



1. juni 2017

Samlenotat: Revision af EU's finansforordning og ændring af 15 sektorretsakter

KOM (2016) 605

1. Resumé

Kommissionen har sammen med midtvejsevalueringen af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 fremsat et separat forslag til revision af finansforordningen samt forenkling af 15 sektorretsakter. Finansforordningen indeholder de principper og regler, der styrer gennemførelsen af EU's budget.

Kommissionen angiver, at de to hovedformål med revisionen af finansforordningen er forenkling og fleksibilitet. Der foreslås en lang række konkrete ændringer inden for følgende otte temaer: 1) forenkling for modtagere af EU-midler, 2) minimering af antallet af kontrollag, 3) kombination af tiltag og instrumenter, 4) finansielle instrumenter, 5) budgetprincipper, 6) resultatorientering, 7) administration af EU-institutioner og 8) øvrige tiltag. Disse ændringer afspejles også i de relevante sektorforordninger.

Forslaget har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser, som kan kvantificeres på nuværende tidspunkt. Der lægges dog op til at ændre bestemmelser, som kan medvirke til at øge medlemsstaternes udgifter til EU ud over deres EU-bidrag, sætte EU's udgiftslofter under pres og mindske Rådets indflydelse på de årlige budgetter. I det omfang, forslaget bidrager til administrativ forenkling for støttemodtagerne, vil det have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.

På baggrund af de foreløbige tekniske forhandlinger tegner der sig generelt et billede af, at medlemslandene støtter Kommissionens hovedformål om at sikre regelforenkling og fleksibilitet. Det afspejler sig i formandskabets 1. kompromisforslag, der støtter langt hovedparten af Kommissionens simplificeringsforslag, og som overordnet er blevet positivt modtaget blandt medlemslandene. Omvendt er der også en generel enighed om at stå værn om centrale principper for sund finansforvaltning og fastholde budgetmyndighedens indflydelse på de årlige budgetter.

Regeringen støtter regelforenklingstiltag og tiltag i retning af øget resultatorientering af budgettet, og lægger vægt på, at dette medfører en reel reduktion af administrative byrder for støttemodtagere og -udbetalere. Overordnet set lægges der vægt på at sikre mest muligt transparens i gennemførelsen af EU's budget. Regeringen lægger betydelig vægt på, at revisionen af finansforordningen ikke medfører øgede udgifter for medlemsstaterne ud over deres EU-bidrag eller sætter EU's udgiftslofter under pres. Fra regeringens side er der desuden fokus på proportionalitet mellem kontrolkravene, administrationsomkostningerne og den reelle risiko for EU-budgettet, herunder at der sikres et rimeligt forhold mellem kontrol og regelforenkling.

2. Baggrund

Kommissionen har d. 14. september 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (KOM (2016) 605 final, 14.9.2016), også kaldet finansforordningen. Forslaget om revision af finansforordningen er en del af midtvejsevalueringen af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Den danske sprogversion af forslaget blev fremsendt til Rådet d. 14. november 2016.

Finansforordningen indeholder de principper og regler, der styrer gennemførelsen af Unionens budget. Forordningen er af horisontal karakter og anvendes på alle udgifts- og indtægtsområder.

Den seneste større revision af finansforordningen trådte i kraft i 2012. Der er siden sket mindre tilpasninger af forordningen som følge af resultaterne af forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 (2013-revisionen) samt det nye direktiv om offentlige indkøb (2015-revisionen).

Forslaget bygger dels på resultatet af Kommissionens offentlige høring i foråret 2016 om forbedringer af EU's finansielle bestemmelser, hvor der blev afgivet dansk høringssvar, og dels på Kommissionens egne erfaringer med den nuværende finansforordnings virkemåde samt på arbejdet i Højniveaugruppen af Uafhængige Ekspertter vedrørende Overvågning af Forenkling for de Europæiske Struktur- og Investeringsfondes Støttemodtagere.

3. Formål og indhold

Kommissionen angiver, at de to hovedformål med revisionen af finansforordningen er at sikre forenkling og fleksibilitet. Det er Kommissionens forventning, at dette vil bidrage til resultatorientering af anvendelsen af budgettet, ligesom det forventes at sænke omkostningerne ved gennemførelsen af EU-reglerne og reducere antallet af fejl.

Forslaget indeholder foruden ændringer i selve finansforordningen tilsvarende ændringer af de sektorspecifikke regler i 15 retsakter. Kommissionen angiver, at medtagelsen af sektorspecifikke ændringer i samme lovgivningsforslag skal sikre en sammenhængende forhandlingsproces. For en liste over samtlige sektorspecifikke retsakter henvises til bilag 1.

