



Bruxelles, den 24.7.2014
COM(2014) 499 final

**SVAR FRA KOMMISSIONEN PÅ DEN SÆRLIGE RAPPORT FRA DEN
EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**

**"FONDEN FOR DE YDRE GRÆNSER HAR FREMMET DEN ØKONOMISKE
SOLIDARITET, MEN KRÆVER ET BEDRE SYSTEM TIL MÅLING AF
RESULTATER OG SKAL SKABE YDERLIGERE MERVÆRDI FOR EU"**

SVAR FRA KOMMISSIONEN PÅ DEN SÆRLIGE RAPPORT FRA DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"FONDEN FOR DE YDRE GRÆNSER HAR FREMMET DEN ØKONOMISKE SOLIDARITET, MEN KRÆVER ET BEDRE SYSTEM TIL MÅLING AF RESULTATER OG SKAL SKABE YDERLIGERE MERVÆRDI FOR EU"

SAMMENFATNING

I. I henhold til betragtning 4 i beslutning om Fonden for de Ydre Grænser, var Fonden for de Ydre Grænser tænkt som en *"fællesskabsmekanisme for finansiel solidaritet med henblik på at støtte de medlemsstater, der til gavn for Fællesskabet permanent bærer en tung finansiel byrde"*.

På baggrund af denne klare begrundelse for oprettelsen af Fonden skal bedømmelsen af Fondens merværdi for EU først og fremmest ske på grundlag af Fondens evne til at øge kapaciteterne i medlemsstaterne, især i de medlemsstater, hvis byrde er tungere end andres, således at de kan udfylde deres rolle og opfylde deres forpligtelser til at sikre ensartet, effektiv og professionel kontrol ved Den Europæiske Unions og de pågældende medlemsstaters ydre grænser og håndhæve Schengenreglerne.

Under hensyntagen til, at Schengenområdet i sig selv repræsenterer en merværdi for EU, blev Fonden for de Ydre Grænser indarbejdet i den grundlæggende logik for forvaltningen af Schengensystemet, i henhold til hvilken forpligtelsen til at beskytte EU's ydre grænser påhviler de enkelte medlemsstater. Derfor synes forstærkningen af de pågældende medlemsstaters kapaciteter ved hjælp af Fonden for de Ydre Grænsers investering i medlemsstaternes egne bestræbelser på at kontrollere grænserne at være den bedste måde at sikre den effektive forvaltning af EU's ydre grænser på, specielt med henblik på at imødegå et særligt migrationspres.

De lovgivende instanser besluttede bevidst under beslutningstagningsprocessen i forbindelse med etableringen af Fonden ikke at lade additionalitetsprincippet indgå i artikel 8 i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænser, idet principperne om assistance blev anført i stedet for den oprindelig foreslåede tekst fra Kommissionen. I modsætning til, hvad der gælder for strukturfondene, blev additionalitetsprincippet derfor ikke indarbejdet i opbygningen af Fonden for de Ydre Grænser, som skulle styres af principperne om komplementaritet, kontinuitet og overholdelse.

III. Ud over at fremme økonomisk solidaritet har den afgørende økonomiske støtte til medlemsstaterne, så de har kunnet gennemføre topprioriterede projekter som SIS II, VIS og Eurosur, vist, at Fonden havde en reel europæisk merværdi.

Ikke desto mindre gjorde de indledende problemer med opstillingen af indikatorer i nationale programmer og manglerne ved midtvejsevalueringen det vanskeligt at opnå et nøjagtigt billede af Fondens resultater.

IV. Der var ingen forpligtelse til at gøre planlægningen af Fonden for de Ydre Grænser til en del af en national strategi for grænsekontrol og visa.

De begunstigede af Fonden for de Ydre Grænser er næsten udelukkende nationale myndigheder, der har enekompetence på området. Valget af begunstigede af Fonden for de Ydre Grænser var derfor generelt uden problemer.

Nogle medlemsstater skal imidlertid styrke deres udbudsprocedurer med henblik på fuldt ud at overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

V. Hvad angår Spanien og Grækenland kan nogle aspekter af forvaltningen af Fonden kvalificeres som alvorlige svagheder, især den lave implementeringsgrad for Grækenland, men dette gælder kun for de første år af Fondens implementering og skyldtes hovedsagelig den sene vedtagelse af det lovmæssige grundlag for Fondens kapacitet og langvarige udbudsprocedurer.

For Maltas og Italiens vedkommende kan det nye koncept i Fonden og de ansvarlige myndigheders manglende erfaring i vid udstrækning forklare de problemer, Retten fandt.

VI.

(a) Kommissionen er af den opfattelse, at anbefalingen med hensyn til indikatorer er blevet gennemført i det juridiske grundlag for Fonden for Intern Sikkerhed med obligatoriske indikatorer for perioden 2014-2020.

Vedrørende det andet problem accepterer Kommissionen anbefalingen og har fuld tillid til, at den afsluttende evalueringsrapport vil tage det op.

(b) Kommissionen accepterer den første del af anbefalingen (oplysninger fra Frontex om gennemførelse af Fonden for de Ydre Grænser) og er af den opfattelse, at den er blevet implementeret i det juridiske grundlag for bestemmelserne for Fonden for Intern Sikkerhed med hensyn til perioden 2014-2020.

Kommissionen kan imidlertid kun delvis erklære sig enig i, at samfinansierede aktiver systematisk bør opføres i Frontex' udstyrspulje. Hvordan Frontex registrerer udstyr og stiller dette til rådighed for andre, bestemmes af Frontexforordningerne og ikke af Fondens juridiske grundlag. Kommissionen vil fremme fælles ansøgningscentre og andre faciliteter for konsulært samarbejde foruden renoveringer, indretning og/eller udstyring af konsulater.

Genstande anskaffet i forbindelse med specifikke aktioner finansieret af Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa), som svarer til Frontex' behov, vil skulle registreres i Frontex' udstyrspulje.

(c) Kommissionen kan ikke erklære sig enig i, at støtte til Fonden for Intern Sikkerhed skal gøres afhængig af udarbejdelsen af en national strategi. Konditionalitet med hensyn til Schengenreglerne er indført i Fonden for Intern Sikkerheds juridiske grundlag for operativ støtte.

(d) Kommissionen erklærer sig enig i, at offentlige udbudsprocedurer bør styrkes i nogle medlemsstater, og er allerede særlig opmærksom på dette forhold.

INDLEDNING

11. For store medlemsstaters vedkommende er Kommissionen enig i, at de fleste udgifter kan finansieres nationalt, men dette er ikke nødvendigvis i samme udstrækning tilfældet for små medlemsstater, der modtager en relativt høj bevilling fra Fonden for de Ydre Grænser, som kan have en meget stor løftestangeffekt for medlemsstaternes investeringskapacitet på dette område.

