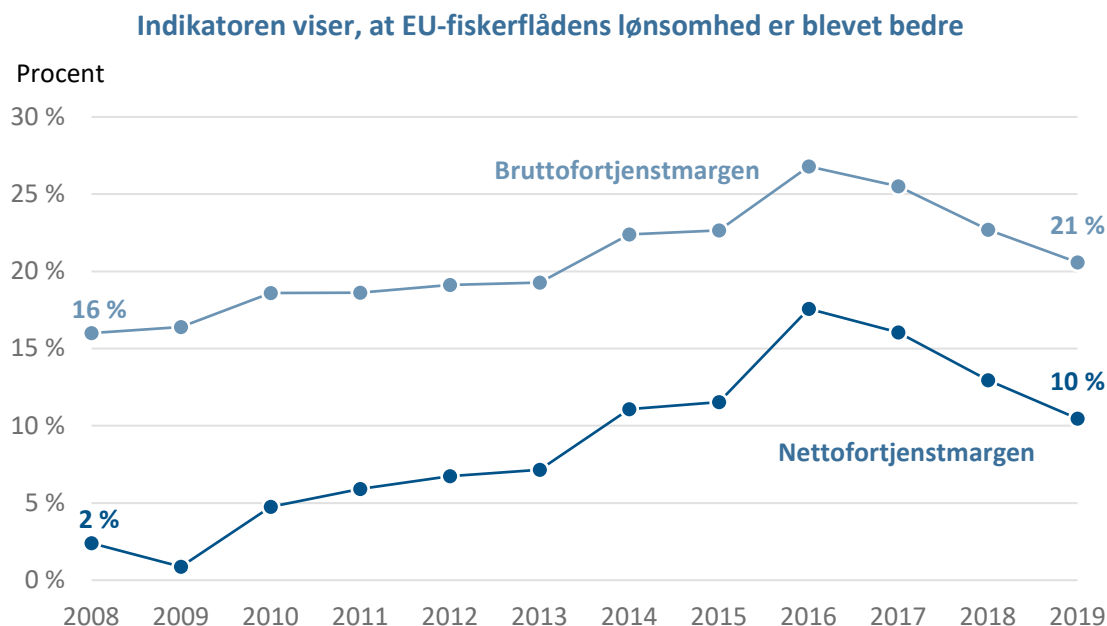
⁹ "The EU blue economy report", Europa-Kommissionen, 2021.

¹⁰ Fakta og tal om den fælles fiskeripolitik, Eurostat, 2019.

¹¹ "The EU blue economy report", Europa-Kommissionen, 2021.

¹² COM(2021) 279 final.

¹³ Ibid., jf. også SWD(2020) 112 final.

Figur 4.6 - Tendenser vedrørende indtægter og overskud

Kilde: Data fra GD MARE modtaget 16.7.2021: inklusive Det Forenede Kongerige, men eksklusive Grækenland og Kroatien.

4.22. På verdensplan er akvakulturproduktionen firedoblet siden 1990¹⁴. I EU stagnerede produktionen mellem 2008 og 2018¹⁵. I den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020¹⁶ rapporterede Kommissionen, at 2023-målet vedrørende en årlig produktion på 4,89 milliarder euro var nået i 2016. Ifølge programerklæringen for 2022 faldt værdien af akvakulturproduktionen dog igen i 2017 og 2018 og kom ned under målet.

4.23. Den direkte EHFF-støtte til fiskeri- og akvakultursektoren beløb sig til 3,6 milliarder euro (64 % af den samlede EHFF) for hele perioden 2014-2020¹⁷. De EHFF-overvågningsindikatorer, der er indeholdt i programerklæringen, beskriver de generelle tendenser, f.eks. EU-fiskerflådens lønsomhed eller værdien af akvakulturproduktionen, og er nyttige med hensyn til at give et samlet overblik over situationen i fiskeri- og akvakultursektoren. Disse indikatorer afhænger af generelle

¹⁴ "The EU Aquaculture Sector-Economic report 2020", STECF, 2021.

¹⁵ "Agriculture, forestry and fishery statistics", Eurostat, 2020.

¹⁶ Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport, del II, punkt 1.4.2.

¹⁷ Revisionsrettens beregninger, baseret på data fra Europa-Kommissionen.

makroøkonomiske variabler, f.eks. brændstofpriser, som har en mere direkte indvirkning på situationen i begge sektorer.

4.24. Der findes specifikke indikatorer, som viser EHFF-støttens performance på operationelt plan, inden for den overvågningsramme, der er beskrevet i punkt **4.17**. Disse indikatorer gør det f.eks. muligt at observere ændringen i nettooverskuddet hos de modtagere, der modtager støtte fra EHFF (i 2020 oversteg de opnåede resultater allerede 2023-målet). De gør det også muligt at konstatere, hvor mange akvakulturbrug der yder miljøtjenester (i 2020 havde EHFF støttet 1 600 sådanne brug eller 19,5 % af 2023-målet), og hvor mange virksomheder der blev oprettet (486 i 2020 eller 10,8 % af 2023-målet)¹⁸.

Kommissionen rapporterer om EHFF's udgifter til miljømål, men forbindelsen mellem disse og de vigtigste miljøindikatorer er ikke veldefinerede

4.25. EHFF bør fremme miljømæssig bæredygtighed inden for fiskeri og akvakultur. Fiskeriet udøver det største pres på havmiljøet¹⁹. Den fælles fiskeripolitik har til formål at sikre, at fiskeriets negative indvirkning på det marine økosystem minimeres, og at fiskeriforvaltningen følger en økosystembaseret tilgang²⁰. Vi har for nylig rapporteret, at selv om der er blevet indført en ramme for beskyttelse af havmiljøet, har EU's foranstaltninger, herunder medlemsstaternes foranstaltninger, ikke bidraget til at genoprette en *god miljøtilstand* i havene²¹. Der er fortsat problemer, f.eks. bundtrawleres negative indvirkning på havmiljøet og bifangster af beskyttede arter²².

¹⁸ Data fra Europa-Kommissionen.

¹⁹ "Marine environmental pressures", EEA, 2018, *Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits*, FAO, 2004, "Marine messages II", EEA, 2019, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services* IPBES, 2019, *The economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, 2021.

²⁰ Artikel 2, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1380/2013.

²¹ Særberetning nr. 26/2020, punkt V.

²² *Assessment of the existing EU policy tools in the field of Sustainable Development Goal (SDG) 14 and other ocean-related Agenda 2030 targets*, Europa-Kommissionen, 2021, *Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates - review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information*, ICES, 2019.

4.26. Ved udgangen af 2020 havde Kommissionen registreret 20,1 million euro i forpligtelser fra EHFF til finansiering af 1 364 operationer vedrørende foranstaltninger til begrænsning af fiskeriets indvirkning på havmiljøet og tilpasning af fiskeriet til beskyttelsen af arter²³.

4.27. Kommissionen peger på *udsmid* som en grund til, at den fælles fiskeripolitik ikke er miljømæssigt bæredygtig²⁴. I 2011 anslog GD MARE, at ca. 23 % af de samlede fangster årligt bliver smidt tilbage i EU's farvande. For at bringe denne praksis til ophør og tilskynde fiskerne til at fiske mere selektivt for at undgå uønskede fangster forbyder den nuværende fælles fiskeripolitik udsmid (dog med visse undtagelser). Den bestemmelse, der forbyder udsmid, landingsforpligtelsen²⁵, blev indført i 2015. Den har været fuldt ud gældende siden 2019. EHFF-finansieringen kan bidrage til gennemførelsen af landingsforpligtelsen, f.eks. ved at tilskynde fiskerne til at købe mere selektive fiskeredskaber.

4.28. Et specifikt mål for EHFF-forordningen²⁶ er at reducere fiskeriets indvirkning på havmiljøet, herunder ved så vidt muligt at undgå og reducere uønskede fangster. Ifølge de seneste publikationer finder praksissen med udsmid af uønskede fangster stadig sted²⁷. I rapporterne fra Det Europæiske Fiskerikontrolagentur (EFCA)²⁸ er der blevet påvist udbredt manglende overholdelse af landingsforpligtelsen for visse flådesegmenter i Nordsøen og de nordvestlige farvande. Både EHFF-programerklæringen og EHFF's årlige gennemførelsesrapport²⁹ indeholder en indikator, der måler omfanget af udsmid. Kommissionen fremlægger dog ingen data om denne indikator i programerklæringen. I EHFF's årlige gennemførelsesrapport fremlægger Kommissionen nogle data, som den dog mener er upålidelige.

²³ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

²⁴ SEC(2011) 891 final.

²⁵ Artikel 15 i forordning (EU) nr. 1380/2013.

²⁶ Artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 508/2014.

²⁷ SWD(2021) 122 final, Europa-Parlamentets betænkning om gennemførelse af målene for landingsforpligtelsen, jf. artikel 15 i den fælles fiskeripolitik og Europa-Parlamentets undersøgelse "EU fisheries policy - latest developments and future challenges".

²⁸ Rapporter om *evaluering af overholdelse*, EFCA, 2019.

²⁹ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

4.29. EU har indgået en international forpligtelse om at anvende beskyttede havområder for at bevare livet i havet. Dette kan indebære anvendelse af forskellige foranstaltninger, herunder fiskeribegrænsninger. I 2018 rapporterede EEA, at EU havde nået Aichibiodiversitetsmålet om at udpege mindst 10 % af dets farvande til beskyttede havområder inden udgangen af 2020³⁰. Dette bekræftes af den relevante indikator i Kommissionens EHFF-programerklæring. I vores særberetning om beskyttelse af havmiljøet konkluderede vi, at nettet af beskyttede havområder kun ydede ringe beskyttelse af den marine biodiversitet³¹.

Fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik

4.30. *Figur 4.7* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende dette mål.

³⁰ "EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas", EEA, 2018.

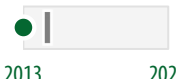
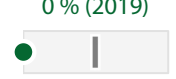
³¹ Særberetning nr. 26/2020, punkt 31-39.

Figur 4.7 - Oversigt over indikatorer vedrørende fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja 	 1			 1
Nej 		 2	 3	 5
Uvis status ? 				
I ALT	1	2	3	6

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator		Fremskridt hen imod målet
Medlemsstater med handlingsplaner for forbedring af kontrolordninger	Resultater	0 % (2019)   Delmål 17 % (2017)  
Andel eller antal af bestande, der fiskes på MSY-niveau: ICES-området	Effekt	 Forklarende data  
Andel eller antal af bestande, der fiskes på MSY-niveau: Middelhavet	Effekt	 Forklarende data  
Andel eller antal af bestande, der fiskes på MSY-niveau: Sortehavet	Effekt	 Forklarende data  
Passende respons på dataopkald	Resultater	0 % (2019)   Delmål 50 % (2017)  

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Det er usandsynligt, at den fælles fiskeripolitiks bevarelsesmål nås

4.31. I henhold til artikel 3 i TEUF har EU enekompetence med hensyn til bevarelse af havets biologiske ressourcer. I 2011 rapporterede Kommissionen³², at 78,5 % af de EU-bestande, for hvilke der forelå videnskabelige data, ikke blev fisket bæredygtigt. Det vigtigste mål for den fælles fiskeripolitik er at gøre fiskeriet bæredygtigt, herunder at genoprette og bevare fiskebestandene. Ved udgangen af 2020 havde medlemsstaterne udvalgt næsten 6 180 operationer til en samlet EHFF-finansiering på 695 millioner euro og anvendt 374 millioner euro til dette formål³³.

4.32. Med henblik på at opfylde bevarelsesmålet rapporterer Kommissionen om fremskridt hen imod at nå et maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY), der ligger på eller under niveauet for den bæredygtige udnyttelsesgrad (F_{msy}). Disse sikre fiskeriniveauer, der er baseret på videnskabelig rådgivning, skulle nås senest i 2015, hvor det var muligt, og senest i 2020 for alle fiskebestande³⁴. Den indikator, som Kommissionen anvender i EHFF-programerklæringen i denne forbindelse, er "andelen eller antallet af bestande, der fiskes på niveauet for det maksimale bæredygtige udbytte (MSY)", og der rapporteres særskilt om den for det nordøstlige Atlanterhav (ICES), Middelhavet og Sortehavet. Referenceværdien på 59 %, som Kommissionen ukorrekt har anvendt for alle havområder, finder reelt kun anvendelse på det nordøstlige Atlanterhav.



©Getty Images / Monty Rakusen.

4.33. EHFF-programerklæringen til budgetforslaget for 2022 angiver ikke de faktiske kvantitative resultater med hensyn til at opfylde den fælles fiskeripolitiks bevarelsesmål, selv om disse oplysninger foreligger. I den beskrivende del henviser Kommissionen til den høje andel af de forventede landinger af fisk, der er omfattet af kvoter, som er fastsat i overensstemmelse med F_{MSY} , uden samtidig at fremhæve den store andel af fiskebestande, hvor der endnu ikke er opnået sikre fiskeriniveauer. Vi

³² SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

³³ EMFF Implementation Report, Europa-Kommissionen, 2021.

³⁴ Artikel 2, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1380/2013.

konstaterede, at dette fokus på landinger frem for fiskebestande giver et alt for positivt indtryk af udsigterne til at nå målet om fiskeri på MSY-niveau.

4.34. Kommissionen angiver også i EHFF-programerklæringen, at *fiskeritrykket* i det nordøstlige Atlanterhav har stabiliseret sig på et bæredygtigt niveau, mens fiskeritrykket i Middelhavet og Sortehavet lå mere end to gange over F_{MSY} -målet.

4.35. I EHFF-programerklæringen til budgetforslaget for 2022 mener Kommissionen overordnet set, at den har gjort moderate fremskridt med hensyn til at opfylde bevarelsesmålet. Ifølge de seneste officielle vurderinger vil EU sandsynligvis ikke have nået dette mål senest i 2020³⁵. Ifølge nylige videnskabelige data³⁶ er andelen af overudnyttede bestande i det nordøstlige Atlanterhav tæt på 40 %, selv om den er faldet betydeligt i løbet af de seneste ti år. Desuden blev 83 % af de vurderede fiskebestande overfisket i Middelhavet og Sortehavet (beregning baseret på ufuldstændige data).

4.36. I vores nylige særberetning om beskyttelsen af havmiljøet³⁷ undersøgte vi de faktorer, der bidrog til disse utilfredsstillende resultater vedrørende bevarelse. Vi konstaterede, at EU's indsats havde resulteret i målbare fremskridt i Atlanterhavet, hvor fiskeriforvaltningen består i at begrænse de tilladte fangstmængder, men at Middelhavet stadig overfiskes i betydelig grad, og at der ikke havde været nogen væsentlige tegn på fremskridt.

4.37. Kommissionen mener³⁸, at fiskerflådens overkapacitet er den vigtigste årsag til overfiskning. I alt for mange flådesegmenter overstiger fiskerikapaciteten fiskerimulighederne. Målet om at reducere fiskerikapaciteten er derfor et andet vigtigt element i EU's bæredygtige fiskeriforvaltning. Ved udgangen af 2020 havde medlemsstaterne udvalgt 24 958 operationer til en samlet EHFF-finansiering på 260 millioner euro og anvendt 199 millioner euro til foranstaltninger til støtte for tilpasning af fiskeriflådens kapacitet til fiskerimulighederne³⁹.

³⁵ "Status of marine fish and shellfish stocks in European seas", EEA, 2019.

³⁶ *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, STECF, 2021.

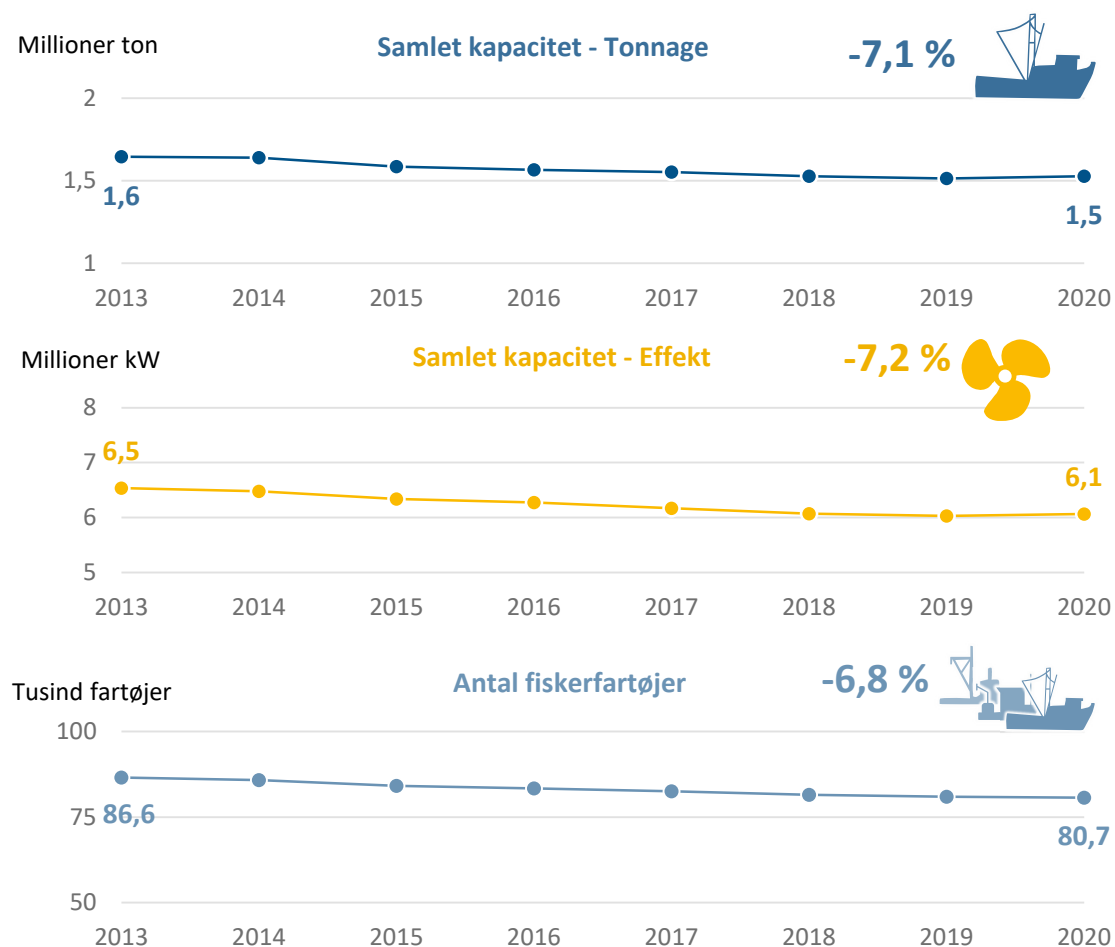
³⁷ Særberetning nr. 26/2020, punkt 84.

³⁸ SEC(2011) 891 final.

³⁹ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

4.38. De seneste data⁴⁰ viser, at EU-flådens kapacitet er langsomt faldende (jf. [figur 4.8](#)). Ifølge indikatoren for bæredygtig udnyttelse er fiskerikapaciteten for et væsentligt antal flådesegmenter i de fleste medlemsstater dog stadig ude af balance med hensyn til deres fiskerimuligheder (i 2018 var 145 ud af de 182 vurderede flådesegmenter berørt)⁴¹.

Figur 4.8 - Oversigt over EU-fiskerflådens kapacitet



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Europa-Kommissionens EU-fiskerflåderejster, december 2020.

⁴⁰ EU's flåderejster, data fra december 2020.

⁴¹ SWD(2021) 122 final, COM(2021) 279 final.

4.39. Et fiskerfartøjs kapacitet måles på grundlag af dets rumfang (bruttotonnage (BT)) og dets maskineffekt (kW). I vores beretning fra 2017 om EU's fiskerikontrol bemærkede vi, at nogle medlemsstater ikke kontrollerede deres flåders kapacitet korrekt med hensyn til disse to kriterier⁴².

4.40. I EHFF-forordningen hedder det, at EHFF-støtten ikke må føre til en forøgelse af EU-flådens fiskerikapacitet⁴³. Spørgsmålet om skadelig fiskeristøtte fremhæves i [målene for bæredygtig udvikling \(mål 14.6\)](#), hvori der opfordres til at bringe en sådan praksis til ophør senest i 2020. Dette er genstand for intensive [WTO-forhandlinger](#).

Videnskabelig rådgivning og dataindsamling er centrale aspekter af fiskeriforvaltningen

4.41. Vigtige beslutninger vedrørende den fælles fiskeripolitik med hensyn til f.eks. fangstkvoter bør tage hensyn til videnskabelig rådgivning. Det er derfor afgørende, at der foreligger videnskabelige data. EHFF støtter medlemsstaternes dataindsamling og -forvaltning. Ved udgangen af 2020 havde de indgået forpligtelser for 482 millioner euro og anvendt 379 millioner euro til dette formål⁴⁴.

4.42. Vi bemærkede i vores særberetning om beskyttelse af havmiljøet⁴⁵, at ICES på grund af databegrænsninger ikke kunne yde videnskabelig rådgivning for mere end halvdelen af bestandene i 2017. I 2019 var dette tilfældet for 62 % af bestandene (159 ud af 256 bestande var berørt af databegrænsninger⁴⁶). I Middelhavet og Sortehavet blev 47 fiskebestande vurderet i 2016, men i 2018 forelå der kun oplysninger om 21 bestande⁴⁷.

⁴² Særberetning nr. 8/2017.

⁴³ Artikel 5 i forordning (EU) nr. 508/2014.

⁴⁴ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

⁴⁵ Særberetning nr. 26/2020.

⁴⁶ *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, STECF, 2021.

⁴⁷ SWD(2020) 112 final.

Fiskerikontrolordningen er ved at blive revideret

4.43. Den fælles fiskeripolitiks succes hænger tæt sammen med effektiviteten af fiskerikontrolordningen. Vi rapporterede om problemer med kontrolordningen i 2017⁴⁸. Kommissionen fremlagde et forslag til en revideret fiskerikontrolforordning i 2018⁴⁹. Lovgivningsforslaget er ikke blevet vedtaget af medlovgiverne, og der findes fortsat svagheder i kontrolordningen⁵⁰.

4.44. EHFF yder støtte til forbedring af effektiviteten af de nationale kontrolordninger, som er nødvendige for at håndhæve reglerne. De EHFF-foranstaltninger, der bidrager til denne proces, udgør indtil videre det største bidrag med hensyn til forpligtede midler (440 millioner euro frem til 2020⁵¹), men der er ingen indikatorer, der giver oplysninger om EHFF's bidrag til at nå målet om en effektiv kontrolordning.

⁴⁸ Særberetning nr. 8/2017.

⁴⁹ COM(2018) 368 final.

⁵⁰ Rapport om gennemførelsen af kontrolforordningen, Europa-Kommissionen, 2021.

⁵¹ *EMFF Implementation Report*, Europa-Kommissionen, 2021.

Konklusioner

4.45. Den fælles fiskeripolitik bør tackle udfordringer såsom ikkebæredygtigt fiskeri, forringelse af havmiljøet og omstillingen af EU's fiskeri- og akvakultursektor. EHFF bør støtte disse mål for den fælles fiskeripolitik. De performanceoplysninger, der udarbejdes eller indhentes af Kommissionen, bør afspejle de resultater, der opnås som led i EHFF-interventionen, fremhæve eventuelle utilfredsstillende fremskridt og udløse korigerende foranstaltninger.

4.46. Vi konstaterede, at Kommissionens performanceoplysninger for størstedelens vedkommende fokuserer på fondens finansielle bidrag til den fælles fiskeripolitiks mål frem for på resultater.

4.47. I programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er der i fleste tilfælde tale om generelle indikatorer på makroniveau. De er nyttige med hensyn til at give et samlet overblik over situationen i fiskeri- og akvakultursektoren. Der er imidlertid ingen klar forbindelse mellem EHFF's bidrag og de erklærede resultater (jf. punkt 4.16). Denne forbindelse er nødvendig for at vurdere EHFF's *effektivitet* med hensyn til at nå den fælles fiskeripolitiks mål og for at begrunde budgetanmodninger. De specifikke EHFF-indikatorer og -data, der er udformet uden for rammerne af programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, og som er sammenfattet i den årlige rapport om gennemførelsen af EHFF, gør det muligt at få et mere fuldstændigt overblik over EHFF's gennemførelse, men de fokuserer ligesom Kommissionens performanceoplysninger også på udgifter frem for på resultater (jf. punkt 4.17).

4.48. Vi konstaterede, at Kommissionen i EHFF-programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport kun giver få performanceoplysninger om EHFF's resultater med hensyn til at støtte den fælles fiskeripolitiks miljømål. Den fælles fiskeripolitiks mål om at opnå den ønskede bevarelsesstatus for alle fiskebestande senest i 2020 er sandsynligvis ikke nået. Den nøgleindikator, der har til formål at overvåge fremskridt på dette område (fiskeri på MSY-niveau), indeholder ikke tilstrækkelige oplysninger til at kunne angive de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå dette mål (jf. punkt 4.32-4.36). Vi bemærkede også, at fiskeriaktiviteter stadig har en negativ indvirkning på det marine økosystem, at den skadelige praksis med udsmid af uønskede fangster fortsætter, og at de parametre, der anvendes til at give oplysninger om effektiviteten af beskyttelsen af havområder, har betydelige mangler (jf. punkt 4.25-4.29).

4.49. De foreliggende oplysninger viser, at EU's fiskerflåde samlet set er rentabel, og at bæredygtigt fiskeri er til gavn for fiskerne. Fremskridtene med at fremme EU's akvakulturproduktion er mindre tydelige, da denne på det seneste er stagneret (jf. punkt [4.20-4.24](#)).

4.50. EHFF finansierer dataindsamling og -forvaltning med henblik på at yde den nødvendige videnskabelige rådgivning. På grund af databegrænsninger foreligger der imidlertid ikke videnskabelig rådgivning for mange fiskebestande, navnlig i Middelhavet og Sortehavet (jf. punkt [4.41-4.42](#)).

4.51. Endelig er fiskerikontrolordningen en afgørende faktor for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitiks mål. Kommissionen har truffet korrigerende foranstaltninger, der kan forbedre de nationale kontrolordninger, men der er stadig problemer (jf. punkt [4.43](#)).

Bilag

Bilag 4.1 - Den Europæiske Hav- og Fiskerifonds (EHFF's) mål

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Specifikt mål 1	Fremme af et konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur	Fremme af fiskeri og akvakultur	Ja
Specifikt mål 2	Fremme af udviklingen og gennemførelsen af Unionens integrerede havpolitik til supplerende af samhørighedspolitikken og den fælles fiskeripolitik	Fremme af den integrerede havpolitik	Nej
Specifikt mål 3	Fremme af en afbalanceret og inklusiv territorial udvikling af fiskeri- og akvakulturområder	Fremme af territorial udvikling	Nej
Specifikt mål 4	Fremme af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik	Fremme af den fælles fiskeripolitik	Ja

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Kapitel 5

Sikkerhed og medborgerskab

Indhold

	Punkt
Indledning	5.1.-5.9.
Kort beskrivelse af "Sikkerhed og medborgerskab"	5.1.-5.2.
Omfang og metode	5.3.-5.5.
Formålet med fondsinstrumentet og dets funktionsmåde	5.6.-5.9.
Performancevurdering af fondsinstrumentet	5.10.-5.31.
Generelle bemærkninger	5.10.-5.17.
Der er markante forskelle i gennemførelsen af de nationale programmer	5.11.
Der er mangler i fondsinstrumentets performanceoplysninger	5.12.-5.14.
Performanceindikatorerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport giver et optimistisk billede af fondsinstrumentets performance	5.15.-5.16.
Indikatoren for fondsinstrumentets overordnede mål er på rette vej, men påvirkes af flere eksterne faktorer	5.17.
Støtte til en fælles visumpolitik	5.18.-5.21.
Fondsinstrumentet har bidraget til en effektiv visumbehandling, men har ikke i tilstrækkelig grad fremmet en konsekvent anvendelse af EU-retten gennem uddannelse	5.20.-5.21.
Støtte til integreret grænseforvaltning	5.22.-5.31.
Fondsinstrumentet leverer bedre resultater inden for opgradering af IT-systemer og udstyr end inden for grænsevagters uddannelse i at bruge disse	5.23.-5.26.
Fondsinstrumentet har gjort det muligt at udvikle de nødvendige systemer til integreret grænseforvaltning	5.27.-5.30.
Fondsinstrumentets bidrag til en effektiv grænseforvaltning er afhængig af, at medlemsstaterne indfører pålidelige, relevante og ajourførte oplysninger i IT-systemerne	5.31.
Konklusioner	5.32.-5.36.
Bilag	
Bilag 5.1 - Fondsinstrumentets mål	

Indledning

Kort beskrivelse af "Sikkerhed og medborgerskab"

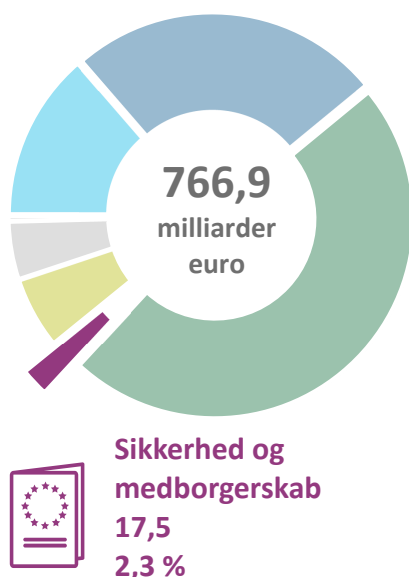
5.1. FFR-udgiftsområde 3 vedrører udgifter i forbindelse med forskellige politikker, hvis målsætning er at styrke begrebet europæisk medborgerskab ved at skabe et område med frihed, retfærdighed og sikkerhed uden indre grænser. Det omfatter finansiering til:

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

5.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i FFR for 2014-2020 var 22,4 milliarder euro, hvoraf 17,5 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2020 (jf. [figur 5.1](#)). Det er to indbyrdes forbundne politikområder, nemlig migration og sikkerhed, der tegner sig for flest udgifter.

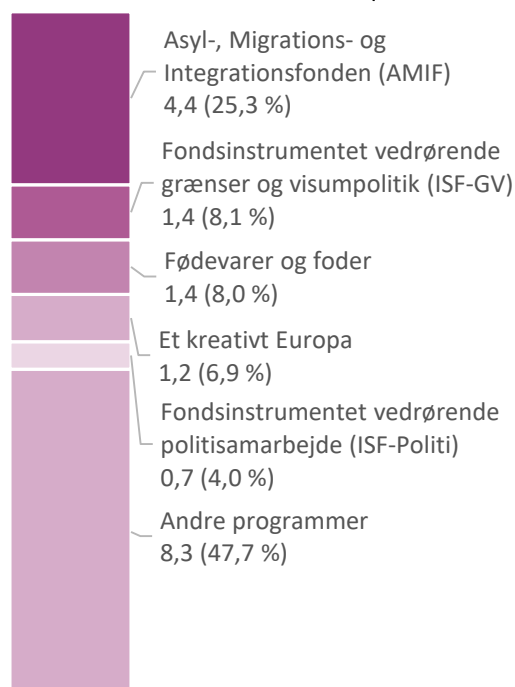
**Figur 5.1 - Sikkerhed og medborgerskab: betalingerne i 2014-2020
vedrørende periodens forpligtelser**

i) som andel af alle FFR-udgiftsområder



ii) fordelt på de enkelte programmer

(milliarder euro)



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

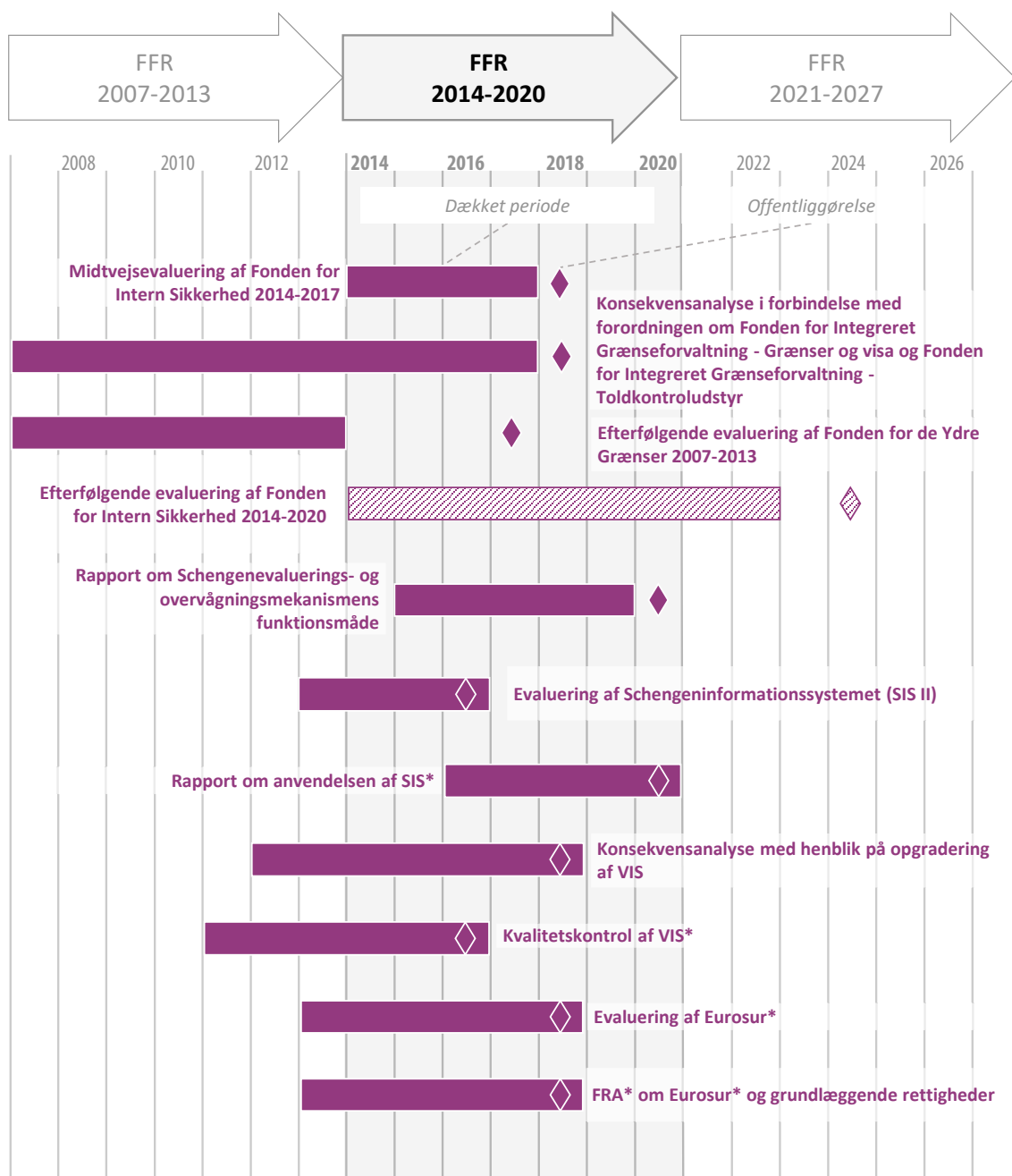
Omfang og metode

5.3. Blandt de 11 programmer under "Sikkerhed og medborgerskab" udvalgte vi instrumentet for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik (herefter benævnt "fondsinstrumentet", "fondsinstrumentet vedrørende grænser og visumpolitik" eller "ISF-GV"), som står for 8,1 % af de samlede betalinger, der ved udgangen af 2020 var afholdt på dette FFR-udgiftsområde. Vores mål var at fastslå, hvor mange relevante performanceoplysninger der forelå, og på baggrund af disse vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammerne performance havde været. Vi følger således op på den dækning, som vi i vores [beretning om EU-budgettets performance i 2019](#) foretog af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), som stod for 23,9 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019.

5.4. Vi udarbejdede dette kapitel ved hjælp af Kommissionens performanceoplysninger, herunder den *årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport* for 2020, *programerklæringerne* til budgetforslaget for 2022 og de væsentlige evalueringer og andre rapporter, som er angivet i [figur 5.2](#). Vi kontrollerede, om disse

oplysninger var troværdige og stemte overens med vores egne revisionsresultater, men reviderede ikke deres pålidelighed. Vi har også trukket på resultater fra vores egne nylige revisioner og analyser. I **appendikset** beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel, i nærmere detaljer.

Figur 5.2 - Tidslinje for de vigtigste evalueringer og andre rapporter samt dækkede perioder



* SIS: Schengeninformationssystemet, VIS: visuminformationssystemet, FRA: EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Eurosur: det europæiske grænseovervågningssystem.

Kilde: Revisionsretten.

5.5. Oprettelseslovgivningen for hvert enkelt EU-udgiftsprogram indeholder et antal mål, der er enten overordnede (normalt bredere og mere strategiske) eller specifikke (normalt snævrere og mere operationelle). Dette kapitel omhandler det overordnede mål og de to specifikke mål for fondsinstrumentet. Lovgivningen vedrørende fondsinstrumentet fastsætter også de operationelle mål for finansieringen (jf. [bilag 5.1](#))¹.

