

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE nr. 3/2020

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

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

(2020/C 159/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
INDLEDNING	1-5	2
VORES VURDERING	6-13	3
Mulighed for 100 % medfinansiering	7-8	3
Større fleksibilitet for medlemsstaterne til at målrette EU-støtten efter eget valg	9-10	3
Overvågning af de særlige foranstaltningers anvendelse	11	4
Foranstaltningernes varighed	12	4
Konsekvenser for revisionsarbejdet	13	4
AFSLUTTENDE BEMÆRKNING	14	4

INDLEDNING

1. I alle EU's medlemsstater har covid-19-udbruddet hidtil usete konsekvenser for borgernes sundhed og økonomiernes modstandsdygtighed. På denne baggrund foreslår Kommissionen, at der for at afbøde disse konsekvenser mobiliseres midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) »som en midlertidig og ekstraordinær foranstaltning — uden at dette berører de regler, der finder anvendelse under normale omstændigheder«⁽¹⁾. Kommissionen anerkender⁽²⁾, at hovedindsatsen er nødt til at komme fra medlemsstaternes nationale budgetter. Kommissionens forslag er udformet som en ændring til to af forordningerne om anvendelsen af midler i perioden 2014-2020: forordningen om fælles bestemmelser, der fastsætter regler for alle fondene⁽³⁾, og den specifikke forordning om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU)⁽⁴⁾. Yderligere foranstaltninger er allerede blevet truffet af Kommissionen i de seneste uger⁽⁵⁾. De er ikke formelt omfattet af denne udtalelse, men vi har taget dem i betragtning, hvor det er relevant.

2. I henhold til retsgrundlaget for Kommissionens forslag er høring af Den Europæiske Revisionsret obligatorisk⁽⁶⁾. Vi modtog en formel anmodning om udtalelse fra lovgiverne den 3. april 2020 (Europa-Parlamentet) og den 8. april 2020 (Rådet). Denne udtalelse opfylder høringskravet.

3. I henhold til traktaten skal Revisionsretten »(efterprøve) lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og [sikre] sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig«⁽⁷⁾. Principielt ønsker vi at se en regelbaseret administrativ ramme, som er udformet således, at der opnås gavnlige resultater og konsekvenser for borgerne ved overholdelse af de relevante regler.

4. De aktuelle omstændigheder er imidlertid ikke normale. Som EU-institution forstår vi, at EU bør træffe ekstraordinære foranstaltninger for at bistå medlemsstaterne i kampen mod covid-19 og dens konsekvenser for EU-borgernes liv. Den nuværende situation kræver, at alle disponible finansielle midler mobiliseres hurtigt for at imødegå konsekvenserne for sundheden, virksomhederne og borgerne: EU-støtte bør stilles til rådighed for medlemsstaterne så hurtigt som muligt.

5. Det er forbundet med risici at lette de procedurer, som Kommissionen sammen med de lovgivende myndigheder fastlagde for perioden 2014-2020. Kommissionens udfordring består i, at den i sit forslag skal finde den rette balance mellem behovet for at give tilstrækkelig fleksibilitet til at sikre, at midlerne stilles til rådighed for medlemsstaterne uden forsinkelser, og behovet for at minimere risiciene med hensyn til regeloverholdelse og forsvarlig økonomisk forvaltning. Efter vores mening må tilvejebringelsen af denne øgede fleksibilitet i bund og grund afhænge af en politisk vurdering foretaget af EU's lovgivende myndigheder, Parlamentet og Rådet.

(1) Begrundelsen i 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.

(2) Meddelelse fra Kommissionen — Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (2020/C 91 I/01), punkt 9.

(3) 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).

(4) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om særlige bestemmelser vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 289).

(5) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/460 af 30. marts 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 508/2014 for så vidt angår særlige foranstaltninger til mobilisering af investeringer i medlemsstaternes sundhedssystemer og andre dele af deres økonomier som reaktion på covid-19-udbruddet (investeringsinitiativ som reaktion på coronaviruset) (EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/461 af 30. marts 2020 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002 med henblik på at yde finansiel bistand til medlemsstater og til lande, der forhandler om tiltrædelse af Unionen, som er alvorligt berørt af en større folkesundhedskrise (EUT L 99 af 31.3.2020, s. 9).

(6) Artikel 322, stk. 1, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

(7) Artikel 287 i TEUF.