Fonden er et nøgleværktøj og et konkret udtryk for den økonomiske solidaritet imellem medlemsstaterne med henblik på forvaltningen af Schengenområdets ydre grænser.

BEMÆRKNINGER

26. Kommissionen erkender, at selv om der er delvise oplysninger fra forskellige kilder (endelige rapporter, efterfølgende evalueringer) til rådighed, som kan anvendes til måling af nogle af Fondens resultater, har det samlede resultat af Fonden endnu ikke kunnet måles. Dette vil blive gjort inden for rammerne af den endelige efterfølgende evaluering. Der var svagheder i overvågningen og evalueringen i nogle få medlemsstater i de første årsprogrammer, især mangel på SMART-indikatorer. Dette skyldtes i nogen grad det nye koncept i Fonden og de berørte ansvarlige myndigheders manglende erfaring. Situationen er blevet bedre siden 2012.

27. Ud af de fem projekter, der er identificeret af Retten, understøtter de tre (projekt 9, 21 og 22) fuldt ud Fonden for de Ydre Grænsers prioriteter og finansierer kun støtteberettigede udgifter. Især var de spanske myndigheders indkøb af patruljebåde (projekt 9) til overvågning af de ydre maritime grænser fuldt berettiget til støtte fra Fonden, da de købte både blev anvendt på de ydre maritime

grænser. At de ikke blev sat ind ved de mest risikable ydre maritime grænser, betyder ikke, at de ikke er støtteberettigede, og skyldes de spanske myndigheders forvaltning af overvågningsmidlerne inden for rammerne af en flåde.

Kommissionen er klar over problemerne i forbindelse med det projekt, der er anført i afsnit 60, og ikke støtteberettigede omkostninger vil blive trukket fra de støtteberettigede udgifter ved afslutningen af årsprogrammet.

28. Der har været en virkelig forbedring med hensyn til medlemsstaternes anvendelse af indikatorer siden årsprogrammet for 2011. Indledende problemer skyldtes manglende erfaring og medlemsstaternes vanskelighed ved at fastsætte målelige indikatorer i planlægningsfasen på trods af den vejledning, Kommissionen ydede.

29. Den samlede implementeringsgrad for Fonden for de Ydre Grænser er tilfredsstillende på trods af, at der er tale om en ny fond. Med hensyn til Grækenland viser de første årsprogrammer en ret lav implementeringsgrad som følge af begrænset administrativ kapacitet og langsommelige udbudsprocedurer, hvilket siden da med Kommissionens hjælp er blevet taget op med henblik på blandt andet at øge absorptionshastigheden for EU's fonde, og det forventes, at disse bestræbelser vil have positive resultater for implementeringen fra 2011.

30. Fonden for de Ydre Grænser blev indarbejdet i den grundlæggende logik for forvaltningen af Schengensystemet, i henhold til hvilken forpligtelsen til at beskytte EU's ydre grænser påhviler de enkelte medlemsstater. Derfor synes forstærkningen af de pågældende medlemsstaters kapaciteter ved hjælp af Fonden for de Ydre Grænsers investering i medlemsstaternes egne bestræbelser på at kontrollere grænserne at være den bedste måde at sikre den effektive håndhævelse af EU's ydre grænser på, specielt med henblik på at imødegå et særligt migrationspres.

Selv om Fonden også støttede og opmuntrede til skabelsen af yderligere kapaciteter gennem samarbejde mellem medlemsstaterne, er dette aspekt blevet betragtet som et underordnet element.

31.

(a) Se venligst svarene på punkterne 32-34. Medlemsstaterne anvendte i vid udstrækning de specifikke prioriteter i deres programmer. Dette gælder også medlemsstater, der ikke behøvede at øge deres medfinansieringsgrader (samhørighedslande).

(c) Fonden for de Ydre Grænsers mekanisme til understøttelse af nødsituationer i forbindelse med fællesskabsaktioner var stort set effektive, når man tager de særlige situationer og omstændigheder i betragtning, under hvilke nødinterventionerne blev aktiveret. Der blev stillet relevant finansiering til rådighed som reaktion på væsentlige nødsituationer og som effektiv understøttelse af projekter i medlemsstater, der stod over for et særligt pres, som f.eks. Italien og Grækenland, således at der bidroges til en forbedring af situationen på jorden.

Kommissionen er imidlertid enig i Rettens udtalelse med hensyn til udarbejdelsen af Fonden for de Ydre Grænsers specifikke aktioner.

(d) I de første år af Fondens implementering ville nogle projekter, som er blevet finansieret af Fonden for de Ydre Grænser, alligevel være blevet finansieret af nationale midler. Da der var tale om den første generation af fondsmidler på dette område, var dette næsten uundgåeligt for ikke at miste de første års bevillinger. Støtteberettigelsen for udgifter bedømmes på afslutningstidspunktet i henhold til principperne for delt forvaltning (ikke på planlægningsstadiet). Endvidere udfører Kommissionen revisioner, som medfører finansielle korrektioner, såfremt dette er påkrævet.

32. De strategiske retningslinjer for Fonden for de Ydre Grænser som vedtaget af Kommissionen etablerede en ramme, der sikrede, at Fonden programmeres og implementeres i overensstemmelse med de relevante EU-politikker og er opbygget omkring Fondens fem prioriteter.

Selv om de specifikke prioriteter ikke medførte noget yderligere økonomisk incitament for samhørighedslande som Malta og Spanien, har medlemsstaterne i vid udstrækning anvendt de enkelte prioriteter i deres planlægning: der blev programmeret med næsten 720 mio. EUR svarende til 45 % af de samlede bevillinger til alle medlemsstater fra Fonden for de Ydre Grænser i perioden 2007-2013.

33. Nogle elementer/krav i forbindelse med de specifikke prioriteter kan gøres til genstand for fortolkning, for de fleste specifikke prioriteters vedkommende (9 ud af 12) var kravene imidlertid klare, så det var muligt for medlemsstaterne at anvende dem effektivt under programmeringen.

Selv om den relevante rapportering endnu ikke er blevet analyseret, kan man i forbindelse med omfokuseringen af programmeringen af Fonden for de Ydre Grænser til nogle få strategiske prioriteter (VIS, SIS II, Eurosur, konsulært samarbejde, topmoderne udstyr) fastslå, at den vellykkede lancering af VIS, SIS II og Eurosur i alle medlemsstater demonstrerede bidraget fra Fonden for de Ydre Grænser på dette punkt.

34. I overensstemmelse med svaret til punkt 32 overvåger Kommissionen, i hvilken udstrækning de specifikke prioriteter anvendes, ved at gennemgå de konkrete aktiviteter, der er finansieret inden for rammerne af specifikke prioriteter, som en del af det generelle arbejde, der i henhold til det enkelte årsprogram udføres i forbindelse med afviklingen, og som en del af Kommissionens generelle overvågningsaktiviteter af nationale programmer (herunder overvågningsmissioner).