Formålet med fondsinstrumentet og dets funktionsmåde

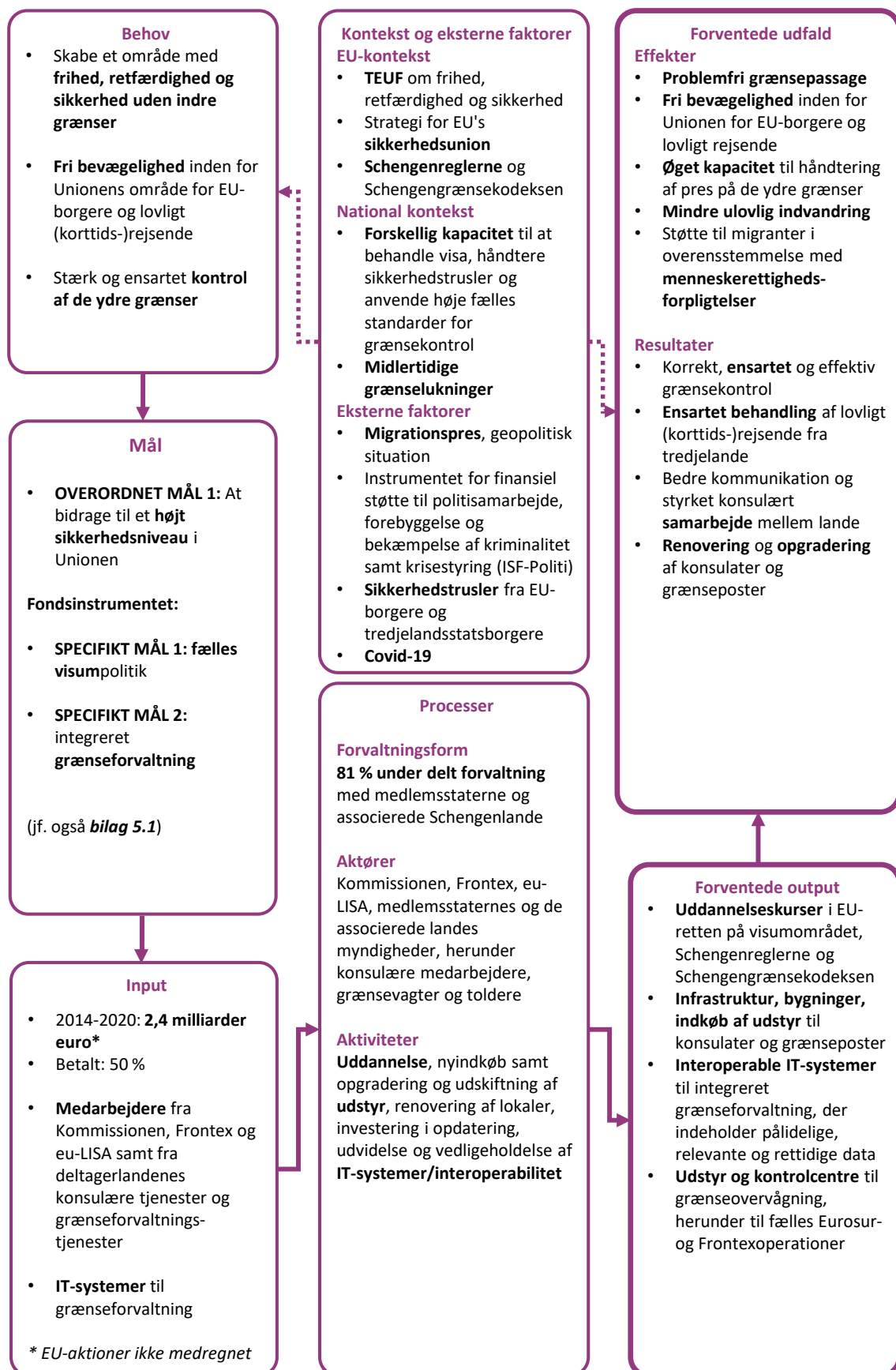
5.6. Fondsinstrumentet yder støtte (2,4 milliarder euro² i forpligtelser i perioden 2014-2020) til harmoniserede grænseforvaltningsforanstaltninger, der muliggør et højt og ensartet niveau for grænsekontrol, og til udvikling af en fælles visumpolitik³ i overensstemmelse med Unionens engagement i grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettigheder. [Figur 5.3](#) viser baggrunden for fondsinstrumentet og giver et begrebsmæssigt overblik over de behov, det adresserer, dets mål og dets forventede *output* og *udfald*.

¹ Artikel 3 i [forordning \(EU\) nr. 515/2014](#) om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik.

² Kun delt forvaltning, omfatter ikke krisebistand (414 millioner euro) og EU-aktioner.

³ Artikel 3 i [forordning \(EU\) nr. 515/2014](#).

Figur 5.3 - Oversigt over fondsinstrumentet



Kilde: Revisionsretten, baseret på forordning (EU) nr. 515/2014.

5.7. De fleste af fondsinstrumentets midler (81 %) forvaltes gennem de nationale programmer i de deltagende EU-medlemsstater (alle medlemsstater undtagen Irland) og i de fire associerede Schengenlande (Island, Liechtenstein, Schweiz og Norge) i samarbejde med Kommissionens Generaldirektorat for Migration og Indre Anliggender (GD HOME). GD HOME forvalter endvidere de resterende EU-aktioner og krisebistand direkte eller indirekte. **Figur 5.4** viser en oversigt over de faktiske udgifter, som landene har indberettet vedrørende deres nationale programmer i perioden 2014-2020.

Figur 5.4 - Oversigt over de nationale programudgifter

Nationale programudgifter anmeldt af medlemsstaterne (2014-2020): 1 320 millioner euro			
% af betalingerne efter udgiftstype			
Nationale mål for fondsinstrumentet	Specifikt mål 1 Støtte til en fælles visumpolitik	Specifikt mål 2 Integreret grænseforvaltning	STO Den særlige transitordning
	8 %	82 %	10 %
Specifikt mål 1 - Driftsstøtte til en fælles visumpolitik: forbedring af medlemsstaternes kapacitet til at gennemføre en fælles visumpolitik for at lette lovlig rejseaktivitet (Schengenvisa), sikre ligebehandling af tredjelandsstatsborgere og bekæmpe ulovlig indvandring	2,5 %		
Specifikt mål 1 - nationalt mål 1 - National kapacitet: udvikling af de nationale komponenter af VIS og andre IT-værktøjer til visumudstedelse, renovering af visumafdelingerne, åbning af nye visumafdelinger i tredjelande	4,6 %		
Specifikt mål 1 - nationalt mål 2 - Gældende EU-ret: undervisning i den fælles visumpolitik, gennemførelse af specifikke anbefalinger fra Schengenevalueringssystemet	0,2 %		
Specifikt mål 1 - nationalt mål 3 - Øget konsuleret samarbejde: etablering af fælles centre for visumansøgninger, repræsentationsordninger, udvikling og opgradering af konsulater, udstyr samt støtte til specialstillinger i tredjelande som f.eks. indvandringsforbindelsesofficerer	0,7 %		
Specifik aktion 1 - Konsuleret samarbejde: under specifikke aktioner	0,3 %		
Specifikt mål 2 - nationalt mål 1 - Eurosur: etablering af medlemsstaternes Eurosurkomponenter (herunder bygninger, udstyr og IKT til de nationale koordinationscentre, udarbejdelse af nationale situationsbilleder, udveksling af oplysninger), investering i grænsekontrolludstyr og overvågningssystemer, herunder udstyr, der skal deles med Frontex under fælles grænseoperationer		8 %	
Specifikt mål 2 - nationalt mål 2 - Udveksling af oplysninger: kommunikationssystemer, uddannelseskurser, ekspertmøder og -seminarer mellem forskellige organer med henblik på at forbedre samarbejdet		2 %	
Specifikt mål 2 - nationalt mål 3 - Fælles EU-standarder: oprettelse af sikre, interoperable IT-grænseforvaltningssystemer som SIS, VIS, ETIAS og Eurosur samt oprettelse og opgradering af grænsekontrollinfrastruktur (som f.eks. automatiserede grænsekontrollposter)		2 %	
Specifikt mål 2 - nationalt mål 4 - Gældende EU-ret: grænserelateret undervisning (Schengengrænsekodeksen), gennemførelse af specifikke anbefalinger fra Schengenevalueringssystemet		1 %	
Specifikt mål 2 - nationalt mål 5 - Kommende udfordringer: analyseaktiviteter vedrørende grænserne foretaget af organerne		1 %	
Specifikt mål 2 - nationalt mål 6 - National kapacitet: investeringer i oprettelse og vedligeholdelse af infrastruktur ved grænseovergangssteder		30 %	
Specifikt mål 2 - specifik aktion 2 - Udstyr til Frontex: specifikke aktioner i medlemsstaterne med henblik på indkøb af udstyr, der stilles til rådighed for Frontex i forbindelse med fælles operationer		11 %	
Specifikt mål 2 - Teknisk bistand ved grænserne: ydelse af teknisk bistand til medlemsstaterne		2 %	
Specifikt mål 2 - Driftsstøtte ved grænserne: vedligeholdelsesomkostninger til fast og mobilt grænsekontrolludstyr		25 %	
STO - Den særlige transitordning: en særlig foranstaltning vedrørende en transitordning mellem Litauen og Rusland			10 %

Kilde: Revisionsretten, baseret på medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter for 2020.

5.8. Politikgennemførelsen og afholdelsen af udgifter under fondsinstrumentet kræver tæt koordinering og samarbejde mellem Kommissionen, EU-agenturerne (navnlig Frontex) og de nationale myndigheder med ansvar for told (i forbindelse med udførelse af grænserelaterede opgaver), visa, indvandring og grænseforvaltning. Navnlig skal Frontex høres om nationale programmer, udgifter til integreret grænseforvaltning og indkøb af køretøjer og udstyr til fælles operationer⁴.

5.9. Grænsekontrollen og gennemførelsen af aktiviteter under Fonden for Intern Sikkerhed kan blive påvirket af begivenheder, der ligger uden for de nationale regerings kontrol, såsom de sundhedsmæssige konsekvenser af covid-19-pandemien, sikkerhedsproblemer i forbindelse med terrortrusler og uventede bevægelser af migranter fra lande uden for EU.

⁴ Artikel 9, stk. 2, litra f), og bilag II, afsnit 2, i [forordning \(EU\) nr. 514/2014](#).

Performancevurdering af fondsinstrumentet

Generelle bemærkninger

5.10. *Figur 5.5* viser en oversigt over alle indikatorer i fondsinstrumentets programmerklæring, *figur 5.6* viser indikatoren for fondsinstrumentets overordnede mål, og *figur 5.8* og *figur 5.9* viser specifikke oversigter over indikatorerne for fondsinstrumentets to specifikke mål. I vores beretning om EU-budgettets performance i 2019⁵ drøftede vi nogle generelle begrænsninger 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 fondsinstrumentets aktioner og mål, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af programmets performance. Vi har heller ikke revideret pålideligheden af de underliggende data (men vi behandlede dette emne i vores [performanceberetning for 2019](#)⁶).

Figur 5.5 - Oversigt over alle indikatorer i fondsinstrumentets programmerklæring

Mål (*)	I alt	Output				Resultat				Effekt			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
Overordnet mål 1	1									1	—	1	
Specifikt mål 1	5	3	—	1	—	2	—	2					
Specifikt mål 2	6	4	—	2	—	1	—	1		1		—	1
I alt	12	7	—	3	—	3	—	2	—	2	—	1	—

(*) En fuldstændig liste over mål findes i bilag 5.1.

FORKLARING

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

⁵ Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.24.

⁶ Ibid., punkt 1.13-1.23.

Der er markante forskelle i gennemførelsen af de nationale programmer

5.11. De finansielle oplysninger, der er offentliggjort i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne, sammenfatter meget forskellige tildelings- og absorptionsgrader for så vidt angår medlemsstaternes nationale programmer:

- Baseret på tildelingskriterierne i forordningen er 43 % (1 milliard euro) af instrumentets finansiering under delt forvaltning (2,4 milliarder euro) tildelt fire medlemsstater (Grækenland, Italien, Spanien og Litauen).
- Ved udgangen af 2020 var kun 55 % af tildelingerne under de nationale programmer blevet udbetalt⁷. Landenes udgifter var uensartede og varierede mellem 18 % og 79 % af deres tildelinger. Medlemsstaterne rapporterede om følgende problemer, der forsinkede udnyttelsen af midlerne⁸:
 - forsinkelser i udbud som følge af faktorer såsom et begrænset antal ansøgere, komplekse udbudsbetingelser og komplekse tekniske minimumsstandards, hvilket bl.a. gav behov for nye tekniske specifikationer og førte til annulleringer af udbud
 - stivhed i lovgivningen, der gjorde det vanskeligt at omdirigere nationale tildelinger med henblik på at øge finansieringen til projekter vedrørende IT-systemer, hvilket førte til lavere udnyttelsesgrader
 - nogle medlemsstaters manglende indsats med hensyn til koordinering i forbindelse med oprettelse af konsulater i tredjelande (f.eks. oprettelse af et fælles Schengenkontor i tredjelande)
 - andre faktorer, som gennemførelsesmyndighederne ikke havde kontrol over, herunder covid-19, afhængighed af andre projekter med forsinkelser, et øget antal klager i forbindelse med offentlige udbud samt politiske og administrative hindringer i tredjelande.

⁷ Programerklæringerne til budgetforslaget for 2022, s. 1006.

⁸ Medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter for 2020.

Der er mangler i fondsinstrumentets performanceoplysninger

5.12. Performancerammen omfatter ikke aktioner på EU-plan ("EU-aktioner") og krisebistand, som tegner sig for 19 % af tildelingene fra fondsinstrumentet. Kommissionen har endnu ikke udarbejdet en performanceovervågningsramme for disse aktioner, da der ikke er noget lovkrav herom. Der foreligger derfor kun begrænsede aggregerede performanceoplysninger vedrørende i alt 553 millioner euro.

5.13. 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 fondsinstrumentets aktioner.

5.14. Mere end halvdelen (7 ud af 12) af de indikatorer for fondsinstrumentet, der er offentliggjort i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne, er outputindikatorer, som måler programmets operationelle gennemførelse og således er tæt forbundet med budgetudnyttelsesgraden. Ud over oplysningerne i midtvejsevalueringen af Fonden for Intern Sikkerhed fra 2018 (jf. [figur 5.2](#)), der blev foretaget på et tidspunkt, hvor gennemførelsen var langsom, har der ikke været nogen rapportering om opfyldelsen af de operationelle mål (jf. [bilag 5.1](#)). Der er uundgåeligt et tidsinterval fra afholdelsen af udgifter under et flerårigt program, til man kan se udfaldet. Ved udgangen af 2020 var 45 % af fondsinstrumentets tildelinger endnu ikke blevet udbetalt af medlemsstaterne, så mange resultater vil først kunne konstateres efter 2020. Medlemsstaterne forelægger en efterfølgende evaluering for Kommissionen inden udgangen af 2023.

Performanceindikatorerne i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport giver et optimistisk billede af fondsinstrumentets performance

5.15. De nøgleresultatindikatorer, der er udvalgt til offentliggørelse i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020, viser, at fondsinstrumentet har gjort betydelige fremskridt og opfyldt sine mål med over 100 % (jf. punkt [5.16](#) om, hvordan et begrænset antal landes ekstraordinære output kan ændre den samlede performance for specifikt mål 2.2 og specifikt mål 1.4). Sammen med beskrivelsen af de aktiviteter, der finansieres af fondsinstrumentet, giver de et optimistisk syn på fremskridtene. De mindre opmuntrende indikatorer for uddannelse og kapacitetsopbygning i medlemsstaternes konsulater og for grænsevagter fremlægges ikke.

5.16. De offentliggjorte performanceindikatorer aggregerer de resultater, som medlemsstaterne har indberettet, men det medfører, at de ekstraordinære resultater i et begrænset antal lande giver et samlet positivt billede:

- Den rapporterede oprettelse af 2 680 konsulater under specifikt mål 1.4 (mål for 2020: 923) skyldes hovedsagelig, at fire lande (Tyskland, Spanien, Grækenland og Italien) hver indberettede over 500 konsulater. Uden disse lande mindskes det samlede mål til 641, og de hidtidige fremskridt falder fra 290 % til 85 %.
- Frankrig indberettede ekstraordinære resultater under specifikt mål 2.2 inden for opgradering eller oprettelse af grænsekontrollinfrastruktur (14 735 enheder i forhold til et mål på 4 000), hvilket i høj grad bidrog til, at det overordnede mål på 19 902 blev overopfyldt, idet man nåede op på 33 516 opgraderede eller oprettede enheder. Uden Frankrig ville det samlede resultat have været på 18 781 enheder i forhold til et mål på 15 902.
- Hvis man ser bort fra de tre lande (Frankrig, Slovenien og Norge), der rapporterede om ekstraordinær udvikling af konsulære samarbejdsaktiviteter under specifikt mål 1.1, falder de hidtidige fremskridt fra 294 % (430 konsulære samarbejdsaktiviteter i forhold til et mål på 146) til 121 %.
- Af de 759 specialstillinger som konsulære medarbejdere i tredjelande, der blev indberettet under specifikt mål 1.3 (hvor målet var 395), blev 679 indberettet af fire lande alene (Østrig, Tyskland, Grækenland og Nederlandene). Uden disse fire lande falder de hidtidige fremskridt fra 192 % til 28 %.

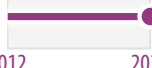
Indikatoren for fondsinstrumentets overordnede mål er på rette vej, men påvirkes af flere eksterne faktorer

Figur 5.6 - Oversigt over indikatoren knyttet til det overordnede mål

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja 			 1	 1
Nej 				
Uvis status ? 				
I ALT			1	1

Nærmere oplysninger om en udvalgt indikator

Indikator	Fremskridt mod mål
Antal irregulære migranter pågrebet ved EU's ydre grænser	Effekt
	100 % (2020)   2012 2022 Intet delmål  ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

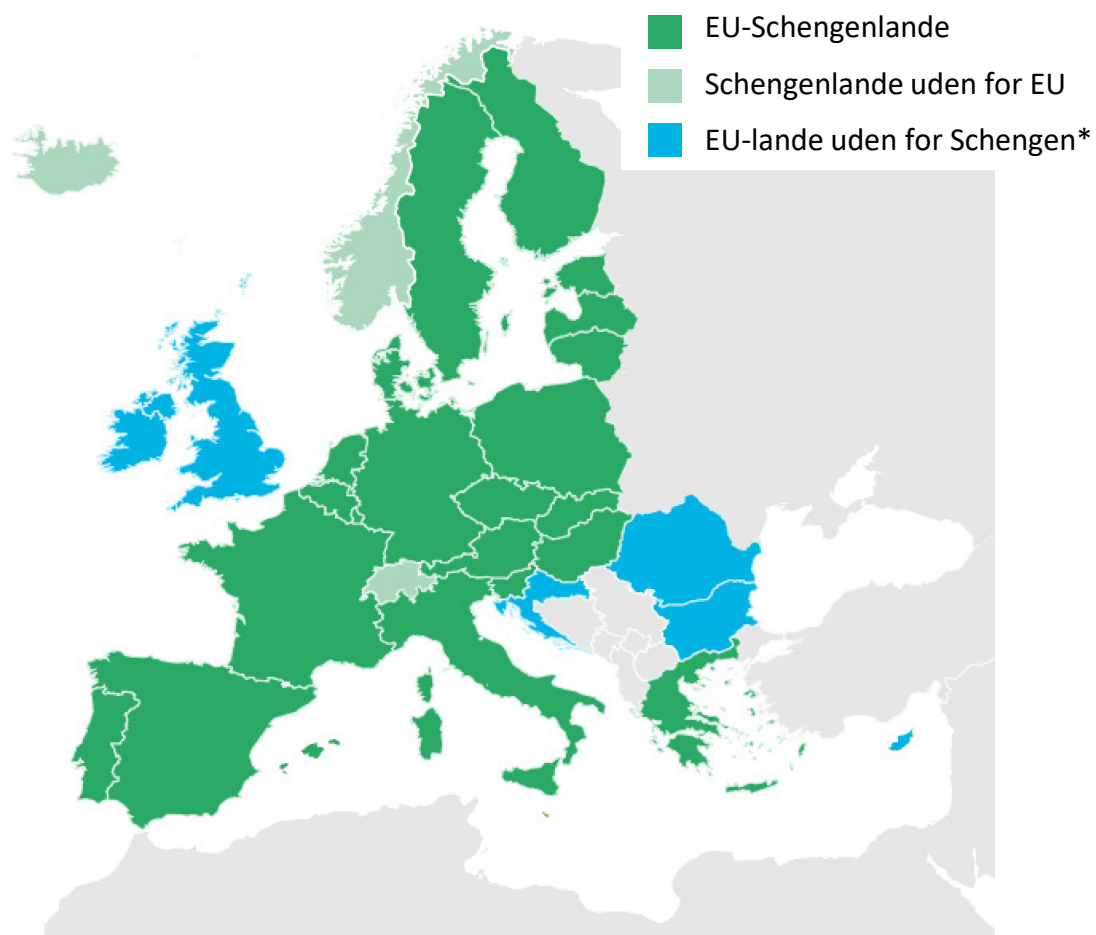
Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

5.17. Fondsinstrumentets overordnede mål er "at bidrage til et højt sikkerhedsniveau i Unionen". Migrationskrisen lagde et enormt pres på EU's ydre grænser og tilskyndede nogle medlemsstater til at genindføre kontrol ved de indre grænser og styrke andre reaktionsforanstaltninger. Fondsinstrumentet støttede medlemsstaternes bestræbelser med øget finansiering. Det er imidlertid vanskeligt at indkredse og vurdere, hvor effektivt programmet har været med hensyn til at opfylde dette mål, som også påvirkes af flere eksterne faktorer. Det samme gælder den generelle effektindikator, som er etableret med henblik på at vurdere opfyldelsen af det overordnede mål (jf. [figur 5.6](#)). Fondsinstrumentets udgifter og aktiviteter kan bidrage til at sikre pågribelse af irregulære migranter ved EU's ydre grænser, men antallet af migranter afhænger af meget omskiftelige eksterne faktorer, der ligger uden for EU's kontrol.

Støtte til en fælles visumpolitik

5.18. Fondsinstrumentet har til formål at fremme udviklingen af en fælles politik, der giver mulighed for, at både EU-borgere og tredjelandstatsborgere, der er i besiddelse af et visum, kan rejse inden for Schengenområdet uden at blive kontrolleret ([figur 5.7](#)). En oversigt over de indikatorer i programerklæringen, der er knyttet til specifikt mål 1: "støtte til en fælles visumpolitik", kan ses i [figur 5.8](#).

Figur 5.7 - Kort over Schengenområdet



* Det Forenede Kongerige deltog i disse programmer, indtil det den 31. januar 2020 ophørte med at være medlem af EU.

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Europa-Parlamentet, jf. undersøgelse PE 658.699, *The State of Play of Schengen Governance*, november 2020, s. 16.

Figur 5.8 - Oversigt over indikatorer knyttet til en fælles visumpolitik

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultater	Effekt	I ALT
Ja	1	2		3
Nej	2			2
Uvis status (*) ?				
I ALT	3	2		5

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål
Antal konsulære samarbejdsaktiviteter udviklet med instrumentets hjælp	Resultater	123 100 % (2020) Delmål 50 % (2017) ≈
Antal medarbejdere uddannet i den fælles visumpolitik med støtte fra instrumentet	Output	123 38 % (2020) Delmål 50 % (2017) ≈
Antal uddannelseskurser i den fælles visumpolitik med støtte fra instrumentet	Output	123 7 % (2020) Delmål 50 % (2017) ≈
Antal specialstillinger i tredjelande med støtte fra instrumentet	Output	123 100 % (2020) Delmål 50 % (2017) ≈
Antal konsulater oprettet eller opgraderet med instrumentets hjælp	Resultater	123 100 % (2020) Delmål 50 % (2017) ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

5.19. Den fælles visumpolitik vedrører kun visa til kortvarigt ophold. Visa af længere varighed og opholdstilladelser hører stadig under medlemsstaternes kompetence, og der er ingen forpligtelse til at dele disse oplysninger med andre lande (jf. punkt 5.31). Schengenlandene anvender f.eks. stadig over 200 forskellige typer nationale visa og opholdstilladelser, der giver tredjelandstatsborgere mulighed for at rejse ind og rundt i Schengenområdet. I vores særberetning om EU's grænseinformationssystemer konstaterede vi, at der alene i 2017 blev udstedt næsten 2,7 millioner sådanne tilladelser⁹. Fondsinstrumentet kan derfor kun bidrage til en konsekvent og effektiv behandling af nogle af de tilladelser, der anvendes til at komme ind i EU.

Fondsinstrumentet har bidraget til en effektiv visumbehandling, men har ikke i tilstrækkelig grad fremmet en konsekvent anvendelse af EU-retten gennem uddannelse

5.20. Fondsinstrumentet har ved at finansiere opgraderingen af 2 680 konsulater (290 % af 2020-målet) bidraget til at skabe mere sikre og effektive visumbehandlingscentre. Medlemsstaterne var indledningsvis tilbageholdende med at etablere fælles konsulære aktiviteter og visumcentre trods fondsinstrumentets finansielle incitamenter¹⁰. Der er etableret 430 fælles konsulære aktiviteter (295 % af 2020-målet), men dette skyldes hovedsagelig tre medlemsstaters ekstraordinære resultater (jf. punkt 5.16). Desuden har fondsinstrumentet været afgørende for udviklingen af den fælles visumpolitik IT-systemer¹¹ (jf. også nedenstående afsnit om specifikt mål 2).

⁹ Særberetning nr. 20/2019 "EU's informationssystemer til understøttelse af grænsekontrollen - et stærkt redskab, men der er brug for større fokus på rettidige og fyldestgørende data", punkt 59-62 og 73.

¹⁰ SWD(2018) 340 final, "Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017", afsnit 5.1.1, punkt 5.

¹¹ SWD(2018) 340 final, "Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017", afsnit 5.1.1, punkt 1.

5.21. Dog er indtil videre kun 4 322 medarbejdere (38 % af 2020-målet) blevet uddannet i den fælles visumpolitik, og der er kun afholdt 12 386 undervisningstimer (7 % af 2020-målet). Uddannelsesgraden har varieret betydeligt fra land til land, men gennemsnittet ligger på kun 3 timers modtaget uddannelse i stedet for de planlagte 16 timer. En lav uddannelsesgrad vil øge risikoen for, at Schengenvisumansøgninger ikke behandles på en harmoniseret måde (navnlig hvad angår bestemmelse af, om visa og ledsagende dokumentation er gyldige), hvilket kan medføre, at tredjelandsstatsborgere behandles forskelligt¹².

Støtte til integreret grænseforvaltning

5.22. *Figur 5.9* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 2: "støtte til integreret grænseforvaltning".

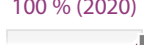
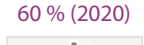
¹² COM(2020) 779 final, Rapport [...] om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde, s. 8-9.

Figur 5.9 - Oversigt over indikatorer knyttet til integreret grænseforvaltning

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja 	 2			 2
Nej 	 1	 1	 1	 3
Uvis status ?	 1			 1
I ALT	4	1	1	6

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål
Antal medarbejdere uddannet i grænseforvaltning med instrumentets hjælp	Output	 86 % (2020)  Delmål 50 % (2017) ?
Antal uddannelseskurser i grænseforvaltning med instrumentets hjælp	Output	 39 % (2020)  Delmål 50 % (2017)  ≈
Antal infrastrukturer og hjælpemidler til grænsekontrol oprettet eller opgraderet med instrumentets hjælp	Output	 100 % (2020)  Delmål 53 % (2017)  ≈
Antal grænseovergangssteder ved de ydre grænser med automatisk grænsekontrol (ABC) med støtte fra instrumentet	Resultat	 30 % (2020)  Intet delmål  ≠
Antal nationale grænseovervågningsinfrastrukturer oprettet/udbygget i Eurosur-regi	Output	 100 % (2020)  Delmål 100 % (2017)  ≈
Antal hændelser indberettet af medlemsstaterne til det europæiske situationsbillede	Effekt	 60 % (2020)  Delmål 50 % (2017)  ≈

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at opfylde sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?

Ja

Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering af fremskridt stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Fondsinstrumentet leverer bedre resultater inden for opgradering af IT-systemer og udstyr end inden for grænsevagters uddannelse i at bruge disse

5.23. Opgraderingen af IT-systemer, udstyr og infrastruktur til visum- og grænsekontrol har en reel EU-merværdi. Opgraderinger kan ved at øge grænsekontrollens produktivitet og effektivitet forbedre de lovligt rejsendes situation. Da de fordele, opgraderingerne giver, beror på, at grænsevagterne er behørigt uddannet¹³, kan utilstrækkelig uddannelse betyde, at det fulde potentiale ved disse opgraderinger ikke udnyttes fuldt ud. Kommissionens egen evaluering af SIS II¹⁴ viste, at systemet ikke blev udnyttet fuldt ud trods dets fremragende operationelle og tekniske resultater.

5.24. Ved udgangen af 2020 var der oprettet eller opgraderet 33 516 enheder grænsekontrollinfrastruktur og -udstyr med støtte fra fondsinstrumentet - et godt stykke over 2020-målet på 19 902 enheder. På samme tidspunkt havde 29 903 medarbejdere (86 % af 2020-målet) i gennemsnit modtaget lidt over 4 timers uddannelse i aspekter af grænseforvaltning. Uddannelsesgraden varierede dog betydeligt fra land til land. Nogle medlemsstater indberettede uddannelses timer, -dage og -kurser under den samme indikator, og de aggregerede værdier er derfor ikke sammenlignelige.

5.25. Automatiske grænsekontrolposter, også kendt som "e-gates", øger (som regel i lufthavne) grænseovergangenes effektivitet ved at tillade, at et stort antal passagerer kontrolleres uden menneskelig indgriben. Grænsevagterne får dermed mulighed for at foretage mere detaljeret kontrol, hvor det er nødvendigt. De årsbaserede tal for grænsekrydsninger gennem e-gates er steget fra 2 % af målet i 2015 til 30 % i 2020, men det er usandsynligt, at målet nås i 2022.

5.26. En klar EU-merværdi, som fonden giver, er, at landene kan bruge fondsinstrumentets midler til at købe grænseovervågningsudstyr og stille det til rådighed for Frontex i forbindelse med fælles operationer. Programerklæringen for 2020 rapporterer på dette område om forpligtelser på 337 millioner euro og betalinger anmeldt før 2020 på 141 millioner euro.

¹³ Særberetning nr. 20/2019, punkt 23.

¹⁴ COM(2016) 880 final om evalueringen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), punkt 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.7, 4.3.8 og 4.3.9.

Fondsinstrumentet har gjort det muligt at udvikle de nødvendige systemer til integreret grænseforvaltning

5.27. Fondsinstrumentet har ydet meget relevant støtte til udvikling, vedligeholdelse, udvidelse og interoperabilitet af fire¹⁵ af de nuværende IT-grænseforvaltningssystemer - Eurosur, SIS II, VIS og Eurodac - og til ind- og udrejsesystemet (EES) og ETIAS-systemet, som stadig er under udvikling (jf. [figur 5.10](#)). En interoperabilitetspakke, der forbinder disse systemer, blev vedtaget i maj 2019, men projektet ventes først afsluttet ved udgangen af 2023.

¹⁵ Hertil kommer passagerregistret (PNR), som er et IT-system finansieret af ISF-Politi, og som er forbundet med fondsinstrumentets software.

Figur 5.10 - EU-informationssystemer til grænseforvaltning**Før grænsen**

- overvågning af de ydre grænser
- ramme for informationsudveksling, situationsbilleder og overvågningsredskaber
- forvaltes af Frontex

**Eurosur****PNR***

- passagerlisteoplysninger
- offentlige og private brugere (luftfartsselskaber)
- decentraliseret system, forvaltes af de enkelte lande

Ved grænsen**Nuværende systemer**

muliggør registrering af asylsøgere og irregulære migranter:

- fingeraftryksdatabase
- bruges til ind-/udrejseformål og i straffesager
- forvaltes af eu-LISA

**Eurodac**

muliggør søgning på personer ved grænsen:

- information om savnede eller eftersøgte personer
- hovedsystem for Schengenområdet
- bruges til ind-/udrejseformål og i straffesager
- forvaltes af eu-LISA

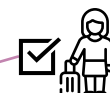
**SIS**

muliggør kontrol af visumindehavere:

- støtter visumansøgningsproceduren
- bruges til at kontrollere Schengenvisa
- forvaltes af eu-LISA

**VIS****Fremtidige systemer****EES**

tredjelandsskatsborgeres ind- og udrejse af Schengenområdet i forbindelse med korte ophold

**ETIAS**

visumfritagne tredjelandsskatsborgere, der kommer med henblik på kort ophold

**VIS-opdatering**

tredjelandsskatsborgere, der opholder sig i EU, og som kommer med henblik på et længerevarende ophold, eller som ofte passerer de ydre grænser

* PNR er udelukkende finansieret af ISF-Politi, som ikke dækkes i dette kapitel.

Kilde: Revisionsretten.

5.28. De nævnte IT-systemer er afgørende for, at grænsekontrollen kan identificere personer, der udgør en sikkerhedstrussel, og samtidig give lovligt rejsende mulighed for at passere grænsen gnidningsløst. Databaserne benyttes stadigt hyppigere. For eksempel blev SIS II konsulteret 6,7 milliarder gange i 2019, en stigning fra 4 milliarder gange i 2016¹⁶. Samtidig med at antallet af irregulære grænsepassager

¹⁶ Programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022, s. 344, og eu-LISA's 2019-statistikker om SIS II, s. 6.

faldt fra 149 000 i 2018 til 142 000 i 2019 og derefter til 125 000 i 2020, er antallet af tredjelandsstatsborgere, der blev nægtet indrejse ved passage af de ydre grænser, steget støt fra 297 860 i 2015 til 689 065 i 2019¹⁷, hvilket tyder på, at grænseforvaltningssystemerne bidrager til en effektiv gennemførelse af grænsekontrollen.

5.29. Da vi i 2019 reviderede EU's informationssystemer til understøttelse af grænsekontrollen¹⁸, bemærkede vi, at de lande, der var omfattet af revisionen, afsatte mellem 3 % og 29 % af deres ISF-tildelinger til de fem reviderede systemer.

5.30. Betydelige finansielle midler og andre ressourcer er blevet øremærket til IT-systemerne til grænseforvaltning. Systemerne har modtaget finansiering fra en række forskellige kilder, f.eks. de nationale budgetter, de nationale programmer under fondsinstrumentet og ISF-Politi, specifikke EU-budgetposter og EU-agenturer. Der er imidlertid ikke noget samlet overblik over, hvor meget de indtil videre har kostet EU-budgettet i alt, da de eneste tilgængelige oplysninger er spredt over en række dokumenter, der dækker forskellige perioder.

Fondsinstrumentets bidrag til en effektiv grænseforvaltning er afhængig af, at medlemsstaterne indfører pålidelige, relevante og ajourførte oplysninger i IT-systemerne

5.31. For at muliggøre en effektiv visum- og grænsekontrol er det afgørende, at de IT-systemer, der anvendes til grænsekontrol, fungerer korrekt og anvender pålidelige, relevante og ajourførte oplysninger. De følgende forhold kan undergrave effekten af fondsinstrumentets bidrag til en effektiv grænseforvaltning:

- SIS II er det største og mest anvendte sikkerheds- og grænseforvaltningssystem. Det giver de nationale myndigheder mulighed for at registrere og konsultere indberetninger om personer og genstande. Systemet gør grænsekontrollen mere effektiv (jf. punkt 5.28), men problemer med datakvaliteten¹⁹ påvirker effektiviteten negativt²⁰. Desuden kunne grænsevagterne med fordel konsultere SIS II mere systematisk²¹. I en spørgeundersøgelse fra 2019 konstaterede vi, at

¹⁷ Kilde: Eurostat.

¹⁸ Særberetning nr. 20/2019, punkt 46.

¹⁹ Ibid., punkt 68-72.

²⁰ COM(2016) 880 final, punkt 4.3.6.

²¹ Særberetning nr. 20/2019, punkt 49-54 og 91.

medarbejderne på grund af tidsmæssige begrænsninger er nødt til at træffe beslutninger om ind- og udrejse uden at konsultere databasen.

- VIS forbinder konsulater i tredjelande med alle grænsekontrolsteder ved de ydre grænser i Schengenlandene, hvilket giver landene mulighed for at udveksle oplysninger om visa. Grænsevagterne er i stand til at kontrollere, at den person, der fremviser et visum, er den retmæssige indehaver, at visummet er ægte, og at visumindehaveren stadig opfylder visumkravene. Systemet registrerer imidlertid kun Schengenvisa til kortvarige ophold (jf. punkt 5.19), og der findes ikke noget konsolideret register over samtlige udstedte og kontrollerede visa²².
- Programerklæringen for 2020 vedrørende Eurosur viser, at alle de nationale og subnationale koordinationscentre, der kræves i henhold til systemets regler, var på plads i december 2014. Kommissionens evaluering fire år senere viste imidlertid, at flere medlemsstater stadig ikke opfyldte kravene fuldt ud, og vi konstaterede, at landene ikke havde gennemført alle krav fuldt ud og konsekvent²³. Eurosurs effektivitet hæmmes af, at landene ikke indberetter alle hændelser (antal og oplysningstype), ikke straks ajourfører oplysninger og/eller ikke udveksler alle oplysninger. Det er derfor sandsynligt, at det faktiske antal hændelser er højere end angivet af indikatoren, som kun registrerer det antal hændelser, landene har indberettet. Kommissionen har taget skridt til at adressere disse forhold ved at fastsætte bindende regler for medlemsstaternes rapporteringspligt²⁴.

²² Ibid., punkt 91.

²³ Særberetning nr. 8/2021 "Frontex' støtte til forvaltningen af de ydre grænser: endnu ikke effektiv nok", punkt 29 og bilag III.

²⁴ Forordning (EU) 2021/581 af 9. april 2021 om situationsbillederne i det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur), EUT L 124 af 12.4.2021, s. 3.

Konklusioner

5.32. Fondsinstrumentet har ydet betydelig støtte (1,4 milliarder euro indtil videre) for at hjælpe medlemsstaterne med at klare omkostningerne og udfordringerne ved at etablere og gennemføre en integreret ramme for grænseforvaltning og en fælles visumpolitik på et tidspunkt, hvor migrationskrisen har lagt et enormt pres på EU's ydre grænser. Det er uklart, i hvilket omfang programmet har nået sit overordnede mål om at bidrage til et højt sikkerhedsniveau i EU, fordi den indikator, der måler fremskridt hen imod dette mål, påvirkes af flere eksterne faktorer (jf. punkt [5.17](#)).

5.33. Ved udgangen af 2020 var 55 % af tildelingerne under de nationale programmer blevet udbetalt. Der var markante forskelle i medlemsstaternes absorptionsgrad for så vidt angår midlerne under fondsinstrumentet, idet den varierede mellem 18 % og 79 %. Det er derfor sandsynligt, at mange resultater først vil kunne konstateres efter 2020. Performancerammen omfatter ikke EU-aktioner og krisebistand, som tegner sig for 19 % af tildelingerne fra fondsinstrumentet (jf. punkt [5.11](#) og [5.12](#)).

5.34. Samlet set er seks af de 12 ISF-GV-indikatorer, der er offentliggjort i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programerklæringerne, på rette vej til at nå deres 2020-mål. Over halvdelen (syv) er outputindikatorer og måler således programmets operationelle gennemførelse. Kommissionen har i sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport fremlagt de indikatorer, der viser en høj grad af fremskridt hen imod fondsinstrumentets mål, men ikke de mindre opmuntrende indikatorer for uddannelse og kapacitetsopbygning i konsulater og for grænsevagter. Hertil kommer, at de offentliggjorte performanceindikatorer aggregerer de resultater, som medlemsstaterne har indberettet, hvilket medfører, at de ekstraordinære resultater, som et begrænset antal lande har opnået, giver et samlet positivt og optimistisk billede af de hidtidige fremskridt (jf. punkt [5.10](#) og [5.14-5.16](#)).

