DA 2023

05

Særberetning

EU's finansielle landskab

Et kludetæppe med behov for yderligere forenkling og mere ansvarlighed

DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VIII
Indledning	01-20
Udviklingen af EU's finansielle landskab	01-13
EU's nuværende finansielle landskab	14-20
Revisionens omfang og revisionsmetoden	21-25
Bemærkninger	26-92
EU's finansielle landskab i 2021 er et kludetæppe af forskellige komponenter	26-53
Der var legitime grunde til at oprette nye instrumenter, men i mange tilfælde manglede der passende forudgående evalueringer	27-37
Forskelligheder vedrørende forvaltningsordninger, finansieringskilder og eventualforpligtelser	38-53
Der er kun sikret delvis offentlig ansvarlighed vedrørende EU's finansielle landskab	54-66
EU har indført integreret rapportering, men ikke alle instrumenter er omfattet	54-57
Forvaltningsrevisionen vedrørende de instrumenter, der ikke er omfattet af Revisionsrettens revisionsrettigheder, er mangelfuld	58-61
Europa-Parlamentet fører ikke demokratisk kontrol med de instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter	62-66
Mulighederne for at forenkle EU's finansielle landskab er ikke blevet udnyttet fuldt ud	67-92
FFR for 2021-2027: Der er gjort gode fremskridt med hensyn til at strømline EU's finansielle landskab	68-79
Et komplekst udvalg af instrumenter for finansiel bistand	80-92
Konklusioner og anbefalinger	93-99
Bilag	
Bilag I - Størrelsen og kapaciteten af de instrumenter, vi analyserede	

Bilag II - Eventualforpligtelser og den fælles hensættelsesfond

Bilag III - Instrumenter, som Revisionsretten ikke har udtrykkelige revisionsrettigheder vedrørende

Bilag IV - Budgetfleksibilitetsordninger

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I EU's finansielle landskab har udviklet sig over årtier. I centrum står EU-budgettet og de instrumenter, der er fuldt integreret i det, men landskabet omfatter også instrumenter uden for EU-budgettet. Antallet af sådanne nyoprettede instrumenter er steget kraftigt i de seneste 15 år. Instrumenterne er især blevet oprettet som reaktion på forskellige kriser og på grund af juridiske og praktiske begrænsninger for anvendelsen af de eksisterende instrumenter. Mangedoblingen af instrumenter har gjort det relevant for os at foretage en bred analyse af landskabet.

II Effektiviteten og gennemsigtigheden af EU's finansielle landskab har fået stor bevågenhed fra EU-interessenter i forbindelse med drøftelserne om en eventuel institutionel reform. Især Europa-Parlamentet har beskrevet EU's finansielle landskab som en "galakse af fonde og instrumenter omkring EU-budgettet".

III Målet med vores revision var at undersøge de nuværende ordningers udformning og kortlægge mulighederne for at forenkle og strømline EU's finansielle landskab, baseret på en analyse af nogle udvalgte instrumenter. Vi vurderede, om mangedoblingen og mangfoldigheden af instrumenter i EU's finansielle landskab er berettiget. Ved revisionen undersøgte vi årsagerne til, at der blev oprettet instrumenter uden for EU-budgettet. Vi vurderede også, om de eksisterende ordninger sikrer tilstrækkelig offentlig kontrol vedrørende finansieringen af EU-politikker, og om der med henblik på perioden 2021-2027 træffes passende foranstaltninger til at forbedre integrationen af EU's finansielle landskab.

IV Vi konkluderer, at der var gode grunde til at oprette nye typer instrumenter, men at den usammenhængende tilgang til udformningen af EU's finansielle landskab har resulteret i et kludetæppe.

V Vi konstaterede, at EU's finansielle landskab består af mange instrumenter med forskellige forvaltningsordninger og finansieringskilder og forskellig dækning af potentielle forpligtelser, hvilket har ført til et kludetæppe af forskellige komponenter. Der var generelt gode grunde til at oprette disse instrumenter, men vi konstaterede med hensyn til de fleste af dem, at der ikke i overensstemmelse med god praksis forelå klar dokumentation for, at den bedste løsning og udformning var blevet valgt.

VI Vi konstaterede også, at EU har indført integreret rapportering, men ikke alle instrumenter er omfattet. Revisionsretten har ikke mandat til at revidere visse instrumenter uden for EU-budgettet. For nogle af disse instrumenters vedkommende er

der mangler i revisionen af deres resultater og ingen kontrol fra Europa-Parlamentets side. Den offentlige ansvarlighed vedrørende EU's finansielle landskab er derfor utilstrækkelig.

VII Vi noterer os de seneste fremskridt med hensyn til at konsolidere flere instrumenter. Mulighederne for forenkling er imidlertid endnu ikke udnyttet fuldt ud, især ikke vedrørende de instrumenter, der yder finansiel bistand.

VIII Vi anbefaler, at Kommissionen:

a) sikrer, at den i forbindelse med forslag til nye instrumenter vurderer, om den valgte udformning og løsning er hensigtsmæssig, og deler denne gode praksis med Rådet

b) indsamler og offentliggør oplysninger om EU's samlede finansielle landskab

c) foreslår, at Moderniseringsfonden integreres i EU-budgettet

d) foreslår integration og konsolidering af de eksisterende instrumenter for finansiel bistand.

Indledning

Udviklingen af EU's finansielle landskab

01 I 1950'erne oprettede medlemsstaterne Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (traktaten af 1951[1]), Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF-traktaten af 1957[2]) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratomtraktaten af 1957[3]) med særskilte juridiske identiteter, egne forvaltningsordninger og særskilte budgetter. Ved EØF-traktaten af 1957 blev Den Europæiske Investeringsbank (EIB) desuden oprettet som EØF's særskilte udlånsenhed, og Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) blev oprettet med sit eget flerårige budget med henblik på at yde tilskud og lån til bestemte ikke-EU-lande.

02 I 1970 blev de forskellige budgetter integreret i EØF-budgettet, så dette blev Fællesskabernes samlede budget (det almindelige budget) til dækning af administrations- og aktionsudgifter, som hovedsagelig blev brugt til at finansiere udgiftsprogrammer. Endnu i dag bruges langt størstedelen af EU-budgettet til at finansiere udgiftsprogrammer, der yder tilskud, subsidier eller andre former for ikketilbagebetalingspligtig finansiel støtte. Pr. 1. januar 2021 blev 43 udgiftsprogrammer finansieret over EU-budgettet.

03 Luxembourgtraktaten fra 1970[4] indebar også, at bidragene fra medlemsstaterne gradvis blev erstattet af et system med "egne indtægter" (baseret på moms og toldafgifter). I 1970'erne blev der desuden ydet nye former for finansiel støtte over det almindelige budget. For det første gav det nye fællesskabsinstrument Fællesskaberne mulighed for at yde lån, egenkapitalfinansiering og anden tilbagebetalingspligtig finansiel støtte til små og mellemstore virksomheder. For det andet blev det almindelige budget anvendt til at garantere EIB-lån til mikroøkonomiske formål i Middelhavslandene. For det tredje blev det almindelige budget efter olieprischokket i 1973 anvendt til at garantere låntagning og långivning med henblik på at yde finansiel bistand i form af lån til medlemsstater i vanskeligheder (betalingsbalancemekanismen (BBM)).

---

1 Traktat om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab.

2 Traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF).

3 Traktat om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.

4 Traktat om ændring af visse budgetbestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber.

04 Ved Bruxellestraktaten fra 1975[5] blev der oprettet en budgetmyndighed - bestående af Rådet og Europa-Parlamentet - med ansvar for at vedtage og kontrollere gennemførelsen af det almindelige budget, og Den Europæiske Revisionsret blev udpeget som revisor vedrørende alle indtægter og udgifter. Desuden blev de første decentrale agenturer oprettet. Disse agenturer udfører tekniske, videnskabelige eller forvaltningsmæssige opgaver, som hjælper EU-institutionerne med at udarbejde og gennemføre politikker. De fleste decentrale agenturer finansieres over EU-budgettet eller opkræver gebyrer for deres tjenesteydelser, og de revideres af Revisionsretten og kontrolleres af budgetmyndigheden. Pr. 31. december 2021 havde EU 35 decentrale agenturer.

05 I 1988 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet det første langsigtede budget, de finansielle overslag for 1988-1992[6], som indførte et årligt udgiftsloft for det almindelige budget - loftet for egne indtægter[7] - udtrykt i procent af medlemsstaternes samlede bruttonationalprodukt (BNP) (1,2 % for 1992).

06 Inden for de finansielle overslag for 1993-1999[8] vedtog medlemsstaterne årlige udgiftslofter for landbrug, strukturforanstaltninger, interne politikker, eksterne politikker, administrationsudgifter og reserver ("udgiftsområder"). De vedtog også en ny egen indtægt baseret på BNP, der skulle fungere som EU-budgettets udligningsindtægt.

07 De finansielle overslag for 2000-2006[9] omfattede en administrativ reform, der indebar nye ordninger for økonomisk forvaltning, herunder oprettelse af forvaltningsorganer (ved udgangen af 2021 var der syv) til at forvalte bestemte udgiftsprogrammer under Kommissionens direkte forvaltning. Endvidere erstattede

---

[5] Traktat om ændring af visse finansielle bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber.

[6] Interinstitutionel aftale af 29. juni 1988 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren.

[7] Artikel 3 i Rådets afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter.

[8] Interinstitutionel aftale af 29. oktober 1993 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren.

[9] Interinstitutionel aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren.

bruttonationalindkomsten (BNI) BNP som grundlag for beregningen af udligningsindtægten.

08 Den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2007-2013[10] øgede omfanget af nødhjælpsreserver (særlige instrumenter), navnlig den nye Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, der skulle anvendes til at hjælpe arbejdstagere efter omstruktureringer, Den Europæiske Unions Solidaritetsfond, der skulle gøre det muligt at reagere på større naturkatastrofer, og nødhjælpsreserven, der skulle gøre det muligt at reagere på kriser i ikke-EU-lande. EU oprettede også de første offentlig-private partnerskaber til opnåelse specifikke teknologiske mål (fælles teknologiinitiativer) med finansiering fra EU og industrielle eller statslige partnere.

09 Finanskrisen i 2008-2010 førte desuden til øget brug af instrumenter for finansiel bistand. I 2009 genaktiverede medlemsstaterne betalingsbalancemekanismen for at yde lån til medlemsstater uden for euroområdet. I 2010 oprettede euromedlemsstaterne den græske lånefacilitet (GLF), som var baseret på koordinerede bilaterale lån, og den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), som blev anvendt til at yde bistand til Irland, Portugal og Grækenland og var baseret på direkte lånegarantier fra medlemsstater i euroområdet. Desuden oprettede EU den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM), som skulle gøre det muligt at støtte ethvert EU-land i alvorlige økonomiske vanskeligheder, og som blev baseret på lån garanteret af loftet for egne indtægter. I 2012 oprettede euromedlemsstaterne den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), som overtog tildelingen af ny finansiel bistand i euroområdet fra EFSM og EFSF.

10 Under FFR for 2014-2020[11] vedtog medlemsstaterne at gøre større brug af instrumenter, der har til formål at mobilisere andre kilder til offentlig og privat finansiering. Der blev bl.a. oprettet trustfonde uden for EU-budgettet, som kombinerede bidrag fra EU-budgettet med finansiering fra andre donorer med henblik på at yde ekstern bistand til specifikke lande. EU udvidede også sin anvendelse af offentlig-private partnerskaber inden for forskning og innovation og erstattede de tidligere fælles teknologiinitiativer med fællesforetagender (pr. 31. december 2021 var der otte). Desuden vedtog EU i højere grad at bruge bidrag fra EU-budgettet til at oprette "puljer" af finansiering (finansielle instrumenter), så finansielle partnere såsom EIB kunne yde lån,

---

[10] Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning.

[11] Rådets forordning (EU, Euratom) 1311/2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020.

egenkapitalinvesteringer eller anden tilbagebetalingspligtig økonomisk støtte til projekter og virksomheder.

11 I ovennævnte periode blev EU-budgetgarantier anvendt til at mobilisere finansiering til tilbagebetalingspligtig investeringsstøtte både i og uden for EU under EIB's eksterne lånemandat, som blev oprettet i 2014 for at støtte investeringsprojekter uden for EU, under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), som blev oprettet i 2015 for at fremme langsigtet økonomisk vækst og konkurrenceevne i EU, og under Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), som blev oprettet i 2016 for at støtte bæredygtig udvikling i Afrika og EU's nabolande. Med henblik på at afbøde de socioøkonomiske virkninger af covid-19 oprettede medlemsstaterne og EU i 2020 låntagnings- og långivningsinstrumentet SURE for at yde "midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation". SURE-lånene til medlemsstaterne garanteres af loftet for egne indtægter. Desuden har medlemsstaterne stillet garantier, som dækker 25 % af det samlede beløb. Desuden har EU uden for EU-budgettet oprettet Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden), som finansieres af gebyrer, der pålægges banker, og som kan bruges i forbindelse med håndtering af nødlidende banker.

12 EU har med henblik på den aktuelle periode, 2021-2027, vedtaget en lovgivningspakke vedrørende EU's finanser. Den omfatter FFR-forordningen[12] og den ledsagende sektorlovgivning om EU's udgiftsprogrammer. EUF er blevet integreret i EU-budgettet, og InvestEU-programmet har erstattet EFSI og de centralt forvaltede finansielle instrumenter. Medlemsstaterne har oprettet den europæiske fredsfacilitet (EPF) uden for EU-budgettet med henblik på at finansiere visse omkostninger i forbindelse med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Desuden er EU's særlige instrumenter blevet ajourført og udvidet. Rådet har endvidere oprettet NextGenerationEU, der skal stille yderligere EU-midler til rådighed til udgifter og investeringer fra 2021 til 2026 for at tackle de økonomiske virkninger af covid-19. I 2022 udsendte Revisionsretten udtalelse 07/2022[13] og 08/2022[14] om henholdsvis Kommissionens forslag om indførelse af makrofinansiel bistand+-instrumentet og Rådets forslag om oprettelse af Den Sociale Klimafond.

