III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRETTEN

UDTALELSE Nr. 4/2020

(artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF)

om forslag 2020/0101 (COD) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår ekstraordinære supplerende midler og gennemførelsesordninger under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse med henblik på at yde bistand til fremme af kriseafhjælpning i forbindelse med covid-19-pandemien og forberedelse af en grøn, digital og modstandsdygtig genopretning af økonomien (REACT-EU), og om det ændrede forslag 2018/0196 (COD) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa

(2020/C 272/01)

INDHOLD

	Punkt	*Side*
Indledning	1-4	2
Vores vurdering af COM(2020) 451 — REACT-EU	5-21	3
Anvendelse af supplerende midler til at tackle krisen	6-9	3
Tildeling af midler til medlemsstaterne	10-11	4
Programmering af midler	12-16	5
Overvågning og evaluering	17-19	6
Risiko for svig	20-21	7
Vores vurdering af COM(2020) 450 — den ændrede forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027	22-29	7
Tidsbegrænsning af foranstaltningerne	24	7
Fleksibilitet i budgetteringen	25-26	8
Programmering og overvågning	27-29	8
Afsluttende bemærkninger	30-33	9
Bilag I — Udtalelser med relevans for forslaget til samhørighedspolitikken for programperioden 2021-2027 afgivet af Revisionsretten pr. 13. juli 2020		10
Bilag II — Anmodninger om udtalelser vedrørende covid-19 modtaget af Revisionsretten pr. 13. juli 2020		11

Indledning

1. Covid-19-pandemien har fortsat en markant indvirkning på EU-borgernes liv. EU har allerede taget en række skridt for at tackle krisen ved bl.a.:

— at begrænse spredningen af virusset

— at sikre forsyningen af medicinsk udstyr

— at fremme forskning i behandlinger og vacciner

— at støtte job, virksomheder og økonomien.

Med hensyn til det sidste punkt har EU foreslået en pakke på 750 milliarder euro kaldet »Next Generation EU«, der skal støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at minimere pandemiens socioøkonomiske konsekvenser og komme tilbage på sporet med bæredygtig vækst ([1]).

2. Emnet for denne udtalelse fra Revisionsretten er to nylige forslag inden for samhørighedspolitikken, som begge vedrører lovgivningen om finansiering af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) — forordningen om fælles bestemmelser:

— Som en del af Next Generation EU-pakken er der foreslået en ændring af forordningen om fælles bestemmelser for programperioden 2014-2020, i henhold til hvilken der skal stilles yderligere 58 milliarder euro til rådighed i årene 2020-2022 ([2]). Dette forslag kaldes REACT-EU, som er den engelske forkortelse for »genopretningsbistanden til samhørighed og Europas territorier«.

— Der er foretaget en ændring i Kommissionens forslag til forordning om fælles bestemmelser for 2021 — som stadig drøftes af de lovgivende myndigheder — for at tilvejebringe mekanismer, der hurtigt kan ibrugtages, hvis EU i de kommende år bliver ramt af yderligere chok ([3]).

3. I henhold til retsgrundlaget for Kommissionens forslag er høring af Revisionsretten obligatorisk. Vi modtog formelle anmodninger fra Rådet (henholdsvis den 8. juni 2020 og den 10. juni 2020) og fra Parlamentet (den 9. juni 2020 for begge forslag). De to forslag fra Kommissionen er forbundet, hvilket gøres klart i begrundelsen til hvert forslag. På denne baggrund og af hensyn til behovet for at reagere meget hurtigt har vi valgt at afgive udtalelse om begge forslag i et enkelt dokument. Dette dokument opfylder således høringskravene vedrørende begge forslag. Punkt 5-21 vedrører REACT-EU-forslaget, og punkt 22-29 vedrører det ændrede forslag til forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027. Til orientering indeholder *bilag I* en liste over alle de udtalelser, vi pr. 13. juli 2020 har afgivet vedrørende programperioden 2021-2027.

4. Vi er blevet bedt om at afgive en række udtalelser om foreslået lovgivning vedrørende covid-19 (jf. *bilag II*). Den første offentliggjorde vi den 15. april 2020 ([4]), og dette er vores anden udtalelse. Vores mål er at lette lovgivernes behandling af Kommissionens forslag. På grundlag af vores erfaringer med at undersøge lovgivningsforslag og vurdere regeloverholdelse og forsvarlig økonomisk forvaltning har vi fastlagt nogle generelle principper for anvendelse af EU-midler, som lovgiverne kan finde det nyttigt at overveje, navnlig ved udvikling af covid-19-relaterede foranstaltninger/nødforanstaltninger — jf. *tekstboks 1*. Vi har brugt disse principper som generel ramme for vores vurdering af forslagene.