Boks 1 - Fonden for de Ydre Grænsers bidrag til SIS II og VIS

Som det fremgår af svaret på punkterne 33-34, overvågede Kommissionen anvendelsen af specifikke prioriteter som en del af overvågningen af årsprogrammer, der blev implementeret af medlemsstaterne, mens disse programmer befandt sig på programudkastets analysestadium, under implementeringen og ved afviklingen.

Den vellykkede lancering af VIS og SIS II i alle medlemsstater viser den afgørende rolle, Fonden spiller i forbindelse med gennemførelsen af disse to omfattende it-projekter. På trods af det udfordrende miljø, der omgav udviklingen og lanceringen af begge systemer, muliggjorde fleksibiliteten i Fonden for de Ydre Grænser (specielt gennem revisioner) en gnidningsløs finansiering af SIS II og VIS.

36. Der var stadigvæk kun begrænsede initiativer fra medlemsstaterne, og disse foretrak at finansiere renoveringer og opgraderinger af deres visumafdelinger inden for deres årsprogrammer med henblik på at opfylde kravene i henhold til visumkodeksen og VIS-forordningen, hvilket også er af afgørende betydning for at sikre en korrekt forvaltning af de ydre grænser.

Grundene til, at Fonden havde en begrænset betydning for udviklingen af projekter vedrørende konsulært samarbejde, er blevet analyseret, og der er blevet samlet erfaringer til brug for den næste programperiode. Især er rækkevidden af det konsulære samarbejde blevet udvidet til andre former for konsulært samarbejde end de fælles ansøgningscentre som er forudsat i visumkodeksen (anbringelse under samme tag, repræsentation, udlicitering), således at der åbnes flere muligheder for medlemsstaterne. Dette afspejles nu i det juridiske grundlag for Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa - specifikke aktioner) for perioden 2014-2020.

37. Det var ikke meningen med Fonden for de Ydre Grænser, at den direkte skal støtte "**operationer koordineret af Frontex**", men at den skal støtte medlemsstaternes bestræbelser for at forvalte Den Europæiske Unions ydre grænser og specielt dem, der er mest udsat for migrationspres. Fælles operationer finansieres af Frontex' eget budget. Ikke desto mindre foreslog Kommissionen specifik prioritet 3 (1) med henblik på at øge medlemsstaternes kapacitet med hensyn til deltagelse i og/eller bidrag til operationelt samarbejde koordineret af Frontex. Der blev øremærket næsten 30 mio. EUR i medlemsstaternes årsprogrammer MS 2007-2013 (næsten 2 % af

Fonden for de Ydre Grænsers samlede bevilling til medlemsstaterne) i kraft af denne specifikke prioritet.

38. Frontex ville ikke systematisk have behov for alt udstyr erhvervet af medlemsstaterne med støtte fra Fonden for de Ydre Grænsers til sine fælles operationer. Endvidere er bestemmelserne om registrering i Frontex' pulje og udlåning af udstyr herfra fastsat i de tilgrundliggende Frontexforordninger, hvorfor problemer med hensyn til tilgængeligheden af tekniske midler kun kan løses inden for rammerne af Frontexforordningen.

Dette forklarer, hvorfor lovgiverne ikke har fastsat denne betingelse i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænsers. I Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa) 2014-2020 har man indført en forpligtelse til at registrere udstyr i Frontex' pulje, men kun med hensyn til udstyr, der er indkøbt med specifik øremærket finansiering til udstyr, som er nødvendigt for Frontex' fælles operationer, hvilket er den bedste metode til at opnå en balance mellem at pålægge medlemsstaterne forpligtelser og give Frontex passende udstyr til de fælles operationer.

39. I henhold til artikel 53, stk. 3, i beslutningen om Fonden for de Ydre Grænsers giver Kommissionen Agenturet meddelelse om alle de **godkendte** endelige rapporter om implementering af årsprogrammer. Oplysningerne blev sendt til Frontex med nogen forsinkelse, idet der mindes om, at de fleste årsprogrammer vedrørende perioden 2007-2010 blev afsluttet i 2012-2013.

Dette begrænser imidlertid ikke Frontex' planlægning og evne til at gennemføre operationer, idet Frontex' årlige operationelle planlægning er baseret på oplysninger fra medlemsstaterne i bilaterale årlige drøftelser, og man, for så vidt angår rådigheden over tekniske aktiver, henholder sig til oplysninger fra Frontex' pulje af tekniske midler.

40. For at øge bestræbelserne for informationsudveksling med Frontex etablerede Kommissionen i 2014 den elektroniske platform CIRCABC med henblik på at organisere og videresende de nødvendige oplysninger og for at skabe et permanent arkiv over dokumenter vedrørende Fonden for de Ydre Grænsers, som let kan anvendes af forskellige tjenestegrene/enheder inden for Frontex.

Denne platform vil sikre fuld tilgængelighed af de endelige rapporter vedrørende Fonden for de Ydre Grænsers og andre relevante oplysninger om finansiering fra Fonden, specielt om Fondens løbende årsprogrammer og projekter finansieret inden for rammer af Fondens fællesskabsaktioner og specifikke aktioner.

Ud over at Kommissionen har gjort dokumenter vedrørende Fonden for de Ydre Grænsers tilgængelige, har den også tilbudt at fremkomme med flere målrettede oplysninger, specielt vil der blive stillet landespecifikke oplysninger om AP'er for hver medlemsstat til rådighed vedrørende Fonden i perioden 2007-2013. Endvidere kunne der også stilles tematiske oplysninger (f.eks. om uddannelsesforløb, Eurosur) til rådighed efter behov.

Kommissionen vil give Frontex oplysninger om forholdsregler, der skal finansieres via delt og central forvaltning. Effektiv informationsudveksling vil også kræve, at Frontex delagtiggør Kommissionen i oplysninger fra sine årlige bilaterale og andre drøftelser med medlemsstater, og Kommissionen har ved flere lejligheder bedt herom.

41. Specifikke aktioner er blevet indarbejdet i løbet af forhandlingerne om det juridiske grundlag og var ikke en del af Kommissionens oprindelige forslag. Erfaringen har vist, at den juridiske ramme for implementeringen af specifikke aktioner indeholdt adskillige svagheder, som har vist sig at være skadelige for den gnidningsfrie implementering af disse aktioner: den meget besværlige proces, som fører til fastsættelsen af geografiske områder, der berøres af specifikke aktioner, (sammen med problemet med hurtigt skiftende risici, som ikke umiddelbart kunne tages i betragtning) og den meget korte implementeringsperiode.

Kommissionen kan derfor erklære sig enig i, at specifikke aktioner ikke var godt udtænkt fra begyndelsen.

I visse medlemsstater, der er udsat for højt migrationspres, har anvendelsen af fællesskabsaktioner til at finansiere nødforanstaltninger og muligheden for at revidere årsprogrammer, så de kommer til at omfatte uopsættelige situationer, været anvendt i så vid udstrækning som muligt. Ud fra et synspunkt om europæisk merværdi kan dette næppe kritiseres, eftersom de aktioner, der blev finansieret, blev udført til gavn for hele Schengenområdet på dele af de ydre grænser, hvor sikkerhedsniveauet var i fare som følge af et højt migrationstryk. Det skal understreges, at medlemsstater, der indirekte er berørt af en migrationskrise, også understøttede tildelingen af yderligere midler gennem nødfinansiering for at hjælpe medlemsstater i frontlinjen som f.eks. Italien eller Grækenland.

42. Selv om det juridiske grundlag for nødforanstaltninger inden for rammerne af fællesskabsaktioner ikke har været ideelt, har finansieringen af foranstaltningerne i henhold til denne mekanisme altid være lovlige og har været det rette svar på en nød-/krisesituation. De erfaringer, der blev høstet i 2007-2013 blev anvendt i Fonden for Intern Sikkerhed for perioden 2014-2020.

Manglen på oplysninger i en tilskudsansøgning betyder ikke automatisk, at aktionen blev forvaltet dårligt. Dette skal bedømmes i lyset af den uforudsigelige kontekst, som disse aktioner forvaltes i, og som adskiller dem fra en normal fællesskabsaktion, specielt med hensyn til afgivelsen af forudgående detaljerede oplysninger om de forventede resultater af den finansierede aktion.

Boks 4 - Delvist effektivt finansieringssystem til nødstilfælde ved de ydre grænser.

Tilfælde 1: Understøttende aktioner, som ikke var nødstilfælde

Finansieringen af de afsluttende udviklingstrin i forbindelse med SIS II for nogle lande udgjorde et nødstilfælde, idet et uheldigt udfald eller en forsinkelse af en enkelt medlemsstats afslutning af SIS II-testen, der var planlagt til den anden halvdel af 2011, ville have medført, at hele projektet var blevet forsinket.

Ydelsen af finansiel understøttelse til de medlemsstater, hvis mulighed for at afslutte testene i 2011 afhang heraf, udgjorde en nødaktion som omhandlet i artikel 7, litra c), i det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser.

Dette er grunden til, at Kommissionen i 2011 brugte betydelige kræfter på at mindske risikoen for, at medlemsstaters tilslutning til SIS II-planen blev forsinket som følge af manglende finansielle ressourcer til at afslutte udviklingen og afprøvningen af nationale SIS II-komponenter. Kommissionen opfordrede nationale myndigheder til at give højere prioritet til SIS II inden for rammerne af eksisterende nationale bevillinger fra Fonden for de Ydre Grænser. Den organiserede også en indkaldelse af interessetilkendegivelser for nødaktioner inden for rammerne af Fonden for de Ydre Grænsers fællesskabsaktioner, hvor der var stillet 7,5 mio. EUR ekstra til rådighed for de otte medlemsstater, der havde størst behov for yderligere ressourcer (lande med meget lave bevillinger fra Fonden og/eller hvis ressourcer fra Fonden blev slugt af andre nøgleprioriteter vedrørende de ydre grænser).

Tilfælde 2: Eksempel på dårlig forvaltning af nødprojekter

Projektets formål var at "sikre transport til lands, ad søvejen og ad luftvejen af migranter, der var ankommet til den syditalienske kyst i løbet af sommeren 2011". På det tidspunkt var situationen i forbindelse med forelæggelsen af SHIFTS-projektet og konsekvenserne af den kritiske situation i lande som Libyen stadig uforudsigelige, således at man ikke kunne have et klart billede af den fremtidige udvikling med hensyn til antallet af migranter og asylsøgere, der kunne forventes i Italien. Endvidere var det umuligt at forudsige, hvor mange ekstra pladser der ville blive til

rådighed i modtagefaciliteterne på fastlandet, hvor et ukendt antal migranter ville skulle indkvarteres. Opnåelsen af fremskridt for denne type nødforanstaltninger kunne kun måles på grundlag af efterfølgende oplysninger som følge af vanskelighederne ved at opstille indikatorer i en kontekst af uforudsigelige begivenheder og et udfordrende operationelt miljø. Det andet auditerede projekt vedrører køb af køretøjer til patruljeringsformål. Transport af migranter var et sekundært formål. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at antallet af transporterede migranter - i modsætning til, hvad der gælder for SHIFTS-projektet - ikke er en relevant indikator for evaluering af foranstaltningen.

43. Der er høstet erfaringer fra de problemer, man er stødt på ved implementeringen af specifikke aktioner, og denne mekanisme vil ikke mere findes i Fonden for Intern Sikkerhed for perioden 2014-2020.

Nogle aktioner i perioden 2008-2010 blev gennemført uden for de grænseområder, der var specificeret i indkaldelserne af forslag. I det første tilfælde var det den begunstigede, der udtrykkeligt anmodede om fravigelsen, og Kommissionen accepterede anmodningen, idet fravigelsen havde direkte forbindelse med foranstaltningerne til tackling af situationen i de berørte grænseområder (se forklaring nedenfor vedrørende Boks 5). I det andet tilfælde, som bemærket af Retten (Boks 5, afsnit 3), har Kommissionen truffet de nødvendige foranstaltninger for at få tilbagebetalt udgifterne til biler, som blev anvendt uden for de berettigede grænseområder i henhold til den pågældende indkaldelse.

Boks 5 - Specifikke aktioner benyttet uden for grænseområdet

Specifikke aktioner i 2009: Seks måneders leje af køretøjer til anvendelse ved Italiens sydlige maritime grænse

Skønt indkaldelsen af forslag til specifikke aktioner for 2009 begrænsede den territoriale udstrækning af Italiens maritime grænse, anmodede den begunstigede under gennemførelsen af projektet formelt om en geografisk udvidelse af projektet til områder, der var indirekte berørt af det ekstraordinære migrationspres, som var udløst af det Arabiske Forår, nemlig til centrene for identifikation og udvisning (CIE), som migranterne blev overført til. Dette projekt dækkede perioden marts-august 2011, hvor migrationsstrømmene fra Tunesien som følge af revolutionerne i Tunesien og Libyen nåede deres højdepunkt. I deres ændringsanmodning nævnte de italienske myndigheder specifikt behovet for at lette byrden på de sydlige områder (*omkring 40.000 migranter nåede den italienske grænse*) ved at transportere migranterne til andre indkvarteringscentre spredt ud over det nationale territorium og garantere passende sikkerhed omkring disse centre med et øget antal køretøjer på stederne. I en sammenhæng, hvor der ankom en massiv strøm af migranter i det område, der var udvalgt i indkaldelsen, var det af afgørende betydning at overføre disse til steder, hvor de kunne screenes ordentligt, med henblik på at lette infrastrukturen i de berettigede områder. Denne udvidelse, der blev bevilget af Kommissionen, forblev derfor inden for rammerne af Fondens målsætninger og fraveg ikke fra det geografiske fokus, der var anført i den specifikke indkaldelse, idet situationen i disse områder var afhængig af foranstaltninger i andre områder. Som følge heraf har Kommissionen konsekvent anset områder uden for den sydlige maritime grænse som berettigede og har accepteret udgifter til disse efter evaluering af den endelige anmodning om omkostningsdækning.

Specifikke aktioner i 2010: Grænsepatruljering

I forbindelse med dette projekt var finansieringen af biler, der blev anvendt uden for de områder, som var identificeret i Frontex' risikoanalyserapport, ikke berettiget. Følgelig er udgifterne til de biler, der er anvendt uden for de støtteberettigede områder, blevet afvist af Kommissionen.

45. Vedrørende årsprogrammerne for 2007 og 2008 skal det understreges, at den sene vedtagelse af det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser og den deraf følgende sene vedtagelse af Fondens flerårige programmer og programmerne for 2007 og 2008 tvang mange medlemsstater til at integrere allerede besluttede aktioner i de første årsprogrammer. I tilfælde af alvorlig underimplementering af de første årsprogrammer ville Kommissionen og medlemsstaterne være blevet kritiseret for ikke at benytte den mulighed, Fonden gav, og dette ville have skadet Fondens omdømme og have bragt dens lancering i fare. Hvis medlemsstaterne endvidere havde ventet med at lancere den offentlige udbudsprocedure, der var nødvendig for indkøb af udstyr, ville de midler, der var til rådighed i henhold til årsprogrammerne for 2007 og 2008 være blevet tabt, som det skete i de fleste tilfælde i Grækenland.

46. Nationale myndigheder benytter sædvanligvis deres ressourcer på relevante projekter på dette meget følsomme område, som derfor har en europæisk merværdi, idet disse investeringer tjener de medlemsstaters interesser, der deltager i Schengenområdet.

Arten af de udgifter, der finansieres af Fonden, begrænser ikke nødvendigvis merværdien af dermed beslægtede projekter. De aktioner, der blev finansieret i Grækenland og Italien, bestod i hjælp til indsættelse af yderligere overvågningskapaciteter og ikke i finansiering af omkostninger, der ville have været afholdt under normale forhold uden krise eller nødsituation.

Den langsigtede målsætning, som Fonden for de Ydre Grænser fokuserede på i de første år af sin implementering, var kapacitetsopbygning i medlemsstaten (2007-2010). Senere var det nødvendigt at tilpasse sig det pres, der blev lagt på Fonden af nødsituationen som følge af politisk uro i landene i det sydlige Middelhavsområde, og at reagere effektivt ved at styrke Fondens operationelle dimension. Derfor besluttede Kommissionen at støtte visse projekter med det formål at forstærke overvågningskapaciteterne i forbindelse med nødsituationer i Italien og Grækenland.

I denne sammenhæng tror Kommissionen, at Fondens EU-merværdi også ligger i at assistere medlemsstater, der står over for en krisesituation som følge af øget migrationspres.

47. At uberettigede udgifter ikke afsløres af de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, betyder ikke nødvendigvis, at de betales af den nationale Fond. Hvor Kommissionen opdager utilstrækkeligheder i de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, kan der iværksættes økonomiske korrektioner.

Boks 6 - Eksempler på projekter med lav eller ukendt EU-merværdi

Manglende behovsvurdering og uberettigede omkostninger

Købet af 355 køretøjer var fuldt ud retfærdiggjort af den kæmpemæssige strøm af migranter, der forsøgte at komme ind på Italiens territorium efter det Arabiske Forår i 2011 (62 692 mennesker identificeret i forhold til 9 573 i 2009 og 4 406 i 2010). Disse biler behøvedes ikke blot for at overvåge kystlinjen, men også for at forhindre sekundære bevægelser fra kystregionerne til regionerne inde i landet og for at udføre alle missionerne i forbindelse med transport af pågribne borgere fra tredjelande til optagelsescentre og domstole etc. Naturligvis indebar disse missioner brug af køretøjerne, som ikke var strengt begrænset til de ydre grænser, men hvilket var fuldt berettiget på baggrund af nødsituationen, hvor pågribelse af illegale migranter, der netop har krydset de ydre grænser, ikke er en sag for det normale politi, men for grænse- og migrationsforvaltningen.

På baggrund af det "Arabiske Forårs" fuldstændig uforudsigelige natur var det umuligt for de italienske myndigheder at udføre en behovsvurdering med hensyn til det passende antal biler, der ville være nødvendigt til at klare den pludselige strøm af illegale migranter i 2011.

48. Som følge af tidsmangel i forbindelse med vedtagelsen af programmerne manglede nogle af dem SMART-indikatorer. Udarbejdelsen af nationale strategier var ikke en juridisk forpligtelse, der

blev pålagt medlemsstaterne af Fonden for de Ydre Grænser som forudsætning for at modtage støtte fra Fonden. For én medlemsstats vedkommende kunne valget af begunstigede have været dokumenteret bedre, men dette påvirkede ikke Fondens effektivitet. Kommissionen er klar over den risiko, der er forbundet med offentlige udbud, og foretager økonomiske korrektioner, hvor det er nødvendigt.

49. De forpligtelser eller krav, der er beskrevet af Retten, er ikke indeholdt i det juridiske grundlag for Fonden for de Ydre Grænser. Den tredje version af Schengenkataloget er ikke et bindende instrument, som ville have pålagt medlemsstaterne forpligtelsen til at have en national strategi for forvaltningen af de ydre grænser som forudsætning for at modtage støtte fra Fonden for de Ydre Grænser til forberedelse af det flerårige program.

50. Medlemsstaterne er ansvarlige for forberedelsen af deres flerårige program og deres årsprogrammer. De flerårige programmer indeholdt tre dele (situation i medlemsstaten, analyse af kravene og strategi for at nå målene), som i de fleste tilfælde gav Kommissionen mulighed for at forstå situationen, kravene og strategien i medlemsstaterne, selv om kvaliteten varierede fra land til land. Det skal bemærkes, at CIRAM er blevet udviklet af Frontex i de forløbne år og ikke var til rådighed på det tidspunkt, hvor de flerårige programmer blev forberedt. Da situationen vedrørende grænseforvaltning eventuelt kan ændres med tiden som følge af skiftende ruter for den illegale migration, skal fremgangsmåden endvidere tilpasses virkeligheden, hvilket forklarer revisionen af flerårige programmer og årsprogrammer, efterhånden som der har vist sig nye behov og prioriteter er ændret i løbet af programperioden. Kommissionen har, når der er vedtaget årsprogrammer, altid undersøgt komplementariteten med andre tjenestegrene, der forvalter EU-fonde, uden at der er blevet påpeget nogen problemer om komplementaritet.

51. Generaldirektoratet for Indre Anliggender konsulterede andre tjenestegrene under Kommissionen om indholdet af årsprogrammer og mindskede derved risikoen for, at flere tjenestegrene skulle iværksætte aktioner med målsætninger, der lignede hinanden. ***Kommissionen kender ikke noget eksempel på dobbeltfinansiering af samme projekt med to forskellige finansielle EU-instrumenter.***

53. Ved forberedelsen af de første årsprogrammer havde de fleste ansvarlige myndigheder ingen erfaring med forvaltningen af EU-fonde. Det var de ansvarlige myndigheders opgave at kræve af begunstigede, at de skulle forpligte sig i forhold til målelige målsætninger, hvilket viste sig at være vanskeligt på et område, hvor pligten til at aflægge regnskab som følge af hensynet til den offentlige sikkerhed måske ikke var så udviklet som på andre områder.

54. Skønt Kommissionen over for medlemsstaterne insisterede på nødvendigheden af målelige indikatorer (i det mindste inputindikatorer), blokerede den ikke vedtagelsen af det første årsprogram, fordi nogle aktioner manglede målelige indikatorer, da dette ville have været uforholdsmæssigt og alligevel ikke ville have resulteret i en væsentlig forbedring af indikatorerne for de første årsprogrammer (2007 og 2008), som blev vedtaget sammen. I løbet af vedtagelsen af årsprogrammerne er der imidlertid bemærket fremskridt, hvad angår de indikatorer, der er blevet indsat af medlemsstaterne fra 2012. De første spanske årsprogrammer indeholdt for eksempel meget få kvantificerede indikatorer, men fra årsprogrammerne for 2012 og 2013 var der kvantificeret mange resultat- og virkningsindikatorer, som viser målelige mål.

55. For den næste programperiode vil det være obligatorisk for medlemsstaterne at rapportere om fælles indikatorer. Endvidere vil der blive fastsat programspecifikke indikatorer i overensstemmelse med nationale specificiteter. Rapportering om indikatorer vil blive forvaltet ved hjælp af et it-system udviklet af Kommissionen.

56. Årsprogrammer udgør en uforholdsmæssig administrativ byrde for medlemsstaterne og for Kommissionen i perioden 2007-2013. Ikke desto mindre valgte Kommissionen bevidst disse, fordi

man dermed på den ene side kunne reagere hurtigt på ændringer af situationerne ved de ydre grænser og på den anden side havde mulighed for en bedre granskning af berettigelsen af aktioner i betragtning af de iboende risici som følge af det nye koncept i Fonden og de ansvarlige myndigheders manglende erfaring.

57. De erfaringer, medlemsstaterne har samlet i løbet af programperioden 2007-2013, gør det muligt for dem at skifte over til en forvaltningsramme med et flerårigt program for perioden 2014-2020. Som påpeget af Retten, vil dette lette implementeringen af udbuddet af stort og kompliceret udstyr, som kan være meget langvarig.

58. På baggrund af den særlige type begunstigede, der tilgodeses af Fonden for de Ydre Grænser (offentlige organer, der har til opgave at forvalte grænserne og at udstede visa), og deres ret begrænsede antal i de enkelte medlemsstater, må valget af relevante projekter i mange medlemsstater nødvendigvis være centraliseret. Samtidig udføres eller godkendes det imidlertid med politisk deltagelse på højt niveau, hvilket garanterer, at bevillingen fra Fonden for de Ydre Grænser anvendes til at tackle de mest relevante prioriteter og behov, medlemsstaten står over for.

59. Fondens midler tildeles de forskellige offentlige organer, som har til opgave at forvalte de ydre grænser.

Med hensyn til deltagelsen i specifikke aktioner og nødforanstaltninger kan enhver relevant offentlig myndighed ansøge om finansiering direkte uden at involvere den ansvarlige myndighed. Så manglende deltagelse i disse instrumenter fra andre italienske myndigheders side end den, der institutionelt er knyttet til den ansvarlige myndighed, skal ikke betragtes som en udelukkelse eller marginalisering, men som indenrigsministeriets fremtrædende institutionelle rolle i forvaltningen af de ydre grænser (sammen med andre offentlige organer som f.eks. søværnet, toldvæsenet, kystvagten og udenrigsministeriet).

60. Efter Kommissionens bedømmelse af den relevante afsluttende implementeringsrapport, fandt man, at dette specifikke projekt ikke overholdt Fondens grundlæggende principper. Derfor vil de pågældende omkostninger blive trukket fra den afsluttende betaling for det pågældende årsprogram for Fonden for de Ydre Grænser.

På begge stadier af Kommissionens inddragelse i implementeringen af Fonden for de Ydre Grænser, nemlig i forbindelse med vedtagelsen af nationale programmer og deres endelige afslutning, er Kommissionen specielt opmærksom på, at de fondsprojekter, der gennemføres af medlemsstater, overholder EU-lovgivningen, herunder at de respekterer grundlæggende rettigheder.

61. Anskaffelsen af hunde til patruljering var oprindeligt en del af den samme udbudsprocedure som patruljevognene. Da Grækenland blev klar over, at de to bestanddele (hunde og biler) ikke kunne indkøbes sammen, fortsatte man med købet af bilerne, og anskaffelsen af hunde blev udsat.

62. Anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen for udbud til forsvar og sikkerhed er en lovlig mulighed, såfremt betingelserne for at benytte denne mulighed som fastlagt i den juridiske ramme for udbud er opfyldt.

Kommissionen har regelmæssigt sendt klare meddelelser til medlemsstaterne om nødvendigheden af at overholde bestemmelserne i det relevante juridiske grundlag og af at dokumentere korrekt, hvorfor de begunstigede anvendte en forhandlet procedure og ikke offentlige eller begrænsede udbud. Kommissionen foretager også projektspecifikke korrektioner eller, hvor dette er berettiget, direkte beløbsmæssige finansielle korrektioner, når den i forbindelse med afslutningen af årsprogrammer identificerer ulovlige udbudsprocedurer eller manglende eller utilstrækkelig dokumentation for berettigelsen af et valg af procedurer, der kan afsløre en systemisk svaghed i forvaltnings- og kontrolsystemet. Disse finansielle korrektioner udregnes efter de samme regler som for strukturfondene. Endvidere supplerer en efterfølgende auditstrategi bestræbelserne for at

reducere risikoen for resterende fejl i de erklærede udgifter, som ikke blev opdaget på afslutningstidspunktet.

63. Kommissionen kontrollerer regelmæssigt denne problemstilling på afslutningsstadiet og ved hjælp af efterfølgende revisioner. Der foretages finansielle korrektioner, når der opdages uregelmæssigheder i udbudsprocedurer.