---

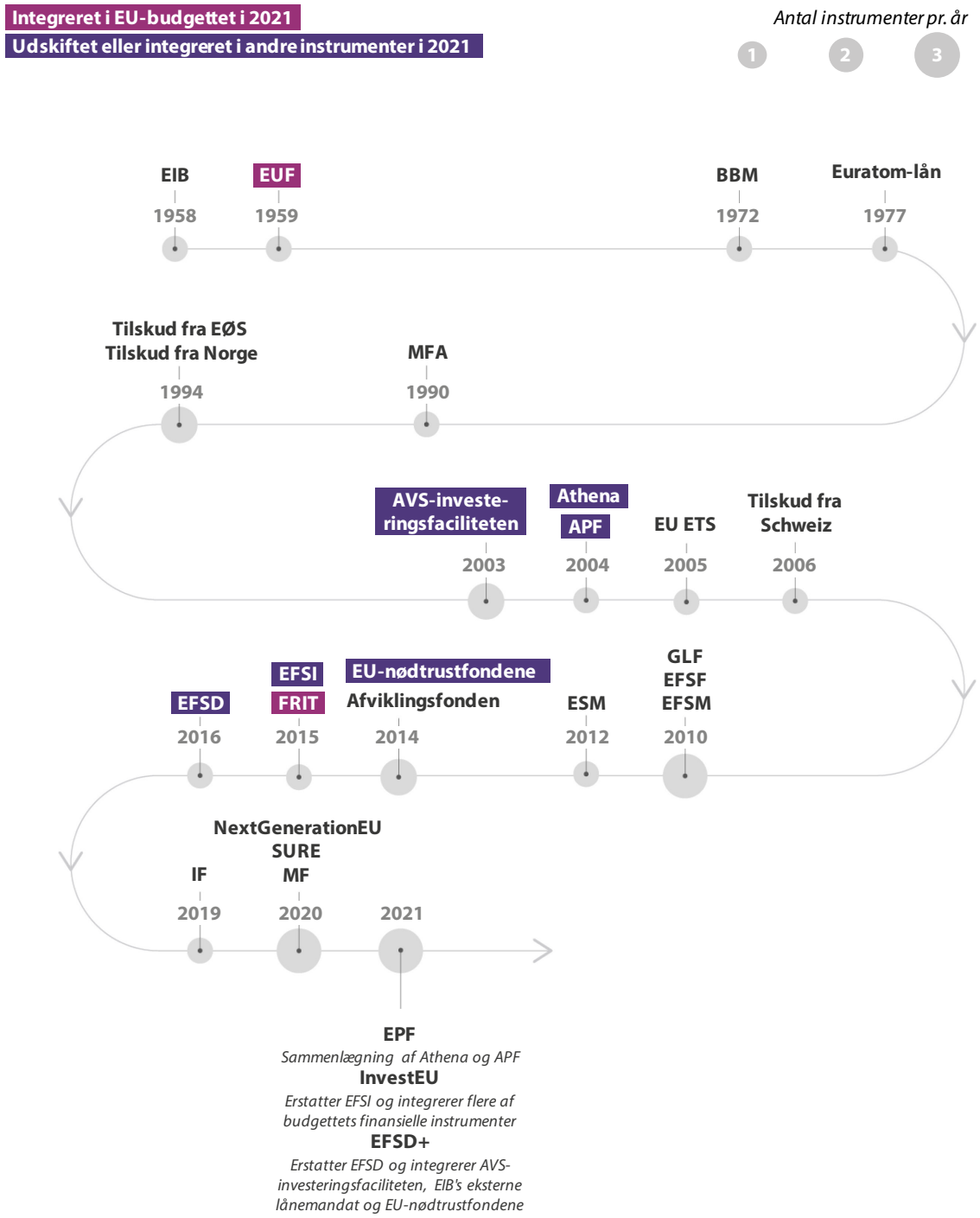
[12] Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (FFR-forordningen 2021-2027).

[13] Udtalelse 07/2022 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2018/1046 for så vidt angår fastlæggelsen af en diversificeret finansieringsstrategi som generel lånemetode.

[14] Udtalelse 08/2022 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en social klimafond som revideret af Rådet.

13 I denne beretning anvender vi udtrykket "instrument" som betegnelse for alle de typer finansiering af EU-politikker, som i EU-retsakter kaldes "instrumenter", "mekanismer", "fonde", "faciliteter" eller "bevillinger". Vi anvender også udtrykket "instrument" som betegnelse for bestemte typer finansiering ydet af institutioner såsom ESM og EIB. ***Figur 1*** er en tidslinje for oprettelsen af de instrumenter, der er beskrevet i de foregående punkter, og den viser, hvordan deres antal er steget kraftigt i de seneste 15 år.

Figur 1 - Tidslinje for oprettelsen af instrumenter



Note: De anvendte forkortelser er forklaret i listen over forkortelser og i glossaret.

Kilde: Revisionsretten.

EU's nuværende finansielle landskab

14 Traktaten om EU's funktionsmåde fastsætter de vigtigste budgetforvaltningsprincipper[15]. Disse principper forklares nærmere i finansforordningen[16]. I ***tekstboks 1*** præsenteres de budgetprincipper, der er beskrevet i finansforordningen. Nye instrumenter kan være i strid med budgetprincipperne på flere måder. F.eks. vil oprettelse af udgiftsprogrammer ved en mellemstatslig aftale være i strid med princippet om enhed, øremærkning af bestemte indtægtskilder til bestemte udgifter vil udgøre en afvigelse fra princippet om bruttoopgørelse, og øget kompleksitet som følge af for mange instrumenter vil modarbejde principperne om præstation og gennemsigtighed.

[15] Artikel 310 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

[16] Forordning (EU, Euratom) 2018/1046 (finansforordningen).

Tekstboks 1

Budgetprincipperne i finansforordningen

Principperne om enhed og et realistisk budget: På budgettet angives alle de indtægter og udgifter, der skønnes nødvendige for Unionen.

Princippet om etårighed: Budgettet gælder for ét regnskabsår, der begynder den 1. januar og slutter den 31. december.

Princippet om balance: Der skal være balance mellem indtægter og udgifter.

Princippet om én regningsenhed: Budgettet opstilles i euro.

Princippet om bruttoopgørelse: De samlede indtægter skal dække de samlede udgifter.

Princippet om specificering: Bevillingerne fordeles på afsnit og kapitler efter deres specifikke formål.

Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og præstation: Bevillingerne skal anvendes under overholdelse af principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet og med fokus på præstation.

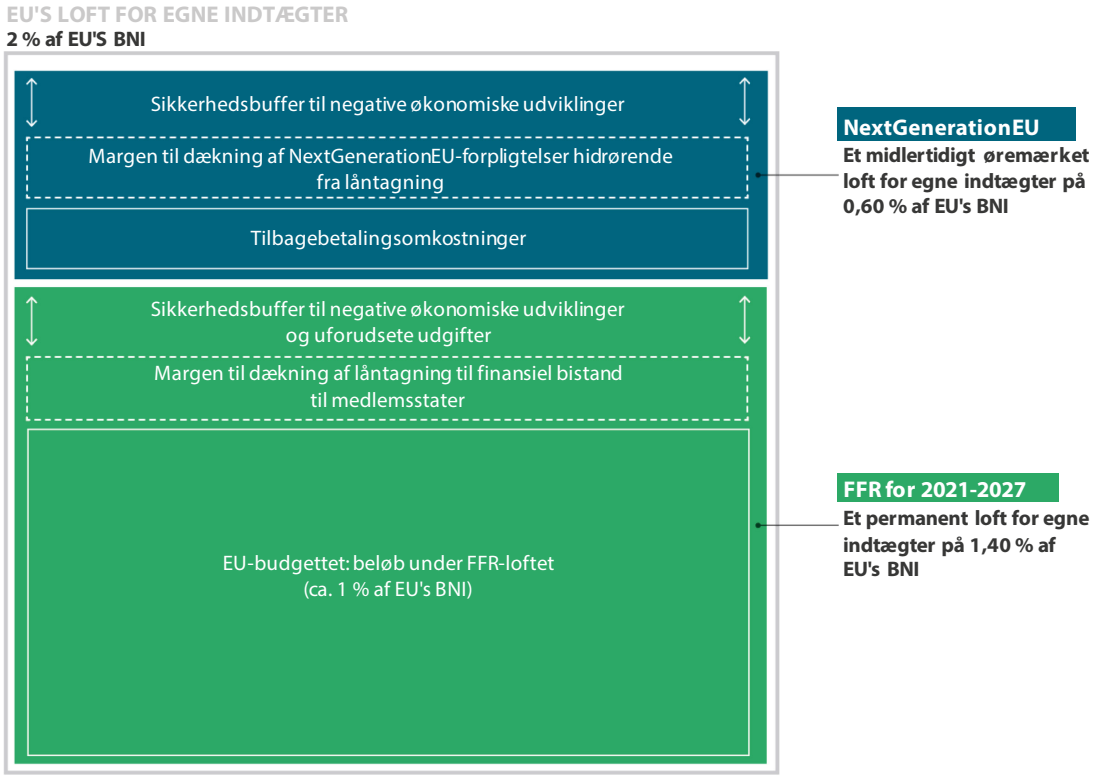
Princippet om gennemsigtighed: Budgettet opstilles og gennemføres og regnskaberne aflægges i overensstemmelse med princippet om gennemsigtighed.

15 EU-budgettet[17] vedtages for ét år ad gangen. Det skal overholde de udgiftslofter[18], der er fastsat i FFR-forordningen, og det samlede "loft" over de midler, som EU kan opkræve fra medlemsstaterne i forbindelse med den afgørelse om egne indtægter (jf. ***figur 2***), som skal vedtages enstemmigt i Rådet og godkendes af medlemsstaterne i henhold til deres forfatningsmæssige bestemmelser.

[17] Artikel 314 i TEUF.

[18] Artikel 312 i TEUF.

Figur 2 - Loftet for egne indtægter



Kilde: Revisionsretten, baseret på afgørelsen om egne indtægter og FFR-forordningen.

16 Margenen mellem udgiftslofterne i FFR og loftet for egne indtægter kaldes råderummet. Efter afsættelse af en sikkerhedsbuffer til potentielle negative økonomiske udviklinger anvendes dette råderum til at garantere EU's finansielle forpligtelser og potentielle tab (eventualforpligtelser). For at gøre det muligt at låne de nødvendige midler til NextGenerationEU på markederne blev der i afgørelsen om egne indtægter indført en midlertidig, øremærket forhøjelse af loftet på 0,6 % af EU's BNI. FFR-loftet for EU-budgettets udgifter (ca. 1 %) ligger nu på omkring halvdelen af det samlede loft for egne indtægter (2 %).

17 I forbindelse med denne beretning betragter vi et instrument som integreret i EU-budgettet, når det finansieres fuldt ud af budgettet i overensstemmelse med FFR-forordningen og gennemføres efter de metoder, der er beskrevet i finansforordningen[19]. Følgende instrumenter er fuldt integreret i EU-budgettet:

- de udgiftsprogrammer, fonde og finansielle instrumenter samt de EU-agenturer og andre organer[20] (f.eks. fællesforetagender), der finansieres over EU-budgettet med henblik på gennemførelse af EU-politikker

- de særlige instrumenter til reaktion på begivenheder, som finansieres over EU-budgettet, f.eks. solidaritets- og nødhjælpsreserven (SEAR), det fælles margeninstrument (SMI) og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen for Afskedigede Arbejdstagere (EGF)

- eksterne formålsbestemte indtægter. Denne særlige type indtægter kanaliserer ekstra midler til EU-budgettet fra eksterne kilder til dækning af specifikke udgifter. De supplerer det vedtagne budget og FFR, og skal opføres på en bestemt budgetpost. De omfatter bl.a. de finansielle bidrag fra ikke-EU-lande, Innovationsfonden (midler fra emissionshandelssystemet (ETS) til innovative lavemissionsteknologier) og den ikketilbagebetalingspligtige del af NextGenerationEU-støtten, der finansieres via lån

- budgetgarantiinstrumenter såsom InvestEU og EFSD+, hvor træk på en garanti betales over EU-budgettet op til garantigrænsen.

18 Følgende instrumenter ligger uden for EU-budgettet og indebærer EU-låntagning og -långivning, men er garanteret under loftet for egne indtægter:

- instrumenterne for finansiel bistand til ikke-EU-lande, f.eks. instrumentet for makrofinansiel bistand (MFA) og Euratom-lån, hvor Kommissionen låner midler på kapitalmarkederne og udlåner dem til modtagerlandene på samme vilkår (back-to-back-lån). Disse lån dækkes i sidste ende af EU-budgettet

- finansiel bistand til EU-lande, f.eks. via betalingsbalancemekanismen, EFSM og SURE, der også fungerer som back-to-back-lån

- lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten (GRF) finansieret af NextGenerationEU-låntagning.

---

[19] Artikel 62 i finansforordningen.

[20] Artikel 70 i finansforordningen.

19 Følgende instrumenter er blandt dem, der er oprettet uden for EU-budgettet og ikke er dækket af loftet for egne indtægter:

- instrumenterne for finansiel bistand under ESM, EFSF og GLF, som yder kapitalfinansiering, garantier eller lån og er baseret på mellemstatslige traktater eller aftaler
- EIB-Gruppens forskellige tilbagebetalingspligtige investeringsinstrumenter (egne operationer)
- andre instrumenter, der finansierer gennemførelse af EU-politikker:

— den europæiske fredsfacilitet (EPF)

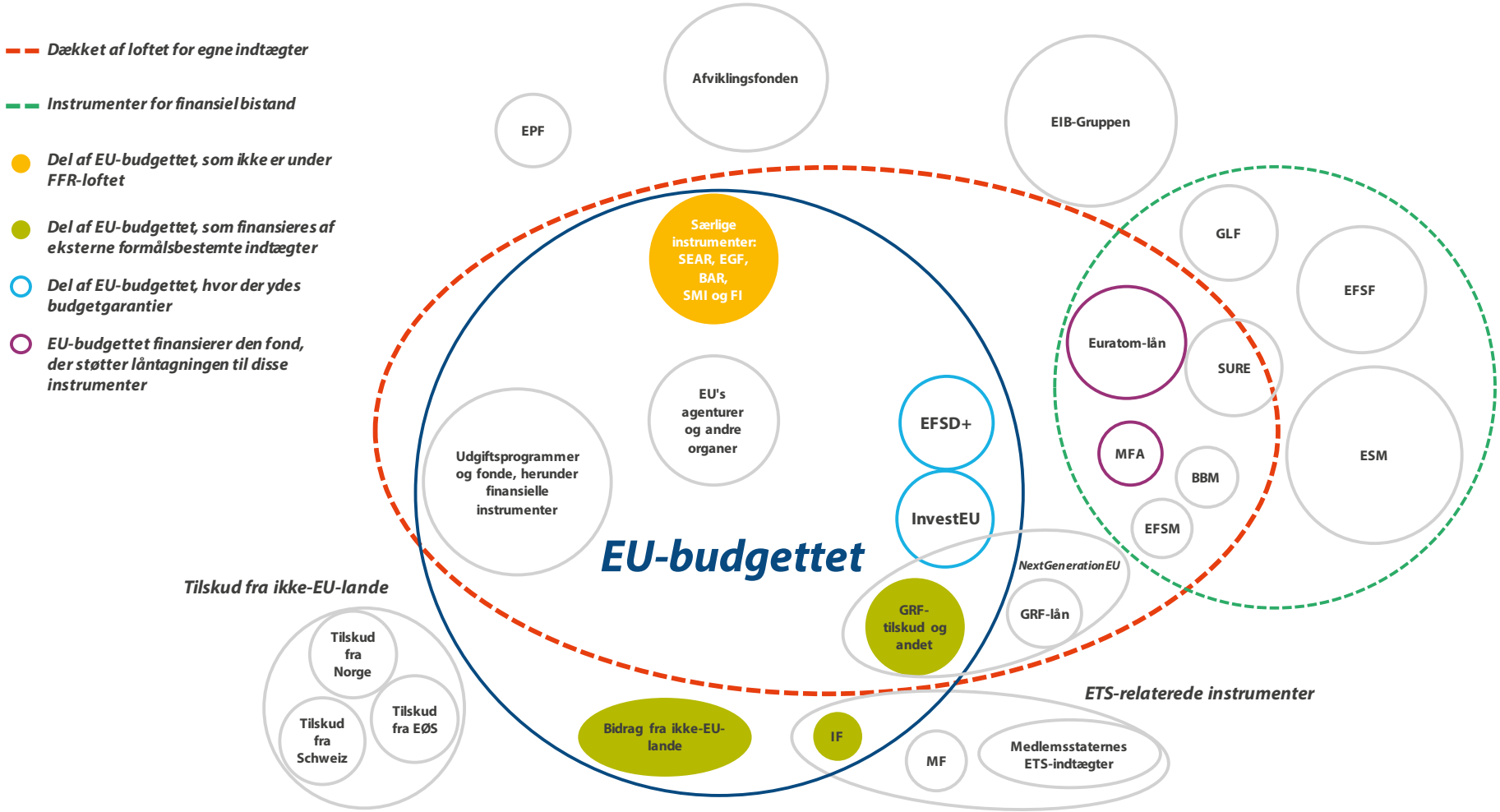
— Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden)

— Moderniseringsfonden til dekarbonisering af medlemsstaternes økonomier og medlemsstaternes udgifter til at opnå dekarbonisering ved hjælp af indtægter fra emissionshandelssystemet

— tilskud fra EØS-staterne Norge og Schweiz til EU med henblik på at reducere de sociale og økonomiske forskelle inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og EU.