5.35. Med hensyn til det specifikke mål om støtte til en fælles visumpolitik har fondsinstrumentet bidraget til at opgradere mere end 2 620 konsulater og derved skabe mere sikre og effektive visumbehandlingscentre. Det har også fremmet det konsulære samarbejde mellem medlemsstaterne, herunder oprettelsen af fælles visumcentre. De gennemsnitlige tre timers uddannelse vedrørende visa betyder imidlertid, at programmet ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til en konsekvent anvendelse af EU-retten gennem uddannelse (jf. punkt [5.20](#) og [5.21](#)).

5.36. Med hensyn til støtten til integreret grænseforvaltning skaber programmet merværdi ved at give landene mulighed for at opgradere og udbygge grænseovervågningsinfrastruktur, herunder centrale IT-systemer, der anvendes til grænsekontrol. Hvis grænseforvaltningen skal være effektiv, skal oplysningerne i disse systemer dog være pålidelige, relevante og ajourførte. Dokumentationen viser, at der har været tilbagevendende problemer med datakvaliteten, og at systemerne bør anvendes mere systematisk og regelmæssigt. Passende uddannelse af grænsevagter er også afgørende for at sikre, at den udvikling og de værktøjer, der finansieres af programmet, udnyttes fuldt ud. Uddannelsesmålene er imidlertid ikke blevet opfyldt, og de aggregerede tal, som medlemsstaterne har indberettet, er ikke sammenlignelige (jf. punkt [5.23-5.31](#)).

Bilag

Bilag 5.1 - Fondsinstrumentets mål

Overordnet mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
Overordnet mål 1	At bidrage til et højt sikkerhedsniveau i Unionen og samtidig lette lovlig rejseaktivitet via et ensartet og højt niveau af kontrol ved de ydre grænser og en effektiv behandling af Schengen-visa i overensstemmelse med Unionens engagement i grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettigheder.	At sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen	Ja
Specifikke mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
Specifikt mål 1	Støtte til en fælles visumpolitik for at lette lovlig rejseaktivitet, yde visumansøgere en service af høj kvalitet, sikre ligebehandling af tredjelandstatsborgere og bekæmpe ulovlig indvandring.	Støtte til en fælles visumpolitik	Ja
Specifikt mål 2	Støtte til integreret grænseforvaltning (...) for at sikre såvel et ensartet og højt kontrol- og beskyttelsesniveau ved de ydre grænser (...) som en gnidningsløs passage af de ydre grænser i overensstemmelse med Schengenreglerne og samtidig sikre adgang til international	Støtte til integreret grænseforvaltning	Ja

Specifikke mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
	beskyttelse for personer, som har behov herfor, i overensstemmelse med de forpligtelser, medlemsstaterne har indgået med hensyn til menneskerettigheder, herunder princippet om non-refoulement.		
Fondsinstrumentets operationelle mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
a)	Fremme af udviklingen, gennemførelsen og håndhævelsen af politikker til sikring af, at ingen personer uanset nationalitet kontrolleres ved passage af de indre grænser, og politikker for gennemførelsen af personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser.		Ja
b)	Gradvis indførelse af et integreret forvaltningssystem for de ydre grænser baseret på solidaritet og ansvarlighed, navnlig ved hjælp af: i) styrkelse af systemerne for kontrol og overvågning ved de ydre grænser og af myndighedssamarbejdet ved de ydre grænser mellem medlemsstaternes grænsekontrol-, told-, migrations- og asylmyndigheder og retshåndhævende		Ja

Fondsinstrumentets operationelle mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
	myndigheder, herunder i området omkring søgrænserne ii) foranstaltninger inden for territoriet vedrørende forvaltningen af ydre grænser og nødvendige ledsageforanstaltninger vedrørende dokumentsikkerhed, identitetshåndtering og indkøbt teknisk udstyr interoperabilitet iii) enhver anden foranstaltning, der ligeledes bidrager til at forhindre og bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet ved de ydre grænser i forbindelse med personbevægelser, herunder menneskehandel og menneskesmugling.		
c)	Fremme af udviklingen og gennemførelsen af den fælles politik vedrørende visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold samt af forskellige former for konsulært samarbejde med henblik på at sikre en bedre konsulær dækning og harmonisering af praksis for visumudstedelse.		Ja
d)	Oprettelse og drift af IT-systemer samt hertil knyttet kommunikationsinfrastruktur og -udstyr, der støtter den fælles visumpolitik, grænsekontrollen og -overvågningen ved de ydre grænser samt fuldt ud		Ja

Fondsinstrumentets operationelle mål			
Mål	Målets fulde ordlyd	Kort navn	Med i vores stikprøve?
	overholder databeskyttelseslovgivningen.		
e)	Styrkelse af situationsforståelse ved de ydre grænser og medlemsstaternes reaktionskapacitet.		Ja
f)	Sikring af en effektiv og ensartet anvendelse af gældende EU-ret om grænser og visum, herunder at Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen fungerer effektivt.		Ja
g)	Styrkelse af medlemsstaternes aktioner, som bidrager til en forstærkning af samarbejdet mellem medlemsstater, der opererer i tredjelande, for så vidt angår tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til medlemsstaters område, herunder forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, og samarbejdet med tredjelande herom, i fuld overensstemmelse med målene og principperne for Unionens optræden udadtil og dens humanitære politik.		Ja

Kilde: forordning (EU) nr. 515/2014.

Kapitel 6

Et globalt Europa

Indhold

	Punkt
Indledning	6.1.-6.10.
Kort beskrivelse af "Et globalt Europa"	6.1.-6.2.
Omfang og metode	6.3.-6.6.
Formålet med IPA II og dets funktionsmåde	6.7.-6.10.
Vurdering af IPA II's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger	6.11.-6.49.
Generelle bemærkninger	6.11.-6.30.
De fleste indikatorer er ikke på rette vej eller har uvis status	6.12.-6.16.
Den sektorbaserede tilgang var et strategisk valg, der skulle forbedre IPA II's performance, men den kunne ikke anvendes konsekvent	6.17.-6.20.
Modtagerlandenes indirekte forvaltning svækkede somme tider den operationelle effektivitet	6.21.-6.23.
IPA II har reageret fleksibelt for at bidrage til at afbøde kriser	6.24.-6.25.
Der er mangler i IPA II's performanceoplysninger	6.26.-6.30.
Politiske reformer	6.31.-6.39.
Gennemførelsen af politiske reformer er generelt langsom	6.32.-6.36.
EU-støtten har været mere effektiv med hensyn til at fremme grundlæggende reformer end med hensyn til at sikre deres gennemførelse	6.37.-6.39.
Økonomisk, social og territorial udvikling	6.40.-6.43.
IPA II har bidraget til landbrugsfødevarersektoren og til udvikling af landdistrikter, men mindre end forventet	6.41.-6.43.
Tilpasning til EU-retten og forvaltning af EU-fonde	6.44.-6.49.
IPA II-modtagerne har gjort fremskridt med hensyn til tilpasning, men der foreligger kun begrænsede oplysninger om deres parathed til at forvalte EU-fonde	6.45.-6.49.
Konklusioner	6.50.-6.55.
Bilag	
Bilag 6.1 - IPA II-mål	

Indledning

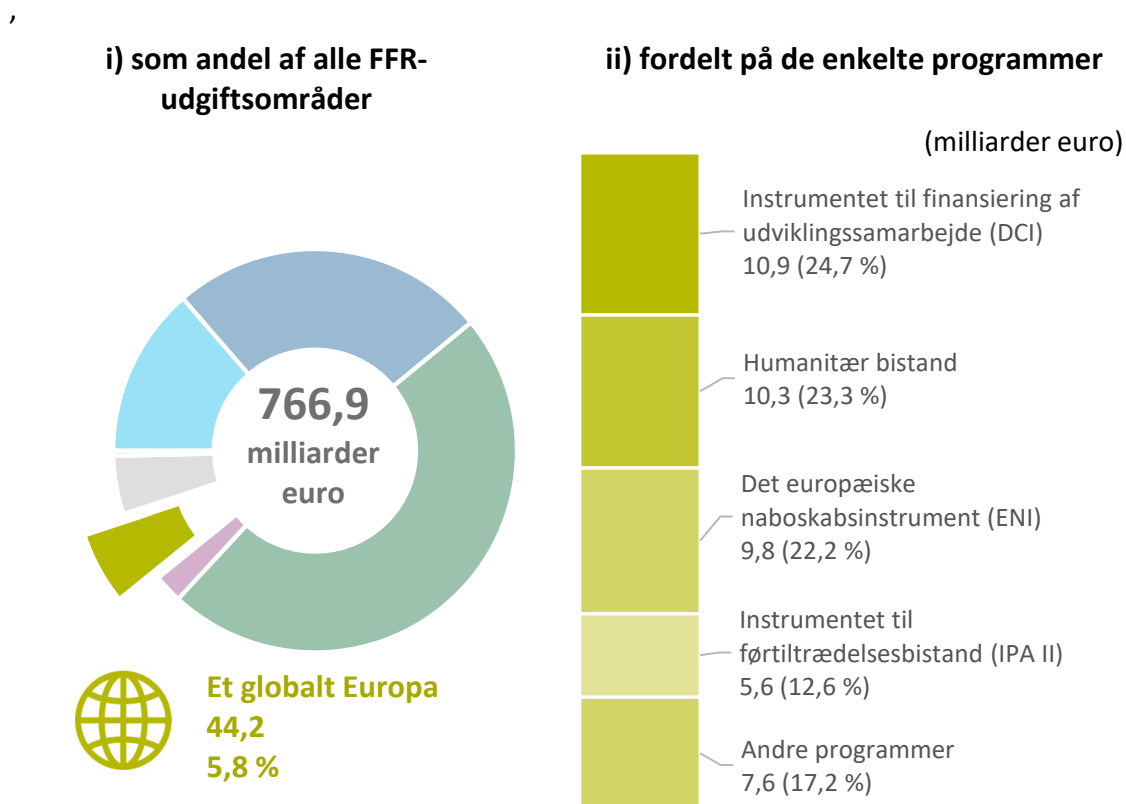
Kort beskrivelse af "Et globalt Europa"

6.1. Udgiftsområde 4 i den *flerårige finansielle ramme* (FFR) for 2014-2020, "Et globalt Europa", omfatter alle de udgifter vedrørende EU's *optræden udadtil*, der finansieres af EU's almindelige budget. Disse politikker sigter mod:

- at fremme EU's værdier i udlandet, f.eks. demokrati, retsstat og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder
- at adressere 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
- at fremme stabilitet og sikkerhed i udvidelses- og naboskabslande
- at styrke den europæiske solidaritet efter naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer
- at forbedre kriseforebyggelse og konfliktløsning, bevare freden, styrke den internationale sikkerhed og fremme internationalt samarbejde
- at fremme EU-interesser og gensidige interesser i udlandet.

6.2. De samlede planlagte udgifter under dette udgiftsområde i FFR for 2014-2020 udgør 66,3 milliarder euro, hvoraf 44,2 milliarder euro var udbetalt ved udgangen af 2020 (jf. [figur 6.1](#)).

Figur 6.1 - "Et globalt Europa": Betalingerne i 2014-2020 vedrørende periodens forpligtelser



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Europa-Kommissionen.

Omfang og metode

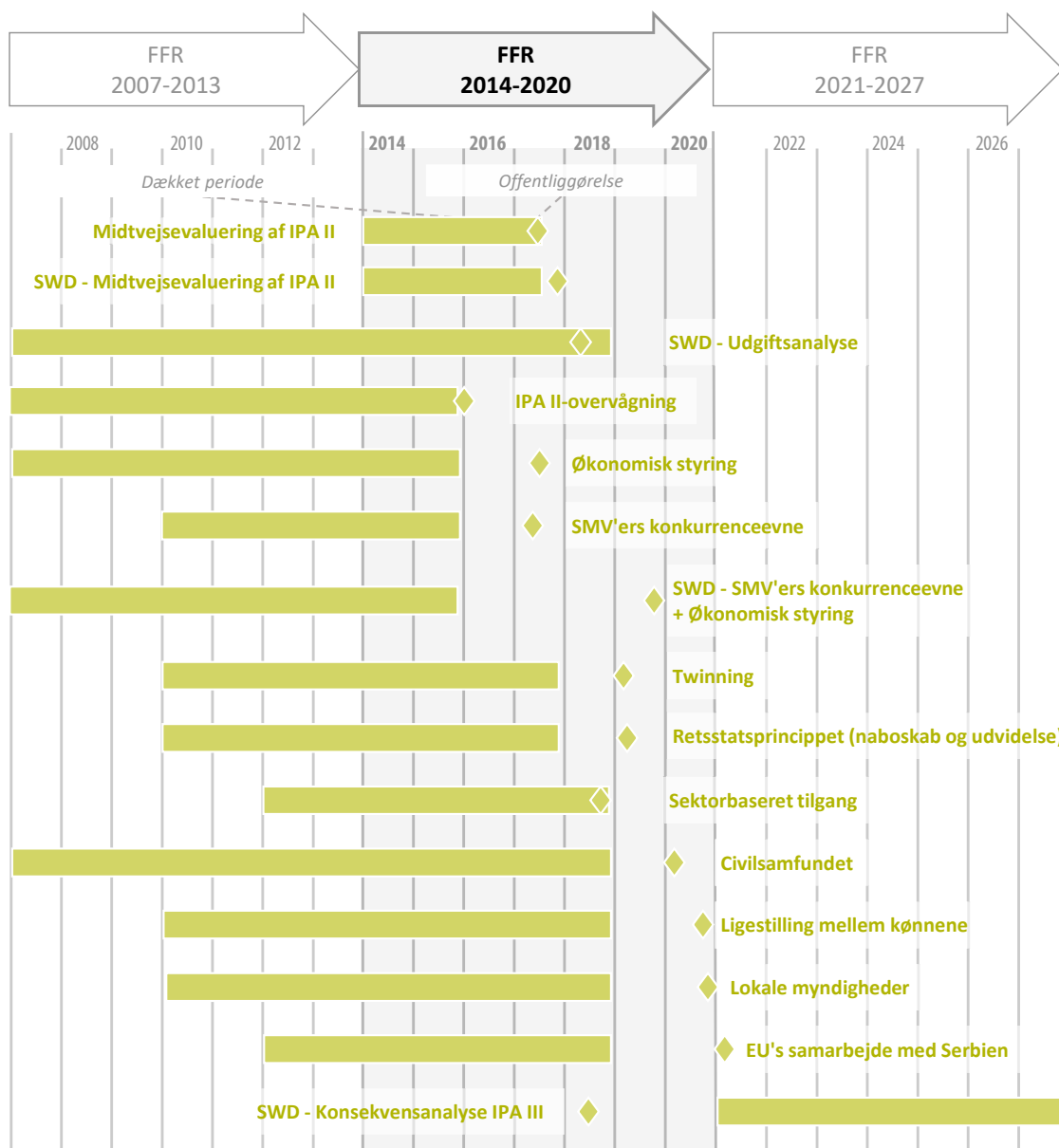
6.3. Af de 15 *programmer* under "Et globalt Europa" udvalgte vi ét: instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA II), som tegnede sig for 12,6 % (5,6 milliarder euro) af de samlede betalinger, der ved udgangen af 2020 var afholdt på dette FFR-udgiftsområde. Vores mål var at fastslå, hvor mange relevante *performance*oplysninger der forelå, og på baggrund af disse vurdere, hvor god EU-udgiftsprogrammernes performance havde været. Vi følger således op på dækningen i vores [performanceberetning for 2019](#), som omfattede instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI) og det europæiske naboskabsinstrument (ENI), der tegnede sig for 44,8 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019.

6.4. Ved udarbejdelsen af dette kapitel har vi brugt Kommissionens performanceoplysninger, herunder *den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport* for 2020, *programerklæringerne* til budgetforslaget for 2022, *den årlige aktivitetsrapport for 2020* fra Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) samt de væsentlige evalueringer og andre rapporter, som er angivet i *figur 6.2*. Vores undersøgelse omfattede også årsrapporten om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af EU's optræden udadtil. Heri beskrives EU's resultater vedrørende globale *forpligtelser*, bl.a. baseret på *resultaterne* af EU's internationale samarbejds- og udviklingsaktiviteter og indikatorerne i IPA's performanceramme. Vi kontrollerede, om disse oplysninger var troværdige og stemte overens med vores egne revisionsresultater, men reviderede ikke deres pålidelighed. I dette kapitel og denne beretning som helhed svarer termen "resultater" ("results") til termen "udfald" ("outcome") i glossaret for officiel udviklingsbistand¹.

6.5. Vi har også trukket på resultater fra vores egne nylige revisioner og analyser. I *appendikset* beskrives den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af dette kapitel, i nærmere detaljer.

¹ OECD, *DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*.

Figur 6.2 - Tidslinje for de vigtigste evalueringer og andre rapporter samt dækkede perioder



Kilde: Revisionsretten.

6.6. Hvert EU-udgiftsprogram har et antal overordnede og specifikke mål, som er defineret i dets oprettelseslovgivning². IPA II har fem mål (ét overordnet og fire specifikke mål), hvoraf dette kapitel dækker fire (jf. [bilag 6.1](#)).

² Forordning (EU) nr. 231/2014 om instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA II).

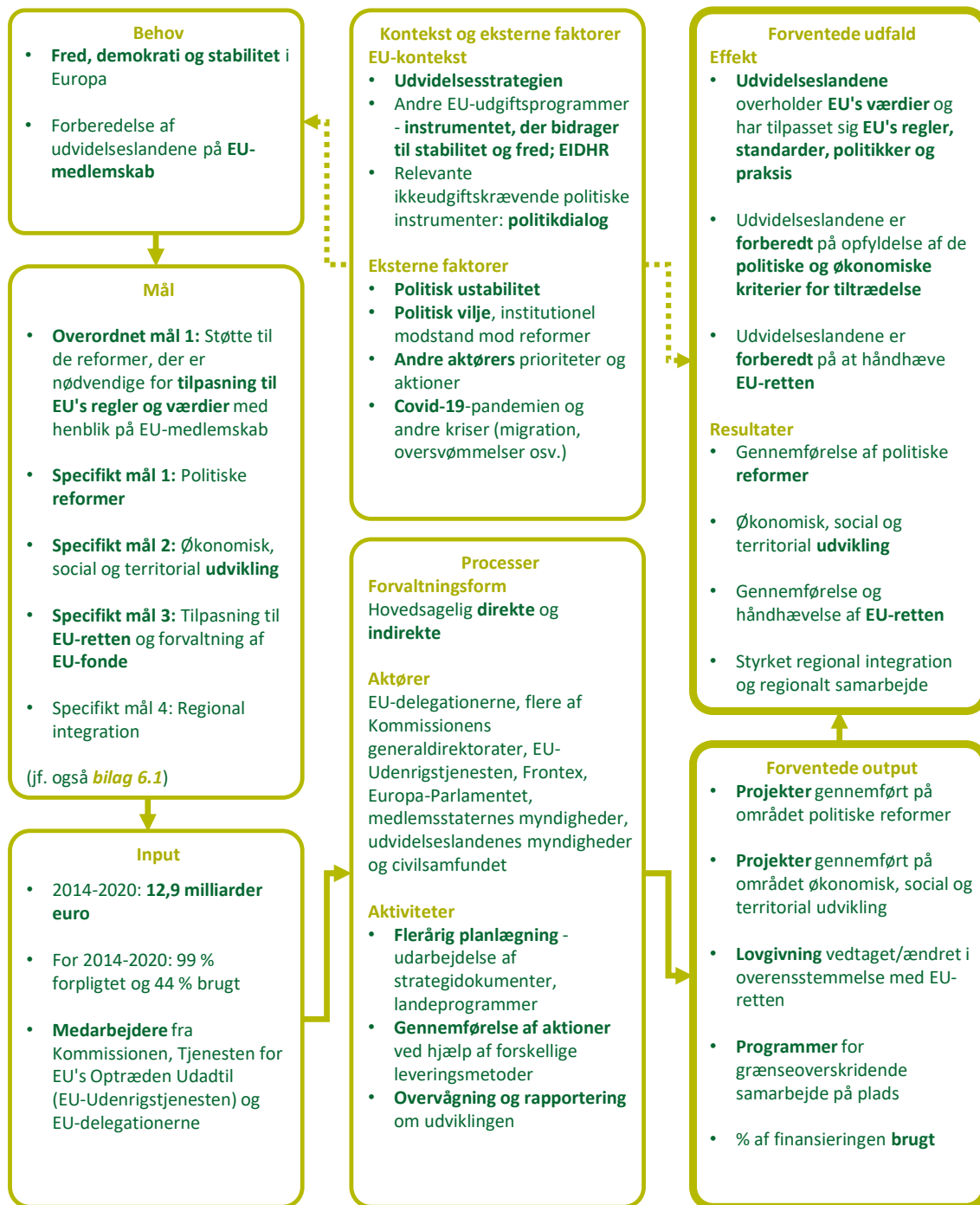
Formålet med IPA II og dets funktionsmåde

6.7. Tiltrædelsesprocessen er baseret på opfyldelse af de tre sæt Københavnskriterier (politiske kriterier, økonomiske kriterier og kriterier vedrørende administrativ og institutionel kapacitet til effektiv gennemførelse af gældende EU-ret)³. Visse elementer i disse kriterier - retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder, styrkelse af demokratiske institutioner, reform af den offentlige forvaltning og økonomisk styring - har særlig høj prioritet, og denne tilgang kaldes "grundprincipperne først". IPA II er den vigtigste kilde til EU-finansiering for fem *kandidatlande* (Albanien, Montenegro, Nordmakedonien, Serbien og Tyrkiet) og to *potentielle kandidatlande* (Bosnien-Hercegovina og Kosovo*⁴), i det følgende samlet benævnt "IPA II-modtagerne". IPA II forvaltes af GD NEAR og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI) og støtter gennemførelsen af EU's udvidelsespolitik. **Figur 6.3** giver en begrebsmæssig oversigt over IPA II og dets baggrund med angivelse af de behov, det skal adressere, de mål, det skal opfylde, og de *output* og udfald, det forventes at levere.

³ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i København 21.-22. juni 1993.

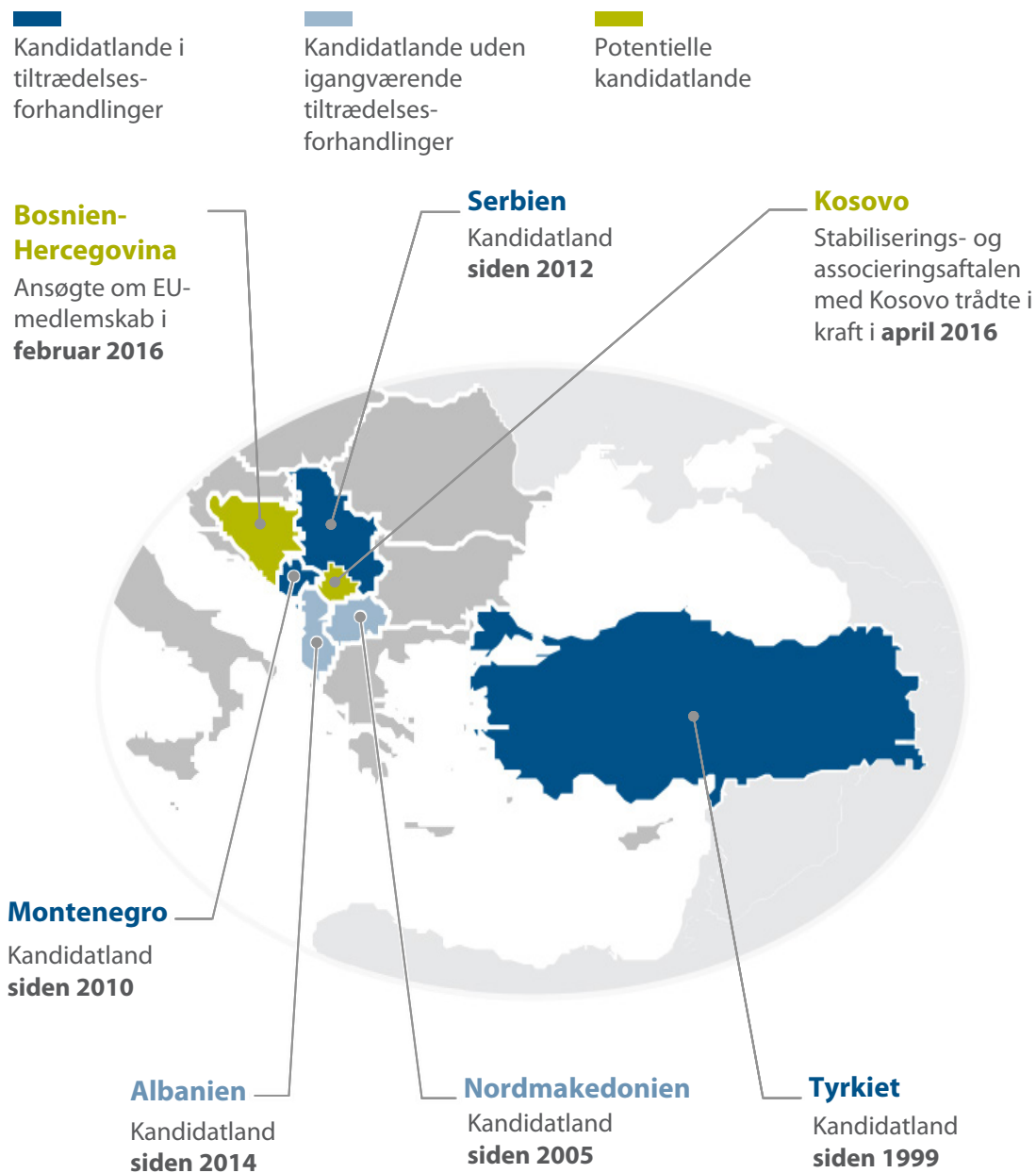
⁴ * Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Figur 6.3 - Oversigt over IPA II



Kilde: Revisionsretten, baseret på IPA II-forordningen nr. 231/2014, Kommissionens programerklæringer, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og evalueringen af IPA II (SWD(2017) 463 final).

6.8. IPA blev oprettet til *programmeringsperioden* 2007-2013 for at støtte modtagerne (jf. kortet i **figur 6.4**) på deres vej mod EU. Det erstattede en række programmer og *finansielle instrumenter*, der tjente dette formål før 2007. IPA II dækker perioden 2014-2020.

Figur 6.4 - IPA II-modtagerne

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

6.9. IPA II støtter modtagerne i deres bestræbelser på at vedtage og gennemføre de reformer, der er nødvendige for deres tilpasning til EU's standarder og politikker og til EU-retten. Det forbereder dem på EU-tiltrædelsesforhandlingerne, som er opdelt i 35 *forhandlingskapitler*, der dækker forskellige dele af EU-retten. I overensstemmelse med den reviderede udvidelsesmetode, som Rådet godkendte i marts 2020, vil forhandlingskapitlerne nu blive samlet i seks tematiske "klynger"⁵.

⁵ COM(2020) 57 final.

6.10. Ved udgangen af 2020 var der indgået kontrakter for 97 % af IPA II-budgettet for 2014-2020, hovedsagelig under *direkte* eller *indirekte forvaltning*. *Delt forvaltning*, hvor gennemførelsesopgaverne uddelegeres til EU-medlemsstater, anvendes kun til programmer for grænseoverskridende samarbejde med EU-lande (op til 4 % af IPA II-budgettet).

Vurdering af IPA II's performance på grundlag af offentliggjorte performanceoplysninger

Generelle bemærkninger

6.11. *Figur 6.5* giver en oversigt over alle IPA II-indikatorerne i programerklæringen. *Figur 6.6*, *figur 6.7* og *figur 6.8* giver specifikke indikatoroversigter. I vores performanceberetning for 2019⁶ drøftede vi nogle generelle begrænsninger 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 IPA II's aktioner og mål, eller om det mål, der er fastsat for indikatoren, er tilstrækkelig ambitiøst. Derfor er dette kun et første skridt i analysen af IPA II's performance. Vi har ikke revideret pålideligheden af de underliggende data (men vi behandlede dette emne i vores performanceberetning for 2019⁷).

⁶ Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.24.

⁷ Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.13-1.23.

Figur 6.5 - Oversigt over alle IPA II-indikatorerne i programmerklæringen

		Output				Resultat				Effekt						
Mål (*)	I alt	Alle			?	Alle			?	Alle			?			
		SPECIFIKT MÅL 1	3								3			3		
		SPECIFIKT MÅL 2	11	4		1			3		7		3		4	
		SPECIFIKT MÅL 3	3	2		1			1		1					1
SPECIFIKT MÅL 4	2	2			2											
	I alt	19	8		2		2		4							
										11		3		7		1

(*) Jf. bilag 6.1 for den fulde liste over mål.

FORKLARING

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

De fleste indikatorer er ikke på rette vej eller har uvis status

6.12. Selv om der er fastsat et overordnet mål for IPA II (jf. [bilag 6.1](#)), indeholder programmerklæringen ingen dertil knyttede indikatorer. Af de 19 indikatorer i IPA II-programmerklæringen, der er knyttet til programmets specifikke mål, vedrører de fleste (11) specifikt mål 2, som tegner sig for 40 % af forpligtelserne fra IPA II-budgettet. Samlet set er 58 % (11) af IPA II-indikatorerne effektindikatorer, mens 42 % (8) er outputindikatorer.

6.13. På grundlag af oplysningerne i programmerklæringen vurderer vi, at en fjerdedel (5) af indikatorerne er på rette vej, mens halvdelen (9) ikke er. Hvad angår den resterende fjerdedel (5) indeholder programmerklæringen ikke oplysninger nok til, at deres status kan vurderes klart⁸. Det skyldes enten, at der ikke er rapporteret resultater for delmålene (3), eller at der slet ikke er fastsat nogen delmål (2).

6.14. Indikatorerne (17) for de tre udvalgte specifikke mål (specifikke mål 1-3), der tegner sig for to tredjedele af IPA II-budgettet, er effektindikatorer (11) og outputindikatorer (6). Programmerklæringen angiver en kilde for hver indikator: I nogle tilfælde er der en klar henvisning til rapporter eller websteder, hvor oplysningerne er offentliggjort (7), men i de fleste tilfælde henvises der blot til de institutioner, der har

⁸ Dette gælder indikator 5 (vedrørende Vestbalkan) og 6 under specifikt mål 2 og indikator 1 og 2 (sidstnævnte vedrørende Vestbalkan) under specifikt mål 3.

leveret dataene (10). Det fremgår derfor ikke altid klart, hvordan de præsenterede tal er blevet beregnet⁹. F.eks. fremgår det ikke klart, hvordan gennemsnitlig eksport/import er beregnet vedrørende Vestbalkan.

6.15. I år præsenterede Kommissionen for første gang sin egen statusvurdering i programmerklæringen. Dette betragter vi som en forbedring i forhold til tidligere programmerklæringer. Kommissionens analyse er dog somme tider anderledes end vores. Kommissionen mener f.eks., at alle tre indikatorer under specifikt mål 1 viser moderate fremskridt, selv om de kvantitative oplysninger, der er rapporteret for alle tre indikatorer, ikke viser nogen fremskridt (jf. også punkt [6.33-6.35](#)).

6.16. Seks af de 19 indikatorer i programmerklæringen præsenteres i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport som *nøgleresultatindikatorer*. Vi mener imidlertid ikke, at dette udvalg af indikatorer er repræsentativt med hensyn til IPA II's performance. Fire af dem er effektindikatorer og siger mere om IPA II's kontekst end om dets performance. De sidste to er outputindikatorer, men vedrører programmer for grænseoverskridende samarbejde, som ikke er repræsentative for IPA II-udgifterne (jf. punkt [6.10](#)). Endvidere viser alle de udvalgte indikatorer fremskridt, og de to, der har nået deres mål, er begge effektindikatorer. Hertil kommer, at ingen af nøgleresultatindikatorerne hører under specifikt mål 1 vedrørende politiske reformer, selv om dette er et centralt element i udvidelsessammenhæng (jf. punkt [6.7](#)).

Den sektorbaserede tilgang var et strategisk valg, der skulle forbedre IPA II's performance, men den kunne ikke anvendes konsekvent

6.17. IPA yder unik støtte under de langvarige forberedelser til EU-medlemskab. Den "sektorbaserede" tilgang indebærer, at der defineres et sammenhængende sæt foranstaltninger, der skal føre til reformer i en bestemt "sektor" - f.eks. retsstaten, retsvæsenet eller den offentlige forvaltning - og sikre opfyldelse af EU's standarder. Tilgangen omfatter analyse af forholdene i den pågældende sektor samt af, hvilke foranstaltninger der kræves i hvilken rækkefølge, og hvilke aktører og værktøjer det kræver at gennemføre dem. Med hensyn til IPA II traf Kommissionen et strategisk valg om at anvende denne tilgang for at sikre en mere langsigtet, sammenhængende og

⁹ Dette gælder indikator 2, 3 og 4 (vedrørende Vestbalkan) under specifikt mål 2 og indikator 2 (vedrørende både Vestbalkan og Tyrkiet) under specifikt mål 3.

bæredygtig tilgang, give mulighed for øget ejerskab, lette samarbejdet mellem donorerne, eliminere dobbeltarbejde og skabe større *produktivitet* og *effektivitet*¹⁰.

6.18. I de første år var der hos nogle IPA II-modtagere en række hindringer for den sektorbaserede tilgang, hvoraf de vigtigste var:

- at der manglede nationale sektorstrategier og rammer for performancevurdering, der muliggjorde performanceovervågning¹¹
- at det politiske engagement var svagt, og at der var bureaukratisk modstand og ringe administrativ kapacitet¹².

6.19. Med hensyn til IPA II-programmeringen førte den sektorbaserede tilgang til øget dialog mellem EU og IPA II-modtagerne og styrkede den interne sammenhæng¹³ inden for IPA II i de sektorer¹⁴, der:

- var omfattet af tilgangen "grundprincipperne først" (f.eks. retsvæsenet), som sikrede en kontinuerlig strøm af bistand
- var omfattet af sektorbaseret *budgetstøtte* eller flerårige programmer¹⁵, som i tilstrækkelig grad var kombineret med særlige faciliteter/værktøjer til kapacitetsudvikling¹⁶.

¹⁰ "Revised indicative strategy paper for Turkey (2014-2020)", s. 5.

¹¹ "External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 - mid 2017)", s. iii-iv og 38-39; "Revised indicative strategy paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2020)", s. 10, og "Revised indicative strategy paper for Kosovo* (2014-2020)", s. 12.

¹² "Evaluation of sector approach under IPA II", s. 44.

¹³ Ibid., s. 45.

¹⁴ Ibid., s. viii.

¹⁵ Ibid., s. viii.

¹⁶ Ibid, s. 30; SWD(2017) 463 final, s. 11.

6.20. Implementeringen af den sektorbaserede tilgang, navnlig via budgetstøtte, har forbedret IPA II's strategiske fokus og øget dets fokus på reformer. Ifølge midtvejsevalueringen af IPA II var implementeringen af den sektorbaserede tilgang imidlertid stadig ujævn på tværs af sektorer og modtagere¹⁷.

Modtagerlandenes indirekte forvaltning svækkede somme tider den operationelle effektivitet

6.21. Som nævnt i punkt 6.10 gennemføres IPA II-budgettet hovedsagelig ved direkte og indirekte forvaltning. Ved direkte forvaltning gennemfører Kommissionen budgettet direkte, indtil IPA II-modtagernes relevante myndigheder godkendes til at gøre det. Ved indirekte forvaltning overdrager Kommissionen budgetgennemførelsesopgaver til:

- IPA II-modtagerlande eller deres udpegede enheder (kendt som indirekte forvaltning i modtagerlandet)
- EU-organer eller medlemsstatsorganer
- internationale organisationer.

6.22. Indirekte forvaltning anvendes primært for at forberede modtagernes myndigheder på at forvalte struktur- og *samhørighedsfonde* i fremtiden. I midtvejsevalueringen af IPA II, som omfattede de første år af programgennemførelsen, blev det imidlertid konkluderet, at indirekte forvaltning i modtagerlandet ganske vist havde styrket modtagernes ejerskab til programmet, men havde været mindre effektiv end direkte forvaltning¹⁸. På grund af alvorlige effektivitetsproblemer relateret til systemiske svagheder og lav administrativ kapacitet havde Kommissionen genindført direkte forvaltning i nogle sektorer. I Tyrkiet, hvor IPA I- og IPA II-finansieringen hovedsagelig er blevet ydet under indirekte forvaltning i modtagerlandet, havde vedvarende forsinkelser ført til et udgiftsefterslæb på over 600 millioner euro. I Albanien var IPA II-udbuddene under indirekte forvaltning i modtagerlandet blevet

¹⁷ SWD(2017) 463 final, s. 3.

¹⁸ "External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 - mid 2017)", s. iii, 36 og 39.

suspenderet, hvilket forsinkede de pågældende indkøb¹⁹. Sådanne forhold svækker projekternes relevans og effektivitet²⁰.

6.23. Serbien og Montenegro har også stået for indirekte forvaltning i modtagerlandet, men det har Kosovo og Bosnien-Hercegovina ikke²¹. IPA II-modtagere er imidlertid ikke altid interesserede i indirekte forvaltning i modtagerlandet. På retsstatsområdet foretrak de serbiske myndigheder f.eks. direkte forvaltning, hovedsagelig fordi de har oplevet, at der er et mismatch mellem EU's strenge krav vedrørende indirekte forvaltning i modtagerlandet og de ansvarlige organers lave administrative kapacitet²², og at dette forværres yderligere i perioder med stor personaleudskiftning²³.

IPA II har reageret fleksibelt for at bidrage til at afbøde kriser

6.24. IPA II bidrager til at afbøde kriser med potentiel indvirkning på dets overordnede og specifikke mål, dvs. på IPA II-modtagernes økonomiske og sociale udvikling. Efter oversvømmelserne på Vestbalkan i 2014 omfordelte GD NEAR f.eks. IPA II-midler (127 millioner euro) til en særlig foranstaltning vedrørende genopretning efter oversvømmelserne og styring af oversvømmelsesrisici²⁴.

6.25. Som reaktion på covid-19-pandemien blev næsten 900 millioner euro i IPA II-midler omprogrammeret med henblik på at støtte Vestbalkan²⁵. Disse midler var del af de 3,3 milliarder euro, som regionen modtog, også via andre EU-instrumenter såsom *makrofinansiel bistand* og i form af præferencelån fra Den Europæiske Investeringsbank.

¹⁹ SWD(2018) 151 final, s. 83.

²⁰ "External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 - mid 2017)", s. ii, iii, iv og 36.

²¹ Ibid., s. 13.

²² "IPA II monitoring, reporting and performance framework", s. 14; "Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)", s. 29 og 30.

²³ "Strategic country-level evaluation of the European Union's cooperation with Serbia over the period 2012-2018", s. 61 og 62.

²⁴ C(2014) 9797 final.

²⁵ GD NEAR's årlige aktivitetsrapport for 2020, s. 17.