([1]) Meddelelse fra Kommissionen, »EU-budgettet som drivkraft bag genopretningsplanen for Europa«, 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår ekstraordinære supplerende midler og gennemførelsesordninger under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse med henblik på at yde bistand til fremme af kriseafhjælpning i forbindelse med covid-19-pandemien og forberedelse af en grøn, digital og modstandsdygtig genopretning af økonomien (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Europa-Kommissionens ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa (COM(2020) 450 final).

([4]) Udtalelse nr. 3/2020 om forslag 2020/0054(COD) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 1301/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet.

Tekstboks 1

Principper for anvendelse af EU-midler i nødsituationer

1) *Relevans*: En klar interventionslogik skal vise, hvordan finansieringen opfylder behovene, og at EU-støtten tilfører merværdi.

2) *Målretning*: Støtten skal målrettes mod de områder og de modtagere, der har de største behov, så den kan få maksimal effekt.

3) *Enkelhed*: Støtten skal være enkel at administrere, og den skal opfylde sine mål med en minimal byrde for støttemodtagerne.

4) *Koordinering*: Der skal sikres god koordinering af EU-støtten med andre EU-ordninger og mellem EU's og medlemsstaternes støtteforanstaltninger.

5) *Timing*: EU-støtten skal stilles til rådighed for medlemsstaterne og dermed for støttemodtagerne i god tid. Foranstaltninger skal kun fastholdes, så længe de er nødvendige.

6) *Gennemsigtighed og ansvarlighed*: Kommissionen og medlemsstaterne skal være ansvarlige for deres anvendelse af EU-midlerne. Det kan være en udfordring at overvåge nødforanstaltninger for at garantere gennemsigtigheden, men det er afgørende for at sikre ansvarligheden.

7) *Forsvarlig økonomisk forvaltning (valuta for pengene)*: Inden for den begrænsede tid, medlemsstaterne har til at bruge de nye midler, må absorption ikke prioriteres højere end opnåelse af valuta for pengene.

8) *Overvågning og rapportering*: Der skal være overvågningsordninger på plads til at fremme ansvarlighed og give ledelsen nøjagtige og pålidelige oplysninger, så den kan foretage forbedringer på grundlag af praktiske erfaringer.

9) *Evaluering*: Evalueringer på program- og politikniveau skal anvendes i beslutningstagningen. Hvis der ikke er tilstrækkelig tid til forudgående evaluering, skal der sikres efterfølgende evaluering på medlemsstatsniveau til brug for Kommissionen.

10) *Opmærksomhed på svig/misbrug*: Når der ydes betydelig EU-støtte i forbindelse med nødforanstaltninger, og visse procedurekrav lempes, medfører det en øget risiko for uregelmæssigheder og svig. Alle de organisationer, der er involveret i forvaltningen af offentlige midler, skal være særlig opmærksomme på denne risiko.

Kilde: Revisionsretten.

Vores vurdering af COM(2020) 451 — REACT-EU

5. Med dette forslag sigter Kommissionen mod at udnytte EU-budgettets fulde potentiale til at mobilisere investeringer og fremrykke den finansielle støtte i genopretningens første afgørende år. Vores udtalelse behandler følgende aspekter af forslaget:

— anvendelse af supplerende midler til at tackle krisen

— tildeling af midler til medlemsstaterne

— programmering af midler

— overvågning og evaluering

— risiko for svig.

Anvendelse af supplerende midler til at tackle krisen

Hovedpunkter:

— Hurtig tilvejebringelse af supplerende midler til medlemsstaterne kræver hurtig vedtagelse af al relevant lovgivning.

— Der er en risiko for, at nogle medlemsstater med lave absorptionsgrader ikke kan anvende de supplerende midler effektivt.

6. De 58 milliarder euro, som Kommissionen foreslår at mobilisere via REACT-EU, supplerer tidligere foranstaltninger, der blev indført som en øjeblikkelig krisereaktion på pandemiens konsekvenser ([5]). REACT-EU skal være en reaktion på kort og mellemlang sigt og danne grundlag for EU's genopretning. I henhold til forslaget vil REACT-EU tilvejebringe 5 milliarder euro i 2020, mens størstedelen af de nye midler — 42 milliarder euro — vil blive stillet til rådighed til forpligtelser i 2021, og en sidste tranche på 11 milliarder euro vil blive stillet til rådighed til forpligtelser i 2022.