20 EU's nuværende finansielle landskab, som har udviklet sig over årtier, er af Europa-Parlamentet blevet beskrevet som "en galakse af fonde og instrumenter rundt om EU's budget". ***Figur 3*** giver et overblik over EU's finansielle landskab pr. 1. januar 2021. ***Bilag I*** indeholder finansielle oplysninger om de instrumenter, som vores analyse omfatter, navnlig om deres størrelse/kapacitet.

Figur 3 - EU's finansielle landskab pr. 1. januar 2021



Note: Boblernes størrelse på billedet er ikke udtryk for instrumenternes faktiske størrelse (jf. ***bilag I***).

Kilde: Revisionsretten.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

21 Effektiviteten og gennemsigtigheden af EU's finansielle landskab har fået stor bevågenhed fra EU-interessenter i forbindelse med drøftelserne om en eventuel institutionel reform[21]. Målet med vores revision var at undersøge de nuværende ordningers udformning og kortlægge mulighederne for at forenkle og strømline EU's finansielle landskab.

22 Vi undersøgte, om EU's finansielle landskab er præget af ensartethed. Nærmere bestemt vurderede vi:

- om der var legitime grunde til, at instrumenter ikke blev fuldt integreret i EU-budgettet, da de blev oprettet
- om der er truffet passende foranstaltninger til at sikre offentlig ansvarlighed vedrørende EU's finansielle landskab hvad angår rapportering, revision og offentlig kontrol
- om der over tid er truffet passende foranstaltninger til at forbedre integrationen af EU's finansielle landskab.

23 I beretningen behandler vi hovedsagelig instrumenter, som ligger uden for EU-budgettet, og som er til rådighed i forbindelse med nye operationer i perioden 2021-2027, eller som fortsat genererer betydelige aktiver eller potentielle forpligtelser ("eventualforpligtelser") for EU eller medlemsstaterne (jf. listen i ***bilag I***). Vi analyserer ikke de instrumenter, som er fuldt integreret i EU-budgettet, og som ikke genererer eventualforpligtelser eller ikke overvejende er baseret på eksterne formålsbestemte indtægter, dvs. udgiftsprogrammer og agenturer eller andre organer, der finansieres over EU-budgettet. Vores analyse omfatter desuden ikke tilskud og bidrag fra ikke-EU-lande til

[21] Jf. f.eks. "The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy:How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight", bestilt af Europa-Parlamentet og udarbejdet af Centre for European Policy Studies, og "EU Financing for Next Decade.Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU", udarbejdet af Det Europæiske Universitetsinstitut i samarbejde med Robert Schuman Center for Advanced Studies.

EU-budgettet[22] og medlemsstaternes ETS-indtægter, da disse bruges direkte af medlemsstaterne.

24 Som kriterier i forbindelse med denne vurdering anvendte vi de budgetprincipper og regler, der er fastlagt i traktaterne, afgørelsen om egne indtægter og finansforordningen. Som benchmarks anvendte vi internationale standarder, bedste praksis og anbefalinger om god budgetstyring og offentlig finansforvaltning (f.eks. fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling[23], Den Internationale Valutafond[24] og programmet vedrørende offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed (PEFA)[25]).

25 Vi gennemgik forslagene til de forskellige instrumenter og retsakterne om deres oprettelse, og vi gennemførte samtaler med tjenestemænd fra de tjenestegrene i Kommissionen, der havde foreslået de forskellige instrumenter eller var ansvarlige for at forvalte dem. Vi indsamlede også oplysninger fra Europa-Parlamentet, Rådet, ESM og EIB-Gruppen for bedre at kunne forstå de forskellige interessenters roller i EU's finansielle landskab. Desuden rådførte vi os med en række af eksperter i EU's offentlige finanser for at drøfte vores analyse og vores foreløbige revisionskonklusioner.

---

[22] Analyse 03/2021 "Finansielle bidrag fra lande uden for EU til EU og medlemsstaterne".

[23] Allen, R., og Radev, D. (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4, og "OECD's 10 principles of good budgetary governance" (2015).

[24] Tekniske noter og vejledninger fra IMF, især den om "Extrabudgetary Funds".

[25] "Framework for assessing public financial management", navnlig PEFA-indikatorerne 6, 10, 18 og 30.

Bemærkninger

EU's finansielle landskab i 2021 er et kludetæppe af forskellige komponenter

26 Som det fremgår af ***figur 3***, består EU's finansielle landskab af et betydeligt antal forskelligartede komponenter. For at kunne vurdere berettigelsen af mangedoblingen og mangfoldigheden af de instrumenter, der ikke er fuldt integreret i EU-budgettet (jf. ***bilag I***), undersøger vi i de følgende punkter årsagerne til, at de blev oprettet, samt deres forvaltningsordninger og finansieringskilder.

Der var legitime grunde til at oprette nye instrumenter, men i mange tilfælde manglede der passende forudgående evalueringer

Der var legitime grunde til at oprette de fleste af instrumenterne

27 Budgetprincipperne i finansforordningen[26] - nærmere bestemt princippet om enhed - fastsætter, at EU-budgettet skal angive og godkende alle de indtægter og udgifter, der skønnes nødvendige for EU. Der skal være legitime grunde til at oprette instrumenter uden for budgetproceduren, og oprettelsen skal begrundes behørigt[27]. Vi analyserede, om der var legitime grunde til at vælge de forskellige typer instrumenter og i de relevante tilfælde oprette dem uden for EU-budgettet.

28 Vi konstaterede, at de juridiske, politiske eller økonomiske omstændigheder, der var gældende på det tidspunkt, hvor de enkelte instrumenter blev oprettet, i de fleste tilfælde berettigede deres placering uden for budgettet. De instrumenter, der skulle yde finansiel bistand baseret på låntagning og långivning (jf. ***figur 3***) måtte nødvendigvis udvikles uden for EU-budgettet, fordi der ikke kan optages lån inden for budgettet. Disse instrumenter blev for det meste oprettet for at reagere på kriser. GLF var den politiske løsning, der gjorde det muligt at reagere hurtigt på de umiddelbare behov for at skaffe finansiering til Grækenland. EFSF var et midlertidigt værktøj til håndtering af statsgældskrisen i 2010 og blev efterfulgt af ESM. Forskellene mellem medlemsstaterne i

---

[26] Artikel 6-38 i finansforordningen.

[27] Allen, R., og Radev, D. (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4, afsnit V.

og uden for euroområdet førte til, at disse tre instrumenter blev oprettet uden for loftet for egne indtægter.

29 Betalingsbalancemekanismen blev oprettet i 1970'erne for at reagere på kriser og støtte medlemsstater med betalingsbalanceproblemer. Tilsvarende blev MFA oprettet for at yde finansiel bistand til ikke-EU-lande. EFSM blev oprettet samtidig med EFSF og med de samme mål, men kunne indpasses under loftet for egne indtægter. SURE og NextGenerationEU var EU's reaktion på de økonomiske og sociale virkninger af covid-19-pandemien.

30 Andre instrumenter blev oprettet inden for budgettet for at mobilisere finansiering ved hjælp af EU-budgetgarantier. De skulle gøre det muligt at anvende EU-budgetmidler til at yde tilbagebetalingspligtig støtte og mobilisere de nødvendige ressourcer fra finansielle institutioner til finansiering af EU-aktioner. Denne form for støtte er et supplement til den ikketilbagebetalingspligtige støtte, der typisk ydes over EU-budgettet. Den anvendes til at give økonomisk stimulus som reaktion på kriser ved at adressere identificerede investeringsmangler. InvestEU og EFSD+ er de to instrumenter, der er skabt til dette formål.

31 Oprettelsen af den europæiske fredsfacilitet uden for EU-budgettet er begrundet i de juridiske begrænsninger, der følger af artikel 41, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som forhindrer, at EU-budgettet finansierer aktionsudgifter med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet. Den europæiske fredsfacilitets placering uden for budgettet gør det muligt for medlemsstaterne at komme ud over denne begrænsning.

32 Afviklingsfonden er oprettet til at finansiere bankafviklinger. Den er en af de foranstaltninger, der blev foreslået for at styrke den europæiske banksektor og forhindre afsmittende virkninger fra nødlidende banker med negative konsekvenser for indskydere og skatteydere. Det forhold, at Afviklingsfonden finansieres fuldt ud af bidrag fra banker i euroområdet (pulje af midler), er årsagen til, at dette instrument er oprettet uden for EU-budgettet.

33 Både Moderniseringsfonden og Innovationsfonden finansieres af ETS-indtægter. De er udformet forskelligt i henhold til ETS-direktivet[28] (jf. ***tekstboks 4***). Begge fonde yder ikketilbagebetalingspligtig støtte (på samme måde som EU-budgettet), men oprettelsen af gjorde det muligt at finansiere EU-politikker med en pulje af midler, som ellers kun kunne bruges af medlemsstaterne. Fondenes midler supplerer EU-budgettet og FFR-loftet (1 %

[28] Artikel 10a og 10b i direktiv 2003/87/EF.

af EU's BNI) og kan således anvendes til at yde ikketilbagebetalingspligtig støtte ud over disse grænser.

Med hensyn til de fleste af de vurderede instrumenter kunne det ikke klart påvises, at den valgte løsning var den mest effektive

34 En passende forhåndsevaluering er vigtig for at retfærdiggøre oprettelsen af et instrument og vurdere dets potentielle effektivitet. I EU spiller konsekvensanalyser en nøglerolle i denne forbindelse, og under rammen for bedre regulering skal sådanne analyser foretages af alle initiativer fra Kommissionen, der forventes at have betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale virkninger[29]. Rammen for bedre regulering tager der højde for situationer, hvor en konsekvensanalyse ikke kan gennemføres, eller hvor den må afkortes eller forenkles. Det er f.eks. tilfældet, når der er tale om en politisk hastesag.

35 Instrumenternes oprettelse var berettiget (jf. punkt ***27***-***32***), men vi konstaterede, at den valgte udformning (herunder deres placering uden for budgettet) i de fleste tilfælde ikke var underbygget af konsekvensanalyser eller lignende forudgående evalueringer (der forelå ingen konsekvensanalyser vedrørende 10 af de 16 instrumenter, vi analyserede). Med hensyn til de instrumenter, der er omfattet af loftet for egne indtægter, forklarede Kommissionen denne mangel med, at forslagene om oprettelse af disse instrumenter (NextGenerationEU, SURE og EFSM) skulle vedtages hurtigt. I de øvrige tilfælde mener vi, at konsekvensanalyser ville have været nyttige, selv om de ikke var formelt påkrævet, enten fordi instrumenterne ikke var initiativer fra Kommissionen (den europæiske fredsfacilitet, ESM, EFSF og GLF), eller fordi de blev oprettet før kravet om konsekvensanalyser (betalingsbalancemekanismen, Euratom-lån og MFA).

36 Grundet manglen på passende konsekvensanalyser eller andre lignende evalueringer er det også umuligt at dokumentere, at oprettelse af et instrument uden for budgettet var bedre end anvendelse af EU-budgettet, og at påvise, at det foreslåede instrument var det mest effektive (cost-benefit-analyse).

[29] "Chapter III - Guidelines on impact assessment", s. 15 i "Better Regulation Guidelines", og den interinstitutionelle aftale af 13. april 2016 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning.

Der er udløbs- eller revisionsklausuler i de fleste af de instrumenter, vi analyserede

37 Det er god praksis at indsætte udløbsklausuler i nye instrumenter for at undgå, at unødvendige eller overflødige instrumenter videreføres på lang sigt[30]. De fleste af de instrumenter, vi analyserede, indeholder en udløbsklausul, der angiver instrumentets varighed, eller en klausul om regelmæssig revision, der kræver en gennemgang af grundene til at videreføre instrumenterne. Vores analyse viste, at disse klausuler blev anvendt i overensstemmelse med bestemmelserne i retsakterne. Undtagelsen fra denne praksis er Euratom-lånefaciliteten, som ikke indeholder sådanne bestemmelser (jf. ***tekstboks 2***).

Tekstboks 2

Euratom-lånefaciliteten: Manglen på en revisionsklausul medfører en risiko for, at instrumentet bliver forældet

Euratom-lånefaciliteten har eksisteret siden 1977, og den seneste revision fandt sted i 2006, hvor retsgrundlaget blev tilpasset for at tage hensyn til udvidelsen af EU. Instrumentet blev oprettet for at yde medlemsstaterne lån til deres investeringsprojekter i forbindelse med kernekraftværker og blev senere udvidet til at yde lån til visse tredjelande (i øjeblikket Rusland, Ukraine og Armenien) til projekter, der skal øge sikkerheden og effektiviteten på deres kernekraftværker. Trods udviklingen i EU's energipolitik og energiprioriteringer samt ændringer i den geopolitiske situation har Kommissionen og Rådet ikke i de seneste 16 år vurderet behovet for at videreføre faciliteten.

Forskelligheder vedrørende forvaltningsordninger, finansieringskilder og eventualforpligtelser

38 Instrumenterne bør være så ensartede, som deres særlige karakteristika tillader. En fælles ramme, der fastsætter generelle regler for oprettelse og harmonisering af forvaltningsordninger, kan skabe større gennemsigtighed, enkelhed og effektivitet i instrumenternes funktionsmåde[31].

---

[30] Allen, R., og Radev, D. (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4.

[31] "Technical Notes and Manuals: Extrabudgetary Funds", Richard Allen og Dimitar Radev, Fiscal Affairs Department, IMF, juni 2010.

Der er store forskelle på forvaltningsordningerne

39 For at vurdere graden af ensartethed i EU's finansielle landskabs instrumenter undersøgte vi de forskellige forvaltningsordninger ved at kontrollere de basisretsakterne og sammenligne beslutningsprocessen vedrørende lignende instrumenter. Vi analyserede også, hvad de forskellige forvaltningsordninger indebærer.