Foreslåede ændringer i finansforordningen

Med forslaget ønsker Kommissionen at erstatte finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne med én samlet regelbog. Mens den nuværende finansforordning regulerer de overordnede principper, indeholder gennemførelsesbestemmelserne mere detaljerede og tekniske regler til brug for implementeringen af finansforordningen.

Der er tale om et særdeles omfattende forslag, som centrerer sig om otte temaer, der hver indeholder en række større og mindre ændringer i relation til konkrete

artikler i finansforordningen. De væsentligste ændringer inden for hvert tema gennemgås nedenfor.

Forenkling for modtagere af EU-midler

Tilskudsformerne opretholdes med Kommissionens forslag overordnet i uændret form (godtgørelse efter faktiske afholdte udgifter) samt forskellige former for forenklede omkostningsbegreber (faste beløb, enhedsomkostninger eller finansiering efter takst).

Der foreslås dog en række ændringer af mere teknisk karakter, som tager sigte på at gøre tingene lettere for modtagerne af EU-midlerne. De vedrører bl.a. indholdet af ansøgninger om tilskud, værdien af bidrag i form af naturalydelse, anerkendelse af frivilligt arbejde, betingelserne for tildeling af tilskud uden indkaldelse af forslag til medlemsstaterne under særlige omstændigheder, princippet om forbud mod fortjeneste, princippet om ikke-kumuleret tildeling og udfasning af tilskudsafgørelser. Bl.a. foreslås en ny mulighed for bidrag til europæiske politiske partier, der ikke er forbundet med konkrete omkostninger så længe der ex ante leves op til bestemte kriterier, eller der leveres bestemte resultater.

Minimering af antallet af kontrollag

I forenklingssøjemed søges det så vidt muligt at fremme tværgående anvendelse af krav til revision og rapportering med henblik på at undgå dobbelt administration, kontrol og revision. For at undgå flere lag af kontrol ønsker Kommissionen derfor at fremme anerkendelsen af de internationalt anerkendte standarder eller bedste internationale praksis på området såvel som fælles rapporteringskrav.

Der foreslås fx indført et princip om, at man tværgående beror på revision baseret på internationalt accepterede standarder. Reglen skal gøre det muligt for Kommissionen at basere sig på uafhængig revision af anvendelsen af EU-midler udført af internationale partnere så som FN, Verdensbanken eller medlemsstaterne. Samtidig foreslås det, at Kommissionen kan indgå rammepartnerskabsaftaler med tredjelande og internationale organisationer, som implementerer EU-midler. Rammepartnerskabsaftalerne skal bl.a. fastlægge i hvilket omfang Kommissionen kan basere sig på disse partnerses systemer og procedurer.

Kombination af forskellige typer af tiltag og instrumenter

Formålet med dette tema er at facilitere større synergi mellem forskellige udgiftsområder.

I de tilfælde, hvor forskellige tiltag eller instrumenter kombineres, foreslås det, at det tillades, at kun det ene sæt regler anvendes. Formålet er at opnå yderligere forenkling inden for rammerne af indirekte implementering af EU-midlerne.

Det foreslås, at Kommissionens gennemførelsespartnere i visse tilfælde vil kunne anvende kun ét regelsæt i stedet for to. I de tilfælde, hvor foranstaltninger kombinerer indirekte og direkte gennemførelse skal reglerne for hovedelementet følges.

I de tilfælde, hvor tilskud og finansielle instrumenter kombineres i en enkelt foranstaltning, anvendes et fælles regelsæt (reglerne for de finansielle instrumenter) på tilskud, som udgør et supplement til finansielle instrumenter.

Finansielle instrumenter

Kommissionen ønsker med forslaget at sikre en mere effektiv anvendelse af finansielle instrumenter, herunder for at forbedre styring og effektivitet.

Konkret foreslår Kommissionen, at alle tilbageførsler (indtægter og tilbagebetalinger), der frembringes via finansielle instrumenter, automatisk geninvesteres i det samme instrument. Under de gældende regler skal der som hovedregel tages eksplicit stilling til, hvordan indtægter og tilbagebetalinger anvendes.

EIB/EIF vil bevare deres position som centrale partnere for EU i gennemførelsen af finansielle instrumenter, men Kommissionen foreslår, at der skal være mulighed for, at der kan indledes forhandlinger med andre aktører.

Der foreslås desuden indført nye afsnit i finansforordningen, som regulerer andre instrumenter med en finansiell risiko, såsom budgetgarantier og finansiell bistand til medlemsstater eller tredjelande fx makrofinansiell assistance. Ligeledes foreslås der regler for at tillade, forvalte og kontrollere eventualforpligtelser, som der ikke er hensat midler til.