7. Hurtig levering af supplerende midler til at støtte EU's økonomi vil ikke blot kræve hurtig vedtagelse af selve REACT-EU-forslaget, men også af den ændrede flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020 og af den afgørelse om egne indtægter, som skal tilvejebringe den nye finansiering. Forsinkelser i vedtagelsen af disse forslag kan forsinke REACT-EU's ikrafttrædelse.

8. Vores hidtidige erfaringer viser, at det ikke i sig selv er nok at tilvejebringe midler til medlemsstaterne: De skal også have den tilstrækkelige tid og administrative kapacitet til at gøre god brug af dem. Vi har tidligere set, at perioden ved udgangen af en programperiode er forbundet med særlige risici, *»da hastværk med hensyn til at absorbere midler (dvs. at få brugt de disponible midler) kan medføre, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til opnåelse af valuta for pengene«* ([6]). Vi skal navnlig bemærke, at nogle af de medlemsstater, der sandsynligvis vil blive ramt hårdest af covid-19-pandemien, også er blandt dem, der har de laveste absorptionsrater i den nuværende programmeringsperiode ([7]). Kommissionen har i sine forslag taget skridt til at lette byrden for medlemsstaterne, f.eks. ved at stille 50 % af de supplerende midler for 2020 til rådighed straks i form af forfinansiering ([8]). Der er dog stadig en risiko for, at nogle medlemsstater ikke vil være i stand til at anvende de midler, de har til rådighed, og opnå valuta for pengene ([9]).

9. Kommissionen har foreslået at øge mængden af supplerende finansiering ved at låne på finansmarkederne ([10]). I modsætning til de traditionelle metoder til finansiering af EU's udgifter, som er baseret på bidrag fra medlemsstaterne, er denne metode forbundet med yderligere omkostninger i form af renter. Dette spørgsmål behandles imidlertid ikke direkte i REACT-EU-forslaget og er heller ikke begrænset til dette. Af disse årsager behandler vi det ikke i denne udtalelse. Vi vil eventuelt vende tilbage til det på et senere tidspunkt i et særskilt dokument.

Tildeling af midler til medlemsstaterne

Hovedpunkt:

Forslaget omfatter en ny metode for tildeling af supplerende midler til medlemsstaterne, men den kan fordrejes ved anvendelse af ikkerepræsentative arbejdsløshedstal i beregningerne.

10. Som vi tidligere har bemærket ([11]), foretages tildelingen af samhørighedsmidler ved hjælp af en række forholdsvis komplicerede processer, der tager hensyn til forskellige økonomiske, sociale og politiske elementer. Denne tildeling er en endnu større udfordring i krisetider, hvor midler skal stilles til rådighed inden for korte frister og under hastigt skiftende omstændigheder. I denne forbindelse noterer vi os forslaget om at indføre en ad hoc-tildelingsmetode for de ekstraordinære supplerende midler og navnlig fastlæggelsen af specifikke indikatorer og kontrolmekanismer, som skal anvendes sammen med de traditionelle samhørighedskriterier med henblik på at tage højde for krisens relative konsekvenser for de nationale økonomier (målt i BNP) og beskæftigelsen ([12]).

([5]) Investeringsinitiativet som reaktion på coronavirusset (CRII) og investeringsinitiativet som reaktion på coronavirusset plus (CRII+).
([6]) Punkt 82 i særberetning nr. 17/2018 »Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger i de sidste år af programperioden 2007-2013 modvirkede lav absorption, men havde ikke tilstrækkeligt fokus på resultater«.
([7]) »EU overview of implementation by country — total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)«, kan findes på https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview
([8]) Forslag til ny artikel 92b, stk. 7, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([9]) Anbefaling 4 i særberetning nr. 17/2018.
([10]) Ny artikel 3b, stk. 1, litra a), i Europa-Kommissionens ændrede forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter, 28.5.2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Revisionsrettens kortfattede sagsgennemgang nr. 3/2019 »Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027«.
([12]) Bilag VIIa, punkt 1, litra a), nr. i), punkt 1, litra b), nr. ii), og punkt 1, litra c), nr. ii), i den ændrede forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11. Disse nye bestemmelser er i overensstemmelse med Kommissionens mål om at støtte de medlemsstater, »*hvis økonomi er hårdest ramt […] og som har mindst kapacitet til at komme på fode igen*«. Opfyldelsen af dette mål afhænger af, at der anvendes tilstrækkeligt ajourførte statistikker i beregningerne. Den foreslåede referenceperiode for beregningen af arbejdsløshedsniveauerne med henblik på tildelingerne for 2020 og 2021 (82 % af den samlede supplerende støtte) er juni-august 2020. I de medlemsstater, hvor der stadig er midlertidige jobbevarelsesordninger i denne periode, kan dette føre til en undervurdering af det reelle, underliggende arbejdsløshedsniveau, idet arbejdsløsheden sandsynligvis vil stige, når disse ordninger ophører.