40 De forskellige instrumenter, vi analyserede, bygger på forskellige basisretsakter. Disse spænder fra traktater indgået af en bestemt gruppe af medlemsstater (f.eks. ESM-traktaten, som er undertegnet af euromedlemsstaterne) til rådsforordninger (f.eks. SURE-forordningen). For MFA's vedkommende (jf. punkt ***83***) betyder manglen på en rammeforordning, at beslutninger om långivning og fastsættelse af de tilknyttede betingelser træffes fra sag til sag. Manglen på en fælles ramme for oprettelse af nye instrumenter medfører, at forvaltningsordningerne er for forskelligartede.

41 De ovennævnte forskelle vedrørende forvaltningsordninger kan til en vis grad forklares med henvisning til instrumenternes forskellige karakteristika, men vi konstaterede, at instrumenter i EU's finansielle landskab, som ligner hinanden, også har forskellige forvaltningsordninger. Forvaltningen af instrumenter for finansiel bistand er f.eks. forskellig fra instrument til instrument (jf. ***tekstboks 3***).

Tekstboks 3

Forskellige forvaltningsordninger for låntagnings- og långivningsinstrumenter, der ligner hinanden

De instrumenter, der yder finansiel bistand til lande i nød, har ensartede karakteristika på grund af deres fælles mål om at yde lån til medlemsstater eller ikke-EU-lande (jf. ***figur 3***). Nogle af instrumenterne er omfattet af loftet for egne indtægter og har forskellige forvaltningsordninger. De vigtigste beslutninger vedrørende betalingsbalancemekanismen, EFSM, Euratom-lån og SURE træffes af Rådet efter forslag fra Kommissionen. Derimod er MFA-lån generelt underlagt den almindelige lovgivningsprocedure og kræver en fælles afgørelse fra Europa-Parlamentet og Rådet.

De instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter, er oprettet ved en mellemstatslig traktat eller aftale. De har forskellige forvaltningsstrukturer, og det beslutningsmæssige ansvar ligger udelukkende hos repræsentanter for euromedlemsstaterne: GLF er baseret på en engangsaftale indgået mellem kreditorerne, så alle beslutninger træffes af parterne i kreditoraftalen, mens EFSF og ESM styres af specifikke råd. Dette kludetæppe er en kilde til kompleksitet og indebærer en risiko for dobbeltarbejde. Det kan også føre til manglende opnåelse af synergier og svækker styringen og beslutningstagningen[32].

42 I forbindelse med ét instrument påvirker den konkrete forvaltningsordning medlemsstaternes gældspositioner. EFSF er et privat selskab underlagt luxembourgsk ret og betragtes ud fra nationalregnskabskriterier ikke som en international organisation. Derfor skal de beløb, som EFSF låner, registreres som statsgæld for de medlemsstater, der garanterer dens kapital[33]. Det betyder, at de lån, der optages på markederne, opføres som gæld i medlemsstaternes nationalregnskaber. Dette gælder ikke for lignende instrumenter såsom ESM eller for instrumenter, der er omfattet af loftet for egne indtægter (EFSM, betalingsbalancemekanismen, MFA, Euratom-lån og SURE), da internationale organisationer ikke udarbejder nationalregnskaber.

43 Andre eksempler er Innovationsfonden og Moderniseringsfonden, som blevet oprettet for nylig med lignende finansieringskilder, støttetyper og mål (jf. ***tekstboks 4***). Selv om de begge yder ikketilbagebetalingspligtig støtte, har de også forskellige forvaltningsordninger: De vigtigste beslutninger vedrørende Innovationsfonden træffes af

---

[32] Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, COM(2017) 827 final.

[33] Eurostat News Release nr. 13/2011, "The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility".

Kommissionen, mens beslutninger vedrørende Moderniseringsfonden træffes af en investeringskomité, der hovedsagelig består af repræsentanter for de støttemodtagende medlemsstater.

Tekstboks 4

Moderniseringsfonden og Innovationsfonden: to sider af samme sag

EU ETS finansierer begge fonde

EU ETS er et system til kontrol af CO_2-emissioner og andre former for luftforurening. Der fastsættes en øvre grænse for den mængde, som en given virksomhed eller en anden organisation må producere, men yderligere kapacitet kan købes fra organisationer, der ikke har udnyttet deres kvoter fuldt ud. I 2021 tjente medlemsstaterne over 30 milliarder euro ved auktionering af disse kvoter. En lille procentdel overføres til Innovationsfonden og Moderniseringsfonden (det skønnes, at de to fonde kan nå op på henholdsvis 38 og 51 milliarder euro over en 10-årig periode).

Begge fondes vigtigste mål er omstilling til ren energi

Fondene har samme type mål, idet de fokuserer på energisektoren og dekarbonisering af økonomien. Innovationsfonden er tilgængelig for alle 27 medlemsstater, mens Moderniseringsfonden kun kan anvendes af de 10 medlemsstater, hvis bruttonationalprodukt pr. indbygger er på under 60 % af EU-gennemsnittet (Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet).

Forvaltningsordningerne er meget forskellige

Innovationsfonden er integreret i EU-budgettet, mens Moderniseringsfonden forvaltes helt uden for EU-budgettet. Det betyder, at Kommissionen har det fulde ansvar for forvaltningen af Innovationsfonden. Ansvaret for forvaltningen af Moderniseringsfonden påhviler de medlemsstater, der modtager støtte. De vigtigste beslutninger træffes af en investeringskomité med repræsentanter for medlemsstaterne. EIB og Kommissionen udpeger hver én repræsentant.

Finansieringskilderne er forskelligartede

44 For at vurdere graden af ensartethed i EU's finansielle landskab undersøgte vi, hvor instrumenternes midler hidrører fra, og grupperede dem kildetyper.

45 Vi konstaterede, at ESM, EFSF, EFSM, betalingsbalancemekanismen, MFA, Euratom-lån, NextGenerationEU, SURE og EIB's egne operationer finansieres ved låntagning på de finansielle markeder. InvestEU- og EFSD+-støttede finansierings- og

investeringsoperationer udvælges og vurderes af gennemførelsespartnerne (men er omfattet af en budgetgaranti, som er stillet af EU og delvis dækket af EU-budgettet). Moderniseringsfonden og Innovationsfonden finansieres af indtægter fra auktionering af EU ETS-kvoter. Afviklingsfonden finansieres af finansieringsinstitutterne i bankunionen, og GLF består af direkte lån fra euromedlemsstaterne til Grækenland. Den europæiske fredsfacilitet finansieres af direkte bidrag fra medlemsstaterne. ***Figur 4*** viser de forskelligartede finansieringskilder til de instrumenter, vi analyserede.

Figur 4 - Instrumenternes finansieringskilder

* EFSF, EIB's egne operationer og ESM finansieres ved låntagning på de finansielle markeder, men medlemsstaterne har også ydet finansiering i form af indbetalt kapital.

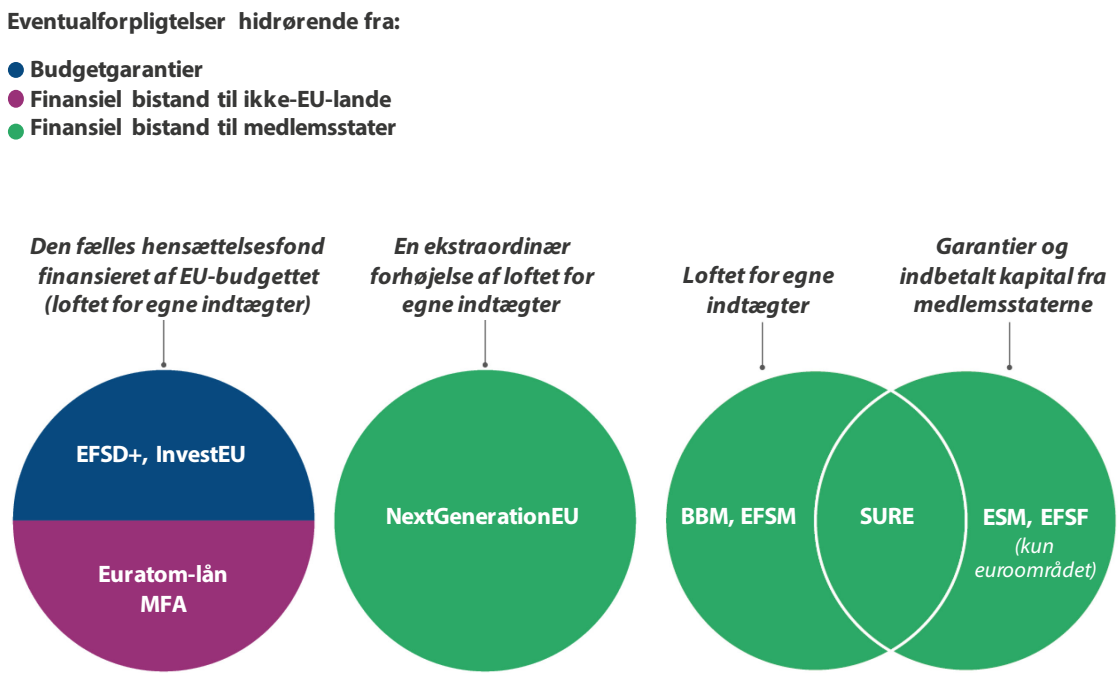
Kilde: Revisionsretten.

Eventualforpligtelser dækkes på forskellige måder

46 Effektiv forvaltning af aktiver og passiver sikrer, at offentlige investeringer giver valuta for pengene, at aktiver registreres og administreres, at finanspolitiske risici identificeres, og at gæld og garantier planlægges, godkendes og overvåges med forsigtighed[34]. Dette gælder også forvaltningen af eventualforpligtelser - dvs. potentielle forpligtelser, der kan opstå i fremtiden - og hvordan disse dækkes.

47 De instrumenter, der indebærer låntagning på de finansielle markeder (jf. punkt ***45***), genererer eventualforpligtelser for EU og medlemsstaterne. Disse forpligtelser dækkes forskelligt i de forskellige instrumenter. De kan være dækket af en budgetgaranti (jf. ***bilag II***), af råderummet under loftet for egne indtægter (jf. ***figur 2***), af en ekstraordinær forhøjelse af loftet for egne indtægter eller af indbetalt kapital og supplerende garantier fra medlemsstaterne. ***Figur 5*** viser, hvordan eventualforpligtelserne dækkes.

Figur 5 - Sådan dækkes eventualforpligtelserne



Kilde: Revisionsretten.

48 En procentdel af lånene fra instrumenter, som ikke er omfattet af loftet for egne indtægter, og som finansieres på markederne (EFSF og ESM), består af indbetalt kapital, og medlemsstaterne yder supplerende garantier vedrørende de respektive låntagningsoperationer. For EFSF's vedkommende dækker garantierne 165 % af de lånte beløb. Denne overgaranti var nødvendig for at sikre finansieringsinstrumenter udstedt af

[34] PEFA-indikator 13 i "Framework for assessing public financial management".

EFSF den højeste kreditvurdering. Af tilsvarende årsager har ESM en kapital på i alt 704,8 milliarder euro (hvoraf 80,5 milliarder euro er indbetalt, og resten kan indkaldes), mens dens långivningskapacitet er på 500 milliarder euro. Efter Kroatiens ESM-tiltræden i 2023 vil ESM's autoriserede kapital være på 708,5 milliarder euro.

49 De instrumenter, der er baseret på budgetgarantier (InvestEU og EFSD+), er delvis dækket af hensættelser. Formålet med disse hensættelser er at dække de forventede nettotab og desuden at skabe en tilstrækkelig sikkerhedsbuffer. Da EU-budgettet (som begrænset af FFR-loftet) udgør den endelige dækning i tilfælde af misligholdelser under disse instrumenter, har hensættelserne til formål at beskytte EU-budgettet mod sådanne misligholdelser. Tilsvarende er de lån til ikke-EU-lande, der ydes af Euratom og MFA, også delvis dækket af hensættelser og i sidste ende af EU-budgettet. De beløb, der er hensat vedrørende budgetgarantier og lån til ikke-EU-lande, forvaltes i en fælles hensættelsesfond (jf. ***bilag II***).

50 Lån fra instrumenter, som er omfattet af loftet for egne indtægter, og som yder støtte til medlemsstaterne (betalingsbalancemekanismen og EFSM), gør direkte brug af råderummet (jf. punkt ***15***) som en implicit garanti til markederne for, at midlerne vil blive tilbagebetalt, hvis låntageren misligholder sine forpligtelser. De pågældende beløb skal derfor overvåges nøje for at sikre, at råderummet holdes på et niveau, der ikke reducerer kapaciteten til at kræve indbetaling af de nødvendige beløb til EU-budgettet. Også SURE kan anvende råderummet under loftet for egne ressourcer. Desuden blev alle medlemsstater anmodet om at stille en yderligere garanti på i alt 25 milliarder euro (25 % af SURE's kapacitet).

51 Der er betydelige forskelle på dette punkt. I forbindelse med betalingsbalancemekanismen garanterer alle medlemsstaterne alle de beløb, der er udlånt til de støttemodtagende medlemsstater, via råderummet under loftet for egne indtægter. Det forholder sig anderledes med EFSM, eftersom EFSM-forordningen[35] fastsætter, at når der ydes finansiel støtte til en euromedlemsstat, får de medlemsstater, der ikke er del af euroområdet, fuld kompensation for enhver forpligtelse, de måtte pådrage sig som følge af den støttemodtagende medlemsstats manglende evne til at tilbagebetale den finansielle støtte[36].

---

[35] Forordning (EU) nr. 407/2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme (EFSM-forordningen).

[36] Artikel 3, stk. 2a, i EFSM-forordningen.

52 Dette indebærer en forskelsbehandling mellem medlemsstaterne, som vi ikke fandt nogen begrundelse for. Euromedlemsstaterne er forpligtet til at tilbagebetale enhver støtte, der ydes til medlemsstater uden for euroområdet (via betalingsbalancemekanismen), mens medlemsstaterne uden for euroområdet ikke er forpligtet til at tilbagebetale den støtte, der ydes til medlemsstater i euroområdet (via EFSM).

53 NextGenerationEU indførte en ny metode til dækning af de midler, der rejses på markederne. En midlertidig forhøjelse af loftet for egne indtægter på 0,6 % gjorde det muligt at rejse midler på markederne ved hjælp af en diversificeret finansieringsstrategi.

Der er kun sikret delvis offentlig ansvarlighed vedrørende EU's finansielle landskab

EU har indført integreret rapportering, men ikke alle instrumenter er omfattet

54 Der bør for alle instrumenter udarbejdes omfattende og rettidige årsregnskaber med henblik på beslutningstagning og passende kontrol. Der bør desuden udarbejdes en egentlig oversigt over EU's finansielle landskab som helhed[37].

Kommissionen udarbejder adskillige rapporter, men ingen af dem giver en oversigt over alle instrumenterne i EU's finansielle landskab

55 Som fastsat i finansforordningen udarbejder Kommissionen et integreret sæt af rapporter om regnskab og ansvarlighed[38], herunder EU's årsregnskab. EU's årsregnskab indeholder oplysninger om de instrumenter, der er omfattet af loftet for egne indtægter. Desuden indeholder andre rapporter udarbejdet i medfør af finansforordningen yderligere oplysninger om disse instrumenter (f.eks. beretningen om finansielle instrumenter, budgetgarantier, finansiel bistand og eventualforpligtelser[39] og de 13 arbejdsdokumenter, der er knyttet som bilag til EU-budgettet for 2022). Disse dokumenter beskriver specifikke aspekter i detaljer, men giver ikke et overblik over alle

---

[37] PEFA-indikator 6 og dimension 6.3 i "Framework for assessing public financial management", og Allen, Richard, og Radev, Dimitar (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4.

