

## III

*(Förberedande akter)*

## REVISIONSRÄTTEN

## REVISIONSRÄTTEN

## YTTRANDE nr 3/2020

*(i enlighet med artiklarna 287.4 och 322.1 a i EUF-fördraget)*

över förslaget 2020/0054(COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin

(2020/C 159/01)

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<b>Punkt</b>	<b>Sida</b>
INLEDNING	1–5	2
VÅR BEDÖMNING	6–13	3
Möjlighet till 100 % medfinansiering	7–8	3
Större flexibilitet för medlemsstaterna att själva välja vart de ska rikta EU-stödet	9–10	3
Bevakning av hur de särskilda åtgärderna används	11	4
Tidsplan för åtgärderna	12	4
Påverkan på revisorernas arbete	13	4
AVSLUTANDE KOMMENTAR	14	4

## INLEDNING

1. Covid-19-pandemin har exceptionella effekter på medborgarnas hälsa och ekonomiernas motståndskraft i alla EU:s medlemsstater. Mot denna bakgrund föreslår kommissionen en mobilisering av medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) för att mildra dessa effekter ”utan att det påverkar de bestämmelser som bör tillämpas under normala omständigheter, som en tillfällig extraordinär åtgärd”<sup>(1)</sup>. Kommissionen är medveten om<sup>(2)</sup> att den huvudsakliga reaktionen måste komma från medlemsstaternas nationella budgetar. Kommissionens förslag består i en ändring av två av de förordningar som styr användningen av fondmedlen under perioden 2014–2020: förordningen om gemensamma bestämmelser, som innehåller regler för en rad fonder<sup>(3)</sup>, och den särskilda förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf)<sup>(4)</sup>. Kommissionen har redan vidtagit ytterligare åtgärder under de senaste veckorna<sup>(5)</sup>. Dessa är inte formellt föremål för detta yttrande, men har i förekommande fall beaktats.

2. Den rättsliga grunden för kommissionens förslag innebär att Europeiska revisionsrätten ska höras<sup>(6)</sup>. Vi fick en formell begäran från lagstiftarna den 3 april 2020 (Europaparlamentet) och den 8 april 2020 (rådet). Genom detta yttrande uppfylls kravet på att revisionsrätten ska höras.

3. Revisionsrättens roll enligt fördraget är att ”pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund”<sup>(7)</sup>. Det vi vill se är i princip en regelbaserad administrativ ram som är utformad för att ge positiva resultat och effekter för medborgarna, genom efterlevnad av de relevanta reglerna.

4. I nuläget råder emellertid inte normala omständigheter. Som EU-institution förstår vi att EU bör vidta extraordinära åtgärder för att bistå medlemsstaterna i kampen mot covid-19 och dess effekter på de europeiska medborgarnas liv. Den rådande situationen kräver snabb mobilisering av alla tillgängliga finansiella medel för att hantera effekterna på hälsa, företag och medborgare. Medlemsstaterna behöver få tillgång till EU-stödet så fort som möjligt.

5. Att lätta på de förfaranden som kommissionen tillsammans med de lagstiftande myndigheterna fastställt för perioden 2014–2020 medför risker. Utmaningen för kommissionen i dess förslag är att hitta rätt balans mellan behovet av att skapa nödvändig flexibilitet så att medlen utan dröjsmål kan ställas till medlemsstaternas förfogande och behovet av att minimera riskerna när det gäller regelefterlevnad och sund ekonomisk förvaltning. Att erbjuda denna utökade flexibilitet är enligt vår mening i grund och botten en fråga för politisk bedömning av EU:s lagstiftande myndigheter, parlamentet och rådet.

<sup>(1)</sup> Motiveringen till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin (COM(2020) 138 final, förfarande 2020/0054 (COD)).

<sup>(2)</sup> Punkt 9 i kommissionens meddelande *Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19* (2020/C 91 I/01).

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

<sup>(4)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 289).

<sup>(5)</sup> Framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/460 av den 30 mars 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013 och (EU) nr 508/2014 vad gäller särskilda åtgärder för att mobilisera investeringar i medlemsstaternas hälso- och sjukvårdssystem samt i andra sektorer av deras ekonomier som reaktion på covid-19-utbrottet (Investeringsinitiativ mot effekter av coronavirus) (EUT L 99, 31.3.2020, s. 5) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/461 av den 30 mars 2020 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2012/2002 i syfte att ge ekonomiskt bistånd till medlemsstater och länder som förhandlar om anslutning till unionen som är allvarligt drabbade av ett större hot mot folkhälsan (EUT L 99, 31.3.2020, s. 9).

<sup>(6)</sup> Artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

<sup>(7)</sup> Artikel 287 i EUF-fördraget.

## VÅR BEDÖMNING

6. Mot denna bakgrund är vårt mål med detta yttrande att underlätta för lagstiftarna att utvärdera kommissionens förslag. Vi lämnar inga detaljerade kommentarer om de föreslagna ändringarna av lagstiftningen, utan belyser i stället huvudproblemen och pekar på några av de risker detta innebär.

### Möjlighet till 100 % medfinansiering

7. Förslaget innebär inte att ytterligare EU-finansiering tillförs medlemsstaterna. Men det gör att EU-medel kan överföras snabbare, genom att en medlemsstat kan begära att EU tillämpar en medfinansieringsgrad på 100 %, utan skyldighet för medlemsstaten att tillhandahålla någon egen medfinansiering <sup>(8)</sup>. Denna åtgärd skulle förbättra medlemsstaternas tillgång till resurser på kort sikt. Dess inverkan skulle variera från medlemsstat till medlemsstat, beroende på en rad olika faktorer, bland annat vilka medfinansieringsgrader som för närvarande tillämpas och hur långt medlemsstaterna har kommit i genomförandet av sina program. I allmänhet kommer de medlemsstater som gynnas mest av denna åtgärd att vara: de som har tillgång till högre finansieringsbelopp från de nuvarande operativa programmen, de som kommer att lämna in de högsta utgiftsbeloppen under nästa räkenskapsår och de som i allmänhet har lägre medfinansieringsgrader.

8. Det påskyndade programgenomförandet, tillsammans med stödberättigandet av utgifter för avslutade insatser, kommer att sätta press på de tillgängliga betalningsbemyndigandena i EU:s budget. Vi noterar att kommissionen avser att "noggrant övervaka effekten av den föreslagna ändringen av betalningsbemyndiganden under 2020 och beakta både budgetens genomförande och medlemsstaternas reviderade prognoser" <sup>(9)</sup>.

### Större flexibilitet för medlemsstaterna att själva välja vart de ska rikta EU-stödet

9. Enligt förslaget skulle medlemsstaterna ha större flexibilitet att hantera covid-19-pandemin genom att omdirigera EU-medel till de områden där de behövs mest. I synnerhet slopas kraven på att en viss andel av finansieringen från ESI-fonderna ska användas till centrala teman <sup>(10)</sup> (t.ex. forskning och utveckling eller klimat och energi) och det blir lättare att göra överföringar mellan fonder, program och regioner inom en medlemsstat <sup>(11)</sup>. Enligt förslaget skulle det i praktiken vara upp till medlemsstaten att besluta exakt vart finansieringen ska riktas. Vidare kan den flexibilitet som erbjuds i förslaget påverka EU:s förmåga att uppnå de mål som ursprungligen fastställts i de operativa programmen och kommissionens förmåga att rapportera om prestation.

10. Vissa administrativa krav har tagits bort enligt förslaget (t.ex. behovet av att ändra partnerskapsöverenskommelser), men många av de nya åtgärderna skulle kräva en ändring av de operativa programmen och därefter godkännande av kommissionen. Detta kan innebära en betydande administrativ börda, särskilt för kommissionen, som skulle behöva behandla ett stort antal ändringar på kort tid. För att minska denna risk och maximera fondmedlens effekter, bör medlemsstaterna och kommissionen begränsa ändringarna av de operativa programmen till omfördelningen av medel till verksamheter som rör covid-19-pandemin, för att minimera eventuella dröjsmål med att nå ut till stödmottagarna.

<sup>(8)</sup> Förslaget till ny artikel 25a.2 i förordning (EU) nr 1303/2013, om ändring av artiklarna 60.1 och 120.3 i samma förordning. Överföringar får inte medföra minskade lägstanivåer för medel som anslagits till sysselsättningsinitiativet för unga eller stöd till dem som har det sämst ställt i enlighet med artikel 92.5 respektive 92.7 i förordningen.

<sup>(9)</sup> Motiveringen till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 och förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-pandemin (COM(2020) 138 final, förfarande 2020/0054 (COD)).

<sup>(10)</sup> Förslaget till ny artikel 25a.5 i förordning (EU) nr 1303/2013, om ändring av artikel 18 i samma förordning.

<sup>(11)</sup> Förslaget till ny artikel 25a.2 och 25a.3 i förordning (EU) nr 1303/2013, om ändring av artiklarna 92.1 a–d, 92.4 och 93 i samma förordning.

