



EUROPA-KOMMISSIONEN

De europæiske struktur- og investeringsfonde

Vejledning til medlemsstaterne om
forvaltningsverificeringer

(Programmeringsperiode 2014-2020)

ANSVARFRASKRIVELSE: Dette er et dokument udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene. På grundlag af gældende EU-ret giver det teknisk vejledning til kolleger og andre organer, som er involveret i overvågning, kontrol eller gennemførelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde (bortset fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)), om, hvordan man skal fortolke og anvende EU-reglerne på dette område. Formålet med dette dokument er at formidle Kommissionens tjenestegrenes forklaringer på og fortolkninger af de nævnte regler med henblik på at lette programgennemførelsen og fremme god praksis. Denne vejledning berører ikke Domstolens og Rettens fortolkning eller Kommissionens afgørelser.

Indholdsfortegnelse

I. BAGGRUND	4
1. Henvisninger til love og regler	4
2. Formålet med vejledningen	4
II. VEJLEDNING.....	5
1. Vigtigste problemstillinger i forbindelse med forvaltningsverificeringer	5
1.1. Generelle principper og formål	5
1.2. Forvaltningsmyndigheders, bemyndigede organers og støttemodtageres ansvarsområder	6
1.3. Vejledning fra medlemsstaterne	8
1.4. Forvaltningsmyndighedens og bemyndigede organers kapacitet i forbindelse med verificeringer	9
1.5. Metoderne for og omfanget af forvaltningsverificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5	10
1.6. Tidspunkt for udførelse af forvaltningsverificeringer	12
1.7. Grundigheden af forvaltningsverificeringer	13
1.8. Dokumentation af forvaltningsverificeringer	16
1.9. Outsourcing af forvaltningsverificeringer	17
1.10. Revisorattester	18
1.11. Adskillelse af funktioner	18
2. Specifikke områder vedrørende forvaltningsverificeringer	19
2.1. Offentlige udbud	19
2.2. Miljø	24
2.3. Statsstøtte	26
2.4. Finansielle instrumenter	28
2.5. Indtægtsskabende operationer	32
2.6. Operationers varighed	34
2.7. Ligestilling og ikke-forskelsbehandling	34
2.8. Målet om europæisk territorialt samarbejde (ETS)	35
2.9. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet	37
2.10. Metoden med forenklede omkostninger	38
2.11. Indikatorer	38

LISTE OVER AKRONYMER OG FORKORTELSER

RM	Revisionsmyndighed
AM	Attesteringsmyndighed
CPR	Forordningen om fælles bestemmelser (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013)
EFRU	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17. december 2013
ESF	Den Europæiske Socialfond - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1304/2013 af 17. december 2013
ESI-fonde	ESI-fondene omfatter alle europæiske struktur- og investeringsfonde. Denne vejledning gælder dem alle bortset fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)
SMV	Små og mellemstore virksomheder
EGTS	Europæisk gruppe for territorielt samarbejde
ETS	Europæisk territorielt samarbejde - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1299/2013 af 17. december 2013
IB	Bemyndiget organ
JS	Fælles sekretariat (for ETS-programmer)
FM	Forvaltningsmyndighed
Forvaltningsverificeringer	Verificeringer i henhold til artikel 125, stk. 4, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser, herunder administrativ verificering af alle støttemodtagers anmodninger om refusion og verificering på stedet af operationer, jf. artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser
MCS	Forvaltnings- og kontrolsystem

I. BAGGRUND

1. Henvisninger til love og regler

Retsakt	Artikel
Forordning (EU) nr. 1303/2013 Forordningen om fælles bestemmelser <i>(i det følgende benævnt "forordningen om fælles bestemmelser")</i>	Artikel 125 (stk. 4, 5 og 7) – Forvaltningsmyndighedens funktioner
Forordning (EU) nr. 1299/2013 Europæisk territorialt samarbejde <i>(i det følgende benævnt "ETS-forordningen")</i>	Artikel 23 - Forvaltningsmyndighedens funktioner

I henhold til artikel 125, stk. 4, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser skal forvaltningsmyndigheden verificere, at medfinansierede varer og tjenesteydelser er blevet leveret, og at de udgifter, som støttemodtagerne har anmeldt, er blevet betalt og er i overensstemmelse med gældende lovgivning og det operationelle program og opfylder betingelserne for støtte til operationen.

I henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser skal efterprøvning omfatte administrativ verificering af alle støttemodtagers anmodninger om refusion og verificering på stedet af operationer.

Det følger af artikel 125, stk. 7, i forordningen om fælles bestemmelser, at hvis forvaltningsmyndigheden også er støttemodtager under det operationelle program, skal særlige ordninger for den i stk. 4, første afsnit, litra a), i denne artikel omhandlede verificering sikre den fornødne adskillelse af funktioner.

I henhold til artikel 23, stk. 1, i ETS-forordningen skal forvaltningsmyndigheden for et samarbejdsprogram varetage de funktioner, der er nævnt i artikel 125, stk. 4, i forordningen om fælles bestemmelser. Det følger af artikel 23, stk. 4, i ETS-forordningen, at medlemsstater og tredjelande under visse betingelser har ansvaret for forvaltningsverificeringer. De særlige forhold omkring verificeringer i ETS-programmer er omfattet af artikel 23 (stk. 3 og 5) i ETS-forordningen.

2. Formålet med vejledningen

Formålet med dette dokument er at give vejledning om visse praktiske aspekter ved anvendelsen af artikel 125, stk. 4, litra a), og artikel 5 i forordningen om fælles bestemmelser samt artikel 23 i ETS-forordningen. Det skal fungere som referencedokument for medlemsstaternes gennemførelse af disse artikler. Denne vejledning finder anvendelse på ESI-fondene, bortset fra ELFUL. Det anbefales, at medlemsstaterne følger vejledningen under hensyntagen til deres egne organisatoriske strukturer og kontrolordninger. Vejledningen indeholder en række eksempler på bedste praksis, der kan gennemføres af forvaltningsmyndigheden og organer som anført i artikel 23, stk. 4, i ETS-forordningen under hensyntagen til de særlige forhold i forbindelse med det enkelte forvaltnings- og kontrolsystem. De revisioner, som Kommissionen foretog i programmeringsperioderne 2000-2006 og 2007-2013, har vist, at et sådant dokument formentlig vil være ganske nyttigt.

I vejledningen gøres der rede for de forskriftsmæssige krav til, de generelle principper for og formålet med verificeringerne, hvilke organer der er ansvarlige for deres udførelse, den tidsmæssige planlægning af verificeringer, deres omfang og intensitet, tilrettelæggelsen af verificeringer på stedet, krav om dokumentation for udført arbejde samt outsourcing. Der gives flere detaljerede eksempler på god praksis inden for en række specifikke områder, som i visse tilfælde har givet anledning til problemer i medlemsstaterne, f.eks. offentlige udbud og støtteordninger. Der indgår også oplysninger om forvaltningsverificeringer på områderne finansielle instrumenter, indtægtsskabende projekter og europæisk territorialt samarbejde. Spørgsmål vedrørende operationernes varighed, ligestilling og ikke-forskelsbehandling samt miljø er også dækket.

På grund af de store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til organisatoriske strukturer er det ikke muligt at tage højde for enhver situation i dette dokument. Ansvar for forvaltningsverificeringer påhviler forvaltningsmyndigheden, når disse foretages i henhold til artikel 125, stk. 4, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser og artikel 23, stk. 3, i ETS-forordningen. Forvaltningsmyndigheden har mulighed for at uddelegere opgaver til bemyndigede organer. Når der henvises til forvaltningsmyndigheden i noterne, kan der derfor være tale om bemyndigede organer, når forvaltningsmyndigheden har uddelegeret nogle af eller alle forvaltningsverificeringsopgaverne. I de andre tilfælde med hensyn til ETS-programmer påhviler ansvar for forvaltningsverificeringer de medlemsstater, tredjelande eller territorier, der udpeger organet eller personen i henhold til artikel 23, stk. 3 og 4, i ETS-forordningen.

Med henblik på at reducere de administrative byrder for støttemodtagerne i forbindelse med ESI-fondene er det nødvendigt at understrege, at udvekslingen af oplysninger mellem støttemodtagere og forvaltningsmyndighed, attesteringsmyndighed, revisionsmyndighed og bemyndigede organer kan gennemføres ved hjælp af elektroniske dataudvekslingssystemer. Reglerne i lovgivningspakken for 2014-2020 i forbindelse med e-samhørighedsinitiativet er formuleret på en måde, der gør det muligt for medlemsstaterne og regionerne at finde løsninger på grundlag af deres organisatoriske og institutionelle struktur og særlige behov og samtidig fastsætte ensartede minimumskrav.

II. VEJLEDNING

1. Vigtigste problemstillinger i forbindelse med forvaltningsverificeringer

Dokumentet indeholder vejledning vedrørende visse aspekter af forvaltningsverificeringer. Praksis, der anses for at være særligt gode elementer i kontrolsystemerne med hensyn til verificeringer, er fremhævet i bokse som eksempler på bedste praksis.

1.1. Generelle principper og formål

Forvaltningsverificeringer indgår i enhver velleddet organisations interne kontrolsystem¹. Der er tale om de almindelige løbende kontroller, som udføres af forvaltningen inden for en organisation for at sikre, at de processer, den er ansvarlig for, gennemføres korrekt.

Et forenklet eksempel på en sådan verificering i en typisk organisation kan være sammenholdelse af faktisk leverede varer med oplysningerne på den tilsvarende ordreseddel om varernes mængde, pris og stand. Denne verificering sikrer, at den bestilte mængde varer rent faktisk er modtaget til den aftalte pris og af den ønskede kvalitet.

Hvor der er tale om mere komplekse processer, vil verificeringerne naturligvis være mere omfattende og kan f.eks. også vedrøre overholdelse af relevante regler og forskrifter. Princippet er dog det samme, nemlig at de verificeringer, der udføres af forvaltningen inden for en organisation,

¹ Kilde: COSO-definition af intern kontrol se www.coso.org

bør sikre, at de processer, den er ansvarlig for, gennemføres korrekt og er i overensstemmelse med relevante regler og forskrifter. Det samme gælder for forvaltningsverificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, eftersom der også her er tale om løbende forvaltningsverificeringer af processer, som organisationen er ansvarlig for. Formålet er at verificere, at medfinansierede varer og tjenesteydelser er blevet leveret, at de udgifter, der er anmeldt med henblik på refusion, faktisk er afholdt, og at betingelserne i den relevante kommissionsafgørelse om godkendelse af det operationelle program og i gældende EU-ret og national lovgivning vedrørende anvendelsen heraf er overholdt. Men selv om medlemsstaternes interne kontrolsystemer kan være tilstrækkelige, hvor det drejer sig om nationale programmer, kan der være behov for at tilpasse dem til visse specifikke krav i forbindelse med ESI-fondene.

Forvaltningsverificeringer er en integrerende del af enhver organisations interne kontrolsystem og bidrager også til forebyggelse og påvisning af svig, hvis de gennemføres korrekt.

Det skal også bemærkes, at hver enkelt forvaltningsmyndighed har det fulde ansvar for at planlægge, forvalte og vurdere sin interne kapacitet til at identificere antallet og værdien af operationer, som kan forvaltes på passende vis.

1.2. Forvaltningsmyndigheders, bemyndigede organers og støttemodtageres ansvarsområder

I henhold til artikel 125 i forordningen om fælles bestemmelser har forvaltningsmyndigheden ansvaret for at forvalte og gennemføre de operationelle programmer i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og navnlig for at:

- udarbejde forvaltningserklæring vedrørende regnskaber, der omfatter udgifter, der er afholdt og forelagt Kommissionen til refusion
- udarbejde den årlige sammenfatning af de endelige revisionsberetninger og udførte kontroller
- verificere, at medfinansierede varer og tjenesteydelser er blevet leveret, og at de udgifter, som støttemodtagerne har anmeldt for operationer, er blevet betalt og er i overensstemmelse med gældende lovgivning, det operationelle program og betingelserne for støtte til operationen
- sikre et passende revisionsspor
- etablere et system til registrering og lagring i edb-form af data om hver enkelt operation, herunder data om individuelle deltagere, hvor det er relevant
- indføre effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici
- sikre, at støttemodtagere, der medvirker ved gennemførelsen af operationer, enten har et særskilt regnskabssystem eller en passende regnskabskode for alle transaktioner.

Forvaltningsmyndigheden har det overordnede ansvar for disse opgaver. Den kan vælge at overdrage² nogle af eller alle disse opgaver til bemyndigede organer³. Den kan dog ikke uddelegere

² Hvis en eller flere af en forvaltningsmyndigheds eller en attesteringsmyndigheds opgaver udføres af et bemyndiget organ, skal de relevante ordninger registreres formelt og skriftligt.

³ Et bemyndiget organ er ethvert offentligt eller privat organ, der handler under en forvaltnings- eller attesteringsmyndigheds ansvar eller udfører opgaver på dennes vegne i forhold til støttemodtagere, der gennemfører operationer (artikel 2, nr. 18), i forordningen om fælles bestemmelser). De er ansvarlige for at indføre et internt kontrolsystem, der sikrer operationernes lovlighed og formelle rigtighed, deres overensstemmelse med betingelserne i det operationelle program og overholdelse af de

det overordnede ansvar for, at de udføres korrekt. Hvis nogle opgaver er blevet overdraget til bemyndigede organer, bør forvaltningsmyndigheden i sin egenskab af tilsynsmyndighed derfor sikre sig, at opgaverne udføres korrekt. Det kan den gøre på forskellig måde, bl.a. ved at:

- udarbejde vejledninger, proceduremanualer og tjeklister, der er skræddersyet til og anvendes af bemyndigede organer
- indhente og gennemgå relevante rapporter udarbejdet af bemyndigede organer
- modtage revisionsberetninger udarbejdet i henhold til artikel 127, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, som bør omfatte gennemgange af det bemyndigede organs verificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, og
- foretage kvalitetskontrol af verificeringer foretaget af bemyndigede organer.

Den skal foretage kontrol på det bemyndigede organs niveau, herunder en stikprøve af støttemodtagerens anmodninger om refusion, således at den som led i sin rutinemæssige overvågning, eller hvis den har mistanke om, at opgaverne ikke udføres korrekt, kan vurdere, hvordan verificeringerne er blevet foretaget. Dette bør omfatte en undersøgelse af nogle få stikprøver af sagsmapper udvalgt ud fra en faglig vurdering.

Ved udformningen af forvaltningsverificeringerne, skal forvaltningsmyndigheden tage højde for risici for svig. Ledelse og medarbejdere bør have tilstrækkelig viden om svig til at kunne genkende advarselssignaler. I princippet øger tilstedeværelsen af mere end én indikator på én gang sandsynligheden for svig. Forvaltningsverificeringerne skal foretages med professionel skepsis. Forvaltningsmyndigheden skal medtage instrukser og oplysninger i sine vejledninger for at øge kendskabet til risikoen for svig. Endvidere skal der indføres klare procedurer for at sikre, at der straks reageres på eventuelle indberettede tilfælde af svig eller mistanke om svig. Hvis der er konstateret mistanke om svig (f.eks. gennem forvaltningsverificeringer), bør forvaltningsmyndigheden straks informere den relevante nationale myndighed med henblik på videre foranstaltninger; denne myndighed vil skulle underrette Kommissionen (OLAF) om uregelmæssigheder og mistanker om tilfælde af svig i overensstemmelse med de gældende sektorspecifikke regler om rapportering af uregelmæssigheder. I første omgang vil de rigtige personer at underrette sandsynligvis være de ansvarlige for styringen af den pågældende enhed, såfremt der ikke er grund til at antage, at de er indblandet i mistanken om svig. Ellers skal forvaltningsmyndigheden underrette de retlige myndigheder direkte om sagen/sagerne, uden at dette berører eventuel national lovgivning vedrørende fortrolige oplysninger, der indhentes af forvaltningsmyndigheden. Hvis det er muligt i henhold til nationale regler, bør forvaltningsmyndigheden informeres om alle tilfælde af mistanke om svig eller konstateret svig vedrørende projekter, der medfinansieres af ESI-fondene; med henblik herpå bør koordineringen mellem nationale organer fremmes.