[38] Artikel 247 i finansforordningen.

[39] Kommissionens beretning om finansielle instrumenter, budgetgarantier, finansiel bistand og eventualforpligtelser, COM(2021) 676 ("artikel 250-beretningen").

instrumenterne i EU's finansielle landskab. De instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter, behandles ikke, dvs. Afviklingsfonden, EPF, Moderniseringsfonden, ESM, EFSF og GLF.

56 I 2021 udarbejdede Kommissionen for første gang en beretning om budgetgennemsigtighed[40] som følge af den interinstitutionelle aftale mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet inden for rammerne af FFR[41]. Beretningen indeholder oplysninger om nogle instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter (f.eks. EFSF og ESM). Oplysningerne giver en generel oversigt over instrumenterne opstillet efter type og med links til kilder med yderligere oplysninger om hvert enkelt af dem. Vi bemærker, at beretningen ikke dækker Afviklingsfonden, GLF og EIB's egne operationer. Den europæiske fredsfacilitet og Moderniseringsfonden var ikke aktive på det tidspunkt, hvor beretningen blev udarbejdet.

57 Vi bemærkede, at de instrumenter, der ikke er nævnt i EU's årsregnskab, generelt aflægger regnskab regelmæssigt som krævet i den specifikke lovgivning, der gælder for dem. De to undtagelser er Den europæiske fredsfacilitet, hvis retsgrundlag ikke udtrykkeligt kræver nogen rapportering til offentligheden eller til Europa-Parlamentet (regelmæssig finansiel rapportering skal kun stilles til rådighed for Rådet), og GLF, for hvilken Kommissionen udarbejder kvartalsrapporter om Grækenlands skyldige beløb og medlemsstaternes tilgodehavender. Disse rapporter skal udarbejdes i henhold til aftalen mellem kreditorerne og sendes til låntager og långivere med henblik på beregning af renter, men er ikke offentligt tilgængelige.

Forvaltningsrevisionen vedrørende de instrumenter, der ikke er omfattet af Revisionsrettens revisionsrettigheder, er mangelfuld

58 De internationale standarder for overordnede revisionsorganer (dvs. INTOSAI-standarderne) fastsætter, at alle offentlige finansielle operationer, uanset om og hvordan de afspejles i de nationale budgetter, skal kontrolleres af overordnede revisionsorganer[42]. Pålidelig og omfattende ekstern revision er af afgørende betydning for at sikre fuld ansvarlighed og gennemsigtighed[43]. I traktaterne fastslås det, at Den Europæiske

---

[40] Kommissionen, "2020 Budgetary transparency report".

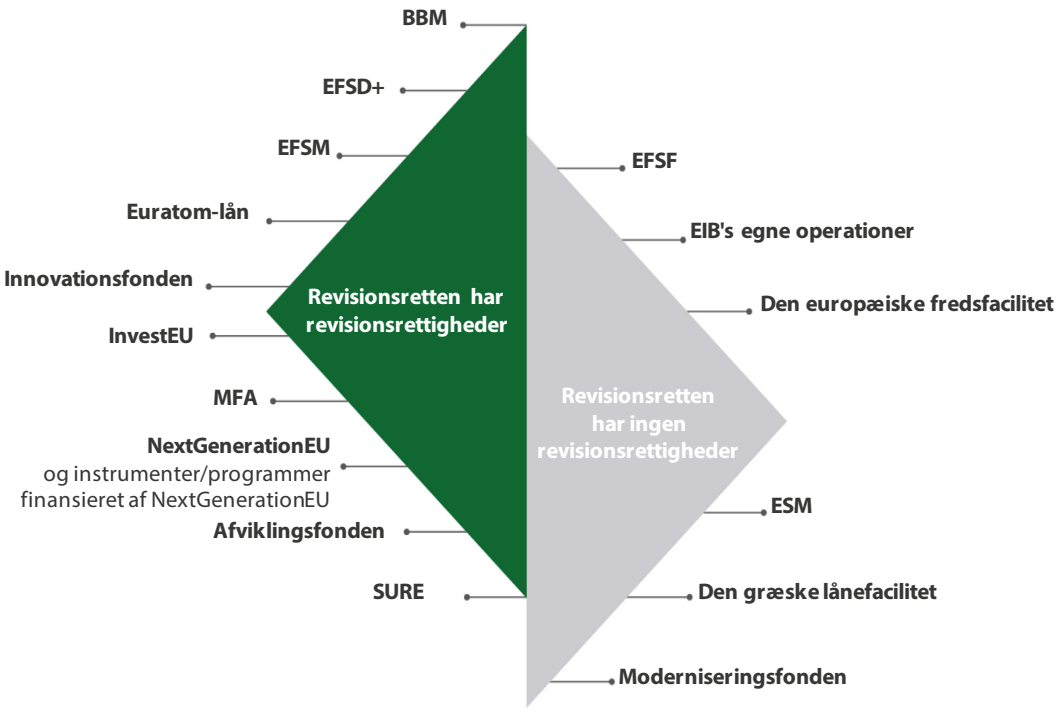
[41] Interinstitutionel aftale af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen.

[42] Artikel 18, stk. 3, i Limaerklæringen, INTOSAI-P 1.

[43] PEFA-indikator 30 i "Framework for assessing public financial management".

Revisionsret er EU's eksterne revisor[44]. ***Figur 6*** viser, hvilke instrumenter Revisionsretten har og ikke har revisionsrettigheder vedrørende.

Figur 6 - Revisionsrettens revisionsrettigheder



Kilde: Revisionsretten.

59 Revisionsretten har revisionsrettigheder vedrørende de fleste af de instrumenter, der indgår i vores analyse. ***Bilag III*** giver en oversigt over ordningerne for ekstern revision vedrørende de instrumenter, der ikke er omfattet af Revisionsrettens revisionsrettigheder. Regnskaberne for ESM, EFSF og EIB påtegnes af private eksterne revisorer, der udarbejder deres erklæringer i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder. Da den europæiske fredsfacilitet og Moderniseringsfonden først blev oprettet for nylig, har deres offentlige eksterne revisorer endnu ikke udarbejdet revisionsberetninger. Det er dog fastsat, at deres regnskaber skal revideres i overensstemmelse med ISA'erne. Med hensyn til GLF er det de långivende medlemsstaters overordnede revisionsorganer, der har revisionsrettigheder.

60 Tidligere har vi understreget vigtigheden af at give Revisionsretten revisionsrettigheder[45] og slået til lyd for, at der fastlægges mandater for offentlig revision vedrørende alle typer finansiering af EU-politikker, og at Revisionsretten anmodes om at

[44] Artikel 287, stk. 1, i TEUF.

[45] Analyse 01/2014 "Mangler, overlapninger og udfordringer: En horisontal analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision".

revidere alle organer, der ved aftaler indgået uden for EU's retsorden er oprettet med henblik på gennemførelse af EU-politikker. Dette gælder bl.a. ESM og de EIB-operationer, der ikke vedrører EU-budgettet. Vi har endvidere bemærket, at det i nogle tilfælde kan kræve en lovgivningsændring at fastlægge et mandat for offentlig revision[46]. I vores udtalelse 02/2018[47] anbefalede vi ESM at give Revisionsretten mandat til at dække den mangel på forvaltningsrevision, som vi havde konstateret. I sit svar på vores udtalelse anførte ESM, at "ESM's nuværende revisionsordninger er i overensstemmelse med bedste praksis for internationale finansielle institutioner". Desuden påpegede ESM's revisorudvalg, at det er op til parterne i ESM-traktaten at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt andre revisions- og ansvarlighedsordninger kan være anvendelige i fremtiden.

61 Også Europa-Parlamentet har opfordret til større inddragelse af Revisionsretten i revisionen af disse instrumenter. Det har f.eks. opfordret Rådet til at ændre artikel 12 i protokol nr. 5 til TEU og TEUF for at give Revisionsretten en rolle i revisionen af EIB's aktiekapital[48]. Et andet eksempel findes i Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens forslag om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond[49], hvor det konkluderede, at Revisionsretten i tilfælde, hvor EU's budgetmidler er involveret, bør betragtes som en uafhængig ekstern revisor og gives en klar og formel rolle i dechargeproceduren[50].

Europa-Parlamentet fører ikke demokratisk kontrol med de instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter

62 Offentlig kontrol i forbindelse med oprettelsen af og tilsynet med gennemførelsen af nye instrumenter er afgørende for at sikre deres lovlighed, legitimitet og ansvarlighed[51]. Der bør sikres offentlig kontrol af alle instrumenter, der anvender offentlige midler, også selv om de ligger uden for budgetrammen.

---

[46] Forslag 6 i analyse 01/2018 "Future of EU finances: Reforming how the EU Budget operates".

[47] Udtalelse 02/2018 "Revisions- og ansvarlighedsovervejelser vedrørende forslaget af 6. december 2017 om oprettelse af en europæisk monetær fond inden for EU's retlige ramme".

[48] Europa-Parlamentets beslutning af 7. juli 2021 om kontrol med Den Europæiske Investeringsbanks finansielle aktiviteter - årsberetning 2019, 2020/2245(INI).

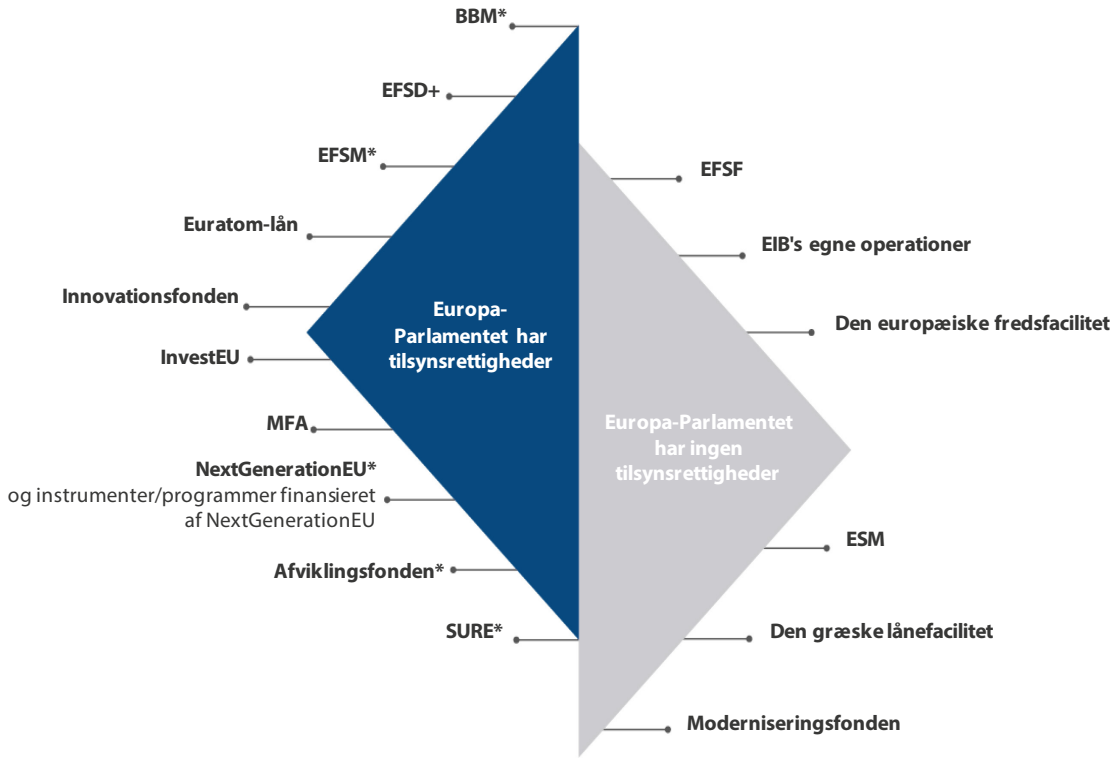
[49] Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, COM(2017) 827 final.

[50] Punkt 5 i Europa-Parlamentets beslutning af 14. marts 2019 om forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, 2017/0333R(APP).

[51] PEFA-indikator 18 i "Framework for assessing public financial management".

63 Vi konstaterede, at Europa-Parlamentet har generelle tilsynsrettigheder vedrørende de instrumenter, der er omfattet af loftet for egne indtægter (jf. ***figur 7***). Vedrørende nogle af disse instrumenter har Europa-Parlamentet begrænsede tilsynsrettigheder, hvilket betyder, at det ikke har ansvaret for en formel dechargeprocedure, men underrettes om vigtige beslutninger. Europa-Parlamentet har ingen formelle tilsynsrettigheder vedrørende de instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for de egne indtægter (EIB's egne operationer, GLF, ESM, EFSF, den europæiske fredsfacilitet og Moderniseringsfonden), hvilket betyder, at den demokratiske kontrol kun kan udøves af de nationale parlamenter. Dette udgør imidlertid en mangel, fordi karakteren eller graden af offentlig kontrol - og dermed karakteren eller graden af ansvarlighed - kan variere efter, hvilken type finansieringsinstrument der anvendes.

Figur 7 - Europa-Parlamentets tilsynsrettigheder



* Europa-Parlamentet har begrænsede tilsynsrettigheder.

Kilde: Revisionsretten.

64 Ansvarlighedsordningerne afspejler i vid udstrækning beslutningsforholdene vedrørende oprettelsen af de nye instrumenter. Således blev Europa-Parlamentet ikke hørt I forbindelse med oprettelsen af nogle af instrumenterne, fordi de blev oprettet ved mellemstatslige aftaler i stedet for ved en EU-retsakt (EFSF, ESM og GLF).

65 Desuden kræver traktaterne ikke, at Europa-Parlamentet deltager i oprettelsen af nødhjælpsrelaterede instrumenter (EFSM, SURE og NextGenerationEU)[52]. Denne mangel blev anerkendt og i nogen grad afhjulpet ved en fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen fra 2020[53], hvor de tre institutioner aftalte og fastsatte en procedure for budgetkontrol mellem Europa-Parlamentet og Rådet med aktiv bistand fra Kommissionen. Denne procedure bør følges, når Kommissionen fremsætter et forslag til et nyt instrument med potentielt betydelige virkninger for EU-budgettet. Under denne procedure vil Europa-Parlamentet og Rådet indgå i en konstruktiv dialog med henblik på at nå frem til en fælles forståelse af de budgetmæssige virkninger af den påtænkte retsakt.

66 Denne aftale forbedrede Europa-Parlamentets kontrolmuligheder ved oprettelsen af nye instrumenter. Disse muligheder er dog kun baseret på en fælles erklæring, og af ovennævnte grunde omfatter de ikke instrumenter uden for budgettet, som ikke har nogen virkninger for budgettet.

Mulighederne for at forenkle EU's finansielle landskab er ikke blevet udnyttet fuldt ud

67 EU-budgettet bør have en afbalanceret grad af fleksibilitet, så behovet for at oprette instrumenter uden for budgettet mindskes, og det er god praksis regelmæssigt at vurdere muligheden for at konsolidere de eksisterende instrumenter[54]. I dette afsnit beskriver vi mere indgående de ændringer, der er foretaget i EU's finansielle landskab med FFR for 2021-2027. Vi udpeger også de områder, hvor vi mener, at der er muligheder for yderligere konsolidering.