Der er mangler i IPA II's performanceoplysninger

6.26. GD NEAR offentliggør detaljerede årsrapporter om hvert kandidatlands og potentielle kandidatlands status og fremskridt med hensyn til de forskellige forhandlingskapitler og med hensyn til at opfylde de politiske og økonomiske kriterier (jf. punkt 6.7). Disse rapporter udarbejdes efter mandat fra Rådet for Den Europæiske Union (Rådet) og opfylder deres formål om at give oplysninger om udvidelsesprocessen, men det ville gøre dem endnu mere informative, hvis de angav, i hvor høj grad fremskridtene (eller de manglende fremskridt) skyldes IPA II, og i hvor høj grad de skyldes andre aktører eller faktorer.

6.27. Der var svagheder i overvågningen af de enkelte projekter, som bemærket i flere eksterne evalueringer og flere af Revisionsrettens revisioner. I nogle tilfælde fokuserede overvågningen på *input*, aktiviteter og processer frem for resultater og effekt²⁶. Nogle af de indikatorer, der er analyseret i vores beretninger, manglede referenceværdier eller var dårligt defineret²⁷.

6.28. 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 disse evalueringer er et *arbejdsdokument* (SWD), som præsenterer evalueringens resultater. For 7 af de 11 evalueringer, som vi gennemgik, forelå der imidlertid ingen SWD'er, og GD NEAR's vurdering af de eksterne evaluators konklusioner blev således ikke offentliggjort. Vi bemærkede endvidere, at evalueringskonklusionerne vedrørende økonomisk styring og *små og mellemstore virksomheders* konkurrenceevne blev godkendt i det tilhørende SWD, men at der var set bort fra væsentlige svagheder i evalueringsprocessen. Vi rapporterede om lignende svagheder på andre fokusområder i vores [performanceberetning for 2019](#).

²⁶ "Evaluation of EU support to local authorities in enlargement and neighbourhood regions (2010-2018)", s. 6; "Evaluation of the EU's external action support to gender equality and women's and girls' empowerment (2010-2018)", s. 14; "Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)", s. ix og 32.

²⁷ Særberetning nr. 7/2018, punkt VIII og 39, og særberetning nr. 27/2018, punkt IX og 54.

6.29. IPA II-programerklæringen præsenterer effekt- og outputindikatorer, men ingen *resultatindikatorer*, der kan forbinde dem. Resultatindikatorer er afgørende for at forstå, hvordan programmet har bidraget til fremskridt i retning af sine mål. Andre rapporter fra Kommissionen, f.eks. den årlige aktivitetsrapport og årsrapporten om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af EU's optræden udadtil, indeholder yderligere indikatorer - herunder resultatindikatorer - der kan give et mere fuldstændigt billede. Disse indikatorer giver ganske vist værdier for GD NEAR som helhed eller for samtlige udenrigspolitiske instrumenter, men nogle af indikatoroplysningerne kan opsplittes og fordeles på de enkelte instrumenter. Det betyder, at Kommissionen kan bruge dem til at vurdere og rapportere specifikt om IPA II's performance. Som led i programmeringen af IPA III (efterfølgerprogrammet i perioden 2021-2027) arbejder GD NEAR på en matrix til gruppering af alle tilgængelige programindikatorer.

6.30. Der er et uundgåeligt tidsinterval fra afholdelsen af udgifter under et flerårigt program, til man kan se udfaldet. Pr. 31. december 2020 var 56 % af den samlede IPA II-tildeling i FFR for 2014-2020 endnu ikke udbetalt, så mange resultater vil først kunne konstateres efter 2020. Som for alle udenrigspolitiske instrumenter skal Kommissionen fremlægge en endelig evalueringsrapport vedrørende perioden 2014-2020 som led i den interimundersøgelse af den efterfølgende finansieringsperiode, der skal foreligge senest den 31. december 2024.

Politiske reformer

6.31. *Figur 6.6* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 1: "Politiske reformer".

Figur 6.6 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Politiske reformer"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	0	0	0	0
Nej	0	0	3	3
Uvis status ?	0	0	0	0
I ALT	0	0	3	3

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

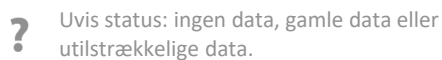
Indikator		Fremskridt mod mål
Udvidelseslandenes parathed vedrørende de politiske tiltrædelseskriterier	Effekt	Mål: De fleste lande er moderat forberedt
Vægtet score på grundlag af otte eksterne kilder: Vestbalkan	Effekt	0 % (2019) Delmål 14 % (2017)
Vægtet score på grundlag af otte eksterne kilder: Tyrkiet	Effekt	0 % (2019) Delmål 38 % (2017)

FORKLARING

Måltype



Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Gennemførelsen af politiske reformer er generelt langsom

6.32. De politiske kriterier er ét af de tre sæt Københavnskriterier (jf. punkt 6.7). De fokuserer på retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder samt på styrkelse af demokratiske institutioner og den offentlige forvaltning.

6.33. Nogle IPA II-modtagere har gjort fremskridt med hensyn til at opfylde politiske kriterier²⁸, men alle de indikatorer i programerklæringen²⁹, der vedrører politiske reformer i forbindelse med modtagernes parathed til EU-medlemskab, er faldet i forhold til deres referenceværdier, og ingen af dem er på vej til at nå deres mål. Da alle indikatorerne vedrørende politiske reformer er effektindikatorer, afhænger fremskridtene imidlertid ikke kun af IPA II-støtten, men også af andre kontekstfaktorer såsom den pågældende enkelte IPA II-modtagers politiske vilje, hvilket Kommissionen anerkender i sin 2020-meddelelse om EU's udvidelsespolitik³⁰.

6.34. Den første indikator for specifikt mål 1 er antallet af tilfælde, hvor IPA II-modtagere befinder sig i en tidlig fase i forberedelserne til at opfylde de politiske tiltrædelseskriterier. Delmålet for 2018 var, at dette antal skulle falde. Det steg imidlertid, hovedsagelig på grund af tilbageskridtene i Tyrkiet med hensyn til retsvæsenets funktion, reform af den offentlige forvaltning og ytringsfrihed. Denne tilbagegang betyder, at selv om nogle IPA II-modtagere har gjort fremskridt, er målet om, at de fleste modtagere skulle være moderat forberedt i 2020, ikke nået.

6.35. De to andre indikatorer er baseret på otte eksterne kilder. Disse måler hovedsagelig opfattelsen af korruption, pressefrihed, regeringseffektivitet, retsstatsforhold, lovgivningskvalitet samt indflydelse og ansvarlighed. De viser en generel tilbagegang indtil 2019, og trods forbedringer i 2020 ligger de fortsat under referenceniveauerne, især i Tyrkiet, og er tydeligvis ikke på vej til at nå deres mål.

6.36. Hertil kommer, at en af de oprindelige indikatorer for specifikt mål 1, som vedrørte overvågning af civilsamfundets inddragelse i reformprocesser, er blevet fjernet, selv om den ifølge IPA II-overvågningsevalueringen kunne give meget nyttige oplysninger om civilsamfundsorganisationernes inddragelse i IPA II.

²⁸ Årsrapporterne for 2020.

²⁹ COM(2021) 300, s. 1164-1165.

³⁰ COM(2020) 660 final.

EU-støtten har været mere effektiv med hensyn til at fremme grundlæggende reformer end med hensyn til at sikre deres gennemførelse

6.37. IPA-bistand har hjulpet IPA II-modtagere til at integrere menneskerettigheds- og demokratispørgsmål i deres nationale politikrammer. EU har bidraget til retlige og forfatningsmæssige reformer gennem finansiell støtte, teknisk bistand og politikdialog³¹.

6.38. EU's støtte og politikdialog har tilskyndet mange IPA II-modtagere til at tilslutte sig internationale menneskerettighedskonventioner³². Tyrkiet var i 2011 vært for det møde, hvor man vedtog Istanbulkonventionen, der fremmer skabelsen af en paneuropæisk retlig ramme for at beskytte kvinder mod alle former for vold og at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod kvinder. Siden da har alle IPA II-modtagere på nær én ratificeret konventionen. Kosovo har på grund af sin særlige status endnu ikke formelt tilsluttet sig konventionen, men forpligtet sig til at indføre dens bestemmelser ved hjælp af forfatningsændringer. Det skal bemærkes, at Tyrkiet efterfølgende officielt udtrådte af Istanbulkonventionen i juli 2021.

6.39. Ifølge den tematiske evaluering vedrørende retsstatsprincippet kræver det imidlertid omfattende sekundær lovgivning og regulering at gennemføre retlige reformer, f.eks. forfatningsreformer³³. Det påpeges i evalueringen, at selv om EU gennem teknisk bistand har bidraget til udarbejdelse af love om reform af retsinstitutioner eller til kapacitetsopbygning i institutioner såsom parlamenter, kommer resultaterne ofte langsomt. Det konkluderes i evalueringen, at EU-støtten generelt er mere effektiv med hensyn til at fremme grundlæggende reformer end med hensyn til at sikre den detaljerede gennemførelse. Evalueringen refererer desuden EU-interessenter for at bemærke, at selv om støtten til lovgivningsreformer har været betydelig, er der kun ydet forholdsvis beskeden parallel støtte til de parlamentariske institutioner vedrørende gennemførelsen af reformerne³⁴.

³¹ Jf. "Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)", s. 40.

³² Ibid., s. 59.

³³ Ibid., s. 38.

³⁴ Ibid., s. 38.

Økonomisk, social og territorial udvikling

6.40. Figur 6.7 viser en oversigt over programmerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 2: "Økonomisk, social og territorial udvikling".

Figur 6.7 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Økonomisk, social og territorial udvikling"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja	1	0	3	4
Nej	0	0	4	4
Uvis status ?	3	0	0	3
I ALT	4	0	7	11

Nærmere oplysninger om udvalgte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål
Udvidelseslandenes parathed vedrørende de økonomiske kriterier	Effekt	Mål: De fleste lande er godt forberedt
Økonomiske enheder med moderniseringsprojekter i landbrugsfødevarersektoren: Vestbalkan	Output	52 % (2020) Delmål 10 % (2017) ?
Økonomiske enheder med moderniseringsprojekter i landbrugsfødevarersektoren: Tyrkiet	Output	100 % (2020) Delmål 10 % (2017)
IPA II-modtageres investeringer i fysisk kapital vedrørende landbrugsfødevarer og udvikling af landdistrikter: Vestbalkan	Output	34 % (2020) Delmål 7 % (2017) ?
IPA II-modtageres investeringer i fysisk kapital vedrørende landbrugsfødevarer og udvikling af landdistrikter: Tyrkiet	Output	66 % (2020) Delmål 13 % (2017) ?

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

IPA II har bidraget til landbrugsfødevaresektoren og til udvikling af landdistrikter, men mindre end forventet

6.41. Af de 11 indikatorer for "Økonomisk, social og territorial udvikling" viser alle på nær én fremskridt i forhold til deres respektive referenceværdier. Dog er under halvdelen (4) klart på vej til at nå deres mål. Disse indikatorer giver hovedsagelig oplysninger om den økonomiske kontekst og om, hvordan IPA II bidrager til landbrugsfødevaresektoren og til udvikling af landdistrikter. Der er ingen indikatorer, der specifikt måler IPA II's bidrag til social og territorial udvikling.

6.42. De fleste af de 11 indikatorer rapporterer om IPA II's effekt (7). Tre er på vej til at nå deres mål. Resten er imidlertid ikke på rette vej, hvilket skyldes den forværrede økonomiske kontekst. Den første indikator overvåger parathed med hensyn til de økonomiske kriterier, som også tilhører "grundprincipperne" (jf. punkt 6.7). Den ligger stabilt, eftersom Bosnien-Hercegovina og Kosovo stadig befinder sig i en tidlig fase i forberedelserne med hensyn til en fungerende markedsøkonomi og konkurrence.

6.43. Resten af indikatorerne overvåger IPA II's output (4). De vedrører landbrugsfødevaresektoren og udvikling af landdistrikter, som begge er vigtige områder for udviklingen hos IPA II-modtagerne, navnlig på Vestbalkan. De viser alle fremskridt, men endnu har kun én nået sit mål.

Tilpasning til EU-retten og forvaltning af EU-fonde

6.44. *Figur 6.8* viser en oversigt over programerklæringens indikatorer vedrørende specifikt mål 3: "Tilpasning til EU-retten og forvaltning af EU-fonde".

Figur 6.8 - Oversigt over indikatorer vedrørende "Tilpasning til EU-retten og forvaltning af EU-fonde"

Oversigt over alle indikatorer

På rette vej?	Output	Resultat	Effekt	I ALT
Ja 	 1	0	0	 1
Nej 	0	0	0	0
Uvis status 	 1	0	 1	 2
I ALT	2	0	1	3

Nærmere oplysninger om de enkelte indikatorer

Indikator		Fremskridt mod mål
Udvidelseslandenes parathed vedrørende tilpasning til EU-retten	Effekt	 Ingen referenceværdi, intet mål ?
Økonomiske enheder under opgradering til EU-standarder i landbrugsfødevarersektoren: Vestbalkan	Output	 68 % (2020)  Intet delmål ?
Økonomiske enheder under opgradering til EU-standarder i landbrugsfødevarersektoren: Tyrkiet	Output	 100 % (2020)  Intet delmål 

FORKLARING

Måltype



Kvantitativt



Kvalitativt



Intet mål eller uklart mål

Er indikatoren på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt)?



Ja



Nej



Uvis status: ingen data, gamle data eller utilstrækkelige data.

Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?



Ja



Nej

En nærmere forklaring på denne oversigt og vores metode kan findes i appendikset, punkt 15-23.

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

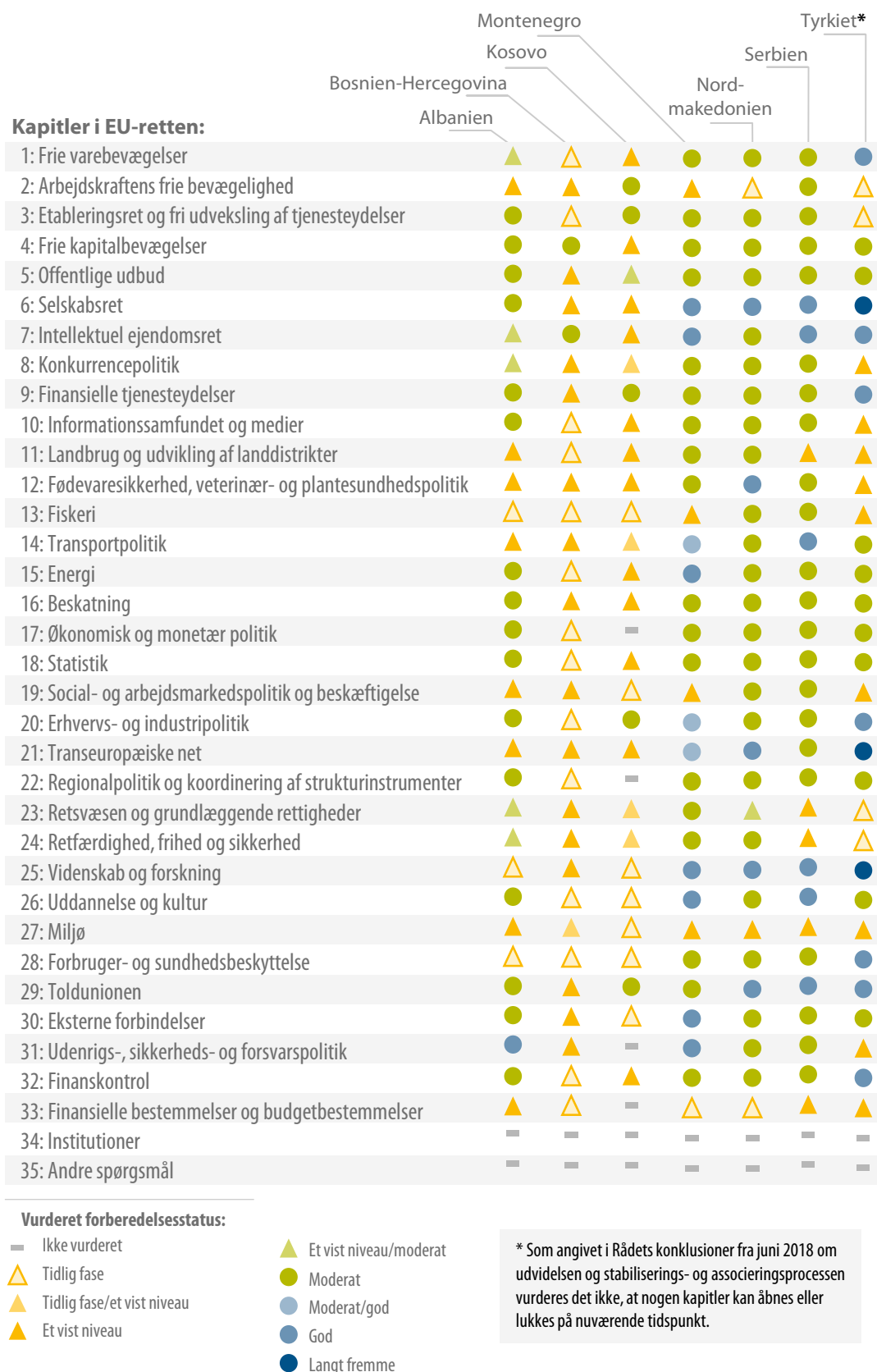
IPA II-modtagerne har gjort fremskridt med hensyn til tilpasning, men der foreligger kun begrænsede oplysninger om deres parathed til at forvalte EU-fonde

6.45. Den ene af de tre indikatorer under dette specifikke mål har nået sit mål. De to andre mangler reference- og/eller målværdier, og det er derfor ikke muligt at konkludere, om de er på vej til at nå deres mål.

6.46. Den første indikator, som gælder IPA II-modtagernes parathed vedrørende tilpasning til EU-retten, er antallet af kapitler, hvor de befinder sig i en tidlig fase i forberedelserne. Programerklæringen angiver hverken et delmål eller et mål for denne indikator. 2015-referenceværdien var 50 kapitler, og selv om dette tal var faldet med næsten halvdelen i 2017, er det siden steget til 30 (i 2019). Dette skyldes hovedsagelig Bosnien-Hercegovina og Kosovo, som stadig befinder sig i en tidlig fase i forberedelserne vedrørende henholdsvis 14 og 7 kapitler.

6.47. *Figur 6.9* viser Kommissionens vurdering af IPA II-modtagernes forberedelsesstatus vedrørende samtlige forhandlingskapitler, selv om det kun er Montenegro, Serbien og Tyrkiet, der har indledt officielle tiltrædelsesforhandlinger. Denne status afhænger ikke kun af IPA II-støtten, men også af en række eksterne faktorer, navnlig modtagernes politiske vilje. Forhandlingerne om et kapitel kan også suspenderes af Rådet eller blokeres ensidigt af en medlemsstat.

Figur 6.9 - Forberedelsesstatus vedrørende kapitlerne i den gældende EU-ret - 2020



Kilde: Revisionsretten, baseret på 2020-rapporterne i Kommissionens udvidelsespakke.

6.48. De to andre indikatorer vedrører antallet af økonomiske enheder under opgradering til EU-standarder i landbrugsfødevaresektoren i henholdsvis Vestbalkan og Tyrkiet. Mållåret er 2023. Baseret på 2020-resultaterne har indikatoren for Tyrkiet allerede nået sit mål. Da der ikke er fastsat noget referenceår for vurderingen af fremskridt, er det uklart, om indikatoren for Vestbalkan kan nå sit mål.

6.49. Specifikt mål 3 vedrører også IPA II-modtagernes forberedelser til at forvalte Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, *de europæiske struktur- og investeringsfonde* og Samhørighedsfonden. Der er imidlertid ingen indikatorer i programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, der siger noget om deres parathed til at forvalte disse fonde.

Konklusioner

6.50. I perioden 2014-2020 blev der udbetalt 5,6 milliarder euro for at støtte IPA II-modtagerne på deres vej mod EU. De indikatorer, som Kommissionen rapporterer om i programerklæringen, viser en beskeden IPA II-performance: Vi vurderer, at en fjerdedel (5) af indikatorerne er på rette vej, mens halvdelen (9) ikke er. Hvad angår den resterende fjerdedel (5) er der ikke oplysninger nok til, at deres status kan vurderes klart. I overensstemmelse med retsgrundlaget for IPA II er de fleste indikatorer (11) imidlertid effektindikatorer, som kan påvirkes af eksterne faktorer, der ikke har noget at gøre med programmets performance. I den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport præsenteres et udvalg af disse indikatorer, som vi ikke anser for at være helt repræsentative med hensyn til IPA II's aktiviteter eller performance (jf. punkt [6.11-6.16](#)).

6.51. Kommissionen traf et strategisk valg om at anvende den sektorbaserede tilgang ved gennemførelsen af IPA II. Dette gjorde det muligt at sikre et mere sammenhængende sæt foranstaltninger til at fremme reformer og øget dialog mellem EU og IPA II-modtagerne. Det var imidlertid ikke alle IPA II-modtagere, der gennemførte tilgangen konsekvent, hvilket f.eks. skyldtes manglende nationale sektorstrategier, svagt politisk engagement, bureaukratisk modstand og lav administrativ kapacitet. Fordelene ved den sektorbaserede tilgang er derfor endnu ikke opnået fuldt ud (jf. punkt [6.17-6.20](#)).

6.52. Ved betydelige omfordelinger af midler til særlige foranstaltninger og nye projekter har IPA II reageret fleksibelt og hurtigt for at afbøde de negative virkninger af uforudsete kriser. Anvendelsen af indirekte forvaltning i modtagerlandet har dog i nogle tilfælde ført til forsinkelser og udgiftsefterslæb og gjort programudgifterne mindre effektive, end de ville have været under direkte forvaltning. Desuden begrænsede informationsmangler den rettidige forelæggelse af relevante oplysninger om IPA II's performance (jf. punkt [6.21-6.30](#)).

6.53. Nogle IPA II-modtagere har gjort fremskridt, men alle de indikatorer i programerklæringen, der vedrører politiske reformer, er faldet i forhold til deres referenceværdier, og ingen af dem er på vej til at nå deres mål. Hovedårsagen til de langsomme fremskridt er i visse tilfælde utilstrækkelig politisk vilje, men der er også tegn på, at EU-støtte har været mere effektiv med hensyn til at fremme reformer end med hensyn til at sikre deres gennemførelse (jf. punkt [6.31-6.39](#)).

6.54. IPA II har bidraget til modernisering i landbrugsfødevaresektoren og inden for udvikling af landdistrikter. Samlet set er fremskridtene med hensyn til IPA II-modtagernes økonomiske, sociale og territoriale udvikling imidlertid langsommere end forventet. Det gælder for syv af de 11 indikatorer, der måler fremskridt på dette område, at de ikke er på vej til at nå deres mål, eller at det er uklart, om de vil nå dem (jf. punkt [6.40-6.43](#)).

6.55. Endelig har IPA II et mål om at hjælpe IPA II-modtagerne med at tilpasse sig EU-retten. Generelt har de sikret øget tilpasning. Da den seneste programerklæring ikke indeholder et mål for indikatoren til måling af fremskridt på dette område, er det imidlertid vanskeligt at vurdere, om tilpasningstempoet er tilstrækkeligt. Det er ligeledes svært at vurdere opfyldelsen af IPA II's mål om at forberede modtagerne på at forvalte EU-fonde, da der ikke er fastsat nogen indikatorer for dette mål (jf. punkt [6.44-6.49](#)).

Bilag

Bilag 6.1 - IPA II-mål

Overordnet mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Overordnet mål 1	Instrumentet til førtiltrædelsesbistand ("IPA II") skal støtte kandidatlandene og de potentielle kandidatlande i deres bestræbelser for at vedtage og gennemføre de politiske, institutionelle, retlige, administrative, sociale og økonomiske reformer, som modtagerne i bilag I skal gennemføre for at overholde Unionens værdier og gradvis tilpasse sig Unionens regler, standarder, politikker og praksis med henblik på EU-medlemskab. Ved hjælp af denne støtte bidrager IPA II til stabilitet, sikkerhed og velstand i modtagerlandene.	EU-medlemskab	Ja
Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Specifikt mål 1	Støtte til politiske reformer	Politiske reformer	Ja
Specifikt mål 2	Støtte til økonomisk, social og territorial udvikling med henblik på intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst	Økonomisk, social og territorial udvikling	Ja

Specifikke mål			
Mål	Fuldt navn	Kort navn	Med i vores stikprøve
Specifikt mål 3	Styrkelse af evnen hos modtagerne i IPA II-forordningens bilag I til at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-medlemskab, ved at støtte en gradvis tilpasning til og vedtagelse, gennemførelse og håndhævelse af gældende EU-ret, herunder forberedelse til forvaltning af Unionens strukturfonde, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne	Tilpasning til EU-retten og forvaltning af EU-fonde	Ja
Specifikt mål 4	Styrkelse af regional integration og territorialt samarbejde, der involverer modtagerne i IPA II-forordningens bilag I, medlemsstater og eventuelt tredjelande inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 232/2014	Regional integration	Nej

Kilde: Revisionsretten, baseret på programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022.

Kapitel 7

Opfølgning på anbefalinger

Indhold

	Punkt
Indledning	7.1.-7.5.
Bemærkninger	7.6.-7.21.
Hvordan har Kommissionen behandlet vores anbefalinger?	7.7.-7.13.
Hvordan har andre reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?	7.14.-7.15.
Hvordan har de reviderede enheder behandlet vores anbefalinger i forhold til sidste år?	7.16.-7.17.
Hvor rettidigt har de reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?	7.18.-7.20.
Hvad er den vigtigste drivkraft for passende og rettidige opfølgingsforanstaltninger?	7.21.
Konklusion	7.22.
Bilag	
Bilag 7.1 - Detaljeret status for 2017-anbefalingerne i de respektive beretninger - Europa-Kommissionen	
Bilag 7.2 - Detaljeret status for 2017-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 på 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.

7.2. I år analyserede vi anbefalinger fra 20 af de 23 særberetninger, vi offentliggjorde i 2017. Anbefalingerne i [særberetning nr. 6/2017](#) "EU's reaktion på flygtningekrisen: "hotspottilgangen"", [særberetning nr. 17/2017](#) "Kommissionens intervention i den græske finanskrise" og [særberetning nr. 23/2017](#) "Den Fælles Afviklingsinstans: Arbejdet på en udfordrende bankunionsopgave er begyndt, men der er langt igen" er ikke omfattet af denne gennemgang, da der er eller vil blive fulgt op på dem i forbindelse med særskilte revisioner.

7.3. I alt fulgte vi op på 161 anbefalinger. 149 af disse var rettet til Kommissionen. De resterende 12 anbefalinger var rettet til Tjenesten for EU's Optræden Udadtil. Ligesom tidligere faldt anbefalinger til medlemsstaterne uden for opfølgningsopgaven. I 2017 blev der rettet 20 anbefalinger til medlemsstaterne.

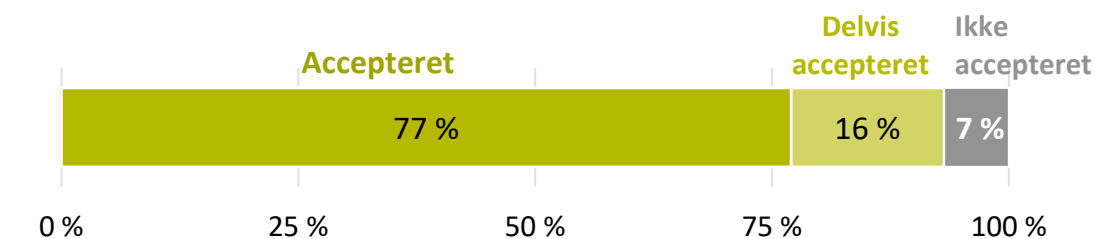
7.4. Vi foretog vores opfølgningsarbejde på grundlag af dokumentgennemgange og samtaler med de reviderede enheder. For at sikre en rimelig og afbalanceret gennemgang sendte vi derefter vores resultater til de reviderede enheder og tog hensyn til deres svar i vores endelige analyse. For at undgå dobbelttælling er anbefalingerne opført under de reviderede enheder, som de primært var rettet til.

7.5. Resultaterne af vores arbejde afspejler situationen i slutningen af april 2021.

Bemærkninger

7.6. Fra de særberetninger, vi offentliggjorde i 2017, accepterede de reviderede enheder helt eller delvis 150 (93 %) af vores anbefalinger og afviste 11 (7 %) (jf. [figur 7.1](#)).

Figur 7.1 - De reviderede enheders accept af anbefalingerne i vores 2017-særberetninger



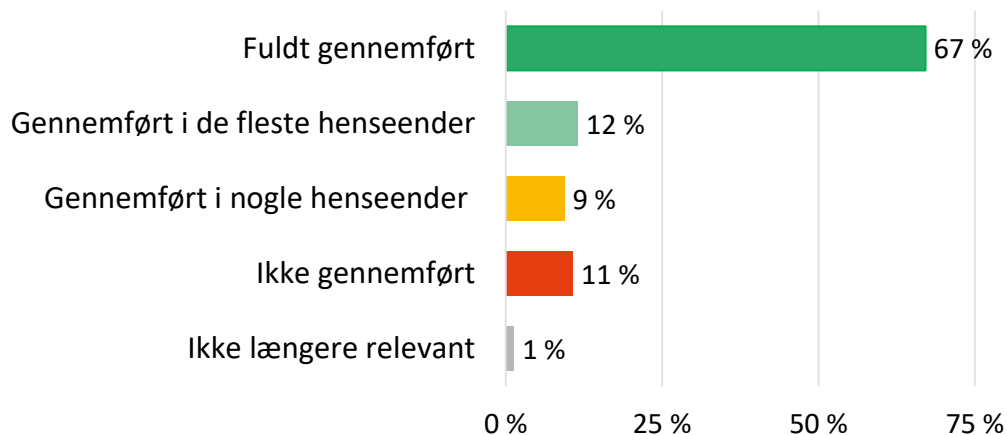
Kilde: Revisionsretten.

Hvordan har Kommissionen behandlet vores anbefalinger?

7.7. Der var i alt fremsat 165 anbefalinger til Kommissionen. 16 af disse stammede fra [særberetning nr. 6/2017](#) og [nr. 17/2017](#), der faldt uden for denne opfølgning.

7.8. Kommissionen har fuldt ud gennemført 100 (67 %) af de 149 anbefalinger, vi fulgte op på. Den har gennemført yderligere 17 (12 %) i de fleste henseender. Af de øvrige anbefalinger har Kommissionen gennemført 14 (9 %) i nogle henseender, mens 16 (11 %) slet ikke er blevet gennemført (jf. [figur 7.2](#)). I de tilfælde, hvor de reviderede enheder ikke gennemførte vores anbefalinger, skyldtes det som oftest, at de ikke havde accepteret dem (jf. punkt [7.21](#)). I to tilfælde (1 %) var det ikke nødvendigt at vurdere gennemførelsesstatus, eftersom vi ikke længere anså anbefalingerne for at være relevante.

Figur 7.2 - Gennemførelse af de anbefalinger i vores 2017-særberetninger, der var rettet til Kommissionen



Kilde: Revisionsretten.

7.9. *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.

7.10. Det gælder for seks af de 18 særberetninger, der var rettet til Kommissionen, at den har gennemført alle anbefalingerne fuldt ud eller i de fleste henseender (jf. *tekstboks 7.1*).

Tekstboks 7.1

Særberetninger, hvor alle anbefalinger til Kommissionen er blevet gennemført enten fuldt ud eller i de fleste henseender

- [Særberetning nr. 8/2017](#) - "EU's fiskerikontrol: Der er brug for en yderligere indsats"
- [Særberetning nr. 9/2017](#) - "EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien"
- [Særberetning nr. 10/2017](#) - "EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte"
- [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"
- [Særberetning nr. 16/2017](#) - "Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater"
- [Særberetning nr. 18/2017](#) - "Det fælles europæiske luftrum: En ændret kultur, men ikke et fælles luftrum"

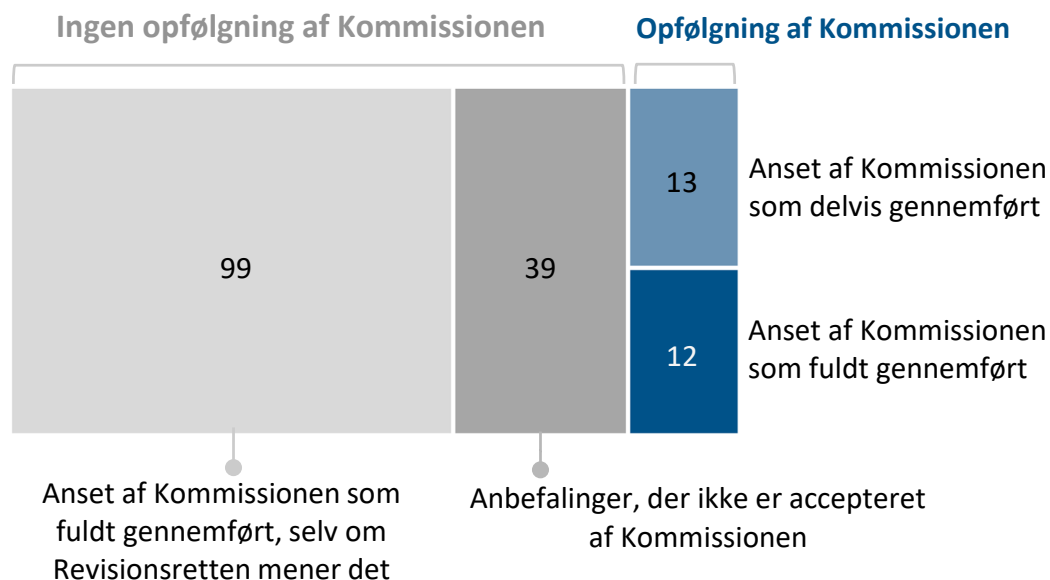
Bemærkning: De to anbefalinger, hvor det ikke var nødvendigt at vurdere gennemførelsesstatus, fordi de ikke længere var relevante, er ikke taget i betragtning her.

7.11. Kommissionen overvåger anbefalingernes gennemførelsesgrad ved hjælp af en database benævnt "Recommendations, Actions, Discharge" (RAD). Denne database indeholder de 62 anbefalinger fra vores 2015-særberetninger og de 101 anbefalinger fra vores 2016-særberetninger, som har været udestående siden vores opfølgninger i 2018 og 2019¹. Kommissionen foretager imidlertid ingen aktiv opfølgning eller databaseregistrering af udviklingen vedrørende de anbefalinger, som den anser for at være gennemført, selv om vi ikke anser dem for at være gennemført fuldt ud.

¹ Jf. vores [årsberetning for 2018](#), punkt 3.72-3.78, og vores [beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019](#), punkt 7.11-7.12.

7.12. I år var 138 af de 163 anbefalinger stadig ikke blevet gennemført, og Kommissionen fulgte ikke længere op på dem (jf. [figur 7.3](#)). 39 af disse 138 anbefalinger var ikke blevet accepteret af Kommissionen i selve særberetningerne. Den fandt, at de øvrige 99 anbefalinger var blevet gennemført fuldt ud på det tidspunkt, hvor de sidste to års opfølgning fandt sted, selv om vi havde den modsatte opfattelse.

Figur 7.3 - Opfølgning på anbefalinger i særberetninger fra 2015 og 2016, som ikke var gennemført fuldt ud af Kommissionen ved de sidste to års opfølgning



Kilde: Revisionsretten.

7.13. Kommissionen er fortsat med at følge op på de resterende 25 af de 163 anbefalinger, der ikke var blevet gennemført fuldt ud. Ifølge Kommissionens database har den sidenhen fuldført gennemførelsen af 12 af disse 25 anbefalinger. Som følge af den opfølgningsmetode, vi anvender, overvåger vi fortsat udestående anbefalinger fra særberetninger fra 2015 og 2016 i RAD-databasen, men vi har ikke undersøgt dem nærmere.

Hvordan har andre reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?

7.14. Der var i alt fremsat 18 anbefalinger² til andre reviderede enheder end Kommissionen. Seks af disse stammede fra [særberetning nr. 23/2017](#), der faldt uden for denne opfølgning.

7.15. Alle de 12 anbefalinger, der ikke var rettet til Kommissionen, er blevet gennemført fuldt ud. [Bilag 7.2](#) viser en detaljeret oversigt over gennemførelsesstatus for disse anbefalinger, som alle var rettet til Tjenesten for EU's Optræden Udadtil.

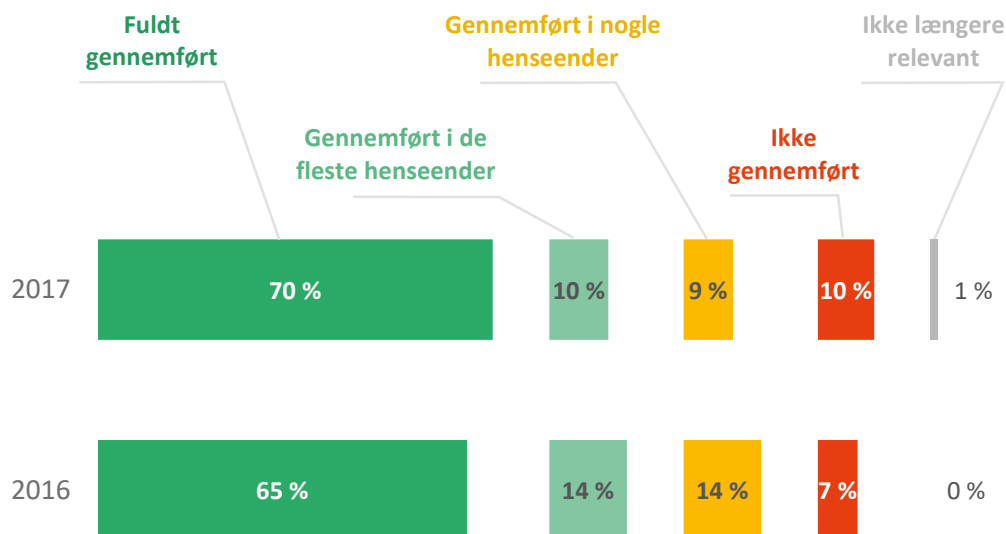
Hvordan har de reviderede enheder behandlet vores anbefalinger i forhold til sidste år?

7.16. Vi fulgte op på 20 særberetninger offentliggjort i 2017. De reviderede enheder har gennemført 112 (70 %) af vores 161 anbefalinger fuldt ud. De har gennemført yderligere 17 (10 %) i de fleste henseender (jf. [figur 7.4](#)).