Kommissionen anbefaler, at forvaltningsmyndighederne anlægger en proaktiv, struktureret og målrettet tilgang til forvaltningen af risikoen for svig. Med hensyn til ESI-fondene bør målet være proaktive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig ved hjælp af omkostningseffektive metoder. Alle programmyndigheder bør være forpligtet til nultolerance over for svig, og det begynder med relevante udmeldinger fra toppen. Kommissionens vejledning *Guidance note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures* (EGESIF 14-0021-00 af 16. juni 2014) er en hjælp for forvaltningsmyndigheden ved gennemførelsen af artikel 125, stk. 4, litra c), som fastsætter, at forvaltningsmyndigheden skal

relevante EU-regler. Hvis forvaltningsmyndigheden har uddelegeret opgaverne i artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, bør det interne kontrolsystem omfatte det bemyndigede organs verificering af anmodninger om refusion indgivet af støttemodtageren.

indføre effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici.

Nogle medlemsstater besluttede at anvende risikovurderingsværktøjet ARACHNE. ARACHNE sigter mod at oprette en omfattende og fuldstændig database over projekter, der gennemføres inden for rammerne af strukturfondene og Samhørighedsfonden i Europa, suppleret med dataene fra offentligt tilgængelige kilder, for på grundlag af mere end 100 risikoindikatorer at identificere de mest risikobehæftede projekter, støttemodtagere, kontrakter og kontrahenter. Data mining-værktøjet ARACHNE er til rådighed for forvaltningsmyndigheden og kan indgå som én del af effektive forvaltningsverificeringer, herunder proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

Det bemyndigede organ kan bl.a. være ansvarligt for at samle anmodninger om refusion fra flere støttemodtagere i én samlet udgiftsanmeldelse til forvaltningsmyndigheden. I sådanne tilfælde er forvaltningsmyndigheden ansvarlig for at foretage verificeringerne i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser for at sikre, at den samlede udgiftsanmeldelse fra det bemyndigede organ er korrekt. Hvis det bemyndigede organ forelægger udgiftsanmeldelser direkte for attesteringsmyndigheden, bør verificeringerne i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser foretages på det bemyndigede organs niveau. Endvidere bør forvaltningsmyndigheden underrettes om hver enkelt forelæggelse af udgiftsanmeldelser for at kunne verificere, om den samlede udgiftsanmeldelse er korrekt, og for at kunne give attesteringsmyndigheden eventuelt påkrævet bekræftelse.

Støttemodtager er defineret i artikel 2, nr. 10), i forordningen om fælles bestemmelser. Hvis forvaltningsmyndigheden eller de bemyndigede organer også er støttemodtagere, skal der sikres en klar funktionsadskillelse mellem rollen som støttemodtager og tilsynsrollen. Støttemodtagerne er ansvarlige for at sikre, at de udgifter, de anmelder til medfinansiering, er lovlige og formelt rigtige og i overensstemmelse med gældende EU-ret og national lovgivning vedrørende anvendelsen heraf. De bør derfor have deres egne interne kontrolprocedurer, som står i forhold til deres størrelse og operationens art, for at kunne give denne sikkerhed. Den kontrol, der udføres direkte af støttemodtagerne, kan imidlertid ikke anses for at svare til de verificeringer, der er omfattet af artikel 125 i forordningen om fælles bestemmelser. Støttemodtagere, der anvender elektroniske arkiverings- eller billedbehandlingsystemer (dvs. de originale dokumenter scannes og lagres i elektronisk form), rådes til at udforme deres interne kontrolsystem på en sådan måde, at det sikres, at hvert elektronisk dokument, der scannes, er identisk med papiroriginalen, at det er umuligt at scanne det samme papirdokument til at fremstille flere forskellige elektroniske dokumenter, at hvert elektronisk dokument forbliver unikt og ikke kan genbruges til andre formål end det oprindelige. Godkendelses-, bogførings- og betalingsprocessen for hvert elektroniske dokument bør være unik. Det bør ikke være muligt at godkende, bogføre eller betale det samme elektroniske dokument to gange. Når elektroniske dokumenter er scannet, bør det være umuligt at ændre dem eller oprette ændrede kopier.

1.3. Vejledning fra medlemsstaterne

Vejledning til alle myndigheder fra medlemsstaterne

Medlemsstaterne bør sørge for, at forvaltningsmyndigheden, attesteringsmyndigheden og de bemyndigede organer modtager en tilstrækkelig vejledning om de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er nødvendige for at sikre, at ESI-fondene forvaltes økonomisk forsvarligt, og især at ansøgningerne om EU-støtte er korrekte, i overensstemmelse med lovgivningen og støtteberettigede.

Bedste praksis på dette område vil være, at der udarbejdes vejledende materiale for alle niveauer (dvs. både forvaltningsmyndighed og bemyndigede organer) for at sikre, at alle organer anvender

samme metoder ved forvaltningsverificeringer. Forvaltningsmyndigheden kan udarbejde en generel vejledning, som i givet fald kan skræddersyes til brug for det bemyndigede organ for at imødekomme specifikke behov. Denne vejledning bør indarbejdes i disse organers proceduremanualer.

Vejledning til støttemodtagerne fra forvaltningsmyndigheden

Medlemsstaternes myndigheder bør søge at forhindre, at der opstår fejl, ved at arbejde sammen med støttemodtagerne i starten af hver operation. De bør sikre, at støttemodtagerne uddannes i og vejledes om etablering af systemerne for at kunne opfylde EU's krav samt udarbejdelse af de første anmodninger om refusion. Man bør især sørge for, at støttemodtagerne er klar over, hvilke omkostninger og resultater eller output der er berettigede til refusion.

Der bør især være fokus på at udbrede støttemodtagernes kendskab til muligheden i artikel 67, stk. 1, litra b), c) og d), og artikel 68 i forordningen om fælles bestemmelser, artikel 14, stk. 2, 3 og 4, i ESF-forordningen og artikel 19 i ETS-forordningen vedrørende enhedsomkostninger, faste beløb og finansiering efter en fast takst samt refusion af udgifter, der er betalt af medlemsstaterne på grundlag af enhedsomkostninger og faste beløb, som er defineret af Kommissionen, der finder anvendelse på ESF-støttemodtagere i henhold til artikel 14 i ESF-forordningen.

Forvaltningsmyndigheden er ansvarlig for at sikre, at operationer udvælges til finansiering i overensstemmelse med de relevante udvælgelsesprocedurer og -kriterier, som er ikke-diskriminerende og gennemsigtige og tager hensyn til principperne om ligestilling mellem mænd og kvinder og bæredygtig udvikling, at de er i overensstemmelse med EU-reglerne og de nationale regler og falder ind under fondens eller fondenes anvendelsesområde i hele gennemførelsesperioden. I denne henseende skal den sikre, at støttemodtagerne underrettes om de specifikke betingelser vedrørende de varer eller tjenesteydelser, der skal leveres i henhold til operationen, finansieringsplanen, fristen for gennemførelsen samt de finansielle og andre oplysninger, der skal opbevares og videregives. Forvaltningsmyndigheden skal sikre sig, at ansøgeren har tilstrækkelig kapacitet til at opfylde disse betingelser, før beslutningen om godkendelse træffes. Den bør sikre sig, at ansøgeren sikrer operationernes varighed, og, hvis operationen er påbegyndt før indgivelse til forvaltningsmyndigheden af en støtteanmodning, at EU-retten og den nationale lovgivning vedrørende anvendelsen heraf er blevet overholdt.

Forvaltningsmyndigheden bør opstille passende kriterier for vurdering af ansøgernes operationelle, tekniske og administrative kapacitet. Kriterierne kan variere afhængigt af operationstypen, men kunne bl.a. omfatte en vurdering af ansøgerens finansielle situation, medarbejdernes kvalifikationer og erfaring samt ansøgerens administrative og operationelle struktur.

Der bør fastlægges en strategi for at sikre, at støttemodtagerne har adgang til oplysninger gennem bl.a. foldere, brochurer, seminarer, workshoper og websteder. Denne bør navnlig omfatte nationale regler og EU-regler om støtteberettigelse samt andre lovkrav, herunder krav om information og offentlig omtale.

1.4. Forvaltningsmyndighedens og bemyndigede organers kapacitet i forbindelse med verificeringer

Medlemsstaterne bør tilstræbe at råde over tilstrækkelige menneskelige ressourcer, der har den fornødne erfaring med at foretage verificeringer af operationer, der medfinansieres af ESI-fondene. Forvaltningsmyndigheden og bemyndigede organer bør i beskrivelsen af forvaltnings- og kontrolsystemet klart angive, hvilke enheder der er ansvarlige for at foretage verificeringer, og anføre, hvor mange menneskelige ressourcer der er afsat. Det skal præciseres, hvilket organ der er ansvarligt for at foretage verificeringer, når forvaltningsmyndigheden og bemyndigede organer er støttemodtagere. Forvaltningsmyndigheden og bemyndigede organer kan indføre et centralt eller

decentralt verificeringssystem. Centrale kontroller giver bedre mulighed for erfaringsudveksling. De øger også effektiviteten blandt de medarbejdere, der foretager forvaltningsverificering, samt fremmer kvalitetskontrollen. I forbindelse med et decentralt system bør forvaltningsmyndigheden sikre, at der er et kvalitetskontrollsystem for at sikre samme output blandt forskellige medarbejdere, der foretager forvaltningsverificeringer.

Lande, der deltager i ETS-programmer, bør i fællesskab fastsætte opbygningen af forvaltningsverificeringer og angive, hvilke medarbejdere der foretager forvaltningsverificeringer, bemandingsforholdene, de vigtigste kompetencer og ansvarsområder og måder til at sikre overensstemmelse mellem medarbejdere, der foretager forvaltningsverificeringer, fra alle lande, der deltager i programmet.

Når forvaltningsmyndigheden eller bemyndigede organer anvender teknisk bistand, bør det sikres, at de eksterne medarbejdere, der foretager forvaltningsverificeringer, får vejledning. Teknisk bistand bør i videst muligt omfang anvendes som en måde til at opbygge kapacitet hos de medarbejdere, der foretager forvaltningsverificeringer hos forvaltningsmyndigheden og bemyndigede organer.

Forvaltningsmyndigheden bør uddanne medarbejderne i og vejlede dem om de påkrævede kompetencer. Forvaltningsmyndighedens medarbejdere bør navnlig have både kvalifikationer som tilsynsførende og kendskab til nationale og EU-retlige regler og bestemmelser (bl.a. regler om støtteberettigelse, statsstøtteregler, regler om offentlige indkøb, finansielle instrumenters funktion).

1.5. Metoderne for og omfanget af forvaltningsverificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5

Verificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser omfatter to centrale elementer: administrativ verificering (dvs. skrivebordskontrol) af alle støttemodtageres anmodninger om refusion og verificering på stedet af operationer.

Alle anmodninger fra støttemodtagere om refusion, uanset om der er tale om foreløbige eller endelige anmodninger, skal undergives administrativ verificering i form af en gennemgang af selve betalingsanmodningen og af relevant dokumentation, f.eks. bl.a. fakturaer, leveringsnotaer, kontoudtog, statusrapporter og timesedler. Mængden af dokumentation kan blive reduceret, hvis operationerne gennemføres på grundlag af metoden med forenkede omkostninger⁴. De verificeringer, der foretages af forvaltningsmyndigheden og bemyndigede organer, inden udgifterne attesteres over for Kommissionen, bør være tilstrækkelige til at sikre, at de attesterede udgifter er lovlige og formelt rigtige. Alle uregelmæssige udgifter, der konstateres i forbindelse med verificeringerne, bør ikke medtages i de udgifter, der anmeldes over for Kommissionen.

Hvis der i forbindelse med verificering på stedet, der udføres ved hjælp af stikprøver, konstateres betydelige uregelmæssige udgifter i forbindelse med udgifter, der allerede er medtaget i en betalingsanmodning til Kommissionen, bør den ansvarlige myndighed:

- gennemføre en kvantitativ og kvalitativ vurdering af de konstaterede uregelmæssigheder med henblik på at vurdere risikoen for, at der også er uregelmæssigheder i de operationer, der ikke indgik i stikprøven
- træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger for at styrke verificeringerne inden betalingsanmodningen til Kommissionen.

⁴ Med hensyn til metoden med forenkede omkostninger henvises til Kommissionens *Vejledning om metoden med forenkede omkostninger* (EGESIF_14-0017 af 6. oktober 2014).

Behandlingen af de uregelmæssige udgifter, der konstateres i forbindelse med verificeringerne i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, bør være i overensstemmelse med de gældende regler, herunder Kommissionens vejledning *Guidance note on on accounts* (EGESIF 15_0017).

Verificeringerne bør navnlig omfatte følgende:

- udgifterne vedrører den støtteberettigede periode og er blevet afholdt
- udgifterne vedrører en godkendt operation
- programmets betingelser overholdes, herunder overholdelse af den godkendte finansieringssats, hvor det er relevant
- de nationale regler og EU-regler om støtteberettigelse overholdes
- dokumentationen er fyldestgørende, og der findes et passende revisionsspor
- med hensyn til metoden med forenkede omkostninger: betingelserne for betalinger er opfyldt
- statsstøttereglerne og kravene om bæredygtig udvikling, lige muligheder og ikke-forskelsbehandling overholdes
- hvor det er relevant: EU-retlige og nationale regler om offentlige indkøb overholdes
- EU-reglerne og de nationale regler om offentlighed overholdes
- fysiske fremskridt med operationen målt på grundlag af fælles og programspecifikke outputindikatorer og, hvor det er relevant, resultatindikatorer og mikrodata
- levering af varen eller tjenesteydelsen i fuld overensstemmelse med vilkårene og betingelserne i aftalen om individuel støtte.

Hvis den samme støttemodtager gennemfører mere end én operation på samme tid, eller en operation modtager finansiering på grundlag af forskellige former for støtte eller midler, skal der være en mekanisme til at verificere en potentiel dobbeltfinansiering af en udgiftspost.

Hvis støttemodtageren fremlægger en revisorattest for de anmeldte udgifter, kan der også tages hensyn til denne (se afsnit 1.10).

På tekniske områder såsom overholdelse af miljøregler kan der være kompetente nationale myndigheder, som har ansvar for at kontrollere overholdelse og udstede de relevante godkendelser. I sådanne tilfælde bør forvaltningsmyndigheden kontrollere, at støttemodtageren har indhentet de relevante godkendelser fra disse organer. For at verificere overholdelsen af statsstøttereglerne kan forvaltningsmyndigheden eventuelt også støtte sig til arbejdet hos andre nationale myndigheder, som har kompetence på dette område.

Den metode, som forvaltningsmyndigheden anvender ved verificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser bør fremgå af det enkelte organs proceduremanualer med angivelse af, dels hvilke punkter der kontrolleres i forbindelse med den administrative verificering og verificeringen på stedet, dels hvilke tjeklister der skal benyttes ved de forskellige kontroller.

Når en støttemodtager eller leverandør har en særlig status (f.eks. en international organisation), bør den pågældende medlemsstat sikre adgang til dokumenter i verificeringsøjemed (f.eks. aftalememorandum) inden indgåelsen af en finansieringsaftale eller kontrakt, uanset bestemmelserne i artikel 40, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

1.6. Tidspunkt for udførelse af forvaltningsverificeringer

1) Verificeringer i forbindelse med projektudvælgelsen

Med henblik på udvælgelse og godkendelse af operationer skal forvaltningsmyndigheden sikre, at ansøgerne har kapacitet til at opfylde en række betingelser, før beslutningen om godkendelse træffes (se afsnit 1.3).

2) Administrative verificeringer i forbindelse med projektgennemførelsen

Forvaltningsverificeringer bør foretages, inden de dertil hørende udgifter anmeldes til næste niveau. Før et bemyndiget organ f.eks. fremsender enten en foreløbig eller endelig betalingsanmodning til forvaltningsmyndigheden (eller en forvaltningsmyndighed til attesteringsmyndigheden), bør de administrative verificeringer allerede være foretaget. Under alle omstændigheder bør alle administrative verificeringer (se afsnit 1.5) af udgifterne i en bestemt betalingsanmodning være afsluttet, før attesteringsmyndigheden fremsender betalingsanmodningen til Kommissionen.