---

[52] Artikel 122 i TEUF.

[53] Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetkontrol med nye forslag, 2020/C 444 I/05.

[54] Allen, Richard, og Radev, Dimitar (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4.

FFR for 2021-2027: Der er gjort gode fremskridt med hensyn til at strømline EU's finansielle landskab

Øget fleksibilitet i EU-budgettet og anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter

68 For at fastslå, om der er en passende balance mellem forudsigelighed og fleksibilitet, undersøgte vi EU-budgettets eksisterende fleksibilitetsordninger. Disse ordninger gør det muligt at overskride de grænser, der følger af FFR-loftet, ved inden for de eksisterende grænser at afsætte en reserve til særlige og uforudsigelige behov (jf. ***bilag IV***).

69 Fleksibilitetsordningernes omfang og kapacitet er øget i den nuværende FFR og kan nå op på maksimalt 21 milliarder euro i alt[55]. Anvendelse af disse ordninger gør EU-budgettet mere smidigt og giver mulighed for at reagere på kriser uden at skulle oprette særlige instrumenter.

70 Oprettelse af nye ikketilbagebetalingspligtige instrumenter uden for EU-budgettet kan også undgås ved anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter. Fordelen ved sådanne indtægter er, at de tilfører ekstra midler til EU-aktioner, som Kommissionen gennemfører i overensstemmelse med EU's finansielle regler. Dette er en forbedring i forhold til anvendelse af instrumenter uden for budgettet, men eksterne formålsbestemte indtægter indebærer en væsentlig ændring af budgettet, da de kommer oven i de beløb, som budgetmyndigheden har vedtaget i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger. De indebærer også en afvigelse fra budgetprincippet om bruttoopgørelse, ifølge hvilket de samlede indtægter skal dække de samlede betalinger uden øremærkning af udgifter[56].

71 Ved anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter fraviges den normale budgetprocedure, da sådanne indtægter ikke indgår i det godkendte budget. Men både midlernes kilde og deres mål er angivet i specifikke retsakter såsom NextGenerationEU-forordningen og basisretsakterne om de udgiftsprogrammer, de anvendes i. På grund af deres særlige karakter indgår eksterne formålsbestemte indtægter ikke i FFR-udgiftsområderne[57], og budgetmyndigheden "forhandler" ikke om de pågældende beløb

---

[55] Kommissionen: "Flexibility and special instruments".

[56] Artikel 20 i finansforordningen.

[57] Punkt 5 i præamblen til FFR-forordningen for 2021-2027.

hvert år inden for rammerne af den årlige budgetprocedure. Kommissionen udarbejder dog hvert år detaljerede overslag over de formålsbestemte indtægter[58].

72 De eksterne formålsbestemte indtægter vil stige betydeligt under FFR for 2021-2027. Den samlede anvendelse af formålsbestemte indtægter beløb sig i 2020 til 7,4 milliarder euro i forpligtelser og 9,7 milliarder euro i betalinger. Ifølge Kommissionens månedlige rapporter om supplerende bevillinger steg den i 2021 til 154 milliarder euro i forpligtelser og 62,3 milliarder euro i betalinger. Denne stigning skyldtes hovedsagelig NextGenerationEU-instrumentet, der blev oprettet for at finansiere EU's økonomiske genopretning efter pandemien. Oprettelsen af Innovationsfonden[59] og dens integrering i EU-budgettet er et andet eksempel på eksterne formålsbestemte indtægter (jf. ***tekstboks 4***).

Konsolidering af instrumenter og virkningerne af covid-19-krisen

73 Det er god praksis at undersøge den fortsatte berettigelse af instrumenter uden for EU-budgettet og vurdere, om de kan konsolideres for at forenkle det samlede finansielle landskab[60] (jf. ***figur 3***).

74 FFR for 2021-2027 medførte betydelige ændringer i EU's finansielle landskab. På den ene side blev flere instrumenter konsolideret, og på den anden side krævede reaktionen på covid-19-krisen oprettelse af nye instrumenter.

75 Med hensyn til interne politikker blev der med InvestEU-Fonden skabt et investeringsinstrument vedrørende operationer inden for EU, som samlede 13 finansielle instrumenter, der tidligere var under særskilt central forvaltning, og EU's budgetgaranti, der tidligere blev gennemført under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI).

76 Med hensyn til eksterne aktioner blev hovedparten af de eksisterende instrumenter og programmer samlet under det overordnede instrument NDICI - et globalt Europa (instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde). Med NDICI flyttede Kommissionen EUF ind på budgettet, efter at den havde ligget udenfor i 50 år (jf. ***tekstboks 5***). EFSD+, der også opererer under NDICI, samlede EU's budgetgaranti for

---

[58] "Draft Budget Working Document Part V: Budget implementation and assigned revenue", COM (2022) 400.

[59] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/856 om anvendelsen af Innovationsfonden.

[60] Allen, Richard, og Radev, Dimitar (2007): "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, bind 6/4.

eksterne aktioner, EIB's eksterne lånemandat, de regionale blandingsfaciliteter og tilbageførslerne af penge fra AVS-investeringsfaciliteten.

Tekstboks 5

EUF endelig på budgettet efter 50 år

Fra 1959 til 2020 finansierede EUF EU's udviklingssamarbejde med gruppen af stater i Afrika, Caribien og Stillehavet samt de oversøiske lande og territorier. EUF eksisterede uafhængigt af EU-budgettet og FFR og blev finansieret af forhandlede bidrag fra medlemsstaterne.

Både Kommissionen og Europa-Parlamentet havde siden 1970'erne opfordret til, at EUF blev integreret i det almindelige budget, men Rådet godkendte ikke forslaget. Europa-Parlamentet vedtog flere beslutninger[61], og Kommissionen udarbejdede en række meddelelser[62], men Rådet nåede aldrig til enighed om opførelse af EUF på EU-budgettet.

Efter 50 års forgæves forsøg blev medlemsstaterne i Rådet enige om, at AVS-EU-partnerskabet, som tidligere blev finansieret via EUF, skulle finansieres over EU-budgettet fra den 1. januar 2021. De aktioner, som EUF tidligere finansierede, blev inkluderet i det nye instrument NDICI - et globalt Europa og andre instrumenter. De samlede EUF-forpligtelser, der var indgået før den 31. december 2020, vil dog ifølge Kommissionens skøn som minimum skulle gennemføres indtil 2045, så det gamle EUF-system og de nye NDICI-systemer vil i en periode eksistere parallelt.

77 To andre instrumenter blev ligeledes afsluttet: faciliteten for flygtninge i Tyrkiet (FRIT) og de fire EU-nødtrustfonde (Afrika, Bêkou, Colombia og Madad). I stedet blev støtten fra disse instrumenter lagt ind under EU-budgettets program NDICI - et globalt Europa, som anvender metoder, der forventes bedre at kunne opfylde de behov, der måtte opstå.

78 Desuden blev to forsvarsorienterede instrumenter uden for budgettet, Fredsfaciliteten for Afrika og Athena-mekanismen, slået sammen til den europæiske

---

[61] F.eks. Europa-Parlamentets beslutning om opførelse af EUF på Unionens budget, 95/C 249/03, og Europa-Parlamentets beslutning om opførelse af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) på budgettet, 2003/2163(INI).

[62] F.eks. meddelelse fra Kommissionen til Rådet: "La budgetisation du FED et son financement par les resources propres da la Communauté", SEC(73) 2149, "Report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF", SEC(94) 640, og meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Gennemførelse af fuld integration af AVS-landene i EU's budget, KOM(2003) 590.

fredsfacilitet, hvilket bragte alle EU-udgifter med indvirkning på militærområdet ind under ét instrument.

79 Der blev således gjort bestræbelser på at konsolidere EU's finansielle landskab, men reaktionen på covid-19-krisen førte til oprettelse af to nye instrumenter, SURE og NextGenerationEU. Vi bemærker dog, at SURE og NextGenerationEU i modsætning til nogle tidligere kriseberedskabsmekanismer (f.eks. GLF, EFSF eller ESM) er omfattet af afgørelsen om egne indtægter (med en midlertidig forhøjelse af loftet), hvilket muliggør en mere gennemsigtig offentlig kontrol.

Et komplekst udvalg af instrumenter for finansiel bistand

80 Som det fremgår af ***figur 3***, findes der i øjeblikket otte instrumenter for finansiel bistand: GLF, EFSF, ESM, EFSM, betalingsbalancemekanismen, SURE, MFA og Euratom-lån. De blev udformet til at opfylde forskellige behov, men disse instrumenter er overordnet set ens, da de alle (undtagen GLF) bruger lånte penge til at yde finansiel bistand til medlemsstater[63] og visse ikke-EU-lande[64]. I de følgende punkter beskrives resultaterne af vores analyse af mulighederne for at konsolidere disse instrumenter for finansiel bistand.

Forgæves forsøg på at reformere eller ajourføre nogle af disse instrumenter

81 Vi undersøgte Kommissionens tidligere forslag til reform af instrumenterne for finansiel bistand og beskriver nedenfor, hvordan disse forsøg slog fejl.

82 I 2012 fremsatte Kommissionen et forslag til ajourføring af betalingsbalancemekanismen[65]. Hovedformålet med forslaget var at indføre nye forebyggende instrumenter og at gøre beslutningsprocessen mere effektiv ved at reducere antallet af trin i proceduren. Dette forslag blev ikke vedtaget af Rådet.

---

[63] Følgende EU-medlemsstater modtog finansiel bistand ved udgangen af 2021: Belgien, Bulgarien, Cypern, Den Tjekkiske Republik, Estland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Letland, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Slovakiet.

[64] Følgende ikke-EU-lande modtog finansiel bistand ved udgangen af 2021: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Jordan, Kosovo, Moldova, Montenegro, Nordmakedonien, Tunesien og Ukraine.

[65] Forslag til Rådets forordning om indførelse af en facilitet for finansiel støtte til medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, COM(2012) 336, punkt 2 i begrundelsen.

83 Kommissionen identificerede manglen på en rammeforordning (jf. punkt ***40***) som en begrænsning for MFA-instrumentets effektivitet, eftersom beslutningerne træffes fra sag til sag. Den fremsatte et forslag med henblik på at afhjælpe denne begrænsning, men måtte trække det tilbage, fordi Europa-Parlamentets synspunkter var i modstrid med Rådets (jf. ***tekstboks 6***).

Tekstboks 6

Makrofinansiel bistand: Konflikten om rammeforordningen

I 2011 fremsatte Kommissionen et forslag[66] til en rammeforordning om finansiel bistand til ikke-EU-lande. Formålet med forslaget var at fastlægge et sæt generelle regler for ydelse af finansiel bistand, som samtidig ville fremskynde processen og skabe et retsgrundlag for de i vidt omfang uformelle aftaler, som bistanden indtil da havde været baseret på.

Forslaget blev ændret af både Europa-Parlamentet og Rådet, og det blev bl.a. fastsat, at den almindelige lovgivningsprocedure fortsat skulle anvendes i forbindelse med hver enkelt operation vedrørende makrofinansiel bistand. Kommissionen mente, at dette ændrede forslagets formål, og trak det tilbage i 2013.

I august 2013 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en fælles erklæring[67], som var et kompromis mellem de to lovgivere, og som skulle fremskynde godkendelsesprocessen. Det var imidlertid en politisk aftale, der ikke var juridisk bindende: MFA-afgørelser træffes fortsat efter den almindelige lovgivningsprocedure i hvert enkelt tilfælde.

Det fremhæves i nylige evalueringer[68], at den langvarige proces for vedtagelse af MFA-afgørelser gør instrumentet mindre effektivt, og at denne begrænsning formentlig kan afhjælpes af en rammeforordning.

---

[66] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande, 2011/0176 (COD).

[67] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 778/2013/EU om yderligere makrofinansiel bistand til Georgien.

[68] "Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010-2020)", endelig rapport, s. 13.

84 EFSM blev oprettet som en midlertidig løsning til at tackle finanskrisen i 2010. Denne "midlertidige" løsning har dog nu eksisteret i mere end 10 år. Kommissionen anfører, at EFSM ikke bør anvendes længere, men den kan stadig genaktiveres[69].

Flere interessenter har opfordret til, at ESM og EFSF integreres i "den EU-retlige ramme"

85 Vi analyserede de vigtigste interessenters forskellige holdninger til de eksisterende instrumenter for finansiel bistand, og vi var særlig opmærksomme på deres forslag om at konsolidere dem yderligere.

86 I de foregående år har flere interessenter foreslået, at ESM integreres i "den EU-retlige ramme". Kommissionen fremsatte et forslag om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, som ville ændre ESM og inddrage den i "den EU-retlige ramme". Vi hilste Kommissionens forslag velkommen[70], og Den Europæiske Centralbank afgav også en positiv udtalelse[71]. Rådet godkendte imidlertid ikke forslaget (jf. ***tekstboks 7***).

[69] Kommissionen: "European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)".

[70] Punkt 8 i udtalelse 02/2018 "Revisions- og ansvarlighedsovervejelser vedrørende forslaget af 6. december 2017 om oprettelse af en europæisk monetær fond inden for EU's retlige ramme".

[71] Den Europæiske Centralbanks udtalelse om et forslag til forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, 2018/C 220/02.

Tekstboks 7

De fem formænds rapport[72] og Kommissionens forslag om at oprette en europæisk monetær fond til at erstatte ESM

De fem formænd bemærker i deres rapport, at "den europæiske stabilitetsmekanisme [er] blevet et centralt instrument til at håndtere potentielle kriser med. Hovedsageligt som følge af denne mekanismes mellemstatslige struktur er styringen og beslutningstagningen imidlertid kompleks og langvarig. På mellemlang sigt [...] bør styringen derfor inkorporeres fuldt ud i EU-traktaterne.

På grundlag af disse konklusioner fremsatte Kommissionen i 2017 et forslag[73] om at bygge videre på ESM's veletablerede struktur og oprette en europæisk monetær fond forankret inden for "den EU-retlige ramme"*. Kommissionens forslag vil i praksis omdanne den nuværende ESM til et EU-organ[74] baseret på bestemmelserne i artikel 352 i TEUF.

* De forskellige interessenter benyttede forskellige betegnelser, da de foreslog integration af ESM, f.eks. "EU's retlige ramme", "EU-rammen", "EU's lovgivningsmæssige ramme", "EU-retten", "EU's retsorden" eller "EU-traktaterne".

87 Europa-Parlamentet har tidligere opfordret til, at ESM integreres i de fælles rettigheder og forpligtelser, der er bindende for alle EU-medlemsstater (fællesskabsretten[75] eller EU-retten[76]), og ESM støtter også det langsigtede mål om at blive integreret i "EU-rammen", men bevare de vigtigste elementer i sin forvaltning. Dette blev udtrykt af den tidligere formand for Eurogruppen og for ESM's styrelsesråd i et brev af 25. juni 2018 til den daværende formand for Rådet[77]. Vores arbejde bekræftede, at disse holdninger stadig er gyldige.