7.17. I forhold til sidste år er andelen af anbefalinger, der er gennemført fuldt ud, steget fra 65 % til 70 %, mens den samlede andel af anbefalinger, der er gennemført fuldt ud eller i de fleste henseender, og anbefalinger, der kun er delvis gennemført eller slet ikke er gennemført, er forblevet forholdsvis stabil. [Bilag 7.1](#) og [bilag 7.2](#) viser gennemførelsesstatus for anbefalingerne i nærmere detaljer.

² I [særberetning nr. 14/2017](#) "Performancevurdering af sagsbehandlingen i Den Europæiske Unions Domstol" fremsættes der ikke anbefalinger, men "overvejelser", hvorfor den falder uden for opfølgningen i dette kapitel.

Figur 7.4 - Gennemførelse af anbefalingerne i vores særberetninger fra 2016 og 2017



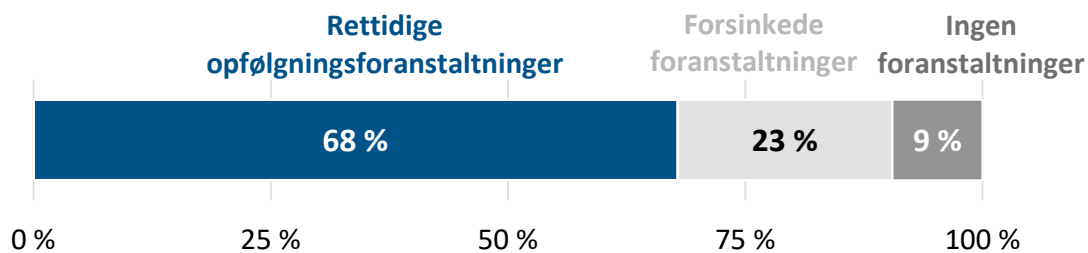
Kilde: Revisionsretten.

Hvor rettidigt har de reviderede enheder behandlet vores anbefalinger?

7.18. I de seneste år har vi konsekvent givet en tidsramme for gennemførelsen af anbefalingerne i vores særberetninger. Tidsrammerne drøftes med den reviderede enhed og anføres i vores særberetninger for at sikre, at de er klare for alle berørte parter.

7.19. Ved dette års opfølgning har vi for første gang analyseret rettidigheden af de reviderede enheders korrigerende foranstaltninger. Samlet set blev 68 % af vores anbefalinger gennemført rettidigt (jf. [figur 7.5](#)).

Figur 7.5 - Rettidighed af de reviderede enheders korrigerende foranstaltninger

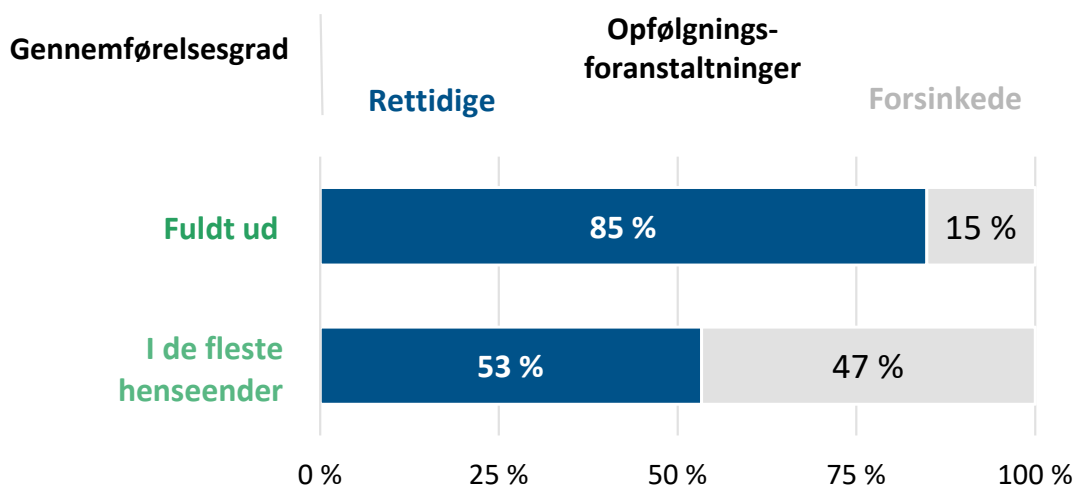


Bemærk: Anbefalinger uden tidsfrist for gennemførelsen (17 tilfælde), anbefalinger, hvis tidsfrist endnu ikke var udløbet (fem tilfælde), og anbefalinger, som ikke længere var relevante (to tilfælde), er ikke medtaget i beregningen.

Kilde: Revisionsretten.

7.20. *Figur 7.6* viser rettidigheden fordelt efter de forskellige gennemførelsesgrader og illustrerer, at en højere gennemførelsesgrad korrelerer med en større rettidighed.

Figur 7.6 - Rettidighed af de reviderede enheders korrigerende foranstaltninger, fordelt efter gennemførelsesgrad



Bemærk: Procentsatserne vedrørende rettidigheden er knyttet til den pågældende gennemførelsesgrad. Beregningen af procentsatserne for hver gennemførelsesgrad indbefatter ikke de anbefalinger, der ikke er gennemført, eller hvor det ikke var nødvendigt at vurdere gennemførelsesstatus, fordi de ikke længere var relevante.

Kilde: Revisionsretten.

Hvad er den vigtigste drivkraft for passende og rettidige opfølgingsforanstaltninger?

7.21. anbefalinger opfordrer til handling på grundlag af den dokumentation, der er indsamlet og analyseret under revisionen. God løbende kommunikation og gensidig forståelse mellem revisorerne og den reviderede enhed for så vidt angår revisionskonklusioner og anbefalinger bidrager til at sikre, at der træffes passende opfølgingsforanstaltninger til afhjælpning af de rapporterede mangler. Dette illustreres af, at 86 % af de anbefalinger i særberetningerne fra 2017, som de reviderede enheder accepterede fuldt ud eller delvis, blev gennemført fuldt ud eller i de fleste henseender. Modsat blev kun én af de elleve anbefalinger i særberetningerne fra 2017, som de reviderede enheder ikke accepterede, gennemført fuldt ud eller i de fleste henseender. **Figur 7.7** viser gennemførelsesgraden fordelt efter forskellige grader af accept.

Figur 7.7 - Gennemførelsesgraden korrelerer med de reviderede enheders accept af revisionsanbefalingerne

Gennemførelses-grad	Acceptgrad		
	Accepteret	Delvis accepteret	Ikke accepteret
Fuldt gennemført	74 %	84 %	0 %
Gennemført i de fleste henseender	12 %	4 %	9 %
Gennemført i nogle henseender	10 %	0 %	18 %
Ikke gennemført	4 %	12 %	73 %

Bemærk: Procentsatserne vedrørende gennemførelsesgraden er knyttet til den pågældende acceptgrad. Anbefalinger, der ikke længere var relevante (to tilfælde), er ikke medtaget i beregningen.

Kilde: Revisionsretten.

Konklusion

7.22. De fleste af særberetningernes anbefalinger er blevet gennemført rettidigt (68 %). I forhold til sidste år er andelen af anbefalinger, der er gennemført fuldt ud eller i de fleste henseender, forblevet forholdsvis stabil (80 %). Der er plads til yderligere fremskridt med hensyn til de anbefalinger, der ikke er blevet gennemført, og de anbefalinger, der er blevet gennemført i nogle henseender og i de fleste henseender. Vores analyse viser, at de reviderede enheders accept af revisionsanbefalinger bidrager til at sikre, at der træffes passende opfølgningsforanstaltninger til afhjælpning af de rapporterede mangler.

Bilag

Bilag 7.1 - Detaljeret status for 2017-anbefalingerne i de respektive beretninger - Europa-Kommissionen

Rettidighed:  rettidig  forsinket  fristen ikke udløbet  ingen opfølgingsforanstaltninger  ingen gennemførelsesfrist  anbefaling ikke længere relevant

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 1/2017	Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres	1 c)	82	X					
		2 d)	83		X				
		3 b)	84			Kommissionen har ikke opstillet nye tværgående Natura 2000-indikatorer for alle EU-fonde. Det vil være nyttigt med flere tværgående indikatorer, der kunne muliggøre en mere præcis og nøjagtig sporing af de resultater, som EU-fondene skaber i Natura 2000-områder.			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 2/2017	Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse	1	142	X					
		2 b)	144					X	
		3	151	X					
		4 (første afsnit)	151	X					
		5 (første led)	152	X					
		5 (andet led)	152	X					
		6 (første led)	154			Kommissionen anvender data til at udarbejde årlige resultatoversigter og strategiske rapporter. Der er tale om dokumenter på højt niveau, der er for generelle til specifikt at fokusere på anvendelsen af benchmarking med henblik på at muliggøre policylæring i perioden 2014-2020. Anbefalingerne om at udarbejde sammenlignende resultatanalyser og indføre benchmarking er endnu ikke gennemført. Kommissionen vil arbejde videre med dette efter afslutningen af perioden 2014-2020, i			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
						forbindelse med den efterfølgende evaluering.			
		6 (andet led)	154				X		
SB 3/2017	EU's bistand til Tunesien	1 a)	65	X					
		1 b)	65	X					
		1 c)	65	X					
		2 a)	70	X					
		2 b)	70		X				
		3	71			Procedurerne for godkendelse af makrofinansiel bistand er ikke blevet ændret, og Kommissionen har ikke fremsat forslag om at ændre dem, sådan som vi anbefalede. De svagheder, som Revisionsretten påpegede, er ikke afhjulpet.			
		4	73		X				

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 4/2017	Beskyttelse af EU-budgettet mod regelstridige udgifter: Kommissionen gjorde i stigende grad brug af forebyggende foranstaltninger og finansielle korrektioner på samhørighedsområdet i perioden 2007-2013	1	146	X					
		2	147		X				
		3	148			Kommissionen fremsendte tre tabeller med forskellige data vedrørende overvågning af forebyggende og korrigerende foranstaltninger og forklarede, at overvågningen foretages på forskellige niveauer og af forskellige ansvarlige personer. Overvågningen vil kunne udføres mere effektivt, hvis der udformes og udvikles et integreret overvågningssystem, der omfatter både forebyggende foranstaltninger og finansielle korrektioner.			
		4	150	X					
SB 5/2017	Ungdomsarbejdsløshed - Har EU's politikker gjort en forskel?	1 (første led)	164	X					
		1 (andet led)	167	X					
		2	167	X					
		4 (første afsnit)	172	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		5 (første afsnit)	173	X					
		6	175				X		
		7 (første led)	178				X		
		7 (andet led)	178				X		
SB 7/2017	Certificeringsorganernes nye rolle i forbindelse med udgifterne til den fælles landbrugspolitik: et positivt skridt i retning af en model med én enkelt revision, men der er væsentlige svagheder, der skal afhjælpes	1	92	X					
		2	94	X					
		3 (første led)	96	X					
		3 (andet led)	96	X					
		3 (tredje led)	96	X					
		4	97	X					
		5 (første led)	99				X		

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		5 (andet led)	99	X					
		6	101	X					
		7 (første led)	103	X					
		7 (andet led)	103	X					
SB 8/2017	EU's fiskerikontrol: Der er brug for en yderligere indsats	1 b)	96	X					
		2 a)	98	X					
		2 b)	98	X					
		3 d)	99		X				
		3 e)	99	X					
		3 f)	99		X				
		3 g)	99	X					
		3 h)	99	X					
		4 b)	101	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		4 e)	101	X					
SB 9/2017	EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien	1 (første led)	70	X					
		1 (andet led)	70	X					
		1 (tredje led)	70	X					
		2 (første led)	72	X					
		2 (andet led)	72	X					
		2 (tredje led)	72	X					
		2 (fjerde led)	72	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 10/2017	EU's støtte til unge landbrugere bør målrettes bedre med henblik på at fremme et effektivt generationsskifte	1 (første led)	88	X					
		1 (andet led)	88	X					
		1 (tredje led)	88	X					
		3 (første led)	90	X					
		3 (tredje led)	90	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 11/2017	EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik: en lovende begyndelse trods visse mangler	1 (første led)	72	X					
		1 (andet led)	72			Kommissionen har indført som princip, at der før oprettelsen af en trustfond skal foretages en struktureret behovsvurdering, men anerkender, at den ikke har udviklet en metode hertil, hvilket ifølge Revisionsrettens anbefaling i særberetningen var en forudsætning for at sikre hensigtsmæssigheden af det efterfølgende analysearbejde, der udføres for at påvise trustfondens merværdi og fordele i forhold til andre instrumenter.			
		2 (første led)	76	X					
		2 (andet led)	76	X					
		2 (tredje led)	76		X				
		2 (fjerde led)	76	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 12/2017	Gennemførelsen af drikkevandsdirektivet: Kvaliteten af og adgangen til drikkevand er blevet forbedret i Bulgarien, Ungarn og Rumænien, men investeringsbehovene er stadig store	1	111	X					
		2 a)	111	X					
		2 b)	111	X					
		2 c)	111	X					
		2 d)	111	X					
		4	113	X					
SB 13/2017	Et fælles europæisk jernbanetrafikstyringssystem: Vil det politiske mål nogensinde blive til virkelighed?	1	90	X					
		2	90	X					
		3	91	X					
		4 a)	91	X					
		4 b)	91	X					
		4 c)	91	X					
		4 d)	91	X					

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		5	91	X					
		6 a)	91		X				
		6 b), nr. i)	91	X					
		6 b), nr. ii)	91				X		
		7	92	X					
		8 a)	92	X					
		8 b)	92	X					
SB 15/2017	Forhånds-betingelser og resultatreserve på samhörigheds-området: Instrumenterne er innovative, men endnu ikke effektive	1 a)	111			Der er ikke foretaget nogen dokumenteret vurdering af forhånds-betingelsernes relevans og anvendelighed og af, om overlap er fjernet. Blandt de foreslåede kriterier er der desuden nogle, der - som anført i udtalelse nr. 6/2018 - muligvis ikke har indvirkning på den produktive og effektive opnåelse af den relevante specifikke målsætning.			
		1 b)	111				X		

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		1 c)	111			I udtalelse nr. 6/2018 fremhæves det, at nogle af kriterierne er tvetydige. Det gælder navnlig de foreslåede forudsætninger vedrørende udvikling af strategier og strategiske politiske rammer, som ikke beskriver, hvordan strategierne skal defineres, hvilke enheder der skal være ansvarlige for gennemførelsen, hvilken kapacitet der er brug for til opfyldelse og anvendelse af dem, og - i de fleste tilfælde - hvordan de skal overvåges.			
		1 d)	111	X					
		2 a)	111			Ifølge Kommissionens forslag til forordning om fælles bestemmelser (2021-2027) giver midtvejs gennemgangen medlemsstaterne mulighed for at gøre status over de landespecifikke henstillinger, den socioøkonomiske situation og de opfyldte delmål og revurdere deres operationelle programmer. De midler, der skal afsættes til operationelle programmer efter midtvejs gennemgangen, overstiger de 6 % i resultatreserven. Som anført i udtalelse nr. 6/2018 er der imidlertid nogle svagheder ved midtvejs gennemgangen, da det er uklart, hvordan performance vil blive			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
						vurderet, og hvad konsekvenserne af denne vurdering vil være.			
		2 b)	111				X I udtalelse nr. 6/2018 anføres det, at den foreslåede midtvejsgennemgang primært vil være baseret på de rapporterede værdier for output-indikatorerne og ikke vil omfatte resultatindikatorer i nogen form, eftersom der ikke vil være nogen delmål for resultatindikatorer i		⊗

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
							performance-rammen.		
		2 c)	111				X Der er ingen bestemmelser om suspensioner og finansielle korrektioner ved manglende opfyldelse af de fastsatte delmål/mål.		⊗
SB 16/2017	Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater	1 a)	100					X	↺
		2	102	X					⚙️
		3	104	X					⚙️
		4 (første afsnit)	104	X					⚙️
		4 (andet afsnit)	104	X					⚙️
		5	104	X					⚙️

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		6 (første afsnit)	109	X					
		6 (andet afsnit)	109	X					
SB 18/2017	Det fælles europæiske luftrum: En ændret kultur, men ikke et fælles luftrum	1	78	X					
		2 a)	80	X					
		2 b)	80	X					
		3	81	X					
		4	81	X					
		5	82	X					
		6 a)	83		X				
		6 b)	83		X				
		7 a)	87		X				
		7 b)	87	X					
		8	87	X					

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		9 a)	88	X					
		9 b)	88	X					
SB 19/2017	Import-procedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser	1	143			Trods de skridt, der er taget i retning af at udvikle en metode til beregning af toldgabet, er det ikke blevet beregnet.			
		2	145	X					
		3	145	X					
		4 a)	146	X					
		4 b)	146	X					
		5	146		X				
		6 a)	147			Kontrollen af, at systemerne i medlemsstaterne er blevet opgraderet, har endnu ikke fundet sted i alle lande.			
		6 b)	147			Arbejdet med at gøre det muligt at udstede toldværdiafgørelser gældende i hele EU er stadig i den indledende fase. De nødvendige resultater til at afgøre, om der er behov for fremtidig lovgivning, mangler stadig.			

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		7	148		X				
		8 a)	149				X		
		8 b)	149	X					
		8 c)	149	X					
SB 20/2017	EU-finansierede lånegaranti-instrumenter: Der er opnået positive resultater, men der er behov for en bedre målretning mod støtte-modtagerne og en bedre koordinering med de nationale ordninger	1 a)	109	X					
		1 b)	109			Der er gjort en indsats for at indsamle data om forvaltningsomkostningerne. Dataindsamlingen er imidlertid ufuldstændig.			
		2 a)	112			Den nyligt vedtagne forordning tager hensyn til baggrunden for anbefalingen. Udformningen og vedtagelsen af støtteberettigelseskriterier er genstand for igangværende forhandlinger.			
		2 b)	112				X		
		2 c)	112				X		
		3 a)	114				X		
		3 b)	114				X		

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		4 a)	115	X					
		4 b)	115		X				
		4 c)	115				X		
		4 d)	115	X					
SB 21/2017	Forgrønnelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv	1 a)	83			I forslaget til den nye forordning om den fælles landbrugspolitik skal alle medlemsstater i deres strategiske planer præsentere en interventionslogik udarbejdet på grundlag af en behovsvurdering og en analyse af prioriteter. Som anført i vores udtalelse nr. 7/2018 mener Revisionsretten imidlertid ikke, at forslaget indeholder de elementer, som kræves i et effektivt performancebaseret system. I forslaget overdrages ansvaret for prioritering af interventionstyper til medlemsstaterne. På nuværende tidspunkt er det uklart, hvordan Kommissionen vil vurdere, om medlemsstaternes strategiske planer flugter med miljø- og klimaambitionerne.			
		1 b)	83	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		1 c)	83		X				
		2 a) (første led)	83	X					
		2 a) (andet led)	83				X		
		2 a) (tredje led)	83	X					
		2 b) (første led)	83		X				
		2 b) (andet led)	83		X				
		2 c)	83	X					

Kilde: Revisionsretten.

Bilag 7.2 - Detaljeret status for 2017-anbefalingerne i de respektive beretninger - andre reviderede enheder

Rettidighed:  rettidig  forsinket  fristen ikke udløbet  ingen opfølgningsforanstaltninger  ingen gennemførelsesfrist  anbefaling ikke længere relevant

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidigt
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
SB 9/2017	EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)							
		1 (fjerde led)	70	X					
SB 22/2017	Valg-observations-missioner - der er gjort en indsats for at følge op på anbefalingerne, men der er behov for bedre overvågning	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)							
		1 (første led)	128	X					
		1 (andet led)	128	X					
		2 (første led)	128	X					

Særberetning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		2 (andet led)	128	X					
		3 (første led)	128	X					
		3 (andet led)	128	X					
		4 (første led)	128	X					
		4 (andet led)	128	X					
		5 (første led)	128	X					
		5 (andet led)	128	X					

Sær-beretning	Titel	Nr.	Punkt	Gennemførelsesgrad					Rettidighed
				Fuldt ud	I de fleste henseender	I nogle henseender	Ikke gennemført	Ikke længere relevant	
		5 (tredje led)	128	X					

Kilde: Revisionsretten.

Appendiks

Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 1) Vores forvaltningsrevisionsmetode er beskrevet på vores AWARE-platform. 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*. Det overordnede revisionsspørgsmål, som vi udvalgte til dette års beretning, lød, hvordan Kommissionen og medlovgiverne har benyttet erfaringerne fra *den flerårige finansielle rammes* (FFR's) foregående perioder til at forbedre *udgiftsprogrammerne* udformning og performance i perioden 2021-2027.
- 3) For at besvare dette spørgsmål fokuserede vi på de indhøstede erfaringer, der var relevante for programmernes performance, og analyserede, om:
 - der foreligger en proces, som gør det muligt for Kommissionen at indarbejde indhøstede erfaringer i sine lovgivningsforslag
 - Kommissionens lovgivningsforslag tager hensyn til indhøstede erfaringer fra evalueringer, revisioner og konsekvensanalyser
 - væsentlige ændringer, der vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, og som potentielt kan påvirke de foreslåede udgiftsprogrammers performance, kan forbindes med *konsekvensanalyser* (herunder konsekvensanalyser udarbejdet af medlovgiverne) eller andre indhøstede erfaringer.
- 4) Vi baserede vores analyse på en stikprøve af lovgivningsprocedurer med relation til fem af de 48 udgiftsprogrammer, der er oprettet til perioden 2021-2027: *Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU)*, *Samhørighedsfonden*, *Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL)*, *Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)* og *instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)*. Disse fem programmer tegner sig tilsammen for ca. 60 % af periodens planlagte udgifter. De vigtigste kriterier for vores udvælgelse var finansiel væsentlighed, og at vi havde afgivet udtalelser om Kommissionens lovgivningsforslag om disse programmer.

- 5) Som led i vores arbejde gennemgik vi følgende:
- a) konsekvensanalyser af de fem udvalgte udgiftsprogrammer for 2021-2027
 - b) midtvejsevalueringer af relevante udgiftsprogrammer for 2014-2020
 - c) efterfølgende evalueringer af relevante udgiftsprogrammer for 2007-2013
 - d) vores egne revisionsberetninger og analyser, hvor det var relevant
 - e) Kommissionens forslag og efterfølgende ændringer som led i de lovgivningsprocedurer, der er anført i [tabel 1](#).

Tabel 1 - Omfattede lovgivningsprocedurer

Lovgivningsprocedure	Forordning
2018/0197/COD	Forordningen om EFRU og Samhørighedsfonden
2018/0196/COD	<i>Forordningen om fælles bestemmelser</i>
2018/0216/COD	Forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik*
2018/0218/COD	Den fælles markedsordning*
2018/0217/COD	Den fælles landbrugspolitik horisontale forordning*
2018/0243/COD	NDICI-forordningen
2018/0132/APP	FFR-forordningen

* Lovgivningsforslag - forordningen var ikke vedtaget på tidspunktet for afslutningen af vores revisionsarbejde.

Kilde: Revisionsretten.

- 6) Som led i revisionen afholdt vi fjernmøder og udvekslede e-mails med Kommissionen (Generalsekretariatet, Generaldirektoratet for Budget (GD BUDG), Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI), Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO), Migration og Indre Anliggender (GD HOME) og Internationale Partnerskaber (GD INTPA) samt Udvalget for Forskriftskontrol). I løbet af denne kontakt berørte vi navnlig udformningen og funktionsmåden af de procedurer og ordninger, der er udviklet som led i Kommissionens tilgang til [bedre regulering](#); denne sikrer, at erfaringer indhøstet fra evalueringer identificeres og omsættes i praksis, og sikrer en passende kvalitet af evalueringer og konsekvensanalyser.

- 7) Vi afholdt også fjernmøder og udvekslede e-mails med repræsentanter for Europa-Parlamentets og Rådets generalsekretariat. Hovedformålet med denne kontakt var at opnå en forståelse af, hvordan de to institutioner som medlovgivere har gennemført bestemmelserne i den [interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning](#) for så vidt angår gennemførelsen af konsekvensanalyser i forbindelse med væsentlige ændringer af Kommissionens lovgivningsforslag.

DEL 2 - Kapitel 2-6: EU-udgiftsprogrammernes performance

- 8) I kapitel 2-6 dækker vi de *resultater*, der er opnået gennem EU-programmerne under udgiftsområde 1a, 1b, 2, 3 og 4 i 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

- 9) Der er 58 udgiftsprogrammer under FFR for 2014-2020. Til brug for vores vurdering udtog vi en stikprøve på fem programmer (jf. [tabel 2](#)), ét for hvert FFR-udgiftsområde. Det vigtigste kriterium for vores udvælgelse af programmer var finansiel væsentlighed, og for hvert udgiftsområde udvalgte vi derfor det største eller næststørste program (med hensyn til budget), men udelod først de programmer, vi dækkede i [2019-beretningen om performance](#). De fem udvalgte udgiftsprogrammer står tilsammen for 19 % af alle betalinger foretaget indtil udgangen af 2020 vedrørende *forpligtelserne* under FFR for 2014-2020. De ni programmer, vi dækkede i vores [2019-beretning](#), udgjorde 74 % af de samlede betalinger ved udgangen af 2019.

Tabel 2 - Vores stikprøve af udgiftsprogrammer til brug for kapitel 2-6

Kapitel	FFR-udgiftsområde	Udvalgt udgiftsprogram
2	1a: Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	Erasmus+
3	1b: Økonomisk, social og territorial samhørighed	<i>Den Europæiske Socialfond (ESF)</i>
4	2: Bæredygtig vækst: naturressourcer	<i>Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)</i>
5	3: Sikkerhed og medborgerskab	Fonden for Intern Sikkerhed - grænser og visa
6	4: Et globalt Europa	Instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA II)

Kilde: Revisionsretten.

- 10) Hvert udgiftsprogram har mellem ét og tyve mål (generelle og/eller specifikke), som vi henviser til på den måde, hvorpå de præsenteres i Kommissionens programmerklæringer til budgetforslaget for 2022. Vi undersøgte udgiftsprogramernes 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.

Vurdering af performanceoplysninger

- 11) Vi baserede vores vurdering på de oplysninger om performance, som Kommissionen havde udsendt, herunder:
- a) den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2020
 - b) de relevante programmerklæringer til budgetforslaget for 2022
 - c) de årlige aktivitetsrapporter for 2020 fra de relevante generaldirektorater
 - d) evalueringer af programmernes performance i FFR for 2014-2020 og 2007-2013
 - e) forskellige programspecifikke rapporter om performance.
- 12) Vi supplerede disse oplysninger med nylige resultater fra vores eget revisions- og analysearbejde. Vi havde ikke omfattende egne resultater til rådighed for alle de udvalgte program mål.

- 13) Vi kontrollerede, om Kommissionens performanceoplysninger var troværdige og stemte overens med vores revisionsresultater, men vi reviderede ikke deres pålidelighed.
- 14) Vi fokuserede på de seneste oplysninger om 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 perioden, 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

- 15) Som led i performancevurderingen analyserede vi oplysningerne fra de performanceindikatorer, der blev fremlagt i de relevante programmerklæringer til budgetforslaget for 2022. Vi foretog også en sammenligning med tidligere programmerklæringer.
- 16) De fem programmer i vores stikprøve er omfattet af i alt 114 indikatorer, flere end angivet i programmerklæringerne. Dette skyldes, at indikatorerne i programmerklæringerne 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.
- 17) Vi klassificerede alle indikatorer som *output*-, resultat- eller *effekt*indikatorer på grundlag af kriterierne i Kommissionens [retningslinjer for bedre regulering](#). I nogle tilfælde klassificerer Kommissionen de samme indikatorer forskelligt. 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 3](#)). Dette var kun muligt, når der forelå kvantificerede data for referenceværdien, målet og de seneste faktiske værdier.

Tabel 3 - Beregning af fremskridt hen imod målet (fra referenceværdien)

Reference-værdi	Seneste faktiske værdi	Mål	Beregning	Fremskridt hen imod mål
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40 %

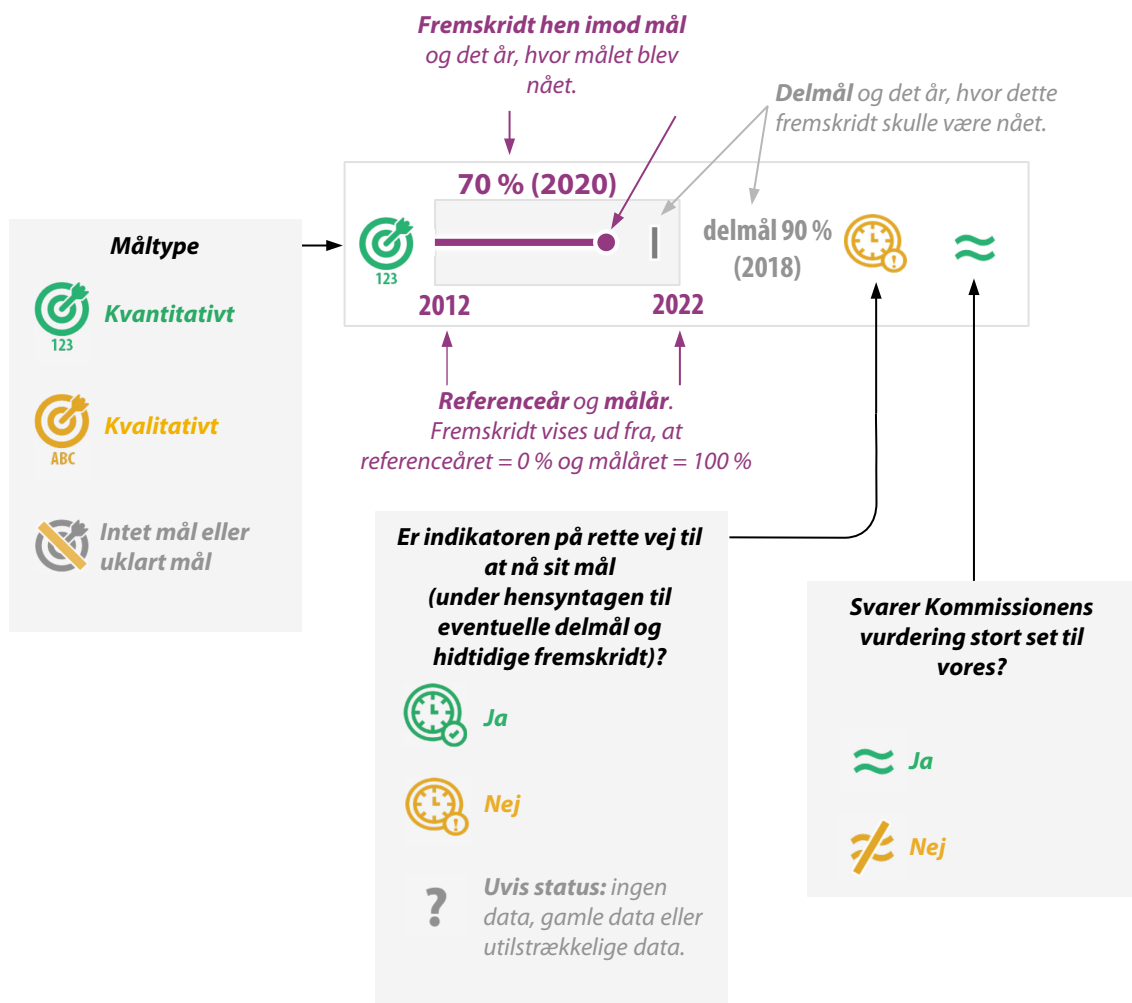
Kilde: Revisionsretten.

18) For hver indikator vurderede vi desuden, om:

- den havde et klart mål (og om det var kvantitativt eller kvalitativt) - jf. punkt (20)
- den var på rette vej til at nå sit mål (under hensyntagen til eventuelle delmål og hidtidige fremskridt) - jf. punkt (21)
- Kommissionens vurdering af dens fremskridt (eller af, om den var "på rette vej") stort set svarede til vores - jf. punkt (22).

19) For et udvalg af indikatorer, der primært er valgt på grund af deres tilknytning til programmernes centrale aktiviteter og mål, giver vi en grafisk fremstilling af resultaterne af vores analyse i nærmere detaljer, jf. figur 1.

Figur 1 - Grafisk fremstilling af vores analyse af udvalgte indikatorer, med udvidede forklaringer



Kilde: Revisionsretten.

- 20) **Tabel 4** viser eksempler på kvantitative, kvalitative og uklare mål. Hvis et mål ikke er kvantitativt, kan fremskridtene hen imod det ikke beregnes i procent. Hvis en indikator ikke har noget mål, eller hvis den har et uklart mål, er det desuden umuligt at afgøre, om den er på rette vej.

Tabel 4 - Eksempler på måltyper

Måltype	Eksempler
 kvantitativt	Uddannelse af 20 000 deltagere.
 kvalitativt	Styrkelse af retsstatsprincippet.
 uklart	Målet er udtrykt i andre enheder eller forhold end referenceværdierne og de faktiske resultater, hvilket gør det vanskeligt at få dem til at stemme overens.

Kilde: Revisionsretten.

- 21) I **tabel 5** 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 5 - Eksempler på vores fremskridtsvurdering

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.

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
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 noget 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 halvvejs i gennemførelsen, og de faktiske værdier til dato viser ingen acceleration.

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
Referenceværdi (2013): 50 Mål (2023): 150 Delmål: intet Seneste værdi (2018): 80 Tidligere værdier: 2017: 63; 2016: 55; 2015: 52; 2014: 51	 på rette vej	Kriterium: Hvis der ikke er noget 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 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	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.

Oplysninger i programerklæringerne	Vores vurdering	Kriterier og begrundelse
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 målets betingelser 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 Seneste værdi (2018): 90	 uklart	Kriterium: Hvis der ikke er noget 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 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	 uklart	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	 uklart	Begrundelse: Hvis der ikke foreligger data om fremskridt hen imod målet, er det umuligt at vurdere, om indikatoren er "på rette vej".

- 22) I programmerklæringerne til budgetforslaget for 2022 var det første gang, Kommissionen vurderede indikatorers fremskridt hen imod deres mål og klassificerede hver indikator alt efter, om den var "på rette vej", viste "moderate fremskridt" eller "fortjente opmærksomhed". Herudover var klassificeringen "ingen data" forbeholdt indikatorer, for hvilke der ikke var blevet indberettet resultater. Denne klassificering adskiller sig fra vores. Vi klassificerer alle indikatorer som enten "på rette vej" eller "ikke på rette vej" og anvender klassificeringen "uvis status" til indikatorer, hvor der mangler data, hvor dataene er gamle eller utilstrækkelige, eller hvor der ikke er sat klare mål. **Tabel 6** viser, i hvilke tilfælde vi mener, at Kommissionens vurdering af indikatorers fremskridt stort set svarer til vores vurdering af, om en indikator er "på rette vej".

Tabel 6 - Overensstemmelse mellem Kommissionens vurdering af fremskridt og vores vurdering af, om en indikator er "på rette vej"

Revisionsrettens vurdering	Kommissionens vurdering	Svarer Kommissionens vurdering stort set til vores?
 på rette vej	På rette vej	≈ Ja
	Moderate fremskridt	✗ Nej
	Fortjener opmærksomhed	
	Ingen data	
 ikke på rette vej	På rette vej	✗ Nej
	Moderate fremskridt	≈ Ja
	Fortjener opmærksomhed	
	Ingen data	✗ Nej
 uklart	På rette vej	✗ Nej
	Moderate fremskridt	I nogle tilfælde kan der være nogenlunde overensstemmelse, men ikke som hovedregel
	Fortjener opmærksomhed	
	Ingen data	≈ Ja

Kilde: Revisionsretten.

- 23) Vores analyse af indikatorer er baseret på Kommissionens data, som vi ikke har revideret. Vi har dog gennemgået Kommissionens programerklæringer og foretaget justeringer, som vi mente, var nødvendige. To af de mest almindelige justeringer, vi foretog, var: 1) at sætte referenceværdien til nul for outputindikatorer (f.eks. antal finansierede projekter), for hvilke programerklæringerne fremlagde et sammenligneligt tal fra den foregående periode som en referenceværdi, og 2) at ændre årlige værdier til kumulative værdier for indikatorer, der var kumulative i deres art. Vores vurdering af, om indikatorerne er "på rette vej", bygger på vores analyse af sandsynligheden for, at en bestemt indikator når sit mål planmæssigt. 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, og at dens mål ikke er tilstrækkelig ambitiøst eller er alt for 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.

DEL 3 - Kapitel 7 - Opfølgning på anbefalinger

- 24) Opfølgning på de anbefalinger, vi fremsætter i vores særberetninger, er en tilbagevendende opgave. I kapitel 7 analyserer vi, i hvilket omfang de anbefalinger, vi fremsatte i vores særberetninger fra 2017, er blevet gennemført. Vi klassificerer anbefalinger som fuldt gennemført, gennemført i nogle henseender eller slet ikke gennemført.

**Institutionernes svar til
Den Europæiske Revisionsrets
beretning om EU-budgettets
performance -
status ved udgangen af 2020**

Indhold

	Side
Kapitel 1	Performanceramme
	Europa-Kommissionens svar
	254
Kapitel 2	Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse
	Europa-Kommissionens svar
	262
Kapitel 3	Økonomisk, social og territorial samhørighed
	Europa-Kommissionens svar
	265
Kapitel 4	Naturressourcer
	Europa-Kommissionens svar
	272
Kapitel 5	Sikkerhed og medborgerskab
	Europa-Kommissionens svar
	279
Kapitel 6	Et globalt Europa
	Europa-Kommissionens svar
	284
Kapitel 7	Opfølgning på anbefalinger
	Europa-Kommissionens svar
	288

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2020

KAPITEL 1 — PERFORMANCERAMME

INDLEDNING

1.2. Kommissionen ser med tilfredshed på Revisionsrettens arbejde med EU-budgettets performance og dens anerkendelse af den centrale rolle, som bedre regulering spiller med hensyn til at sikre, at de erfaringer, der er indhøstet med gennemførelsen af finansielle programmer, anvendes til at forbedre deres udformning og performance. I årenes løb har Kommissionen udviklet et internationalt anerkendt system til evaluering og konsekvensanalyse, som spillede en central rolle i udarbejdelsen af forslagene til den flerårige performanceramme for 2021-2027.

Kommissionens forslag er det første skridt i lovgivningsprocessen. Den endelige programudformning er resultatet af lovgivningsmæssige forhandlinger med deltagelse af Europa-Parlamentet og Rådet. Der er derfor et fælles ansvar for at sikre, at de indhøstede erfaringer med programmernes performance afspejles på passende vis. Derfor mener Kommissionen, at større ændringer af dens forslag bør underkastes en konsekvensanalyse, jf. den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

Kommissionen er fast besluttet på fortsat at styrke dette system, herunder på de forbedringsområder, som Revisionsretten har fremhævet. For eksempel foreslog Kommissionen horisontale bestemmelser om tidsplanen for evalueringer for at bidrage til at sikre, at de relevante oplysninger er til rådighed rettidigt med henblik på udarbejdelsen af fremtidige programmer. Evalueringer og konsekvensanalyser afhænger også af, at der modtages kvalitetsdata fra medlemsstaterne og støttemodtagerne. Kommissionen vil bestræbe sig på at sikre, at evalueringerne følges op på passende vis, at de kvantitative aspekter af konsekvensanalyserne gradvist styrkes, hvor det er muligt og forholdsmæssigt, og at den dokumentation, der ligger til grund for lovgivningsinitiativer, gradvist bliver lettere at få adgang til, samt at Europa-Parlamentet og Rådet inddrages for at fremme arbejdet.