Endelig foreslås, at der indføres en mulighed for medlemsstaterne til at allokere midler fra instrumenter under delt forvaltning til indsatser under Kommissionens direkte eller indirekte forvaltning. Forslaget har ifølge Kommissionen til formål at optimere allokeringen af midler, så det bliver muligt for medlemsstaterne at fokusere indsatsen på bestemte områder. Der gives endvidere på visse betingelser mulighed for at kombinere finansielle instrumenter under struktur- og investeringsfondene med EFSI.

Budgetprincipper

Kommissionen ønsker med forslaget til den reviderede finansforordning at opnå større budgetmæssig fleksibilitet. Til dette formål foreslår Kommissionen bl.a. følgende:

Kommissionen anser trustfonde for at være et effektivt og fleksibelt instrument til at adressere større kriser i EU's nabolande, herunder migrationsstrømme. Derfor ønsker Kommissionen at øge brugen af trustfonde. Med de nuværende regler er det udelukkende muligt at oprette eksterne trustfonde, dvs. trustfonde som er rettet mod initiativer i tredjelande. Kommissionen foreslår at gøre det muligt tillige at oprette trustfonde internt i EU, som kan håndtere fx kriser og eftervirkninger af kriser i medlemsstaterne.

Kommissionen har med de gældende regler mulighed for at afsætte en såkaldt negativ reserve på 200 mio. euro årligt, der reelt fungerer som en ekstra reserve,

hvorfra Kommissionen kan finansiere forskellige udgifter. Kommissionen har fuld råderet over reserven. Kommissionen ønsker at fordoble reserven, så den fremover udgør 400 mio. euro årligt. Kommissionen forventer, at en større reserve vil begrænse antallet af ændringsbudgetter, der fremsættes i løbet af året.

Kommissionen foreslår at operette en buffer, som kan anvendes til uforudsete udgifter og nye kriser uden for EU. Bufferen foreslås finansieret via uforbrugte midler fra det europæiske Naboskabsinstrument (ENI), Førtiltrædelsesinstrumentet (IPAI) og Udviklingssamarbejdsinstrumentet (DCI). Konkret kan der ved årets udgang overføres uforbrugte midler for op til 10 pct. af de oprindelige bevilninger inden for hvert af de tre instrumenter.

Endelig foreslår Kommissionen, som et spejl af sit forslag til midtvejsevaluering af EU's flerårige finansielle ramme, at annullerede tilsagn fra tidligere år stilles til rådighed for en ny krisereserve.¹

Mulighed for at anvende såkaldte interne formålsbestemte indtægter (øremærkede indtægter) til et andet formål end det, hvortil de er afsat, hvis der ikke findes nogen identificerede behov, der giver mulighed for at anvende sådanne indtægter til samme formål.

Resultatorientering

Forslaget indeholder en række foranstaltninger, der tager sigte på at fokusere budgettet bedre på resultater og sikre større gennemsigtighed og strømlining af rapporteringen. Dette skal give incitament for støttemodtagerne til at fokusere på performance. Kommissionen foreslår bl.a.:

Mulighed for betalinger baseret på opfyldte betingelser, output eller resultater ved *alle* forvaltningsmetoder.

Introduktion af forenklede tilskudsformer, hvor betalingen udløses af output og resultater. I øjeblikket anvendes de forenklede former fortrinsvis til at dække værdien af input (f.eks. antal mandedage, antal rejser, antal tjenesterejsedage osv.).

Kontrollen koncentrerer om opfyldelsen af de betingelser, der udløser betaling. Hvis de betingelser, der udløser betalingen, ikke er blevet opfyldt, eller hvis de aftalte aktiviteter er gennemført dårligt, delvist eller for sent, skal Kommissionen nedsætte tilskudsbeløbet i forhold til den manglende gennemførelse og inddrive uretmæssigt udbetalte beløb.

Det foreslås desuden at samle rapporteringsforpligtelserne omkring to centrale tidspunkter, så der udgives færre og mere overskuelige rapporter.

¹ Det bemærkes, at der ikke er givet opbakning til etableringen af en krisereserve i forbindelse med midtvejsevalueringen af den flerårige finansielle ramme. Aftalen er dog endnu ikke endeligt vedtaget.

Administration af EU-institutionerne

En række forenklingsforanstaltninger tager sigte på at gøre det muligt for EU-institutionerne at arbejde mere effektivt, især gennem fælles gennemførelse af administrationsbevillinger. Kommissionen ønsker herigennem mindre silotænkning i administrationen af EU-midler.