---

[72] "Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union", rapport aflagt af Jean-Claude Juncker i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, 22. juni 2015.

[73] Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, COM(2017) 827 final.

[74] Artikel 70 i finansforordningen.

[75] Punkt 11 i Europa-Parlamentets beslutning om styrkelse af det europæiske demokrati i den fremtidige ØMU, 2016/C 065/10.

[76] Punkt 1 i Europa-Parlamentets beslutning om forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, 2017/0333R(APP).

[77] Brev fra formand Centeno til formand Tusk.

88 EFSF blev oprettet med en meget begrænset aktivitetstid (ingen mulighed for nye programmer eller aftaler efter den 30. juni 2013)[78], og dens rammeaftale anerkender muligheden for at integrere den i ESM[79]. ESM-traktaten indeholder også bestemmelser[80], der gør det muligt at integrere EFSF i ESM. Den nye ESM-traktat, som i øjeblikket er under ratificering, forenkler disse bestemmelser yderligere for at muliggøre integration af EFSF[81]. Trods disse bestemmelser er EFSF dog endnu ikke blevet integreret i ESM.

Instrumenterne for finansiel bistand er endnu ikke konsolideret

89 Vi undersøgte, om det er berettiget at holde alle de eksisterende instrumenter for finansiel bistand adskilt, eller om der er muligheder for konsolidering.

90 De fleste af disse instrumenter blev skabt som reaktion på nødsituationer, og GLF, EFSF, EFSM og SURE blev udtrykkeligt oprettet som foreløbige eller midlertidige løsninger. Hverken GLF eller EFSF er aktive længere, men deres aktiver opbevares og forvaltes stadig adskilt fra de andre instrumenter. Selv om alle otte instrumenter for finansiel bistand var berettigede, da de blev oprettet, er de endnu ikke blevet konsolideret.

91 I sit forslag om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond omtalte Kommissionen også behovet for konsolidering: *"En stærkere økonomisk og monetær union kræver en stærkere styring og en mere effektiv anvendelse af de tilgængelige ressourcer. Det nuværende system afspejler stadig det kludetæppe af afgørelser, som blev truffet for at imødegå en hidtil uset krise. Det har undertiden medført en forøgelse af antallet af instrumenter og mere sofistikerede regler, hvilket er en kilde til kompleksitet og skaber risiko for overlapninger. Større synergivirkning, enklere procedurer og indarbejdelse af mellemstatslige ordninger i de EU-retlige rammer ville styrke styringen og beslutningsprocessen"*[82].

92 Behovet for konsolidering og en grundig gennemgang af alle disse instrumenter for finansiel bistand blev bekræftet af covid-19-krisen. Selv om ESM oprettede en specifik covid-19-relateret kreditlinje for at yde hurtig bistand til euromedlemsstaterne, blev den

---

[78] Punkt 4 i den europæiske finansielle stabilitetsfacilitets konsoliderede vedtægt af 23. april 2014.

[79] Artikel 13, stk. 10, i EFSF-rammeaftalen.

[80] Artikel 40, stk. 2, i den nuværende ESM-traktat.

[81] Artikel 40, nyt stykke 4, i den reviderede ESM-traktat (under ratificering).

[82] Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond, COM(2017) 827 final.

aldrig taget i brug. Til gengæld blev SURE oprettet i forbindelse med nødsituationen, og de tilknyttede lån blev brugt af 19 medlemsstater.

Konklusioner og anbefalinger

93 Vi konkluderer, at der var gode grunde til at oprette nye typer instrumenter, men at den usammenhængende tilgang til udformningen af EU's finansielle landskab har resulteret i et kludetæppe af instrumenter med forskellige finansieringskilder og forvaltningsordninger.

94 Vi konstaterede, at nye instrumenter blev oprettet for at reagere på nye politiske udfordringer og på juridiske eller praktiske begrænsninger for anvendelsen af eksisterende instrumenter. Vi konstaterede dog med hensyn til de fleste af de instrumenter, vi vurderede (10 ud af 16) - herunder dem, der ikke var foreslået af Kommissionen - at der ikke i overensstemmelse med god praksis forelå klar dokumentation for, at den bedste løsning og udformning var blevet valgt (jf. punkt ***34***-***36***). Der er derfor store forskelle på forvaltningsordningerne vedrørende instrumenter af samme type, hvilket øger den samlede kompleksitet (jf. punkt ***39***-***43***).

Anbefaling 1 - Sikre passende forudgående vurderinger af udformning og løsning i forbindelse med alle nye instrumenter

Kommissionen bør:

a) inden for de eksisterende rammer sikre, at den i forbindelse med forslag til nye instrumenter vurderer, om den valgte udformning er hensigtsmæssig, og om instrumenterne bør oprettes inden for eller uden for EU-budgettet

b) dele denne gode praksis med Rådet, så det kan anvende den ved oprettelsen af nye instrumenter, som ikke foreslås af Kommissionen.

Måldato for gennemførelsen: 2024

95 Vi konstaterede også, at ikke alle instrumenter har tilstrækkelige ordninger til sikring af offentlig ansvarlighed. Der er sket forbedringer i rapporteringen, men der mangler konsoliderede oplysninger om instrumenterne. Den nyligt indførte beretning om budgetgennemsigtighed er et positivt skridt, men den dækker ikke alle instrumenter (jf. punkt ***55*** og ***56***).

Anbefaling 2 - Indsamle og offentliggøre oplysninger om EU's samlede finansielle landskab

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

Måldato for gennemførelsen: 2024

96 Vi konstaterede endvidere, at forvaltningsrevisionen vedrørende de instrumenter, der ikke er omfattet af Revisionsrettens revisionsrettigheder, er mangelfuld (jf. punkt ***59***-***61***), og at Europa-Parlamentet ikke har tilsynsrettigheder vedrørende instrumenter, der ikke er omfattet af loftet for egne indtægter (jf. punkt ***62*** og ***63***). Vi har i tidligere publikationer foreslået, at der fastlægges mandater for offentlig revision vedrørende alle typer finansiering af EU-politikker, og at Revisionsretten anmodes om at revidere alle organer, der ved aftaler indgået uden for EU's retsorden er oprettet med henblik på gennemførelse af EU-politikker. Dette gælder bl.a. den europæiske stabilitetsmekanisme og de af Den Europæiske Investeringsbanks operationer, der ikke vedrører EU-budgettet. Vi har endvidere bemærket, at det i nogle tilfælde kan kræve en lovgivningsændring at fastlægge et mandat for offentlig revision. Vi har også anbefalet ESM at give Revisionsretten mandat til at dække den mangel på forvaltningsrevision, som vi havde konstateret. Vi gentager nu disse forslag. Tilsvarende kunne Europa-Parlamentet og de berørte institutioner indgå en aftale, der gør det muligt for Europa-Parlamentet at føre en kontrol, som supplerer den eksisterende kontrol, der udføres af de nationale parlamenter.

97 Moderniseringsfonden blev oprettet uden for EU-budgettet i modsætning til Innovationsfonden (jf. punkt ***43***). Dette førte til, at instrumenterne har forskellige forvaltningsordninger, at Europa-Parlamentet ingen tilsynsrettigheder har, og at Revisionsretten ingen revisionsrettigheder har (jf. punkt ***43***, ***59***-***61*** og ***63***).

98 Vi anerkender de fremskridt, der for nylig er gjort med hensyn til at integrere flere typer instrumenter i EU-budgettet, men mulighederne for forenkling endnu ikke udnyttet fuldt ud. Vi konstaterede, at der i FFR for 2021-2027 er gjort gode fremskridt med hensyn til at konsolidere EU's finansielle landskab, især ved at integrere de aktioner, der tidligere blev finansieret af Den Europæiske Udviklingsfond, i EU-budgettet. EU har også konsolideret en række af EU-budgettets investeringsinstrumenter under InvestEU og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (herunder Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus (jf. punkt ***73***-***79***). Vi mener dog også, at Moderniseringsfonden bør integreres i EU-budgettet.

Anbefaling 3 - Foreslå integration af Moderniseringsfonden i EU-budgettet

Kommissionen bør foreslå, at Moderniseringsfonden med henblik på den næste flerårige finansielle ramme integreres i EU-budgettet, idet der tages hensyn til dens særlige træk.

Måldato for gennemførelsen: 2025

99 Med hensyn til instrumenterne for finansiel bistand konstaterede vi, at der er muligheder for at strømline de nuværende ordninger, som er komplekse (jf. punkt ***80***-***88***) og kendetegnet ved ubegrundet forskelsbehandling (jf. punkt ***52***). I nogle tilfælde konstaterede vi, at Kommissionen havde identificeret begrænsninger i de nuværende ordninger, f.eks. vedrørende instrumentet for makrofinansiel bistand og betalingsbalancemekanismen, og foreslået løsninger, som lovgiverne ikke havde taget op (jf. punkt ***82*** og ***83***). Navnlig har Kommissionen anerkendt, at det svækker forvaltningen og beslutningstagningen, at den europæiske stabilitetsmekanisme ligger uden for den EU-retlige ramme (jf. punkt ***91***). Flere interessenter har opfordret til, at den europæiske stabilitetsmekanisme (og den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet) integreres i "den EU-retlige ramme" (jf. punkt ***85***-***91***), herunder formændene for Kommissionen, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Europa-Parlamentet og Eurogruppen. Den tidligere formand for Eurogruppen og for den europæiske stabilitetsmekanismes styrelsesråd støttede også synspunktet om integration (jf. punkt ***87***). I den forbindelse bemærker vi, at medlemsstaterne faktisk ikke brugte den europæiske stabilitetsmekanismes covid-relaterede kreditlinje i modsætning til de andre kriseberedskabsmekanismer, som Kommissionen oprettede, f.eks. det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) og NextGenerationEU (jf. punkt ***92***).

Anbefaling 4 - Foreslå integration og konsolidering af de eksisterende instrumenter for finansiel bistand

Kommissionen bør:

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

b) fremsætte nye forslag til retsakter med henblik på at konsolidere de eksisterende instrumenter for finansiel bistand.

Måldato for gennemførelsen: 2025

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 17. januar 2023.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
formand

Bilag

Bilag I - Størrelsen og kapaciteten af de instrumenter, vi analyserede

Instrument	Størrelse/kapacitet
Programmer for betalingsbalancestøtte til medlemsstater uden for euroområdet (**betalingsbalancemekanismen**)	Kapacitet på 50 milliarder euro Udnyttelse pr. 31. december 2021: 200 millioner euro.
Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus (**EFSD+**)	Ingen forudfastsatte beløb. Ifølge Kommissionens interne beregninger er der imidlertid en forudtildelt kapacitet fra garantien for foranstaltninger udadtil, som giver EFSD+-instrumentet 41 milliarder euro.
Den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (**EFSF**)	Kapacitet på 440 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 194 milliarder euro. * Dette instrument er ikke aktivt i øjeblikket. Der kan ikke bruges flere beløb.
Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme for medlemsstater i euroområdet (**EFSM**)	Kapacitet på 60 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 46,8 milliarder euro.
Den Europæiske Investeringsbanks (**EIB's**) egne operationer	249 milliarder euro tegnet kapital. Kapaciteten er ikke defineret. Udestående lån udbetalt pr. 31. december 2021: 433,4 milliarder euro.
Den europæiske fredsfacilitet (**EPF**)	5 milliarder euro til anvendelse i perioden 2021-2027.
Den europæiske stabilitetsmekanisme (**ESM**)	Kapacitet på 500 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 89,9 milliarder euro.

Instrument	Størrelse/kapacitet
Euratom-lån	4 milliarder euro i generel kapacitet. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 350 millioner euro, heraf 300 millioner euro til ikke-EU-lande.
Den græske lånefacilitet (**GLF**)	Kapacitet på 80 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 52,9 milliarder euro. * Dette instrument er ikke aktivt i øjeblikket. Der kan ikke bruges flere beløb.
Innovationsfonden (**IF**)	Det anslås, at der vil blive ydet ca. 38 milliarder euro i støtte fra 2020 til 2030, afhængigt af CO_2-prisen.
InvestEU-programmet	Kapacitet på 26,2 milliarder euro.
Moderniseringsfonden (**MF**):	Det anslås, at der vil blive ydet ca. 51 milliarder euro i støtte fra 2020 til 2030, afhængigt af CO_2-prisen.
Instrumentet for makrofinansiel bistand (**MFA**)	Ingen forudfastsatte beløb. Ifølge Kommissionens interne beregninger er der imidlertid en forudtildelt kapacitet fra garantien for foranstaltninger udadtil, som giver MFA 11,6 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 7,4 milliarder euro.
NextGenerationEU - EU's genopretningsinstrument og programmer finansieret af NextGenerationEU	Kapacitet: 750 milliarder euro, heraf 360 milliarder euro i form af lån og 390 milliarder euro i tilskud.
Den Fælles Afviklingsfond (**Afviklingsfonden**)	1 % af de dækkede indskud i alle de kreditinstitutter, der er godkendt i alle de deltagende medlemsstater (anslået til ca. 80 milliarder euro). Pr. juli 2022 udgør Afviklingsfondens midler ca. 66 milliarder euro.
Det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (**SURE**)	Kapacitet: 100 milliarder euro. Udnyttelse pr. 31. december 2021: 91,1 milliarder euro.

Bilag II - Eventualforpligtelser og den fælles hensættelsesfond

Inden for EU's budgetramme er der tre hovedkilder til eventualforpligtelser:

- **Budgetgarantier** - garantier til gennemførelsespartnerne (den vigtigste er EIB-Gruppen). Med henblik på FFR for 2021-2027 blev disse garantier samlet under to primære paraplyer: InvestEU og EFSD+. Der er også gamle budgetgarantier fra tidligere FFR-perioder, som dækker EFSI, EFSD og det eksterne lånemandat. Under alle disse instrumenter yder EU garantier for tab i forbindelse med gennemførelsespartnernes garanterede finansierings- og investeringsoperationer

- **Finansiel bistand til ikke-EU-lande** - under FFR for 2021-2027 ydet som MFA- og Euratom-lån. Hvert lån finansieres af en tilsvarende EU-obligation, som dækker hele EU-lånet. For EU er der tale om en eventualforpligtelse, da der ikke er behov for EU-midler til at indfri EU-gælden, medmindre modtagerlandet misligholder sine forpligtelser

- **Finansiel bistand til EU-medlemsstater** - lån ydet under betalingsbalancemekanismen, EFSM og SURE samt gamle Euratom-lån til medlemsstater. Lånene svarer til den finansielle bistand til ikke-EU-lande, men ydes til EU-medlemsstater.

Eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til EU-medlemsstater dækkes ikke af hensættelser. Hvis en medlemsstat misligholder en tilbagebetaling, skal EU derfor trække de nødvendige beløb fra de øvrige medlemsstater ved at anvende råderummet mellem FFR-loftet og loftet for egne indtægter.

Til gengæld er eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiel bistand til ikke-EU-lande, delvis dækket af hensættelser. Disse hensættelser skal dække de forventede tab og omfatter en margen for uventede tab (hensættelsesprocenten varierer mellem 9 % og 50 % i de forskellige instrumenter). Hensættelserne beskytter EU-budgettet mod misligholdelser, men kræver, at pengene "parkeres" i en fond.