64. Kommissionen henleder regelmæssigt de ansvarlige myndigheders opmærksomhed på nødvendigheden af at verificere lovligheden af udbudsprocedurer vedrørende kontrakter, for hvilke udgifterne anmeldes til Fonden. Sådanne verifikationer falder inden for rammerne af den ansvarlige myndigheds verifikationer af forvaltningen. Den ansvarlige myndighed bliver i stadig stigende grad klar over betydningen af at sikre, at de begunstigede forelægger veldokumenterede begrundelser og understøttende forklaringer, som dokumentation sammen med deres anmodning om godtgørelse af afholdte udgifter, når der vælges mindre gennemsigtige procedurer. Som en del af auditeringen verificerer auditmyndigheden endvidere også, at procedurerne for offentligt udbud er blevet anvendt korrekt.

65. I tilfælde af utilstrækkelig verifikation af udbudsprocedurerne og/eller anvendelse af uhensigtsmæssige udbudsprocedurer kan der være risiko for at få mindre værdi for pengene, hvilket er grunden til, at Kommissionen er særlig opmærksom på dette problem og anvender finansielle korrektioner, hvor det er nødvendigt.

66. Med hensyn til manglen af SMART-indikatorer, erkender Kommissionen, at det på trods af dens vejledning til medlemsstaterne af de grunde, der er forklaret under punkt 53 og 54, har været særdeles vanskeligt at få pålidelige resultat- og virkningsindikatorer. Dette forklarer også, hvorfor det reelt ikke var muligt at udnytte medlemsstaternes rapportering om indikatorer, der var indeholdt i de første årsprogrammer for evalueringen for perioden 2007-2010, og at evalueringen måtte udføres på grundlag af et ad hoc-spørgeskema, som blev sendt ud til medlemsstaterne med henblik på evalueringen.

67. De ansvarlige myndigheders forpligtelser med hensyn til overvågning har ikke altid været respekteret tilstrækkeligt. Kommissionen har ikke desto mindre bemærket, at situationen i de fleste medlemsstater er forbedret siden 2010. Denne utilstrækkelige overvågning afbødes imidlertid af, at de fleste, der er begunstiget af Fonden for de Ydre Grænser, er store offentlige organer, som skal igennem finansministeriernes kontroller for at kunne modtage betaling af de offentlige myndigheder (kontrol i forhold til leveret udstyr, overensstemmelse med ordrer osv.).

68. De fleste medlemsstater udfører overvågningsbesøg (på stedet), selv om situationen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I Italien har disse kontroller på stedet, skønt de udføres efterfølgende, repræsenteret 50 % af den samlede bevilling mellem 2007 og 2012. I Spanien har overvågningsbesøg fra 2010 fundet sted regelmæssigt.

69. Etablering af et it-system til at registrere indikatorer var i henhold til basisretsakten ikke en forpligtelse i reglerne for implementering af Fonden. Ikke desto mindre har Kommissionen under sine overvågningsbesøg opfordret medlemsstaterne til at udvikle et computersystem til registrering af data for projekter og fremmet udvekslingen af bedste praksisser på dette område. For eksempel præsenterede en medlemsstat under SOLID-komiteéns møde den 11. maj 2012 et eksempel på bedste praksisser på dette område (elektronisk forvaltning af midlerne) for andre medlemsstater.

70. Mens de rapporter, der modtages fra visse medlemsstater, sommetider kun giver begrænsede oplysninger, specielt når det gælder kvantificerbare data om leverancer og resultater inden for projektets rammer, imødegås dette ved hjælp af yderligere udvekslinger med den begunstigede, indtil der er modtaget tilfredsstillende oplysninger. Skabelonerne til ansøgninger og afsluttende

rapportering er blevet ændret, så der tages højde for dette problem i forbindelse med fællesskabsaktioner og specifikke aktioner inden for rammerne af Fonden for de Ydre Grænser.

72. Der er indhøstet erfaringer af evalueringsprocessen, som er blevet auditeret af Retten. Den vigtigste erfaring har især været, at det er at foretrække at inddrage et eksternt organ, som skal have ansvaret for hele evalueringsprocessen. Den efterfølgende evaluering for perioden 2011-2013 vil derfor blive udført ved hjælp af en helt anden proces. Endvidere vil de direkte forvaltede aktioner, som ikke fuldt ud var omfattet af rækkevidden af evalueringen, blive inkluderet i næste efterfølgende evaluering.

Endvidere bevirkede manglen af fælles indikatorer, som medlemsstater skulle have rapporteret om fra begyndelsen, at fastsættelsen af indikatorer var obligatorisk på tidspunktet for midtvejsvurderingen. Medlemsstaterne skulle samle data ind fra de begunstigede om disse indikatorer, hvilket forklarer forsinkelser. Ved fremtidige evalueringer af Fonden for Intern Sikkerhed, vil der blive anvendt fælles indikatorer og programspecifikke indikatorer ved evalueringen, som således vil blive lettere og mere effektiv.

73. Evalueringsrapporterne (som er blevet forbedret som følge af bemærkninger fra Retten under auditten) indeholder kvantitative data, som giver et interessant overblik over de aktiver, der er købt eller udviklet med hjælp fra Fonden. Kommissionen erkender imidlertid, at det som følge af tidsmangel og utilstrækkelige oplysninger var vanskeligt at foretage mere end en beskrivende analyse af, hvad medlemsstaterne har opnået med Fonden i de første fire år af dens implementering. Det er derfor, Kommissionen mener, at de samlede resultater af Fonden kunne måles delvist.

Den efterfølgende evaluering, som vil blive udført i 2015, vil omfatte et detaljeret kapitel om specifikke aktioner og fællesskabsaktioner med inddragelse af resultaterne fra perioderne 2007-2010.

74. Der opstod forsinkelser på medlemsstatsniveau med hensyn til indsendelsen af medlemsstaternes rapporter. Yderligere verifikationer og Kommissionens anmodninger til medlemsstaterne om præciseringer udløste endnu flere forsinkelser. Rapporten blev offentliggjort på Kommissionens hjemmeside i maj 2014.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

75. Fondens merværdi er forbundet med den finansielle solidaritet, der er etableret, fordi medlemsstater står over for drastisk forskellige situationer ved deres ydre grænser. Herved har Fonden skabt en håndgribelig solidaritet mellem de lande, som er mest udsatte for migrationspres ved grænserne, og dem, der er mindre udsatte. Takket være bevillingsmekanismen, blev langt størstedelen af ressourcerne dirigeret til de mest udsatte lande (hovedsagelig dem ved Middelhavet). Desuden kommer den europæiske merværdi til udtryk ved, at større projekter for Schengenområdet blev støttet af Fonden med godt resultat (VIS, SIS II og EUROSUR). Hvad angår de svagheder, Retten har fundet, skyldes disse hovedsagelig utilstrækkelig administrativ kapacitet i de første år af implementeringen af Fonden for en medlemsstats vedkommende og for andre manglen på erfaring hos den ansvarlige myndighed og de begunstigede med hensyn til administration af EU-midler snarere end systemiske og kroniske mangler. De har også forbindelse med den forsinkede lancering af Fonden som følge af sen vedtagelse af det juridiske grundlag. Efter Kommissionens opfattelse kan situationen i Italien og Malta ikke betegnes som visende "alvorlige svagheder" i forvaltningen af Fonden.

76. Fonden har understøttet Fondens prioriteter, dvs. SIS II, VIS og EUROSUR. Manglen af SMART-indikatorer for nogle programmer som følge af de ansvarlige myndigheders manglende erfaring i administrationen af EU's fonde, har ikke forhindret medlemsstaternes anvendelse af Fonden til at understøtte Fondens prioriteter. Dette blev opnået gennem Kommissionens indgående

granskning af indholdet af årsprogrammer og en passende vejledning (specielt fra 2010), så det var muligt at dirigere programmets ressourcer hen til Fondens prioriteter.

Det er rigtigt, at nogle flerårige programmer og nogle af de første årsprogrammer blev godkendt uden at være forsynet med stabile SMART-indikatorer. En manglende godkendelse af programmerne alene af denne grund ville have været til meget stor skade for de berørte medlemsstater og for Fondens omdømme (og for Den Europæiske Union), og det ville være blevet betragtet som en rent bureaukratisk og usmidig handling.

77. Slovenien udviklede fra begyndelsen et integreret værktøj til forvaltning af Fonden og indsamling af data. Andre lande gjorde det samme, selv om der ikke var nogen juridisk forpligtelse til at etablere et sådant system. Der findes allerede systemer i nogle medlemsstater.

Hvad angår indholdet af den efterfølgende evaluering er de fleste af de problemer, der blev fundet af Retten, blevet korrigeret i den endelige version.

Anbefaling 1

Kommissionen er af den opfattelse, at denne anbefaling allerede er blevet implementeret i det juridiske grundlag for de nye fonde. Der vil blive udsendt yderligere retningslinjer til medlemsstaterne.

Anbefaling 2

Denne anbefaling er henvendt til medlemsstaterne og støttes af Kommissionen.

79. Kommissionen erkender, at det juridiske grundlag for Fonden ikke var konstrueret tilstrækkelig godt med hensyn til de berørte specifikke aktioner. Kommissionen erkender også, at selv om Fonden åbnede mulighed for finansiering af konsulært samarbejde ved hjælp af fællesskabsaktioner, opnåede den ikke væsentlige resultater i den henseende. Skønt initiativet til sådanne aktioner hovedsagelig hviler på medlemsstaterne, er dette taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelsen af grundlaget for den nye Fond for Intern Sikkerhed med henblik på at skabe et yderligere incitament til etableringen af mekanismer for konsulært samarbejde.

80. Frontex vil være nært knyttet til implementeringen af den nye Fond for Intern Sikkerhed. I henhold til det juridiske grundlag vil Frontex blive konsulteret om udkast til medlemsstaternes nationale programmer (artikel 9.4 i forordningen om Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa)) om aktiviteter til afhjælpning af de svagheder, der blev opdaget i forbindelse med en Schengenevaluering (artikel 12). Oplysninger fra Frontex vil også være af afgørende betydning for bevillingen ved midtvejsevalueringen (artikel 8), og Frontex vil spille en nøglerolle ved bevillingen af specifikke aktioner, specielt med hensyn til udstyr, der kan stilles til rådighed for fælles operationer. Da arbejdet på nationale programmer for 2014-2020 allerede er begyndt, er Frontex allerede involveret i disse processer. Der er allerede etableret en elektronisk platform for informationsudveksling med henblik på at lette udvekslingen af dokumenter mellem Kommissionen og Frontex.

Reglerne om registrering af udstyr i Frontex' pulje og udlån af udstyr til Frontexoperationer er fastsat i Frontexforordningerne og ikke af Fonden. Frontex ville ikke systematisk have behov for alt udstyr erhvervet af medlemsstaterne med støtte fra Fonden for de Ydre Grænser til sine fælles operationer. I Fonden for Intern Sikkerhed vil der blive købt udstyr svarende til Frontex' behov i forbindelse med dets operationer under de specifikke aktioner, og det vil blive registreret i Frontex' tekniske pulje.

Se anbefaling 4 vedrørende Frontexudstyr.

Anbefaling 3

Kommissionen er delvis enig i denne anbefaling. Kommissionen vil fremme etableringen af fælles ansøgningscentre og andre former for konsulært samarbejde foruden renovering, indretning og/eller udstyring af konsulater. Renovering/udstyring af et konsulat, der udsteder hundreder af visa hver dag kan sommetider give mere mening end at finansiere en konsulær samarbejdsaktion, som vedrører nogle få hundrede visumansøgninger om året. Renovering og udstyring af store konsulater, så de kan behandle ansøgningerne hurtigere og mere kundevenligt ved hjælp af det sidste nye udstyr (it), er lige så vigtigt som at understøtte projekter vedrørende konsulært samarbejde. Endvidere kan "udstyring" også betyde VIS-relateret udstyr, hvilket er en vigtig prioritet. Uanset intensiveringen af konsulært samarbejde, bør medlemsstaterne rulle VIS ud over hele verden i henhold til udrulningsplanen.

Anbefaling 4

Første indrykning: Skønt denne anbefaling overvejende er henvendt til de lovgivende instanser, kan Kommissionen ikke acceptere den. Fonden var først og fremmest tænkt som en ordning til fordeling af byrderne, der skulle understøtte medlemsstaternes kapaciteter som den mest effektive måde til opfyldelse af disses egne roller og forpligtelser med hensyn til kontrol af Unionens ydre grænser. I Fonden for Intern Sikkerhed vil udstyr svarende til Frontex' behov i forbindelse med dets operationer, som indkøbes i henhold til en specifik øremærket finansiel komponent (specifikke aktioner), skulle registreres i Frontex' tekniske pulje.

Anden indrykning: Kommissionen accepterer denne anbefaling. Der er allerede blevet gennemført foranstaltninger med henblik på at føre dette samarbejde/denne informationsudveksling ud i livet.

Anbefaling 5

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne. Udarbejdelsen af en omfattende strategi for de ydre grænser med henblik på at forberede Fonden for de Ydre Grænsers flerårige program var ikke en forpligtelse i henhold til Fondens juridiske grundlag eller nogen anden lov.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling. Kommissionen vil imidlertid gerne påpege, at Fonden for Intern Sikkerhed (ydre grænser og visa) har indbygget konditionalitet, og at finansiering af operativ støtte vil afhænge af overensstemmelse med Schengenreglerne.

Anbefaling 7

Kommissionen accepterer denne anbefaling under forbehold af Kommissionens og medlemsstaternes respektive roller ved delt forvaltning.

Anbefaling 8

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne. Kommissionen støtter denne anbefaling.