### Bevakning av hur de särskilda åtgärderna används

11. Enligt förslaget skulle "insatser som främjar krishanteringsförmågan" kunna väljas ut och finansieras retroaktivt <sup>(12)</sup>. Vi noterar att förslaget inte innehåller några detaljer om vilka typer av insatser som avses, eller hur medlemsstaterna och kommissionen skulle kunna bevaka dem. Det innehåller inte heller några övervakningskrav när det gäller investeringar (t.ex. definition av ett särskilt prioriterat område, inrättande av en grupp insatskoder för dessa verksamheter eller flaggning av utgifter för covid-19-hantering i it-systemen). Därför skulle tillförlitlig information om ESI-fondernas utgifter för hantering av covid-19-pandemin inte finnas lätt tillgänglig för kommissionen eller lagstiftarna, vilket kan påverka ansvarsskyldigheten gentemot EU-medborgarna för användningen av medlen.

### Tidsplan för åtgärderna

12. Vissa åtgärder skulle vara tillgängliga under en fastställd tidsperiod (100 % medfinansieringsgrad, uppskjutna tidsfrister för årliga genomföranderapporter, ändrade system för granskningsurval vid revision och finansiering av företag som befinner sig i svårigheter), medan andra skulle gälla fram till slutet av 2023, då betalningar som avser den nuvarande programperioden måste upphöra (undantag från krav på tematisk koncentration och ändring av partnerskapsöverenskommelser). Med tanke på att det är osäkert hur lång tid de olika aspekterna av krisen kommer att vara, är flexibilitet i tiden lämplig. För de åtgärder där det nuvarande slutdatumet är slutet av programperioden är det dock viktigt att kommissionen övervakar situationen noggrant i takt med att den utvecklas, för att säkerställa att åtgärderna gäller endast så länge som krävs för den "tillfälliga och extraordinära" insats som avses ovan.

### Påverkan på revisorernas arbete

13. Förslaget skulle göra det möjligt för revisionsmyndigheterna att åberopa covid-19-pandemin som en motivering till att använda icke-statistiska urvalsmetoder i sitt arbete för ett räkenskapsår <sup>(13)</sup>. Denna åtgärd skulle kunna minska arbetsbördan för de revisionsmyndigheter som utnyttjar denna möjlighet <sup>(14)</sup>. Risken ökar dock för att urvalen för de berörda programmen inte blir representativa, vilket kan leda till otillförlitliga felprocentsatser och revisionsuttalanden för det aktuella året. Detta kan försvaga kontrollen av ESI-fondernas utgifter i en tid då utgifterna sannolikt är mer exponerade för risker för fel och/eller bedrägerier. Förslaget skulle därför kunna påverka kommissionens förmåga att avge en försäkran om att medlen använts på lagligt sätt, med eventuella ytterligare konsekvenser för processen för ansvarsutkrävande och vår revision.

### AVSLUTANDE KOMMENTAR

14. Kommissionen föreslår ändringar i förordningen om gemensamma bestämmelser och den särskilda förordningen om Eruf som skulle lätta på ett antal regler som styr ESI-fondernas utgifter 2014–2020. Dessa åtgärder på kort sikt är nödvändiga för att hjälpa medlemsstaterna att mildra effekterna av covid-19-krisen. De får dock inte leda till betydande kompromisser när det gäller ansvarsskyldigheten för utgifterna, eftersom detta skulle ha en negativ inverkan på EU-medborgarnas förtroende för sina institutioner på längre sikt. Kommissionen har utarbetat sitt förslag under politisk press och med mycket snäva tidsramar, vilket ökar risken för oförutsedda problem med utformningen och genomförandet av dessa åtgärder. Kommissionen bör därför noggrant övervaka hur åtgärderna används i takt med att situationen utvecklas och göra nödvändiga ändringar på grundval av praktiska erfarenheter. De föreslagna ändrade reglerna är endast tillfälliga till följd av den extraordinära situationen. Det är viktigt att återgå till de normala reglerna så snart som möjligt.

Detta yttrande antogs av revisionsrätten i Luxemburg den 14 april 2020.

För revisionsrätten  
Klaus-Heiner LEHNE  
Ordförande

<sup>(12)</sup> Den nya artikel 25a.7 i förordning (EU) nr 1303/2013, om ändring av artikel 65.6 med avseende på de nya stödberättigande insatser som infördes den 1 februari 2020 i artikel 65.10 genom förordning (EU) nr 460/2020.

<sup>(13)</sup> Den nya artikel 25a.12 i förordning (EU) nr 1303/2013, om ändring av artikel 127.1 i samma förordning.

<sup>(14)</sup> Denna åtgärd skulle i praktiken vara användbar för populationer med färre än 600 transaktioner.