



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

62. årgang

10. januar 2019

Indhold

III Forberedende retsakter

REVISIONSRETEN

2019/C 10/01

Udtalelse nr. 9/2018 (*artikel 287, stk. 4, TEUF*) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig

1

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 9/2018

*(artikel 287, stk. 4, TEUF)***om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig***(2019/C 10/01)*

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
RESUMÉ	I-VI	2
INDLEDNING	1-8	3
FØRSTE DEL: GENERELLE BEMÆRKNINGER	9-17	4
Programmets udformning	9-12	4
Programmål	13-14	4
Programindikatorer	15-16	5
Programovervågning, -evaluering og -rapportering	17	5
ANDEN DEL: SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER	18-21	5
Støtteberettigelsesregler	18	5
Medfinansieringssatser	19-20	5
Evaluering	21	6
TREDJE DEL: KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	22-25	6
BILAG — REVISIONSRETTENS FORESLÅEDE ÆNDRINGER TIL FORSLAGET		7

REVISIONSRETEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 325, stk. 4,

under henvisning til sin udtalelse om Hercule III-programmet til fremme af aktioner til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser ⁽¹⁾ (udtalelse nr. 3/2012 ⁽²⁾),

under henvisning til sine særberetninger nr. 10/2015 ⁽³⁾, nr. 24/2016 ⁽⁴⁾ og nr. 19/2017 ⁽⁵⁾,

under henvisning til sine briefingpapirer om fremtiden for EU's finanser ⁽⁶⁾ og om den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 ⁽⁷⁾,

under henvisning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig, forelagt af Kommissionen den 30. maj 2018 ⁽⁸⁾ (herefter »forslaget«),

under henvisning til Rådets og Kommissionens anmodninger af henholdsvis 27. juni 2018 og 30. maj 2018 om en udtalelse om dette forslag, og

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget ⁽⁹⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

RESUMÉ

I. Kommissionens forslag til EU-programmet for bekæmpelse af svig i programmeringsperioden 2021-2027 indeholder en række foranstaltninger, som skal hjælpe medlemsstaterne og Unionen med forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, og støtte gensidig administrativ bistand og samarbejde i told- og landbrugsanliggender. Selv om Kommissionen har forsøgt at strømline budgetforvaltningen, er der en risiko for overlapninger og manglende synergi med foranstaltninger, der finansierer lignende eller identiske aktioner. Dette rejser tvivl om programmets merværdi.

II. Forberedelserne til forslaget omfattede ikke en fyldestgørende og dokumenteret konsekvensanalyse. Forslaget er ledsaget af en forudgående evaluering som krævet i finansforordningen. Vi noterer os imidlertid, at Kommissionen ikke udførte en analyse med det formål at undersøge overlapninger og synergier mellem programmet og andre EU-foranstaltninger og foretage en nøjere vurdering af dets merværdi. Som vi bemærkede i særberetning nr. 19/2017, havde Kommissionen selv konstateret, at der under Hercule II kunne være gjort mere for at styrke samarbejdet mellem dens tjenestegrene med henblik på at forebygge overlapninger og udnytte synergier mellem programmer.

III. Forslaget fastsætter ikke medfinansieringssatsen, dvs. den procentdel af aktionernes omkostninger, som EU skal betale (mens resten bæres af medlemsstaten). Dette er ikke i overensstemmelse med finansforordningen. Vi har tidligere anbefalet, at den maksimale medfinansieringssats fastsættes til 50 % for teknisk udstyr og 80 % for andre aktioner.

⁽¹⁾ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 250/2014 af 26. februar 2014 om oprettelse af et program til fremme af aktiviteter til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (Hercule III-programmet) og om ophævelse af afgørelse nr. 804/2004/EF (EUT L 84 af 20.3.2014, s. 6).

⁽²⁾ EUT C 201 af 7.7.2012, s. 1.

⁽³⁾ Særberetning nr. 10/2015: »Bestræbelserne på at afhjælpe problemerne med offentlige indkøb i relation til EU's samhørighedsudgifter bør intensiveres«.

⁽⁴⁾ Særberetning nr. 24/2016: »Der bør gøres mere for at sikre opmærksomhed på og overholdelse af statsstøttereglerne inden for samhørighedspolitikken«.