3) Verificeringer på stedet i forbindelse med projektgennemførelsen

Verificeringer på stedet bør planlægges på forhånd for at sikre, at de er effektive, navnlig med henblik på attesteringen af, at udgifterne angivet i regnskaberne er i overensstemmelse med gældende ret (artikel 126, litra c, i forordningen om fælles bestemmelser). Generelt bør der gives meddelelse om verificeringer på stedet for at sikre, at støttemodtageren stiller relevant personale (f.eks. projektleder, ingeniør, regnskabsmedarbejder) og dokumentation (navnlig regnskab, herunder kontoudtog og fakturaer) til rådighed under verificeringen. I nogle tilfælde, hvor det kan være vanskeligt at fastslå, at operationen rent faktisk foreligger, efter at projektet er afsluttet, kan det være hensigtsmæssigt at foretage verificeringer på stedet i forbindelse med gennemførelsen og uden forudgående underretning af støttemodtageren.

Der bør normalt foretages verificeringer på stedet, når operationen er godt i gang både fysisk og finansielt. Det anbefales ikke, at verificeringer på stedet først udføres, når operationen er afsluttet, da det så vil være for sent at gennemføre eventuelle korrigerende foranstaltninger, hvis der konstateres problemer, og uregelmæssige udgifter i mellemtiden er blevet attesteret. Kontrol på stedet af operationer som en forebyggende foranstaltning til at verificere en ansøgers kapacitet erstatter ikke verificeringer på stedet af operationer, der er udvalgt til finansiering.

En operations art og særlige egenskaber, omfanget af offentlig støtte, risikoniveauet og omfanget af administrative verificeringer vil ofte påvirke tidspunktet for udførelsen af verificeringer på stedet.

For store infrastrukturprojekter, som gennemføres over en årrække, vil bedste praksis omfatte en række verificeringer på stedet i løbet af denne periode, herunder én ved afslutningen for at verificere, at operationen rent faktisk foreligger. Hvis de samme former for støtte tildeles efter en årlig indkaldelse af interessetilkendegivelser, skulle verificeringer på stedet foretaget i løbet af det første år bidrage til at forhindre, at der igen opstår problemer i senere år.

4) Verificeringer på stedet efter gennemførelsen af operationen

Aftaler om individuel støtte, som omhandler opførelse eller erhvervelse af et aktiv, indeholder ofte betingelser (f.eks. ejendomsforbehold, antal nye medarbejdere), som består for støttemodtagerne efter gennemførelsen af operationen eller erhvervelsen af aktivet. I sådanne tilfælde kan en yderligere verificering på stedet være påkrævet i den operationelle fase for at sikre, at betingelserne stadig overholdes.

Hvis operationerne er af immateriel art, og der kun foreligger begrænset fysisk bevis for dem – om noget overhovedet – efter at de er afsluttet, er det god praksis at udføre verificeringer på stedet i forbindelse med gennemførelsen (dvs. inden de er afsluttet). Disse verificeringer på stedet er

hensigtsmæssige for at kontrollere, at disse operationer rent faktisk foreligger.

5) Alle forvaltningsverificeringer bør afsluttes i god tid for at gøre det muligt for medlemsstaterne rettidigt at fremsende de dokumenter, der er anført i artikel 138 i forordningen om fælles bestemmelser, dvs. regnskaber, forvaltningserklæringen og den årlige kontrolrapport eller revisionserklæringen. Det anbefales, at forvaltningsmyndigheden fastsætter interne frister for afslutningen af alle forvaltningsverificeringer for at gøre det muligt for attesteringsmyndigheden at attestere regnskaberne i henhold til artikel 126, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser, forvaltningsmyndigheden at udarbejde forvaltningserklæringen i overensstemmelse med artikel 125, stk. 4 og 10, i forordningen om fælles bestemmelser og revisionsmyndigheden at udarbejde revisionserklæring og årlig kontrolrapport i henhold til artikel 127, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser.

Udgifter skal ikke medtages i det attesterede regnskab, der forelægges for Kommissionen, hvis de planlagte forvaltningsverificeringer ikke er fuldført, og udgifterne ikke er bekræftet som lovlige og formelt rigtige⁵. Hvis forvaltningsmyndigheden beslutter at udføre verificeringer på stedet (f.eks. foruden de verificeringer, der allerede kan være foretaget) i et efterfølgende regnskabsår, bør eventuelle konstaterede uregelmæssigheder behandles i overensstemmelse med gældende regler og Kommissionens vejledning *Guidance note on accounts*.

1.7. Grundigheden af forvaltningsverificeringer

Administrative verificeringer skal udføres for alle foreløbige og endelige anmodninger fra støttemodtagere om refusion.

Kommissionens tjenestegrene anbefaler som bedste praksis, at de dokumenter, som støttemodtagere skal fremsende sammen med alle anmodninger om revision, er fyldestgørende for at gøre det muligt for forvaltningsmyndigheden at verificere udgifternes lovlighed og formelle rigtighed i overensstemmelse med nationale regler og EU-regler. De administrative verificeringer bør derved omfatte en fuldstændig gennemgang af dokumentationen (f.eks. fakturaer, kvitteringer, timesedler, tilstedeværelseslister, leveringsbekræftelser m.v.) i forbindelse med alle anmodninger om refusion.

Selv om forordningen kræver forvaltningsverificeringer af 100 % af de anmodninger om refusion, som støttemodtagerne har indsendt, er det måske ikke praktisk muligt, selv om det er ønskeligt, at verificere hver enkelt udgiftspost i forhold til kildedokumentationen i forbindelse med den enkelte indsendte anmodning om refusion og de relaterede leveringsbekræftelser i anmodningen. Derfor kan der udvælges udgiftsposter til verificering i forbindelse med den enkelte anmodning om refusion, hvor det er relevant, ud fra en stikprøve af transaktioner, som er udvalgt under hensyntagen til risikofaktorer (posternes værdi, type støttemodtager, tidligere erfaringer), og som suppleres af en tilfældig stikprøve for at sikre, at alle poster har sandsynlighed for at blive udvalgt. Værdien af kontrollerede udgifter er det beløb, der er kontrolleret på grundlag af kildedokumentation. Den anvendte metode til udvælgelse af stikprøver skal fastsættes på forhånd af forvaltningsmyndigheden, og det anbefales at indføre parametre, således at resultaterne af den

⁵ I henhold til artikel 126, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser, attesterer attesteringsmyndigheden, når den forelægger regnskaberne for Kommissionen, at de anmeldte udgifter er lovlige og formelt rigtige, som det fremgår af bilag VII til forordning (EU) nr. 1011/2014, hvorefter attesteringsmyndigheden skal attestere, at: i) regnskaberne er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige, og at udgifterne angivet i regnskaberne er i overensstemmelse med gældende ret og er afholdt i forbindelse med operationer, der er udvalgt til finansiering i overensstemmelse med de gældende kriterier for det operationelle program og gældende ret, ii) bestemmelserne i de fondsspecifikke forordninger, artikel 59, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 og i litra d) og f) i artikel 126 i forordningen om fælles bestemmelser er overholdt, og iii) bestemmelserne i artikel 140 i forordningen om fælles bestemmelser, for så vidt angår dokumenters tilgængelighed, er overholdt.

tilfældige stikprøve, der er kontrolleret, kan anvendes til at ekstrapolere fejlene til den ikke-kontrollerede population. Såfremt der konstateres væsentlige fejl i den stikprøve, der er kontrolleret, anbefales det at udvide kontrollen for at fastslå, om fejlene har et fælles træk (dvs. transaktionstype, lokalitet, produkt, tidsperiode), og derpå enten udvide verificeringerne til at omfatte 100 % af anmodningen om refusion eller ekstrapolere fejlen i stikprøven til den ikke-kontrollerede population. Den samlede fejl beregnes ved at lægge fejlene fra den risikobaserede stikprøve sammen med den projicerede fejl fra den tilfældige stikprøve.

Bedste praksis kræver, at al relevant dokumentation indsendes sammen med støttemodtagerens anmodning om refusion. Dette giver mulighed for, at alle dokumentkontroller kan udføres i forbindelse med verificeringerne, således at det ikke i samme udstrækning vil være nødvendigt at verificere disse dokumenter på stedet. Dokumentationen bør som minimum omfatte en oversigt over de enkelte udgiftsposter, lagt sammen og med angivelse af udgiftsbeløbet, henvisninger til de pågældende fakturaer, betalingsdato og betalingsreference samt liste over indgåede kontrakter. Endvidere bør der ideelt set indsendes elektroniske fakturaer og betalinger eller kopier af fakturaer og kvitteringer for betaling for alle udgiftsposter. Hvis dette betyder, at støttemodtagerne indsender en uforholdsmæssig stor mængde dokumentation, kunne alternativet være kun at anmode om dokumentation for et udsnit af udgiftsposterne, som udvælges til verificering. Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at den mængde dokumentation, som støttemodtagerne skal indsende, reduceres betydeligt. Eftersom den dokumentation, der skal bruges, først kan udvælges efter modtagelsen af støttemodtagerens anmodning om refusion, kan behandlingen af anmodningen forsinkes, indtil den pågældende dokumentation modtages. Der er også en potentielt højere risiko med hensyn til opbevaringen af dokumenter, hvis støttemodtageren indstiller sin virksomhed før periodens afslutning.

Det anbefales også som bedste praksis at verificere, om nationale regler og EU-regler overholdes, herunder reglerne om offentlige indkøb, i forbindelse med de administrative verificeringer. Selv om det er bedste praksis at verificere alle offentlige indkøb, er dette måske ikke praktisk muligt på grund af, at der er indgået et stort antal kontrakter. I dette tilfælde bør forvaltningsmyndigheden udvikle en procedure til verificering af en stikprøve af kontrakter, der udvælges på grundlag af en risikovurdering. Som bedste praksis anbefales det at verificere alle kontrakter over EU's tærskelværdier og en stikprøve af kontrakter under EU's tærskelværdi, som udtages ved hjælp af en risikobaseret tilgang. Artikel 122, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser indfører en ny bestemmelse om e-samhørighed. Idéen om elektronisk udveksling mellem støttemodtagere og relevante organer, der er involveret i gennemførelsen af samhørighedspolitikken, har til formål at bidrage til at reducere den administrative byrde. Det er god praksis at indføre computersystemer, der giver mulighed for, at al dokumentation, herunder udgiftsplaner, kopier af fakturaer og kvitteringer for betaling, kan lægges ind i systemet af støttemodtageren lokalt og fremsendes elektronisk. Det gør det muligt at verificere alle dokumenter som led i de administrative verificeringer.

Verificeringer på stedet

Selv om administrative verificeringer er fyldestgørende og detaljerede, er der stadig en række elementer vedrørende udgifternes lovlighed og formelle rigtighed, som ikke kan verificeres i forbindelse med en administrativ verificering. Det er derfor afgørende, at der foretages verificeringer på stedet for navnlig at kontrollere, at operationen rent faktisk foreligger, at varen eller tjenesteydelsen er leveret i fuld overensstemmelse med vilkårene og betingelserne i aftalen, at der sker fysiske fremskridt, og at EU-reglerne om offentlighed overholdes. Verificeringer på stedet kan også anvendes til at kontrollere, at støttemodtageren har givet korrekte oplysninger om operationens fysiske og finansielle gennemførelse.

Hvis verificeringerne på stedet og de administrative verificeringer foretages af forskellige personer, bør procedurerne sikre, at begge løbende og rettidigt informeres om resultaterne af den udførte verificering. Statusrapporter udarbejdet af støttemodtagere eller rapporter fra ingeniører, hvor det drejer sig om større infrastrukturoperationer, kan danne grundlag for både administrative verificeringer og verificeringer på stedet.

Forvaltningsmyndigheden kan ved afgørelsen af omfanget af de verificeringer, der skal foretages i henhold til artikel 125, stk. 5, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser, i givet fald tage hensyn til støttemodtagerens interne kontrolprocedurer. Hvis støttemodtageren eksempelvis er et ministerium, og udgifterne allerede er blevet kontrolleret af en særlig afdeling i ministeriet som en del af deres egne kontrolprocedurer (dvs. med den fornødne adskillelse af funktioner), kan forvaltningsmyndigheden behandle denne kontrol som et bidrag til den sikkerhed, der skal opnås i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, men er fortsat selv ansvarlig for at foretage verificeringer i henhold til denne samme artikel. Den kontrol, der udføres direkte af støttemodtagerne, kan ikke anses for at svare til de verificeringer, der er omfattet af artikel 125 i forordningen om fælles bestemmelser.

Verificeringer på stedet kan udføres ved hjælp af stikprøver. Når der anvendes stikprøver til at udvælge operationer til verificering på stedet, registrerer forvaltningsmyndigheden, hvordan stikprøverne er udtaget, tillige med begrundelsen for den anvendte metode, og hvilke operationer der er udvalgt til verificering. Den tager stikprøvemethoden op til vurdering hvert år. Hvis en bestemt støttemodtager er ansvarlig for en operation bestående af en gruppe af projekter, bør forvaltningsmyndigheden indføre en procedure til fastsættelse af, hvilke projekter inden for denne operation der vil blive undergivet verificering på stedet.

Muligheden for verificering på stedet bør foreligge for alle operationer uden undtagelse. I forbindelse med programmer eller prioriterede akser, der omfatter et stort antal mindre operationer, kan administrative verificeringer dog i praksis give ganske god sikkerhed (f.eks. hvis støttemodtageren sender al relevant dokumentation til forvaltningsmyndigheden, og hvis der fremlægges den fornødne dokumentation for, at operationen rent faktisk foreligger). De administrative verificeringer kan derpå suppleres med kontroller på stedet af et udsnit af disse operationer med henblik på yderligere bekræftelse. Ved infrastrukturoperationer, der gennemføres over flere år, vil der formentlig være behov for flere verificeringer under gennemførelsen og ved afslutningen.

Grundigheden, hyppigheden og dækningen af verificeringer på stedet afhænger af operationens kompleksitet, størrelsen af den offentlige støtte til en operation, det risikoniveau, der er konstateret i forbindelse med forvaltningsverificeringer, omfanget af grundige kontroller i forbindelse med de administrative verificeringer og revisionsmyndighedens revisioner af forvaltnings- og kontrolsystemet som helhed samt typen af den dokumentation, der fremsendes af støttemodtageren.

Stikprøven kunne have fokus på operationer af høj værdi og operationer, hvor der tidligere er konstateret problemer eller uregelmæssigheder, eller hvor der ved den administrative verificering er konstateret transaktioner, som forekommer usædvanlige og kræver en nærmere undersøgelse (dvs. risikobaseret udvælgelse). En tilfældig stikprøve bør udvælgelse som et supplement.

Som nævnt i afsnit 1.2 kan medlemsstaterne vælge risikovurderingsværktøjet ARACHNE, der kan identificere mere end 100 risici i forbindelse med risikoindikatorer, f.eks. indkøb, kontraktstyring, støtteberettigelse, resultater, koncentration samt advarsler i relation til omdømme og svig. Dette program gør det muligt for og hjælper forvaltningsmyndigheden med at identificere de mest risikobehæftede projekter, kontrakter, kontrahenter og støttemodtagere og bidrager til at tilpasse dens administrative kapacitet til de mest risikobehæftede tilfælde ved planlægningen af verificering på stedet. Endvidere kan en systematisk risikoidentificering i givet fald støtte

forvaltningsmyndighedens tilsyn med de opgaver, der er uddelegeret til de bemyndigede organer, f.eks. kontrollen på første niveau. De interesserede medlemsstater kan modtage uddannelse i, hvordan værktøjet anvendes.

Hvis der konstateres problemer ved verificeringer på stedet fra den tilfældige stikprøve, bør der tages flere stikprøver for at få fastslået, om der er tilsvarende problemer i forbindelse med operationer, der ikke er kontrolleret.

Med hensyn til udvælgelsen af udgiftsposter til verificering i forbindelse med hver operation gælder de samme regler som for administrative verificeringer. Hvis det efter udførelsen af verificeringer på stedet viser sig, at betydelige udgifter, som allerede var medtaget i en betalingsanmodning til Kommissionen, er uregelmæssige, bør forvaltningsmyndigheden eller det bemyndigede organ træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger for at styrke verificeringerne inden den næste attesting til Kommissionen. Dette kan opnås ved enten at styrke de administrative verificeringer eller at foretage verificeringerne på stedet, inden udgifterne attesteres over for Kommissionen.

Forvaltningsmyndigheden bør kunne påvise ved hjælp af passende dokumentation af de udførte forvaltningsverificeringer, at verificeringerne, såvel administrative verificeringer som verificeringer på stedet, generelt er tilstrækkeligt grundige til at give rimelig sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de udgifter, der medfinansieres under programmet.