Programmering af midler

Hovedpunkter:

— En forlængelse af perioden for indgåelse af forpligtelser vil lægge ekstra pres på medlemsstaternes mulighed for at anvende de supplerende midler under overholdelse af reglerne og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

— Forslaget lægger fornuftigvis op til, at medlemsstaternes eksisterende strukturer til forvaltning af midler fra ESI-fondene skal anvendes til at forvalte de nye midler.

— Medlemsstaterne skal ikke redegøre for, hvordan de agter at koordinere de supplerende midler, hvilket medfører en risiko for, at EU-støtte fragmenteres eller dubleres.

12. Kommissionen foreslår, at fristen for indgåelse af forpligtelser forlænges med to år til 2022. Medlemsstater, der vælger at drage fordel af den supplerende REACT-EU-støtte, skal ændre deres eksisterende operationelle programmer eller foreslå nye. Under forudsætning af, at den reviderede FFR for 2014-2020 og afgørelsen om egne indtægter vedtages rettidigt, skal sådanne ændringer udarbejdes og forhandles i 2020 med hensyn til trancherne for 2020 og 2021, og igen i 2021/2022 med hensyn til tranchen for 2022. Disse forhandlinger skal sandsynligvis finde sted samtidig med udarbejdelsen af og forhandlingerne om programmerne for perioden 2021-2027 og gennemførelsen af de operationelle programmer vedrørende begge programperioder. Dette vil være en stor udfordring for alle involverede parter.

13. Ikke alene er der en risiko for, at begyndelsen af perioden 2021-2027 bliver yderligere forsinket, men tildelingen af 2022-tranchen vil også kun give medlemsstaterne forholdsvis kort tid til at anvende de nye midler, hvilket indebærer en risiko for, at de prioriterer absorption højere end opnåelse af valuta for pengene — »*use it or lose it*«.

14. I henhold til forslaget vil de supplerende REACT-EU-midler kun blive stillet til rådighed for myndigheder, der allerede er udpeget til at forvalte midler under de eksisterende programmer. Midlerne vil blive programmeret under de eksisterende operationelle programmer for 2014-2020 under særskilte prioritetsakser og/eller under nye, dedikerede operationelle programmer, og de vil blive registreret under et nyt tværgående tematisk mål ([13]). Uden at foregribe forhandlingerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne skal vi bemærke, at disse elementer er positive — de bør gøre programmeringen enklere, sikre et mere robust rationale for de lokale udgifter og gøre det lettere for Kommissionen at overvåge udgifterne. Vi har tidligere rapporteret, at de operationelle programmer for 2014-2020 generelt er baseret på en solid interventionslogik ([14]), og konstateret, at øremærkning af investeringer er nyttig med hensyn til at sikre ansvarlighed over for EU-borgerne for så vidt angår anvendelsen af midler ([15]).

15. Vi noterer os imidlertid, at forslaget ikke fastsætter, at myndighederne skal indberette udgifter under dedikerede interventionskoder, selv når der er tale om nye former for støtte, der tillades i forslaget, såsom finansiering af SMV'ers driftskapital. Til sammenligning skal det bemærkes, at Kommissionens ændrede forslag til forordning om fælles bestemmelser for perioden 2021-2027 indfører en dedikeret interventionskode (jf. punkt 28). Det fremgår ikke klart, hvorfor der ikke foreslås en sådan interventionskode i REACT-EU-ændringen.

([13]) Forslag til ny artikel 92b, stk. 8 og 10, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Punkt 81-83 i særberetning nr. 2/2017 »Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020«.

([15]) Punkt 11 i udtalelse nr. 3/2020 om forslag 2020/0054(COD) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 1301/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet.

16. Forslaget fastlægger de brede områder, hvor de nye midler skal anvendes, men det er op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke typer projekter de vil finansiere ([16]). Forslaget giver også myndighederne betydelig frihed til at overføre tildelinger mellem forskellige fonde og investeringstyper ([17]). Denne øgede fleksibilitet er hensigtsmæssig i forbindelse med covid-19-krisen. Vi noterer os imidlertid, at forslaget ikke pålægger medlemsstaterne at oplyse, hvordan de agter at koordinere interventioner på tværs af forskellige operationelle programmer og perioder, så den finansielle støtte når derhen, hvor der er størst behov for den. Uden koordinering er der en risiko for, at EU-støtte fragmenteres eller dubleres, især i medlemsstater med flere operationelle programmer.

Overvågning og evaluering

Hovedpunkter:

— Fraværet af obligatoriske fælles indikatorer vil gøre det vanskeligt at vurdere effektiviteten på EU-plan.

— Der er ikke noget krav om en specifik efterfølgende evaluering vedrørende de supplerende REACT-EU-midler, hvilket begrænser Kommissionens muligheder for at høste erfaringer med henblik på fremtidige kriser.

17. Vi har tidligere bemærket, at Kommissionen kun kan måle og vurdere effektiviteten af EU's investeringer, hvis der foreligger relevante, pålidelige og rettidige oplysninger om output og resultater, og hvis de foreligger i en form, der kan aggregeres ([18]). Det ændrede forslag pålægger medlemsstaterne at definere output- og resultatindikatorer for investeringer under REACT-EU, men det fastsætter ikke fælles indikatorer på EU-plan, som kan måle den covid-relaterede indsats ([19]).

18. Kommissionen har fortalt os, at den agter at udsende et sæt fælles indikatorer til medlemsstaterne. Disse indikatorer vil ikke være obligatoriske, og medlemsstaterne kan frit definere deres egne programspecifikke indikatorer. Vi har tidligere konstateret, at medlemsstaternes mulighed for at definere programspecifikke indikatorer i perioden 2014-2020 resulterede i, at der blev anvendt ca. 9 000 forskellige indikatorer, og at dette skabte en betydelig administrativ byrde for myndighederne og støttemodtagerne ([20]). Fraværet af fælles obligatoriske indikatorer, der skulle anvendes af alle medlemsstater, betød, at det var muligt at vurdere performance på OP-plan eller i regioner og lande, men at det ikke var muligt at aggregere performanceoplysninger på EU-plan, hvilket begrænsede mulighederne for en samlet evaluering af effektivitet og effekt. Vi foreslog derfor, at performanceoplysninger begrænses til det strengt nødvendige ([21]). REACT-EU-forslaget adresserer ikke dette spørgsmål.

19. Forslaget pålægger medlemsstaterne at foretage mindst én evaluering af effektiviteten og virkningerne af den finansielle støtte under REACT-EU ([22]). I henhold til forslaget vil Kommissionen ikke være forpligtet til at foretage en specifik efterfølgende evaluering vedrørende REACT-EU. I stedet vil REACT-EU-midlerne blive evalueret sammen med resten af ESI-fondenes midler i henhold til standardkravet om evalueringer i forordningen om fælles bestemmelser ([23]). Efter vores opfattelse er det — netop fordi REACT-EU er en nødforanstaltning, fordi visse procedurekrav lempes, og fordi der er tale om en ny form for finansiering og betydelige beløb — berettiget at foretage en specifik efterfølgende evaluering af REACT-EU, så der kan høstes erfaringer med henblik på potentielle fremtidige krisereaktioner. Vi noterer os, at der i forslaget er elementer, der kan gøre det lettere for Kommissionen at foretage en efterfølgende evaluering, f.eks. et specifikt tematisk mål for de supplerende midler.

([16]) Forslag til ny artikel 92b, stk. 8, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Forslag til ny artikel 92b, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Punkt 40 og 48 i briefingpapiret »Levering af performance på samhørighedsområdet«, juni 2019.
([19]) Betragtning 14 i forslaget til ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Punkt 107 og 110-113 samt figur 11 og 13 i særberetning nr. 2/2017.
([21]) Punkt 49 i briefingpapiret »Levering af performance på samhørighedsområdet«, juni 2019.
([22]) Forslag til ny artikel 92b, stk. 11, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Artikel 57 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

Risiko for svig

Hovedpunkt:

REACT-EU leverer betydelige supplerende midler i løbet af kort tid og har derfor en større risiko for uregelmæssigheder og svig, der bør adresseres af alle interessenter.