⁽⁵⁾ Særberetning nr. 19/2017: »Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser«.

⁽⁶⁾ »Future of EU finances: Reforming how the EU budget operates«, briefingpapir, 15. februar 2018.

⁽⁷⁾ »The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework«, briefingpapir, 10. juli 2018.

⁽⁸⁾ COM(2018) 386 final.

⁽⁹⁾ EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1.

IV. Nogle af programmets generelle og specifikke mål er ikke specifikke og målelige. De foreslåede performanceindikatorer er ikke klare og solide nok. Dette er i strid med finansforordningen og begrænser mulighederne for at overvåge gennemførelsen, evaluere resultaterne og effektivt målrette midlerne mod aktioner, der giver merværdi.

V. Vi anbefaler, at lovgiverne præciserer programmets mål og de indikatorer, der skal bruges til at overvåge dets gennemførelse og evaluere dets resultater, og at de anmoder Kommissionen om at udføre en analyse med det formål at undersøge programmets overlappinger og synergier med andre EU-foranstaltninger og vurdere dets merværdi.

VI. Vi foreslår også, at lovgiverne præciserer, hvor hyppigt der skal rapporteres om performance, og hvilke medfinansieringssatser der skal anvendes, samt at de fastlægger, at evalueringer bør udføres af en uafhængig evaluatør.

INDLEDNING

1. Artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) pålægger Unionen og medlemsstaterne et fælles ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser. Gennemførelsen af de tidligere flerårige finansielle rammer (FFR'er) var ledsaget af en række foranstaltninger, som skulle hjælpe medlemsstaterne og Unionen med forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader disse interesser, og støtte gensidig administrativ bistand og samarbejde i told- og landbrugsanliggender. I programmeringsperioden 2014-2020 var et af de vigtigste programmer til gennemførelse af foranstaltninger til bekæmpelse af svig Hercule III.

2. Det foreslåede EU-program for bekæmpelse af svig i programmeringsperioden 2021-2027 viderefører de fleste af bestemmelserne i Hercule III, som omfatter udgifter vedrørende specialiseret teknisk bistand til medlemsstater, målrettede specialuddannelser og andre aktioner. De fokuserer på bekæmpelse af svig og støtter grænseoverskridende operationer. Derudover omfatter det foreslåede program finansiering af to centrale systemer: AFIS-systemet (Anti-Fraud Information System)⁽¹⁰⁾, som dækker toldapplikationer administreret af Kommissionen, og systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS), som hjælper medlemsstaterne med at opfylde deres forpligtelse til at indberette konstaterede (svigagtige og ikkesvigagtige) uregelmæssigheder vedrørende EU-midler.

3. Det foreslåede program har to generelle mål:

1) beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser

2) støtte til gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

4. Det har også tre specifikke mål:

1) forebyggelse og bekæmpelse af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser

2) støtte til indberetning af uregelmæssigheder, herunder svig, i forbindelse med EU-budgetmidler under delt forvaltning og vedrørende førtiltrædelsesbistand

3) tilvejebringelse af værktøjer til udveksling af oplysninger og støtte til operationelle aktiviteter inden for gensidig administrativ bistand i told- og landbrugsanliggender.

5. Det samlede foreslåede budget for gennemførelsen af programmet er på 181 millioner euro for hele perioden. Dette beløb fordeles nominelt på de tre specifikke mål med henholdsvis 114 millioner euro (63 %), 7 millioner euro (4 %) og 60 millioner euro (33 %). Programmet skal forvaltes direkte af Kommissionen⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Jf. Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EUT L 82 af 22.3.1997, s. 1).

⁽¹¹⁾ Der er en mulighed for at gennemføre specifikke aktioner ved indirekte forvaltning.

6. I vores udtalelse nr. 3/2012 fremhævede vi nogle svagheder i performancevurderingen vedrørende Hercule II⁽¹²⁾, som fokuserede på input og output, men ikke rapporterede om programmets effekt. Siden rapporterede vi i vores særberetninger nr. 10/2015, nr. 24/2016 og nr. 19/2017, at vi havde konstateret svagheder i måden, AFIS og IMS fungerede på. Disse svagheder vanskeliggjorde effektiv kommunikation og rapportering af oplysninger om svig og uregelmæssigheder.
7. Denne udtalelse bygger på vores tidligere arbejde samt på en undersøgelse af Kommissionens forslag, den ledsagende forudgående evaluering⁽¹³⁾ og midtvejsevalueringen af Hercule III (som dækker perioden fra januar 2014 til juni 2017).
8. Denne udtalelse består af tre dele: generelle bemærkninger, specifikke bemærkninger og konklusioner.