Kapitel 2-6 i denne beretning indeholder Revisionsrettens vurdering af de fem udvalgte udgiftsprogrammers performance ved udgangen af 2020. Kommissionen mener, at programmerne bidrager positivt til opfyldelsen af EU's prioriteter og mål. De tilgængelige kvalitative og kvantitative resultatoplysninger ved udgangen af 2020 viser, at programmerne skrider planmæssigt frem mod de mål, der blev fastsat i begyndelsen af programmeringsperioden, på trods af udfordringerne som følge af covid-19-pandemien. Selv om 2020 var det sidste år af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020, vil programmer som Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet til førtiltrædelsesbistand fortsat blive gennemført og give resultater i de kommende år. Det vil først være muligt at drage endelige konklusioner om resultaterne af programmerne for 2014-2020 efter afslutningen af programmerne på grundlag af endelige evalueringer.

1.3. Kommissionens forslag til det langsigtede budget for 2021-2027 blev fremsat mellem andet og tredje kvartal 2018, dvs. for samhörighedens vedkommende næsten et halvt år tidligere end i 2011. Kommissionen var fast besluttet på at arbejde tæt sammen med Europa-Parlamentet og Rådet i sin rolle som ærlig mægler for at fremme en hurtig afslutning af de interinstitutionelle forhandlinger og minimere forsinkelser i gennemførelsen af de nye

programmer. Konteksten var imidlertid en udfordring på grund af de parallelle forhandlinger om Det Forenede Kongeriges udtræden og valget til Europa-Parlamentet, som fulgte efter forslaget fra maj 2018. Som reaktion på covid-19-pandemien fremlagde Kommissionen desuden i maj 2020 en genopretningspakke uden fortilfælde, der omfattede reviderede forslag til FFR og det midlertidige genopretningsinstrument NextGenerationEU. Denne pakke blev efterfølgende vedtaget af alle institutioner inden årets udgang. Medlovgiverne er nu nået til enighed om alle programmer.

Med hensyn til lovgivningen om den fælles landbrugspolitik nåede medlovgiverne til politisk enighed om den nye fælles landbrugspolitik i slutningen af juni 2021. Den formelle vedtagelse vil normalt være afsluttet inden årets udgang.

1.10. I den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 er der anvendt en horisontal tilgang til tidsplanen for evalueringerne. Gode evalueringer kræver komplette datasæt for tre til fire år. For at Kommissionen kan udarbejde kvalitetsforslag gennem evalueringer og konsekvensanalyser, er den også nødt til at basere sig på kvalitetsdata fra medlemsstaterne og andre støttemodtagere, som det tager tid at fremskaffe. Oplysningerne fra den tilgængelige midtvejsevaluering og den endelige evaluering af tidligere programmer danner grundlag for beslutningsprocessen for efterfølgende finansielle rammer gennem rettidig indsamling af tilstrækkelige kvalitetsdata.

Med hensyn til "n+3-reglen" henvises til Kommissionens bemærkninger til tekstboks 1.5.

1.11. Med hensyn til den fælles landbrugspolitik gik forskellige evalueringer forud for initiativet, men kun få endelige evalueringer vedrørende den foregående FFR var tilgængelige for konsekvensanalysen af forslagene vedrørende den fælles landbrugspolitik. Dette skyldes den tid, der er nødvendig for at indhente data om gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, inden der kan foretages en solid evaluering. Udtalelserne fra Udvalget for Forskriftskontrol afspejler denne begrænsede tilgængelighed af afsluttede og omfattende evalueringer. Nogle af disse evalueringer var blevet afsluttet på det tidspunkt, hvor konsekvensanalysen blev udarbejdet, og resultaterne indgik i konsekvensanalysen.

I afsnittet om "indhøstede erfaringer" i konsekvensanalysen af den fælles landbrugspolitik efter 2020 blev der anvendt foreløbige resultater, hvilket fremgår af bilag 1 og 3.

For tidlige evalueringer, f.eks. efter kun ét års gennemførelse, sådan som det var tilfældet med evalueringen af "forgrønnelsen", kan føre til, at evalueringen bliver mangelfuld. I dette eksempel kunne Kommissionen ikke have gjort det anderledes.

1.12. Forud for de sektorspecifikke lovgivningsforslag, der er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser, blev der foretaget konsekvensanalyser, hvor de vigtigste aspekter af gennemførelsen af fondene blev analyseret, hvilket er afspejlet i forordningen om fælles bestemmelser. Forordningen om fælles bestemmelser bygger på disse konsekvensanalyser.

1.13. (Kommissionens kombinerede svar på punkt 1.13-1.15).

Kommissionens evalueringer og konsekvensanalyser er tilgængelige via EUR-Lex, registret over Kommissionens dokumenter og portalen "Deltag i debatten". Medlemmer af EU-institutionerne kan også tilgå dem via den interinstitutionelle database over EU-undersøgelser.

I den interinstitutionelle aftale af 13. april 2016 om bedre lovgivning blev der fastsat et mål om gennemsigtighed for Parlamentet, Rådet og Kommissionen gennem oprettelse af en fælles lovgivningsportal. Dette offentlige websted vil give offentligheden mulighed for at foretage

en detaljeret opfølgning på vedtagelsen af interinstitutionelle retsakter. De tre institutioners arbejde på portalen er igangværende.

Som bebudet i meddelelsen "Bedre regulering: sammen om bedre lovgivning" arbejder Kommissionen på at sammenkoble forskellige dokumentationsregistre og -portaler, f.eks. EU Bookshop, den interinstitutionelle database over EU-undersøgelser, Deltag i debatten og EUR-Lex.

1.18. I forbindelse med udgiftsprogrammer vil opfølgningen på evalueringerne blive analyseret i konsekvensanalyserne og eventuelt taget op i forslagene til de efterfølgende programmer. Alle sådanne lovgivningsforslag er afspejlet i de årlige forvaltningsplaner. I 2022 indeholder instrukserne for forvaltningsplanerne et krav om, at der skal medtages relevante opfølgende foranstaltninger som følge af evalueringer. Tjenestegrene anmodes også om i deres forvaltningsplaner at henvise til centrale aktiviteter inden for bedre regulering såsom kvalitetskontrol og vigtige evalueringer. Meget specifikke operationelle opfølgingsforanstaltninger, f.eks. vedrørende gennemførelsen af programmet, kan ikke medtages i forvaltningsplanerne, som fokuserer på årets vigtigste output.

Der henvises også til erfaringerne fra evalueringer og opfølgende foranstaltninger i andre dokumenter, f.eks. de årlige aktivitetsrapporter.

Der kræves ikke systematisk opfølgende handlingsplaner, og de er ikke obligatoriske i henhold til retningslinjerne for bedre lovgivning af proportionalitetsmæssige grunde og for at undgå, at overlappende oplysninger videregives til de andre institutioner og til offentligheden.

1.19. I henhold til retningslinjerne for bedre lovgivning skal konsekvensanalyserne være forholdsmæssige. Ikke alle muligheder kan vurderes, navnlig ikke når de ikke er gennemførlige. I stedet fastlægges og undersøges tilgængelige muligheder med henblik på at udvælge de mest relevante. Dette gøres af Kommissionens tjenestegrene under hensyntagen til dokumentation og input fra interessenter og i samråd med de tværtjenstlige grupper, som omfatter ekspertise fra alle Kommissionens relevante generaldirektorater. Konsekvensanalyserne gennemgås af Udvalget for Forskriftskontrol.

Tabel 1.2 — Konsekvensanalyserne præsenterer forskellige muligheder, der er kvalitetsmæssigt sammenlignelige, men de indeholder kun begrænsede kvantitative analyser — Se Kommissionens svar på punkt 1.19.

KOMMISSIONEN UDARBEJDEDE SINE LOVGIVNINGSFORSLAG UNDER HENSYNTAGEN TIL DE INDHØSTEDE ERFARINGER

Tekstboks 1.1 — Indhøstede erfaringer: De forskellige udenrigspolitiske instrumenter bør konsolideres

Samlingen af de fleste af de tidligere instrumenter i ét enkelt instrument og medtagelsen af EUF i EU-budgettet er vigtige skridt hen imod forenkling og sammenhæng. Der vil gælde ét fælles regelsæt for gennemførelsen af fonde for foranstaltninger udadtil, og NDICI's gennemførelsesbestemmelser udgør rygraden i gennemførelsen af de få eksterne finansieringsinstrumenter (IPA III, instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område og afgørelsen om oversøiske lande og territorier).

1.26. I forslaget om en længere liste over fælles indikatorer imødekom Kommissionen Revisionsrettens anbefaling om at basere sig på indhøstede erfaringer. Hvis der var en længere og mere omfattende liste over indikatorer til rådighed for programmerne, som der kunne rapporteres om i forbindelse med samhörighedspolitiske interventioner, der er

kendetegnet ved temmelig uensartede foranstaltninger, ville man kunne vælge og anvende mere relevante indikatorer for programmernes investeringer, hvorved behovet for at anvende programspecifikke indikatorer ville blive reduceret betydeligt. Kommissionen vil desuden gerne påpege, at de foreslåede indikatorer for programmeringsperioden 2021-2027 blev analyseret i detaljer sammen med repræsentanter for medlemsstaterne og testet i forhold til RACER-kriterierne (relevante, accepterede, troværdige, nemme og robuste).

Tekstboks 1.3 — Indhøstede erfaringer: Den fælles landbrugspolitik bidrag til klimaindsatsen bør vurderes på en realistisk måde

EU's tilgang til klimamainstreaming og sporingsmetoden bygger på international praksis. Den metode, som Kommissionen anvender til at beregne den fælles landbrugspolitik bidrag til klimaindsatsen, er solid, udarbejdet på en gennemsigtig og koordineret måde og blev aftalt med og meddelt Europa-Parlamentet og Rådet. Med den nylige politiske aftale om reformen af den fælles landbrugspolitik har Europa-Parlamentet og Rådet fuldt ud tilsluttet sig metoden for klimamainstreaming i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, og eventuelle yderligere ændringer af klimasporingen i den fælles landbrugspolitik er blevet udsat af medlovgiverne til tidligst efter den 31. december 2025.

Kommissionen mener, at den fælles landbrugspolitik instrumenter snarere har haft betydelig end begrænset virkning.

EU's landbrug har reduceret sine drivhusgasemissioner med 21,4 % siden 1990, samtidig med at landbrugsproduktionen er steget.

Kommissionen bemærker, at det aldrig har været et specifikt mål for den fælles landbrugspolitik at reducere emissionerne fra husdyrbrug. Emissionerne er forblevet stabile, samtidig med at produktionen er steget. Der skal gøres mere for at reducere landbrugets emissioner yderligere og for at nå EU's ambitiøse klimamål for 2030 (en nettoemissionsreduktion på 55 % inden 2030).

Kommissionen understreger, at den er fast besluttet på at nå de mål, der er fastsat i den europæiske grønne pagt og dens centrale elementer, nemlig klimaændringer, biodiversitet og miljøbeskyttelse. En omstilling til et mere bæredygtigt landbrug vil spille en vigtig rolle for opfyldelsen af disse mål. Den nye fælles landbrugspolitik vil være afgørende for at støtte denne omstilling med øget konditionalitet (herunder en ny GLM-norm 2 for beskyttelse af tørvemoser), økoordninger, hvor mindst 25 % af de direkte betalinger målrettes mod miljø- og klimaindsatsen, og hvor 35 % af budgettet målrettes mod udvikling af landdistrikter til samme formål.

Denne nye fælles landbrugspolitik er derfor mere ambitiøs med hensyn til klimaindsatsen (både i henseende til imødegåelse og tilpasning). Den pålægger landbrugerne øgede forpligtelser og belønner dem for at engagere sig i omstillingen til miljø- og klimaindsatsen, herunder kulstoflagrende dyrkning, hvorved der skabes nye forretningsmuligheder for landdistrikterne.

Tekstboks 1.4 — Indhøstede erfaringer: FFR bør være mere fleksibel for bedre at kunne reagere på skiftende omstændigheder

Som opsummeret i meddelelsen om den flerårige finansielle ramme for 2018 (COM(2018) 321) indeholdt Kommissionens oprindelige forslag fra 2018 mekanismer, som skulle sikre:

- fleksibilitet inden for og mellem programmer, f.eks. NDICI-stødpuden, overførsler og bidrag fra fonde med delt forvaltning til (in)direkte forvaltede fonde eller InvestEU-

programmet og fleksibilitet i finansieringsrammen, jf. punkt 18 i den interinstitutionelle aftale, osv.

- fleksibilitet mellem udgiftsområder og år (f.eks. den EU-reserve, som Revisionsretten nævner)
- særlige instrumenter, som det blev foreslået at styrke yderligere i Kommissionens genopretningspakke fra maj 2020 (tematisk og ikke-tematisk).

Kommissionen foreslog også en model for basisretsakter, som ville have sikret samme bestemmelser i alle basisretsakter med hensyn til gennemførelsen både i Kommissionens tjenestegrene og hos modtagerne af støtte fra forskellige sektorprogrammer, hvilket således ville have øget fleksibiliteten i programgennemførelsen, f.eks. ved at lette ændringer i medfinansiering og overførsler, med det endelige mål at opnå bedre resultater. Medlovgiverne modsatte sig denne model under forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

Kommissionen bemærker, at ikke alle forslag i sidste ende blev medtaget i den samlede FFR-aftale. Selv om den samlede FFR-aftale, herunder sektorspecifik lovgivning, stort set sikrer den samme grad af fleksibilitet i FFR for 2021-2027 som i FFR for 2014-2020, kan relevansen af disse niveauer sammenholdt med den indbyggede fleksibilitet i nogle af de nye programmer først vurderes i løbet af og efter gennemførelsen af programmeringsperioden 2021-2027 på baggrund af de skiftende udfordringer og uforudsete begivenheder, som EU-budgettet vil stå over for.

Tekstboks 1.5 — Indhøstede erfaringer: "n+3-reglen" bør erstattes af "n+2-reglen"

Ifølge Kommissionens forslag til forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 skulle man overgå fra n+3-reglen til n+2-reglen. Rådet var imidlertid stærkt imod den foreslåede mekanisme under forhandlingerne, og den blev slettet fra den vedtagne tekst.

I overensstemmelse med Revisionsrettens gentagne anbefalinger om at mindske overlappningen mellem på hinanden følgende programmeringsperioder blev slutdatoen for støtteberettigelse i henhold til forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, dvs. den 31. december 2029, bibeholdt, hvilket faktisk resulterede i en n+2-regel for sidste års forpligtelser.

I henhold til den nye FFR for 2021-2027 og fra 2023 (med anvendelse af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) vil Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) desuden anvende n+2-reglen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

1.34. De sektorspecifikke lovgivningsforslag, der er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser, har alle været underkastet konsekvensanalyser, hvor de vigtigste aspekter af gennemførelsen af fondene blev analyseret, hvilket er afspejlet i forordningen om fælles bestemmelser. Forslaget til forordning om fælles bestemmelser bygger på disse konsekvensanalyser.

Med hensyn til konsekvensanalysen til støtte for lovgivningsforslagene vedrørende den fælles landbrugspolitik efter 2020 indeholder bilag 1 hertil en række relevante referencer, bilag 3 indeholder en sammenfatning af de mange evalueringer og undersøgelser, der er blevet anvendt, og bilag 9 indeholder en fuldstændig bibliografi.

For at afhjælpe manglen på afsluttede evalueringer afholdt Kommissionen en omfattende offentlig høring (forud for andre FFR-relaterede høringer), flere workshoper om

bæredygtighedens tre søjler samt fødevarerrelaterede spørgsmål, ligesom den foretog en solid kvantitativ analyse suppleret med en omfattende analyse af flere kriterier.

Anbefaling 1.1

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Ved konsekvensanalyser analyseres væsentlige økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af politiske valgmuligheder. Dette er af afgørende betydning for evidensbaseret politikudformning og udformning af gode lovgivningsforslag. Selv om Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kan foregribe udformningen af sine fremtidige forslag til den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027, vil den analysere, hvordan den i konsekvensanalyserne bedst kan undersøge væsentlige aspekter af lovgivning, som dækker flere programmer. Analysen vil afhænge af strukturen i den næste FFR, af den mest effektive og forholdsmæssige metode samt af erfaringer fra tidligere FFR-forberedelser i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre lovgivning.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 er der anvendt en horisontal tilgang til tidsplanen for evalueringerne. Midtvejsevalueringen og den endelige evaluering vil normalt finde sted fire år efter påbegyndelsen og afslutningen af programmernes gennemførelse for at sikre, at evalueringerne kan baseres på data fra tre hele år.

Forberedelserne til den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027 vil blive baseret på konsekvensanalyser (eller forudgående evalueringer) i overensstemmelse med principperne om bedre regulering. Forberedelserne vil bygge på de tilgængelige foreløbige evalueringer af programmerne for 2021-2027 og på de endelige evalueringer af programmerne for 2014-2020 under hensyntagen til FFR-cyklussen og de hermed forbundne udfordringer.

Der kan være uundgåelige undtagelser fra dette princip. På grund af overgangsperioden vil medlemsstaterne f.eks. indsende de første data om gennemførelsen af den nye fælles landbrugspolitik til Kommissionen i februar 2025.

1.35. Se Kommissionens svar på punkt 1.13.

Kommissionens evalueringer og konsekvensanalyser er allerede tilgængelige via EUR-Lex, registret over Kommissionens dokumenter og portalen "Deltag i debatten". Medlemmer af EU-institutionerne kan også tilgå dem via den interinstitutionelle database over EU-undersøgelser (og evalueringer). Kommissionen arbejder på at sammenkoble disse dokumentationsregistre og -portaler.

Anbefaling 1.2 Kommissionen accepterer denne anbefaling. Den fælles lovgivningsportal er resultatet af en interinstitutionel indsats, og Kommissionen er fast besluttet på at inddrage Europa-Parlamentet og Rådet for at fremme arbejdet med den fælles lovgivningsportal som bebudet iregulering: sammen.

Tidsramme: udgangen af 2023. Tidsplanen for gennemførelsen afhænger af de andre partnerinstitutioner.

1.36. Opfølgningen på evalueringen kan antage mange former, f.eks. et lovgivningsforslag med ledsagende konsekvensanalyse (eller forudgående evaluering), forbedret vejledning eller overvågning og rapportering fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet.

Konklusionerne fra evalueringerne af finansielle programmer vil indgå i konsekvensanalysen og senere i udformningen af lovgivningsforslaget til fremtidige programmer. Sådanne forslag og ledsagende konsekvensanalyser er anført i de årlige forvaltningsplaner. Tjenestegrene anmodes også om i deres forvaltningsplaner at henvise til centrale aktiviteter inden for bedre regulering såsom kvalitetskontrol og vigtige evalueringer. Andre typer mere specifik operationel opfølgning (f.eks. gennemførelsesvejledninger til tjenestegrene eller IT-opgraderinger) vil ikke indgå i forvaltningsplanerne, i hvilke der fokuseres på årets vigtigste output.

Oplysninger om de vigtigste opfølgninger på evalueringer findes også i andre rapporter såsom de årlige aktivitetsrapporter.

Anbefaling 1.3

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen er enig i, at det er vigtigt at formidle evalueringsresultater og fastlægge opfølgende foranstaltninger, eventuelt som supplement til evalueringskonklusionerne, for at omsætte de indhøstede erfaringer i praksis og udnytte evalueringsresultaterne. Opfølgningen på evalueringerne af de finansielle programmer, som fremlægges i de hertil knyttede arbejdsdokumenter, indgår i konsekvensanalyserne. Kommissionen har taget hensyn til de vigtigste erfaringer fra evalueringerne i sine konsekvensanalyser i forbindelse med udarbejdelsen af FFR for 2021-2027. Fremtidige forslag til de efterfølgende programmer og de ledsagende konsekvensanalyser er afspejlet i de offentlige forvaltningsplaner.

Tidsramme: udgangen af 2022. Tidsplanen afhænger af, hvornår der vil blive foretaget foreløbige og endelige evalueringer af FFR for 2021-2027.

1.37. Kvantitative oplysninger og metoder såsom statistikker og omkostningseffektivitetsanalyser supplerer kvalitative oplysninger som udtalelser, input fra interessenter samt videnskabelig rådgivning og ekspertrådgivning, der alle er lige værdifulde som grundlag for konsekvensanalysen. Kommissionens konsekvensanalyser har resulteret i kvantitative analyser, hvor det var muligt og forholdsmæssigt, dog med begrænsede undtagelser.

Selv om der i nogle tilfælde, f.eks. i forbindelse med konsekvensanalysen af den fælles landbrugspolitik, er foretaget en kvantitativ analyse, vil det ikke være muligt at kvantificere virkningerne i alle tilfælde, og det kan være nødvendigt at udarbejde dokumentation på grundlag af kvalitative oplysninger, der er lige så værdifulde.

Anbefaling 1.4. Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kvantitative oplysninger, herunder cost-benefit-analyser og omkostningseffektivitetsanalyser, er en vigtig kilde til dokumentation i konsekvensanalyseprocessen sammen med kvalitativ dokumentation. Virkningerne kan dog kun kvantificeres, og cost-benefit-analyser og omkostningseffektivitetsanalyser kan kun udføres på grundlag af kvantitative data, hvor dette er muligt og forholdsmæssigt, dvs. hvor der er adgang til ajourførte kvalitetsdata med rimelige omkostninger. Kommissionen er afhængig af ajourførte kvalitetsdata fra medlemsstaterne og andre, som er underlagt EU-lovgivningen.

Bilag 1.1 — Opfølgning på anbefalinger fra kapitel 3 i årsberetningen for 2017

Anbefaling 3 c):

De aggregerede oplysninger i de centrale resultatrapporter leveres af de tjenestegrene, der er ansvarlige for den daglige forvaltning af programmerne og politikkerne. Gennem de stående instrukser vedrørende de årlige aktivitetsrapporter og programerklæringer (som indgår i de stående instrukser i budgetcirkulæret) og gennem regelmæssige dialoger i Kommissionens relevante netværk har de centrale tjenestegrene understreget betydningen af konsekvens i de fremlagte oplysninger og af klart at angive kilden til de fremlagte oplysninger. Eventuelle uoverensstemmelser, som de centrale tjenestegrene har konstateret, rejses og drøftes med tjenestegrenene i forbindelse med den endelige udarbejdelse af rapporterne.

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2020

KAPITEL 2 — KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

INDLEDNING

2.1. Erasmus+-programmet er almindeligt anerkendt som et effektivt program, der skaber europæisk merværdi for Europas borgere. Kommissionen udvikler løbende sit program og sit politiske svar på de udfordringer, som dens interessenter står over for, og vil reagere på Revisionsrettens detaljerede bemærkninger som et værdifuldt input til denne igangværende proces.

Det er vigtigt at bemærke, at nogle af de undersøgelser, der henvises til i kapitlet, blev afsluttet for nogle år siden og dækker perioder, som ligger endnu længere tilbage. I 2022 vil Kommissionen iværksætte den endelige evaluering af programmet for 2014-2020, som bedre vil afspejle de tilpasninger, der er foretaget af programmet over tid og som reaktion på disse undersøgelser.

Endelig fremhæver Revisionsretten, at flere kvinder end mænd deltager i Erasmus+-programmet. Kommissionen er i besiddelse af data, der viser, at dette hovedsagelig skyldes den eksisterende kønsbalance inden for de studieområder, der synes at fremme deltagelse i Erasmus+, snarere end fordomme mod mænd i programmet, som der skal gribes ind over for. Mange projekter, der finansieres af programmet, lægger vægt på muligheder og adgang for alle deltagere uanset baggrund, hvilket generelt er afspejlet i programmets statistikker.

PERFORMANCEVURDERING AF ERASMUS+

2.9. Performanceindikatorer er et nyttigt redskab til overvågning af programmets performance. De kan f.eks. give tidlige indikationer på spørgsmål vedrørende performancegennemførelse, som kan kræve opmærksomhed. Vurderingen af programmets performance kræver imidlertid ofte, at man går ud over en analyse af performanceindikatorer, så den kommer til at omfatte andre relevante kvantitative og kvalitative oplysninger. Intet sæt performanceindikatorer kan afspejle alle relevante aspekter af programmets performance. Den omstændighed, at en performanceindikator er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sine mål.

Kommissionen giver sin vurdering af indikatorernes fremskridt med hensyn til at nå målet i programmerklæringerne. Denne vurdering adskiller sig i nogle tilfælde fra Revisionsrettens vurdering i denne beretning på grund af anvendelsen af forskellige metoder.

Som beskrevet i Revisionsrettens særberetning nr. 22/2018 er indikatorerne for Erasmus+-programmet 2014-2020 nøje afstemt efter de politiske mål for uddannelsesområdet for 2020.

Som svar på de vigtigste bemærkninger vedrørende indikatorerne kan Kommissionen bekræfte, at disse er ved at blive revideret for den nye programmeringsperiode, idet der vil blive taget fat på de problemer, som Revisionsretten har påpeget. Ikke desto mindre indgår visse teoretiske forskelle såsom sondringen mellem "output" og "resultater" i en bredere og

langvarig institutionel diskussion om, hvordan de væsentlige fordele ved EU-programmer bør klassificeres.

2.11. Kommissionen mener, at indikatorer for antallet af medarbejdere, der understøttes, kan betragtes som resultatindikatorer på grund af deres karakter af et centralt operationelt mål for programmet, der i bilag I til Erasmus+-forordningen betegnes som "kvantitative (generelle)".

2.12. Kommissionen bemærker, at der ved midtvejsevalueringen blev peget på, at der fortsat er mulighed for forbedringer med hensyn til tilpasningen til, hvad projekterne rent faktisk finansierer, og de vigtigste prioriteter på EU-plan. De nationale agenturers arbejdsprogrammer og kriterier for programvejledningen har gradvist styrket forbindelsen mellem projekterne og prioriteterne på EU-plan.

2.15. I forbindelse med Erasmus+-programmet for 2021-2027 har Kommissionen samarbejdet indgående med interessenterne og erstattet IT-værktøjerne med et fælles modulopbygget system. Programvejledningen er også blevet ajourført, og forenklingen af finansieringsreglerne er ved at blive gennemført gradvist fra 2021-indkaldelserne og frem, navnlig ved hjælp af resultatbaserede faste beløb.

2.16. Kommissionen understreger, at konklusionen af den foreløbige evaluering fra 2017 vedrørende synergier var baseret på de første år af Erasmus+-programmet. Siden den periode har Kommissionen i væsentlig grad styrket de mekanismer, gennem hvilke EU-programmerne arbejder sammen om at nå fælles mål. Et vigtigt eksempel herpå er oprettelsen af Det Europæiske Solidaritetskorp, som mobiliserede en række forskellige EU-programmer, og denne proces fortsætter gennem hele den flerårige finansielle ramme i programperioden 2021-2027, hvor potentielle synergier er blevet fuldt integreret i programmernes retsgrundlag.

2.17. Kommissionen mener, at andelen af kvinder, der deltager i Erasmusprogrammet, i vid udstrækning kan forklares ved samspillet mellem andelen af bestemte studieområder i programmet og kønsdeltagelsen på disse områder. Navnlig inden for mobilitetsprogrammet for videregående uddannelse under Erasmus+ dominerer mænd på områder som "ingeniørvirksomhed, fremstilling og bygge- og anlægsvirksomhed" og "informations- og kommunikationsteknologi". Ikke desto mindre opvejes disse emneområder i størrelse af områder som "kunst og humaniora" og "samfundsvidenskab, journalistik og information".

På grundlag af princippet om "et budget med fokus på resultater" søger EU-budgettet at nå flere mål med sin finansiering. I onlinedatabasen om Erasmus+-projekter findes der 9 243 projekter, der bl.a. omhandler ligestilling mellem kønnene. At foretage et isoleret finansielt overslag over disse bidrag er imidlertid potentielt vilkårligt og ikke i overensstemmelse med ovennævnte princip om at sikre, at hver euro, der gives ud, skal opfylde flere mål og skabe mest mulig værdi for de europæiske skatteydere.

Inden for rammerne af de nye horisontale retningslinjer for EU's nye programmer for 2021-2027 er der ved at blive indført en ny tilgang til finansiell sporing, som bl.a. omfatter ligestilling mellem kønnene.

2.20. I henhold til Kommissionens performanceramme anses mål, der er fastsat og opfyldt, for at være resultater, når dette er et centralt mål i det underliggende program.

2.26. Disse indikatorer vil blive revideret i forbindelse med den igangværende udvikling af nøgleindikatorer i samarbejde med de centrale tjenester.

2.29. Kommissionen vil gerne understrege, at for strategiske skolepartnerskaber er en central del af merværdien den internationale udveksling af bedste praksis og den katalysatoreffekt, som partnerskaberne kan have på deres lokalsamfund og lokale interessenter. Innovation er imidlertid fuldt ud integreret i resultaterne, som derefter kan anvendes af andre aktører på området.

Desuden giver de detaljerede svar, der indgik i midtvejsevalueringen, et mere varieret og nuanceret billede af de forskellige fordele ved strategiske partnerskaber, navnlig konklusionen om, at "Udvekslings- og læringsaktiviteterne har en klar værdi og gør det muligt for medarbejdere og organisationer at forbedre deres praksis og metoder".

2.33. I henhold til Kommissionens performanceramme anses mål, der er fastsat og opfyldt, for at være resultater, når dette er et centralt mål i det underliggende program.

2.36. Kommissionen påpeger, at denne tilsyneladende lave procentdel hovedsagelig skyldes, at støtten til unges frivillige arbejde er blevet overført til Det Europæiske Solidaritetskorpsets siden 2018.

2.37. Se Kommissionens svar på punkt 2.33.

KONKLUSIONER

2.41. Kommissionen gør opmærksom på undersøgelsesområdernes indflydelse på kønsbalancen som beskrevet i dens svar på punkt 2.17.

2.42. Med hensyn til de mange henvisninger i dette kapitel til midtvejsevalueringen i 2017 er det også vigtigt at bemærke, at følgende blev fremhævet i den forbindelse:

Ved den endelige evaluering af programmet vil man også vurdere resultaterne af omfattende vidensalliancer og alliancer vedrørende sektorbaserede kvalifikationer, som er blevet indført inden for rammerne af Erasmus+ med henblik på at fremme innovation inden for videregående uddannelser og erhvervsuddannelser. Disse foranstaltninger var ikke tilstrækkeligt fuldstændige til, at der kunne foretages en midtvejsevaluering".

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS BERETNING OM EU-BUDGETTET PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2020

KAPITEL 3 — ØKONOMISK, SOCIAL OG TERRITORIAL SAMHØRIGHED

INDLEDNING

3.1. Som det fremgår af den mere omfattende rapportering om fondens fælles indikatorer sammenlignet med programmeringsperioden 2007-2013, har 2014-2020-programmenes fokus på performance og interventionslogik ført til mere robuste og sammenhængende performedata, der er sammenlignelige på tværs af programmer og lande, om investeringsforanstaltningernes output og direkte resultater. Programmernes årlige gennemførelsesrapporter er blevet en væsentlig bedre kilde til performanceoplysninger. Resultaterne med hensyn til output, andre resultater, enhedsomkostninger og succesrater er blevet gjort tilgængelige for alle borgere på samhørighedspolitikens Open Data Platform¹.

Ved udgangen af 2019 havde Den Europæiske Socialfond (ESF) og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet opnået en række vigtige resultater. De ydede navnlig støtte til 36,4 millioner mennesker gennem forskellige projekter fra 2014 til 2019. Af disse fandt 4,5 millioner mennesker et job, og 5,5 millioner fik en uddannelse som følge af en EU-intervention. Dette omfattede 2,5 millioner mennesker med handicap samt 5,6 millioner migranter og deltagere med udenlandsk baggrund og 6,5 millioner dårligt stillede personer. Gennemførelsen af ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er stadig i gang og vil være afsluttet den 31. december 2023.

De operationelle programmer, der finansieres under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, investerer i en lang række foranstaltninger, der er skræddersyet til medlemsstaternes og regionernes særlige udviklingsbehov. De indikatorer, der anvendes til at fastsætte mål og rapportere om performance, er tilpasset de særlige foranstaltninger. Kommissionen fokuserer i sin rapportering på højt plan om performance på de fælles indikatorer, der anvendes i alle programmer, og som indberettes for alle operationer og aggregeres på EU-plan. De programspecifikke indikatorer, som ligeledes er relevante for vurderingen af fondenes performance på nationalt og regionalt plan, selv om de ikke anvendes i forbindelse med Kommissionens rapportering på højt plan, har til formål at overvåge specifikke programmets performance. Kommissionen mener, at det overvågningssystem, der er blevet indført, gør det muligt at overvåge både den faktiske gennemførelse af programmerne og deres performance.

3.7. De specifikke mål som fastsat i programerklæringen for FFR 2014-2020 svarer til de tematiske mål i forordningen om fælles bestemmelser og ESF-forordningen. I forbindelse med ESF 2014-2020 kaldes underkategorierne under de forskellige tematiske mål "investeringsprioriteter". I henhold til artikel 2, nr. 34), i forordningen om fælles bestemmelser forstås ved "specifikt mål" det resultat, som en investeringsprioritet eller en EU-prioritet bidrager til i en specifik national eller regional sammenhæng gennem aktioner

¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

og foranstaltninger, der iværksættes inden for en sådan prioritet. Disse specifikke mål fastlægges af hver medlemsstat under hver prioritet i et program.

VURDERING AF ESF'S PERFORMANCE

3.12. Se Kommissionens svar på punkt 3.70.

3.19. Som understreget i Europa-Kommissionens svar på Den Europæiske Revisionsrets særberetning om performancebaseret finansiering blev performancegennemgangen udført som krævet i henhold til retsgrundlaget ved at vurdere indikatorerne i performancerammen.

I henhold til forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 skal der foretages en resultatgennemgang ved at vurdere de gennemførelsestrin og indikatorer, der indgår i resultatrammen. Rationalet bag samhørighedspolitikken interventioner sikrer en fortløbende sammenhæng mellem finansielle indikatorer og outputindikatorer og resultater over tid. På tidspunktet for performancegennemgangen ville det have været for tidligt at opnå (og vurdere fremskridt i forhold til) resultater for flerårige investeringer, der finansieres under samhørighedspolitikken.

3.21. Mange af disse databegrænsninger er blevet løst i indeværende programmeringsperiode, først og fremmest ved at indføre fælles resultatindikatorer og fælles definitioner for alle indikatorer.

Kommissionen har fortsat sine bestræbelser på at fremme kontrafaktiske konsekvensanalyser i medlemsstaterne (f.eks. ajourføring af vejledningen om kontrafaktiske konsekvensanalyser og udveksling af erfaringer). Der er blevet gennemført tæt ved 100 konsekvensanalyser under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, som dækker de fleste medlemsstater og fokuserer på operationer inden for beskæftigelse, social inklusion og uddannelse. Der foretages en systematisk sammenfatning af denne dokumentation (metaanalyseundersøgelse), som vil indgå i den efterfølgende evaluering.

3.23. I den rapport fra Europa-Parlamentet, som Revisionsretten nævner, understreges også forbedringer i evalueringen af samhørighedspolitikken. "Generelt er de informerede interessenter enige om, at rammens kapacitet til at offentliggøre dokumentation for resultaterne af samhørighedspolitikken og opfylde en ansvarlighedsfunktion er blevet forbedret på EU-plan".

Desuden har andelen af kontrafaktiske analyser i ESF været betydeligt højere end i EFRU.

Med hensyn til metoder har evalueringshelpdesken konstateret, at "der i forbindelse med mange af konsekvensanalyserne anvendes forholdsvis avancerede teknikker, der har til formål at holde virkningerne af de undersøgte foranstaltninger adskilt fra andre faktorer, navnlig kontrafaktiske analyser med henblik på at vurdere virkningernes omfang, og teoribaserede analyser med henblik på at spore sammenhængen mellem foranstaltningerne og de observerede resultater".

GD for Beskæftigelse fortsætter med at opbygge evalueringskapacitet i medlemsstaterne med støtte fra JRC (centret for forskning i konsekvensanalyse) og evalueringshelpdesken.

3.24. Mens finansforordningen er det vigtigste referencepunkt for principperne og procedurerne for fastlæggelse, gennemførelse og kontrol af EU-budgettet, fastsættes de principper, som Europa-Kommissionen følger ved udarbejdelsen af nye initiativer og forslag og forvaltningen og evalueringen af eksisterende lovgivning, i retningslinjerne for bedre regulering. Som krævet i forbindelse med bedre regulering vurderer Europa-Kommissionen altid kriterierne for evaluering af interventionernes effektivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi.

3.25. Performanceindikatorer er et nyttigt redskab til overvågning af programmets performance. De kan f.eks. give tidlige indikationer på spørgsmål vedrørende performancegennemførelse, som kan kræve opmærksomhed. Vurderingen af programmets performance kræver imidlertid ofte, at man går ud over en analyse af performanceindikatorer, så den kommer til at omfatte andre relevante kvantitative og kvalitative oplysninger. Intet sæt performanceindikatorer kan afspejle alle relevante aspekter af programmets performance. Den omstændighed, at en performanceindikator er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sine mål.

Kommissionen giver sin vurdering af indikatorernes fremskridt med hensyn til at nå målet i programmerklæringerne. Denne vurdering adskiller sig i nogle tilfælde fra Revisionsrettens vurdering i denne beretning på grund af anvendelsen af forskellige metoder.

3.26. Se Kommissionens svar på punkt 3.71.

3.29. Som anført i den årlige aktivitetsrapport fra GD for Beskæftigelse er vurderingen af performancen baseret på seks indikatorer og omfatter en samlet vurdering. Fysiske indikatorer (output og resultater) er kun én af disse seks indikatorer. Kommissionen mener, at fysiske indikatorer ikke er tilstrækkelige til at vurdere et programs performance, og at der også bør tages hensyn til andre aspekter såsom den finansielle gennemførelse og den administrative kapacitet.