Tidligere blev de hensatte beløb vedrørende budgetgarantier forvaltet særskilt (hver garantifond havde særskilt forvaltning), og i nogle tilfælde blev de overdraget til gennemførelsespartnerne (f.eks. EIB-Gruppen). De ændringer, der blev indført ved finansforordningens artikel 212, fastsætter imidlertid, at hensættelserne til dækning af finansielle forpligtelser, som følger af finansielle instrumenter, budgetgarantier eller finansiel bistand, skal indsættes i en fælles hensættelsesfond. Med henblik på FFR for 2021-2027 oprettede Kommissionen den fælles hensættelsesfond, som indtil videre indeholder hensættelser til alle budgetgarantier og al finansiel bistand til ikke-EU-lande, og som forvaltes centralt af Kommissionen. Ved udgangen af 2021 forvaltede den fælles hensættelsesfond 12,3 milliarder euro i aktiver.

Kommissionen anser oprettelsen af den fælles hensættelsesfond og forvaltningen af de aktiver, der overføres til Kommissionen, for at være et vigtigt skridt i retning af at konsolidere EU's finansielle landskab, eftersom flere instrumenter, der ligner hinanden (garantifonde) og opererer inden for forskellige politikker og programmer, samles under én paraply.

Bilag III - Instrumenter, som Revisionsretten ikke har udtrykkelige revisionsrettigheder vedrørende

Instrumenter	Kort beskrivelse af ordningerne for ekstern revision
EFSF	EFSF har et revisionsudvalg. Det bistår bestyrelsen ved dens varetagelse af sine opgaver vedrørende regnskabsaflæggelse, intern kontrol, risikostyring, intern revision og ekstern revision af EFSF. Revisionsudvalget består af fem medlemmer, der udnævnes af bestyrelsen for en periode på ét år, der kan forlænges. Et privat revisionsfirma udfører ekstern revision, og der offentliggøres offentlige revisionsrapporter sammen med årsregnskabet i overensstemmelse med luxembourgsk lovgivning.
ESM	ESM's regnskaber revideres af uafhængige eksterne revisorer, som er godkendt af ESM's styrelsesråd, og som er ansvarlige for at påtegne årsregnskabet. ESM har et revisorudvalg, som er et uafhængigt tilsynsorgan for ESM. Revisorudvalget kontrollerer ESM's regnskaber og efterprøver, at driftsregnskabet og balancen er i orden. I henhold til sit mandat udfører det revision vedrørende formel rigtighed, regeloverholdelse, performance og risikostyring i forbindelse med ESM's regnskaber og overvåger ESM's processer for intern og ekstern revision og deres resultater. Revisorudvalget udarbejder en rapport om årsregnskabet til styrelsesrådet. Revisorudvalget består af fem medlemmer, der udpeges af styrelsesrådet. Det omfatter to medlemmer fra overordnede revisionsorganer i ESM's medlemsstater og ét fra Den Europæiske Revisionsret. Et privat revisionsfirma udfører ekstern revision, og der offentliggøres offentlige revisionsrapporter sammen med årsregnskabet i overensstemmelse med ESM-traktaten.
EIB's egne operationer	EIB har et revisionsudvalg. Det har tre ansvarsopgaver: i) revision af EIB's og EIB-Gruppens regnskaber, i vid udstrækning baseret på den eksterne revisors arbejde, ii) kontrol af, at EIB's opeationer gennemføres korrekt med hensyn til: overvågning af det interne kontrolmiljø, risikostyring, regeloverholdelse og intern revision og iii) kontrol af, at EIB's aktiviteter overholder bedste praksis for bankdrift. Der er indgået en trepartsaftale mellem Kommissionen, Revisionsretten og EIB, som fastlægger Revisionsrettens ret til aktindsigt og oplysninger vedrørende EU's budgetmidler. EIB's egne operationer er ikke omfattet af Revisionsrettens adgangsrettigheder.

Instrumenter	Kort beskrivelse af ordningerne for ekstern revision
	Et privat revisionsfirma udfører ekstern revision, og der offentliggøres offentlige revisionsrapporter sammen med årsregnskabet i overensstemmelse med luxembourgsk lovgivning.
Den europæiske fredsfacilitet	Eksterne revisioner af den europæiske fredsfacilitet udføres af et revisorkollegium. Revisorkollegiet består af medlemmer fra eller anbefalet af medlemsstaternes overordnede revisionsorganer og giver tilstrækkelige garantier for sikkerhed og uafhængighed. Revisorkollegiets opgaver omfatter revision vedrørende regeloverholdelse og forsvarlig økonomisk forvaltning. De personer, der er ansvarlige for at revidere facilitetens indtægter og udgifter, skal have en sikkerhedsgodkendelse, der giver adgang til klassificerede oplysninger på mindst "SECRET UE/EU SECRET"-niveau, før de kan udføre deres opgaver.
GLF	Der findes ingen forudbestemte ordninger for ekstern revision af GLF. De enkelte medlemsstater kan dog udføre revision vedrørende de beløb, de har udlånt.
Moderniserings fonden	EIB udarbejder Moderniseringsfondens regnskab for hvert regnskabsår, og dette regnskab underkastes uafhængig ekstern revision. På tidspunktet for vores revision forelå der endnu ikke nogen revisionsrapport. De modtagende medlemsstater har beføjelser til på grundlag af bilag og kontrol på stedet at revidere alle projektansøgere, forvaltningsmyndigheder, leverandører og underleverandører, som de har ydet støtte fra Moderniseringsfonden.

Kilde: Revisionsretten, baseret på tilgængelig information om instrumenterne.

Bilag IV - Budgetfleksibilitetsordninger

EU-budgettets fleksibilitetsordninger kan grupperes i fem klynger:

i) Budgetændringer og -justeringer:

- ændringsskrivelser (før budgetgennemførelsen)
- ændringsbudgetter (under budgetgennemførelsen)
- tekniske justeringer, specifikke justeringer (f.eks. på grund af inflation).

ii) Mobilisering af midler over FFR-loftet:

- særlige instrumenter (op til 21 milliarder euro under hele FFR for 2021-27)
    - tematiske: solidaritets- og nødhjælpsreserven, Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen for Afskedigede Arbejdstagere, brexittilpasningsreserven (mobiliseret ved budgetmyndighedens afgørelse)
    - ikketematiske: det fælles margeninstrument (SMI), fleksibilitetsinstrumentet (mobiliseret ved budgetmyndighedens afgørelse og i forbindelse med betalingsjusteringer direkte af Kommissionen)
- garantier for finansiel bistand til medlemsstater (mobilisering af en garanti, hvis en medlemsstat ikke er i stand til at tilbagebetale lån ydet som finansiel bistand)
- procedurer vedrørende eksterne formålsbestemte indtægter (supplement til specifikke budgetposter fra eksterne kilder).

iii) Procedurer, der gør det muligt at flytte midler på det årlige budget og fra ét år til et andet:

- overførsler (flytning af afsatte beløb, som i overensstemmelse med regler og begrænsninger fastsat i finansforordningen kan foretages af Kommissionen selv eller kræver godkendelse fra eller underretning af budgetmyndigheden)
- fremførsler (overførsel af uudnyttede beløb fra ét år til det næste på de betingelser, der er fastsat i finansforordningen)
- genanvendelse af frigjorte beløb (genanvendelse af beløb, der ikke blev anvendt som planlagt, og som ellers ville være bortfaldet efter finansforordningens regler).

iv) Indbygget programfleksibilitet:

- ikkeprogrammerede beløb og fleksible stødpuder under EU-programmer

- fleksibilitet inden for udgiftsområderne (fleksibilitet på 15 % for hver programtildeling under overholdelse af loftet for den enkelte budgetpost).

v) Hensættelser og reserver:

- hensættelser (hensatte beløb, der kun må anvendes efter budgetmyndighedens godkendelse)

- negativ reserve (reserve på op til 200 millioner euro).

Forkortelser

APF: Fredsfaciliteten for Afrika

BAR: Brexittilpasningsreserven

BBM: Betalingsbalancemekanismen

BNI: Bruttonationalindkomst

BNP: Bruttonationalprodukt

BNP: Bruttonationalprodukt

EFSD: Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling

EFSD+: Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus

EFSF: Den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet

EFSM: Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme

EGF: Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen for Afskedigede Arbejdstagere

EIB: Den Europæiske Investeringsbank

EPF: Den europæiske fredsfacilitet

ESM: Den europæiske stabilitetsmekanisme

ETS: Emissionshandelssystemet

EUF: Den Europæiske Udviklingsfond

EØS: Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

FFR: Flerårig finansiel ramme

FI: Fleksibilitetsinstrumentet

GLF: Den græske lånefacilitet

GRF: Genopretnings- og resiliensfaciliteten

IF: Innovationsfonden

MF: Moderniseringsfonden

MFA: Instrumentet for makrofinansiel bistand

NDICI: Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde

SEAR: Solidaritets- og nødhjælpsreserven

SURE: Det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation

Glossar

Betalingsbalancemekanismen: EU-mekanisme til ydelse af mellemfristede lån til medlemsstater uden for euroområdet, som har eller trues af vanskeligheder med hensyn til deres betalingsbalance eller kapitalbevægelser.

Budgetgaranti: Forpligtelse til at anvende EU-budgettet til at kompensere for tab som følge af en støttemodtagers manglende opfyldelse af sine forpligtelser, f.eks. hvis vedkommende misligholder et lån.

De europæiske struktur- og investeringsfonde: Fem EU-fonde, som i perioden 2014-2020 støttede økonomisk udvikling i EU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Decharge: Årlig afgørelse, hvor Europa-Parlamentet meddeler Kommissionen sin endelige godkendelse af den måde, EU-budgettet er blevet gennemført på.

Den europæiske finansielle stabiliseringsfacilitet: Midlertidig kriseløsningsmekanisme, som euromedlemsstaterne oprettede i 2010 for at bistå Grækenland, Irland og Portugal.

Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme: Kriseløsningsmekanisme til ydelse af finansiel bistand til enhver EU-medlemsstat i finansielle vanskeligheder.

Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus: Pakke af EU-tilskud, garantier og andre finansielle instrumenter til fremme af bæredygtig og inklusiv økonomisk og social udvikling samt fremme af social og økonomisk fleksibilitet, især i Afrika og de europæiske nabolande.

Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer: Program iværksat af Kommissionen og EIB som led i investeringsplanen for Europa med det formål at mobilisere investeringer i projekter til at fremme vækst og beskæftigelse i EU. Erstattet af InvestEU i 2021.

Den europæiske fredsfacilitet: Instrument finansieret af medlemsstaterne med henblik på at styrke et eventuelt fælles engagement i ikke-EU-lande på forsvars- og konfliktforebyggelsesområdet.

Den Europæiske Investeringsbank: EU-bank ejet af medlemsstaterne, som yder finansiering til projekter til støtte for EU's politikker, hovedsagelig i EU, men også udenfor.

Den europæiske stabilitetsmekanisme: Permanent kriseløsningsmekanisme til ydelse af finansiel bistand til enhver af de 19 euromedlemsstater, som måtte have eller være truet af finansielle vanskeligheder.

Den Europæiske Udviklingsfond: EU-fond forvaltet uden for det almindelige budget indtil 2021, som yder udviklingsbistand til staterne i Afrika, Caribien og Stillehavet samt til de oversøiske lande og territorier, der er associeret med EU via medlemsstater.

Den Fælles Afviklingsfond: Pulje af midler fra finansieringsinstitutterne i EU's bankunion, som anvendes til at beskytte indskydere og skatteydere, hvis en bank bliver nødlidende.

Den fælles hensættelsesfond: Fond til dækning af potentielle forpligtelser i forbindelse med finansielle instrumenter, budgetgarantier og finansiel bistand.

Den græske lånefacilitet: EU-instrument bestående af bilaterale lån i en pulje fra medlemsstaterne i euroområdet, oprettet i 2010 som reaktion på den græske finanskrise.

EIB's eksterne lånemandat: Mandat, som EU har givet EIB til at gennemføre finansieringsoperationer i partnerlande med en garanti fra EU-budgettet.

Emissionshandelssystem: System til emissionsreduktion, hvor der lægges loft over de samlede emissioner ved tildeling af kvoter til CO_2-udledende virksomheder og andre aktører, som kan købe og sælge dem efter deres behov.

EU-nødtrustfond: EU-administreret fond, som samler penge fra forskellige kilder til finansiering af den internationale reaktion på en nødsituation eller en aktuel krise, normalt i udviklingslandene.

Eventualforpligtelse: Potentiel betalingsforpligtelse, som afhænger af en fremtidig begivenhed.

Finansiel bistand: Støtte til lande i form af lån, som ydes på betingelse af, at landene gennemfører politikker med henblik på at løse de underliggende økonomiske problemer.

Formålsbestemte indtægter: Midler indbetalt til EU-budgettet, som kun kan bruges til et bestemt formål.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten: EU-mekanisme for finansiel støtte, som skal afbøde de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien og stimulere genopretningen samt fremme den grønne og digitale omstilling.

Innovationsfonden: EU-program, som bruger indtægter fra EU's emissionshandelssystem til at støtte innovative lavemissionsteknologier.

InvestEU: Program til at mobilisere private investeringer i projekter af strategisk betydning for EU.

Makrofinansiel bistand: Form for finansiel bistand, som EU yder til partnerlande, der har betalingsbalanceproblemer eller budgetvanskeligheder.

Moderniseringsfonden: EU-program, som bruger indtægter fra EU's emissionshandelssystem til at hjælpe 10 medlemsstater med at opfylde energimålene for 2030.

NextGenerationEU: Finansieringspakke, som skal hjælpe EU's medlemsstater med at komme på fode igen efter de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien.

Kommissionens svar

https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=63502

Tidslinje

https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=63502

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling V - Finansiering og forvaltning af Unionen, der ledes af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af François-Roger Cazala, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Dirk Pauwels og attaché Stéphanie Girard, ledende administrator Alberto Gasperoni, opgaveansvarlig José Parente, viceopgaveansvarlig Jitka Benešova og revisorerne Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovács, Johanna Oehlin, Paul Sime og Jesús Nieto Muñoz. Mark Smith ydede sproglig støtte.

François-Roger Cazala

Alberto Gasperoni

José Parente

Jitka Benesova

Jan Olšakovský

Attila Horvay-Kovacs

Johanna Oehlin

Jesús Nieto Muñoz

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2023

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i Revisionsrettens 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 generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

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 Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-9423-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/596402	QJ-AB-23-004-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-9432-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/112987	QJ-AB-23-004-DA-Q

EU's finansielle landskab har udviklet sig over årtier. I centrum står EU-budgettet, som omfatter en række instrumenter. Landskabet omfatter dog også instrumenter uden for budgettet, og deres antal er steget kraftigt de seneste år. Målet med vores revision var at undersøge de nuværende ordningers udformning og kortlægge mulighederne for at forenkle og strømline det finansielle landskab. Vi konkluderer, at der var gode grunde til at oprette instrumenter uden for budgettet, men at den usammenhængende tilgang til udformningen af EU's finansielle landskab har resulteret i et kludetæppe, hvor den offentlige ansvarlighed er utilstrækkelig. Vi fremsætter anbefalinger om passende forudgående vurderinger af forslag til nye instrumenter, yderligere konsolidering af EU's finansielle landskab og bedre ansvarlighedsordninger.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

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