FØRSTE DEL: GENERELLE BEMÆRKNINGER

Programmets udformning

9. Under den nuværende FFR er Hercule III et selvstændigt udgiftsprogram. EU-programmet for bekæmpelse af svig vil kombinere Hercule III med finansieringsgrundlaget for AFIS og IMS. Operationelt vil disse to systemer fortsat have hver sit retsgrundlag (forordning (EF) nr. 515/97 for førstnævntes vedkommende og flere forskellige sektorspecifikke forordninger for sidstnævntes vedkommende), men AFIS' finansieringsbestemmelser vil blive overført til det nye program.
10. Vi glæder os over Kommissionens initiativ til at strømline de tre instrumenters budgetforvaltning. Der er imidlertid en risiko for overlappinger og manglende synergi med foranstaltninger, der finansierer lignende eller identiske aktioner⁽¹⁴⁾, f.eks. det kommende toldprogram. Der kan opnås produktiv og effektiv ressourceanvendelse ved at kombinere aktioner af samme type. I særberetning nr. 19/2017 bemærkede vi, at Kommissionen selv havde konstateret, at der under Hercule II kunne være gjort mere for at styrke samarbejdet mellem dens tjenestegrene med henblik på at udnytte synergier og forebygge overlappinger mellem programmer⁽¹⁵⁾.
11. Forslaget er ledsaget af en forudgående evaluering som krævet i finansforordningens artikel 34, stk. 2. Forberedelserne til forslaget omfattede imidlertid ikke en fyldestgørende og dokumenteret konsekvensanalyse⁽¹⁶⁾. Kommissionen mente ikke, at en analyse var nødvendig, dels fordi EU-programmet for bekæmpelse af svig skal videreføre eksisterende initiativer, dels på grund af dets struktur og begrænsede budget.
12. Ifølge begrundelsen til forslaget vil Kommissionen i forbindelse med sine årlige arbejdsprogrammer undersøge, hvordan overlappning kan undgås — og hvordan der kan findes synergier — mellem det nye program og andre instrumenter på de relevante politikområder. Da der ikke foreligger en konsekvensanalyse af Kommissionens forslag, mener vi, at det med fordel kan analyseres, om kombineret af det nye program med andre programmer, der finansierer de samme typer aktioner⁽¹⁷⁾ på områder såsom retsvæsen, told og indre anliggender⁽¹⁸⁾, ville sikre en bedre anvendelse af midlerne. En sådan analyse kunne også give et bedre grundlag for at vurdere programmets merværdi.

Programsmål

13. Forslaget opstiller to generelle og tre specifikke mål (jf. **punkt 3 og 4**). Vi mener, at det generelle mål 1) og det specifikke mål 1) er for brede og måske overlapper med andre programmets mål. I strid med kravet i finansforordningens artikel 33, stk. 3, er de kun delvis specifikke, målelige, realiserbare, relevante og tidsbestemte (SMART).

⁽¹²⁾ Hercule II-programmet var forgængeren til Hercule III i programmeringsperioden 2007-2013.

⁽¹³⁾ Kommissionens arbejdsdokument: »Ex-ante evaluation accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme« (SWD(2018) 294 final af 30. maj 2018).

⁽¹⁴⁾ Retsvæsen, told og indre anliggender (jf. også fodnote 18).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 221 final af 27. maj 2015 »Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om opfyldelsen af målene i Hercule II-programmet«.

⁽¹⁶⁾ Ifølge retningslinjerne for bedre regulering (SWD (2017) 350 final af 7. maj 2017) skal der foretages en konsekvensanalyse, når de forventede økonomiske, miljømæssige eller sociale virkninger af EU's foranstaltninger forventes at blive betydelige (s. 15).

⁽¹⁷⁾ Jf. navnlig forslaget betragtning 13 om anskaffelse af toldkontroludstyr.