20. REACT-EU indebærer, at betydelige ekstra midler skal bruges i løbet af kort tid, hvilket øger presset på kontrolsystemerne. EU's agentur for politisamarbejde, Europol, har advaret om, at økonomiske stimuli som dem, der foreslås i kølvandet på covid-19-pandemien, vil blive misbrugt af kriminelle, der forsøger at svindle sig til offentlige midler ([24]). Vi har i en tidligere beretning identificeret adskillige mangler i forvaltningsprocessen for bekæmpelse af svig og opfordret Kommissionen og forvaltningsmyndighederne til at styrke afsløringen af og reaktionen på svig samt koordineringen blandt organerne i medlemsstaterne ([25]).

21. På denne baggrund glæder vi os over Kommissionens erklærede hensigt om yderligere at styrke foranstaltningerne mod svig og uregelmæssigheder ([26]). Som beskytter af EU's finanser opfordrer vi alle de involverede parter (Kommissionen, medlemsstaterne og deres myndigheder, Europa-Parlamentet, Den Europæiske Anklagemyndighed, OLAF, Europol og Eurojust) til at gøre deres yderste for at vedtage og anvende effektive foranstaltninger til bekæmpelse af svig for at imødegå de nye risici, der opstår som følge af økonomiske stimuli såsom REACT-EU.

Vores vurdering af COM(2020) 450 — den ændrede forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027

22. Den 29. maj 2018 offentliggjorde Kommissionen sit forslag til forordning om fælles bestemmelser for den næste FFR, 2021-2027. Dette første forslag var emnet for vores udtalelse nr. 6/2018 ([27]). Den 14. januar 2020 offentliggjorde Europa-Kommissionen et forslag til ændring af sit forslag af 29. maj 2018. Denne ændring var emnet for vores udtalelse nr. 2/2020 ([28]).

23. Det seneste forslag — emnet for denne udtalelse — tager sigte på at styrke EU's kapacitet til at reagere på ekstraordinære og usædvanlige omstændigheder ved midlertidigt at sætte Kommissionen i stand til, efter afgørelse af Rådet ([29]), at reagere hurtigere ved hjælp af gennemførelsesafgørelser. Bestemmelserne i dette forslag er ikke begrænset til en eventuel forværring af covid-19-situationen eller til krisesituationer på folkesundhedsområdet generelt. De skal finde anvendelse i enhver situation, der af Rådet anerkendes som en krise. Vores udtalelse behandler følgende aspekter af forslaget:

— tidsbegrænsning af foranstaltningerne

— fleksibilitet i budgetteringen

— programmering og overvågning

Tidsbegrænsning af foranstaltningerne

Hovedpunkt:

Forslaget angiver ikke noget slutpunkt for de yderligere beføjelser, der vil blive tildelt Kommissionen.

([24]) Europol, »Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre«, pressemeddelelse af 5.6.2020, https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Punkt 79 og anbefalingerne i særberetning nr. 6/2019 »Håndtering af svig i forbindelse med EU's samhørighedsudgifter: Forvaltningsmyndighederne bør styrke deres afslørings-, reaktions- og koordineringsindsats«.
([26]) »EU-budgettet som drivkraft bag genopretningsplanen for Europa« (COM(2020) 442 final) af 27.5.2020.
([27]) Udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29. maj 2018 til forordning om fælles bestemmelser (COM(2018) 375 final).
([28]) Udtalelse nr. 2/2020 (artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF) om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordning om fælles bestemmelser (COM(2020) 23 final).
([29]) Forslag til ny artikel 15a i COM(2020) 450 final.

24. Forslaget gør det ikke klart, hvornår og under hvilke omstændigheder Kommissionens midlertidige beføjelser skal ophøre. Som vi tidligere har bemærket, bør sådanne ekstraordinære foranstaltninger være tidsbegrænsede og kun forblive i kraft, så længe de er nødvendige ([30]).

Fleksibilitet i budgetteringen

Hovedpunkt:

Forslaget forklarer ikke, hvorfor nedsættelsen af tærsklen for operationer, der kan gennemføres i faser over to programperioder, fra 10 millioner euro til 5 millioner euro, ikke er begrænset til de midlertidige foranstaltninger.

25. Det ændrede forslag til forordning om fælles bestemmelser præciserer betingelserne for overførsel af tildelinger mellem fonde ([31]). Vi glæder os over denne præcisering, som er i overensstemmelse med vores første udtalelse om forslaget til forordning om fælles bestemmelser. Vi skal her gentage, at sådanne overførsler bør være begrundet i de mest presserende behov ([32]).

26. Forslaget nedsætter også tærsklen for operationer, der kan gennemføres i faser over to programperioder, fra 10 millioner euro til 5 millioner euro ([33]). Dette element i forslaget vil give medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til finansiering af projekter og generelt fremme absorptionen ([34]). Denne foranstaltning er imidlertid ikke begrænset til de midlertidige foranstaltninger, der træffes som reaktion på ekstraordinære og usædvanlige omstændigheder, men vil gælde alle projekter, uanset om der er krise eller ej.

Programmering og overvågning

Hovedpunkter:

— Forslaget indeholder ingen bestemmelser om mindskning af risikoen for dødvægt, når projekter godkendes med tilbagevirkende kraft.

— Forslaget indfører forbedrede bestemmelser om overvågning af de midler, der ydes til håndtering af nødsituationer.

27. Forslaget fastlægger specifikke finansieringsordninger, der kan bidrage til at afhjælpe ekstraordinære og usædvanlige omstændigheder, herunder en mulighed for at udvælge og finansiere visse operationer med tilbagevirkende kraft ([35]). Vi har tidligere konstateret, at finansiering af projekter med tilbagevirkende kraft indebærer en risiko for dødvægt, og at sådanne projekter er mere udsat for fejl vedrørende regeloverholdelse ([36]). Et alternativ kunne være at begrænse muligheden for finansiering med tilbagevirkende kraft til de klart definerede projekttyper, der er mest relevante under de ekstraordinære omstændigheder.

28. Forslaget indfører dedikerede interventionskoder, der skal gøre det muligt at overvåge kapitaltilskuddene til SMV'er og leveringen af kritisk udstyr og forsyninger til håndtering af nødsituationer under disse midlertidige foranstaltninger ([37]). Dette er et første skridt i retning af mere gennemsigtighed og en velkommen forbedring i forhold til bestemmelserne for perioden 2014-2020 ([38]). Det kunne med fordel tilføjes i forslaget, at hvis og når disse nødforanstaltninger aktiveres i en fremtidig krise, vil Kommissionen definere de operationer, der kan finansieres, for at sikre, at midlerne målrettes korrekt.

([30]) Punkt 12 i udtalelse nr. 3/2020.
([31]) Forslag til ny artikel 21 i COM(2020) 450 final.
([32]) Punkt 27 og 28 samt anbefaling 2 i udtalelse nr. 6/2018.
([33]) Forslag til ny artikel 111, stk. 1, litra b), i COM(2020) 450 final.
([34]) Punkt 62 i særberetning nr. 17/2018.
([35]) Forslag til ny artikel 15a i COM(2020) 450 final.
([36]) Punkt 63-69 i særberetning nr. 17/2018.
([37]) Forslag til ny ændring af bilag I, tabel 1, kode 023a »Finansiering af arbejdskapital i SMV'er i form af tilskud til håndtering af nødsituationer« og kode 095a »Kritisk udstyr og forsyninger, der er nødvendige for at håndtere nødsituationer« (COM(2020) 450 final).
([38]) Europa-Kommissionens forslag COM(2020) 138 final — 2020/0054(COD) — til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 1301/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet og Kommissionens ændrede forslag til forordning om fælles bestemmelser for perioden 2021-2027 (COM(2020) 450 final).

29. Forslaget nævner ikke muligheden for, at Kommissionen kan fastsætte fælles performanceindikatorer for output og resultater. Som påpeget i vores udtalelse om REACT-EU-forslaget (punkt 18 ovenfor) vil fælles indikatorer gøre det muligt for Kommissionen at overvåge den finansielle støtte, den yder som reaktion på de ekstraordinære og usædvanlige omstændigheder, og lette en efterfølgende evaluering.

Afsluttende bemærkninger

30. Efter covid-19-udbruddet traf Kommissionen foranstaltninger på en række fronter ved bl.a. at mobilisere supplerende midler, give medlemsstaterne mere fleksibilitet i den aktuelle programperiode, 2014-2020, indføre nye initiativer og foretage ændringer i den foreslåede lovgivning og finansiering vedrørende den næste programperiode, 2021-2027. Alle disse foranstaltninger er velkomne, men de skal koordineres godt på EU-plan og nationalt plan for at være effektive. En oversigt over de forskellige foranstaltninger kunne give medlemsstaterne nyttig vejledning om de forskellige former for støtte til afhjælpning af krisens forskellige virkninger.

31. REACT-EU-forslaget sigter mod at yde yderligere støtte på kort og mellemlang sigt til medlemsstaterne ved at indføre en række ekstraordinære foranstaltninger for at muliggøre en hurtig levering af supplerende midler. Der er dog nogle uundgåelige spændinger mellem målet om at levere midlerne til medlemsstaterne så hurtigt som muligt og målet om at stille dem til rådighed dér, hvor der er størst behov, og på en sådan måde, at de har størst mulig effekt. I henhold til forslaget skal REACT-EU-midlerne programmeres af de eksisterende strukturer — en fornuftig og pragmatisk idé. Forslaget overlader det imidlertid til medlemsstaterne at afgøre, hvordan de vil bruge midlerne, og giver ingen oplysninger om, hvordan REACT-EU skal koordineres med andre EU-instrumenter og nationale ordninger.

32. Det ændrede forslag vedrørende 2021-2027 gør det muligt for Kommissionen at handle hurtigt i tilfælde af fremtidige, udefinerede ekstraordinære omstændigheder. I forslaget undlader Kommissionen at behandle en række aspekter ved forvaltning af EU-midler, som er befordrende for forsvarlig økonomisk forvaltning. Kommissionen kan derfor blive nødt til at supplere forslaget med yderligere lovgivning vedrørende krisesituationer, når de opstår.

33. Vi forstår behovet for en hurtig reaktion med henblik på at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at afbøde virkningerne af covid-19, og vi forstår rationalet bag de foreslåede foranstaltninger, der er omfattet af denne udtalelse. Vi noterer os, at forslagene, navnlig REACT-EU-forslaget, øger risikoen for svig — en kilde til stor bekymring for EU's borgere. I den forbindelse skal vi gentage det synspunkt, vi tidligere har givet udtryk for, nemlig at fleksibilitet og reaktivitet ikke bør opnås på bekostning af offentlig ansvarlighed og performance ([39]), da dette også vil kunne påvirke EU-borgernes tillid til EU's institutioner.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 13. juli 2020.

På Revisionsrettens vegne
Klaus-Heiner LEHNE
Formand

([39]) Punkt 14 i udtalelse nr. 3/2020 og punkt 14 i analysen »Mangler, overlapninger og udfordringer: en horisontal analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision«, 2014.

BILAG I

Udtalelser med relevans for forslaget til samhørighedspolitikken for programperioden 2021-2027 afgivet af Revisionsretten pr. 13. juli 2020

— Udtalelse nr. 1/2018 om forslag af 2. maj 2018 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.

— Udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29. maj 2018 til forordning om fælles bestemmelser (COM(2018) 375 final).

— Udtalelse nr. 8/2018 om Kommissionens forslag af 23. maj 2018 om ændring af OLAF-forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af OLAF's undersøgelser.

— Udtalelse nr. 9/2018 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig.

— Udtalelse nr. 2/2020 om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordning om fælles bestemmelser, COM(2020) 23 final.

BILAG II

Anmodninger om udtalelser vedrørende covid-19 modtaget af Revisionsretten pr. 13. juli 2020

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 8. april 2020 med frist senest den 15. april 2020: COM(2020) 138 final — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 1301/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet. *Revisionsrettens udtalelse nr. 3/2020 offentliggjort 15. april 2020*.

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 8. juni 2020 med frist senest den 15. juli 2020: COM(2020) 451 final — Forslag vedrørende REACT-EU.

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 8. juni 2020 til afgivelse så hurtigt som muligt: COM(2020) 460 final — Forslag om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling.

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 10. juni 2020 til afgivelse så hurtigt som muligt: COM(2020) 450 final — Forslag til forordning om fælles bestemmelser for EFRU, ESF+, Samhørighedsfonden, FRO og EHFF og om finansielle regler for nævnte fonde og for AMF, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa.

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 10. juni 2020 med frist den 30. september 2020: COM(2020) 453 final — Forslag vedrørende mekanismen for retfærdig omstilling.

— Officiel anmodning om udtalelse modtaget den 18. juni 2020 til afgivelse så hurtigt som muligt: COM(2020) 220 final — Forslag vedrørende en EU-civilbeskyttelsesmekanisme.