VORES VURDERING

6. På denne baggrund er vores mål med denne udtalelse at lette lovgivernes behandling af Kommissionens forslag. Vi fremsætter ikke detaljerede bemærkninger til de foreslåede lovgivningsændringer, men fremhæver i stedet de vigtigste forhold og beskriver nogle af de involverede risici.

Mulighed for 100 % medfinansiering

7. Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne tildeles flere EU-midler. Men det muliggør hurtigere overførsel af midler fra EU, da det giver medlemsstaterne mulighed for at anmode EU om en finansieringssats på 100 %, så de ikke selv skal yde medfinansiering ⁽⁸⁾. Denne foranstaltning kan forbedre medlemsstaternes adgang til ressourcer på kort sigt. Effekten vil variere fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af en række forskellige faktorer, herunder de aktuelle medfinansieringssatser og medlemsstaternes relative fremskridt med hensyn til at gennemføre deres programmer. Generelt vil denne foranstaltning være til størst gavn for følgende medlemsstater: dem, der har flest midler til rådighed under de aktuelle operationelle programmer, dem, der anmelder flest udgifter i det kommende regnskabsår, og dem, der generelt har de laveste medfinansieringssatser.

8. Den heraf følgende accelerering af programgennemførelsen vil — sammen med godkendelsen af støtteberettigede udgifter vedrørende afsluttede operationer — lægge pres på EU-budgettets betalingsbevillinger. Vi noterer os, at Kommissionen »nøje [vil] overvåge virkningen af den foreslåede ændring for betalingsbevillingerne i 2020 under hensyntagen til både gennemførelsen af budgettet og de reviderede overslag fra medlemsstaterne« ⁽⁹⁾.

Større fleksibilitet for medlemsstaterne til at målrette EU-støtten efter eget valg

9. I henhold til forslaget skal medlemsstaterne have større fleksibilitet til at reagere på covid-19-udbruddet ved at omdirigere EU-midler til de områder, hvor behovet er størst. Navnlig indeholder forslaget undtagelser fra kravene om, at en bestemt andel af ESI-fondenes udgifter skal afsættes til centrale temaer ⁽¹⁰⁾ (såsom forskning og udvikling eller klima og energi), og bestemmelser om lettere overførsel af midler mellem fonde, programmer og regioner i en medlemsstat ⁽¹¹⁾. Forslaget indebærer, at det i praksis overlades til medlemsstaterne at bestemme, nøjagtig hvordan midlerne skal målrettes. Endvidere kan den fleksibilitet, som forslaget giver, påvirke EU's evne til at opfylde de mål, der oprindeligt blev fastsat i de operationelle programmer, og Kommissionens evne til at rapportere om performance.

10. Forslaget fjerner nogle administrative krav (f.eks. kravet om ændring af partnerskabsaftaler), men mange af de nye foranstaltninger vil ikke desto mindre kræve ændringer af operationelle programmer, der efterfølgende skal godkendes af Kommissionen. Dette kan udgøre en betydelig administrativ byrde, især for Kommissionen, som vil skulle behandle et stort antal ændringer i løbet af kort tid. For at mindske denne risiko og maksimere midlernes effekt bør medlemsstaterne og Kommissionen sikre, at ændringer af operationelle programmer kun vedrører omfordeling af midler til aktiviteter med relation til covid-19-udbruddet, så forsinkelser med hensyn til at få midlerne ud til modtagerne minimeres.

⁽⁸⁾ Forslag til ny artikel 25a, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013 om undtagelser fra samme forordnings artikel 60, stk. 1, og artikel 120, stk. 3. Overførsler må ikke reducere de minimumsressourcer, der er tildelt ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og bistanden til de socialt dårligst stillede, jf. forordningens artikel 92, stk. 5 og 7.

⁽⁹⁾ Begrundelsen i 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.

⁽¹⁰⁾ Forslag til ny artikel 25a, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1303/2013 om undtagelser fra samme forordnings artikel 18.

⁽¹¹⁾ Forslag til ny artikel 25a, stk. 2, og artikel 25a, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1303/2013 om undtagelser fra samme forordnings artikel 92, stk. 1, litra a)-d), artikel 92, stk. 4, og artikel 93.

Overvågning af de særlige foranstaltningers anvendelse

11. Forslaget giver mulighed for, at »operationer, der styrker kriseberedskabet«, kan udvælges og finansieres med tilbagevirkende kraft ⁽¹²⁾. Vi bemærker, at forslaget ikke nærmere angiver, hvilken slags operationer der menes, eller hvordan medlemsstaterne og Kommissionen kan overvåge dem. Det fastsætter heller ingen overvågningskrav vedrørende investeringer (f.eks. krav om definition af en særlig prioritetsakse, om oprettelse af en interventionskodegruppe for relevante aktiviteter eller om markering af covid-19-beredskabsudgifter i IT-systemerne). Dette betyder, at Kommissionen og lovgiverne ikke umiddelbart vil have adgang til pålidelige oplysninger om ESI-fondenes udgifter som reaktion på covid-19-udbruddet, hvilket kan svække ansvarligheden over for EU's borgere med hensyn til midlernes anvendelse.

Foranstaltningernes varighed

12. Nogle foranstaltninger vil være til rådighed i en bestemt periode (medfinansieringssatsen på 100 %, udsættelsen af fristerne for de årlige gennemførelsesrapporter, den ændrede regel om udtagelse af revisionsstikprøver og muligheden for finansiering af virksomheder i vanskeligheder), mens andre kan fortsætte indtil udgangen af 2023, hvor betalingerne under den nuværende programperiode skal ophøre (undtagelserne fra kravene om tematisk koncentration og om ændring af partnerskabsaftaler). Den tidsmæssige fleksibilitet er hensigtsmæssig i betragtning af usikkerheden om, hvor længe krisens forskellige aspekter vil vare. Med hensyn til de foranstaltninger, hvis slutdato er fastsat til programperiodens udløb, er det imidlertid vigtigt, at Kommissionen nøje overvåger situationens udvikling for at sikre, at de kun fastholdes, så længe de »midlertidige og ekstraordinære« forudsætninger er til stede.

Konsekvenser for revisionsarbejdet

13. Forslaget vil give revisionsmyndighederne mulighed for at angive covid-19-udbruddet som begrundelse for at anvende ikkestatistiske metoder til udvælgelse af stikprøver i forbindelse med deres arbejde vedrørende ét regnskabsår ⁽¹³⁾. Denne foranstaltning vil kunne reducere arbejdet for de revisionsmyndigheder, der gør brug af den ⁽¹⁴⁾. Den skaber imidlertid en risiko for, at stikprøverne for de berørte programmer ikke er repræsentative, hvilket kan føre til upålidelige fejlføremster og revisionserklæringer vedrørende det pågældende regnskabsår. Dette kan svække kontrollen af ESI-fondenes udgifter på et tidspunkt, hvor udgifterne sandsynligvis vil blive mere udsat for risikoen for fejl og/eller svig. Forslaget kan således påvirke Kommissionens evne til at give sikkerhed med hensyn til den lovlige anvendelse af midlerne, hvilket kan få yderligere konsekvenser for ansvarlighedsprocessen og vores revision.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNING

14. Kommissionen foreslår, at der i forordningen om fælles bestemmelser og i den specifikke EFRU-forordning foretages ændringer til lempelse af en række regler vedrørende ESI-fondenes udgifter i perioden 2014-2020. Denne kortsigtede reaktion er nødvendig for at støtte medlemsstaternes bestræbelser på at afbøde konsekvenserne af covid-19-krisen. Men den bør ikke føre til væsentlige forringelser af ansvarligheden med hensyn til udgifterne, da dette ville svække EU-borgernes tillid til institutionerne på længere sigt. Kommissionen har udarbejdet sit forslag under politisk pres og med meget korte tidsfrister, hvilket øger risikoen for uforudsete problemer vedrørende udformningen og gennemførelsen af foranstaltningerne. Kommissionen bør derfor løbende holde nøje øje med, hvordan foranstaltningerne anvendes, så den efter behov kan foretage ændringer baseret på praktiske erfaringer. De foreslåede regelændringer er kun midlertidige og skyldes den ekstraordinære situation. Det er vigtigt at vende tilbage til de normale regler så hurtigt som muligt.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg den 14. april 2020.

På Revisionsrettens vegne
Klaus-Heiner LEHNE
Formand

⁽¹²⁾ Forslag til ny artikel 25a, stk. 7, i forordning (EU) nr. 1303/2013 om undtagelser fra artikel 65, stk. 6, i forbindelse med nye støtteberettigede operationer, jf. artikel 65, stk. 10, som indført pr. 1. februar 2020 ved forordning (EU) 2020/460.

⁽¹³⁾ Forslag til ny artikel 25a, stk. 12, i forordning (EU) nr. 1303/2013 om undtagelser fra samme forordnings artikel 127, stk. 1.

⁽¹⁴⁾ Denne foranstaltning vil i praksis være nyttig i forbindelse med populationer på under 600 operationer.