⁽¹⁸⁾ Fiskalprogrammet, toldprogrammet, programmet for retlige anliggende og Fonden for Intern Sikkerhed.

14. Vi bemærker også, at programmet ikke fastsætter operative mål af den type, som er fastsat for Hercule III. Dette ville udmønte de aktuelle mål i mere detaljerede arbejdsmålsætninger og gøre det lettere at opstille performanceindikatorer.

Programindikatorer

15. Finansforordningens artikel 33, stk. 3, kræver anvendelse af performanceindikatorer, der er relevante, accepterede, troværdige, nemme og robuste (RACER). Forslaget opstiller tre indikatorer, der skal bruges til at overvåge fremskridt vedrørende opfyldelsen af de specifikke programmål (jf. **tekstboksen**).

Tekstboks — Performanceindikatorer vedrørende de specifikke programmål

- 1) Støtte til forebyggelse og bekæmpelse af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, målt ved:
 - tilfredshedsandelen for aktiviteter, som organiseres og (med-)finansieres gennem programmet
 - andelen af medlemsstater, der hvert år modtager støtte fra programmet
- 2) Brugertilfredshedsandel i forbindelse med anvendelsen af IMS-systemet
- 3) Antal oplysninger om gensidig bistand, som er gjort tilgængelige, og antal støttede aktiviteter vedrørende gensidig bistand.

16. Disse indikatorer måler ikke resultaterne og effekten af de aktioner, der bliver gennemført for at støtte beskyttelsen af EU's finansielle interesser. I deres nuværende form lever de kun delvis op til RACER-kriterierne og er ikke egnede til at måle, hvor godt programmålene opfyldes. Vi mener ikke, at forslaget indeholder hensigtsmæssige indikatorer, som kæder de ressourcer, der bruges på at bekæmpe svig, sammen med deres effekt.

Programovervågning, -evaluering og -rapportering

17. De nævnte mangler med hensyn til målene og indikatorerne vil begrænse overvågningen af programmets gennemførelse og evalueringen (midtvejsevaluering og endelig evaluering) af dets resultater. Endvidere angiver forslaget ikke, hvor hyppigt der skal rapporteres om performance. Efter vores mening er årlig performancerapportering god praksis (jf. **bilaget**).

ANDEN DEL: SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER

Støtteberettigelsesregler

18. Forslagets artikel 8 indebærer, at der kan ydes finansiering til alle aktioner, som gennemfører målene. Vi bemærker, at Kommissionen ikke har fastsat nogen specifikke regler for vurderingen af, om de aktioner, der skal finansieres, er støtteberettigede. Uden sådanne regler og i betragtning af, at nogle af målene er vage (jf. **punkt 3, 4 og 13**), vil denne vurdering blive for generel til at være meningsfuld.

Medfinansieringssatser

19. Forslaget fastsætter ikke medfinansieringssatsen — den procentdel af aktionernes omkostninger, som EU skal betale (mens resten bæres af det nationale gennemførelsesorgan). Dette er ikke i overensstemmelse med finansforordningen⁽¹⁹⁾. Under Hercule II var medfinansieringssatsen 50 % af de støtteberettigede omkostninger. Under Hercule II var medfinansieringssatsen 80 % for alle EU-aktioner (90 % i behørigt begrundede undtagelsestilfælde). Dette forslag præciserer imidlertid ikke, hvor høj den maksimale EU-støtte kan være, eller hvor meget medlemsstaterne skal bidrage med fra deres nationale budgetter.

20. Efter vores mening bør de maksimale medfinansieringssatser angives klart i forordningen (jf. **bilaget**), eftersom de skal garantere den rette balance mellem EU's og medlemsstaternes interesser, sikre medlemsstaternes ejerskab og skabe gennemsigtighed i udgifterne. Vi sagde i vores udtalelse nr. 3/2012, at den maksimale medfinansieringssats burde fortsætte med at være 50 % for teknisk udstyr for at sikre, at EU's og medlemsstaternes interesser med hensyn til indkøb af udstyr tilgodeses ligeligt.

⁽¹⁹⁾ Artikel 186.