Bedste praksis for forvaltningsmyndigheden i forbindelse med verificering på stedet af foranstaltninger, der omfatter bygge- og anlægsarbejder, er at foretage yderligere kontrol af kvantiteten og kvaliteten af det anvendte materiale. Normalt er kontrahenten og den tilsynsførende ingeniør ansvarlige for at sikre, at investeringen er i nøje overensstemmelse med betingelserne i den tekniske specifikation. De foretager kontrol af kvantiteten og kvaliteten af det indbyggede materiale. I nogle tilfælde opfylder det anvendte byggemateriale imidlertid ikke kravene i den tekniske specifikation, selv om kontrollen blev udført af kontrahenten eller den tilsynsførende ingeniør. Konsekvenserne er alvorlige, og det er meget dyrt at udbedre skaderne, efter at investeringen af afsluttet. Eksempler på mulige risici:

- Det er nødvendigt at reparere vejoverflader kort tid efter færdiggørelsen, fordi lagene er for tynde, eller belægningen ikke opfylder kvalitetskravene i den tekniske specifikation, eller
- kvaliteten af beton anvendt til bygninger som f.eks. spildevandsrensningsanlæg er utilstrækkelig eller opfylder ikke standarderne. Der er risiko for, at bygningen bliver ubrugelig, eller at dyre arbejder til at udbedre skaderne bliver nødvendige. Yderligere kontrol af kvantiteten og kvaliteten af det anvendte materiale, som foretages af forvaltningsmyndigheden eller en uafhængig ekspert, som forvaltningsmyndigheden har indgået kontrakt med, bidrager til at forebygge alvorlige skader under og efter opførelsen, øger sikkerheden for, at kun formelt rigtige udgifter attesteres over for Kommissionen og bidrager endvidere til at forebygge korrupsion.

1.8. Dokumentation af forvaltningsverificeringer

Alle forvaltningsverificeringer (både administrative og på stedet) skal dokumenteres i projektdossieret, og resultaterne skal være tilgængelige for alle berørte medarbejdere og organer. Registreringerne bør omfatte det udførte arbejde, datoen for arbejdets udførelse, oplysninger om den reviderede anmodning om revision, kontrolleret udgiftsbeløb, resultaterne af verificeringerne, herunder omfanget og hyppigheden af de konstaterede fejl, en fuldstændig beskrivelse af de konstaterede uregelmæssigheder med en klar angivelse af de relevante EU-regler eller nationale regler, der er blevet overtrådt, samt de korrigerende foranstaltninger, der er truffet. Opfølgningen kan f.eks. bestå i en rapport om uregelmæssighederne og en procedure for tilbagesøgning af finansieringen.

Tjeklister, der fungerer som en vejledning ved udførelsen af verificeringerne, anvendes ofte ved registreringen af de enkelte led i verificeringen og resultaterne heraf. Disse tjeklister bør være tilstrækkeligt detaljerede. Ved registreringen af verificeringer af udgifters støtteberettigelse er det f.eks. ikke tilstrækkeligt med et enkelt felt på tjeklisten, hvoraf det fremgår, at de anmeldte udgifters støtteberettigelse er blevet verificeret. I stedet bør der være felter for hvert af kriterierne for udgifternes støtteberettigelse, der er verificeret, med henvisning til det relevante retsgrundlag (f.eks. om udgifterne er afholdt inden for den støtteberettigede periode, om der er overensstemmelse mellem dokumentation og kontoudtog, og om operationens generalomkostninger ligger inden for det acceptable). Med hensyn til offentlige udbud anbefales det at have detaljerede tjeklister, der omfatter de største risici i indkøbsproceduren (se afsnit 2.1 nedenfor).

Ved mere simple verificeringer som f.eks. kontrol af summen af en hel række transaktioner vil et "flueben" ved siden af det samlede tal være tilstrækkeligt som registrering af det udførte arbejde. Navn og stilling på den person, der har foretaget verificeringerne, samt datoen for udførelsen heraf bør altid anføres.

Fotos af skilte, eksemplarer af PR-brochurer, kursusmateriale og kursusbeviser kan anvendes som dokumentation for, at kravene om offentlighed er opfyldt.

For hvert program bør der være et system til elektronisk registrering og lagring af data om hver operation til og fra verificeringer, der foretages. Oplysningerne registreres i elektroniske overvågningssystemer i medlemsstaterne. Dette gør det lettere at planlægge verificeringerne og undgå dobbeltarbejde, ligesom det giver nyttige oplysninger til andre organer (dvs. revisionsmyndigheden, attesteringsmyndigheden). Endvidere bør medlemsstaterne føre et register over forvaltningsverificeringer med mindst følgende data med henvisning til den relevante verificering: værdien af konstaterede uregelmæssigheder, beløb, der er berørt, typen af uregelmæssighed eller resultat og trufne foranstaltninger. Dette register bør føres med henblik på forvaltningserklæringen, og relevante statistikker bør regelmæssigt formidles til andre organer (dvs. revisionsmyndigheden, attesteringsmyndigheden).

De nærmere oplysninger (bl.a. datoen for verificeringer på stedet af individuelle operationer) bør registreres i det elektroniske overvågningssystem.

1.9. Outsourcing af forvaltningsverificeringer

Hovedreglen er, at forvaltningsverificeringer skal foretages af det organ, der er direkte ansvarligt for forvaltningen af programmet eller prioritetsaksen, under forvaltningsmyndighedens overordnede ansvar. Der skal afsættes tilstrækkelige personaleressourcer til disse verificeringer for at sikre, at de udføres korrekt og rettidigt (se afsnit 1.4).

I situationer, hvor de operationer, der skal verificeres, er meget omfattende eller teknisk komplicerede, og forvaltningsmyndigheden derfor ikke mener at have tilstrækkeligt personale eller tilstrækkelig ekspertise til selv at foretage verificeringerne, kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at outsource nogle af eller alle elementerne i verificeringerne til eksterne virksomheder. Benytter man sig af denne mulighed, er det vigtigt, at omfanget af det arbejde, der skal udføres, og ordlyden af erklæringen fremgår klart af opgavebeskrivelsen. Konsekvenserne af eventuelle forsinkelser i udførelsen af dette arbejde kan derfor indvirke på tærsklen for støtteberettigede udgifter, der kan anmeldes, for at undgå frigørelse i år N+3. For at undgå denne risiko anbefales det, at forvaltningsmyndigheden indfører procedurer til sikring af, at eksterne virksomheder behandler rapporter rettidigt. Dette er navnlig relevant for organer i den offentlige sektor, hvor der kan opleves forsinkelser i forbindelse med indgåelsen af kontrakter om denne form for arbejde. Den ordregivende myndighed har desuden pligt til at vurdere kvaliteten af det outsourcete arbejde, f.eks. ved at gennemgå en række anmodninger om refusion. Dette indebærer normalt, at der må afsættes

yderligere personale til denne funktion. Alle disse faktorer bør derfor indgå i overvejelserne, før det besluttes at outsource forvaltningsverificeringer.

1.10. Revisorattester

Betingelserne i aftaler om individuel støtte kan omfatte et krav om, at støttemodtagerne skal fremlægge en revisorattest sammen med deres anmodninger om refusion. Disse attester varierer med hensyn til revisionsarbejdets omfang, men dækker normalt nogle basale krav som f.eks. bekræftelse af, at udgifterne er afholdt i den støtteberettigede periode, at de vedrører poster, som er godkendt i henhold til aftalen, at betingelserne i aftalen om individuel støtte er overholdt, og at der foreligger den fornødne dokumentation, herunder regnskabsregistreringer. Selv om sikkerheden i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser ikke udelukkende kan opnås på grundlag af kontrol, der gennemføres af enten støttemodtagerne selv eller tredjeparter (f.eks. revisorer) på deres vegne, kan sådanne revisorattester, såfremt det udførte revisionsarbejde er af tilfredsstillende kvalitet, retfærdiggøre, at forvaltningsverificeringerne begrænses til et rimeligt antal stikprøver under hensyn til kendte risici, herunder risikoen for utilstrækkelig uafhængighed hos det organ, der fremlægger attesten. Hvis man skal kunne stole på attesterne, er det dog vigtigt, at forvaltningsmyndigheden giver støttemodtagernes revisorer retningslinjer for omfanget af det krævede revisionsarbejde og den rapport eller attest, der skal fremlægges. Attesten bør ikke kun bestå i en kortfattet bekræftelse af den formelle rigtighed af støttemodtagerens betalingsanmodning, men bør beskrive for det udførte arbejde og resultaterne heraf.

Den Internationale Revisorsammenslutning (International Federation of Accountants, IFAC) har offentliggjort en "International Standard on Related Services (ISRS) 4400", som indeholder standarder og retningslinjer for revisorens professionelle ansvar, når denne påtager sig et engagement til gennemførelse af aftalte procedurer for finansielle oplysninger, samt for formen af og indholdet i den rapport, som revisoren udarbejder i forbindelse med et sådant engagement. Denne type aftalt procedure kunne bruges til at udarbejde en revisorattest, som skal ledsage en støttemodtagers anmodning om refusion.

Formålet med et engagement til gennemførelse af aftalte procedurer er, at revisoren udfører procedurer relateret til revision, som revisoren og enheden samt eventuelle relevante tredjeparter har indgået aftale om, og derefter aflægger rapport om resultaterne. Der skal indgås aftale om bl.a.:

- engagementets art
- engagementets formål
- identifikation af de finansielle oplysninger, som de aftalte procedurer skal omhandle
- de specifikke procedurers art, tidshorisont og omfang
- den form, rapporten med resultaterne forventes at have.

Rapporten bør beskrive formålet med og de aftalte procedurer i engagementet så detaljeret, at læseren kan få en forståelse for det udførte arbejdes art og omfang. ISRS 4400 indeholder også nyttige skabeloner til engagementsskrivelser og rapporter om resultater.

En støttemodtagers årligt reviderede regnskab kan ikke erstatte en specifik revisorattest for den enkelte anmodning om refusion fra den pågældende støttemodtager.

For at sikre kvaliteten og pålideligheden af revisorattester, skal forvaltningsmyndigheden gennemgå en række sådanne attester.

1.11. Adskillelse af funktioner

For at sikre overholdelse af princippet om adskillelse af funktioner (jf. artikel 72, litra b), i

forordningen om fælles bestemmelser) og undgå, at der opstår risici i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed (eller det bemyndige organ) er ansvarlig for i) udvælgelse og godkendelse af operationer, ii) forvaltningsverificeringer og iii) betalinger, skal der sikres den fornødne adskillelse af opgaverne mellem disse tre funktioner.

Som anført ovenfor skal der, hvis forvaltningsmyndigheden (eller det bemyndigede organ) også er støttemodtager, sikres den fornødne adskillelse af funktioner i forbindelse med verificeringerne i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser. Denne adskillelse kan f.eks. opnås ved at lade en anden afdeling inden for samme organisation, som er uafhængig af den afdeling, hvor støttemodtageren befinder sig, udføre forvaltningsverificeringerne. Dette kunne være økonomiafdelingen eller den interne revisionsafdeling, hvis ingen af disse er støttemodtager, og hvis sidstnævnte ikke udfører noget revisionsarbejde i henhold til artikel 127 i forordningen om fælles bestemmelser.

De medarbejdere, der udfører verificeringer i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser, skal ikke være involveret i systemrevisioner eller revisioner af operationer, der foretages under revisionsmyndighedens ansvar (artikel 127 i forordningen om fælles bestemmelser), og omvendt. Formålet med forvaltningsverificeringer er et andet end formålet med revisioner, der foretages under revisionsmyndighedens ansvar, idet sidstnævnte foretages efterfølgende (dvs. efter at betalingsanmodningen er fremsendt til Kommissionen). Formålet med disse revisioner er at vurdere, om de interne kontrolforanstaltninger fungerer effektivt, mens forvaltningskontroller indgår som et led i de interne kontrolforanstaltninger. Der skal derfor sondres skarpt mellem de to typer kontrol både med hensyn til planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse, indhold og dokumentation.

Selv om forvaltningsverificeringer og revisioner under revisionsmyndighedens ansvar bør være adskilt, er det en fordel, at der udveksles informationer mellem forvaltningsmyndigheden, attesteringsmyndigheden og revisionsmyndigheden. F.eks. bør de medarbejdere, der er involveret i forvaltningsverificeringer, holdes informeret om resultaterne af revisionerne og kan udmærket søge råd hos revisionsmyndigheden, som til gengæld ved udarbejdelsen af sine risikoanalyser og i sin revisionsstrategi bør tage hensyn til resultaterne af forvaltningsverificeringer.

2. Specifikke områder vedrørende forvaltningsverificeringer⁶

2.1. Offentlige udbud

Reference:

- i) *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter*
- ii) *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester*
- iii) *Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne, EUT C 179 af 1.8.2006, s. 2*
- iv) *Kommissionens fortolkningsmeddelelse om anvendelsen af fællesskabslovgivningen om*

⁶ Henvisningerne i dette afsnit til EU-lovgivning er vejledende, dvs. de er ikke-udtømmende. De pågældende nationale myndigheder er ansvarlige for at sikre overholdelse af al relevant EU-lovgivning og national lovgivning, herunder lovgivning, der ikke udtrykkeligt er anført i denne vejledning.

offentlige kontrakter og koncessioner på institutionelle offentlig-private partnerskaber (IOPP'er) (C(2007)6661)

- v) *"Interessekonflikter i forbindelse med offentlige kontrakter, der vedrører strukturforanstaltninger. En praktisk vejledning for ledere."*⁷
- vi) *"Detection of forged documents in the field of structural action. A practical guide for managing authorities"*⁸.
- vii) *Nye udbudsdirektiver*
 - *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter*
 - *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF*
 - *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF*
- viii) *Kommissionens afgørelse C(2013) 9527 af 19. december 2013 om fastlæggelse og godkendelse af retningslinjerne for fastsættelse af finansielle korrektioner, som Kommissionen skal foretage af udgifter, der finansieres af Unionen ved delt forvaltning, som følge af manglende overholdelse af reglerne om offentlige kontrakter*
- ix) *"Vejledning til praktikere i at undgå de mest almindelige fejl i offentlige udbud i forbindelse med projekter finansieret af de europæiske struktur- og investeringsfonde"*

Verificeringer i forbindelse med offentlige udbud bør have til formål at sikre, at EU-retlige og relevante nationale regler om offentlige udbud overholdes, og at principperne om ligebehandling, ikke-forskelsbehandling, gennemsigtighed, fri bevægelighed og konkurrence er blevet respekteret i hele processen. Verificeringerne bør gennemføres hurtigst muligt⁹ efter det enkelte udbud, fordi det ofte er vanskeligt at træffe korrigerende foranstaltninger på et senere tidspunkt.

Det bør sikres, at støttemodtagerne på tildelingstidspunktet er bekendt med deres forpligtelser på dette område, og at medarbejderne har modtaget relevant uddannelse. Nogle medlemsstater har til brug for støttemodtagerne udarbejdet særlige vejledninger eller endog skabeloner til de offentlige udbudsprocedurer. Det er især nyttigt, hvis støttemodtagerne kun er med i én enkelt kontrakt og ikke har den fornødne erfaring. Kommissionen har udarbejdet vejledninger om og forklarende bemærkninger til EU's udbudsregler med nyttige informationer og forklaringer (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). GD for Regionalpolitik og Bypolitik har også netop udarbejdet "Vejledning til praktikere i at undgå de mest almindelige fejl i offentlige udbud i forbindelse med projekter finansieret af de europæiske struktur- og investeringsfonde"¹⁰.

Det er afgørende, at det er tilstrækkeligt erfarne og kvalificerede medarbejdere, der foretager disse

⁷ Arbejdsdokument udarbejdet af en gruppe af eksperter fra medlemsstaterne med bistand fra OLAF. Dokumentet skal lette gennemførelsen af operationelle programmer og fremme god praksis. Det er ikke juridisk bindende for medlemsstaterne, men indeholder generelle retningslinjer med anbefalinger og afspejler bedste praksis.

⁸ Arbejdsdokument udarbejdet af en gruppe af eksperter fra medlemsstaterne med bistand fra OLAF. Dokumentet skal lette gennemførelsen af operationelle programmer og fremme god praksis. Det er ikke juridisk bindende for medlemsstaterne, men indeholder generelle retningslinjer med anbefalinger og afspejler bedste praksis.

⁹ Med hensyn til offentlige indkøb i forbindelse med metoden med forenklede omkostninger henvises til Vejledning om metoden med forenklede omkostninger, EGESIF_14-0017.

¹⁰ Offentliggøres på http://ec.europa.eu/regional_policy.

verificeringer, og at de har detaljerede tjeklister til rådighed.

Det anbefales stærkt, at forvaltningsmyndigheden allerede forbereder gennemførelsen af de udbudsdirektiver, der er offentliggjort i EUT L 94 af 28. marts 2014 med en gennemførelsesfrist indtil 18. april 2016.

Grundigheden af verificeringer af offentlige udbud

Grundigheden af forvaltningsverificeringer bør fastlægges af forvaltningsmyndigheden afhængigt af kontraktbeløbet og kontraktens art.

I tilfælde af, at det offentlige udbud allerede er verificeret af en anden kompetent national institution, kan resultaterne tages i betragtning i forbindelse med forvaltningsverificeringen, forudsat at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for denne kontrol, og omfanget heraf er mindst det samme som omfanget af den gennemgang, som forvaltningsmyndigheden ville foretage.

Planlægning

Støttemodtagere er ansvarlige for sikre kvaliteten af de indledende undersøgelser, beregningen og rigtigheden af projektkostningerne. Hvis forvaltningsmyndigheden mener, at der er en risiko, bør den verificere disse elementer på forhånd som en forebyggende foranstaltning, ligesom den bør sikre sig, at omkostningsoverslagene er ajourført. Der bør anlægges en forsigtig tilgang i tilfælde, hvor de anslåede omkostninger ligger tæt på EU's tærskelværdi. I disse tilfælde anbefales det at overveje at vælge et EU-dækkende udbud på grund af følgende:

- Kravene til forvaltningsmyndigheden om i forbindelse med forvaltningsverificeringerne at kontrollere, hvordan omkostningsoverslagene blev foretaget. Navnlig i de tilfælde, der er beskrevet ovenfor, bør det sikres, at omkostningsoverslagene ikke reducerer prisen uretmæssigt for at undgå et EU-dækkende udbud. Det er en risikofaktor at være i nærheden af tærskelværdien.
- Tillæggene. Det kan ske, at der i udbudsspecifikationen var udeladt nogle elementer, som senere aftales som tillæg, og med disse tillæg overstiger kontraktbeløbet EU's tærskelværdi.

Det skulle give garanti for, at der ikke opstår problemer med det indledende udbud samt supplerende arbejder eller tillægskontrakter under projektets gennemførelse.

Man bør især være opmærksom på at kontrollere følgende:

- at der anvendes en korrekt udbudsmetode
- at der er sammenhæng mellem de forskellige kontraktfaser (tilvejebringelse af arealer, forberedelse af byggeplads/anlægsområde, diverse tilslutninger osv.)
- at der foreligger finansieringsplaner og er sikkerhed for national medfinansiering.

Udbud

Hvor det gælder kontrakter til meget store beløb, eller hvor støttemodtagere formodes at være uerfarne med offentlige udbud, anbefales det, at forvaltningsmyndigheden sikrer sig, før udbuddet annonceres, at kvaliteten af udbudsmaterialet (herunder specifikationerne) er kontrolleret enten af deres egne sagkyndige eller af en ekstern sagkyndig. Man bør især være opmærksom på at kontrollere, at specifikationerne er klart defineret med hensyn til teknisk ydeevne og økonomiske og finansielle kriterier, og at der anvendes passende kriterier for udvælgelse og tildeling.

Selv om EU's udbudsregler indeholder specifikke annonceringskrav, bør forvaltningsmyndigheden også være opmærksom på, at der – selv for kontrakter, der ligger under EU's tærskelværdier, eller for tjenesteydelser, der kun i begrænset omfang er undergivet direktiv 2004/18/EF (dvs. bilag II B)

eller direktiv 2004/17/EF (dvs. bilag XVII B) – foretages passende (dvs. i forhold til kontraktens størrelse og art¹¹) annoncering af udbuddet for at sikre, at traktatens almindelige principper om ligebehandling og gennemsigtighed er overholdt. Dette er navnlig relevant for offentlige udbud med grænseoverskridende interesse. Dette kan gøres ved at forlange, at støttemodtagerne sammen med anmodningerne om refusion fremlægger kopier af de relevante offentliggørelser. Der bør ligeledes fremlægges dokumentation for bekendtgørelser af indgåede kontrakter, navnlig for tjenesteydelserne i bilag II B til direktiv 2004/18/EF eller i bilag XVII B til direktiv 2004/17/EF.

Udvælgelses- og tildelingskriterier

For at kunne kontrollere, at udvælgelses- og tildelingsprocedurerne er udført i overensstemmelse med EU-reglerne og de nationale regler om offentlige udbud, bør forvaltningsmyndigheden indhente og gennemgå de rapporter om vurdering af udbuddene, som bedømmelsesudvalgene har udarbejdet. Endvidere bør forvaltningsmyndigheden eller oprettede organer, alt efter hvad der er relevant, gennemgå eventuelle klager, som tilbudsgivere indgiver til den ordregivende myndighed eller oprettede organer. I forbindelse med forvaltningsverificeringer bør forvaltningsmyndigheden sikre sig, at klageproceduren blev fulgt korrekt. Disse klager kan sætte fokus på mulige svagheder i kontrakttildelingsproceduren.

Med hensyn til kontrakter, der overstiger tærskelværdierne i EU's udbudsdirektiver, sender forvaltningsmyndigheden i nogle medlemsstater en observatør til at overvære vurderingen af de indkomne bud. Der udarbejdes en rapport med observatørens konklusioner vedrørende vurderingen. Observatøren kontrollerer, at der er udarbejdet en tilstrækkeligt detaljeret rapport, hvoraf det fremgår, hvordan bedømmelsesudvalget er nået frem til sine konklusioner. Denne fremgangsmåde er næppe praktisk, hvor der er tale om et meget stort antal kontrakter, der overstiger tærskelværdierne, men anbefales i tilfælde, hvor den ordregivende myndighed formodes at mangle erfaring på området. Den kan desuden benyttes på et begrænset udsnit af kontrakter for at sikre, at også mere erfarne ordregivende myndigheder med ansvar for et stort antal kontrakter, der overstiger tærskelværdierne, overholder de relevante udbudsregler.

Der er ved Kommissionens revisioner af vurderings- og tildelingsprocedurerne især konstateret problemer på følgende områder:

- der skelnes ikke mellem udvælgelsesfasen og tildelingsfasen, og udvælgelses- og tildelingskriterier blandes sammen
- udvælgelseskriterierne anvendes forkert i tildelingsfasen
- udvælgelses- og tildelingskriterierne er ikke offentliggjort i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsspecifikationerne
- der anvendes diskriminerende tekniske specifikationer, eller der anmodes om nationale tilladelser i udbudsfasen
- der anvendes andre udvælgelses- og tildelingskriterier ved vurderingen af bud end dem, der er offentliggjort
- de anvendte kriterier er ikke i overensstemmelse med de grundlæggende principper i traktaten (gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling, ligebehandling)

¹¹ Sag C-324/98, Telaustria, Sml. 2000 I, s. 10745, og Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne, EUT C 179 af 1.8.2006, s. 2.

- der foreligger ikke tilstrækkelig dokumentation for bedømmelsesudvalgets afgørelser
- udvælgelseskriterierne er for afskrækkende og er ikke knyttet til kontraktens genstand.

Nogle medlemsstater har oprettet en uafhængig enhed for verificering af offentlige udbud, som har beføjelse til at kontrollere alle trin i udbudsprocedurerne helt frem til underskrivelsen af kontrakten. Dens medarbejdere kan deltage som observatør ved vurderingen af de indkomne bud med hensyn til både nationalt finansierede og EU-finansierede kontrakter. Hvis der er problemer med hensyn til elementer af proceduren, meddeler de disse problemer til både den ordregivende myndighed og til forvaltningsmyndigheden. På denne måde får forvaltningsmyndigheden besked om mulige problemer vedrørende kontrakten og kan udbede sig oplysninger fra både støttemodtageren og enheden for verificering af offentlige udbud, før den godkender en udgift, som støttemodtageren har anmeldt i forbindelse med den pågældende kontrakt, for at sikre, at de konstaterede problemer er løst på en tilfredsstillende måde. En aftale mellem forvaltningsmyndigheden og enheden kunne bruges til at fastsætte nærmere bestemmelser om omfanget og dækningen af kontrollen med EU-finansierede kontrakter.

Kontraktens gennemførelse

Der er ved Kommissionens revisioner af kontraktgennemførelsen især konstateret problemer på følgende områder:

- kontrakter om yderligere eller supplerende arbejder tildes direkte uden fornyet udbud
- væsentlige betingelser i kontrakten ændres betydeligt i gennemførelsesfasen.

For kontrakter, der overstiger tærskelværdierne i EU's udbudsdirektiver, vil bedste praksis være, at der indføres en procedure, der kan sikre, at alle væsentlige yderligere eller supplerende kontrakter eller væsentlige ændringer i kontrakter meddeles en enhed for verificering af offentlige udbud eller forvaltningsmyndigheden, før de underskrives af den ordregivende myndighed. Dette giver mulighed for, at eventuelle verificeringer, der vurderes at være nødvendige for at sikre, at de relevante udbudsregler er blevet overholdt, foretages, før de pågældende kontrakter eller ændringer underskrives¹².

Eksempler på de mest almindelige problemstillinger, som Kommissionens tidligere har konstateret i forbindelse med offentlige udbud:

- supplerende arbejder – direkte tildeling i mangel af omstændigheder, som ikke kunne forudses af en påpasselig ordregivende myndighed
- ulovlige tildelingskriterier
- opdeling af et projekt for at undgå udbudsprocedurer på EU-plan
- ulovlige udvælgelseskriterier
- for korte frister for afgivelse af bud
- direkte tildeling af kontrakt
- manglende overholdelse af offentliggørelsesprocedurer
- svagheder i præciseringer i forbindelse med udbud
- undladelse af at sikre et passende revisionsspor

¹² Sag T-540/10 og sag T-235/11 af 31. januar 2013 om fortolkningen af uforudsete omstændigheder vedrørende kontrakttillæg.

- uberettiget brug af procedure med forhandling og hasteprocedure
- mangler med hensyn til beregningen af kontraktværdi
- mangler med hensyn til overholdelse af den fastsatte leveringsfrist
- arbejder påbegyndt, inden udbudsproceduren var afsluttet.

2.2. Miljø

EU-retten omfatter over 200 retsakter på miljøområdet. Disse lovgivningsforanstaltninger dækker alle miljøsektorer, herunder vand, luft, natur, affald og kemikalier, mens andre beskæftiger sig med tværgående forhold, såsom adgang til miljøoplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet. Hele EU's miljøregelværk gælder for medfinansierede foranstaltninger, men i forbindelse med ESI-fondene er følgende tematiske områder af særlig relevans:

- I henhold til direktivet om **vurdering af indvirkningen på miljøet** (VVM-direktivet)¹³ skal medlemsstaterne gennemføre en vurdering af visse offentlige og private projekter, som har sandsynlighed for at ville have en væsentlig indvirkning på miljøet, før de godkendes. Selv om klimaets indvirkning på projektet, omtalt som tilpasning til klimaforandringer, endnu ikke indgår udtrykkeligt i de formelle krav i VVM-direktivet, skal der også tages højde herfor ved udformningen af nogle projekter¹⁴. Direktivet tager højde for bestemmelserne i Århuskonventionen om offentlig deltagelse samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. VVM-direktivet indeholder en bestemmelse om undtagelsestilfælde (direktivets artikel 2, stk. 3). I de seneste vejledninger beskrives de undtagelsestilfælde, hvor denne bestemmelse kan bringes i anvendelse (på linje med EU-Domstolens normale fortolkning af undtagelser).
- Direktivet om **strategisk miljøvurdering** (SMV-direktivet)¹⁵ - Miljøvurdering kan foretages for individuelle projekter på grundlag af det ovennævnte VVM-direktiv eller for offentlige planer eller programmer på grundlag af SMV-direktivet. Ud over kravet om, at medlemsstaterne skal gennemføre en vurdering, før et operationelt program godkendes, indeholder SMV-direktivet bestemmelser om overvågningsindikatorer for i en tidlig fase at identificere uforudsete negative indvirkninger og træffe passende afhjælpende foranstaltninger. De eksisterende overvågningsprocedurer kan i givet fald anvendes for at undgå dobbeltarbejde. Endvidere skal en allerede gennemført strategisk miljøvurdering eventuelt opdateres, hvis der er sket store ændringer i det operationelle program. Hvis de operationelle programmer selv genererer flere planer og programmer, skal det vurderes, om disse også skal underkastes en strategisk miljøvurdering. Endelig bør det bemærkes, at de affaldshåndteringsplaner, der skal udarbejdes i henhold til affaldsrammedirektivet, kræver en obligatorisk strategisk miljøvurdering. Det er kun de foranstaltninger og infrastrukturprojekter, der er i overensstemmelse med de affaldsplaner, der er anmeldt til Kommissionen, som er berettiget til finansiering.

¹³ Rådets direktiv 85/337/EF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. VVM-direktivet fra 1985 og dets tre ændringer er blevet kodificeret ved direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011. Direktiv 2011/92/EU er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014. Fristen for at gennemføre direktiv 2014/52/EU er den 16. maj 2017.

¹⁴ Se Kommissionens vejledning *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*, Europa-Kommissionen, GD for Miljø, 2013. Denne forpligtelse gælder for projekter, hvor VVM-proceduren påbegyndes efter gennemførelsen af direktiv 2014/52/EU i national ret (senest den 16. maj 2017).

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, senest ændret ved direktiv 2014/52/EU.

- **Miljøoplysninger** - Direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger¹⁶ har til formål at sikre, at offentligheden får lettere adgang til de oplysninger om miljøet, som myndighederne ligger inde med, samt at der anvendes retfærdige standarder for adgang til oplysninger i hele EU.

Naturen er omhandlet i direktivet om vilde fugle samt i habitatdirektivet¹⁷, navnlig hvad angår indvirkningen på netværket af Natura 2000-områder. Disse direktiver giver tilsammen en omfattende beskyttelse for en række dyr og planter samt for de forskellige habitattyper. For at genoprette eller bevare en gunstig bevarelsesstatus for levesteder og arter af fællesskabsinteresse blev der med habitatdirektivet oprettet det såkaldte Natura 2000-netværk af beskyttede områder, som er blevet hjørnestenen i EU's politik for naturen og den biologiske mangfoldighed. Habitatdirektivet indeholder i artikel 6 specifikke bestemmelser om en passende vurdering af indvirkninger samt afhjælpnings- og kompensationsforanstaltninger.

- **Vand** - Vandrammedirektivet¹⁸ fastlægger en ramme for beskyttelse af alle vandområder (dvs. vandløb, søer, overgangsvande, kystvande, kanaler og grundvand) i Den Europæiske Union. Hovedmålet med direktivet er at opnå en god kvalitet for vandressourcer inden 2015 gennem integreret forvaltning baseret på vandområdedistrikter. Artikel 4, stk. 7, indeholder specifikke bestemmelser om vurdering af infrastrukturer med risiko for at forringe vandressourcerne, f.eks. i forbindelse med projekter vedrørende de indre vandveje.
- **Affald** - Affaldsrammedirektivet¹⁹ indeholder de grundlæggende krav til håndtering af affald og fastsætter prioriteter for affaldshåndtering (de højeste prioriteter er angivet først: forebyggelse, nyttiggørelse, genbrug, genanvendelse af materiale, energiudnyttelse, bortskaffelse). For at et infrastrukturprojekt for affaldshåndtering kan medfinansieres af EFRU eller Samhørighedsfonden, skal det indgå i en sammenhængende affaldshåndteringsplan. Direktivet om deponering af affald²⁰ indeholder detaljerede regler om forebyggelse og minimering af de negative indvirkninger, som deponeringsanlæg kan have, herunder forurening af jord, luft og vand og risici for menneskers sundhed, samt om reduktion af mængden af bionedbrydeligt affald, som ender på deponeringsanlæg. Direktivet om forbrænding af affald²¹ har til formål at forebygge eller så vidt som muligt begrænse de negative indvirkninger af affaldsforbrænding på miljøet og de deraf følgende risici for menneskers sundhed. Det indeholder strenge krav til driften og teknikken, og det fastsætter emissionsgrænseværdier for affaldsforbrændingsanlæg i EU.

En række "genanvendelsesdirektiver" om f.eks. emballage, elektrisk og elektronisk udstyr, køretøjer og batterier indeholder bindende mål for genanvendelse af affald eller specifikke materialer i affaldet. De fleste af disse direktiver indeholder udtrykkelige bestemmelser om, at producenterne af produkterne er økonomisk ansvarlige for, at affaldet håndteres korrekt.

Forvaltningsverificeringer på miljøområdet bør verificere, at støttemodtageren har overholdt de gældende direktiver, gennem en kontrol af, om der er indhentet de relevante godkendelser fra de kompetente nationale myndigheder i overensstemmelse med procedurerne. De kompetente nationale

¹⁶ Rådets direktiv 90/313/EØF, ændret ved direktiv 2003/4/EF.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle (kodificeret udgave af direktiv 79/409/EØF), senest ændret ved direktiv 2013/17/EU; Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, senest ændret ved direktiv 2013/17/EU.

¹⁸ Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, senest ændret ved direktiv 2008/32/EF.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF om affald, senest ændret ved direktiv 2011/97/EU.

²⁰ Rådets direktiv 1999/31/EF om deponering af affald, senest ændret ved direktiv 2011/97/EU.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald, senest ændret ved forordning (EF) nr. 1137/2008.

myndigheder har ansvar for at sikre, at EU's miljølovgivning anvendes korrekt, samt for at træffe passende foranstaltninger, hvis dette ikke er tilfældet.

For at opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 125, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser under udvælgelsen og godkendelsen af operationer bør forvaltningsmyndigheden sikre, at den har adgang til intern eller ekstern ekspertise, som kan hjælpe den med at identificere alle relevante miljøaspekter vedrørende netop den type operation, der skal godkendes. Der kunne etableres et tæt samarbejde med de nationale miljøagenturer, som kunne bistå forvaltningsmyndigheden i denne henseende.

Ligeledes bør forvaltningsmyndigheden i forbindelse med forvaltningsverificeringerne i henhold til artikel 125, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser sikre, at den har adgang til de relevante eksperter, der kan sikre, at operationerne fortsat overholder de relevante miljøregler.

2.3. Statsstøtte

Medlemsstaterne skal overholde statsstøttereglerne. Der foreligger statsstøtte, hvis bestemmelserne i traktatens artikel 107, stk. 1, er opfyldt: statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

For så vidt der foreligger statsstøtte, skal medlemsstaterne anmelde den til Kommissionen, og støtten må ikke gennemføres, før Kommissionen har godkendt den. Visse foranstaltninger er imidlertid fritaget for anmeldelse, fordi de er forenelige med traktaten, når de opfylder visse betingelser (gruppefritagelser), eller de ikke udgør statsstøtte (de minimis).

Selv om udvælgelsesprocessen er afgørende for vurderingen af, om statsstøttereglerne er overholdt, er formålet med forvaltningsverificeringer også at verificere, om en operation indeholder et statsstøtteelement, og derpå sikre, at bestemmelserne i det relevante retsgrundlag overholdes.

Følgende statsstøtteforordninger samt retningslinjer og rammebestemmelser er typisk relevante for vurderingen²²:

- De minimis-regler - forordning nr. 1407/2013 eller eventuelt tidligere forordninger. Der findes også en specifik de minimis-forordning for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (Kommissionens forordning (EU) nr. 360/2012).
- Gruppefritagelsesregler - Kommissionens forordning (EF) nr. 651/2014, den tidligere gruppefritagelsesforordning (EF) nr. 800/2008 blev ophævet ved artikel 57 i Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014, med forbehold af overgangsbestemmelserne i artikel 58 i den pågældende forordning.
- Anmeldt støtte (individuel eller ordninger) - se GD for Konkurrences websted: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

En oversigt over statsstøtteforordninger samt retningslinjer og rammebestemmelser findes på følgende websted: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Med hensyn til finansielle instrumenter bør verificeringen også tage hensyn til følgende

²² Det er ikke muligt at give et fuldt overblik over hele regelværket på statsstøtteområdet i denne vejledning. Statsstøttelovgivningen er anført på GD for Konkurrences websted: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
Webstedet opdateres regelmæssigt.

dokumenter:

- Risikofinansiering: EU-retningslinjer for statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer, EUT C 19 af 22.1.2014, s. 4
- Garanti: Kommissionens meddelelse 2008/C 155/02 om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier
- Lån: Meddelelse fra Kommissionen 2008/C 14/02 om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten.

Endvidere fremgår følgende af den relevante vejledning²³: *I forbindelse med finansielle instrumenter skal statsstøttereglerne overholdes på alle tre niveauer: forvaltningsmyndighed, holdingfond og den finansielle formidler. Støtten bør vurderes på forskellige niveauer: fondsforvalteren (som modtager vederlag), den private investor (som medinvesterer og eventuelt modtager støtte) og den endelige modtager. Med hensyn til ESI-fondene præciseres den relevante anvendelse i artikel 37, stk. 12, i forordningen om fælles bestemmelser som følger: "Med henblik på anvendelsen af nærværende artikel er gældende EU-statsstøtteregler de regler, der er i kraft på det tidspunkt, hvor forvaltningsmyndigheden eller det organ, der gennemfører holdingfonden, aftalemæssigt forpligter programbidrag til et finansielt instrument, eller hvor det finansielle instrument aftalemæssigt forpligter programbidrag til endelige modtagere, alt efter hvad der er relevant".*

I praksis bør forvaltningsverificeringer af statsstøtte supplere den kontrol, der foretages under udvælgelsen af operationer:

- 1) De skal verificere, om operationen omfatter statsstøtte. Det bør bemærkes, at statsstøtte ikke er udelukket, hvis modtageren er en nonprofitorganisation eller et offentligt organ. Med henblik herpå skal det vurderes, om støttemodtageren udøver økonomisk virksomhed (dvs. leverer varer og tjenesteydelser på et konkurrenceudsat marked), uanset dennes retlige status.
- 2) Retsgrundlaget (normalt på basis af den dokumentation, der lå til grund for udvælgelsen af operationen) bør identificeres klart.
- 3) Det anbefales stærkt at anvende en specifik tjekliste for hver type statsstøtteforanstaltning for at sikre, at alle relevante bestemmelser kontrolleres. En sådan tjekliste vil blive anvendt som et memorandum og et revisionsspor for den udførte kontrol.

Selv om kontrollen af overholdelse primært skal udføres i forbindelse med udvælgelsesprocessen, bør der foretages supplerende kontrol i forbindelse med forvaltningsverificeringerne. F.eks.:

- med hensyn til de minimis-reglen er det muligt at kontrollere støttemodtagerens regnskab for at sikre, at de minimis-tærsklen ikke overskrides, og verificere, at den overholdes for alle virksomheder, der indgår i samme koncern (i det mindste på grundlag af en erklæring som fastsat i de minimis-forordningerne eller ved hjælp af andre midler, som de nationale regler giver mulighed for)
- med hensyn til gruppefritagelser bør der især være fokus på definitionen af SMV'er, de fælles bestemmelser, der finder anvendelse på alle slags foranstaltninger (tilskyndelsesvirkning, gennemsigtighed osv.), og de særlige bestemmelser for de forskellige kategorier af støtte (dvs. maksimumsbeløb, maksimal intensitet, støtteberettigede omkostninger)

²³ Jf. afsnit 7.7. i "Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities" (EGESIF_14_0038-03 af 10. december 2014), tilgængelig på http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

- med hensyn til anmeldt støtte bør betingelserne for den godkendte støtte kontrolleres.

Det er afgørende at sikre en passende verificering af statsstøtte, som er baseret på tjeklister for hver foranstaltning, som vil blive anvendt som et memorandum og et revisionsspor for den udførte kontrol.

Eksempler på de mest almindelige problemstillinger, som Kommissionens tidligere har konstateret i forbindelse med statsstøtte:

- manglende verificering af de minimis-regel
- overskridelse af tilladte støttelofter som følge af, at en virksomhed ikke kan betragtes som SMV og derfor ikke har ret til en SMV-bonus
- tidlig påbegyndelse af arbejder (inden støtteansøgning blev indgivet, eller inden den myndighed, der yder støtten, har godkendt den)
- utilstrækkelig kontrol af støttens "tilskyndelsesvirkning".

2.4. Finansielle instrumenter

Reference:

- i) Artikel 40 og artikel 125, stk. 9, i forordningen om fælles bestemmelser
- ii) Bilag IV til forordningen om fælles bestemmelser (minimumskrav til finansieringsaftaler eller strategidokumenter)
- iii) Artikel 9 og 25 i delegeret forordning (EU) nr. 480/2014²⁴
- iv) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1781/2006 af 15. november 2006 om oplysninger, der skal medsendes om betalinger ved pengeoverførsler
- v) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet
- vi) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/97/EF af 4. december 2001 om ændring af Rådets direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge
- vii) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
- viii) "Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities" (EGESIF_14_0038-03 af 10. december 2014)²⁵, som vil blive suppleret med mere detaljeret særlig vejledning, som måtte være relevant, herunder som et supplement til fi-compass, den unikke platform for rådgivningscentre vedrørende finansielle instrumenter under ESI-fondene (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.

Forvaltningsverificeringer i forbindelse med finansielle instrumenter bør have til formål at sikre overholdelse af gældende love og forskrifter, en økonomisk forsvarlig forvaltning af ESI-fondene, beskyttelse af aktiver og en pålidelig finansiell overvågning og rapportering fra de organers side, der

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0480&from=EN>

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ Den endelige udgave af den detaljerede vejledning og fortolkningsnotater vedrørende finansielle instrumenter vil i første omgang blive gjort tilgængelige på InfoRegio og senere på <http://www.fi-compass.eu/>, som vil centralisere alt materiale om finansielle instrumenter.

gennemfører holdingfondene eller det finansielle instrument, alt efter omstændighederne.

I forbindelse med operationer, som omfatter finansielle instrumenter, skal forvaltningsmyndigheden foretage administrative verificeringer af enhver betalingsanmodning, der er indsendt af støttemodtageren. En finansiell formidler kan også være støttemodtager i tilfælde af, at denne forvalter en holdingfond eller det finansielle instrument direkte. Det organ, der gennemfører det finansielle instrument, rapporterer til det organ, der gennemfører holdingfonden (hvis en sådan foreligger), som rapporterer til forvaltningsmyndigheden.

Med hensyn til finansielle instrumenter, der gennemføres af EIB i henhold til artikel 38, stk. 4, litra b, nr. i), i forordningen om fælles bestemmelser og som fastsat i artikel 9, stk. 3, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014, bemyndiger forvaltningsmyndigheden en virksomhed, der skal operere inden for en fælles ramme fastsat af Kommissionen til at foretage verificeringer på stedet af operationen, jf. artikel 125, stk. 5, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser. Den nuværende fælles revisionsramme er ved at blive ajourført af Kommissionen og vil blive drøftet med medlemsstaterne. I mellemtiden opfordres forvaltningsmyndigheden til at rådføre sig med Kommissionen for at få rådgivning om metoden i denne henseende, jf. dog artikel 9, stk. 4, i nævnte forordning.

Det bør sikres, at oprettelsen og gennemførelsen af det finansielle instrument er i overensstemmelse med gældende ret, herunder de regler, der gælder for ESI-fondene, statsstøtte og offentlige indkøb, og de relevante standarder og gældende lovgivning om forebyggelse af hvidvaskning af penge, terrorbekæmpelse og skattesvig. Oprettelsen bør verificeres i forbindelse med den første betalingsanmodning og gennemførelsen i forbindelse med hver efterfølgende anmodning.

Med hensyn til oprettelsen bør bl.a. følgende aspekter verificeres:

- forhåndsvurdering i henhold til artikel 37, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser
- mulighed for gennemførelse i henhold til artikel 38 i forordningen om fælles bestemmelser
- det finansielle instruments udformning (med eller uden holdingfonde): f.eks. de finansielle produkter, der skal tilbydes, de endelige modtagere, der er målgruppen, den påtænkte kombination med tilskud, alt efter omstændighederne)
- finansieringsaftalens/-aftalernes eller strategidokumentets indhold (minimumskrav fastsat i bilag IV til forordningen om fælles bestemmelser)
- udvælgelse af og aftaler med holdingfond eller finansielle formidlere
- forvaltningskonti eller separat finansieringsblok (kun muligt i henhold til artikel 38, stk. 4, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser)
- national medfinansiering (artikel 38, stk. 9, i forordningen om fælles bestemmelser), dvs. for at spore de nationale bidrag, der er tilvejebragt på forskellige niveauer
- statsstøtte (dvs. regler om risikofinansiering, generel gruppefritagelsesforordning, de minimis - jf. punkt 2.3).

Med hensyn til gennemførelsen bør bl.a. følgende aspekter verificeres:

- overholdelse af elementerne i finansieringsaftalerne (uanset hvilket niveau de indgås på), herunder:
- gennemførelse af investeringsstrategien (f.eks. produkter, endelige modtagere, kombination med tilskud)
- gennemførelse af forretningsplan, herunder gearing

- beregning og betaling af forvaltningsomkostninger
- overvågning og rapportering om gennemførelsen af investeringerne, herunder også hos de endelige modtagere, revisionskrav og revisionsspor
- udvælgelse af og aftaler med finansielle formidlere, hvis der er ændringer i forhold til oprettelsen.

Med hensyn til finansielle instrumenter, der forvaltes i henhold til artikel 38, stk. 4, litra c), bør det verificeres, om det strategidokument, der er omhandlet i artikel 38, stk. 8, overholdes.

Overholdelse af lovgivningen om forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorbekæmpelse kan baseres på forsikringer fra det nationale organ, som ved lov er tillagt inspektionsbeføjelser på dette område og kompetence til at kontrollere det organ, der gennemfører holdingfonden, og det organ, der gennemfører det finansielle instrument. Den vigtigste gældende lovgivning er anført ovenfor.

Med hensyn til verificeringer på stedet er der en forskel mellem:

- de finansielle instrumenter, der er oprettet på EU-plan, og som forvaltes direkte eller indirekte af Kommissionen, hvor forvaltningsmyndigheden ikke foretager verificeringer på stedet (artikel 40, stk. 1 og 2, i forordningen om fælles bestemmelser), men modtager regelmæssige kontrolrapporter fra de organer, der har fået til opgave at gennemføre sådanne finansielle instrumenter, og
- de finansielle instrumenter, der er oprettet på nationalt, regionalt, tværnationalt plan eller på tværs af grænser, og som forvaltes af forvaltningsmyndigheden eller under dennes ansvar, hvor forvaltningsmyndigheden foretager verificeringer på stedet.

Verificeringer på stedet bør i det første tilfælde finde sted på det finansielle instruments niveau. De bør også foretages hos den endelige modtager (f.eks. ved hjælp af stikprøver), hvis forvaltningsmyndigheden vurderer, at dette er berettiget i betragtning af det risikoniveau, der er konstateret.

Det bør også bemærkes, at der bør ses nærmere på aspekterne vedrørende støtteberettigelse, herunder:

- betingelser i relation til investeringsfasen: generelt må de investeringer, der skal støttes gennem finansielle instrumenter, ikke være fysisk fuldført eller fuldt ud gennemført på datoen for investeringsbeslutningen (artikel 37, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser; der er imidlertid en undtagelse fra denne regel i artikel 37, stk. 6, i forordningen om fælles bestemmelser)
- kombination af finansielle instrumenter med andre typer af støtte inden for samme operation (artikel 37, stk. 7) eller som en separat operation (artikel 37, stk. 8, i forordningen om fælles bestemmelser); betingelserne i artikel 37, stk. 9, i forordningen om fælles bestemmelser skal overholdes
- begrænsninger for bidrag i naturalier (artikel 37, stk. 10, i forordningen om fælles bestemmelser)
- momsbehandling (såfremt tilskud og finansielle instrumenter kombineres inden for én operation, artikel 37, stk. 11, i forordningen om fælles bestemmelser)
- driftskapital
- virksomheder i vanskeligheder (begrænsning i henhold til artikel 3, stk. 3, litra d), i EFRU-forordningen og statsstøtteregler).

Krav med hensyn til revisionsspor: Støttemodtageren skal være ansvarlig for at sikre, at

dokumentation er tilgængelig, og må ikke pålægge de endelige modtagere regnskabsopbevaringskrav, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at sætte dem i stand til at efterkomme dette ansvar (artikel 40, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser). Der skal føres særskilte optegnelser for hver støtteform, såfremt én operation kombinerer finansielle instrumenter med tilskud, rentegodtgørelser og/eller tilskud til garantigebyrer, og når en endelig modtager, der støttes af et finansielt instrument, også modtager bistand fra en anden EU-finansieret kilde (artikel 37, stk. 7 og 8, i forordningen om fælles bestemmelser).

Da der kan være bidrag fra mere end ét operationelt program til samme finansielle instrument, skal holdingfonden eller den finansielle formidler i det tilfælde have et særskilt regnskabsystem eller en passende regnskabskode for bidraget fra hvert enkelt operationelt program med henblik på rapportering, revision og verificering. En undersøgelse af revisionssporet bør indgå som en del af verificeringen i henhold til artikel 125, stk. 5.

Forvaltningsverificeringer bør fokusere på at gennemgå den dokumentation, som bekræfter, at finansieringsbetingelserne er overholdt. Dokumentationen kan omfatte ansøgningsformularer, forretningsplaner, årsregnskaber, tjeklister og rapporter fra det finansielle instrument, der behandler ansøgningen, den underskrevne investerings-, låne- eller garantiaftale, rapporter fra virksomheden, rapporter om besøg og bestyrelsesmøder, rapporter fra låneformidleren til garantifonden som dokumentation for ansøgninger, miljøtilladelser, rapporter om lige muligheder og opgivelser foretaget i forbindelse med modtagelse af de minimis-støtte.

Dokumentation for udgifter i form af kvitterede fakturaer og kvitteringer for SMV'ers betaling af varer og tjenesteydelser skal kun indgå i revisionssporet, når kapitalen, lånet eller garantien til SMV'en er betinget af, at SMV'en afholder udgifter til bestemte varer eller tjenesteydelser. I alle tilfælde skal der imidlertid foreligge bevis for overførslen af kapitalen eller lånet fra venturekapitalfonden eller låneformidleren til virksomheden og dokumentation for, at den støtte, der er givet via det finansielle instrument, blev anvendt til det tiltænkte formål.

Forvaltningsverificeringer af finansielle instrumenter er meget specifikke og kræver tilstrækkelig viden i denne henseende. Der bør være fokus på at sikre, at de finansielle instrumenter overholder statsstøttereglerne (som kan være til stede på de forskellige niveauer af gennemførelsen, f.eks. private medinvestorer, holdingfond, finansielle formidlere og endelige modtagere), reglerne om udvælgelse af organer (f.eks. udbudsregler, hvor det er relevant), med hensyn til udvælgelsen af holdingfonden og de finansielle formidlere samt størrelsen af forvaltningsomkostningerne.

Eksempler på de mest almindelige problemstillinger, som Kommissionens tidligere har konstateret i forbindelse med finansielle instrumenter²⁷ (finansiel ramme for 2007-2013):

- garantier udstedt af det finansieringstekniske instrument udgjorde sikkerhed for lån, som var blevet ydet fra et andet finansieringsteknisk instrument under det samme operationelle program
- ulovlige kapitalrabatter, når lånets hovedstol ikke fuldt ud tilbagebetalt
- lån ydet til at finansiere udelukkende driftskapital inden 1. december 2011
- forvaltningsomkostninger ikke baseret på dokumentation
- undladelse af at sikre et passende revisionsspor
- langsom projektgennemførelse og potentielt ineffektive modforanstaltninger, der giver mulighed for at forbedre resultaterne
- utilstrækkelige forvaltningsverificeringer
- manglende obligatoriske oplysninger i finansieringsaftalen

²⁷ Bestemmelserne vedrører tidligere perioder og er på nuværende tidspunkt ikke længere i kraft.

- revision af operationer ikke foretaget på grund af begrænsning af omfanget.

2.5. Indtægtsskabende operationer

Reference

- i) Artikel 61, artikel 65, stk. 8, og bilag V til forordningen om fælles bestemmelser
- ii) Artikel 15-19, i delegeret forordning (EU) nr. 480/2014
- iii) Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020.

I forordningen om fælles bestemmelser sondres der mellem operationer, der genererer nettoindtægter efter afslutningen (og eventuelt også under gennemførelsen), som er omfattet af artikel 61, og operationer, som genererer nettoindtægter under gennemførelsen, og som ikke er omfattet af artikel 61, stk. 1-6, men af artikel 65, stk. 8.

Operationer, der genererer nettoindtægter efter afslutningen

I artikel 61, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser defineres "nettoindtægter".

Forvaltningsmyndigheden bør som en del af sine forvaltningsverificeringer først undersøge, om en operation er omfattet af artikel 61, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser. Hvis der kan forventes kontante tilførsler efter operationens afslutning, bør forvaltningsmyndigheden navnlig undersøge, om de kontante tilførsler vil blive betalt direkte af brugerne, eller om de kan klassificeres som "andre kontante tilførsler", f.eks. andre private eller offentlige bidrag eller andre økonomiske gevinster.

Forvaltningsmyndigheden bør sikre, at de kontante tilførsler er blevet fastlagt på basis af en trinvis tilgang (dvs. forskellen mellem situationen med og uden operation), som kan være forbundet med omkostningsbesparelser. I tilfælde af, at de forventede omkostningsbesparelser ikke er blevet betragtet som nettoindtægter af støttemodtageren, bør forvaltningsverificeringerne opnå bevis for, at de vil blive opvejet af en tilsvarende nedskæring i driftstilskuddene.

Hvis operationen er en del af et større projekt, kan det være irrelevant at foretage den finansielle analyse på alene denne operation. Forvaltningsmyndigheden bør verificere, at analysen blev udført på en selvstændig analyseenhed, og at projektets nettoindtægter blev fordelt proportionalt på operationens støtteberettigede omkostninger i forbindelse med projektets investeringsudgifter.

I overensstemmelse med artikel 61, stk. 2-5, i forordningen om fælles bestemmelser skal de støtteberettigede udgifter til operationen nedsættes på forhånd under hensyn til operationens potentielle nettoindtægter, som skal fastsættes ved hjælp af én af følgende metoder:

- anvendelse af en fast procenttakst for indtægter for sektoren eller undersektoren
- beregning af diskonteret nettoindtægt fra operationen
- reduktion af den maksimale medfinansieringssats for alle operationer i den modsvarende programprioritet eller -foranstaltning.

Valget af metode skal foretages i overensstemmelse med nationale regler.

Anvendes den anden metode, skal de nettoindtægter, der genereres under gennemførelsen af operationen, som stammer fra indtægtskilder, der ikke er taget højde for ved fastlæggelse af operationens potentielle nettoindtægt, fratrækkes senest ved den endelige betalingsanmodning, som forelægges af støttemodtageren.

Forvaltningsmyndigheden bør yde tilstrækkelig vejledning til støttemodtagerne. Forvaltningsmyndigheden bør navnlig give oplysninger om den metode, der skal anvendes af støttemodtagerne til prognosen for fremtidige nettoindtægter. Vejledningen bør også præcisere reglerne for valget af metode til fastlæggelse af de potentielle nettoindtægter. Hvis den valgte metode er beregningen af den diskonterede nettoindtægt, bør vejledningen indeholde udførlige oplysninger om de parametre, der finder anvendelse i beregningen, såsom referenceperiodens længde, kalkulationsrenten, beregningen af restværdien osv.

Forvaltningsmyndigheden bør som en del af sine forvaltningsverificeringer undersøge, om reglerne og retningslinjerne er blevet fulgt, og om vurderingen af indtægtsskabende operationer er blevet udført korrekt og er fuldt dokumenteret. Ved vurderingen af, om beregningen af nettoindtægterne er korrekt, bør forvaltningsmyndigheden navnlig verificere:

- rimeligheden af og oplysninger om eventuelle antagelser vedrørende prognosen for indtægter og udgifter i situationen med og uden operation, under hensyn til eventuelle tilgængelige historiske data, den pågældende investeringskategori, projektypen, den rentabilitet, der normalt forventes af den pågældende investeringstype, anvendelsen af forurenere betaler-princippet
- den direkte forbindelse mellem vurderingen og ovennævnte antagelser
- anvendelsen af de anbefalede beregningsparametre (referenceperiodens længde osv.)

beregningernes korrekthed.

Hvis den valgte metode er beregningen af den diskonterede nettoindtægt bør forvaltningsmyndigheden navnlig kontrollere i forbindelse med forvaltningsverificeringerne, om eventuelle indtægter, der er genereret inden afslutningen af operationen, var taget i betragtning som en kilde til indtægter i beregningen af den diskonterede nettoindtægt, eller om de er (eller vil blive) fratrukket de samlede støtteberettigede udgifter, som støttemodtageren har anmeldt. Generelt kan der, afhængigt af størrelsen af den ydede støtte, indføres passende procedurer til prognosen for og verificeringen af de nettoindtægter, der genereres.

Det følger af artikel 61, stk. 6, i forordningen om fælles bestemmelser, at såfremt det ikke er objektivt muligt at bestemme indtægterne på forhånd, skal de nettoindtægter, der er genereret i de første tre år efter en operations afslutning eller ved fristen for programafslutningen, alt efter hvad der kommer først, trækkes fra de udgifter, der er anmeldt til Kommissionen.

Der bør etableres et system, som giver forvaltningsmyndigheden mulighed for at markere de operationer, der er omfattet af artikel 61, stk. 6, i forordningen om fælles bestemmelser, og overvåge og kvantificere deres nettoindtægter senest inden programafslutningen. Som en del af sine forvaltningsverificeringer på stedet og efter operationens afslutning bør forvaltningsmyndigheden oprette procedurer til at verificere, om de nettoindtægter, som støttemodtagerne har anmeldt, er korrekte.

Artikel 61, stk. 7, i forordningen om fælles bestemmelser fastsætter bl.a. i litra b), at artikel 61 ikke finder anvendelse på operationer, for hvilke de samlede støtteberettigede udgifter ikke overstiger 1 000 000 EUR. Forvaltningsmyndigheden bør derfor sikre, at enhver operation, hvis samlede støtteberettigede omkostninger stiger fra under til over tærsklen på 1 000 000 EUR efter den første registrering i forvaltningsmyndighedens informationssystem, er underlagt kravene i den nævnte artikel 61. Artikel 61, stk. 1-6, finder heller ikke anvendelse på operationer, der alene støttes af ESF.

Operationer, der genererer nettoindtægter under gennemførelsen, og hvorpå artikel 61, stk. 1-6, i forordningen om fælles bestemmelser ikke finder anvendelse

I henhold til artikel 65, stk. 8, i forordningen om fælles bestemmelser skal de støtteberettigede

udgifter til operationen fratrækkes de nettoindtægter, der ikke er taget højde for på tidspunktet for godkendelse af operationen, og som direkte og udelukkende er genereret under gennemførelsen, senest ved den endelige betalingsanmodning, som forelægges af støttemodtageren. Hvis ikke alle omkostninger er berettiget til medfinansiering, fordeles nettoindtægterne proportionalt på de støtteberettigede og ikke-støtteberettigede dele af omkostningerne. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse på operationer, for hvilke de samlede støtteberettigede omkostninger ikke overstiger 50 000 EUR.

På grundlag af denne artikel bør forvaltningsmyndigheden udvide verificeringen af indtægtsskabelsesaspektet til at omfatte alle operationer, hvis samlede støtteberettigede udgifter overstiger 50 000 EUR, og som ikke er omfattet af de øvrige undtagelser i artikel 65, stk. 8, i forordningen om fælles bestemmelser. Dette omfatter generelt de operationer, der ikke er omfattet af artikel 61 i forordningen om fælles bestemmelser.

Med hensyn til brugen af forenklede omkostninger i nettoindtægtsskabende operationer henvises til afsnit 7.4 i Kommissionens Vejledning om metoden med forenklede omkostninger (EGESIF_14-0017).

2.6. Operationers varighed

I henhold til artikel 71 i forordningen om fælles bestemmelser skal forvaltningsmyndigheden sikre, at en operation kun bevarer bidraget fra ESI-fondene, hvis den pågældende operation ikke i de første fem år efter den endelige betaling til støttemodtageren eller inden den frist, der er fastsat i statsstøttereglerne, undergår en væsentlig ændring, der er defineret i artikel 71, stk. 1, litra a)-c). Der er fastsat en periode på ti år i tilfælde, hvor produktionsaktiviteten flyttes uden for EU. Der gælder særlige betingelser for SMV, finansielle instrumenter, fysiske personer, som efterfølgende modtager støtte fra Globaliseringsfonden, og operationer, som ikke er investeringer i infrastruktur og produktive investeringer.

Som led i sine verificeringer og efter operationernes afslutning bør forvaltningsmyndigheden kontrollere overholdelsen af disse betingelser, herunder gennem verificeringer på stedet ved hjælp af stikprøver. Beløb, som konstateres at være blevet udbetalt uretmæssigt, skal inddrives.

2.7. Ligestilling og ikke-forskelsbehandling

I henhold til artikel 7 i forordningen om fælles bestemmelser bør forvaltningsverificeringer kontrollere, at operationerne respekterer og fremmer ligestillingen mellem mænd og kvinder, og at kønsaspektet er integreret i ESI-fondenes forskellige gennemførelsesfaser. Dette indebærer en fremgangsmåde, som sikrer, at alle operationer åbent og aktivt tager højde for deres indvirkning på kvinders og mænds respektive situation med henblik på at gøre op med uligheder. Alle programmer bør bidrage til at styrke ligestillingen mellem mænd og kvinder og bør kunne påvise, at de har haft en virkning i denne henseende, før, under og efter gennemførelsen. Forvaltningsverificeringer bør overholde chartret om grundlæggende rettigheder.

Endvidere bør det i forbindelse med verificeringerne også undersøges, om der er taget passende skridt til at forhindre enhver forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering i ESI-fondenes forskellige gennemførelsesstadier, især med hensyn til adgang til dem.

De tjeklister, der bruges til forvaltningsverificeringerne bør derfor, hvor det er relevant, indeholde spørgsmål om respekten for principperne om ligestilling og ikke-forskelsbehandling. Forvaltningsverificeringer bør omfatte de medfinansierede programmets og operationers faktiske

resultater i forhold til målintikatorerne i hele programmeringsperioden. Forvaltningsmyndigheden bør kontrollere, at der under gennemførelsen af operationen er truffet passende foranstaltninger til at overholde de relevante betingelser i kontrakten. Adgang for handicappede er et af de kriterier, der skal overholdes i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilke operationer der medfinansieres af ESI-fondene, og som der skal tages hensyn til i de forskellige gennemførelsesstadier.

Tilgængelighed bør være kendetegnende for alle varer og tjenesteydelser, der tilbydes offentligheden og finansieres gennem ESI-fondene. Medlemsstaterne skal navnlig tage alle midler i brug for at sikre tilgængelighed til bygninger, transport, informations- og kommunikationsteknologi, som er afgørende med henblik på inklusion af handicappede. Der bør derfor tages højde for tilgængeligheden af steder, logistik, information og materiale (f.eks. anvendt uddannelsesmateriale, skabte produkter) med henblik på at sikre, at handicappede får gavn af resultatet af projektet på lige vilkår med andre personer. Der skal altid tages højde herfor, når tjenesteydelser eller varer skal købes, udvikles, vedligeholdes eller fornyes.

Der findes bestemmelser om handicappedes adgang i EU's udbudsdirektiver, og i henhold hertil skal de tekniske specifikationer i kontraktokumentationen, såsom udbudsbekendtgørelser, kontraktokumenter eller yderligere dokumenter, hvor det er muligt, defineres på en sådan måde, at de tager højde for adgangskriterierne for handicappede eller design for alle brugere. Forvaltningsverificeringer bør undersøge, at operationerne overholder disse bestemmelser om adgang. Navnlig bør verificeringer på stedet omfatte en undersøgelse af, om de tekniske specifikationer eller andre bestemmelser i kontraktokumentationen, som skal sikre adgang, er blevet gennemført korrekt.

2.8. Målet om europæisk territorielt samarbejde (ETS)

I henhold til ETS koncentrerer EFRU sin støtte om udviklingen af grænseoverskridende økonomiske, sociale og miljømæssige aktiviteter, etablering og udvikling af grænseoverskridende samarbejde og forbedring af de regionalpolitiske resultater. ETS-programmerne kan have en meget kompleks opbygning og omfatte samarbejde mellem forskellige kombinationer af medlemsstater, regioner og ikke-medlemsstater. Som følge af denne kompleksitet er det derfor hensigtsmæssigt at yde vejledning om verificeringer på dette område.

Ansvar for forvaltningsverificeringer påhviler forvaltningsmyndigheden, når disse foretages i henhold til artikel 125, stk. 4, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser og artikel 23, stk. 3, i ETS-forordningen. Forvaltningsmyndigheden har mulighed for at uddelegere opgaver til bemyndigede organer. Verificeringerne bør omfatte de udgifter, som hver enkelt støttemodtager, som deltager i en operation i et samarbejdsprogram, har afholdt.

I de andre tilfælde påhviler ansvaret for forvaltningsverificeringer de medlemsstater, tredjelande eller territorier, der udpeger det organ eller den person, som har ansvar for at foretage verificeringer i forbindelse med støttemodtagere på dets område (den(de) "tilsynsførende") i henhold til artikel 23, stk. 3 og 4, i ETS-forordningen. Hver medlemsstat eller hvert tredjeland eller territorium skal etablere et kontrolsystem, som gør det muligt at kontrollere, at medfinansierede varer og ydelser er leveret, at de udgifter, der er anmeldt for operationer eller dele af operationer, som er gennemført på dens territorium, er korrekte, og at sådanne udgifter og tilhørende operationer eller dele af sådanne operationer er i overensstemmelse med EU's og de nationale regler. Forvaltningsmyndigheden skal sikre sig, at de udgifter, som hver enkelt støttemodtager, som deltager i operationen, har afholdt, er blevet valideret af en udpeget tilsynsførende, der er omhandlet i artikel 23, stk. 4, i ETS-forordningen. Det anbefales, at forvaltningsmyndigheden sikrer, at de ansvarlige medlemsstater, tredjelande eller territorier, der udpeger de tilsynsførende, indfører kvalitetskontrolprocedurer til at verificere kvaliteten af den(de) tilsynsførendes arbejde. Som følge af arten af operationer i samarbejdsprogrammer er det, for at forvaltningsmyndigheden kan opfylde sine forpligtelser, i dette

tilfælde nødvendigt, at den støttes af medlemsstaterne, tredjelande eller territorier, der udpeger de tilsynsførende.

Bedste praksis på dette område vil være, at der i beskrivelsen af forvaltnings- og kontrolsystemet medtages navne, adresser og kontaktperson hos de nationale myndigheder og tilsynsførende i de deltagende medlemsstater og tredjelande eller territorier.

Det følger af artikel 23, stk. 5, i ETS-forordningen, at såfremt leveringen af medfinansierede varer og tjenesteydelser kun kan verificeres for den samlede operation, foretages verifikationen af forvaltningsmyndigheden eller den tilsynsførende i den medlemsstat, hvor den ledende støttemodtager er etableret.

Indholdet og omfanget af verificeringer udført af de tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, svarer til det, der gælder for en forvaltningsmyndighed for de generelle operationelle programmer. De tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, skal verificere, at medfinansierede varer og tjenesteydelser er blevet leveret, og at de udgifter, som støttemodtagerne har anmeldt i forbindelse med operationer, rent faktisk er afholdt og er i overensstemmelse med EU-reglerne og de nationale regler. I den forbindelse skal de udføre administrative verificeringer for hver enkelt ansøgning om refusion fra støttemodtagere samt verificeringer på stedet af individuelle operationer, som kan udføres ved hjælp af stikprøver.

De hovedprincipper, der blev beskrevet tidligere i dette dokument, vedrørende verificeringernes tidsmæssige planlægning, omfang og intensitet, tilrettelæggelsen af verificeringer på stedet, kravet om dokumentation for det udførte arbejde og den funktionelle ansvarsfordeling vedrørende verificerings- og revisionsarbejde, gælder også for arbejdet udført af tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering. Endvidere bør de tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, verificere, at støttemodtagere og andre organer, der medvirker ved gennemførelsen af operationer, enten har et særskilt regnskabssystem eller en regnskabskode for alle transaktioner med tilknytning til operationen.

De mest almindelige problemstillinger, som Kommissionens tjenestegrene har konstateret vedrørende operationer, der var medfinansieret i ETS-programmer i programmeringsperioden 2007-2013, var følgende:

- svagt revisionsspor
- manglende personaleomkostninger
- utilstrækkelige begrundelser for generalomkostninger og generelle administrationsomkostninger
- svagheder i offentlige udbudsprocedurer
- indtægter, der er genereret af operationer, ikke taget i betragtning
- ufuldstændige verificeringstjeklister.

Kommissionens revisioner viste, at centraliserede forvaltningsverificeringer udført af strukturer, der er underordnet forvaltningsmyndigheden, fungerer mere effektivt end andre systemer. I forbindelse med den anden type af kontrolsystem er kontrolrisikoen større (flere forskellige medarbejdere, der foretager forvaltningsverificering, ingen standardiserede kvalitetsprocedurer), verificeringer fokuserer hovedsagelig på finanskontrol, og det er vanskeligt for forvaltningsmyndigheden og det fælles sekretariat at overvåge kontrollerne.

Det fremgår af bedste praksis, at et centraliseret forvaltningsverificeringssystem mindsker kontrolrisikoen, der er en bedre forståelse af og et større kendskab til EU-forordninger, når de

medarbejdere, der foretager forvaltningsverificering, også er ansvarlige for de generelle programmer. I henhold til artikel 23, stk. 4, i ETS-forordningen kan de tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, være de samme organer, som er ansvarlige for at udføre sådanne verificeringer i forbindelse med de operationelle programmer under strukturfondene, eller, for så vidt angår tredjelande, for sammenlignelige verificeringer, der foretages under EU's eksterne politikinstrumenter. Det tilrådes at indføre foranstaltninger for at sikre overensstemmelse mellem tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, fra alle lande, der deltager i programmet. Navnlig anbefales det at harmonisere de tjeklister, der anvendes til forvaltningsverificeringerne (såsom HIT – værktøjer til gennemførelse af harmonisering udviklet af Interact). Dette gør det lettere for forvaltningsmyndigheden og det fælles sekretariat at overvåge kvaliteten af kontroller udført i forbindelse med operationer, der er medfinansieret under et operationelt ETS-program.

Artikel 13, stk. 1, i ETS-forordningen fastsætter, at såfremt to eller flere støttemodtagere deltager i en operation under et samarbejdsprogram, skal der udpeges en ledende støttemodtager for hver operation. Den ledende støttemodtager skal sikre, at både de udgifter, der er opgivet af de enkelte støttemodtagere, der deltager i operationen, er anvendt på at gennemføre operationen og svarer til de aktiviteter, der er aftalt mellem disse støttemodtagere, og at de udgifter, der er opgivet af de enkelte støttemodtagere, der deltager i operationen, er blevet valideret af de medarbejdere, der foretager forvaltningsverificering. Omfanget af det arbejde, der udføres af den tilsynsførende, der er ansvarlig for den ledende støttemodtager, bør derfor omfatte en verificering af, hvordan den ledende støttemodtager opfylder disse forpligtelser.

Bedste praksis på dette område vil være, at oplysninger om det arbejde, der udføres af hver enkelt tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, forelægges for den tilsynsførende for den ledende støttemodtager, for forvaltningsmyndigheden og, hvor det er relevant, for den medlemsstat, det tredjeland eller territorium, som har ansvar for at udpege de tilsynsførende. Dette krav kunne indgå i ansvarsbeskrivelsen for de tilsynsførende, der foretager forvaltningsverificering, og aftales ved udpegelsen.

Hvis en del af en operation gennemføres uden for Den Europæiske Union, og der ikke er udpeget en tilsynsførende, skal der træffes særlige foranstaltninger for at definere, hvilken tilsynsførende eller enhed der er ansvarlig for at verificere udgifternes lovlighed og formelle rigtighed. Der bør træffes lignende foranstaltninger for verificeringen af udgifter afholdt i Den Europæiske Union, når det ligger uden for de deltagende medlemsstaters territorium.

Forvaltningsmyndigheden og det fælles sekretariat bør sikre, at funktionen som tilsynsførende på første niveau er uafhængig af og adskilt fra den lovbestemte revisionsfunktion og/eller enhver anden funktion, som den udpegede tilsynsførende på første niveau måtte have hos støttemodtageren (rådgivningsarbejde, bogholderiarbejde, lønudarbejdelse osv.). Organisationsstrukturen med tilsynsførende på første niveau bør være fuldstændig uafhængig af den lovbestemte revisorfunktion eller enhver anden funktion hos støttemodtageren.

2.9. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet

De yderligere specifikke krav med hensyn til verificering består i at kontrollere, om deltagerne er støtteberettigede under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (aldersgruppe, status, bopæl), og at støttemodtageren sikrede, at deltagerne i en operation er specifikt underrettet om den støtte, ungdomsbeskæftigelsesinitiativet modtager gennem ESF og den specifikke tildeling til ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. Alle dokumenter, der vedrører gennemførelsen af en operation, og som anvendes til offentligheden eller deltagerne, herunder deltagerbeviser eller andre attester, skal indeholde oplysning om, at operationen modtog støtte under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

2.10. Metoden med forenklede omkostninger

Reference:

- i) *Vejledning om metoden med forenklede omkostninger (EGESIF_14-0017 af 6. oktober 2014)*
- ii) *Artikel 67 og 68 i forordningen om fælles bestemmelser, artikel 14 i ESF-forordningen og artikel 19 i ETS-forordningen*

Med hensyn til enhedsomkostninger og faste beløb vil forvaltningsverificeringerne kontrollere, om de betingelser for refusion, der er fastsat i aftalen mellem støttemodtageren og forvaltningsmyndigheden, er blevet opfyldt, og at den aftalte metode er blevet anvendt korrekt²⁸. Endvidere bør forvaltningsverificeringen verificere, at operationen eller projektet ikke er gennemført udelukkende gennem offentlige indkøb²⁹. Der vil blive krævet dokumentation for de mængder, støttemodtageren har anmeldt. Navnlige med hensyn til "immaterielle" operationer vil fokus blive flyttet i retning af kontrol af de tekniske og fysiske aspekter af operationer, med særlig vægt på verificeringer på stedet i gennemførelsesperioden.

I forbindelse med finansiering efter en fast takst bør verificeringen, hvor det er relevant, kontrollere, om:

- omkostninger er blevet tildelt korrekt til en given kategori
- der ikke er tale om dobbelt anmeldelse af samme omkostningspost
- den faste takst er blevet anvendt korrekt
- det opkrævede beløb baseret på fast takst er blevet justeret proportionalt, hvis værdien af den omkostningskategori, som det blev anvendt på, var blevet ændret, og
- der, hvor det er relevant, er taget højde for outsourcing (f.eks. reduceres den faste takst i tilfælde af, at en del af operationen eller projektet er outsourcet).

2.11. Indikatorer

Reference:

- i) *Artikel 50, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser om rapporter om gennemførelsen*
- ii) *Artikel 125 i forordningen om fælles bestemmelser om forvaltningsmyndighedens funktioner*
- iii) *Artikel 25, stk. 1, i delegeret forordning (EU) nr. 480/2014*
- iv) *Guidance on Monitoring and Evaluation – Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden – januar 2014*
- v) *Guidance on Monitoring and Evaluation – Den Europæiske Socialfond, maj 2014*

I henhold til artikel 50, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser skal de årlige rapporter indeholde vigtige oplysninger om gennemførelsen af programmet med henvisning til fælles og programspecifikke indikatorer og kvantificerede målværdier. De fremlagte data skal referere til værdier for indikatorer for fuldt gennemførte operationer samt, hvor det er muligt, for udvalgte operationer. I henhold til ESF-forordningen skal data, der fremsendes med henblik på output- og resultatindikatorer, vedrøre værdier i forbindelse med delvist eller fuldt ud gennemførte operationer. Der kræves ikke rapportering om udvalgte operationer i forbindelse med ESF.

²⁸ Bemærk, at det ikke gælder for artikel 14, stk. 1, i ESF-forordningen.

²⁹ Bemærk, at det ikke gælder for artikel 14, stk. 1, i ESF-forordningen og projekter, der støttes inden for rammerne af en fælles handlingsplan.

I henhold til artikel 125, stk. 2, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser skal forvaltningsmyndigheden forsyne overvågningsudvalget med data om fremskridt med hensyn til at nå målene i det operationelle program, finansielle data og data vedrørende indikatorer og delmål.

I henhold til artikel 125, stk. 2, litra d), i forordningen om fælles bestemmelser skal forvaltningsmyndigheden i edb-form registrere og lagre data om hver enkelt operation, der er nødvendige med henblik på overvågning og evaluering, herunder data om individuelle deltagere i operationer, hvor det er relevant. I forbindelse med ESF registreres og lagres dataene på en måde, der gør det muligt for forvaltningsmyndigheden at varetage opgaverne i forbindelse med overvågning og evaluering i overensstemmelse med kravene i artikel 56 i forordningen om fælles bestemmelser samt artikel 5 og artikel 19 i ESF-forordningen og bilag I og II hertil.

Artikel 125, stk. 3, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser fastsætter, at forvaltningsmyndigheden skal anvende udvælgelsesprocedurer for operationerne, som sikrer de udvalgte operationers bidrag til at nå de specifikke mål for og resultater af den relevante prioritet.

I henhold til artikel 25, stk. 1, litra i), i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014 skal revisionssynet gøre det muligt at afstemme data i forbindelse med outputindikatorer for operationen med mål og indberettede data og resultater for programmet.

Forvaltningsverificeringerne bør på grundlag af de data, der er indberettet af støttemodtagerne på operationsniveau, sikre, at dataene (samlede data eller mikrodata) vedrørende indikatorer og målværdier på investeringsprioritets-, prioritets- eller programniveau er rettidige, fuldstændige og pålidelige.

Verificeringerne bør undersøge centrale krav vedrørende dataindsamling, -lagring og -kvalitet. Ved manglende datakvalitet og dermed pålidelighed af overvågningssystemet kan betalingerne suspenderes. Forvaltningsmyndigheden skal navnlig sikre datakvaliteten ved at kontrollere, at de er fuldstændige og sammenhængende³⁰.

Overvågning af fremskridtene med hensyn til operationens gennemførelse ved gennemgang af indikatorer (og mikrodata for ESF-operationernes vedkommende) skal indarbejdes i den administrative verificering af en anmodning om refusion fra en støttemodtager. I forbindelse med verificeringen af en anmodning om refusion bør forvaltningsmyndigheden, hvor det er relevant, kontrollere fremskridtene med hensyn til at nå indikatorerne. I forbindelse med den endelige anmodning om refusion bør forvaltningsmyndigheden verificere, om støttemodtageren har fremlagt de relevante oplysninger, dvs. oplysninger om det faktiske bidrag til output- og resultatindikatoren/-indikatorerne, om alle aftalte indikatorer er nået, og, hvor det er relevant, begrundelse for forskellen mellem det forpligtede og det faktiske bidrag. Forvaltningsmyndigheden skal tilpasse støttemodtagernes skabeloner til brug ved anmodninger om refusion for at muliggøre en rettidig og korrekt rapportering om indikatorer. I tjeklisten til brug ved forvaltningsverificeringer bør der indgå fyldestgørende spørgsmål.

Verificeringer på stedet bør verificere, at de data, som støttemodtagerne har fremsendt i relation til indikatorerne, er korrekte. Det bør kontrolleres, om støttemodtageren har forstået indikatoren korrekt, og om de indberettede værdier er korrekte. Hvis støttemodtageren var ansvarlig for at indlæse oplysninger om indikatorer i it-systemet, bør det i det mindste som led i verificeringer på stedet kontrolleres, om denne proces var korrekt.

Hver deltager skal kun registreres én gang inden for én operation (f.eks. skal en praktikant kun registreres én gang, selv om den pågældende kan deltage i flere forskellige aktiviteter inden for én operation).

³⁰ Guidance document on Monitoring and Evaluation, Den Europæiske Socialfond, kapitel 2 i bilag D.