Eksempelvis fastlægges et retsgrundlag for serviceleveranceaftaler mellem tjenestegrene i EU-institutioner, EU-organer og europæiske kontorer og udvidelse af muligheden for at indgå serviceleveranceaftaler til at omfatte alle institutioner for at lette gennemførelsen af administrationsbevillinger.

Andre ændringer

Endelig indeholder forslaget en række ændringer, som ikke falder under de syv ovenstående temaer, men som primært vedrører forvaltning af indtægter.

Foreslåede ændringer i sektorforordninger

Ovenstående generelle ændringer i finansforordningen afspejles i stort omfang i de underliggende sektorforordninger. De væsentligste ændringer i relation hertil beskrives nedenfor.

Landdistriktsforordningen (1305/2013)

Med forslaget foreslås en række ændringer med henblik på at øge anvendelsen af risikostyringsinstrumenterne i landdistriktsprogrammerne. Der foreslås blandt andet, at de gensidige fonde, som noget nyt, ikke skal dække alle sektorer, men kan oprettes for specifikke sektorer, samt at midler fremover også kan anvendes til etablering af sådanne fonde. Endvidere foreslås fleksibilitet i forhold til, at fondene kan yde kompensation for dele af tabet, når indkomsttabet udgør mindst 20 pct. (mod hidtil 30 pct.).

Det foreslås, at støtteberettigelse af udgifter i forbindelse med naturkatastrofer udvides til også at omfatte andre katastrofeshændelser og pludselige socioøkonomiske ændringer for eksempel som følge af migration, samt at også udgifter, som opstår efter den pludselige hændelse, er støtteberettigede.

Finansiering af den fælles landbrugspolitik (1306/2013)

Med henblik på overholdelse af budgetlofterne for udgifterne til direkte landbrugsstøtte og markedsordningen samt etablering af en årlig krisereserve skal der årligt fastlægges den nødvendige tilpasningssats for at sikre finansiel disciplin. Det foreslås, at Kommissionen ikke længere skal inddrage Europa-Parlamentet og Rådet ved fastlæggelse af den årlige tilpasningssats, men at dette i stedet sker via en rådgivningskomiteprocedure. I det nuværende regelsæt vil rådgivningskomiteproceduren også blive anvendt, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet ikke har fastlagt årets tilpasningssats senest den 30. juni i et givet år.

Medlemsstaterne vil med forslaget få op til fire i stedet for tre år til at begrunde over for Kommissionen, hvis der er uforbrugte midler på landdistriktsprogram-

met, som skyldes retslige eller administrative forhold, der retfærdiggør, at fristen ikke skal gælde.

Ved uretmæssig udbetaling af støtte skal medlemsstaterne tilse, at støtten tilbagebetales inden for 4 år, og inden for 8 år, hvis sagen er bragt for en domstol. Hvis det ikke inden for tidsfristen lykkes at opkræve beløbet, deler Kommissionen og medlemsstaten på nuværende tidspunkt udgiften (såkaldte 50:50.) Med forslaget vil hele udgiften skulle dækkes af medlemsstaterne.

På nuværende tidspunkt gælder, at hvis en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for at modtage støtte, så trækkes støtten helt eller delvist tilbage sammen med eventuelle betalingsrettigheder. Forslaget tilføjer og præciserer, at når der er tale om nationale eller fællesskabsregler om offentligt udbud, så skal reduktionen af støtten ske ud fra, hvor alvorlig den manglende overholdelse af reglerne er. Hertil kommer, at reduktionen skal være proportional i forhold til, hvilke regler der ikke er overholdt. Reduktionen skal endvidere ske på baggrund af retningslinjer om finansielle korrektioner fastsat af Kommissionen. Endelig kan tilbagebetalingen ikke overskride størrelsen af transaktionens lovlige og formelle rigtighed.

Forordning om direkte støtte (1307/2013)

På nuværende tidspunkt ydes direkte støtte, såfremt modtageren opfylder kravet om at være aktiv landbruger, hvilket blandt andet indebærer, at det for visse virksomhedstyper skal godtgøres, at støtten mindst udgør 5 pct. af de samlede indtjening fra ikke-landbrugsaktiviteter, og at der skal udføres minimumsaktiviteter på visse arealer. Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne med virkning fra 2018 kan lempe eller fravælge kravet om, at direkte støtte kun kan ydes til aktive landbrugere.

Kommissionen foreslår at ophæve et støtteloft under ordningen for unge landbrugere². Således at medlemsstater kan udbetale støtte til hele den unge landbrugers bedrift, og ikke længere er begrænset til maksimalt 90 hektar pr. ansøger.

Kommissionen foreslår en generel hjemmel til, at Kommissionen i tilfælde af markedsbalancer midlertidigt kan afkoble støtte, som ydes i forhold til produktionen, hvilket kan mindske produktionen.

Fælles markedsordning for landbrugsprodukter (1308/2013)

Inden for frugt- og grøntsektoren ydes i dag støtte til producentorganisationer, som etablerer driftsprogrammer. Forskellige foranstaltninger under disse programmer er støtteberettigede. Det foreslås, at rådgivning tilføjes som støtteberettiget foranstaltning. Det foreslås videre, at rådgivning skal kunne støttes som kriseforanstaltning i medlemsstater, hvor få producenter er medlemmer af producentorganisationer, hvorved EU-støtten kan udgøre 100 pct. mod normalt 50 pct.

² Defineret som landbrugere, der ikke er ældre end 40 år i det første ansøgningsår.

Adgangen til at yde supplerende national støtte i områder, hvor graden af organisering i producentorganisationer er særligt lav, foreslås ændret, således at 14 på forhånd udpegede medlemsstater vil kunne yde supplerende national støtte uden Kommissionens forudgående mellemkomst. Listen over medlemsstater tilføjes som et bilag til forordningen. Bilaget vil blive revideret hvert femte år. Den nuværende mulighed for få refunderet den supplerende nationale støtte fjernes.

Connecting Europe-faciliteten (1316/2013)

I den gældende CEF-forordning kan 80-85 pct. af de samlede CEF-midler afsættes til flerårige programmer. Kommissionen foreslår at øge fleksibiliteten således, at 95 pct. kan benyttes til flerårige programmer, og der kan ydes støtte til yderligere projekter med mest merværdi for det transeuropæiske transportnet (hovednetkorridorer, grænseoverskridende projekter og projekter vedrørende andre dele af hovednettet).

Kommissionen foreslår at introducere muligheden for såkaldte blandingsfaciliteter i CEF-forordningen, og at det samlede bidrag fra Unionens budget til CEF-blandingsfaciliteter ikke må overstige 10 pct. af den samlede finansieringsramme for CEF. I den nuværende aftale er loftet for finansielle instrumenter 8,4 pct., men Kommissionen ønsker med det fremsatte forslag at hæve loftet til 10 pct.

Finansiering i tilknytning til fødevarekæden mv. (652/2014)

Her er tale om en mindre ændring i de bestemmelser, der regulerer eksempelvis EU-finansiering af vaccinationsprogrammer. EU-finansieringen af flerårige programmer kan ske i årlige rater i visse tilfælde, og forslaget udvider denne mulighed.

EU-program for beskæftigelse og social innovation (EaSI) (1296/2013)

Kommissionen ønsker at simplificere EaSI-programmet for at sikre fleksibilitet, herunder de vejledende udgiftsniveauer, der er forudset for hver af de tre akser af programmet og for hver af de tematiske prioriteter herunder.

Desuden foreslår Kommissionen, at den undtagelse, der giver mulighed for anvendelse af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen til fordel for unge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, opretholdes.

Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) (223/2014)

Mulighederne for at anvende forenkledede omkostningsmuligheder i finansforordningen er suppleret med forslag til ændringer af den sektorspecifikke lovgivning, idet anvendelsen af forenkledede omkostningsmuligheder udvides til at omfatte bl.a. FEAD.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning, men forslaget er henvist til behandling i Parlamentets Budgetudvalg (BUDG) og Budgetkontroludvalg (CONT). I udkastet til fælles betænkning udtrykker udvalgsordførerne støtte til de

overordnede intentioner i Kommissionens forslag. Det gælder ikke mindst ønsket om forenkling af de administrative procedurer for støttemodtagere og -udbetalere samt en øget resultatorientering af budgettet. Ordførerne bakker derfor op om Kommissionens mål om at strømline reglerne og skabe én samlet regelbog for udmøntning af EU-midler.

Ordførerne finder dog, at vigtige passager fra den gældende finansforordning og de tilhørende gennemførelsesbestemmelser er udeladt i forslaget og foreslår i en række tilfælde eksisterende formuleringer genindsat i teksten. Ordførerne peger samtidig på behovet for at stå værn om centrale principper for sund finansforvaltning og stiller sig bl.a. skeptisk over for forslaget om oprettelse af interne trustfonde. En grundig evaluering af værdien af eksterne trustfonde mangler, og ordførerne ser generelt med skepsis på den knopskydning af økonomiske instrumenter uden for EU-budgettet, som er vokset de seneste år. Det skaber mindre gennemsigtighed og mindsker Rådets og Europa-Parlamentets kontrol med budgettet, lyder bekymringen.

I udkastet til betænkning hilser ordførerne en række af Kommissionens initiativer til øget fleksibilitet i gennemførelsen af budgettet velkommen, så længe de foreslåede fleksibilitetsregler ikke strider med veletablerede budgetprincipper. Ordførerne tilskynder således til at finde den rette balance mellem fleksibilitet, sund finansforvaltning og respekt for budgetmyndighedens rettigheder.

Endelig udtaler ordførerne kritik af, at Kommissionen ikke har gennemført en konsekvensvurdering inden fremsættelse af forslaget til revision af finansordningen. For at undgå en gentagelse foreslås det tilføjet, at enhver substantiel ændring af finansordningen fremover ledsages af en sådan konsekvensvurdering.

Europa-Parlamentets Landbrugsudvalg vedtog den 3. maj 2017 en udtalelse med ændringsforslag til landbrugsdelen af Kommissionens forslag. En stor del af forslagene har til formål at sikre landmændenes indkomst, øge støttemulighederne og styrke landmændenes position i fødevarerforsyningskæden. Der er således blandt andet forslag om kontraktforhold, mulighed for at udvide producent- og brancheorganisationers regler til at gælde ikke-medlemmer, mulighed for at yde støtte til producentorganisationer, forslag om at udvide bestemmelser i mælkepakken til at gælde i flere sektorer, udvidelse af mulighederne for at yde støtte til afgrøde-, dyre-, og planteforsikringer og gensidige fonde samt udvidelser af mulighederne for at yde koblet støtte. Europa-Parlamentets Landbrugsudvalg ønsker endvidere en række ændringer af de grønne krav under den direkte landbrugsstøtte.

5. Nærhedsprincippet

Da forslaget vedrører gennemførelsen af EU's budget, kan det kun behandles på EU-niveau. Forslaget vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens forslag har ikke isoleret set budgetmæssige konsekvenser, som på nuværende tidspunkt kan kvantificeres. Forslaget indeholder imidlertid flere elementer, som kan få statsfinansielle konsekvenser og reducere Rådets indflydelse i de årlige budgetforhandlinger. Dette gælder særligt forslagene om muligheden for oprettelse af interne trustfonde, mere fleksibel anvendelse af interne formålsbestemte indtægter, fordoblingen af den negative reserve og oprettelsen af en buffer til eksterne initiativer.

Med de nuværende regler er det udelukkende muligt at oprette eksterne trustfonde, dvs. trustfonde som er rettet mod initiativer i tredjelande. Kommissionen foreslår at gøre det muligt tillige at oprette trustfonde internt i EU. En vedtagelse af forslaget forventes at føre til øget brug af trustfonde, som kan finansieres uden om EU's budget fx via bilaterale bidrag fra medlemslandene. Såfremt medlemsstaterne pålægges at bidrage til finansieringen af fondene ud over deres EU-bidrag, vil der de facto være tale om en omgåelse af EU's fastsatte udgiftslofter, ligesom det vil øge medlemsstaternes udgifter til EU.

Øget mulighed for overførsel af uforbrugte midler mellem årene, som det fx er tilfældet med oprettelsen af en buffer til eksterne initiativer, der finansieres via uforbrugte midler, kan medvirke til at sætte EU's udgiftslofter under pres, fordi betalingerne kan ophobe sig i bestemte år.

Forøgelsen af reserver, som Kommissionen har råderet over, fx den negative reserve, reducerer Rådets og Europa-Parlamentets indflydelse på prioriteringen af midlerne. Desuden kan reserver reducere presset på Kommissionen for at finde finansiering til merudgifter via omprioriteringer.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen ønsker at forenkle anvendelsen af EU-midlerne. I det omfang forenklede omkostningsbegreber vil blive anvendt, og der er tale om reel regelforenkling, vil dette nedbringe de administrative omkostninger for støttemodtagerne og -udbetalerne.

Det vurderes, at revisionen af EU's finansforordning og ændring af 15 sektorretsakter kan medføre administrative lettelser for erhvervslivet på over 4 mio. kr. årligt. Nedenfor er angivet nogle af de væsentligste administrative lettelser. Det er dog ikke muligt at kvantificere disse nærmere, da det for nuværende ikke er muligt

at vurdere den reelle udmøntning og dermed konsekvens af Kommissionens forordningsforslag.

De administrative lettelser består i, at den administrative byrde hos nuværende og kommende støttemodtagere som følge af forslaget forventeligt bliver væsentligt forenklet, herunder lettelser i en række dokumentationskrav ved regnskabsaflægelse, ligesom antallet af fejlkilder hos projektholdere og støttemodtagere forventeligt vil blive væsentligt reduceret.

Slutteligt består de administrative lettelser bl.a. i Kommissionens forslag om, at medlemsstaterne med virkning fra 2018 kan lempe eller fravælge kravet om, at direkte støtte kun kan ydes til aktive landbrugere. Såfremt denne mulighed udnyttes i Danmark, kan det betyde mindre administration for en række ansøgere (aktive landbrugere), der fremover ikke skal fremskaffe dokumentation for, at den direkte støtte mindst udgør 5 pct. af de samlede indtjening fra ikke-landbrugsaktiviteter, og at der skal udføres minimumsaktiviteter på visse arealer.

8. Høring

Forslaget er ikke sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under det maltesiske formandskab i første halvår 2017 har forslaget til revision af finansforordningen løbende været behandlet i Rådets budgetarbejdsgruppe på embedsmandsniveau. På baggrund af forhandlingerne har formandskabet i løbet af maj 2017 fremsat et 1. kompromisforslag, der generelt er blevet positivt modtaget af medlemslandene.

Medlemslandene har generelt udtrykt støtte til langt de fleste af Kommissionens simplificeringsforslag, der skal lette de administrative byrder for både støttemodtagere og -udbetalere. Idet det ses som en vigtig del af forenklingens dagsorden har hovedparten af de budgetansvarlige lande støttet en øget brug af forenkledede omkostningsbegreber så som udbetaling via engangsbeløb frem for godtgørelse af hver enkelt afholdt udgift. Landene har dog samtidig lagt vægt på, at den nødvendige kontrol med midlerne fortsat må være til stede.

Generelt støtter medlemslandene også ønsket om en mere effektiv anvendelse af finansielle instrumenter. Landene finder, at der kan være stor merværdi forbundet med finansielle instrumenter, men en række lande – anført af gruppen af budgetansvarlige lande – har dog givet udtryk for, at de finansielle instrumenter kun bør anvendes på udvalgte områder, hvor det giver mening og ikke udsætter EU-budgettet for unødige risikoeksponering.

For så vidt angår Kommissionens ønske om at opnå større budgetmæssig fleksibilitet, er den overordnede tilgang i kompromisforslaget en bevarelse af status quo. Det indebærer, at der ikke som sådan skabes yderligere fleksibilitet i budgettet, men at den nuværende balance heller ikke forskubbes i negativ retning. Medlems-

landene støtter generelt idéen om et mere fleksibelt EU-budget men understreger, at det ikke må ske på bekostning af transparens og basale budgetprincipper. Forslaget om oprettelse af en buffer til eksterne initiativer, som kan anvendes til uforudsete udgifter og nye kriser uden for EU ("fleksibilitetspudden"), er derfor med bred opbakning blevet afvist i 1. kompromisforslag med henvisning til, at samme formål kan opnås via øgede marginer i budgettet. Også forslaget om en fordobling af den såkaldte negative reserve fra 200 til 400 mio. euro årligt har mødt modstand fra en bred gruppe af lande, som ikke mener, at Kommissionen har fremlagt tilstrækkelig argumentation for behovet, da reserven aldrig har været fuldt udnyttet. En mindre gruppe af samhørighedslande har til gengæld støttet forslaget.

Stort set alle medlemslande har udtrykt betydelig modstand mod forslaget om mulighed for oprettelse af interne trustfonde. Gruppen af budgetansvarlige lande stiller sig skeptisk over for interne såvel som eksterne trustfonde, idet landene står fast på centrale principper som budgettets enhed og respekt for udgiftslofterne. Hertil mener landene, at budgetmyndigheden skal involveres mere, når Kommissionen beslutter at oprette trustfonde, idet der i forslaget lægges op til, at Rådet og Europa-Parlamentet alene informeres. Også hovedparten af samhørighedslandene ser med skepsis på ønsket om at udvide anvendelsesområdet for trustfondene.

Kommissionens forslag om videre mulighed for anvendelse af formålsbestemte indtægter, herunder overførsel til andre formål, hvis anvendelse ikke findes mulig, har ikke vundet genhør hos de budgetansvarlige lande, der i det hele taget har ønsket at begrænse brugen af formålsbestemte indtægter. Udvidet anvendelse af formålsbestemte indtægter findes ikke i overensstemmelse med principperne om budgettets enhed og transparens. Samme gruppe af lande har desuden argumenteret for, at formålsbestemte indtægter som udgangspunkt automatisk skal gå tilbage til budgettet, såfremt de ikke finder anvendelse til det formål, de er øremærket til.

I forhold til Kommissionens ønske om at opsætte klarere rammer for resultatbaseret budgettering og performanceorientering af budgettet har de budgetansvarlige lande generelt bakket op om at sikre en sammenhæng mellem resultater og ressourcer.

Endelig har landene generelt været imod at indføre en mulighed for medlemsstaterne til at allokere midler fra instrumenter under delt forvaltning til indsats under Kommissionens direkte eller indirekte forvaltning, herunder EFSI.

Hvad angår de fire forordninger i landbrugsdelen af forslaget foreslår formandskabet en række justeringer af Kommissionens forslag. Blandt andet foreslås en række administrative forenklinger på specifikke områder. Hvad angår direkte støtte til landmænd foreslås øget fleksibilitet i forhold til flere nærmere specificerede områder af den direkte støtte. Hvad angår den fælles markedsordning for landbrugsprodukter foreslås blandt andet, at mulighederne for at yde støtte til frugt- og grøntsektoren udvides.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forenklingstiltag og tiltag i retning af øget resultatorientering af budgettet og lægger i den forbindelse vægt på, at dette medfører en reel reduktion af administrative byrder for støttemodtagere og -udbetalere. Regeringen finder det i den forbindelse vigtigt, at de forenklinger, der lægges op til i finansforordningen, i relevant omfang afspejles i sektorforordningerne.

Overordnet lægges der fra dansk side vægt på, at der sikres mest muligt transparens i gennemførelsen af EU's budget. Regeringen er derfor særdeles kritisk over for konkrete forslag om yderligere undtagelser fra principperne om budgettets annualitet og -enhed. Det samme gælder forslag, som på en uhensigtsmæssig måde forrykker balancen mellem Kommissionen og Rådet. Endelig skal der udvises forsigtighed ift. risikoeksponeringen af EU's budget, særligt i relation til øget anvendelse af finansielle instrumenter.

Der lægges fra dansk side betydelig vægt på, at revisionen af finansforordningen ikke medfører øgede udgifter for medlemsstaterne ud over deres EU-bidrag eller sætter EU's udgiftslofter under pres.

Fra regeringens side er der fokus på proportionalitet mellem kontrolkravene, administrationsomkostningerne og den reelle risiko for EU-budgettet, herunder at der sikres et rimeligt forhold mellem kontrol og regelforenkling.

Hvad angår landbrugsdelen af forslaget arbejder regeringen for, at den fælles landbrugspolitik moderniseres for at underbygge en markedsorienteret og konkurrencedygtig landbrugssektor. Regeringen arbejder for reel forenkling af den fælles landbrugspolitik med fokus på proportionalitet mellem kontrolkravene (herunder sanktioner og støttereduktioner), administrationsomkostningerne og den reelle risiko for EU's budget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat for den samlede revision af EU's finansforordning og ændring af 15 sektorretsakter blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 12. december 2016.

De sektorspecifikke forslag vedrørende landbrugsdelen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 7. oktober 2016 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 10. oktober 2016 samt den 31. marts 2017 forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 3. april 2017.

De sektorspecifikke forslag vedrørende regionalfonden samt de fælles bestemmelser for struktur- og investeringsfondene har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 21. april 2017 forud for rådsmødet (generelle anliggender) den 25. april 2017.

Bilag 1

Liste over sektorspecifikke retsakter, der ændres ved forslaget:

- Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002 af 11. november 2002 om oprettelse af Den Europæiske Unions Solidaritetsfond (EFT L 311 af 14.11.2002, s. 3)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1296/2013 af 11. december 2013 om et EU-program for beskæftigelse og social innovation ("EaSI") og om ændring af afgørelse nr. 283/2010/EU om oprettelse af den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress til fordel for beskæftigelse og social integration (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 238)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om særlige bestemmelser vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 289-302)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1304/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Socialfond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1081/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487-548)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugs politik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under

støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608).

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1309/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (2014–2020) og ophævelse af forordning (EF) nr. 1927/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 855-864)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010, EØS-relevant tekst (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129-171)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 223/2014 af 11. marts 2014 om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (EUT L 72 af 12.3.2014, s. 1-41)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 283/2014 af 11. marts 2014 om retningslinjer for transeuropæiske net inden for telekommunikationsinfrastruktur og om ophævelse af beslutning nr. 1336/97/EF, EØS-relevant tekst (EUT L 86 af 21.3.2014, s. 14-26)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarerekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteformeringsmateriale, om ændring af Rådets direktiv 98/56/EF, 2000/29/EF og 2008/90/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002, (EF) nr. 882/2004 og (EF) nr. 396/2005 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af Rådets afgørelse 66/399/EØF, afgørelse 76/894/EØF og beslutning 2009/470/EF (EUT L 189 af 27.6.2014, s. 1-32)
- Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU af 16. april 2014 om oprettelse af en støtteramme for overvågning og sporing i rummet (EUT L 158 af 27.5.2014, s. 227–234)