Evaluering

21. Artikel 12, stk. 1, fastsætter, at evalueringer skal gennemføres så betids, at resultaterne kan indgå i beslutningsprocessen. Forslaget fastsætter imidlertid ikke, at disse evalueringer bør udføres af en uafhængig evaluator. Ifølge Kommissionen ⁽²⁰⁾ kan evalueringer betragtes som uafhængige, når evaluatorene: i) udfører deres opgaver uden påvirkning eller pres fra organisationen, ii) har fuld adgang til alle nødvendige oplysninger og iii) har fuld handlefrihed og fuld frihed ved rapporteringen af deres resultater. Vi foreslår, at Kommissionen udvider denne artikel behørigt (jf. **bilaget**).

TREDJE DEL: KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

22. Det foreslåede EU-program for bekæmpelse af svig i programmeringsperioden 2021-2027 vil grundlæggende videreføre det nuværende Hercule III-program og samtidig finansiere AFIS og IMS. Vi glæder os over, at Kommissionen på denne måde tager initiativ til at strømline sin budgetforvaltning. Der kan imidlertid opnås produktiv og effektiv ressourceanvendelse ved at kombinere aktioner af samme type (jf. **punkt 2 og 10**).

23. Forslaget bygger ikke på en fyldestgørende og dokumenteret konsekvensanalyse. Vi noterer os, at Kommissionen ikke udførte en analyse med det formål at undersøge programmets overlapninger og synergier med andre EU-foranstaltninger og foretage en nøjere vurdering af dets merværdi (jf. **punkt 11 og 12**).

24. Nogle af de generelle og specifikke mål er ikke specifikke og målelige, og performanceindikatorerne er ikke klare og solide nok. Dette begrænser mulighederne for at overvåge gennemførelsen, evaluere resultaterne og effektivt målrette midlerne mod aktioner, der sikrer merværdi. Forslaget præciserer heller ikke, hvor hyppigt der skal rapporteres om performance (jf. **punkt 13-17**).

25. Vi anbefaler, at lovgiverne så snart som muligt:

- a) præciserer programmets mål og de indikatorer, der skal bruges til at overvåge dets gennemførelse og evaluere dets resultater
- b) præciserer, hvor hyppigt der skal rapporteres om performance, fastsætter maksimale medfinansieringssatser og fastlægger, at evalueringer bør udføres af en uafhængig evaluator (jf. **punkt 17, 20 og 21**). Vi giver vores forslag til ændringer i **bilaget**
- c) anmoder Kommissionen om at udføre en analyse med det formål at undersøge programmets overlapninger og synergier med andre EU-foranstaltninger og foretage en nøjere vurdering af dets merværdi.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 15. november 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner LEHNE

Formand

⁽²⁰⁾ Jf. »Better Regulation Guidelines« (SWD(2017) 350 final af 7. maj 2017).

BILAG

Revisionsrettens foreslåede ændringer til forslaget

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig (COM(2018) 386 final)

Artikel	Vores forslag/ foreslåede ændring	Kommentarer
8	<p>Nuværende tekst <i>Støtteberettigede aktioner</i> Der kan kun ydes finansiering til aktioner, som gennemfører de i artikel 2 omhandlede mål.</p> <p>Foreslået ændring <i>Støtteberettigede aktioner og medfinansiering</i> 1. Der kan kun ydes finansiering til aktioner, som gennemfører de i artikel 2 omhandlede mål. 2. Den maksimale medfinansieringssats er xx % for teknisk udstyr. Denne sats kan i behørigt begrundede undtagelsestilfælde forhøjes til xx %. Den maksimale medfinansieringssats på xx % finder også anvendelse på andre EU-aktioner.</p>	<p>Medfinansieringssatserne bør angives klart i forordningen (jf. punkt 20).</p>
11, stk. 3	<p>En tredje sætning tilføjes: »Der rapporteres om performance én gang om året.«</p>	<p>I sin nuværende form angiver forslaget ikke, hvor hyppigt der skal rapporteres om performance (jf. punkt 17).</p>
12, stk. 1	<p>En tredje sætning tilføjes: »De bør udføres af en uafhængig evaluator.«</p>	<p>Forslaget nævner ikke, at evalueringer bør udføres af en uafhængig evaluator. Vi foreslår, at dette angives i den relevante artikel (jf. punkt 21).</p>

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA