

# KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING "RESULTATBASERET FINANSIERING I SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN: VÆRDIGE AMBITIONER, MEN DER VAR STADIG HINDRINGER I PERIODEN 2014-2020"

## RESUMÉ

Kommissionens fælles svar på punkt I-V:

Resultatorienteringen er i stadig højere grad kommet i fokus i samhørighedspolitikken gennem de forskellige perioder. Dette fokus på resultater vil fortsætte i programmeringsperioden 2021-2027 i forskellige elementer af politikken. Grundforudsætningerne, den nye resultatramme med midtvejs gennemgangen og resultatbaserede finansieringsmodeller vil fortsat bidrage til at fastholde samhørighedspolitikken position som en af de mest avancerede EU-politikker, når det gælder resultatorientering. I sit forslag til den nye forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027 har Kommissionen baseret sig på de positive erfaringer med de tidligere resultatbaserede instrumenter, samtidig med at den har indført de nødvendige tilpasninger.

VI. Navnlig med hensyn til forhånds betingelser understreger Kommissionen, at deres primære mål var at sikre, at det strategiske, juridiske og administrative miljø omkring de planlagte EU-finansierede investeringer er befordrende og fremmer effektivitet.

VII. Resultaterne i perioden 2014-2020 afhænger ikke kun af den faktiske gennemførelse af projekterne, men også af output, der bidrager til konkrete resultater. Resultaterne — som målt ved de resultatindikatorer, der er defineret i forordningen om fælles bestemmelser — tager længere tid om at vise sig og blev derfor ikke medtaget i resultatrammen og kunne heller ikke have været en del af resultat gennemgangen. Desuden giver output, som det fremgår af outputindikatorer og vigtige gennemførelsestrin, et godt fingerpeg om, hvorvidt en investering er på rette vej til at nå sine mål og levere de forventede resultater.

På grundlag af erfaringerne vil midtvejs gennemgangen af programmerne for 2021- 2027 rent faktisk være helt forskellig fra resultat gennemgangen i den foregående periode og vil indebære en kvalitativ, flerdimensional vurdering baseret på en lang række faktorer, som vil være afgørende for programmets performance ved udgangen af 2024 og sigte mod resultater. Bestemmelserne i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 giver en detaljeret angivelse af alle de elementer, som medlemsstaterne skal tage hensyn til i forbindelse med midtvejs gennemgangen (artikel 18 i forordningen om fælles bestemmelser).

VIII. "Finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger", blev indført sent i programmeringsperioden 2014-2020 med en deraf følgende begrænset udbredelse i medlemsstaterne i denne periode. Kommissionen mener, at der er en stærk komplementaritet mellem samhørighedspolitikken instrumenter og genopretnings- og resiliensfaciliteten, som er en del af den finansielle støtte fra NextGenerationEU, der er indført for at overvinde virkningerne af pandemien og for at puste nyt liv i EU's økonomi.

IX. Kommissionen er af den opfattelse, at resultatrammen for samhørighedspolitikken for 2014-2020, som er en af de mest avancerede resultatorienterede udgiftssystemer for EU-budgettet, har indført en reel resultatorienteret kulturændring i gennemførelsen af samhørighedspolitikken. Den mener også, at indførelse af resultat gennemgangen sammen med forhånds betingelser og nye finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger, herunder forenklede omkostningsmuligheder, bidrog til en ny tilgang til gennemførelsen, selv om der er behov for yderligere forbedringer for programmeringsperioden 2021-2027.

Det er ikke let at knytte tildelingen af ressourcer sammen med resultater. Det er grunden til, at Kommissionen har baseret sig på erfaringerne fra den foregående periode og har besluttet for perioden

2021-2027 at foreslå at gå væk fra det automatiske, mekaniske system i programmeringsperioden 2014-2020 — som har vist sig at have sine begrænsninger — i retning af et mere omfattende system, der samler en række kvalitative og kvantitative elementer. Disse vil tilsammen vise de resultater, der er skabt med midlerne i praksis: Midtvejs gennemgangen vil sammenkæde ressourcetildelingen og den måde, hvorpå midlerne bruges til at nå EU's mål i overensstemmelse med forordningen om fælles bestemmelser.

X. Kommissionen kan acceptere Revisionsrettens anbefalinger og vil gennemføre dem som nærmere forklaret nedenfor i svarene på de relevante bemærkninger og anbefalinger.

XI. Ved udarbejdelsen og gennemførelsen af medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner vil Kommissionen være særlig opmærksom på erfaringerne fra gennemførelsen af samhørighedsfondene. Under genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne opfylde delmål og mål for at modtage udbetalinger. Dette vil være kernen i gennemførelsen af faciliteten i de kommende år.

## BEMÆRKNINGER

### Kommissionens fælles svar på punkt 21 og 22:

Kommissionen understreger, at forhåndsbetingelserne og kriterierne herfor blev fastlagt af medlovgiverne som et resultat af de interinstitutionelle forhandlinger med Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen udarbejdede i perioden 2014-2020 en omfattende vejledning, som indeholdt mere detaljerede oplysninger om kriterierne.

Kommissionen bemærker, at den i henhold til artikel 19 i forordningen om fælles bestemmelser var retligt forpligtet til at behandle hver enkelt sag individuelt og samtidig sikre, at lignende sager behandles ens.

Kommissionen vurderede og begrundede, hvorfor disse situationer var forskellige og krævede forskellige tilgange. En ensartet behandling af disse sager ville ikke have været i overensstemmelse med EU-retten, navnlig det almindelige proportionalitetsprincip.

27. Det er en udfordring at kvantificere de strategiske politikrammers indvirkning på effektiviteten af udgifterne. Indførelsen af forhåndsbetingelser førte imidlertid til udvikling af mange politiske strategiske rammer, som ellers ikke ville have eksisteret, og har derfor udstukket en klar kurs for udgifterne, hvilket har forbedret deres relevans og effektivitet. Denne udvikling i de politiske rammer er f.eks. blevet bekræftet af ESF's tematiske evaluering 2014-2018.

Tekstboks 4. Kommissionen understreger, at forhåndsbetingelsen om statsstøtte var begrænset til ESI-fondene.

### Kommissionens fælles svar på punkt 29 og 30:

Kommissionen bekræfter, at manglende opfyldelse af forhåndsbetingelserne ikke udgjorde tilstrækkelig grund til at suspendere betalingerne. I henhold til artikel 19, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser kan Kommissionen kun suspendere betalingen, hvis dette er nødvendigt for at undgå, at en effektiv opfyldelse af den berørte prioritets specifikke mål påvirkes negativt. Det skal også bemærkes, at medlemsstaterne var enige om forskellige metoder til selv at suspendere betalingerne. F.eks. blev de i nogle tilfælde enige om ikke at udvælge nogen operationer i de berørte områder.

32. Selv om medlemsstaterne ifølge EU-bestemmelserne kun skulle rapportere om forhåndsbetingelser i den årlige gennemførelsesrapport eller strategiske rapport i 2017, ventede Kommissionen ikke på forelæggelsen af de årlige gennemførelsesrapporter i 2017, men overvågede

regelmæssigt opfyldelsen af handlingsplanerne efter godkendelsen af programmerne. I praksis underrettede de fleste medlemsstater og regioner regelmæssigt Kommissionen om fremskridtene med at gennemføre handlingsplaner via elektroniske udvekslinger samt i overvågningsudvalg og på årlige møder.

Desuden opfordrede Kommissionen kraftigt medlemsstaterne til at rapportere tidligere end i 2017 for at forebygge flaskehalse i vurderingen af opfyldelsen af forhåndsbetingelser i 2017. Derfor har Kommissionen oprettet et særligt SFC-modul, hvorigennem medlemsstaterne og regionerne indsendte de officielle oplysninger om gennemførelsen af handlingsplaner. I dette modul er der 1 485 formelle udvekslinger mellem Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder om færdiggørelsen af handlingsplanerne mellem 2014 og 2019.

37. Kommissionen bemærker, at medlovgiverne ikke havde indført nogen generel forpligtelse til at underrette Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes overholdelse af grundforudsætningerne, hverken for perioden 2014-2020 eller for perioden 2021-2027.

38. Den generelle ordning med konditionalitet og grundforudsætningerne er to forskellige mekanismer, som forfølger forskellige mål ved hjælp af forskellige redskaber. I henhold til artikel 1 i forordning 2020/2092 fastsætter den "de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne". Grundforudsætningerne, der blev etableret ved forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 er ifølge definitionen forudsætninger "for en virkningsfuld og effektiv gennemførelse af de specifikke målsætninger". I teksten til forordning 2020/2092 præciseres det, at "[d]enne forordnings foranstaltninger er især nødvendige i tilfælde, hvor andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen ikke muliggør en mere effektiv beskyttelse af Unionens budget".

Kommissionen kan foreslå foranstaltninger i henhold til forordningen om retsstatsprincippet, medmindre andre procedurer i henhold til EU-lovgivningen gør det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt. Denne nye generelle ordning med konditionalitet supplerer sektorinstrumenter som f.eks. grundforudsætningerne i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, som opstiller de nødvendige forudsætninger for en effektiv og virkningsfuld anvendelse af fondene under forordningen om fælles bestemmelser og tematisk afhængig af de specifikke mål, der er valgt. Betingelserne for Kommissionens forslag til og Rådets vedtagelse af foranstaltningerne under den generelle ordning med konditionalitet er defineret i retsgrundlaget. Endvidere har Kommissionen udarbejdet udkast til retningslinjer om anvendelsen af forordningen.