3.33. Den nævnte undersøgelse indeholdt en analyse af programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020 og fremhævede, at de landespecifikke henstillinger er blevet taget i betragtning i forbindelse med de strategiske valg, der er fastsat i de operationelle programmer. En analyse af de investeringsprioriteter og specifikke mål, der er udvalgt i de operationelle programmer, viser, at de landespecifikke henstillinger ikke blot blev taget i betragtning i forbindelse med de strategiske valg, men også at ESI-fondene rent faktisk bidrager til at gennemføre dem. Forbindelserne mellem ESI-fondene og de landespecifikke henstillinger er særligt veludbyggede i relation til aktiv arbejdsmarkedspolitik og netværksindustrier, men mindre udbyggede på andre politikområder.

3.40. Generelt konkluderes det i undersøgelsen, at operationer under ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet har bidraget til at forbedre unges beskæftigelsesegnhed i hele Europa. For at opnå dette har nogle elementer været særlig relevante, f.eks. innovation med hensyn til at nå målgruppen, koordinering mellem partnere og holistiske tilgange til beskæftigelse. Konklusionen på undersøgelsen var, at selv om det rent operationelt tog noget

tid, før man kom i gang med gennemførelsen, blev der gjort gode fremskridt med den, og den havde langsigtede positive virkninger for beskæftigelsesegnetheden.

3.42. For at afbøde de socioøkonomiske konsekvenser af covid-19-krisen iværksatte EU instrumenter til støtte for medlemsstaterne, herunder mobilisering af ressourcer fra ESI-fondene (CRII/CRII+ og REACT-EU) og SURE. Takket være disse vellykkede foranstaltninger, som understøttede de nationale beskæftigelsespolitikker, blev faldet i beskæftigelsen afbødet og var betydeligt mindre end indvirkningen på arbejdstiden.

3.45. Næsten 75 % af det samlede antal deltagere, der modtog støtte fra ESF, var enten arbejdsløse, langtidsledige eller uden for arbejdsstyrken. Det viser, at ESF er et effektivt redskab til at støtte mennesker, der er længere væk fra arbejdsmarkedet. Da målgrupperne for operationer under de aktive arbejdsmarkedspolitikker (tematisk mål 8) desuden normalt er arbejdsløse, er andelen af ikkeerhvervsaktive naturligt nok lavere. På andre tematiske områder er andelen betydeligt højere (68 %), f.eks. inden for uddannelse og erhvervsuddannelse (tematisk mål 10), herunder f.eks. elever og studerende.

Se også Revisionsrettens bemærkninger i punkt 3.72.

3.49. Følgende er understreget i undersøgelsen om evaluering af ESF-støtten til ungdomsbeskæftigelse²: "Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og ESF har vist, at de har betydelig europæisk merværdi. Dette omfatter virkninger med hensyn til omfanget, idet man har støttet interventioner, der ikke blev finansieret af andre nationale eller regionale programmer, og gjort det muligt at gennemføre yderligere foranstaltninger. Det havde også betydelige stordriftsfordele i form af at udvide omfanget af eksisterende foranstaltninger og målgrupperne eller forfølge grupper, der ikke er omfattet af andre programmer. Selv om rollevirkningerne var mindre tydelige, var ungdomsoperationer, der blev finansieret af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og ESF, vigtige for at øge bevidstheden om situationen for personer, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET) i medlemsstaterne. I et mere begrænset antal tilfælde havde ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og ESF rollevirkninger i og med, at innovative foranstaltninger, der blev indført under fondene, blev integreret i ungdomsbeskæftigelsespolitikkerne".

3.50. Arbejdskraftens mobilitet i Den Europæiske Union er stigende. Mellem 2014 og 2018 steg andelen af udenlandske statsborgere i den samlede beskæftigelse fra 7,1 % til 8,3 %, hvilket ESF-støtten helt sikkert har bidraget til.

I programmeringsperioden 2014-2020 programmeres foranstaltninger vedrørende arbejdskraftmobilitet, herunder Euresaktiviteter, under ESF's tematiske mål 8 "Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet". Der er særlige begrænsninger for måling af arbejdskraftens mobilitet, f.eks. manglen på en universel definition.

Euresforordningen (forordning (EF) nr. 589/2016) er fortsat det vigtigste retsgrundlag for indsamling af relevante oplysninger, navnlig artikel 30, hvori det kræves, at medlemsstaterne

² Europa-Kommissionen, 2020, Undersøgelse med henblik på evaluering af ESF-støtte til ungdomsbeskæftigelse, endelig rapport, april 2020.

indsamler oplysninger om mangel på og overskud af arbejdskraft. Oprettelsen af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (forordning (EU) 2019/1149) vil gøre det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at overvåge og offentliggøre strømme og mønstre i arbejdskraftmobiliteten i Unionen på grundlag af rapporter fra Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed og ved hjælp af Eurostat-statistikker og tilgængelige nationale data.

Kommissionen fortsætter sit analytiske arbejde med tendenser og udfordringer for forskellige kategorier af mobile arbejdstagere.

3.54. Kommissionen tager bekæmpelsen af fattigdom meget alvorligt. Kommissionen foreslog i sit REACT-EU-instrument, der blev lanceret som led i genopretningsplanen for Europa, at de supplerende midler, der tildeles Den Europæiske Socialfond, bl.a. bør prioritere foranstaltninger til bekæmpelse af børnefattigdom.

Kommissionen foreslog også en henstilling om indførelse af en europæisk børnegaranti, som Rådet vedtog den 14. juni 2021. Den vil bidrage til at forebygge og bekæmpe social udstødelse blandt børn.

3.55. ESF-overvågningssystemet giver ved hjælp af fælles indikatorer universelle oplysninger a) om fondens opsøgende arbejde over for de vigtigste målgrupper gennem de fælles outputindikatorer og b) om de vigtigste typer af resultater gennem de direkte resultatindikatorer.

ESF-overvågningssystemet sikrer en omhyggelig balance mellem informationsbehovet på EU-plan og data indsamlet af medlemsstaterne i forbindelse med tusindvis af operationer og hos tusindvis af støttemodtagere. For at begrænse den administrative byrde ved dataindsamling er dokumentationen for målgruppernes specifikke resultater hentet fra evalueringerne.

Vanskelighederne med at indsamle data om dårligt stillede grupper blev taget i betragtning i de nye bestemmelser i 2021-2027. Rapporteringen om disse målgrupper vil blive lettet (brug af dataregistre og mulighed for at basere sig på velfunderede skøn). Endvidere vil to særskilte specifikke ESF+-målsætninger omfatte tredjelandsstatsborgere og romaer, hvilket baner vejen for en måling af deres respektive performance.

3.58. I perioden 2021-2027 vil kravene om tematisk koncentration sikre en bedre målretning mod de mest sårbare grupper. Alle medlemsstater skal afsætte mindst 25 % af midlerne fra ESF+ til social inklusion. 5 % af midlerne fra ESF+ vil blive afsat til bekæmpelse af børnefattigdom i medlemsstater med en risiko for fattigdom og udstødelse, som ligger over EU-gennemsnittet, og 12,5 % af midlerne fra ESF+ vil blive afsat til ungdomsbeskæftigelsesforanstaltninger i medlemsstater med en andel af personer, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, som ligger over EU-gennemsnittet. Desuden skal alle medlemsstater afsætte mindst 3 % af deres midler fra ESF+-indsatsområdet under delt forvaltning for at bekæmpe de mest ekstreme former for fattigdom. Indikatorer, der afspejler deltagernes sårbarhed, er også medtaget i ESF+-forordningen.

Endelig sendte Kommissionen i juni 2021 et brev til alle medlemsstater med en opfordring til at øge investeringerne for at imødekomme behovene hos de dårligt stillede grupper.

3.59. Støtte til programmer og projekter gennem finansiering under samhørighedspolitikken vil fortsætte i programmeringsperioden 2021-2027. Navnlig med hensyn til integration af romaer vil Kommissionen sikre, at der er midler til rådighed til støtte for programmer og projekter på dette område i overensstemmelse med prioriteterne i romastrategien.

3.67. Forordningen om fælles bestemmelser for perioden 2021-2027 vil bidrage til at forbedre komplementariteten, navnlig med hensyn til programmering, gennemførelse, overvågning og kontrol, for bedre at tage hensyn til målgrupper, tematiske skillelinjer og disponible budgetmidler. Desuden omfatter forordningen om fælles bestemmelser nu f.eks. muligheden for at støtte projekter, der har fået et kvalitetsstempel under et andet EU-instrument, som har modtaget støtte fra EFRU eller ESF+.

3.68. Siden begyndelsen af den nuværende Kommissions mandat er der blevet iværksat mange tiltag for at fremme færdigheder, navnlig digitale færdigheder, f.eks. 2020-dagsordenen for færdigheder, handlingsplanen for digital uddannelse og det digitale årti, og der er ud over ESF+ blevet anvendt andre midler fra f.eks. Erasmus+ og REACT EU. På baggrund af Kommissionens vejledning³ har medlemsstaterne på det seneste også anvendt genopretnings- og resiliensfaciliteten og deres genopretnings- og resiliensplaner til at investere i digitale færdigheder.

KONKLUSIONER

3.70. Kommissionen mener, at output giver et godt fingerpeg om, hvorvidt en ESF-investering er på rette vej til at nå sine mål og levere de forventede resultater. Resultaterne tager længere tid om at vise sig, og derfor har de fleste medlemsstater ikke medtaget dem i performancerammen for 2014-2020. Midtvejsevalueringen af programmerne for 2021-2027 vil være forskellig fra performancegennemgangen i den foregående periode og vil indebære en kvalitativ, flerdimensional vurdering baseret på en lang række faktorer, som vil være afgørende for programmets performance ved udgangen af 2024.

Se også Revisionsrettens bemærkninger i punkt 3.12.

3.71. Da de mål, som medlemsstaterne fastsatte i ESF-programmerne, primært var baseret på specifikke indikatorer, kunne Kommissionen ikke basere sig på disse indikatorer til at anslå EU's samlede mål. I stedet udvalgte den en række fælles indikatorer, for hvilke der forelå historiske data fra den foregående programmeringsperiode. Den gjorde dog også lige fra starten opmærksom på, at disse mål skulle tilpasses i løbet af gennemførelsen, navnlig på grund af metodologiske ændringer mellem den foregående periode og den nuværende (f.eks. udelukkelse af indirekte deltagere). Kommissionen har ikke gjort det i dette tilfælde, og tilpasser ikke sine mål for at gøre det lettere at nå dem.

Se også Revisionsrettens bemærkninger i punkt 3.26.

³ Europa-Kommissionen, Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans — del 1, januar 2021.

3.72. Næsten 75 % af det samlede antal deltagere, der modtog støtte fra ESF, var enten arbejdsløse, langtidsledige eller uden for arbejdsstyrken. Det viser, at ESF er et effektivt redskab til at støtte mennesker, der er længere væk fra arbejdsmarkedet.

Se også Revisionsrettens bemærkninger i punkt 3.45.

3.73. Kommissionen tager bekæmpelsen af fattigdom meget alvorligt. Kommissionen har, siden den fik sit mandat, vedtaget en række politiske foranstaltninger og finansieringsmuligheder for at bekæmpe (børne-)fattigdom.

Se også Kommissionens svar på punkt 3.54.

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2020

KAPITEL 4 — NATURRESSOURCER

INDLEDNING

4.1. Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) har til formål at hjælpe fiskere med at indføre bæredygtige fangstmetoder og kystsamfund med at diversificere deres økonomier, hvilket forbedrer livskvaliteten langs de europæiske kyster. Kommissionen analyserer og vurderer fondens performance på foranstaltningsniveau. Det er vigtigt at undersøge fondens bidrag og dens resultater i mindre målestok i betragtning af fondens beskudne størrelse, de støttede aktiviteterets meget forskelligartede karakter og muligheden for, at en lang række faktorer kan påvirke sektorens økonomi og driftsmiljø væsentligt.

EHFF's fire målsætninger er fastsat i EHFF-forordningens artikel 5. De er ikke begrænset til at bidrage til gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik. Revisionsretten anvendte de resultatindikatorer og oplysninger, der er fremlagt i EHFF-programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, som går videre end vurderingen af EHFF's resultater og præstationer til de bredere virkninger for den fælles fiskeripolitik.

EHFF bidrager til den fælles fiskeripolitiks mål (jf. artikel 2 i forordningen om den fælles fiskeripolitik og artikel 28 i forordningen om den fælles fiskeripolitik for så vidt angår den fælles fiskeripolitiks eksterne dimension), men — som beskrevet i Kommissionens svar i denne rapport — **er den kun ét af mange redskaber, herunder bl.a. bevarelsesforanstaltninger, videnskabelig viden om bestandene, kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger og mange flere, som bidrager til den fælles fiskeripolitiks mål.** Desuden er der mange andre **eksterne faktorer** såsom brændstofpriser, markedsefterspørgsel, vejrforhold, forurening og klimaændringer. Alle disse faktorer, som har mange indbyrdes afhængighedsforhold, afgør, hvordan fiskeriet foregår, og påvirker derfor også opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks mål på forskellige, men indbyrdes afhængige måder. Det er derfor umuligt at etablere og påvise en direkte og eksklusiv årsagssammenhæng mellem EHFF's performance og opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks overordnede mål.

EHFF bidrager til den fælles fiskeripolitiks mål ved at yde finansiel støtte, som kan bidrage til små ændringer i den rigtige retning, f.eks. som supplement til bevaringspolitikken. Det er derfor urealistisk at forvente, at EHFF alene kan spille en vigtig rolle med hensyn til at nå den fælles fiskeripolitiks mål.

De mest nyttige oplysninger og gennemførelsesdata er dem, der viser, hvordan de små investeringer, som EHFF foretager, bidrager i mindre målestok. De vedrører derfor antallet af operationer rettet mod en bestemt foranstaltning og det dermed forbundne investeringsniveau. Dette er den tilgang, der anvendes i EHFF's årlige gennemførelsesrapporter, og som opsummerer de data på driftsniveau, som medlemsstaterne har indberettet, og som er offentliggjort på Kommissionens websted for fiskeri og maritime anliggender. **Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at disse kilder er hensigtsmæssige og nøjagtige med henblik på en meningsfuld vurdering af EHFF's performance.**

4.6. Revisionsretten anvendte resultatindikatorerne og oplysningerne i EHFF-programerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, som går videre end vurderingen af EHFF's resultater til de bredere virkninger for den fælles fiskeripolitik. Kommissionen har i sine svar fremhævet sådanne forhold i hele rapporten.

Det er Kommissionens opfattelse, at mere detaljerede oplysninger om EHFF-operationer såsom operationstyper, detaljerede finansielle bidrag og geografisk fordeling ville have forbedret analysen af fondens performance. Det er imidlertid en stor udfordring at forbinde EHFF's eneste bidrag med opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks overordnede mål. Det er Kommissionens opfattelse, at

EHFF's bidrag til politiske målsætninger rækker ud over fondens resultater og præstationer. Desuden spiller andre faktorer såsom den nuværende lovgivning om den fælles fiskeripolitik og dens gennemførelse, brugen af andre politiske redskaber og eksterne faktorer, bl.a. virkningerne af klimaændringer eller forurening, en vigtigere rolle.

EHFF bidrager til opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks mål med en relativt beskeden finansieringsramme. Den har bidraget med ca. 3,5 mia. EUR til den fælles fiskeripolitiks mål i løbet af syvårsperioden 2014-2020¹, hvilket svarer til 500 mio. EUR om året i de 27 EU-medlemsstater. I betragtning af EHFF's samlede størrelse kan de målrettede investeringer, som fonden støtter, kun yde et lille bidrag. Resultatindikatorer på makroplan viser muligvis ikke konsekvent EHFF's rolle med hensyn til at nå den fælles fiskeripolitiks mål, men fonden er en integreret del af en sammenhængende værktøjskasse, der støtter opfyldelsen af politikken mål.

For at vurdere fondens performance anvender Kommissionen de relevante oplysninger vedrørende Unionens prioriteter, specifikke mål og individuelle foranstaltninger. Ud over programerklæringerne og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport anvender Kommissionen konsekvent de årlige data på driftsniveau, som medlemsstaterne meddeler i henhold til EHFF-forordningens artikel 97, stk. 1, litra a) (Infosys-data), og de data, som medlemsstaterne angiver i deres årlige gennemførelsesrapporter i henhold til EHFF-forordningens artikel 114.

EHFF er den eneste fond i medfør af forordningen om fælles bestemmelser, der har et så detaljeret og finkornet fælles overvågnings- og evalueringssystem, som gør det muligt at overvåge EHFF's performance på driftsniveau ved hjælp af et system kaldet "Infosys". Det er nærmere bestemt et værktøj til vurdering af EHFF-støttens indvirkning på støttemodtagerne, der indsamler dokumentation med henblik på at forbedre den offentlige investerings effektivitet og relevans. Det bidrager også til øget gennemsigtighed, læring og ansvarlighed og er dermed en central datakilde, som Kommissionen tager i betragtning ved vurderingen af EHFF's performance.

4.7. EHFF yder finansiel støtte til at nå den fælles fiskeripolitiks mål. Den støtter imidlertid også andre lige så vigtige mål. Som beskrevet i punkt 4.6 kan de målrettede investeringer, som den støtter, desuden kun have en lille indvirkning på de resultater, der viser sig i forhold til den fælles fiskeripolitiks mål. Disse kan ikke opnås ved hjælp af ét støtteinstrument alene, men er også resultatet af synergier mellem forskellige nationale politikker og EU-politikker og -instrumenter samt af de specifikke nationale eller regionale forhold.

Kommissionen fremhæver den indflydelse, som andre faktorer, hvoraf mange er eksterne, har på den fælles fiskeripolitiks mål, jf. punkt 4.3.

4.8. Kommissionen bemærker, at disse specifikke mål svarer til mål a) og b) i henhold til EHFF-forordningens artikel 5. EHFF-forordningens artikel 6 definerer specifikke mål som de elementer, der er fastsat for hver af Unionens prioriteter.

4.10. Det er Kommissionens opfattelse, at denne forbindelse til TAC'er hænger sammen med den fælles fiskeripolitiks performance. Jf. endvidere Kommissionens svar på punkt 4.6.

Kommissionen understreger, at *mål b*) i EHFF-forordningens artikel 5 er yderligere opdelt i Unionens prioritet nr. 3 og dets specifikke mål (EHFF-forordningens artikel 6). *Mål b*) og Unionens prioritet nr. 3 fokuserer udelukkende på to specifikke mål: dataindsamling og -kontrol.

Mål b) fokuserer ikke på forvaltning af fiskeribevarelsespolitikken med henblik på at opnå bæredygtige fangstniveauer.

Fastsættelse af TAC'er er en fiskeribevarelsesforanstaltning, der er knyttet til den fælles fiskeripolitiks performance.

¹ EMFF Implementation Report 2020 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020_en.pdf).

PERFORMANCEVURDERING AF EHFF

4.14. Resultatindikatorer er et nyttigt redskab til overvågning af programmets performance. De kan f.eks. give de første oplysninger om de performance-/gennemførelsesspørgsmål, der muligvis kræver opmærksomhed. Vurderingen af programmets performance kræver imidlertid ofte, at man går videre end en analyse af resultatindikatorer, så den kommer til at omfatte andre relevante kvantitative og kvalitative oplysninger. Intet sæt resultatindikatorer kan afspejle alle relevante aspekter af programmets performance. Den omstændighed, at en resultatindikator er eller ikke er "godt på vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er eller ikke er "godt på vej" til at nå sine mål.

Kommissionen giver sin vurdering af indikatorernes fremskridt hen imod målet i programmerklæringerne. Denne vurdering adskiller sig i nogle tilfælde fra Revisionsrettens vurdering i denne beretning, da der anvendes forskellige metoder.

4.15. Det er Kommissionens opfattelse, at de performanceoplysninger, den er i besiddelse af, giver et fuldstændigt og nøjagtigt billede. Som beskrevet i punkt 4.1 og 4.6 bemærker Kommissionen, at figur 4.4 kun indeholder de indikatorer, der er anført i programmerklæringen.

Kommissionen mener, at konsekvensanalysen fra 2011 om reformen af den fælles fiskeripolitik, som Revisionsretten henviser til i dette afsnit, rækker ud over EHFF's performance, og at den tilgrundliggende analyse nu er forældet.

4.16. Det er Kommissionens opfattelse, at en analyse af EHFF's performance bør omfatte resultater på politisk niveau og være baseret på output, virkninger og finansielle bidrag.

Kommissionen anerkender, at programmerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport fokuserer på antallet af støttemodtagere og operationer, og at programmerklæringen og den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport ikke indeholder en interventionslogik, der forbinder EHFF's bidrag til opfyldelsen af politiske mål.

4.17. Som anført i Kommissionens svar på punkt 4.6 skal den virkning, som EHFF-støtten kan have for den fælles fiskeripolitiks overordnede mål, anses for at være minimal.

4.22. Kommissionen har gjort en indsats for at forbedre sektorens vækst med vedtagelsen af de "strategiske retningslinjer for en mere bæredygtig og konkurrencedygtig akvakultur i EU i perioden 2021-2030" (COM(2021) 236 final) med det formål at tackle de udfordringer, som sektoren står over for, for at gøre yderligere fremskridt med hensyn til sektorens bæredygtige udvikling.

4.25. Kommissionen bemærker, at EHFF er instrumentet, som skal støtte den fælles fiskeripolitik og opfyldelsen af alle dens målsætninger, dvs. bidrage til fiskeriets økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed. Inden for dette område støtter EHFF aktivt biodiversitet og havmiljø samt afbødningen af de skader, som fiskerisektoren har forårsaget.

Kommissionen kan rapportere om EHFF-udgifter til støtte for miljømål, men understreger, at det ikke med rimelighed kan forventes, at miljøindikatorerne udelukkende ændres på grundlag af EHFF-investeringer (p.m. mindre end 500 mio. EUR om året i forbindelse med den fælles fiskeripolitiks målsætninger for hele EU).

F.eks. kan EHFF støtte undersøgelser og analyser til støtte for centrale miljømæssige såsom oprettelse af et netværk for beskyttede havområder eller opnåelse af god miljøtilstand, men omfanget af netværket for beskyttede havområder eller graden af fremskridt hen imod god miljøtilstand i Unionens farvande kan ikke udelukkende være baseret på EHFF-investeringer, men afhænger af en række andre eksterne faktorer og andre politiske redskaber på nationalt plan, EU-plan og globalt plan. EHFF's overvågnings- og evalueringsramme indeholder faktiske oplysninger om, hvor meget støtte der er tildelt miljømæssige, og hvor mange projekter der er blevet støttet.

4.27. Kommissionen understreger, at dette afsnit vedrører bredere spørgsmål om den fælles fiskeripolitik. EHFF er ét af mange redskaber, som kan bidrage til gennemførelsen af

landingsforpligtelsen, f.eks. ved at hjælpe fiskerne med at købe mere selektive fiskeredskaber, øge værdien af tidligere uønskede fangster og tilpasse havne, auktionshaller og nødhavne for at lette landinger. Ved udgangen af 2020 var der i de 27 EU-medlemsstater indgået forpligtelser for 147 mio. EUR i EHFF-støtte til disse foranstaltninger².

4.28. Selv om EHFF bidrager til gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik, er der mange andre faktorer, som påvirker gennemførelsen og opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks mål. Eliminering af genudsætninger og sikring af fuld overholdelse af landingsforpligtelsen kan ikke kun opnås ved at yde EHFF-støtte.

Desuden henviser indikatoren i programerklæringen til mængden af genudsætninger, mens indikatoren i EHFF's årlige gennemførelsesrapport henviser til ændringer i uønskede fangster. Mængden af genudsætninger henviser til genudsætninger i hele sektoren. Reduktionen af uønskede fangster vedrører alle former for fangster, der af mange årsager ikke er ønsket, f.eks. af økonomiske årsager, ikke kun med henblik på at eliminere genudsætninger.

Medlemsstaterne står i spidsen for at eliminere genudsætninger og sikre, at landingsforpligtelsen overholdes. Der bør med henblik herpå gives høj prioritet til forbedring af selektive fangstmetoder for så vidt muligt at undgå og reducere uønskede fangster.

Selv om dette ikke vedrører EHFF, påpeger Kommissionen, at den har foretaget en række revisioner for at vurdere gennemførelsen af landingsforpligtelsen, hvilket i nogle tilfælde har ført til, at den har anlagt traktatbrudssøgsmål.

4.29. Kommissionen understreger, at de spørgsmål, som Revisionsretten drøfter i dette punkt, rækker ud over de direkte EHFF-resultater og -præstationer.

4.31. Kommissionen understreger, at EHFF's bidrag til dette centrale mål, som den fælles fiskeripolitik har, blot er en lille finansiel støtte og én blandt mange faktorer, der påvirker målet. Bevaringsmålsætningen og opnåelsen af fiskeri med maksimalt bæredygtigt udbytte rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

Opfyldelsen af bevaringsmålsætningen og fiskeri med maksimalt bæredygtigt udbytte i henhold til den fælles fiskeripolitik er meget mere tilbøjelig til at blive påvirket af andre faktorer end EHFF-støtten, som beskrevet i punkt 4.6. Disse andre faktorer gør det yderst vanskeligt at forbinde disse aspekter med EHFF's performance.

4.32. Kommissionen understreger, at EHFF's bidrag til dette centrale mål, som den fælles fiskeripolitik har, blot er en lille finansiel støtte og én blandt mange faktorer, der påvirker målet. Bevaringsmålsætningen og opnåelsen af det maksimale bæredygtige udbytte rækker ud over EHFF's resultater og præstationer og bør snarere vurderes i forhold til den fælles fiskeripolitiks mål.

Kommissionen anerkender, at den har begået en fejl ved at anvende referencetallet på 59 % på de øvrige havområder, da dette kun bør gælde for det nordøstlige Atlanterhav.

4.33. Det er Kommissionens opfattelse, at dette punkt rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

For så vidt angår EHFF's bidrag til at nå den fælles fiskeripolitiks mål er det ikke Kommissionens opfattelse, at EHFF's begrænsede budget i sig selv kan have en afgørende indvirkning på opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks ambitiøse mål om bæredygtighed, som understøttes af mange andre politiske redskaber og påvirkes af utallige eksterne faktorer. Jf. endvidere Kommissionens svar på punkt 4.6.

² EMFF Implementation Report 2020, September 2021 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b_en).

Kommissionen bemærker, at den har anvendt det tal, der viser, at 99 % af den mængde fisk, der landes i EU, er bæredygtig, når den kommer fra bestande, som vurderes som maksimalt bæredygtigt udbytte, og fra TAC'er, der udelukkende forvaltes af EU. Dette tal anvendes konsekvent i alle dens tidligere meddelelser til offentligheden, NGO'er og industrien og i sidste års årlige meddelelse om fiskerimuligheder.

Med hensyn til at nå målene om fiskeri med maksimalt bæredygtigt udbytte skal det bemærkes, at medlovgiverne enedes om at udsætte målet til senest 2025 hvad angår den flerårige plan for det vestlige Middelhavsområde.

4.34. Det er Kommissionens opfattelse, at de spørgsmål, der drøftes i dette punkt, rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

De seneste tilgængelige oplysninger viser, at den samlede fiskeridødelighed er faldet og har stabiliseret sig under 1,2 og nærmer sig 1 i 2019.

For så vidt angår Middelhavet og Sortehavet faldt fiskeridødelighedsindikatoren fra 2,2 i 2020 til 2,1 i 2021. Selv om dette stadig er mere end dobbelt så højt som det bæredygtige niveau, er der sket en vis forbedring. Det er også værd at minde om, at virkningen af de forvaltningsforanstaltninger, der blev truffet i 2019 og 2020, vil fremgå af næste års data, da overvågningsindikatorerne dækker perioden frem til 2018.

4.35. Det er Kommissionens opfattelse, at de spørgsmål, der drøftes i dette punkt, rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

Med hensyn til bevaringsmålsætningerne er det relevant at bemærke, at medlovgiverne enedes om at udsætte målet til senest 2025 hvad angår den flerårige plan for det vestlige Middelhav.

Som nævnt under punkt 4.34 er de underliggende overvågningsdata for Middelhavet og Sortehavet fra 2018. Det er værd at minde om, at virkningen af de forvaltningsforanstaltninger, der blev truffet i 2019 og 2020, vil fremgå af næste års data.

4.36. Kommissionen understreger, at de spørgsmål, der drøftes i dette punkt, rækker ud over EHFF's resultater og præstationer. Efter den nylige vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger på EU-plan og internationalt plan kan Kommissionen endvidere med glæde rapportere om de første tegn på fremskridt i Middelhavet med faldende fiskeridødelighed i 2021.

4.40. Kommissionen bemærker, at spørgsmålet om skadelig støtte rækker ud over EHFF's performance.

4.41. Kommissionen er enig i, at tilgængeligheden af videnskabelig rådgivning har afgørende betydning.

EHFF kan støtte dataindsamlingsaktiviteter, men dette er ikke den eneste faktor til at sikre et velfungerende dataindsamlingssystem, videnskabelig rådgivning og beslutninger vedrørende kvoter. EHFF-støtte alene har ikke tilstrækkelig drivkraft til at løse problemer i forbindelse med videnskabelig rådgivning.

4.42. Det er Kommissionens opfattelse, at dette punkt rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

4.43. Kommissionen er enig i, at den fælles fiskeripolitik's succes er tæt forbundet med effektiviteten af fiskerikontrolordningen, men mener, at dette punkt rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

En revision af fiskerikontrolforordningen blev foranlediget af Kommissionens evaluering af kontrolordningen i 2015. Lovgivningsforslaget er under forhandling mellem Europa-Parlamentet og Rådet. I mellemtiden har Kommissionen fortsat sikret fuld gennemførelse af de nuværende kontrolregler i medlemsstaterne ved at gennemføre målrettede undersøgelser, handlingsplaner, administrative undersøgelser, EU-pilotprojekter og traktatbrudssager og arbejde tæt sammen med EU-

Fiskerikontrolagenturet. EHFF-støtten tegner sig kun for en meget lille del af den fortsatte drift af EU's fiskerikontrolordning.

4.44. Kommissionen påpeger, at det er yderst kompliceret at opstille kvantitative indikatorer til måling af effektiviteten af medlemsstaternes fiskerikontrolordninger. EHFF's tilsigtede målsætning er at fremme gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik for så vidt angår dataindsamling og fiskerikontrol og ikke at opnå en effektiv kontrolordning udelukkende med EHFF-støtten.

Den efterfølgende EHFF-evaluering vil undersøge fondens effektivitet og virkninger, herunder med hensyn til kontrol.

KONKLUSIONER

4.45. Kommissionen understreger, at EHFF's lille finansielle bidrag skal ses i sammenhæng med de andre politiske redskaber og de mange eksterne faktorer, der påvirker den fælles fiskeripolitik, som beskrevet i dens svar på punkt 4.6. Den fælles fiskeripolitiks resultater afhænger i høj grad af disse andre redskaber og faktorer.

Det kan påvises, at EHFF støtter den fælles fiskeripolitiks mål på en målrettet og gradvis måde. EHFF's virkninger er ikke i sig selv tilstrækkelige til realistisk at påvirke den fælles fiskeripolitiks resultatindikatorer. Kommissionen har anvendt de oplysninger, den har til rådighed, til at kvantificere, hvordan EHFF har bidraget til at nå den fælles fiskeripolitiks mål ved at tilvejebringe data om antallet af operationer og finansielle tildelinger til støtte for EHFF's foranstaltninger. Ved hjælp af en analyse i de årlige EHFF-gennemførelsesrapporter vurderer Kommissionen, hvordan dette bidrager til at nå den fælles fiskeripolitiks mål.

Kommissionen overvåger EHFF's performance i en langt mere nøjagtig detaljeringsgrad end den generelle indvirkning på den fælles fiskeripolitiks mål. Kommissionen overvåger løbende fremskridtene for at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning og mødes hvert år med hver medlemsstat på et særligt årligt gennemgangsmøde, hvor den benytter lejligheden til at fremhæve enhver utilfredsstillende udvikling og udløse korrigerende foranstaltninger.

4.46. Kommissionen har anvendt de seneste oplysninger, som den har til rådighed, til at kvantificere, hvordan EHFF bidrager til at nå den fælles fiskeripolitiks mål, navnlig ved at forbinde det årlige antal operationer og finansielle tildelinger, der støttes af fonden, med disse mål.

Det er Kommissionens opfattelse, at performanceoplysningerne bør omfatte output, resultater, virkninger og finansielle bidrag for at give et fuldstændigt og nøjagtigt billede af EHFF's forsvarlige økonomiske forvaltning.

Det er imidlertid yderst vanskeligt at forbinde EHFF's eneste bidrag med opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks overordnede mål.

4.47. Det er Kommissionens opfattelse, at programerklæringerne og de årlige forvaltnings- og effektivitetsrapporter skal suppleres med operationelle data, der er specifikke for EHFF's overvågnings- og evalueringsramme, for at give et fuldstændigt billede og en meningsfuld vurdering af programmets performance.

Ikke desto mindre accepterer Kommissionen, at EHFF's bidrag til den fælles fiskeripolitiks mål kan dokumenteres tydeligere. Manglen på denne dokumentation har gjort det vanskeligere at foretage en effektiv revision af EHFF's performance, da forventningerne til, hvad der med EHFF-støtte kan opnås for den fælles fiskeripolitik, i væsentlig grad kan overvurderes, uden at der tages hensyn til alle de faktorer, der påvirker opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks mål. Kommissionen har taget hensyn til dette i forbindelse med erfaringerne med overvågningen af EHFAF.

For så vidt angår andre informationskilder henvises til vores svar på 4.6.

4.48. Det er Kommissionens opfattelse, at Revisionsrettens vurdering går videre end EHFF's resultater og præstationer og til vurderingen af selve den fælles fiskeripolitiks performance.

Selv om EHFF-investeringer bidrager til at arbejde hen imod den ønskede bevaringsstatus, kan de ikke i sig selv realistisk opnå denne status.

På samme måde er EHFF ikke den eneste drivkraft for at fjerne fiskeriets negative indvirkning på økosystemet.

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 4.31-4.36.

4.50. Kommissionen understreger, at omfanget af videnskabelig rådgivning rækker ud over EHFF's resultater og præstationer. Tilgængeligheden af EHFF-støtte alene er ikke tilstrækkelig til at afhjælpe databegrænsninger, som ikke kun skyldes manglende data, men også ustabile eller forældede modeller som følge af hurtigt skiftende situationer.

4.51. Kommissionen påpeger, at EHFF bidrager til at forbedre fiskerikontrolordningen, men at dens performance rækker ud over EHFF's resultater og præstationer.

Fondens effektivitet, resultater og virkning, herunder med hensyn til kontrol, vil blive vurderet mere indgående inden for rammerne af den efterfølgende evaluering af EHFF (artikel 57 i forordningen om fælles bestemmelser) på grundlag af medlemsstaternes oplysninger.

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF 2020

KAPITEL 5 — SIKKERHED OG MEDBORGERSKAB

INDLEDNING

Hovedformålet med fondsinstrumentet (instrumentet for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik) er at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen og samtidig sikre den frie bevægelighed inden for området og lette lovlig rejseaktivitet. Dette omfatter effektiv behandling af Schengenvisa ved at støtte en fælles visumpolitik og opnå et ensartet og højt niveau for kontrol ved de ydre grænser.

Forvaltningen af migrationsstrømme og sikkerhedstrusler udgør en udfordring, som ikke kan håndteres af medlemsstaterne alene. Visse medlemsstater bærer faktisk en tung byrde på grund af deres særlige geografiske placering og længden af de ydre EU-grænser, de skal forvalte. Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser gør det endnu mere nødvendigt at sikre en effektiv beskyttelse af de ydre grænser. Dette kræver fælles foranstaltninger til effektiv kontrol ved Unionens ydre grænser, herunder støtte til de relevante informationssystemer, nemlig SIS II (Schengeninformationssystemet), VIS (visuminformationssystemet), Eurodac (identifikation af ansøgere) og Eurosur (det europæiske grænseovervågningssystem). Principperne om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, ikke kun mellem medlemsstaterne indbyrdes, men også mellem medlemsstaterne og EU, er derfor kernen i de fælles politikker vedrørende asyl, indvandring og forvaltning af de ydre grænser.

Forvaltningen af EU's ydre grænser og sikkerhed kræver betydelige ressourcer og kapaciteter fra medlemsstaternes side. Forbedret operationelt samarbejde og koordinering, der indebærer sammenlægning af ressourcer på områder som uddannelse og udstyr, skaber stordriftsfordele og synergier, hvilket sikrer en mere effektiv anvendelse af offentlige midler og en styrkelse af solidariteten, den gensidige tillid og ansvarsdelingen mellem medlemsstaterne i forbindelse med fælles EU-politikker.

Der rapporteres regelmæssigt om fondens performance. De eksisterende forordninger kræver, at medlemsstaterne og Kommissionen skal udføre foreløbige og efterfølgende evalueringer. De overvågningsdata, som medlemsstaterne indsamler og indsender til Kommissionen i deres årlige gennemførelsesrapporter, giver et overblik over fremskridtene med gennemførelsen af fonden, mens evalueringerne vurderer støttens virkning. Midtvejsevalueringen af fondsinstrumentet blev afsluttet i juni 2018. Da forordningerne blev vedtaget meget sent, hvilket førte til en sen start på programmets gennemførelse, gav den foreløbige evaluering kun en forhåndsevaluering af den tidlige gennemførelse af fondsinstrumentet. Kommissionens efterfølgende evaluering, som skal fremlægges inden udgangen af juni 2024, vil give en langt mere omfattende vurdering af fondsinstrumentets performance.

VURDERING AF FONDSINSTRUMENTETS PERFORMANCE

5.10 Performanceindikatorer er et nyttigt redskab til overvågning af programmets performance. De kan f.eks. give tidlige indikationer på spørgsmål vedrørende

performancegennemførelse, som kan kræve opmærksomhed. Vurderingen af programmets performance kræver imidlertid ofte, at man går ud over en analyse af performanceindikatorer, så den kommer til at omfatte andre relevante kvantitative og kvalitative oplysninger. Intet sæt performanceindikatorer kan afspejle alle relevante aspekter af programmets performance. Den omstændighed, at en performanceindikator er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sine mål. Kommissionen giver sin vurdering af indikatorernes fremskridt med hensyn til at nå målet i programmerklæringerne. Denne vurdering adskiller sig i nogle tilfælde fra Revisionsrettens vurdering i denne beretning på grund af anvendelsen af forskellige metoder.

Da medlemsstaterne vil fortsætte gennemførelsen af fondsinstrumentet indtil udgangen af 2022, og da sen indberetning af performancedata er normal praksis, skal enhver vurdering af succes på dette stadium være vejledende, og sandsynligheden for at nå målet skal vurderes i dette toårige perspektiv.

5.11 Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programmerklæringen indeholder aggregerede data på EU-plan. For at vurdere medlemsstaternes tildelinger er det derfor nødvendigt at konsultere de data, som medlemsstaterne har oplyst, enten i regnskaberne eller i de årlige gennemførelsesrapporter.

5.13 Oplysninger om programmernes økonomi og effektivitet er normalt ikke tilgængelige på årsbasis. Disse aspekter er i vid udstrækning resultatet af lovgivningsrammen og måles på længere sigt.

Den omstændighed, at mange indikatorer vedrører output, er fastsat i den relevante forordning. Gennemførelsen af fondsinstrumentet fortsætter indtil udgangen af 2022. Medlemsstaterne forelægger Kommissionen en efterfølgende evaluering senest den 31. december 2023.

5.14 Kommissionen vil gerne påpege, at indikatorerne ikke klassificeres som output- eller resultatindikatorer hverken i forordning nr. 516/2014 eller i bilag IV til forordning nr. 516/2014, der fastsætter de fælles indikatorer. Derfor er udtalelsen om, at "mere end halvdelen (7 ud af 12) af de indikatorer for fondsinstrumentet, der offentliggøres i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og programmerklæringerne, er outputindikatorer", baseret på Revisionsrettens klassifikation og ikke på forordningen.

I forordningen om fondsinstrumentet kræves der ikke rapportering om opfyldelsen af operationelle mål. Medlemsstaterne vil dog forelægge Kommissionen en efterfølgende evaluering senest den 31. december 2023. Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en efterfølgende evaluering senest den 30. juni 2024.

I overensstemmelse med lovgivningsrammen anvender medlemsstaterne stadig midler i 2021 og 2022. Resultaterne af disse foranstaltninger vil naturligvis først vise sig efter 2020.

Kommissionen vil endvidere gerne påpege, at flere medlemsstater rapporterer om indikatorer, når projekterne er afsluttet. Dette kunne give det forkerte indtryk, at der ikke er gjort fremskridt hen imod de fastsatte mål, hvorimod projekterne skrider frem i praksis, og der foretages rapportering efter deres afslutning.

5.15 Kommissionen mener, at den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport giver et afbalanceret billede af udviklingen. Som forklaret i metodenoten vælges indikatorerne på grundlag af kriterier som dataenes tilgængelighed og relevans. Fremskridt hen imod målet er ikke et kriterium for medtagelse.

Flere medlemsstater rapporterer om indikatorer, når projekterne er afsluttet. Dette kunne give det forkerte indtryk, at der ikke er gjort fremskridt hen imod de fastsatte mål, hvorimod projekterne skrider frem i praksis, og der foretages rapportering efter deres afslutning.

5.16 Medlemsstaterne kan selv vælge, hvornår de skal gennemføre projekter under deres flerårige programmer. Dette fører nødvendigvis til en differentieret performance fra medlemsstat til medlemsstat.

For så vidt angår de tre lande (Frankrig, Slovenien og Norge), der rapporterede om ekstraordinær udvikling af konsulære samarbejdsaktiviteter, skal det bemærkes, at flertallet af medlemsstaterne og stabiliserings- og associeringsrådet ikke fastsatte et mål.

5.17 Kommissionen mener, at alle performanceindikatorerne generelt er relevante for programmets målsætninger. Formålet med Fonden for Intern Sikkerhed er at "bidrage til" at nå dette mål ("at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen"), ikke at nå det alene. Indikatorerne er et redskab til at vurdere dette EU-bidrag, men er ikke i sig selv nok til at gøre det. Som Revisionsretten nævner, kan indsatsen for at nå målet påvirkes af eksterne faktorer, og disse faktorer kan ikke måles ved hjælp af indikatoren, men først efterfølgende ved evalueringen.

Indikatordataene bør altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger med henblik på at vurdere programmets effektivitet.

I betragtning af karakteren af Fonden for Intern Sikkerhed er det i denne forbindelse vanskeligt at udarbejde en prognose på grund af den store usikkerhed, der knytter sig til de relevante eksterne faktorer, herunder den politiske situation i de vigtigste transitlandene og de vigtigste oprindelseslande for irregulær migration, migrationskrisen som følge af krigen i Syrien og udviklingen af covid-19-pandemien).

5.20 Midtvejsevalueringen giver en positiv vurdering af fondsinstrumentets performance: "Fonden har bidraget til at gennemføre EU's fælles visumpolitik på en effektiv måde. Den lettede lovlig rejseaktivitet. Informationsudvekslings- og uddannelsesaktiviteter bidrog til en ensartet gennemførelse af EU's regler om visumpolitik. Fonden spillede en vigtig rolle i udviklingen af IT-systemer til støtte for en fælles visumpolitik".

Se også svaret i punkt 5.15.

5.21 Se svaret i 5.10.

Det bemærkes endvidere, at nogle medlemsstater endnu ikke har indberettet antallet af uddannede medarbejdere og undervisningstimer, da de først ville gøre dette, når projektet/projekterne var afsluttet.

5.23 Med hensyn til uddannelse af grænsevagter har eu-LISA og Cepol, der støttes af Kommissionen, allerede udviklet uddannelseskurser, moduler og webinarer om SIS (tekniske,

operationelle og retlige aspekter). Disse uddannelseskurser fokuserer nu specifikt på forberedelserne til idriftsættelsen af det forbedrede SIS i begyndelsen af 2022. Medlemsstaternes har alle udviklet nationale programmer med henblik på at forberede brugerne på idriftsættelsen af det forbedrede SIS.

5.24 Der er ved at blive truffet foranstaltninger til at løse dette problem.

5.25 Kommissionen mener, at det ikke nødvendigvis er usandsynligt, at målet vil blive nået.

5.27 Eurosur er en ramme for informationsudveksling og samarbejde mellem medlemsstaterne og Frontex for at forbedre situationsbevidstheden og øge reaktionskapaciteten ved de ydre grænser.

5.30 Opbygning og vedligeholdelse af EU's informationssystemer krævede betydelige investeringer fra både EU og de deltagende Schengenlande.

Kommissionen er ikke retligt forpligtet til at rapportere udtømmende om de samlede omkostninger.

Omkostningerne til udvikling af omarbejdningen af SIS, ind- og udrejsesystemet og ETIAS er imidlertid angivet i finansieringsoversigterne (COM(2016) 194 for ind- og udrejsesystemet, COM(2016) 731 for ETIAS og COM(2016) 881, 882 og 883 for omarbejdningen af SIS).

KONKLUSIONER

5.32 Fondsinstrumentets performance i de enkelte medlemsstater og samlet set påvirkes naturligt af eksterne faktorer såsom den politiske udvikling.

Kommissionen mener, at alle performanceindikatorerne generelt er relevante for programmets målsætninger. Indikatordataene bør altid analyseres sammen med andre kvantitative og kvalitative oplysninger med henblik på at vurdere programmets effektivitet.

Ved den efterfølgende evaluering vil det blive vurderet, i hvilket omfang programmet har nået det generelle mål om at bidrage til et højt sikkerhedsniveau i EU.

5.33 Kommissionen bemærker, at den procentdel på 55 % af tildelingerne under de nationale programmer, der var blevet udbetalt, vedrører udgangen af 2020, dvs. to år inden udløbet af gennemførelsesperioden. Der vil således sandsynligvis blive opnået mange resultater i de sidste to år af gennemførelsesperioden.

5.34 Kommissionen mener, at den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport viser et afbalanceret billede af udviklingen ved hjælp af indikatorer, for hvilke der allerede findes pålidelige data (se bemærkningerne i punkt 5.15).

I overensstemmelse med lovgivningsrammen anvender medlemsstaterne stadig midler i 2021 og 2022. Resultaterne af disse foranstaltninger vil naturligvis først vise sig efter 2020.

Kommissionen vil endvidere gerne påpege, at flere medlemsstater ikke rapporterer om indikatorer, der er knyttet til projekter, som endnu ikke er afsluttet. De vil ajourføre disse

indikatorer, når projekterne er afsluttet. Dette kunne give det forkerte indtryk, at der ikke er gjort fremskridt hen imod de fastsatte mål, hvorimod projekterne skrider frem i praksis, og der foretages rapportering efter deres afslutning.

5.35 Medlemsstaterne har endnu ikke fuldt ud rapporteret om det respektive antal undervisningstimer, da de først ville gøre dette, når det eller de pågældende projekter er afsluttet, og gennemførelsesperioden er stadig i gang.

Det gennemsnitlige antal undervisningstimer skal tages i betragtning sammen med andre elementer, for at der kan drages en konklusion. Fondens faktiske bidrag til en konsekvent anvendelse af EU-retten vil blive vurderet ved den efterfølgende evaluering.

5.36 Denne konklusion er knyttet til de anbefalinger, Revisionsretten fremsatte i sin særberetning nr. 20/2019, og som er ved at blive gennemført.

Kommissionen har truffet alle relevante foranstaltninger til at forbedre værktøjerne til datakvalitetskontrol.

Uddannelse på medlemsstatsplan tilbydes gennem flere foranstaltninger under fondsinstrumentet.

**EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE — STATUS VED UDGANGEN AF
2020**

KAPITEL 6 — ET GLOBALT EUROPA

INDLEDNING

6.1 Gennem instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) har EU siden 2007 støttet reformer i udvidelsesregionen med finansiel og teknisk bistand. IPA-midlerne opbygger modtagernes kapacitet under tiltrædelsesprocessen med en deraf følgende gradvis, positiv udvikling i regionen.

Kommissionen har løbende forbedret sin tilgang til vurdering af de eksterne instrumenters performance, både på program- og interventionsniveau, og sin rapportering om de løbende fremskridt. Instrumenternes performance måles ved hjælp af forskellige værktøjer, herunder indikatorer og performancevurdering i programerklæringerne til budgetforslaget, resultatorienteret overvågning og indikatorer, der indgår i den årlige rapport om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af Unionens optræden udadtil, samt vurderinger på projekt-/programniveau og strategisk niveau. Med hensyn til programerklæringerne til budgetforslaget gør IPA fremskridt med hensyn til at nå sine målsætninger. F.eks. med hensyn til "doing business"-indikatoren, hvor milepælene blev nået, og performance er på rette vej. Der er også gjort gode fremskridt på visse centrale områder, navnlig dem, der vedrører landbrugssektoren, hvor antallet af bedrifter, der gradvist opgraderes til EU-standarder, er på rette vej eller allerede har nået deres mål. På grundlag af sine erfaringer har Kommissionen taget yderligere skridt til at udvikle sin performancemåling inden for alle områder af IPA-støtte. For så vidt angår IPA III — det program der efterfølger IPA II — har Kommissionen foreslået en ny kombination af både effekt- og resultat-/outputindikatorer for at afspejle en mere præcis vurdering af performance på centrale interventionsområder med henblik på at nå målsætningerne. Kommissionen offentliggør omfattende performanceoplysninger i sin årlige rapport om gennemførelsen af EU's instrumenter til finansiering af Unionens optræden udadtil.

VURDERING AF IPA II'S PERFORMANCE

6.11 Resultatindikatorer er et nyttigt værktøj til overvågning af programmets performance. De kan f.eks. give tidlige indikationer af udfordringer hvad angår performance og gennemførelse, der kan kræve opmærksomhed. Vurderingen af programmets performance kræver imidlertid ofte mere end en analyse af resultatindikatorerne, således at den også omfatter andre relevante kvantitative og kvalitative oplysninger. Der findes ikke et sæt resultatindikatorer, som kan afspejle alle relevante aspekter af programmets performance. Det forhold, at en resultatindikator er (eller ikke er) "på rette vej" til at opfylde sit mål, betyder derfor ikke nødvendigvis, at selve programmet er (eller ikke er) "på rette vej" til at nå sine målsætninger.

Kommissionen giver sin vurdering af indikatorernes fremskridt hen imod mål opfyldelse i programerklæringerne. Denne vurdering adskiller sig i nogle tilfælde fra Revisionsrettens vurdering i denne beretning, da der anvendes forskellige metoder.

6.12. Kommissionen minder om, at termen "resultater" ("results") svarer til termen "udfald" ("outcome") i glossaret for officiel udviklingsbistand, idet Kommissionen finder følgende relevant: *"De tilsigtede eller opnåede virkninger på kort og mellemlang sigt af en interventions output, der normalt kræver en fælles indsats fra parternes side. Resultater repræsenterer ændringer i udviklingsbetingelserne, der opstår mellem færdiggørelsen af output og opnåelsen af virkning."* Kommissionen har ikke enekontrol over fremskridtene og anser derfor ikke størstedelen af indikatorerne for at være outputindikatorer, men snarere resultatindikatorer.

6.13 Fremskridtet for hver indikator fremgår af den offentligt tilgængelige IPA II-programerklæring. Kommissionen har også offentliggjort sin vurdering af fremskridtet for hver indikator i programerklæringerne. Denne vurdering viser, om en indikator er på rette vej med hensyn til at nå målet, og beskriver, om der er sket fremskridt i forhold til referencescenariet.

Kommissionen har ikke fuld kontrol med hensyn til at nå ambitiøse mål. Der er mange eksterne faktorer, hvis virkninger kunne medføre, at et mål, der blev fastsat for syv år siden, ikke blev opfyldt fuldt ud.

6.14 For så vidt angår indikatoren for gennemsnitlig eksport/import fremlagde Eurostat beregningen direkte efter anmodning i forbindelse med denne specifikke undersøgelse. De anvendte data er offentligt tilgængelige på Eurostats websted.

6.20 Midtvejsevalueringen blev foretaget tidligt i gennemførelsesperioden, og den sektorbaserede tilgang, som var en nyskabelse under IPA II, havde endnu ikke haft tilstrækkelig tid til at vise sit fulde potentiale.

6.22 Indirekte forvaltning med modtagerlandet tilskynder IPA II-modtagere til at tage ejerskab over og ansvar for gennemførelsen af EU's finansielle støtte og samtidig opbygge de lokale myndigheders kapacitet til at forvalte EU-midler. Gennemførelsen af programmer gennem indirekte forvaltning med modtagerlandet kræver længere forberedelser, bl.a. på grund af den kvalitetskontrol, som EU-delegationerne foretager i løbet af udbudsprocedurerne. Under IPA II og på grundlag af resultaterne af midtvejsevalueringen af IPA II (der blev foretaget tidligt i programmeringsperioden) blev indirekte forvaltning med modtagerlandet anvendt mere selektivt med det formål at skabe større balance mellem kravet om at anvende denne gennemførelsesmetode som et kapacitetsopbygningsinstrument på den ene side og behovet for hurtigere at yde finansiell bistand på den anden side.

I Tyrkiet er efterslæbet gradvist blevet reduceret siden 2018 efter de foranstaltninger, som Kommissionen og Tyrkiet har truffet. Albaniens suspension af udbudsprocedurer var kortvarig og varede mindre end to måneder.

6.27 Kommissionen anerkender, at der er konstateret svagheder i overvågningen. De blev konstateret i fire ud af elleve evalueringer. Under IPA II er der gjort en betydelig indsats for at definere relevante målbare indikatorer.

Med metoden til resultatorienteret overvågning vurderes opnåelsen af resultater (fra og med output).

Endelig styrker GD NEAR den overvågning, der udføres af gennemførelsespartnerne og de operationelle forvaltere.

Ud over resultatorienteret overvågning og evalueringer overvåger delegationerne fremskridtene med projektgennemførelsen ved besøg på stedet, og dette måles ved hjælp af indikatorer under nøgleresultatindikatorerne.

6.28 Kommissionen vurderer behørigt alle konklusioner på eksterne evalueringsundersøgelser. Inden for rammerne af programmet for bedre regulering er der krav om arbejdsdokumenter, som i et selvstændigt dokument formaliserer Kommissionens synspunkt med hensyn til resultater og konklusioner, der er opnået ved hjælp af eksterne evalueringer. Det er imidlertid ikke alle eksterne evalueringsundersøgelser, der fører til udarbejdelse af arbejdsdokumenter, men det betyder ikke, at konklusionerne på eksterne evalueringer ikke vurderes.

Der udarbejdes navnlig en opfølgende handlingsplan efter offentliggørelsen af hver ekstern evaluering, der giver tjenestegrenene mulighed for at acceptere eller forkaste anbefalingerne fra evalueringen. For GD NEAR er de erfaringer, der opnås gennem 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.

Kommissionen var opmærksom på visse svagheder i evalueringerne af den økonomiske styring og SMV'ers konkurrenceevne 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.

6.29 Se svar på 6.12.

6.34 Den politiske reformproces er også blevet påvirket af covid-19-pandemien.

6.36 Indikatoren blev fjernet efter et år, da den måde, hvorpå den var defineret ("Procentdel af tiltrædelsesrelaterede politikudformnings- og reformprocesser, hvor civilsamfundet høres effektivt") ikke var målelig i IPA-sammenhæng. Kommissionen sikrer imidlertid regelmæssige høringer af civilsamfundsorganisationer som led i den udvidelsespolitiske proces og fremmer deres deltagelse i politikudformningsprocessen.

6.39 Politisk vilje er en nødvendig forudsætning for alle retlige og forfatningsmæssige reformer. Kommissionen arbejder på politisk og teknisk plan med Vestbalkan og samarbejder med de kompetente myndigheder for at sikre dette. Kommissionen yder også teknisk bistand til at støtte udformningen af reformer.

6.41 Kommissionen er af den opfattelse, at fire af disse indikatorer er på rette vej til at nå 2023-målet, mens de øvrige syv har gjort moderate fremskridt som anført i programerklæringen for IPA II^[1].

Der er ingen forpligtelse til at medtage en indikator for hvert aspekt under en given målsætning. Kommissionen har derimod bestræbt sig på at begrænse antallet af indikatorer i overensstemmelse med vejledningen på institutionelt plan.

6.43 Tyrkiet har indtil videre nået et af sine mål, og da IPARD II gennemføres under en N+3-ordning, finder Kommissionen det sandsynligt, at de fleste af målene vil blive nået inden udgangen af 2023.

6.46 De seneste erfaringer viser, at reformtempoet og tilpasningen til EU-retten afhænger af mange faktorer, og at tilbageskridt i nogle år ikke er en god indikator for fremtidige fremskridt eller mangel herpå.

Bosnien-Hercegovina og Kosovo har flere kapitler, der befinder sig i en tidlig fase, end de andre lande, da deres stabiliserings- og associeringsaftaler trådte i kraft for nylig (2015 og 2016).

Under IPA III vil den sammensatte indikator vedrørende tilpasning til EU-retten have et klart referencescenario, mål og milepæle.

6.48 Referencescenariet for vurdering af fremskridt fastsættes ved begyndelsen af programmeringsperioden til nul, og det endelige mål fastsættes for 2023. Kommissionen finder det sandsynligt, at målet vil blive nået inden fristen.

KONKLUSIONER

6.52 IPA-reaktionerne på uforudsete kriser, f.eks. den seneste finansielle reaktion på covid-19, er foregået gennem direkte forvaltning eller indirekte forvaltning med internationale organisationer.

Sammenlignet med direkte forvaltning forfølger indirekte forvaltning med modtagerlandet den yderligere målsætning at forberede landene på et fremtidigt EU-medlemskab. Kommissionen er derfor

(COMM fodnote, afsnit 6.41)

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_statement_-_ipa.pdf

af den opfattelse, at en vurdering af performance vedrørende indirekte forvaltning med modtagerlandet bør tage behørigt hensyn til "learning by doing" og andre fordele for modtagerne i forbindelse med forvaltningen af IPA-midler.

6.53 EU-støtte bidrager til reformprocessen, som myndighederne har ejerskab over. Ansvar for gennemførelsen af reformer ligger hos de nationale myndigheder, og sikringen af deres gennemførelse afhænger af flere faktorer (f.eks. politisk vilje, national kapacitet osv.) og ikke kun af IPA. Gennemførelsen af reformer er endvidere en langsigtet proces. Dette er også blevet forsinket af covid-19-pandemien.

6.54. Kommissionen finder det sandsynligt, at indikatorerne vil nå målet for 2023.

6.55 Under IPA III vil den sammensatte indikator vedrørende tilpasning til EU-retten have et klart referencescenario, mål og milepæle.

**EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
BERETNING OM EU-BUDGETTETS PERFORMANCE - STATUS VED UDGANGEN AF
2020**

Kapitel 7 — OPFØLGNING AF ANBEFALINGER

BEMÆRKNINGER

7.11 Kommissionens fælles svar på punkt 7.11-7.13.

Kommissionen lægger stærk vægt på opfølgningen og gennemførelsen af alle accepterede anbefalinger. Den rapporterer om gennemførelsen af de foranstaltninger, som den har forpligtet sig til at gennemføre, og som ligger inden for dens mandat. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at Revisionsretten vurderer, at anbefalingerne er delvist gennemført, mens Kommissionen mener, at de er fuldt gennemført. Kommissionen bemærker endvidere, at den fuldstændige gennemførelse af anbefalingerne i nogle tilfælde også kan afhænge af foranstaltninger, der henhører under andre enheders kompetenceområde.

7.18 Kommissionens fælles svar på punkt 7.18-7.20.

Rettidigheden af de opfølgende foranstaltninger skal ses i sammenhæng med accepten af Revisionsrettens anbefalinger. Kommissionen er fast besluttet på at gennemføre alle accepterede anbefalinger inden for de tidsfrister, der er fastsat i Revisionsrettens særberetninger. Dette gælder dog ikke de anbefalinger, som Kommissionen ikke accepterede i første omgang, sådan som der er redegjort for i de offentliggjorte svar på den pågældende særberetning.

Endvidere kan de opfølgende foranstaltninger i nogle tilfælde kræve længere tid end oprindeligt forventet på grund af foranstaltningernes kompleksitet, den lovgivningsmæssige eller politiske udvikling, ressourcemæssige begrænsninger, eksterne faktorer eller nødvendigheden af at inddrage andre institutioner eller enheder. Det forhold, at en anbefaling ikke er blevet fuldt gennemført inden den oprindeligt forventede gennemførelsesdato, medfører ikke, at anbefalingen ikke vil blive gennemført senere.

7.21 I de officielle svar, der blev offentliggjort sammen med de relevante beretninger fra Revisionsretten, anførte Kommissionen begrundelser for alle tilfælde, hvor den mente, at den ikke kunne forpligte sig til at gennemføre specifikke anbefalinger. Det er derfor forståeligt, at langt de fleste af de anbefalinger, som den ikke kunne acceptere i første omgang, i sidste ende ikke er blevet gennemført (10 ud af 11).

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ BILAG 7.1 "DETALJERET STATUS FOR 2017-ANBEFALINGERNE I DE RESPEKTIVE BERETNINGER — EUROPA-KOMMISSIONEN"

Særberetning 1/2017: Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres

Svar på anbefaling 3 b), punkt 84: Der mindes om, at der findes en tværgående Natura 2000-indikator, som er knyttet til arealet af de Natura 2000-områder, der er omfattet af EU-medfinansierede interventioner. Kommissionen vil vurdere indikatorerne for programmeringsperioden 2021-2027, når

de pågældende fonde er blevet tilstrækkeligt gennemført. Hvor det skønnes nødvendigt, vil Kommissionen træffe passende foranstaltninger for programmeringsperioden efter 2027, hvilket f.eks. kunne ske i forbindelse med konsekvensanalysen af den næste generation af lovgivningsinstrumenter.

Særberetning 2/2017: Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse

Svar på anbefaling 6, første led, punkt 154: Kommissionen mener, at de indsamlede data er blevet anvendt til at vurdere resultater i overensstemmelse med og inden for rammerne af de retlige bestemmelser, jf. artikel 21 i forordningen om fælles bestemmelser.

Den sammenlignende analyse af resultaterne og indførelsen af benchmarking som nævnt i Revisionsrettens tekst er ikke omhandlet i retsgrundlaget, som Kommissionen overholder.

Policylæring finder normalt sted gennem konsekvensanalyser såsom den kommende efterfølgende evaluering af samhørighedspolitikken 2014-2020. Desuden lettes politiklæring også ved at stille data om indikatorer, mål og opfyldelsen heraf til rådighed på ESIF's Open Data Platform.

Særberetning 3/2017: EU's bistand til Tunesien

Svar på anbefaling 3, punkt 71: Selv om procedurene for godkendelse af makrofinansiel bistand (MFA) ikke er blevet ændret, og der ikke er blevet fremsat forslag om at ændre dem som anbefalet, bemærker Kommissionen, at Rådets og Europa-Parlamentets forretningsorden allerede indeholder bestemmelser om en hasteprocedure for hurtig vedtagelse, som blev anvendt i forbindelse med covid-19-MFA-pakkerne i 2020. Kommissionen påpeger også, at procedurene for godkendelse af MFA for øjeblikket er genstand for en detaljeret vurdering som led i en løbende metaevaluering af MFA, der forventes afsluttet ved udgangen af 2021.

Særberetning 4/2017: Beskyttelse af EU-budgettet mod regelstridige udgifter: Kommissionen gjorde i stigende grad brug af forebyggende foranstaltninger og finansielle korrektioner på samhørighedsområdet i perioden 2007-2013

Svar på anbefaling 3, punkt 148: Finansielle korrektioner i henhold til artikel 145 i forordningen om fælles bestemmelser og afbrydelser/suspensioner er helt uafhængige og forskellige procedurer. Hvis de blev samlet i ét værktøj, ville det skabe unødvendig administrativ kompleksitet og ikke tilføre Kommissionens overvågning merværdi.

Kommissionen gentager, at det nuværende overvågningssystem er i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav og giver et overblik på sagsniveau for hver procedure.

Særberetning 11/2017: EU's Békou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik: en lovende begyndelse trods visse mangler

Svar på anbefaling 1, andet led, punkt 72: Kommissionen har revideret retningslinjerne for at medtage en mere detaljeret beskrivelse af de kriterier, der er fastsat i finansforordningen, med henblik på at vurdere betingelserne for oprettelse af EU-trustfonde. Kommissionen erkender, at der ikke er udviklet en bindende metode til gennemførelse af behovsanalyser.

Oprettelsen af en nødtrustfond er foranlediget af en krisesituation, der er landespecifik. Dette skal tages i betragtning ved behovsvurderingen. En standardtilgang med en forud fastsat metode ville være vanskelig at gennemføre. Kriser kræver en international og koordineret indsats. Det er derfor vigtigt,

at EU's behovsvurdering tager hensyn til tilstedeværelsen af andre donorer og deres indsats for klart at fastslå EU-merværdien. Dette er også lande- og krisespecifikt og afhænger af den konkrete situation.

Da der for øjeblikket ikke er planer om at oprette nye trustfonde, mener Kommissionen heller ikke, at det på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udvikle en metode til gennemførelse af en sådan behovsanalyse.

I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at anbefalingen er blevet gennemført i de fleste henseender.

Særberetning 13/2017: Et fælles europæisk jernbanetrafikstyringssystem: Vil det politiske mål nogensinde blive til virkelighed?

Svar på anbefaling 6 b), nr. ii), punkt 91: Anbefalingen er endnu ikke blevet udarbejdet, og dens mældato er udgangen af 2023. Der er gjort gode fremskridt med gennemførelsen heraf.

Særberetning nr. 15/2017: Forhåndsbetinger og resultatreserve på samhørighedsområdet: Instrumenterne er innovative, men endnu ikke effektive

Svar på anbefaling 1 b), punkt 111: Kommissionen accepterede delvist denne anbefaling og mener, at den accepterede del er blevet gennemført.

De grundforudsætninger, der blev indført i lovgivningen om samhørighedspolitikken for 2021-2027, vil fortsat fungere som et instrument til at vurdere medlemsstaternes villighed til at gennemføre EU-fonde, og de er blevet strømlinet, forenklet og gjort mere robuste, navnlig med kravet om, at de fortsat skal være opfyldt i hele programmeringsperioden. De investeringsrelaterede landespecifikke henstillinger vil skabe passende forbindelser til grundforudsætningerne og bidrage til at sikre den nødvendige sammenhæng.

Svar på anbefaling 2 a), punkt 111: I overensstemmelse med artikel 18 i den nye forordning om fælles bestemmelser, som der er opnået enighed om, vil der blive taget hensyn til følgende elementer i midtvejs gennemgangen:

- a) de nye udfordringer, der er påpeget i de relevante landespecifikke henstillinger, der vil blive vedtaget i 2024
- b) de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af den integrerede nationale energi- og klimaplan, hvis det er relevant
- c) de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder
- d) den socioøkonomiske situation i den pågældende medlemsstat eller region med særlig vægt på territoriale behov under hensyntagen til en eventuel væsentlig negativ finansiel, økonomisk eller social udvikling
- e) de vigtigste resultater af relevante evalueringer
- f) de fremskridt, der er gjort med at nå delmålene, under hensyntagen til større vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af programmet

g) for programmer, der støttes af Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO), den vurdering, som Kommissionen har foretaget i henhold til artikel 29, stk. 1, litra b), i forordning (EU) 2018/1999.

Samme bestemmelse omhandler trinnene i midtvejsgennemgangen og deres konsekvenser.

Svar på anbefaling 2 b), punkt 111: Begrebet resultatindikatorer har ændret sig, da de i programmeringsperioden 2021-2027 vil registrere de direkte resultater på modtagerplan i modsætning til de bredere resultater på regions- eller landeplan i den foregående programmeringsperiode.

Resultatindikatorerne vil indgå i resultatrammen, der i overensstemmelse med forordning (EU) 2021/1060 vil omfatte alle programmets output- og resultatindikatorer. I betragtning af, at midtvejsgennemgangen vil finde sted i begyndelsen af 2025, hvilket er for tidligt til, at de fleste resultater kan blive til virkelighed, vil der imidlertid ikke være knyttet delmål til resultatindikatorerne, og de vil ikke indgå i midtvejsgennemgangen.

I henhold til forordning (EU) 2021/1060 vil der kun blive fastsat delmål for outputindikatorer (artikel 16, stk. 1). Denne tilgang blev valgt, fordi det typisk tager længere tid, før de resultater, der er registreret i resultatindikatorerne, bliver til virkelighed, og sådanne resultater kan ikke forventes på tidspunktet for gennemgangen (delmålene for resultatindikatorerne skulle have været nul for de fleste af dem).

Dette er den eneste mulige tilgang, da det som forklaret ovenfor tager meget længere tid, før resultaterne bliver til virkelighed. Tidligere erfaringer viser imidlertid, at resultaterne af de medfinansierede operationer, der støttes af samhørighedspolitikken, følger den finansielle gennemførelse og de resultater, der er opnået med programmerne.

Svar på anbefaling 2 c), punkt 111: Kommissionen er rede til at anvende reglerne for suspensioner og korrektioner til punkt og prikke.

Det bemærkes, at anvendelsen af suspensioner af betalinger og finansielle korrektioner klart er omhandlet i artikel 97, stk. 1, og artikel 104 i forordning (EU) 2021/1060, der ikke omfatter manglende opfyldelse af delmål og mål. Suspensioner og korrektioner bør anvendes i tilfælde af alvorlige mangler, mens den manglende opfyldelse af delmål og mål skyldes vanskeligheder i programgennemførelsen og derfor ikke bør udløse sådanne foranstaltninger.

For sidstnævntes vedkommende giver forordning (EU) 2021/1060 mulighed for at omfordele fleksibilitetsbeløbene (50 % af forpligtelserne for 2026 og 2027) i overensstemmelse med artikel 18 (midtvejsgennemgangen).

Samtidig understreger Kommissionen, at hovedformålet er at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre fondene på korrekt vis og dermed undgå utilstrækkelige resultater. Kommissionen vil fortsat gøre en indsats for at nå dette mål, nemlig gennem vejledning, teknisk ekspertise og muligheder for at drøfte og udveksle erfaringer osv.

Særberetning 16/2017: Udvikling af landdistrikterne: behov for mindre kompleksitet og større fokus på resultater

Svar på anbefaling 1 a), punkt 100: Kommissionen accepterede delvist anbefalingen.

Særberetning 19/2017: Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser

Svar på anbefaling 1, punkt 143: Kommissionen accepterede ikke denne anbefaling.

Som Kommissionen har anført i sine tidligere bemærkninger, mener den, at indførelse og opkrævning af yderligere told fra medlemsstaterne baseret på Kommissionens kontrol med traditionelle egne indtægter og OLAF's undersøgelser er den mest pålidelige metode til at kvantificere toldgabet. Denne tilgang omfatter specifikke tilfælde af fejlklassificering og forkert beskrivelse i det omfang, der hidtil er konstateret (f.eks. kvantificering af tab, der er konstateret for indirekte forsendelse af solpaneler i 2020, herunder de inddrivelsesprocedurer, der er blevet gennemført).

Efter målrettede inspektioner og undersøgelser samt en detaljeret analyse af potentielt undervurderede tekstiler og fodtøj fra Kina har Kommissionen endvidere udviklet en statistisk metode til at anslå tabet af traditionelle egne indtægter i forbindelse med dette særlige undervurderingsfænomen, der supplerer Kommissionens skøn over toldgabet.

Derfor er Kommissionen allerede i færd med at kvantificere potentielle tab af traditionelle egne indtægter og sikre, at EU's finansielle interesser beskyttes behørigt i disse tilfælde.

Ud over disse bestræbelser på at kvantificere og inddrive eventuelle udestående traditionelle egne indtægter er Kommissionen i færd med at udarbejde en detaljeret beskrivelse af de fælles EU-analysefunktioners opgaver, rolle, forretningsmodel og placering med henblik på yderligere at styrke effektiviteten og skabe merværdi for risikostyringsstrategien og toldkontrollen. Proaktive foranstaltninger såsom overvågning af handelsstrømme og resultater på toldområdet samt vurdering af risici med fokus på traditionelle egne indtægter støttet af målrettede inspektioner af berørte medlemsstater vil bidrage til yderligere at fastslå omfanget af toldgabet og mindske det.

Svar på anbefaling 6 a), punkt 147: Kommissionen har i forbindelse med sin kontrol med traditionelle egne indtægter undersøgt den kontrolstrategi for bindende tarifieringsoplysninger (BTO), der anvendes i fem medlemsstater. Kommissionen opdagede ikke væsentlige mangler. På grund af covid-19-pandemien måtte Kommissionen endvidere udsætte de BTO-støttebesøg, der var planlagt for 2020, men den er i færd med at fastsætte nye datoer disse besøg.

Svar på anbefaling 6 b), punkt 147: Kommissionen accepterede ikke anbefalingen og påpegede i sit svar, der blev offentliggjort i særberetningen, at den var i færd med at gennemføre en undersøgelse med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne og repræsentanter for erhvervslivet, navnlig gennem en offentlig høring, med henblik på at vurdere interessen for et system med bindende toldværdiafgørelser og muligheden for at gennemføre det i EU. Feasibility-undersøgelsen og reaktionerne fra offentlige og private interessenter viser, at der er en positiv holdning til bindende toldværdiafgørelser.

Inden Kommissionen træffer endelig afgørelse om at indlede en proces med udarbejdelse af retlige bestemmelser og IT-systemer til støtte for indførelsen af bindende toldværdiafgørelser i EU's toldlovgivning, vil den undersøge, hvorvidt indførelsen heraf er i overensstemmelse med dens politiske prioriteter, og hvilke omkostninger det vil medføre.

Svar på anbefaling 8 a), punkt 149: Kriterierne for finansielle risici gælder for alle angivelser, uanset om de er standardiserede eller forenklede. I forbindelse med gennemførelsen af afgørelsen om kriterier for finansielle risici godkendte medlemsstaterne den 19. maj 2021 et nyt kapitel i vejledningen. Det nye kapitel indeholder vejledning om, hvordan kriterierne for finansielle risici skal anvendes på forenklede procedurer, og hvordan man skal anvende den nye artikel 234, stk. 3, i gennemførelsesretsakten til EU-toldkodeksen, som giver toldembedsmænd mulighed for at kræve, at varer frembydes for toldmyndighederne under særlige omstændigheder for at dække nye alvorlige finansielle risici, som er blevet konstateret.

Særberetning 20/2017: EU-finansierede lånegarantiinstrumenter: Der er opnået positive resultater, men der er behov for en bedre målretning mod støttemodtagerne og en bedre koordinering med de nationale ordninger

Svar på anbefaling 1 b), punkt 109: Kommissionen udfolder allerede rimelige bestræbelser på at indhente oplysninger om forvaltningsomkostningerne baseret på lovligt tilgængelige oplysninger, og den agter at intensivere sin indsats på dette område. Det kan imidlertid være vanskeligt at indhente sådanne oplysninger fra nationale ordninger, og dataene er ikke altid direkte sammenlignelige og relevante. Ud over omkostningselementet vil et passende gebyrniveau desuden blive fastlagt under hensyntagen til det vederlagsbaserede incitament, sådan som det kræves i finansforordningen.

Kommissionen bestræber sig på at indsamle tilgængelige data, uanset hvor mangelfulde og vanskeligt sammenlignelige de er, for at opnå en størrelsesorden, der svarer til det relevante gebyrniveau. Kommissionen forholdt sig navnlig til en undersøgelse af garantiinstitutionernes markedsgebyrer og de gebyrer, som EIF opkræver for (mod)garantiprodukter under Den Paneuropæiske Garantifond.

Den forventede frist for denne foranstaltning er fortsat december 2021.

Svar på anbefaling 2 b), punkt 112: Kommissionens fælles svar på anbefaling 2 b), 3 a) og 3 b).

Kommissionen accepterede delvist anbefaling 2 b) og 3 b). For at InvestEU-garantiproduktet for SMV-vinduet kan gennemføres af EIF, der kan betragtes som efterfølgeren for InnovFin SMV-garantifacilitetens finansielle instrument, forhandler Kommissionen for øjeblikket med EIF om gennemførelsen af yderligere kriterier for støtteberettigelse til innovation, som er målrettet mod endelige modtagere, der investerer på områder, hvor der er en risiko for teknologisk eller industriel eller forretningsmæssig fiasko, og primært i immaterielle aktiver (herunder intellektuel ejendomsret), navnlig når der ifølge den finansielle formidlers interne politikker ikke kan knyttes en sikkerhedsstillelse til sådanne aktiver.

Særberetning 21/2017: Forgrønnelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv

Svar på anbefaling 1 a), punkt 83: Kommissionens fælles svar på anbefaling 1 a) og 2 a), andet led.

Kommissionen accepterede substansen i anbefalingen og betragtede den som fuldt gennemført med sine lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027. I lovgivningsforslagene vedrørende den fælles landbrugspolitik skitseres Kommissionens aktive deltagelse i vurderingen af medlemsstaternes strategiske planer, der har til formål at sikre deres effektivitet. På grund af de løbende forhandlinger mellem Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union er den foreløbige startdato for den foreslåede reform af den fælles landbrugspolitik blevet flyttet til den 1. januar 2023.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

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.

Punkt 4.32 (til højre), © Getty Images / Monty Rakusen.

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. Den undersøgte også, om og i givet fald hvordan Kommissionen og EU-lovgiverne har benyttet erfaringerne fra de foregående flerårige finansielle rammer (FFR'er) (f.eks. fra evalueringer, konsekvensanalyser og revisioner) til at forbedre udgiftsprogrammernes udformning og performance i perioden 2021-2027.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor