



31. januar 2019

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) 12. februar 2019

- 1) Revision af forordningerne vedr. de europæiske finansielle tilsynsmyndigheder og hvidvaskdirektivet
 - *Politiske drøftelse/ Generel indstilling*
KOM (2017)536 (Omnibusforslaget), KOM(2017)537, KOM(2017)539 og KOM(2018)646
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 2) Kommissionens meddelelse om EU-beslutningstagning på skatteområdet
 - *Udveksling af synspunkter*
KOM(2019) 8
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 3) Rådskonklusioner om Kommissionens holdbarhedsrapport 2018
 - *Rådskonklusioner*
KOM-dokument foreligger ikke 2
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 4) Rådets henstilling om decharge til Kommissionens budgetimplementering i 2017
 - *Rådskonklusioner*
KOM-dokument foreligger ikke 13
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 5) Retningslinjer for EU-budgettet i 2020
 - *Rådskonklusioner*
KOM-dokument foreligger ikke 27
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet

Dagsordenspunkt 3: Kommissionens holdbarhedsrapport 2018

1. Resume

På det kommende ECOFIN ventes der vedtaget rådskonklusioner vedr. holdbarheden af EU-landenes offentlige finanser. Kommissionen har i sin holdbarhedsrapport 2018 foretaget en vurdering af holdbarhed af EU-landenes offentlige finanser på baggrund af tidligere fremlagte fremskrivninger af de aldersrelaterede stigninger i de offentlige udgifter i de kommende årtier samt Kommissionens seneste skøn for landenes niveau for offentlig gæld og strukturelle underskud.

Konklusionerne om holdbarheden i EU og euroområdet er på kort sigt overordnet nogenlunde på linje med konklusionerne i 2015-rapporten¹, mens holdbarhedsudfordringerne på mellemlangt sigt overordnet er blevet mindre.. På langt sigt er holdbarheden omtrent uændret baseret på den tidligere brugte metode, mens en ny metode peger på større langsigtede holdbarhedsudfordringer. En række lande har stadig væsentlige udfordringer og et betydeligt reformbehov.

Danmark placerer sig i den bedste kategori ("lav holdbarhedsrisiko") både på kort, mellemlangt og langt sigt. Danmarks holdbarhed vurderes styrket ift. rapporten fra 2015, herunder bl.a. som følge af, at Danmarks gæld er reduceret siden offentliggørelsen af rapporten fra 2015.

Regeringen støtter generelt rådskonklusionerne og er enig i rapportens budskab om, at der stadig er behov for at styrke holdbarheden i EU-landene.

2. Baggrund

Rådet ventes at drøfte og vedtage rådskonklusioner om de offentlige finansers langsigtede holdbarhed på baggrund af Kommissionens holdbarhedsrapport 2018, som blev offentliggjort 18. januar 2019. Holdbarhedsrapporten vurderer finanspolitikens holdbarhed i de enkelte EU-lande² samt størrelsesordenen af de tilpasninger i finanspolitikken, som vil være nødvendige for at adressere holdbarhedsudfordringerne givet de aktuelle underskud og gælds niveauer og de langsigtede demografiske ændringer.

Holdbarhedsrapporten tager udgangspunkt i de seneste fremskrivninger af de aldersrelaterede ændringer i de offentlige finanser og skøn for potentiel vækst m.v. i rapporten af 25. maj 2018 om de økonomiske konsekvenser af aldring (Aldringsrapporten 2018), udarbejdet af Kommissionen og den økonomisk-politiske komité (EPC). Holdbarhedsrapporten bygger desuden på Kommissionens skøn i efterårsprognosen fra november 2018 for hhv. udviklingen i den strukturelle saldo i de enkelte lande og andre relevante forhold som gælds niveau, beholdning af aktiver mv.

¹ Programlande indgår ikke i holdbarhedsrapporterne. Det betyder, at Grækenland og Cypern ikke indgik i 2015-rapporten. Cypern indgår dog på lige fod med andre lande i den nye rapport, mens Grækenland kun delvist indgår og desuden behandles med særlige landespecifikke antagelser.

² Rapporten indeholder kun delvise resultater for Grækenland baseret på særlige tilpassede antagelser, pga. den særlige situation, hvor Grækenland netop har gennemført et låneprogram. Grækenland er ikke indregnet i de gennemsnit for EU- og euroområdet, som nævnes i rapporten og i denne kommenterede dagsorden.

Holdbarhedsrapporten opdaterer og videreudvikler Kommissionens seneste holdbarhedsrapport 2015, som blev offentliggjort 25. januar 2016. Den opdaterede holdbarhedsvurdering vil blive taget i betragtning ved Kommissionens og Rådets vurderinger af EU-landenes årlige stabilitets- og konvergensprogrammer.

3. Formål og indhold

Holdbarhedsrapporten vurderer udfordringerne for de offentlige finanser i EU-landene på både kort, mellemlangt og langt sigt. I rapporten opgøres således følgende indikatorer:

S0 (kort sigt): "Early-warning"-indikator for kortsigtede finanspolitiske risici, sammensat af 25 forskellige delindikatorer baseret på data for finanspolitiske og makro-finansielle samt konkurrenceevnerelaterede variable³, som empirisk har vist sig at være gode indikatorer for tidligere perioder med finanspolitiske og finansielle vanskeligheder. Eksempler på finanspolitiske variable er hhv. offentlig brutto- og nettogæld, andelen af gæld med kort løbetid og ændringer i det offentlige forbrug. Makro-konkurrenceevnevariablene omfatter bl.a. stillingen på betalingsbalancen, real BNP-vækst og gældsætning i den private sektor. En S0-indikator over 0,46⁴ er tegn på en høj kortsigtet holdbarhedsrisiko, mens en S0-indikator under 0,46 er tegn på en lav kortsigtet holdbarhedsrisiko.

S1 og DSA (mellemlangt sigt): S1, det mellemfristede holdbarhedsgab fra 2017 frem mod 2033, er et skøn for den forbedring af den primære strukturelle saldo på de offentlige finanser, som er nødvendig at gennemføre fra 2021 og frem mod 2025 og herefter fastholde, for at opnå et gælds niveau i 2030 svarende til Traktatens referenceværdi på 60 pct. af BNP. En S1-indikator på mindre end 0,0 er tegn på lav holdbarhedsrisiko på mellemlangt sigt. Tilsvarende er en værdi mellem 0,0 og 2,5 tegn på middel risiko, mens en værdi over 2,5 er tegn på høj risiko.

DSA-indikatoren er baseret på en gældsholdbarhedsanalyse (debt sustainability analysis) over en tiårig periode (2020-2029), hvor gældsudviklingen vurderes på baggrund af en række standardscenarier (med forskellige antagelser vedr. makro-økonomiske variable såsom renteniveauer og BNP-vækst). Kommissionen vurderer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlangt sigt på baggrund af en samlet vurdering af S1 og DSA.

S2 og DSA (langt sigt): S2 er hovedindikatoren for finanspolitisk holdbarhed på lang sigt. S2 er et såkaldt holdbarhedsgab, dvs. et skøn for den permanente forbedring af den primære strukturelle saldo på de offentlige finanser, som ville være nødvendig for at balancere nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter og udgifter, og dermed stabilisere gældskvoten på sigt, givet de fremskrevne aldersrelaterede udgifter, samt den nuværende offentlige gæld og dens rentebyrde. En S2-

³ En række af disse indikatorer indgår også i Kommissionens analyser under proceduren for makroøkonomiske ubalancer.

⁴ Denne grænseværdi er beregnet ud fra historiske mønstre i de underliggende variable forud for perioder med finanspolitiske og finansielle vanskeligheder

indikator på mindre end 2,0 er tegn på lav holdbarhedsrisiko på langt sigt. Tilsvarende er en værdi mellem 2,0 og 6,0 tegn på middel risiko, mens en værdi over 6,0 indikerer høj risiko.

Beregningen af S2 indebærer ikke noget krav til gældsudviklingen eller det endelige gælds niveau, udover at gælden på sigt skal stabiliseres. Det betyder, at finanspolitikken ifølge S2-indikatoren kan være holdbar, selvom gælden evt. konvergerer mod et højt niveau, herunder over referenceværdien på 60 pct. af BNP. Kommissionen har derfor som noget nyt i år ændret måden, hvorpå langsigtet holdbarhed vurderes. Der kigges nu på S2-indikatoren (ligesom tidligere år), samtidig med at man inddrager resultater fra DSA-indikatoren mhp. at tage højde for risikoen ved høje indledende gælds niveauer. Det bemærkes endvidere, at S2-indikatoren alene medregner demografiens betydning for den offentlige saldo frem til 2070.

Positive indikatorværdier indikerer manglende holdbarhed (behov for saldo forbedringer), mens negative indikatorværdier indikerer overholdbarhed (i princippet mulighed for lempelser). Jo højere værdier af S1 og S2 desto større er behovet for finanspolitisk tilpasning, og dermed holdbarhedsrisikoen. Holdbarhedsrapporten og de tre indikatorer siger ikke noget om, i hvilket omfang de enkelte EU-lande løbende vil overholde kravene til gæld og underskud i Stabilitets- og Vækstpagten. De offentlige finanser kan således være holdbare på sigt ifølge de tre indikatorer, selvom der i en delperiode ventes meget store offentlige underskud, som ikke er forenelige med kravene i Stabilitets- og Vækstpagten, så længe disse underskud opvejes af overskud i andre delperioder.

Holdbarhedsrapportens resultater

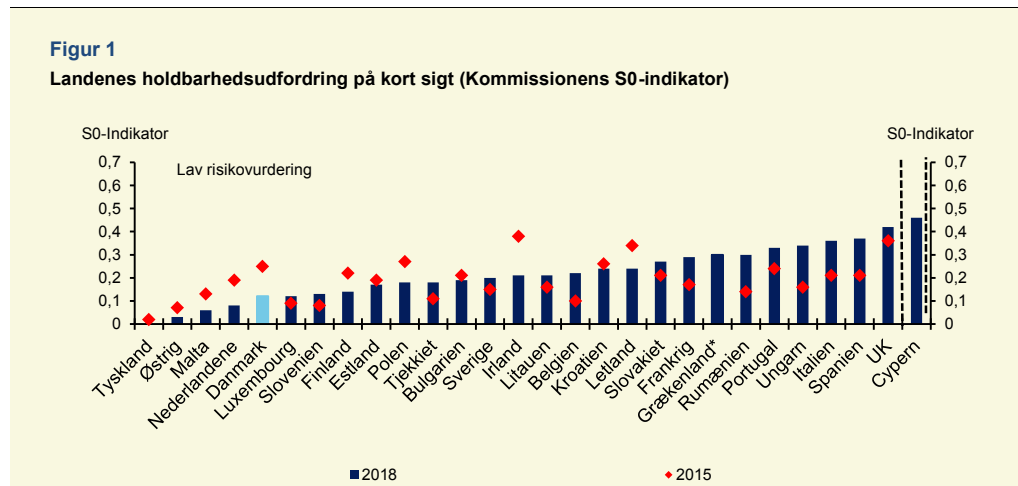
Den nye holdbarhedsrapport viser, at holdbarhedsudfordringerne på kort sigt overordnet er nogenlunde på linje med konklusionerne i 2015-rapporten⁵, mens holdbarhedsudfordringerne på mellemlangt sigt overordnet er blevet mindre. På langt sigt er de imidlertid blevet større (dette kan dog være påvirket, at den nye tilgang til vurdering af langsigtet holdbarhed, jf. ovenfor). En række lande står fortsat overfor store holdbarhedsudfordringer.

I den nye rapport ligger alle lande undtagen Cypern i den bedste kategori for **S0-indikatoren**, hvilket angiver *lave* holdbarhedsudfordringer på *kort sigt*. Cypern ligger lige på grænsen mellem høj og lav risiko. Tyskland er det eneste land, som ikke vurderes at have en vis risiko målt ved én eller flere af de 25 individuelle delindikatorer, som indgår i S0. I 2009 havde halvdelen af landene en høj samlet holdbarhedsrisiko på kort sigt, i 2012 gjaldt det to lande, mens ingen lande havde høj holdbarhedsrisiko i 2015-rapporten⁶. Sammenlignes værdierne for S0-indikatoren i 2018-rapporten og 2015-rapporten, er indikatoren generelt steget i EU (målt ved uvægtet EU-gennemsnit), hvilket vidner om øgede kortsigtede risici

⁵ Programlande indgår ikke i holdbarhedsrapporterne. Det betyder, at Grækenland og Cypern ikke indgik i 2015-rapporten. Cypern indgår dog på lige fod med andre lande i den nye rapport, mens Grækenland kun delvist indgår og desuden behandles med særlige landespecifikke antagelser.

⁶ Cypern, som var et af de to lande med høj kortsigtet holdbarhedsrisiko i 2012, indgår ikke i 2015-rapporten.

i en række EU-lande. Risiciene er dog ikke blevet forøget i en sådan grad, at der er tilfælde, hvor kategoriseringen er blevet ændret fra lav til høj holdbarhedsrisiko. 2018-rapporten bruger dog færre kortsigtede risiko-indikatorer end i 2015-rapporten, ligesom den beregnede tærskel for høj risiko er steget i 2018-rapporten (fra 0,43 til 0,46), således at den gennemsnitlige afstand til tærskelværdien på tværs af landene er nogenlunde på niveau med 2015-rapporten.

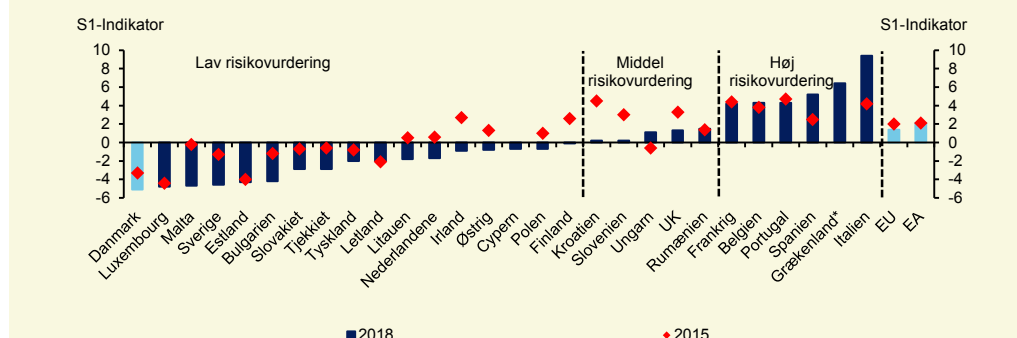


Anm.: Tallet for Grækenland er beregnet med særlige antagelser i lyset af det græske låneprogram, som blev afsluttet i august 2018. Cypern var ikke med i 2015-rapporten, idet de var underlagt et låneprogram.

Kilde: Kommissionens holdbarhedsrapporter fra 2018 og 2015

S1-indikatoren peger på, at 5 lande har en høj finanspolitisk holdbarhedsrisiko på *mellemlangt sigt*, mens 5 lande har en middel risiko og 17 lande, heriblandt Danmark, har en lav risiko. **DSA-indikatoren** viser et lignende billede, jf. *bilag 1*. En samlet vurdering af de to indikatorer viser 7 lande med høj holdbarhedsrisiko, 4 lande med mellem risiko og 16 lande med lav risiko.

EU-landene vurderes i gns. (på baggrund af S1-indikatoren) at have et mellemfristet holdbarhedsgab på 1,4 pct. af BNP, mens holdbarhedsgabet i euroområdet under ét skønnes at være 2,1 pct. af BNP. Der er tale om en forbedring af holdbarheden på mellemlangt sigt ift. 2015-rapporten, hvor de to gab blev skønnet til henholdsvis 2,0 og 2,1 pct. af BNP. Den gennemsnitlige forbedring af S1-indikatoren for EU skyldes især, at den gennemsnitlige gæld i landene i dag er lavere end den var i 2015-rapporten. Højere skøn for de aldersrelaterede omkostninger, som følger af de opdaterede fremskrivninger i Kommissionens opdaterede aldringsrapport af 25. maj 2018, trækker til gengæld isoleret set i retning af en forværret S1-indikator.

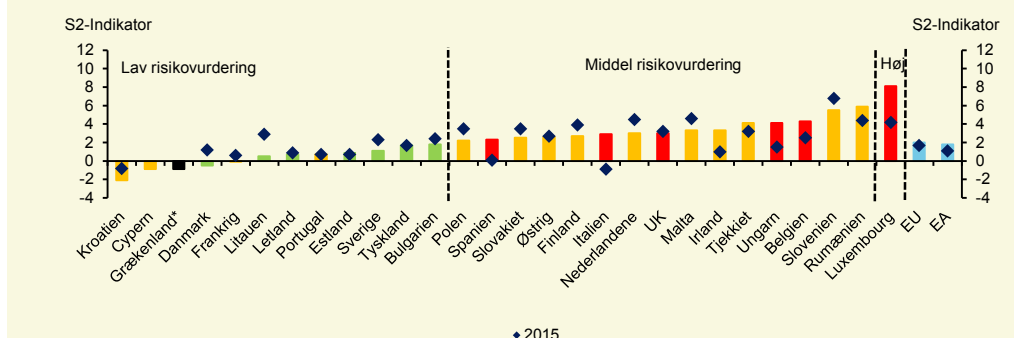
Figur 2**Landenes holdbarhedsudfordring på mellemlangt sigt (Kommissionens S1-indikator)**

Anm.: Tallet for Grækenland er beregnet med særlige antagelser i lyset af det græske låneprogram, som blev afsluttet i august 2018. Cypern var ikke med i 2015-rapporten, idet de var underlagt et låneprogram.

Kilde: Kommissionens holdbarhedsrapporter fra 2018 og 2015

Ifølge **S2-indikatoren** vurderes et enkelt land (Luxembourg) at have en høj holdbarhedsrisiko på *langt sigt*, 15 lande vurderes at have en middel risiko, mens 11 lande, heriblandt Danmark, vurderes at have en lav risiko. Fordelingen af landene på risikogrupper er stort set uændret ift. 2015-rapporten. Inddrages også DSA-indikatoren, er billedet dog mere negativt. Den samlede vurdering (som er en ny metode) viser, at 6 lande har høj holdbarhedsrisiko på langt sigt (Belgien, Spanien, Italien, Luxembourg, Ungarn og Storbritannien), 14 lande har en mellem risiko (Tjekkiet, Irland, Frankrig, Kroatien, Cypern, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Finland), mens 7 lande har en lav risiko (Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Letland, Litauen og Sverige), jf. *bilag 1*.

EU som helhed har et langsigtet holdbarhedsgab på 2,0 pct. af BNP målt ved S2-indikatoren, mens euroområdet som helhed har et holdbarhedsgab på 1,8 pct. af BNP. Den langsigtede holdbarhed er således blevet svækket ift. 2015-rapporten, hvor skønnene for EU og euroområdet lød på henholdsvis 1,7 og 1,1 pct. af BNP. Svækkelsen kan især tilskrives, at 2018-rapporten bygger på en antagelse om større stigninger i de aldersrelaterede omkostninger end 2015-rapporten, jf. Kommissionens aldringsrapport 2018.

Figur 3**Landenes holdbarhedsudfordring på langt sigt (Kommissionens S2-indikator)**

Anm.: Grøn, gul og rød angiver henholdsvis en lav, middel og høj risikovurdering i den samlede vurdering (pba. både DSA- og S2-indikator). Tallet for Grækenland er beregnet med særlige antagelser i lyset af det græske låneprogram, som blev afsluttet i august 2018. Cypern var ikke med i 2015-rapporten, idet de var underlagt et låneprogram.

Kilde: Kommissionens holdbarhedsrapporter fra 2018 og 2015

Holdbarhedsrapportens resultater for Danmark

Danmark har ifølge analysen holdbare offentlige finanser målt på alle indikatorerne i holdbarhedsrapporten. Rapporten peger således på, at Danmark har en lav finanspolitisk holdbarhedsrisiko på både kort, mellemlangt og langt sigt. Både S0-, S1- og S2-indikatorerne er endvidere forbedrede for Danmark ift. 2015-rapporten.

S0-indikatoren er opgjort til 0,12 i 2018-rapporten (mod 0,25 i 2015-rapporten), hvilket ligger langt fra den kritiske grænse på 0,46. Selvom enkelte delindikatorer peger på mulige kortsigtede risici (det drejer sig om niveauet af gæld i den private sektor, andelen af kortsigtet gæld i hhv. husholdninger og ikke-finansielle virksomheder) vurderes Danmark derfor at have en lav holdbarhedsrisiko på kort sigt. Udover S0-indikatoren kigger rapporten også på indikatorer for udfordringer i den finansielle sektor. Rapporten vurderer samlet set ikke, at der er forhøjet risici på dette område i Danmark.

Gældsholdbarhedsanalysen (DSA) peger på, at Danmarks ØMU-gæld i hovedscenariet (hvor økonomien følger Kommissionens efterårsprognose 2018 frem til 2020, og landene hver især fastholder en konstant primær strukturel saldo efter år 2020, når der ses bort fra aldringsomkostningerne, som udvikler sig ifølge Kommissionens fremskrivninger) i perioden 2020-2029 vil falde med ca. 20 pct.-point (til 10,8 pct. af BNP) i alt ved en uændret finanspolitik. Det skal dog bemærkes, at denne simulation antager, at Danmark når et relativt stort strukturelt overskud på 0,8 pct. af BNP i 2020, som fastholdes derefter. Det skyldes rapportens antagelse om den primære saldo fra 2020 og frem bygger på Kommissionens efterårsprognoses skøn for 2020, som er forholdsvis positivt. Et mindre positivt skøn for den primære saldo vil alt andet lige medføre en reduceret holdbarhed målt ved DSA-indikatoren. Det skal bemærkes, at Finansministeriet i Økonomisk Redegørelse december 2018 vurderer den strukturelle saldo til -0,1 pct. af BNP i 2020. Forskellene i vurderingen af den strukturelle saldo skyldes, at Kommissionen anvender en

metode, der ikke tager højde for landespecifikke forhold, fx det forhold at skatteindtægterne fra pensionsafkastbeskatningen i Danmark svinger betydeligt fra år til år.

S1-indikatoren peger på et negativt holdbarhedsgab. Det vil i princippet sige, at finanspolitikken på mellemlangt sigt (frem til 2030) vil kunne svækkes med 5,1 pct. af BNP (mod et negativt gab på 3,3 pct. af BNP i 2015-rapporten) – givet den positive initiale vurdering af den offentlige saldo – uden at gældsgrænsen overskrides. Det skal bemærkes, at S1-gabets negative fortegn skyldes den indledningsvis lave offentlige ØMU-gæld, som i simulationerne tillades at vokse op til Stabilitets- og Vækstpagtens grænse på 60 pct. af BNP og den i udgangspunktet mere positive vurdering af den strukturelle saldo end Finansministeriets. Forbedringen af indikatoren skyldes således bl.a., at Danmarks gæld er faldet siden sidste holdbarhedsrapport, hvilket mekanisk forbedrer S1-indikatoren. En udnyttelse af det implicite finanspolitiske råderum frem til 2030 indikeret af den forbedrede S1-indikator vil altså medføre en betydelig forøgelse af gælden fra de nuværende ca. 33 pct. af BNP og forøge det efterfølgende finanspolitiske tilpasningsbehov i de såkaldte ”hængekøjeår”. Det samlede billede af DSA- og S1-indikatoren er, at Danmark (med en vis margin) har en lav holdbarhedsrisiko på mellemlangt sigt givet den initialt lave gæld og positive vurdering af den offentlige saldo i udgangspunktet.

S2-indikatoren peger på et negativt holdbarhedsgab (dvs. langsigtet finanspolitisk holdbarhed) på 0,5 pct. af BNP på langt sigt (mod et positivt holdbarhedsgab på 1,2 pct. af BNP i 2015-rapporten). Holdbarhedsrisikoen vurderes som lav for Danmark på langt sigt, også når DSA-indikatoren inddrages som følge af Kommissionens nye metode. Det negative holdbarhedsgab skyldes især den indledende budgetstilling på de offentlige finanser (hvor Kommissionen skønner et overskud på den strukturelle saldo, jf. overfor, mens budgetvirkningen af de langsigtede demografiske ændringer skønnes at være negativ). Forbedringen siden 2015-rapporten skyldes en forbedret indledende budgetstilling på de offentlige finanser. Det bemærkes, at Kommissionen lægger et relativt positivt skøn for den primære saldo for Danmark til grund for beregningen, hvilket alt andet lige medfører en bedre holdbarhed målt ved S2-indikatoren. Aldringsomkostningerne skønnes på den anden side højere i 2018-rapporten end i 2015-rapporten, hvilket isoleret set trækker i retning af lavere holdbarhed.

Finansministeriet vurderer ligeledes, at finanspolitikken er holdbar. De offentlige finansers holdbarhed hviler dog på en forudsætning om, at pensionsalderen indekseres som forudsat (dvs. på offentlige overskud efter 2050). Det bemærkes også, at Kommissionens S2-indikator alene indregner demografiens påvirkning på de offentlige finanser frem til 2070, hvorimod Finansministeriets holdbarhedsberegning tager højde for de demografiske ændringer frem til 2100.

Udkastet til rådskonklusioner

I udkastet til rådskonklusioner bifalder Rådet holdbarhedsrapporten og understreger vigtigheden af denne.

Rådet understreger, at der fortsat er kortsigtede risici. Ét land vurderes samlet set i høj kortsigtet risiko, men høj gæld udgør også fortsat en risikofaktor på kort sigt i andre lande.

Rådet fremhæver, at 7 lande er i høj risiko på mellemlangt sigt, og at 4 lande er i mellem risiko. Det skyldes især høje offentlige gælds niveauer, som forstærkes af aktuelle underskud, sårbarhed overfor eksterne stød og udsigt til stigende aldringsomkostninger.

Rådet bifalder, at der i 2018-rapporten som noget nyt også benyttes gældsholdbarhedsanalyser sammen med S2-indikatoren til at vurdere holdbarheden på langt sigt. Rådet noterer, at 6 EU-lande er i høj risiko på langt sigt, mens 14 er i mellem risiko, særligt pga. udsigt til stigende aldringsomkostninger, og i nogle tilfælde også pga. høj offentlig gæld. Rådet anerkender, at der er vigtige udfordringer med den langsigtede holdbarhed som følge af aldringsomkostninger.

Rådet anerkender, at høj offentlig gæld kan dæmpe den økonomiske vækst, reducere evnen til at modgå økonomiske stød via lempelig finanspolitik og indebære negative afsmittende effekter mellem EU-landene og særligt mellem eurolandene.

Rådet fremhæver, at holdbarhedsudfordringerne skal adresseres med passende politikker. De bør fokusere på at sikre makroøkonomisk/finansiel stabilitet og sunde offentlige finanser, herunder gennem reformer af pensions-, sundheds- og ældreplejesystemer, samt reformer, der styrker produktivitet, vækst og beskæftigelse. Reformerne skal generelt sigte mod at adressere landespecifikke udfordringer. Rådet understreger, at de aktuelle gunstige makroøkonomiske forhold (herunder lave renter) bør udnyttes til at opbygge finanspolitiske buffere, særligt i højgældslande. Rådet understreger, at økonomiske politikker og strukturreformer også bør hjælpe med at understøtte finanspolitisk konsolidering i lande med høj gæld.

Rådet understreger, at selv i de tilfælde, hvor rapporten peger på lave holdbarhedsudfordringer, bør landene sikre finanspolitikker, der gør dem i stand til at modstå økonomiske stød. Rådet genbekræfter, at efterlevelse af EU's finanspolitiske regler er en nødvendighed for sikring af holdbare gælds niveauer.

Rådet fremhæver, at omfattende reformer har haft en betydelig positiv indvirkning på den langsigtede holdbarhed. Rådet genbekræfter, at der er behov for at fortsætte reformindsatsen indenfor alle aldringsrelaterede områder, under hensyn til landespecifikke forhold og pensionssystemernes tilstrækkelighed, og at afstå fra tilbagerulning af holdbarhedsforbedrende reformer. Rådet understreger, at det kræver gennemførelse af de landespecifikke anbefalinger under det europæiske semester. Rådet understreger, at landene er nødt til at tage yderligere skridt, dog i

forskellig grad, mhp. at øge den effektive tilbagetrækningsalder, herunder ved at undgå tidlig tilbagetrækning, fremme længde af beskæftigelse og beskæftigelsesfrekvens samt ved at knytte pensionsalder, krav til indbetalingsperioder og pensionsudbetalinger til forventet levetid. Rådet mener, at det er særligt vigtigt både at opnå både finanspolitisk holdbarhed og sikre god sundhedspleje for alle ved at øge disse systemers effektivitet.

Rådet opfordrer landene, især dem med høje mellemfristede risici, til at fokusere på holdbarheds- og vækstfremmende politikker i deres kommende stabilitets- og konvergensprogrammer. Rådet opfordrer landene og Kommissionen til at tage højde for holdbarhedsrapporten i implementeringen af det europæiske semester og Stabilitets- og Vækstpagten. Rådet og Kommissionen vil løbende overvåge udviklingen, under hensyntagen til landenes nationale kompetencer.

Rådet opfordrer Kommissionen til at opdatere holdbarhedsrapporten i starten af 2022 pba. af yderligt forbedrede metoder og opdaterede prognoser for aldringsomkostningerne.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om rapporten.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen konsekvenser for dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen direkte statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Sagen har ingen direkte samfundsøkonomiske konsekvenser. I det omfang rapporten og rådskonklusionerne bidrager til gennemførelsen af reformer, der forbedrer holdbarheden af de offentlige finanser i EU-landene, vil dette have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark og EU-landene som helhed.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Holdbarhedsrapporten er generelt blevet modtaget positivt på teknisk niveau, og der ventes generel opbakning til indholdet af rådskonklusionerne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter holdbarhedsrapporten, der er en værdifuld del af arbejdet med at sikre holdbare offentlige finanser i EU-landene via konsolidering og reformer.

Regeringen noterer sig, at Kommissionens holdbarhedsindikatorer bør tolkes med visse forbehold. For lande med lav ØMU-gæld kan indikatorerne implicit tilsige et finanspolitisk råderum på mellemlang sigt. En udnyttelse af et sådant råderum vil imidlertid kunne forstærke tilpasningsbehovet på længere sigt - for Danmarks vedkommende i de såkaldte "hængekøjeår". Holdbarhedsrapporten bygger også på beregninger af den strukturelle saldo for Danmark, der aktuelt ikke giver et retvisende billede af den underliggende stilling på de offentlige finanser, ligesom udgangsniveauet for struktursaldoen, som ligger til grund for rapporten, er mere positivt end skønnet af Finansministeriet. Holdbarhedsrapportens vurdering af holdbarhedsrisici kan således ikke tages til indtægt for, at der i praksis er plads til varige finanspolitiske lempelser i Danmark.

Regeringen kan støtte udkastet til rådskonklusioner.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om holdbarhedsrapporten 2015 og de tilhørende rådskonklusioner blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 8. marts 2016.

Bilag 1

Tabel 1

Oversigt over landenes holdbarhedsindikatorer

Lande	Kort sigt		Mellemlang sigt		Lang sigt	
	S0-indikator	DSA-indikator	S1-indikator	Overordnet konklusion om risiko	S2-indikator	Overordnet konklusion om risiko
Belgien	0,22	Høj	4,3	Høj	4,3	Høj
Bulgarien	0,19	Lav	-4,2	Lav	1,8	Lav
Tjekkiet	0,18	Lav	-2,9	Lav	4,1	Middel
Danmark	0,12	Lav	-5,1	Lav	-0,5	Lav
Tyskland	0,00	Lav	-2,0	Lav	1,7	Lav
Estland	0,17	Lav	-4,3	Lav	0,9	Lav
Irland	0,21	Lav	-0,9	Lav	3,3	Middel
Spanien	0,37	Høj	5,2	Høj	2,3	Høj
Frankrig	0,29	Høj	4,2	Høj	-0,1	Middel
Kroatien	0,24	Middel	0,2	Middel	-2,1	Middel
Italien	0,36	Høj	9,4	Høj	2,9	Høj
Cypern	0,46	Middel	-0,7	Middel	-0,9	Middel
Letland	0,24	Lav	-2,0	Lav	0,7	Lav
Litauen	0,21	Lav	-1,8	Lav	0,5	Lav
Luxembourg	0,12	Lav	-4,8	Lav	8,1	Høj
Ungarn	0,34	Høj	1,1	Høj	4,1	Høj
Malta	0,06	Lav	-4,7	Lav	3,3	Middel
Nederlandene	0,08	Lav	-1,7	Lav	3,0	Middel
Østrig	0,03	Lav	-0,8	Lav	2,6	Middel
Polen	0,18	Lav	-0,7	Lav	2,2	Middel
Portugal	0,33	Høj	4,3	Høj	0,7	Middel
Rumænien	0,30	Middel	1,5	Middel	5,9	Middel
Slovenien	0,13	Lav	0,2	Middel	5,5	Middel
Slovakiet	0,27	Lav	-2,9	Lav	2,5	Middel
Finland	0,14	Lav	-0,1	Lav	2,7	Middel
Sverige	0,20	Lav	-4,6	Lav	1,1	Lav
UK	0,42	Høj	1,3	Høj	3,0	Høj

Anm.: Grøn, gul og rød angiver henholdsvis en lav, middel og høj risikovurdering baseret på Kommissionens grænseværdier. Tallene for Grækenland er beregnet med særlige antagelser i lyset af det græske låneprogram, som blev afsluttet i august 2018.

Kilde: Kommissionens holdbarhedsrapport 2018

Dagsordenspunkt 4: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2017

1. Resume

ECOFIN forventes den 12. februar 2019 at vedtage Rådets henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af 2017-budgettet. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

Revisionserklæringen for 2017 indeholder følgende hovedbudskaber: En positiv erklæring om regnskabernes rigtighed. En positiv erklæring for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed for budgettets indtægter samt udgiftsområderne "naturressourcer (direkte støtte)" og "administration". Disse områder vurderes at være uden væsentlige fejlforekomster med en estimeret fejlrate på under 2 pct. af transaktionerne. En negativ erklæring om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed på udgiftsområderne "konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse", "økonomisk, social og territorial samhørighed" og "naturressourcer (markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri)". Den estimerede fejlforekomst på disse udgiftsområder overstiger 2 pct. og anses derfor som væsentligt fejlbehæftede.

Retten skønner på baggrund af sin revision, at den mest sandsynlige fejlrate i betalingerne som helhed er faldet fra 3,1 pct. i 2016 til 2,4 pct. i 2017. I mere end halvdelen af de reviderede udgifter lå fejlforekomsten under væsentlighedstærsklen på 2 pct., og Retten afgiver derfor for andet år i træk en erklæring med forbehold i stedet for en afvisende erklæring. Der påpeges igen en klar sammenhæng mellem udgiftstyper og fejlforekomst, idet der på tværs af alle udgiftskategorier begås flere fejl under godtgørelsesordninger (fx forskningsprogrammer og strukturfondsprjekter) end under rettighedsordninger (fx arealstøtteordningen).

Regeringen finder det ikke tilfredsstillende, at Revisionsretten på en række udgiftsområder afgiver en negativ erklæring, om end det er positivt, at der er sket et fald i den overordnede fejlrate fra 2016 til 2017. Det er en fortsat prioritet for regeringen, at der arbejdes henimod en revisionserklæring med færre forbehold. Der påhviler både Kommissionen og medlemslandene et ansvar for at sikre en tilfredsstillende budgetimplementering. Regeringen lægger derfor vægt på, at alle tilgængelige instrumenter benyttes for at reducere fejlraten, ligesom det prioriteres højt at fokusere på regelforenkling.

Regeringen har i forhandlingerne arbejdet for, at der i Rådets henstilling fokuseres på særligt fem prioriteter: For det første, at fejlraten trods den forbedrede Revisionserklæring er for høj; for det andet, at alle aktører, som forvalter EU-midler, er deres ansvar bevidst og søger at minimere fejl; for det tredje, at der sikres fokus på simplificering; for det fjerde, at indsatsen for at nedbringe fejlraten koncentrerer sig på de områder, hvor fejlforekomsten er særlig høj, og på de mest udbredte fejltypers; og for det femte, konsekvent anvendelse af finansielle korrektioner. Idet disse prioriteter i vid udstrækning er afspejlet i Rådets henstilling, finder regeringen det hensigtsmæssigt, at man fra dansk side tilslutter sig Rådets henstilling og anbefalingen om, at Europa-Parlamentet giver decharge til Kommissionen for budgetgennemførelsen i 2017.

2. Baggrund

Ifølge Lissabon-traktatens artikel 319 meddeler Europa-Parlamentet Kommissionen decharge for budgetgennemførelsen efter henstilling fra Rådet. Kommissionen skal efterfølgende træffe passende foranstaltninger for at efterkomme bemærkningerne i såvel Parlamentets afgørelse som Rådets henstilling om decharge.

Dechargeproceduren

Revisionsretten præsenterede den 6. november 2018 sin årsberetning om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2017. Rådet tog præsentationen til efterretning.

Revisionsrettens årsberetning og revisionserklæring

Revisionsrettens revisionserklæring bygger på revisionen af EU-budgettets indtægter og udgifter og afgives til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for institutionernes dechargebehandling, jf. også TEUF artikel 287, stk. 1. Erklæringen er todelte og hviler på Revisionsrettens kontrol af henholdsvis regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Fsva. regnskabernes rigtighed undersøger Retten, hvorvidt Kommissionen har sikret anvendelsen af de korrekte regnskabsregler, og om Kommissionens foranstaltninger giver en rimelig sikkerhed for, at det endelige konsoliderede årsregnskab giver et retvisende billede af EU's finanser. Retten udtaler sig på den baggrund om, hvorvidt EU's endelige konsoliderede årsregnskab rapporterer pengestrømme og finansielle resultater fuldstændigt og nøjagtigt, og om aktiverne og passiverne er registreret korrekt ved årets udgang.

På baggrund af revisionen af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed drager Revisionsretten dels en række generelle konklusioner om overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet, og fastslår dels den mest sandsynlige fejlrate vedrørende samtlige indtægts- og udgiftstransaktioner fordelt på budgettets hovedområder. Revisionsretten opererer med et acceptabelt fejlniveau⁷ på 2 pct.

Revisionsrettens metode er baseret på en repræsentativ stikprøve fra en række medlemslande, men revisionen giver ikke en vurdering af forvaltningen i de enkelte medlemslande. Stikprøven sikrer, at der indsamles et tilstrækkeligt revisionsbevis til, at Retten kan udtale sig om, hvorvidt midlerne er modtaget og brugt i overensstemmelse med fastlagte fællesskabs- og kontraktbestemmelser, og om midlerne er beregnet korrekt og nøjagtigt. Bl.a. efterprøver revisionen, om transaktionerne har fundet sted, om modtagerne var berettigede til at modtage støtten, og om de anmeldte omkostninger og mængder var rigtige og støtteberettigede. Transaktionerne eller betalingerne revideres helt ned til den endelige støttemodtager.

⁷ Den estimerede fejlrate er baseret på de anslåede finansielle effekter af de fejl, der kan kvantificeres. Ud fra dette beregnes fejlenes estimerede indvirkning på budgettet ved at ekstrapolere de kvantificerede fejl til brug for fastlæggelsen af "den mest sandsynlige fejlforekomst".

Som led i sin strategi for 2018-2020 har Revisionsretten i år taget de første skridt i retning af at justere tilgangen til udarbejdelse af revisionserklæringen. Konkret har Retten som et pilotprojekt valgt at anvende en attestationsstilgang, hvor allerede indsamlet revisionsmateriale gennemgås, og hvor eksisterende kontroller genudføres på ny. Retten vurderer, at den nye tilgang vil kunne give et klarere billede af, hvor der i Kommissionen såvel som i medlemsstaterne findes vedvarende udfordringer i de forskellige kontrollag. I 2017 er attestationsstilgangen anvendt på udgiftsområdet ”1b – økonomisk, social og territorial samhørighed”.

3. Formål og indhold

Revisionsretten giver for 11. år i træk en *positiv erklæring* vedrørende regnskabernes rigtighed, idet EU's regnskab i al væsentlighed giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling og af resultaterne af transaktioner og pengestrømme.

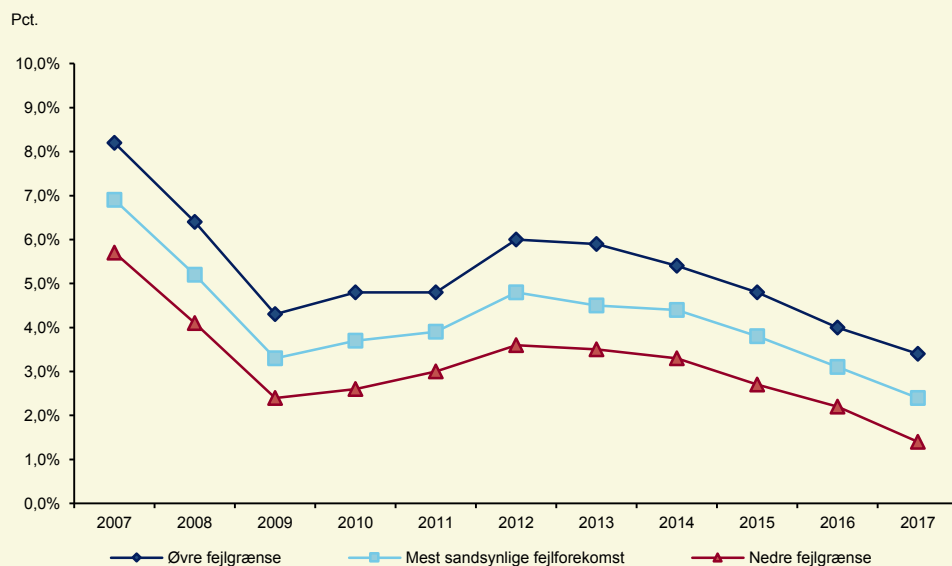
Med hensyn til de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed konkluderer Retten følgende:

- Retten afgiver en *positiv erklæring* vedrørende EU's egne indtægter samt betalinger og underliggende transaktioner på administrationsområdet og ”2 – naturressourcer (direkte støtte)”, idet den estimerede fejlrate her er under 2 pct.
- Retten giver en *negativ erklæring* om de underliggende betalinger på de øvrige udgiftsområder, hvor fejlraten er højere end 2 pct. Det drejer sig om ”1a – konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse”; ”1b – økonomisk, social og territorial samhørighed” og ”2 – naturressourcer (markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri)”.

Retten skønner på baggrund af revisionen, at den mest sandsynlige fejlrate som helhed ligger på 2,4 pct. Der er tale om en forbedring i forhold til de seneste år. I 2016 lå den anslåede fejlforekomst på 3,1 pct., mens den i 2015 lå på 3,8 pct., *jf. figur 1.*

Figur 1

Revisionsrettens skøn vedr. den mest sandsynlige fejlføremkomst for EU-budgettet som helhed (2007-2017)



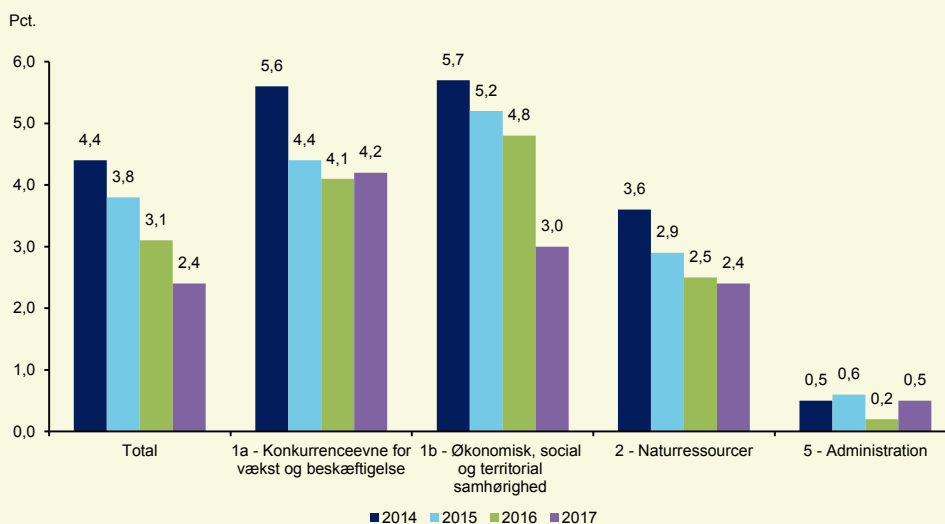
Anm.: I 2015 blev retsgrundlaget for den fælles landbrugspolitik ændret, og Revisionsrettens test af transaktioner omfatter derfor ikke længere krydsoverensstemmelse. I de foregående år indgik krydsoverensstemmelsesfejl i beregningerne. Krydsoverensstemmelsesfejl bidrog i 2014 med 0,6 procentpoint til den anslåede fejlføremkomst på udgiftsområde 2 – *Naturressourcer*. I årene 2011-2014 bidrog de med 0,1-0,2 procentpoint til den samlede anslåede fejlføremkomst.

Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Revisionsretten påpeger, at skønnet over fejlføremkomsten i EU-budgettet ikke er en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Det er et skøn over, hvor mange af midlerne der ikke burde have været udbetalt, fordi de ikke blev anvendt i overensstemmelse med de gældende regler og bestemmelser. Svig derimod er forsætlig vildledning for vindings skyld. Sager, hvor der er mistanke om svig indberettes til OLAF, *Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig*, som i fornødent omfang efterforsker og følger op på sagerne.

Det stabile fald i fejlraten de seneste år afspejler en overordnet forbedring i forvaltningen af EU's midler, hvor medvirkende faktorer bl.a. har været forbedringer i overvågnings- og kontrolforanstaltningerne samt regelforenkling. Revisionsretten konstaterer således også, at Kommissionens og medlemslandenes korrigerende foranstaltninger har haft en positiv effekt på fejlraten.

Revisionsretten konstaterer, at de højeste fejlrat er inden for udgiftskategori 1a – ”konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” (4,2 pct.) og udgiftskategori 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” (3,0 pct.) og, *jf. figur 2*.

Figur 2**Den anslåede fejlforekomst på udgiftsområderne, 2014-2017 (pct.)**

Anm.: Revisionsretten giver ikke en specifik vurdering af udgiftsområde 3 – ”sikkerhed og medborgerskab”, 4 – ”globalt Europa” og heller ikke de særlige fleksibilitetsinstrumenter.

Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

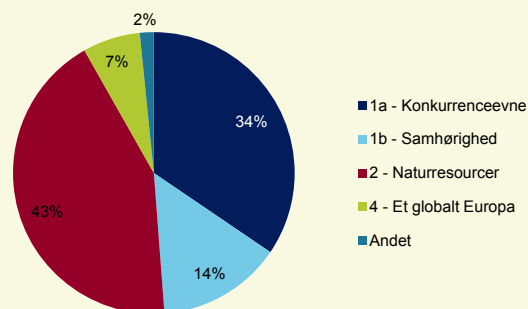
Der kan generelt observeres en faldende tendens på tværs af alle udgiftsområder over de seneste år. Sammenlignet alene med 2016 er der sket et fald inden for udgiftsområderne 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” og 2 – ”naturressourcer”, mens fejlraten er steget inden for udgiftsområderne 1a – ”konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” og 5 – ”administration”.

Igen i år peger Revisionsretten på en klar sammenhæng mellem *udgiftstyper* og fejlforekomst. Der sondres her mellem *godtgørelsesordninger*, hvor EU godtgør støtberettigede omkostninger til en støttemodtager på baggrund af en udgiftsanmeldelse, og *rettighedsordninger*, hvor der ikke godtgøres bestemte udgifter, men midlerne udbetales, når visse betingelser er opfyldt. Retten finder, at fejlforekomsten for godtgørelsesordninger (3,7 pct.) er signifikant højere end for rettighedsordninger (under 2 pct.). Retten konstaterer ligeledes, at jo mere komplekse oplysninger der kræves af støttemodtagere, desto større er risikoen for fejl.

Udgiftsområder, hvor ansvaret for forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemslandene har særlig stor betydning for den samlede fejlrate. Det drejer sig om udgiftskategorierne 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” samt 2 – ”naturressourcer”, som udgør EU's struktur- og landbrugspolitik. Disse udgifter udgør størstedelen af budgettet (knap 70 pct.) og forklarer sammenlagt 57 pct. af den samlede fejlrate, *jf. figur 3*.

Figur 3

Udgiftsområdernes andel i den samlede estimerede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger, 2017



Anm.: Revisionsretten giver ikke en specifik vurdering af udgiftsområde 3 – ”sikkerhed og medborgerskab” og heller ikke de særlige fleksibilitetsinstrumenter.

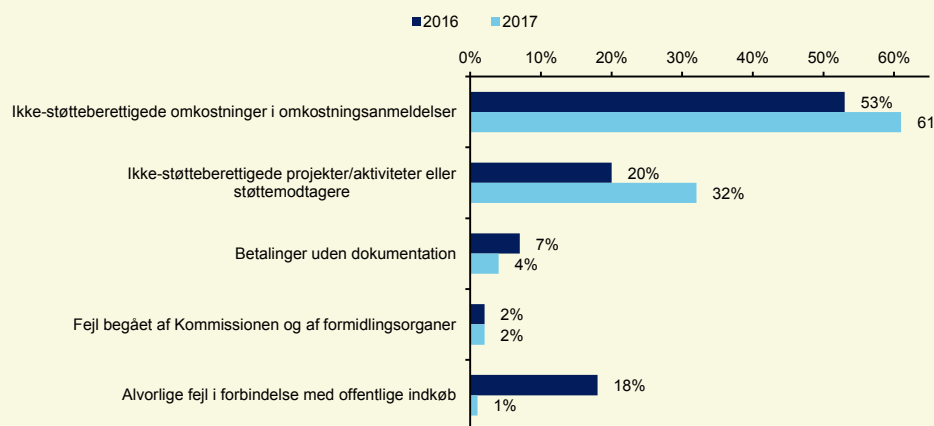
Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Udgiftsområde 2 – ”naturrestourcer” er EU-budgettets største budgetkategori og leverer også det største bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger (43 pct.). ”Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” er budgettets tredjestørste udgiftsområde og bidrager qua den højeste isolerede fejlrate (4,2 pct.) ligeledes væsentligt til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger (34 pct.).

Figur 4 viser de mest hyppige fejltypers konstateret af Revisionsretten samt angiver deres bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst.

Figur 4

Forskellige fejltypers andel i den samlede estimerede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger, 2016 og 2017



Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Det største bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger kommer stadig fra udgifter, der ikke opfylder de nødvendige betingelser for at blive godkendt under EU-finansierede projekter (ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelser), som udgør 61 pct. af den samlede anslåede fejlforekomst. To andre bidrag til den samlede fejlforekomst kommer fra ikke-støtteberettigede projekter/aktiviteter eller støttemodtagere (32 pct.) og betalinger uden dokumentation (4 pct.).

Uddybende om de enkelte udgiftsområder

Udgiftskategori 1a: Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Dette udgiftsområde forvaltes hovedsageligt direkte af Kommissionen, og forsknings- og innovationsprogrammerne udgjorde med 53 pct. af udgifterne den største post under budgetkategorien i 2017.

Hovedparten af fejlene inden for dette område vedrørte ukorrekt beregnede personaleomkostninger, andre ikke-støtteberettigede direkte omkostninger og indirekte omkostninger, som støttemodtagerne havde anmeldt. Tilsammen forklarer disse 79 pct. af udgiftsområdets fejlrate på i alt 4,2 pct. For så vidt angår personaleomkostninger omfattede fejlene forkerte beregninger, manglende dokumentation samt omkostninger der var påløbet uden for den tilladte periode.

Langt hovedparten af de fejl der blev fundet i omkostningsanmeldelserne skyldtes, at støttemodtagerne havde fejlfortolket støtteberettigelsesreglerne eller havde beregnet deres omkostninger forkert.

Revisionsretten konstaterer, at hvis alle tilgængelige oplysninger var blevet brugt til at forhindre eller korrigere fejlene, ville fejlforekomsten have været 1,5 procentpoint lavere.

Revisionsretten anbefaler på baggrund af den gennemførte revision, at særligt reglerne under Horizon 2020 bør tydeliggøres og forenkles yderligere, herunder bl.a. hvad angår metoden til opgørelse af personaleomkostninger.

Udgiftskategori 1b: Økonomisk, social og territorial samhørighed

Udgiftsområdet består af regional- og bypolitikken (Regionalfondens og Samhørighedsfondens), som i 2017 udgjorde 65 pct. af udgifterne, og beskæftigelse og sociale anliggender (bl.a. Socialfondens), der tegnede sig for de resterende 35 pct.

De vigtigste kilder til fejl på dette udgiftsområde er forkert udmøntning af finansielle instrumenter under delt forvaltning (53 pct.) og indførelse af ikke-støtteberettigede udgifter i modtagernes omkostningsanmeldelser (39 pct.). Herefter følger fejl i forbindelse med momsindberetning (8 pct.). Retten noterer sig, at særligt SMV-rettede initiativer var fejlbehæftet i 2017.

Revisionsretten anbefaler i hovedtræk følgende på samhørighedsområdet:

At revisionsordningerne for finansielle instrumenter forvaltet af Den Europæiske Investeringsfond overvejes og tilpasses i tilstrækkeligt omfang, samt at Kommissionen fastsætter en række minimumskrav hertil. Kommissionen opfordres ligeledes til at adressere en række svagheder i den interne revision, som Retten har identificeret og påtalt.

Udgiftsområde 2: Naturressourcer

Udgifterne til den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og miljøforanstaltninger er dækket af dette udgiftsområde. Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Garantifonden) tegnede sig i 2017 for 79 pct. af udgifterne i kategorien, mens 19 pct. af udgifterne udmøntes gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter (Landdistriktsfonden).

Den samlede fejlforekomst inden for udgiftskategorien er i 2017 anslået til at være 2,4 pct. Det udgør et beskedent fald i forhold til 2016, hvor den lå på 2,5 pct.

Revisionsretten konstaterer, at der er stor forskel på fejlmønster og fejltyper mellem den direkte støtte under Garantifonden og godtgørelsesbetalingerne under bl.a. Landdistriktsfonden. For så vidt angår førstnævnte har en kontinuerlig forbedring af kontrolsystemerne medvirket til at bringe fejlraten ned under væsentlighedstærsklen på 2 pct., mens der vedbliver at være en relativ høj og systematisk fejlforekomst for de øvrige dele af budgetkategorien.

For udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri er det ligesom på samhørighedsområdet manglende støtteberettigelse for projektet, modtageren eller udgiften, der forklarer hovedparten af fejlene. Herefter følger unøjagtig angivelse af oplysninger om arealer eller antallet af dyr.

Retten konstaterer, at der i flere tilfælde forelå tilstrækkelige oplysninger til at forhindre eller korrigere fejl. Hvis de havde nationale myndigheder havde anvendt alle de til rådighed værende oplysninger korrekt, ville den anslåede fejlforekomst have været 0,9 procentpoint lavere og altså under væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Revisionsretten anbefaler på baggrund af revisionen bl.a. følgende:

Kommissionen opfordres til at gennemgå effekten af medlemsstaternes foranstaltninger til undgåelse af fejl med betalinger til markedsordninger og udvikling af landdistrikter samt udstede yderligere vejledning hvor nødvendigt.

Kommissionen rådes ligeledes til at foretage en nærmere undersøgelse af kvaliteten af certificeringsorganernes test af transaktioner.

Udgiftskategori 5 Administration

Udgiftskategorien ”administration” omfatter udgifterne i EU’s institutioner og andre organer, herunder fx Kommissionen og Europa-Parlamentet. Udgifter til lønninger, pensioner og tillæg udgør samlet set ca. 60 pct. af udgifterne. Udgifter

til bygninger, udstyr, energi, kommunikation og it tegner sig for resten. Den anslåede fejlprocent for udgiftsområdet var i 2017 på 0,5 pct.

Revisionsretten anbefaler bl.a., at retningslinjerne vedrørende udvælgelses- og tildelingskriterier anvendt i forbindelse med udbud forbedres.

Udkast til Rådets henstilling

Udkastet til Rådets henstilling indeholder Rådets bemærkninger til alle kapitlerne i Revisionsrettens årsberetning samt kommentarer til Revisionsrettens rapport om EU's agenturer og fællesforetagender.

Hovedfokus i henstillingen ligger på de konklusioner og anbefalinger fra Revisionsretten, der knytter sig til gennemførelsen af EU-budgettets store udgiftsprogrammer samt indtægter, som er omfattet af revisionserklæringen. Bemærkninger til kapitlerne om opnåelse af resultater via EU-budgettet samt den budgetmæssige og økonomiske forvaltning, der ikke er omfattet af selve revisionserklæringen, er ligeledes inkluderet i såvel årsberetningen som Rådets henstilling.

Revisionserklæringen

I det generelle afsnit om revisionserklæringen hilser Rådet den faldende fejlrate velkommen, idet man beklager, at der med 2,4 pct. samlet set er tale om en fejlrate over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Det hilses også velkomment, at der for andet år i træk er afgivet en erklæring med forbehold frem for en afvisende erklæring. Rådet bemærker dog, at der fortsat ses væsentlige fejlreter på godtgørelsesordningerne sammenlignet med rettighedsordninger, der som helhed ikke vurderes væsentligt fejlbehæftet.

Rådet ser med tilfredshed på Revisionsrettens positive erklæringer om regnskabet og de underliggende transaktioner vedr. indtægter.

Rådet anerkender de igangsatte tiltag hos medlemsstaterne og Kommissionen og ser med tilfredshed på, at arbejdet er begyndt at bære frugt. Rådet opfordrer medlemsstaterne til fortsat at arbejde tæt sammen med Kommissionen. Rådet byder yderligere regelforenklingsinitiativer velkommen.

Kommissionen opfordres desuden til at foretage uddybende analyser af de områder, hvor fejlraten vedbliver at være særligt høj samt af de grundlæggende årsager hertil.

Rådet noterer sig dertil Rettens holdning om, at finansielle korrektioner medregnes i og har en effekt på fejlraten, idet Rådet opfordrer til et fortsat fokus på korrigerende foranstaltninger.

Den budgetmæssige og økonomiske forvaltning

Rådet understreger, at budgettet skal være stabilt og forudsigeligt. Kommissionen

og medlemsstaterne opfordres derfor til at forbedre kvaliteten af sine forudsigelser, således at brug af ændringsbudgetter og specialinstrumenter begrænses.

Rådet noterer sig det svage afløb på strukturfondene og anerkender, at der kan ventes et øget betalingspres i de kommende år. Dog ser Rådet med bekymring på de stigende udestående forpligtelser (RAL) og opfordrer Kommissionen til fortsat at overvåge dette samt præsentere transparente langsigtede skøn over udestående betalingsforpligtelser, betalingsbehov og annulleringer.

Opnåelse af resultater med EU-budgettet

Rådet anerkender betydningen af en solid resultatramme for den gode anvendelse af EU-midler samt for evalueringen af programmets funktion.

Rådet hilser Revisionsrettens arbejde på området velkommen, og inviterer retten til at udbrede sine undersøgelser, herunder til på tværs af alle udgiftsområder.

Rådet understreger, at opbygningen af en resultatramme bør balancere omkostningerne over for gevinsterne herved, herunder at antallet af indikatorer skal sikre tilstrækkelig relevant data, samtidig med at nye administrative byrder undgås.

Rådet opfordrer Kommissionen til fortsatte forbedringer af dens resultataf rapportering.

Udgiftskategori 1a: Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Rådet noterer sig med beklagelse, at fejlraten på denne udgiftskategori ikke er faldet trods administrative forenklingstiltag på området. Rådet beklager samtidig, at fejlraten på 4,2 pct. stadig er betydeligt over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Rådet noterer sig med bekymring Revisionsrettens konklusion om, at fejlraten kunne have været 1,5 procentpoint lavere, hvis Kommissionen havde gjort bedre brug af al tilgængelig information før udbetaling af midlerne.

Kommissionen opfordres til at fortsætte sin indsats med at adressere årsagerne til fejlene med særligt fokus på de programmer, hvor fejlraten vedbliver at være høj.

Rådet noterer sig, at den bagvedliggende årsag til de fleste fejl er fejltolkning af komplekse støtteregler og byder i det lys Kommissionens simplificeringstiltag velkommen.

Udgiftskategori 1b: Økonomisk, social og territorial samhørighed

Rådet hilser velkomment, at fejlraten inden for denne udgiftskategori er faldet yderligere, men beklager at fejlraten på 3,0 pct. stadig er betydeligt over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Rådet noterer sig Revisionsrettens nye, forsøgsvisе attestationstilgang, idet Retten anbefales først at udbrede metoden til andre udgiftsområder efter en grundig evaluering.

Rådet opfordrer Kommissionen til tage yderligere skridt til at sikre en reduktion af fejlraten, herunder via tilstrækkelig råd og vejledning samt facilitering og udbredelse af god praksis mellem nationale myndigheder.

Kommissionen og medlemslandene opfordres til fuldt ud at udnytte alle muligheder for forenkling og til at undgå unødigt kompleksitet eller administrative byrder.

Udgiftskategori 2: Naturressourcer

Rådet hilser velkomment, at fejlraten er faldet yderligere, men beklager, at fejlraten på 2,4 pct. er over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Rådet hilser velkomment, at fejlraten på den del af udgiftskategorien, der vedrører Garantifonden, ligger under væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Rådet noterer med beklagelse, at fejlraten på den del af udgiftskategorien, der vedrører Landdistriktsfonden, markedsordninger, miljø, klima og fiskeri fortsat ligger betydeligt over væsentlighedstærsklen på 2 pct., idet medlemsstaternes implementering af nationale handlingsplaner anerkendes at have bidraget til et støt fald i fejlraten.

Udgiftskategori 5: Administration

Rådet noterer sig med tilfredshed, at fejlraten er under den fastsatte væsentlighedstærskel på 2 pct. Rådet noterer ligeledes med tilfredshed, at der ikke er fundet svagheder i de eksisterende kontrolsystemer på området.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig, idet Rådets dechargehenstilling indgår som en del af Parlamentets beslutningsgrundlag. Parlamentet forventes at træffe beslutning om afgivelse af decharge på plenarforsamlingen i marts 2019.

5. Nærhedsprincippet

Dechargeproceduren vedrørende Kommissionens gennemførelse af EU-budgettet foretages på EU-niveau. Regeringen skønner derfor, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Rådets behandling af årsberetningen har ingen lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og ej heller konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Rigsrevisionen er som national revisionsinstitution samarbejdspartner for Revisionsretten jf. Lissabon-traktatens artikel 287, stk. 3. Dette indebærer, at Rigsrevisionen altid deltager ved Rettens revisionsbesøg i Danmark, ligesom al korrespondance med Retten foregår gennem Rigsrevisionen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er et generelt ønske i Rådet om at se en nedbringelse af fejlraten, ligesom der er generel enighed om, at EU-budgettet skal skabe resultater. Der er imidlertid forskellige opfattelser af, hvor positivt et billede, der med Revisionserklæringen for 2017 er grundlag for at tegne, og dermed forskellige opfattelser af den rette overordnede tone i henstillingen samt hvilke midler, der skal tages i brug for at nedbringe fejlraten.

Det er generelt blevet modtaget positivt, at fejlraten i 2017 er lavere end i de foregående år. Der er også generelt blevet modtaget positivt, at Revisionsretten for andet år i træk afgiver en erklæring med forbehold frem for en afvisende erklæring. En større gruppe lande finder, at disse fremskridt og de administrative forbedringer, der antages at ligge bag, bør fremhæves centralt henstillingen. En anden gruppe af lande, herunder Danmark, finder det vigtigt, at henstillingen fortsat formuleres tilpas kritisk, henset til at fejlraten både samlet set og på de fleste udgiftsområder fortsat er over væsentlighedstærsklen. Det er desuden opfattelsen hos denne gruppe af lande, at den forbeholdsbelagte revisionserklæring ikke ændrer på, at fejludbetalingerne fortsat er koncentreret på de samme udgiftsområder og udgiftstyper.

En mindre gruppe lande i Rådet arbejder sammen med Danmark om at få indarbejdet konkrete tiltag i henstillingen med henblik på en revisionserklæring med færre forbehold. Dette omfatter bl.a. behovet for simplificering og fortsatte analyser af områder med en konstant høj fejlrate. På den anden side er der imidlertid en større gruppe lande, som i højere grad ønsker at bevare status quo, og hellere ser fremhævet en anerkendelse af, at de igangsatte indsatser i Kommissionen og medlemsstaterne nu har båret frugt.

Henstillingen forventes vedtaget med et stort kvalificeret flertal.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten for 11. år i træk har kunnet give en positiv erklæring om regnskabernes rigtighed og dermed anser EU's regnskaber for at give et retvisende billede af indtægter og udgifter samt EU's finansielle stilling.

Regeringen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Revisionsretten giver en positiv erklæring om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed vedrørende egne indtægter samt betalingerne under ”naturressourcer – direkte støtte” og på administrationsområdet.

Regeringen finder det derimod ikke tilfredsstillende, at Retten har måttet afgive en negativ erklæring om betalingerne på udgiftsområderne 1a – ”konkurrence for vækst og beskæftigelse”, 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” samt 2 – ”naturressourcer – markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri”, hvor fejlratene ligger over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Regeringen anerkender, at forvaltningen og kontrollen med EU-budgettet er en meget kompliceret opgave. Dette har gennem årene medvirket til at vanskeliggøre en tilfredsstillende implementering af budgettet. Det bemærkes, at kompleksiteten resulterer i fejl både på områder forvaltet direkte af Kommissionen og på de udgiftsområder, hvor forvaltningen er delt mellem medlemslandene og Kommissionen.

Det er en fortsat prioritet for regeringen, at der arbejdes hen imod en revisionserklæring med færre forbehold. Det er i det lys positivt, at fejlraten for 2017 er forbedret sammenlignet med de seneste år, samt at Revisionsretten for EU's 2017-regnskab for andet år i træk afgiver en erklæring med forbehold i stedet for en afkræftende erklæring for betalingerne som helhed.

Regeringen mener, at der påhviler både Kommissionen og medlemslandene et ansvar for at sikre en tilfredsstillende gennemførelse af budgettet. Regeringen lægger derfor vægt på, at alle tilgængelige instrumenter benyttes i arbejdet henimod en mere retvisende gennemførelse af EU's budget. Det noteres derfor også med tilfredshed, at indsatsen med at foretage finansielle korrektioner overordnet set har haft en positiv effekt på den estimerede fejlrate.

Regeringen bemærker dog, at det er vigtigt, at Kommissionen fokuserer sin indsats på udgiftsområder (og medlemslande), hvor der konstateres fejlrate væsentligt højere end 2 pct. Det må i den forbindelse også tilsikres, at krav om stadig mere kontrol står mål med øgede administrative byrder og den finansielle risiko for EU-budgettet.

Det er derfor ligeledes en prioritet for regeringen, at der fokuseres på de bagvedliggende årsager til kompleksiteten, og at der arbejdes henimod enklere regler, som vil lette administrationen for både myndigheder og støttemodtagere.

Det bemærkes i øvrigt, at den estimerede fejlrate ikke kan fortolkes som tegn på svig mod EU-budgettet. Fejl opstår, når støttemodtagere ikke overholder reglerne, mens der ved svig er tale om en forsætlig vildledning, som først kan kvalificeres som svig efter en retlig procedure.

Regeringen har i forhandlingerne særligt haft fokus på fire prioriteter. For det *første*, at det tydeliggøres, at Revisionsresultatet trods fremskridt kalder på yderligere forbedringer.

For det *andet* har regeringen arbejdet for, at alle relevante aktører er deres ansvar bevidst, herunder at både Kommissionen og medlemsstaterne skal udnytte alle tilgængelige oplysninger for at forebygge, opdage og korrigere fejl.

For det *tredje* har regeringen særligt arbejdet for, at der fokuseres på de underliggende årsager til fejlene, hvor særligt behovet for simplificerende tiltag er blevet understreget. I den forbindelse har regeringen også haft fokus på, at der sikres et rimeligt forhold mellem kontrol og forenkling.

For det *fjerde* har regeringen arbejdet for, at der kommer øget fokus på de områder, hvor der er særlig høj fejlforekomst og på de særligt udbredte fejltyper.

For det *femte*, at finansielle korrektioner fortsat anvendes konsekvent, herunder med henblik på at ansøre til nedbringelse af fejlraten.

Det er regeringens opfattelse, at disse synspunkter i vid udstrækning er afspejlet i Rådets henstilling. Regeringen finder det på den baggrund hensigtsmæssigt, at man fra dansk side tilslutter sig Rådets henstilling og anbefalingen om, at Europa-Parlamentet giver decharge til Kommissionen for budgetgennemførelsen i 2017.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen om Revisionsrettens årsberetning for 2017 har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for mødet i ECOFIN den 6. november 2018.

Dagsordenspunkt 5: Retningslinjer for EU-budgettet i 2020

KOM dokument foreligger ikke.

1. Resume

Rådet forventes i lighed med tidligere år at drøfte samt vedtage rådskonklusioner om Rådets prioriteter for EU's budget i 2020. Rådet ventes i den forbindelse at opfordre Kommissionen til at sikre en balance mellem respekt for allerede indgåede forpligtigelser og hensynet til at kunne finansiere uforudsete udgifter. Rådet ventes ligeledes at opfordre Kommissionen til at forbedre sine prognoser for implementeringen af budgettet, samt til at strømline processen for fremsættelse af ændringsbudgetter og begrænse antallet til et minimum. Rådet vil forventeligt også opfordre EU-institutionerne til ikke at forhøje de administrative udgifter.

Fsva. fremsættelsen af budgetforslaget forventes det, at Rådet vil forlange ledsagende, forklarende dokumenter, samt lægge vægt på at forligsproceduren kun skal omhandle forhandlinger om EU's budget for 2020. Rådet forventes at understrege vigtigheden i, at Kommissionen agerer neutralt under budgetforhandlingerne, og at budgetforhandlingerne vedrører budgetmæssige prioriteter frem for spørgsmål af principiel karakter.

Regeringen agter på det foreliggende grundlag at tilslutte sig rådskonklusionerne om retningslinjerne for EU's 2020-budget.

2. Baggrund

Rådet forventes på linje med tidligere år at drøfte Rådets prioriteter for næste års budget, således disse kan fremføres i god tid, før Kommissionen fremlægger sit budgetforslag for 2020.

EU-landene forventes at kunne opnå enighed om konklusionerne på ECOFIN-rådsmødet den 12. februar 2019.

3. Formål og indhold

Det forventes, at Rådet vil lægge vægt på, at EU's budget for 2020 imødekommer både gamle og nye prioriteter. Det må forventes, at der ligeledes vil blive lagt vægt på den fortsatte gennemførelse af initiativer i den indeværende programperiode, og at disse initiativer rettidigt bliver afsluttet i lyset af programperiodens forestående udløb. Fra Rådets side forventes der samtidig at blive lagt vægt på, at EU-budgettet respekterer allerede indgåede forpligtigelser.

Det forventes, at Rådet vil opfordre Kommissionen til at forbedre sine prognoser, så medlemslandene har bedre muligheder for at forudsige deres bidrag til EU. Det forventes endvidere, at Rådet vil opfordre Kommissionen til grundigt at analysere behovet forud for fremsættelsen af eventuelle ændringsbudgetter og generelt begrænse antallet af disse til et minimum. Det forventes også understreget, at Kommissionen har et ansvar for at overholde det aftalte budget.

Det må også forventes, at Rådet lægger vægt på en tæt kontrol med udviklingen i niveauet af uindfrie forpligtigelser (RAL), og at niveauet herfor i videst muligt udstrækning bør begrænses ved ikke at fremsætte forslag om et for højt niveau for

forpligtelsesbevillinger. Det forventes endvidere, at Rådet vil opfordre Kommissionen til fortsat at kontrollere overensstemmelsen mellem de godkendte forpligtelsesbevillinger og udviklingen af betalingsbevillinger for programmer under den nuværende MFF (2014-2020). Overvågningen af denne udvikling har til formål at foregribe en fremtidig ophobning af ubetalte regninger fra programperioden.

Herudover forventes Rådet at komme med specifikke anbefalinger for en række konkrete områder relateret til 2020-budgettet, herunder:

Ledsagende dokumenter til forslag til EU's budget: Det forventes, at Rådet vil understrege vigtigheden af, at de forklarende dokumenter vedrørende blandt andet budgetteringsforudsætninger, som ledsager EU's budget for 2020, er så transparente, lettilgængelige og præcise som muligt.

Interinstitutionelt samarbejde: Rådet ventes at minde alle tre institutioner om, at det primære formål med forligsproceduren er at forhandle EU's budget for 2020. Det bør undgås at diskutere emner, der ikke direkte vedrører EU's 2020-budget såvel som spørgsmål af principiel karakter.

Administration: Rådet forventes at opfordre EU-institutionerne til at reducere eller i det mindste ikke at forhøje de administrative udgifter.

Agenturer: Det forventes, at Rådet i lighed med tidligere år vil understrege behovet for retvisende budgettering af bevillingerne til agenturer for at undgå tidligere års tendens til overbudgettering.

4. Europa-Parlamentets holdning

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Rådets konklusioner har ingen statsfinansielle konsekvenser. De statsfinansielle konsekvenser af EU's budget for 2020 afhænger af det endelige budget, som forventes vedtaget i november 2019.

Rådets konklusioner medfører ikke samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller administrative konsekvenser.

8. Høring

Ikke relevant

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene er overordnet delt i to grupper af lande. På den ene side lægger en gruppe af lande vægt på budgetdisciplin og sikring af tilstrækkelige margener til brug for håndtering af eventuelle uforudsete udgifter. På den anden side lægger en gruppe af lande vægt på, at bevillinger til traditionelle politikker, herunder særligt samhørighedspolitikken, prioriteres i en opadgående retning.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger afgørende vægt på overholdelse af de udgiftslofter, der er fastlagt i den flerårige finansielle ramme.

Fra dansk side lægges desuden vægt på, at:

- der sikres tilstrækkelige margener til eventuelle uforudsete udgifter, således disse kan håndteres inden for de fastsatte udgiftslofter,
- budgettet for 2020 afspejler de konsolideringsbestrebelsers, der finder sted i medlemslandene,
- EU-budgettets udgifter prioriteres til områder med dokumenteret, høj EU-merværdi.

På den baggrund forventes det, at man fra dansk side kan tilslutte sig det foreliggende udkast til retningslinjer for EU's 2020-budget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.