41. Forordningen om fælles bestemmelser giver mulighed for ændringer af programmer, herunder af delmålene, og i praksis ændres de fleste programmer flere gange i løbet af programmeringsperioden. I den forbindelse anerkendte medlovgiverne kompleksiteten af samhørighedspolitikens syvårige programmeringscyklus, vanskeligheden ved at fastsætte delmål og mål i begyndelsen af cyklussen og muligheden for, at sådanne mål og delmål kan ændre sig under særlige omstændigheder.

50. Ændringerne i forordningen gav medlemsstaterne mulighed for at justere og præcisere indikatorerne med henblik på at rapportere mere præcist om de opnåede værdier.

Hvad angår outputindikatorer, gav den oprindelige lovbestemmelse ikke mulighed for at indberette faktisk opnåede output, hvis de var en del af en større operation.

For så vidt angår den finansielle indikator, krævede de oprindelige regler, at beløbene attesteres over for Kommissionen, for at der kan tages hensyn til dem i forbindelse med resultatgennemgangen. Eftersom attesteringsprocessen kan tage flere måneder, ville det have flyttet den faktiske skæringsdato for rapportering nogle måneder før udgangen af 2018.

Første led: Kommissionen fremhæver, at ændringen af forordning (EF) nr. 215/2014 blev indført for at rette op på en uoverensstemmelse i den oprindelige resultatramme, som i visse tilfælde ikke gjorde

det muligt at rapportere output, der faktisk var leveret og fuldt ud opnået i henhold til resultatrammen, før afslutningen af den samlede operation.

Den oprindelige bestemmelse indeholdt en uoverensstemmelse, som ikke anerkendte, at visse typer operationer kan bestå af flere projekter, der gradvist kan levere output, inden hele den operation, de var en del af, blev afsluttet. Hvis der f.eks. er tale om en erhvervsstøtteordning, kan flere virksomheder udvælges til at modtage støtte som led i en enkelt operation. I praksis kan støtten dog ikke ydes samtidig til alle virksomheder i samme operation. I henhold til den oprindelige ordlyd af artikel 5, stk. 3, kunne de output, der allerede var opnået i de enkelte afsluttede projekter, ikke være blevet indberettet, før hele operationen rent faktisk var afsluttet.

Selv om det var muligt for ufuldstændige operationer, gav ændringen ikke medlemsstaterne mulighed for at indberette output i tilfælde af ufuldstændige projekter.

Andet led: Som det var tilfældet med rapporteringen af ufuldstændige operationer, afhjalp ændringen med henblik på at medtage udgifter afholdt i 2018, som var attesteret over for Kommissionen senest den 30. juni 2019, i resultatgennemgangen en mangel i den oprindelige tekst til gennemførelsesforordningen.

51. Den finansielle indikator for resultatgennemgangen henviser til de udgifter, som støttemodtagerne har afholdt og betalt pr. 31. december 2018, og som er attesteret over for Kommissionen.

Kommissionen var af den opfattelse, at delmålene for den finansielle indikator, der fejlagtigt blev fastsat på grundlag af n+3-frigørelsesreglen, bør korrigeres inden resultatgennemgangen.

De medlemsstater, der havde fastsat deres finansielle delmål på grundlag af n+3-frigørelsesreglen, kunne i overensstemmelse med forordningen tilpasse dem forholdsmæssigt til den oprindelige fejl for at sikre en retfærdig proces og ligebehandling af alle prioritetsakser og på tværs af medlemsstaterne.

52. Kommissionen henleder opmærksomheden på, at ændringerne i forordningen som nævnt ovenfor har rettet op på uoverensstemmelser i den eksisterende lovgivning, som kunne have skabt uberettigede negative konsekvenser for visse prioritetsakser. Disse lovændringer gjorde det muligt for medlemsstaterne at indberette performanceniveauet mere præcist ved at rette op på eksisterende uoverensstemmelser og manglende fleksibilitet. Kommissionen minder også om, at resultatgennemgangen blev gennemført i fuld overensstemmelse med alle gældende bestemmelser.

Selv inden ændringen af gennemførelsesforordning 215/2014 var det muligt at indberette de værdier, der var opnået ved operationer, for hvilke ikke alle de dermed forbundne betalinger nødvendigvis var blevet foretaget.

53. Forordningen om fælles bestemmelser definerede ikke de behørigt begrundede tilfælde, hvor delmålene og målene kan revideres, udtømmende (bilag II, punkt 5, i forordningen om fælles bestemmelser). Uden den præcisering, der blev indført ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 215/2014, ville Kommissionen have risikeret at acceptere delmål og mål, der var beregnet forkert, som grundlag for frigivelsen af resultatreserven. Dette ville have medført fejl i denne øvelse og gjort den mindre troværdig.

I overensstemmelse med forordningen om fælles bestemmelser skulle resultatreserven beregnes under hensyntagen til de indikatorer, der var fastsat i den programversion, der var gældende på tidspunktet for resultatgennemgangen.

62. Funktionen af systemet til overvågning af resultatdata og vurderingen heraf gennem systemrevisioner er ikke begrænset af en skæringsdato, men er snarere baseret på en kumulativ vurdering af systemerne over flere år, hvor der foretages kontrol og substans-test af stikprøver af operationer. Desuden omfatter de årlige kontrolrapporter alle de systemrevisioner, der er udført indtil forelæggelsen af kontrolpakken, herunder efter regnskabsårets afslutning.

På denne måde gav de årlige kontrolrapporter og udtalelser for 2017-2018, der blev forelagt i februar/marts 2019, sikkerhed for pålideligheden af resultatdataene i forbindelse med resultatgennemgangen.

65. Et stort flertal af revisionsmyndighederne dækkede allerede aspekter vedrørende pålideligheden af resultatdata i deres revisioner af operationer, før dette formelt blev en retlig forpligtelse med Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/886 af 12. februar 2019, på grundlag af Kommissionens vejledning. Da stikprøven til revision af operationer imidlertid udvælges tilfældigt blandt de attesterede udgifter, giver den ikke altid mulighed for at verificere alle aspekter vedrørende pålideligheden af data (f.eks. omfatter stikprøven muligvis ikke operationer, der bidrager til indikatorer fra resultatrammen, eller operationer, for hvilke de opnåede værdier allerede er indberettet til Kommissionen). Derfor er den vigtigste kilde til sikkerhed for pålideligheden af resultatdataene i praksis systemrevisioner af overvågningssystemet (tematiske revisioner) og ikke revisioner af operationer. Den lovgivningsmæssige ændring havde derfor til formål at øge grundlaget for sikkerhed, men var kun en del af sikkerhedsprocessen.

#### Kommissionens fælles svar på punkt 68 til 70:

Kommissionen overvågede nøje alle tilfælde af alvorlige svagheder med hensyn til pålideligheden af resultatdata, der blev identificeret gennem revisionsmyndighederne eller Kommissionens eget revisionsarbejde. I alle tilfælde blev programmyndighederne anmodet om at træffe passende korrigerende foranstaltninger. For eksempel kunne resultatgennemgangen ikke gennemføres for fire programmer (ét program i henholdsvis Belgien, Litauen, Rumænien og Slovenien) på grund af Kommissionens eksisterende præsuspensionsskrivelser om mangler, der blev konstateret i henhold til centralt krav 6 (pålideligheden af overvågningssystemet og data).

Resultatgennemgangen blev først foretaget, da suspensionsproceduren blev indstillet. Dette viser, hvor streng Kommissionens opfølgning var, da der blev konstateret mangler.

74. Resultatgennemgangen blev udført som krævet i henhold til retsgrundlaget ved at vurdere de indikatorer, der indgår i resultatrammen. I henhold til forordningen om fælles bestemmelser skulle hver prioritet have én finansiel indikator, jf. beretningens punkt 42, første led.

76. De retlige rammer fastsætter udtrykkeligt to betingelser, under hvilke en suspension af mellemliggende betalinger er mulig i tilfælde af alvorlig manglende opfyldelse af et delmål.

Begge betingelser skal være opfyldt for at udløse anvendelsen af Kommissionens beføjelse til at suspendere betalinger. Desuden giver artikel 22, stk. 6, medlemsstaterne mulighed for at overføre finansielle tildelinger til andre programmer eller prioriteter som en eventuel korrigerende foranstaltning.

I betragtning af den eksisterende retlige ramme var der ingen retlig begrundelse for at suspendere betalinger.

#### Kommissionens fælles svar på punkt 79 og 80:

Kommissionen bemærker, at den normale udvikling i programmerne ofte fører til stigninger og fald i finansieringen af de årsager, som Revisionsretten også har påpeget.

Når man sammenligner beløbet for prioriteterne umiddelbart før og efter resultatgennemgangen, mistede alle de prioriteter, der underpræsterer, og som blev undersøgt i forbindelse med denne revision, deres resultatreserve, og deres beløb blev reduceret i den programændring, der blev foretaget i forbindelse med resultatgennemgangen.

81. For programmeringsperioden 2021-2027 blev resultatgennemgangen erstattet af midtvejs gennemgangen, og resultatreserven blev erstattet af fleksibilitetsbeløbene (artikel 18 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027).

Fleksibilitetsbeløbene vil være obligatoriske og vil først blive endeligt fordelt efter Kommissionens beslutning efter midtvejs gennemgangen. Desuden vil fleksibilitetsbeløbet i gennemsnit dække en meget større andel af programmets ressourcer end resultatreserven.

I forordningen om fælles bestemmelser defineres alle de elementer, der er nødvendige for at gennemføre en midtvejs gennemgang i bestemmelserne om midtvejs gennemgangen (artikel 18) og ændring af programmer (artikel 24) i forordningen om fælles bestemmelser. Kommissionen ser i øjeblikket ingen grund til at fremlægge yderligere oplysninger om midtvejs gennemgangen.

83. Ud over samhørighedspolitikken har EU for at hjælpe medlemsstaterne med at overvinde virkningerne af pandemien og genstarte EU's økonomi inden for den grønne og den digitale omstilling indført en hidtil uset finansiel støtte via NextGenerationEU, som omfatter genopretnings- og resiliensfaciliteten. Der er stor komplementaritet mellem genopretnings- og resiliensfacilitetens og samhørighedspolitikens instrumenter. Kommissionen mener ikke, at der er en betydelig risiko for konkurrence og overlapninger mellem de to instrumenter, navnlig i betragtning af de to instrumenters tidsramme og det ekstraordinære behov for støtte i forbindelse med genopretningen.

Kommissionen mener, at medlemsstaterne vil tage alle nødvendige skridt til at sikre hurtig anvendelse af begge instrumenter og nøje overvåge situationen og bistå medlemsstaterne efter behov.

Kommissionens fælles svar på punkt 99 og tekstboks 9:

Revisionsordningerne for modellen med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, er klare i forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020. I artikel 67, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser hedder det med hensyn til finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, at "[h]vad angår finansieringsformen omhandlet i første afsnit, litra e), skal revisionen udelukkende have til sigte at verificere, at betingelserne for refusion er opfyldt".

Med hensyn til forvaltningsverificeringer blev der imidlertid indført præciseringer i betragtning 6 og punkt 4 i bilaget til delegeret forordning (EU) nr. 694/2019, hvori det hedder, at der ikke bør udføres forvaltningsverificeringer og revisioner for så vidt angår de enkelte investeringer, og at dokumentation vedrørende de underliggende udgifter hverken bør underkastes revision eller forvaltningsverificering.

For perioden 2021-2027 vil finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, være en del af programmer, der er godkendt eller ændret af Kommissionen.

102. For at støtte en hurtig og bæredygtig genopretning efter covid-19-krisen blev EU-lovgiverne for nylig enige om at oprette en ny type resultatbaseret finansieringsinstrument for at sikre, at de reformer og investeringer, der er nødvendige i forbindelse med genopretningen, gennemføres effektivt af medlemsstaterne i de kommende år. Der er betydelige forskelle mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikken for så vidt angår anvendelsen af modellen med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, som er underlagt forskellige sektorspecifikke lovbestemmelser.

104. Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne undersøge, inden for hvilke investeringsområder og for hvilke typer aktiviteter, som standardmodeller for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan udvikles mest hensigtsmæssigt.

Kommissionens fælles svar på punkt 105 og 106:

Kommissionen er enig i, at medlemsstaterne skal give sikkerhed for, at de overholder reglerne for offentlige indkøb og statsstøtte. Forvaltningsverificeringer og revisioner kan imidlertid ikke gå ud over det anvendelsesområde, der er fastsat i artikel 95, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser (EU) 2021/1060, som er begrænset til at sikre, at betingelserne for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, er opfyldt. Medlemsstaterne sikres derfor retssikkerhed i denne henseende.

I den forbindelse vil Kommissionen derfor fortsat overvåge, at medlemsstaterne overholder reglerne for, at EU's indre marked fungerer effektivt, og forfølge påståede overtrædelser af sådanne regler i sin rolle som traktatens vogter.

Kommissionen er også villig til sammen med medlemsstaterne at præcisere, hvordan der skabes sikkerhed, når der anvendes resultatbaserede finansieringsordninger, og at det begrænsede anvendelsesområde for verificeringer og revisioner i henhold til artikel 95 i forordning (EU) 2021/1060 ikke betyder, at der ikke er behov for løbende overvågning af de relevante grundforudsætninger for reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte.

## KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

### Kommissionens fælles svar på punkt 107 og 108:

Kommissionen er enig i, at resultatrammen for samhørighedspolitikken for 2014-2020 udgjorde et vigtigt skridt i retning af at indføre en reel resultatorienteret kulturændring i forbindelse med gennemførelsen af politikken. Desuden var det et banebrydende skridt uden global forrang i retning af at øge EU-budgettets resultatorientering.

Indførelsen af forhåndsbetingelser førte til udvikling af mange politiske strategiske rammer, som ellers ikke ville have eksisteret, og har derfor udstukket en klar kurs for udgifterne, hvilket har forbedret deres relevans og effektivitet.

Tildelingen af resultatreserven var et første skridt til at belønne programprioriteter, der var godt på vej til at nå delmålene i de mål, der er fastsat i resultatrammen, og som skal nås ved afslutningen af programmerne (2023). Resultatbaserede finansieringsmodeller blev indført for første gang i perioden 2014-2020 og vil blive fremmet yderligere under forhandlingerne om programmerne for 2021-2027, hvor det er muligt, som en effektiv gennemførelsesmodel.

Kommissionen er enig i, at det ikke er let at knytte tildelingen af ressourcer sammen med resultater. Det er grunden til, at Kommissionen har baseret sig på erfaringerne fra den foregående periode og har besluttet for programmeringsperioden 2021-2027 at foreslå at gå væk fra det automatiske, mekaniske system i programmeringsperioden 2014-2020 i retning af et mere omfattende system, der samler en række kvalitative og kvantitative elementer. Disse vil tilsammen vise de resultater, der er skabt med midlerne i praksis: Midtvejs gennemgangen vil sammenkæde ressourcetildelingen og den måde, hvorpå midlerne bruges til at nå EU's mål i overensstemmelse med forordningen om fælles bestemmelser.

111. Kommissionen mener også, at resultatrammen, herunder resultatreserven, som udformet i perioden 2014-2020, for første gang gjorde det muligt at vurdere resultaterne inden for en aftalt ramme, der omfatter et sæt delmål for hver programprioritetsakse. Dette udgjorde i sig selv et betydeligt fremskridt hen imod en resultatorienteret kultur for gennemførelsen af samhørighedspolitikken sammenlignet med tidligere programmeringsperioder.

Kommissionen bemærker, at størrelsen af den resultatreserve, som medlovgiveren har fastsat i forordningen om fælles bestemmelser (6 % af den samlede tildeling), har søgt at finde en balance mellem incitamentet til programmer for at nå deres delmål, samtidig med at der tages hensyn til de iboende vanskeligheder ved at gennemføre komplekse instrumenter. Den havde også til formål at undgå store ændringer i tildelingene, hvilket ville have risikeret at underminere både de mindre og

mere vellykkede prioriteter, idet førstnævnte risikerede en stor stigning i finansieringen uden nødvendigvis at have mulighed for at absorbere den.

114. Forhåndsbetingelserne var udformet med henblik på at "skabe de rette forudsætninger for effektiv anvendelse af midlerne fra programmernes start".

Den omfattende vejledning, som Kommissionen udarbejdede i 2014 til medlemsstaterne og dens tjenestegrene, bidrog væsentligt til at mindske risikoen for divergerende fortolkninger.

I dens vurdering af forhåndsbetingelser på tværs af medlemsstaterne var Kommissionen i henhold til artikel 19 i forordningen om fælles bestemmelser retligt forpligtet til at behandle hver enkelt sag individuelt og samtidig sikre, at lignende sager behandles ens.

Kommissionens tjenestegrene overvågede sammen med de berørte medlemsstater og programmyndigheder nøje de forhåndsbetingelser, for hvilke handlingsplanerne endnu ikke var afsluttet. Som følge af denne strenge overvågning, som påpeget af Revisionsretten, færdiggjorde medlemsstaterne reelt 98 % af handlingsplanerne inden for rapporteringsfristen (august 2017). Kommissionen anvendte de lovgivningsmæssige bestemmelser (suspension af betalinger til de pågældende programmer), når de betingelser, som medlovgiverne havde fastsat, var opfyldt.

117. Den generelle ordning med konditionalitet og grundforudsætningerne er to forskellige mekanismer, som forfølger forskellige mål ved hjælp af forskellige redskaber. I henhold til artikel 1 i forordning 2020/2092 fastsætter den "de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne". Grundforudsætningerne, der blev etableret ved forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 er ifølge definitionen forudsætninger "for en virkningsfuld og effektiv gennemførelse af de specifikke målsætninger". I teksten til forordning 2020/2092 præciseres det, at "[d]enne forordnings foranstaltninger er især nødvendige i tilfælde, hvor andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen ikke muliggør en mere effektiv beskyttelse af Unionens budget".

Kommissionen kan foreslå foranstaltninger i henhold til forordningen om retsstatsprincippet, medmindre andre procedurer i henhold til EU-lovgivningen gør det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt. Denne nye generelle ordning med konditionalitet supplerer sektorinstrumenter som f.eks. grundforudsætningerne i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, som opstiller de nødvendige forudsætninger for en effektiv og virkningsfuld anvendelse af fondene under forordningen om fælles bestemmelser og tematisk afhængig af de specifikke mål, der er valgt. Betingelserne for Kommissionens forslag til og Rådets vedtagelse af foranstaltningerne under den generelle ordning med konditionalitet er defineret i retsgrundlaget. Endvidere har Kommissionen udarbejdet udkast til retningslinjer om anvendelsen af forordningen.

#### Kommissionens fælles svar på punkt 119 og 120:

Ændringerne af gennemførelseslovgivningen og præciseringen af kriterierne blev udløst af behovet for at tilpasse de oprindelige program mål og -delmål baseret på indledende antagelser, som med tiden kan have vist sig at have været forkerte. En justering af sådanne antagelser, mål og delmål, herunder med præciseringerne i gennemførelsesforordning (EU) nr. 215/2014, var derfor en nødvendighed for en retfærdig og robust resultatgennemgang (se nærmere oplysninger i Kommissionens svar på punkt 51-53).

Alle anmodninger om ændring af delmål blev vurderet af Kommissionen på grundlag af de gældende bestemmelser. Dette førte til en lovlig frigivelse af 82 % af reserven.

121. Kommissionen mener, at de resultatdata, der blev anvendt til resultatgennemgangen, var tilstrækkeligt robuste til at foretage en meningsfuld resultatgennemgang. På grundlag af alle tilgængelige revisionsresultater og yderligere verificeringer udført af programforvalterne blev alle



programmer, der var berørt af alvorlige mangler i overvågningssystemets pålidelighed, og som endnu ikke var afhjulpet på tidspunktet for resultatgennemgangen, udelukket fra tildelingen af resultatreserven, indtil manglerne var afhjulpet (jf. Kommissionens svar på punkt 64-70).

De retlige rammer fastsætter udtrykkeligt to betingelser, under hvilke en suspension af mellemliggende betalinger er mulig i tilfælde af alvorlig manglende opfyldelse af et delmål. Begge betingelser skal være opfyldt for at udløse anvendelsen af Kommissionens beføjelse til at suspendere betalinger.

122. Resultatgennemgangen blev udført som krævet i henhold til retsgrundlaget ved at vurdere de indikatorer, der indgår i resultatrammen.

I henhold til forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 skal der foretages en resultatgennemgang ved at vurdere de gennemførelsestrin og indikatorer, der indgår i resultatrammen. Rationalet bag samhørighedspolitikken interventioner sikrer en fortløbende sammenhæng mellem finansielle indikatorer og outputindikatorer og resultater over tid. På tidspunktet for resultatgennemgangen ville det have været for tidligt at opnå (og vurdere fremskridt i forhold til) resultater for flerårige investeringer, der finansieres under samhørighedspolitikken.

123. Kommissionen bemærker, at programmernes normale udvikling ofte fører til stigninger og fald i finansieringen i hele programmeringsperioden.

Når man sammenligner beløbet for prioriteterne umiddelbart før og efter resultatgennemgangen, mistede alle de prioriteter, der underpræsterer, og som blev undersøgt i forbindelse med denne revision, deres resultatreserve, og deres beløb blev reduceret i den programændring, der blev foretaget i forbindelse med resultatgennemgangen.

124. For programmeringsperioden 2021-2027 blev resultatgennemgangen erstattet af midtvejsgennemgangen, og resultatreserven blev erstattet af fleksibilitetsbeløbene. I forordningen om fælles bestemmelser defineres alle de elementer, der er nødvendige for at gennemføre en midtvejsgennemgang i bestemmelserne om midtvejsgennemgangen (artikel 18) og ændring af programmer (artikel 24 i forordningen om fælles bestemmelser). Kommissionen ser i øjeblikket ingen grund til at fremlægge yderligere oplysninger om midtvejsgennemgangen.

Ud over samhørighedspolitikken har EU for at hjælpe medlemsstaterne med at overvinde virkningerne af pandemien og genstarte EU's økonomi inden for den grønne og den digitale omstilling indført en hidtil uset finansiell støtte via NextGenerationEU, som omfatter genopretnings- og resiliensfaciliteten. Der er stor komplementaritet mellem genopretnings- og resiliensfacilitetens og samhørighedspolitikken instrumenter. Kommissionen mener ikke, at der er en betydelig risiko for konkurrence og overlappinger mellem de to instrumenter, navnlig i betragtning af de to instrumenters tidsramme og det ekstraordinære behov for støtte i forbindelse med genopretningen.

Kommissionen mener, at medlemsstaterne vil tage alle nødvendige skridt til at sikre hurtig anvendelse af begge instrumenter og nøje overvåge situationen og bistå medlemsstaterne efter behov.

128. Forvaltnings- og revisionsmyndighederne skal give sikkerhed i henhold til artikel 69, stk. 2. For så vidt angår EU-bidrag baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan forvaltningsverificeringer og revisioner dog ikke gå ud over det anvendelsesområde, der er fastsat i artikel 95, stk. 3.

For perioden 2021-2027 vil finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, være en del af programmer, der er godkendt eller ændret af Kommissionen.

Desuden er Kommissionen villig til at præcisere, at det begrænsede anvendelsesområde for verificeringer og revisioner i henhold til artikel 95 i forordning (EU) 2021/1060 ikke betyder, at der

ikke er behov for, at medlemsstaternes myndigheder og Kommissionen løbende overvåger de relevante grundforudsætninger for reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte på programniveau. Endelig vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne undersøge, inden for hvilke investeringsområder og for hvilke typer aktiviteter, som standardmodeller for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan udvikles mest hensigtsmæssigt.

### **Anbefaling 1 — Gøre bedst mulig brug af grundforudsætningerne i perioden 2021-2027**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

a) Kommissionen vil handle i overensstemmelse hermed i overvågningsudvalgene for programmerne for fondene under forordningen om fælles bestemmelser.

b) Kommissionen bemærker, at der ikke er indført en sådan forpligtelse i forordning (EU) 2021/1060. Kommissionen vil dog, hvis disse to institutioner anmoder om det, fremlægge de ønskede oplysninger, og accepterer dermed anbefalingen.

### **Anbefaling 2 — Bane vejen tidligt for en effektiv midtvejs gennemgang for perioden 2021-2027**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

a) Kommissionen vil underrette medlemsstaterne i god tid inden midtvejs gennemgangen om den tilgang, der skal anvendes, under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 18 i den nye forordning om fælles bestemmelser. Dette vil bl.a. omfatte investeringsvejledning til medlemsstaterne i forbindelse med det europæiske semester 2024.

b) Kommissionen understreger, at fondene under delt forvaltning og genopretnings- og resiliensfaciliteten er underlagt særskilte regler og gennemføres i henhold til forskellige metoder til budgetgennemførelse. Forordningen om fælles bestemmelser indeholder i artikel 18 en liste over elementer, der vil blive taget i betragtning ved gennemførelsen af midtvejs gennemgangen, og evalueringen af genopretnings- og resiliensfaciliteten er ikke blandt dem. Navnlig hvis visse resultater af evalueringen af faciliteten afspejles i de landespecifikke henstillinger, der skal vedtages i 2024 (artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2021/1060), vil der blive taget hensyn til dem i midtvejs gennemgangen.

### **Anbefaling 3 — Præcisere de regler, der ligger til grund for finansieringsmodellen med "finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger"**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

a) Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne i henhold til artikel 95 i den nye forordning om fælles bestemmelser (EU) 2021/1060 bør foreslå deres egne skræddersyede ordninger for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, for de typer operationer, de anser for hensigtsmæssige, og som de vil søge Kommissionens godkendelse til.

b) Kommissionen bemærker, at programændringerne skal være i overensstemmelse med proceduren i artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060. På grundlag af denne bestemmelse bør medlemsstaterne indgive en begrundet anmodning om ændring, og Kommissionen vil vurdere ændringen og dens overensstemmelse med forordningen om fælles bestemmelser og de fondsspecifikke forordninger, herunder krav på nationalt plan.

### **Anbefaling 4 — Præcisere tilgangen til at give sikkerhed for EU-finansiering gennem modellen med "finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger"**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

a) Kommissionen agter at definere i sin egen revisionsstrategi, og sammen med revisionsmyndighederne at sikre, at deres revisionsstrategier definerer, hvordan de skal revidere systemer, der sikrer pålideligheden af resultatdata med henblik på rapportering om de betingelser, der skal opfyldes, eller de output/resultater, der skal nås.

b) Da forvaltningsverificeringer og revisioner ikke kan gå ud over det anvendelsesområde, der er fastsat i artikel 95, stk. 3, vil Kommissionen for udgifter under ordninger med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, præcisere, hvordan medlemsstaterne bør give Kommissionen sikkerhed, navnlig ved at bekræfte, at de respektive horisontale grundforudsætninger for så vidt angår regler om offentlige indkøb og statsstøtte er opfyldt for det pågældende program i hele perioden.

Artikel 15, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser fastsætter, at udgifter ikke refunderes af Kommissionen, hvis grundforudsætningerne ikke er opfyldt. Dette giver Kommissionen mulighed for at træffe passende foranstaltninger i tilfælde af manglende opfyldelse af kriterierne for vurdering af grundforudsætningerne, navnlig for så vidt angår reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte.