

**Risici, udfordringer
og muligheder
i forbindelse
med EU's
økonomipolitiske
reaktion på
covid-19-krisen**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

2020

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Indledning	01-04
Omfang og metode	05-08
Forskelligartede nationale reaktioner fokuserede på at redde job og virksomheder uanset omkostningerne	09-36
Nedlukningernes økonomiske effekt varierede i de forskellige medlemsstater og sektorer	09-13
Medlemsstaterne traf en bred vifte af finanspolitiske foranstaltninger	14-24
Foranstaltningerne fokuserede hovedsagelig på umiddelbar mindskelse af risiciene for arbejdsløshed og insolvens	25-30
Foranstaltningerne bidrog til at redde job, men førte til store underskud	31-36
EU's betydelige økonomiske reaktion er under gennemførelse	37-63
EU havde kun begrænsede beføjelser til at træffe foranstaltninger, der ikke vedrørte monetær og økonomisk samordning	40-41
Der blev hurtigt sikret en fleksibel økonomisk samordning	42-44
EU mobiliserede disponible midler og skabte nye sikkerhedsnet for virksomheder, stater og arbejdstagere	45-49
Med NextGenerationEU-instrumentet foreslog EU omfattende finansiel støtte til en bæredygtig og resilient genopretning	50-59
Nogle finansielle foranstaltninger er ikke gennemført eller har endnu ikke gavnet de endelige støttemodtagere	60-63
Krisen udløser nye risici, udfordringer og muligheder for EU's økonomiske samordning	64-94

Risici som følge af den ulige økonomiske udvikling i medlemsstaterne	65-71
Udfordringer for de nuværende rammer for økonomipolitisk og finanspolitisk samordning	72-77
EU-genopretningsinstrumentet: Nye muligheder, risici og udfordringer	78-94

Bilag

Bilag I - Variation i landenes BNP-fald under pandemien: en statistisk forklaring

Bilag II - EU's vigtigste økonomiske reaktioner (marts-august 2020)

Bilag III - Covid-19-relaterede ændringer til EU's budget for 2020 sammenlignet med det oprindelige budget

Bilag IV - Beløb til rådighed under NGEU

Bilag V - Gennemførelsesgrad for forskellige finansielle foranstaltninger forvaltet af EU og ESM

Bilag VI - Status over EIB's finansielle reaktion på covid-19-krisen

Bilag VII - Nøglefaktorer med betydning for de uensartede ændringer i de offentlige gældskvoter

Bilag VIII - Ansvarlighedsspørgsmål i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten

Bilag IX - Tidligere idéer vedrørende ambitiøse instrumenter til økonomisk samordning

Akronymer og forkortelser

Glossar

Holdet bag analysen

Resumé

I Covid-19-pandemien er vor tids største globale sundhedskrise, og den har over hele verden medført omvæltninger i hverdagslivet og på samfundsniveau. På grund af situationens hastende karakter har alle EU's medlemsstater truffet folkesundhedsmæssige foranstaltninger for at standse spredningen af virusset og begrænse stigningen i dødstallet.

II I første halvdel af 2020 forårsagede covid-19-pandemien BNP-fald i samtlige medlemsstater - faldene var ikke lige store, men de var alle væsentlige. Den økonomiske effekt var ujævn på grund af forskellige faktorer, f.eks. forskelle i økonomiernes struktur og landenes sundhedsstrategier til bekæmpelse af pandemien samt nedlukningernes forskellige virkninger på de økonomiske sektorer.

III Målet med denne analyse er at give et samlet billede af de vigtigste økonomipolitiske reaktioner i EU. Fra vores perspektiv som EU's eksterne revisor giver vi en analytisk beskrivelse af de foranstaltninger, der er iværksat både på EU- og medlemsstatsniveau, og identificerer risici, udfordringer og muligheder for EU's fremtidige økonomiske samordning. Denne analyse er hovedsagelig baseret på offentlige oplysninger, med støtte i resultaterne af en spørgeundersøgelse rettet til medlemsstaternes finanspolitiske myndigheder, samtaler med ansatte i Kommissionen og arbejde beskrevet i vores tidligere beretninger. Vi har ikke udført nyt revisionsarbejde, så vores konstatninger er analytiske snarere end evaluerende, og vi fremsætter ikke anbefalinger.

IV Regeringerne vedtog en bred vifte af kortsigtede diskretionære finanspolitiske foranstaltninger som reaktion på den sundhedsmæssige og økonomiske krise. Omfanget og sammensætningen af foranstaltningerne var snarere udtryk for medlemsstaternes relative velstand end for, hvor hårdt krisen har påvirket dem. Medlemsstaterne har generelt vedtaget foranstaltninger i overensstemmelse med EU's krisepolitiske retningslinjer: Jobbevarelsesordninger og statsstøtte med henblik på at yde likviditetsstøtte til virksomheder udgør langt størstedelen af foranstaltningerne. De finanspolitiske pakkers sammensætning varierede imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat. De aktuelle finanspolitikker vil føre til en betydelig forhøjelse af de offentlige gælds niveauer, men de har effektivt reduceret arbejdsledsrisiciene under nedlukningerne.

V Pandemikrisen kan forstærke risikoen for økonomisk divergens mellem medlemsstaterne. De underliggende politiske faktorer er f.eks. medlemsstaternes forskellige finanspolitiske situationer og de konkurrenceforvridninger, der skyldes landenes forskellige kapacitet til at anvende statsstøtteforanstaltninger. Der kan også opstå voksende forskelle på grund af stor og vedvarende arbejdsløshed, investeringsunderskud og risici vedrørende den finansielle stabilitet, hvis de økonomiske virkninger spredt sig til finanssektoren.

VI EU's første reaktion bestod af foranstaltninger truffet inden for de eksisterende regler og politiske rammer for at støtte de nationale bestræbelser på at håndtere krisen. Som supplement til hurtige monetære indgreb fra ECB blev der gjort brug af den disponible fleksibilitet i EU's eksisterende finanspolitiske regler og statsstøtteregler, vedtaget ad hoc-retningslinjer fra EU vedrørende den økonomiske politik og foretaget omfordelinger på EU-budgettet til kriseresponsforanstaltninger (investeringsinitiativerne som reaktion på coronaviruset). Som næste skridt blev der skabt tre sikkerhedsnet for at yde målrettet långivningsstøtte til stater via Kommissionen ("SURE", det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation) og den europæiske stabilitetsmekanisme samt til stater via Den Europæiske Investeringsbank. Kommissionens SURE-instrument blev operationelt i sommeren 2020 og forventes at finansiere arbejdsdelingsordninger i 17 medlemsstater fra begyndelsen af efteråret 2020.

VII Efterfølgende arbejdede EU på at udvikle større støtteinstrumenter til håndtering af de voksende økonomiske konsekvenser af pandemien. Den største foranstaltning var NextGenerationEU til en værdi af 750 milliarder euro (endnu ikke operationel, da vi afsluttede vores analyse). Det centrale element er genopretnings- og resiliensfaciliteten, som har en ny tilgang til udgifter, idet den tilbyder støtte på betingelse af, at der gennemføres vækstfremmende reformer og investeringer, i stedet for at godtgøre specifikke udgifter, hvilket ellers er det normale under ESI-fondene og andre EU-programmer. Faciliteten skal imødegå risici for økonomisk divergens og knytte genopretningen sammen med EU's grønne og digitale strategier.

VIII Sammenlignet med medlemsstaternes og ECB's reaktioner kan EU's øvrige finansielle foranstaltninger være langsomme med hensyn til at yde støtte, da de generelt kræver politiske aftaler og/eller justering af udgiftsreglerne. Ved udgangen af august 2020 var disse programmer stadig ved at blive tilpasset krisesituationen, og der var derfor ikke foretaget nogen store udbetalinger. Absorptionen afhænger af støtteinstrumentets art og struktur og af medlemsstaternes kapacitet til at anvende midlerne i overensstemmelse med de gældende procedurer og betingelser.

IX Foranstaltningerne på medlemsstats- og EU-niveau skaber risici og udfordringer i forbindelse med samordning og gennemførelse af EU's økonomiske politik og forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midler. Vi identificerede risici og udfordringer på følgende områder:

- Medlemsstaternes finanspolitiske pakker og den ekstraordinære kredit til bankerne udløser nye udfordringer for de EU-myndigheder, der har ansvar for at overvåge landenes budgetstillinger, det indre marked, arbejdsmarkedene og den finansielle sektor.
- Effektiviteten af den nyligt foreslåede genopretningsfacilitet risikerer at blive forringet, hvis dens finansielle struktur ikke er hensigtsmæssig, hvis genopretningsplanerne ikke fokuserer på vækstfremmende reformer og investeringer, hvis gennemførelsen ikke er rettidig, hvis absorptionen er lav, hvis koordineringen af foranstaltninger på alle niveauer er svag, hvis planlægningen og overvågningen ikke er baseret på solide indikatorer, eller hvis ansvarlighedsordningerne er fragmenterede.
- Kommissionen står med den udfordring at skulle håndtere de finansielle risici vedrørende store EU-transaktioner på kapitalmarkederne.

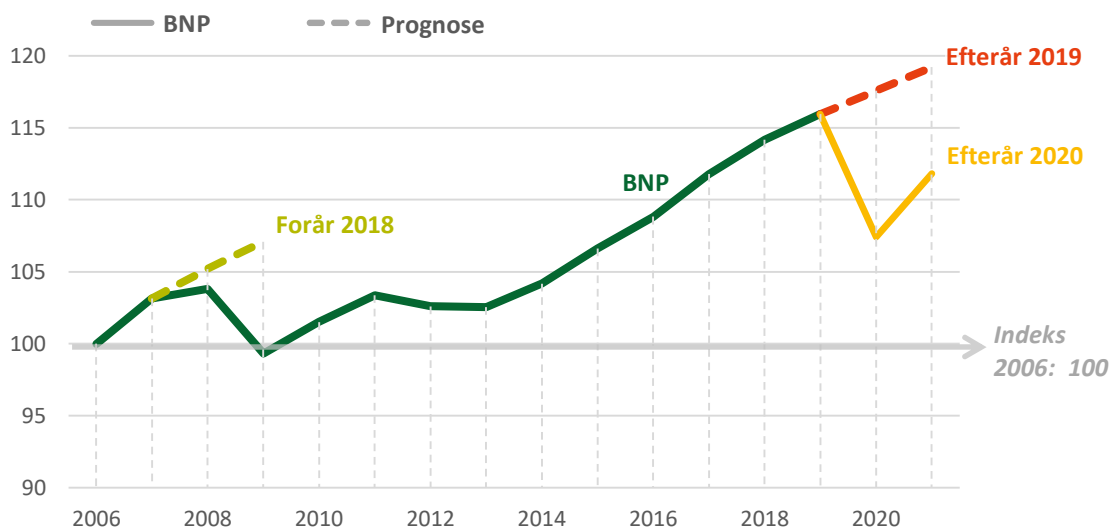
X Vi identificerede også muligheder som følge af EU's økonomiske reaktion på covid-19-krisen. Gennemførelsen af EU's finansielle reaktion på den økonomiske krise er stadig i gang, men den kan føre til en styrkelse af EU-institutionernes rolle i forvaltningen af EU's økonomiske genopretning. Oprettelsen af nye midlertidige fonde såsom SURE og NGEU giver mulighed for at reflektere over permanente forbedringer af EU's budgetmæssige kapacitet til at reagere på store økonomiske chok og afbøde den deraf følgende økonomiske divergens mellem medlemsstaterne. Denne ekstra finansiering giver også en vigtig mulighed for at fremme EU-prioriteter såsom bæredygtig udvikling og digitalisering, hvis aktionerne udformes omhyggeligt og overvåges nøje inden for rammerne af det europæiske semester.

Indledning

01 Covid-19-pandemien nåede EU i februar 2020 og bredte sig hurtigt til alle medlemsstaterne. Dødeligheden toppede i april, og pandemien udgør fortsat en alvorlig sundhedstrussel, både i Europa og resten af verden. Ved udgangen af september var der i EU rapporteret over 3 millioner infektioner og et tragisk dødstal på næsten 150 000. Medlemsstaterne gennemførte en bred vifte af nedluknings- og forebyggelsesforanstaltninger, hvilket førte til en smittereduktion, men i efteråret 2020 skabte den fornyede stigning i antallet af tilfælde igen udfordringer for både sundhedssystemet og det økonomiske system.

02 I modsætning til den globale finanskrisen, som udsprang af svagheder opstået i den finansielle sektor, påvirker det aktuelle økonomiske chok hele økonomien ved at forstyrre privat forbrug, forretningsaktiviteter og globale forsyningskæder. Ifølge Europa-Kommissionens prognose¹ er afvigelsen fra den præpandemiske økonomiske vækst betydelig større end den afvigelse, der blev konstateret under den foregående krise (jf. [figur 1](#)). EU-27's BNP forventes at falde med 7,4 % i 2020 og vender måske ikke tilbage til førkriseniveauet i 2021, hvilket medfører en risiko for betydelige stigninger i antallet af konkurser og nedlagte job.

Figur 1 - Indeks for EU's BNP (i procent) (2006-2021)

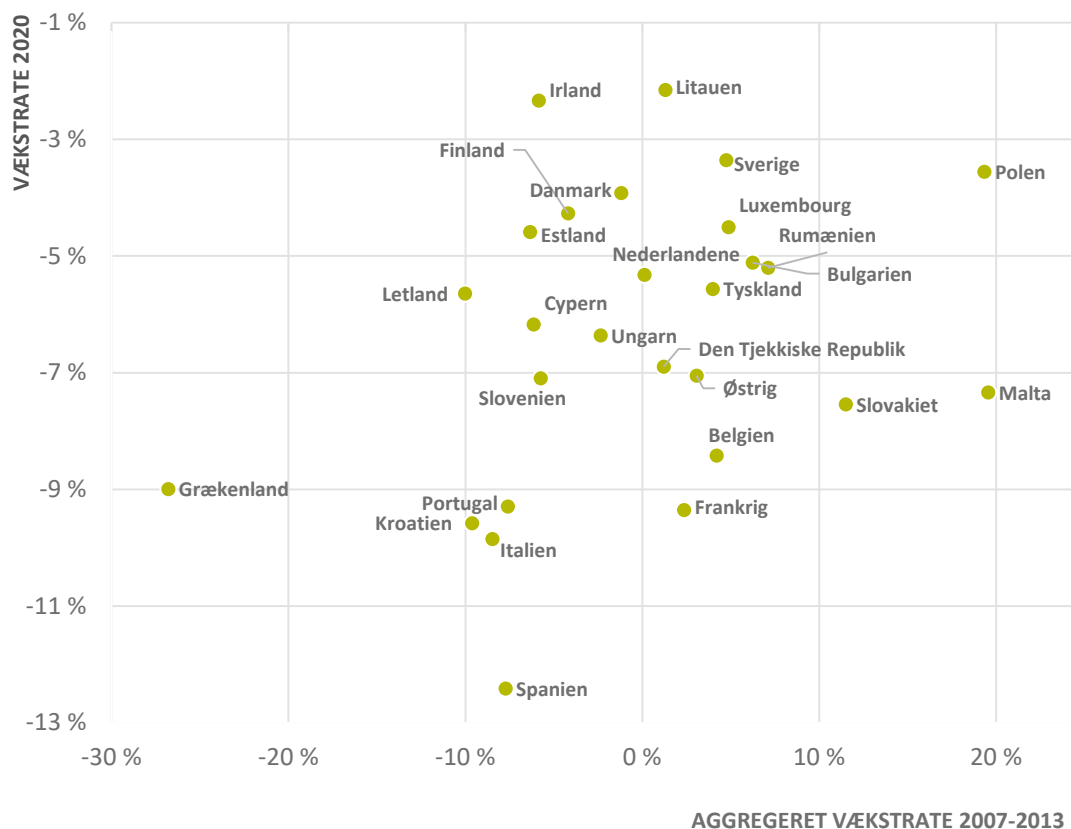


Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data fra Kommissionen og dennes efterårsprognoser (AMECO-datasæt).

¹ "European Economic Forecast, Autumn 2020", Institutional Paper 136, november 2020.

03 Trods forskellene mellem den aktuelle krise og den foregående krise i 2008-2013 er der en stærk korrelation mellem de forårsagede BNP-tab i medlemsstaterne, hvilket kan skabe nye udfordringer for den økonomiske konvergens i EU: F.eks. ser det ud til, at Grækenland, Italien og Spanien er blandt de hårdest ramte økonomier under begge kriser jf. [figur 2](#)).

Figur 2 - BNP-fald under krisen i 2008-2013 og krisen i 2020



Kilde: Revisionsrettens beregning baseret på data fra Kommissionen og dennes prognoser fra efteråret 2020 (AMECO-datasæt).

04 Siden marts 2020 har det økonomiske chok fra nedlukningerne som reaktion på covid-19-krisen gjort det nødvendigt at gennemføre store økonomipolitiske foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan for at kompensere virksomheders og husholdningers indtægtstab. Efter den globale finanskrisen og den deraf følgende europæiske gældskrise blev EU's samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker styrket med ny lovgivning (f.eks. "sixpacken" i 2011 og "twopacken" i 2013) og mekanismer til finansiel bistand (f.eks. EFSM og ESM). Som reaktion på pandemikrisen var EU nødt til at tilpasse nogle af de eksisterende regler og skabe nye muligheder for finansiel støtte med henblik på at imødegå virkningerne af det økonomiske chok.

Omfang og metode

05 Dette er ikke en revisionsberetning, men en analyse, der hovedsagelig er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger eller materiale, som er indsamlet specifikt til formålet. Vi har et dobbelt sigte med denne analyse: dels at give en beskrivende oversigt og en objektiv analyse af de vigtigste nationale finanspolitiske foranstaltninger og EU's økonomiske foranstaltninger som reaktion på den aktuelle covid-19-krise, dels at identificere risici, udfordringer og muligheder i forbindelse med samordning og gennemførelse af EU's økonomiske politik og forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midler.

06 De offentligt tilgængelige oplysninger om de foranstaltninger, der er vedtaget i EU, er fragmenterede og spredt over flere forskellige kilder og/eller mangler sammenhæng og systematisk kvantificering, og dette vanskeliggør sammenligninger. Disse oplysninger er også vigtige med henblik på at adressere de problemer, der opstår som følge af samordning og gennemførelse af politikker, og med henblik på at analysere erfaringerne fra den økonomipolitiske reaktion på krisen. Vores analyse omfatter økonomiske foranstaltninger truffet på EU-niveau mellem marts og august 2020 og væsentlig opfølgning efter denne periode samt alle væsentlige finanspolitiske foranstaltninger (over 0,1 % af BNP) truffet på nationalt niveau mellem marts og juni 2020.

07 Med det formål at udarbejde en samlet oversigt over foranstaltningerne indsamlede vi konsekvente og kvantificerede data om EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger baseret på offentligt tilgængelige oplysninger og oplysninger indhentet fra Kommissionen. Da der ikke er nogen dedikeret central database, der samler oplysninger om nationale finanspolitiske stimulusforanstaltninger og kvantificerer dem systematisk, forsøgte vi at udfylde hullerne i de disponible informationskilder ved at gennemføre en spørgeundersøgelse vedrørende alle 27 medlemsstaters finanspolitiske foranstaltninger vedtaget som reaktion på covid-19-krisen. Spørgeundersøgelsen omfattede nationale foranstaltninger vedtaget frem til den 30. juni 2020, og der er således ikke taget hensyn til efterfølgende omkostningsændringer vedrørende disse foranstaltninger eller til nye foranstaltninger vedtaget siden da.

08 Spørgeundersøgelsen gav de centrale finanspolitiske myndigheder en standardiseret rapporteringsmodel, der gjorde det muligt for os på en systematisk måde at indsamle data om de vedtagne nationale finanspolitiske foranstaltninger - beskrivelse, timing, mål, anslåede omkostninger i 2020 - og klassificere dataene baseret på kriterier såsom budgetmæssig og økonomisk effekt. Dataene fra spørgeundersøgelsen blev om fornødent suppleret med offentligt tilgængelige oplysninger (fra European Fiscal Monitor og stabilitets- og konvergensprogrammer samt offentliggjorte nationale budgetter og budgetmeddelelser). Analysen bygger også på tidligere beretninger fra Revisionsretten, samtaler med personale i Kommissionen og udtalelser fra et ekspertpanel om soliditeten i vores analyse og i vores beskrivelser af risici og udfordringer.

Forskelligartede nationale reaktioner fokuserede på at redde job og virksomheder uanset omkostningerne

Nedlukningernes økonomiske effekt varierede i de forskellige medlemsstater og sektorer

09 Årsagerne til den aktuelle økonomiske krise er enestående i moderne historie. Mens de foregående kriser blev udløst af en uholdbar vækst i efterspørgslen og/eller en ophobning af makroøkonomiske ubalancer², skyldes det aktuelle store fald i produktionen de pandemirelaterede og sundhedspolitiske foranstaltningers indvirkninger på både efterspørgsels- og udbudssiden.

10 Da sundhedspolitikker hovedsagelig henhører under den nationale kompetence, kan forskelle i medlemsstaternes beredskab under sygdommens indledende smittefase forklare, hvorfor sundhedsbeskyttelsesreaktionen på pandemien i EU var præget af tøven, forskellige tilgange til nedlukning og grænsekontrol og en mangelfuld koordinering af medlemsstaternes foranstaltninger.

11 De anslåede BNP-tab i EU frem til midten af 2020 varierer meget fra land til land³. En stor del af denne variation mellem medlemsstaterne under covid-19-krisen kan korreleres statistisk med et indeks over stringensen i foranstaltningerne vedrørende inddæmning eller fysisk distancering og turismens andel af økonomien. [Bilag I](#) viser en regression, som vi har udført med disse variabler. De to forklarende faktorer beskrives nedenfor.

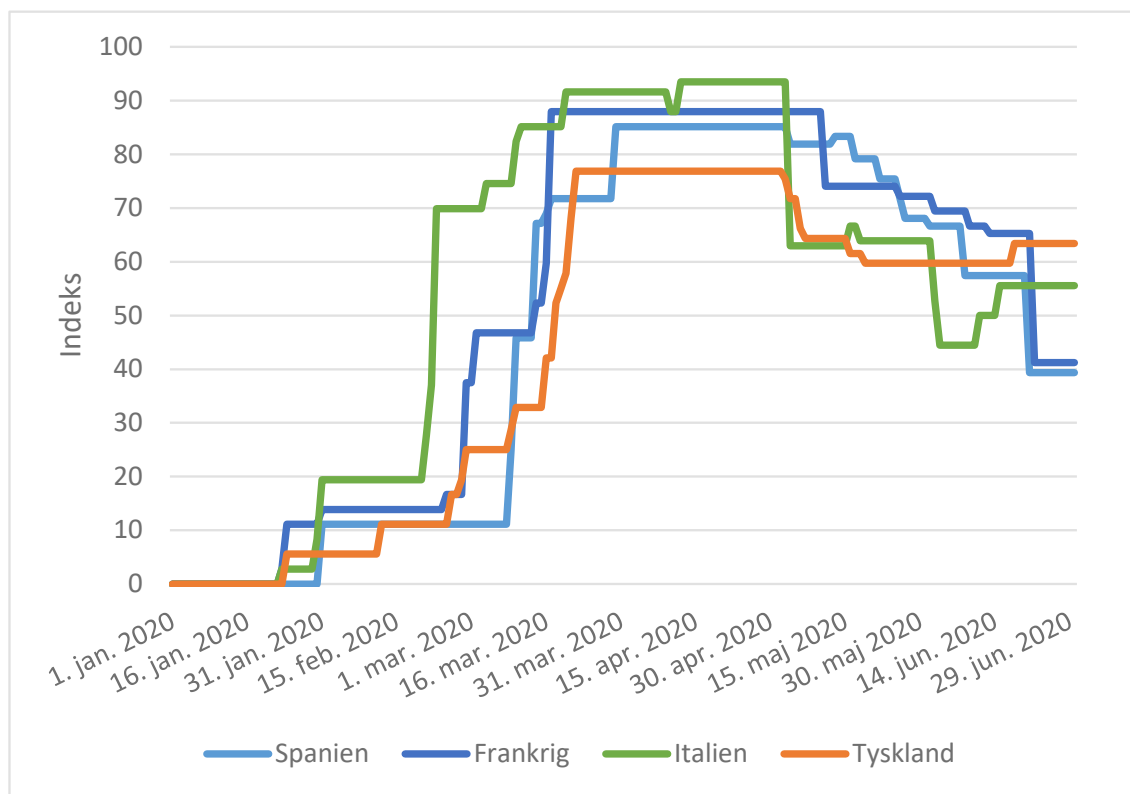
12 Den tyske nedlukning i marts var mindre hård end nedlukningerne i Italien, Frankrig og Spanien, hvor alle ikkevæsentlige virksomheder blev tvunget til at lukke, og det forklarer delvis de større BNP-fald i de sidstnævnte lande (jf. også [figur 3](#)).

² "Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses" (Kommissionen, 2009).

³ Eurostat, pressemeddelelse 133/2020 (8. september 2020).

Foreløbige skøn viser, at hver måned med streng nedlukning kan medføre et fald i den årlige BNP-vækst på op til 2 procentpoint⁴.

Figur 3 - Udviklingen i nedlukningsforanstaltningernes stringens i første halvdel af 2020

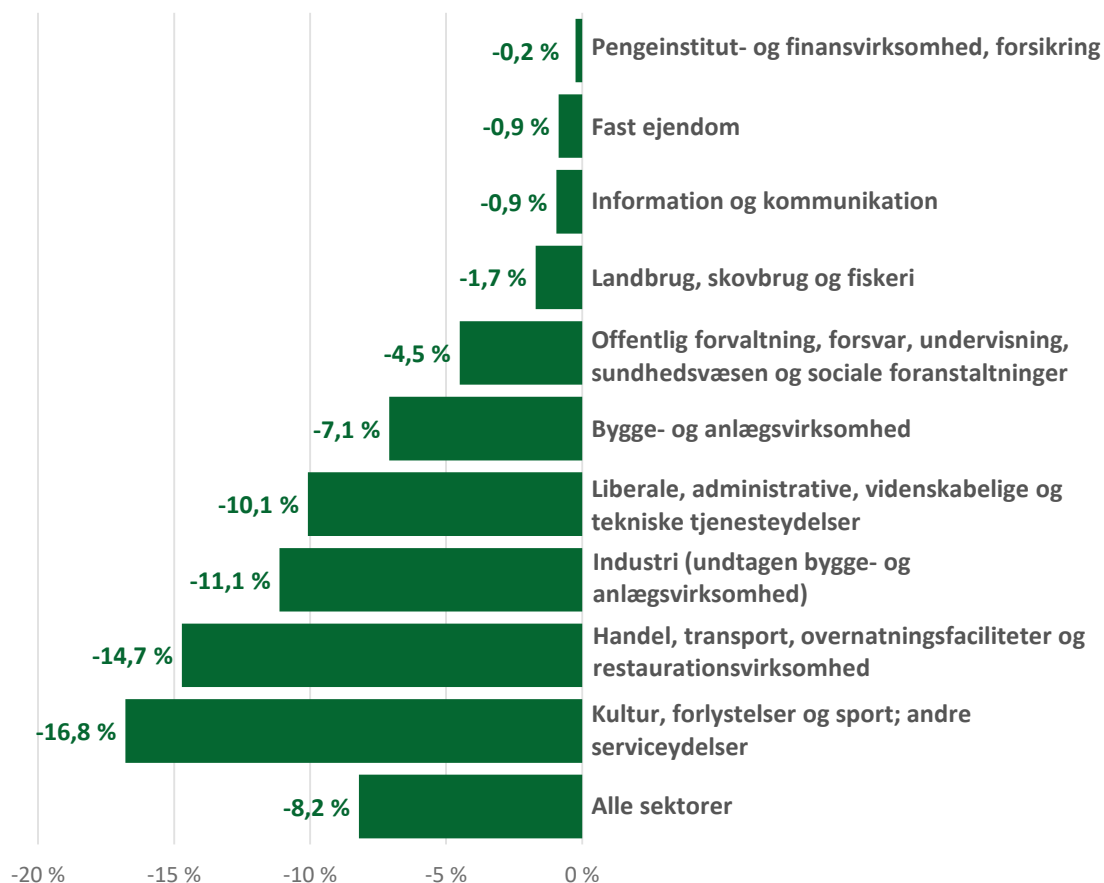


Kilde: "Stringency Index" (University of Oxford: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Data for første halvdel af 2020 viser store variationer i krisens indvirkninger på de økonomiske sektorer (jf. [figur 4](#)). F.eks. er visse tjenesteydelsessektorer såsom transportsektoren, detailhandelen, fritidssektoren og hotel- og restaurationsbranchen særlig hårdt ramt, fordi inddæmningsforanstaltninger (nedlukning, fysisk distancering eller rejseforbud) har reduceret efterspørgslen efter sådanne tjenesteydelser.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Figur 4 - Ændringer i EU's samlede bruttoværditilvækst i første halvdel af 2020



Note: De procentuelle ændringer refererer til samme periode året før.

Kilde: Revisionsrettens beregning baseret på data fra Eurostat.

Medlemsstaterne traf en bred vifte af finanspolitiske foranstaltninger

14 Siden februar 2020 har medlemsstaternes finanspolitikker fokuseret på at afbøde nedlukningernes og den faldende efterspørgsels kortsigtede effekt på indkomster og beskæftigelse. Nøjagtig som ved reaktionen på 2008-krisen er der anvendt automatiske stabilisatorer (skatteindtægter, arbejdsløshedsordninger) og vedtaget diskretionære budgetmæssige stimulusforanstaltninger såsom skattelettelser og reducerede skattesatser samt afholdt ekstraordinære udgifter, bl.a. til beskæftigelsesstøtte og til sundhedssektoren. Desuden er der for at tilføre økonomiske aktører likviditet vedtaget ikkebudgetmæssige foranstaltninger (statslån, lånegarantier, skatteudsættelser osv.), som ikke har direkte finanspolitiske omkostninger.

15 Vores spørgeundersøgelse (jf. punkt **07** og **08**) viser, at medlemsstaterne pr. udgangen af juni 2020 for at imødegå pandemiens økonomiske og sundhedsmæssige virkninger havde vedtaget næsten 1 250 finanspolitiske foranstaltninger til ca. 3,5 billioner euro (27 % af EU-27's anslåede BNP i 2020). Vi klassificerede foranstaltningerne i fem hovedkategorier efter deres art og deres effekt på underskuddet (jf. **tekstboks 1**). Sammensætningen af de aggregerede undersøgelsesdata er vist i **figur 5**. Garantier tegner sig for 2 billioner euro eller 59 % af foranstaltningerne, efterfulgt af diskretionære udgiftsforanstaltninger (19 %), finansielle instrumenter (11 %), skatteforanstaltninger (6 %) og diskretionære indtægtsforanstaltninger (5 %).

16 Samlet set er der tale om en storstilet reaktion sammenlignet med de diskretionære foranstaltninger til fordel for produkt- og arbejdsmarkedene i 2009-2010, som beløb sig til omkring 3 % af BNP⁵. Den aktuelle reaktions omfang er mere sammenligneligt med omfanget af de diskretionære foranstaltninger og ikkebudgetmæssige foranstaltninger (garantier, lån, egenkapitalstøtte) til støtte for den finansielle sektor i hele perioden 2008-2017, anslået til henholdsvis ca. 4 % og 34 % af EU's BNP⁶.

⁵ "Public finances in EMU - 2010" (Kommissionen, 2010), s. 19.

⁶ "State aid scoreboard 2018" (Kommissionen, 2019), s. 34.

Tekstboks 1

Overordnet klassificering af finanspolitiske foranstaltninger i vores spørgeundersøgelse

Diskretionære udgiftsforanstaltninger har en direkte budgetmæssig effekt. Eksempler på sådanne foranstaltninger er subsidier til at støtte virksomheders eller husholdningers indkomst, foranstaltninger til at støtte beskæftigelsen, f.eks. orlovsordninger, og ekstraordinære udgifter til sundhedsmkostninger, kapitalinvesteringer og forskning samt rentegodtgørelser og hensættelser til kredittab. Vi rapporterer foranstaltningernes anslåede beløb for indeværende år pr. udgangen af juni.

Diskretionære indtægtsforanstaltninger har også en direkte budgetmæssig effekt. Eksempler på sådanne foranstaltninger er skatteudsættelser og reducerede skattesatser. Vi rapporterer foranstaltningernes beløb for indeværende år pr. udgangen af juni.

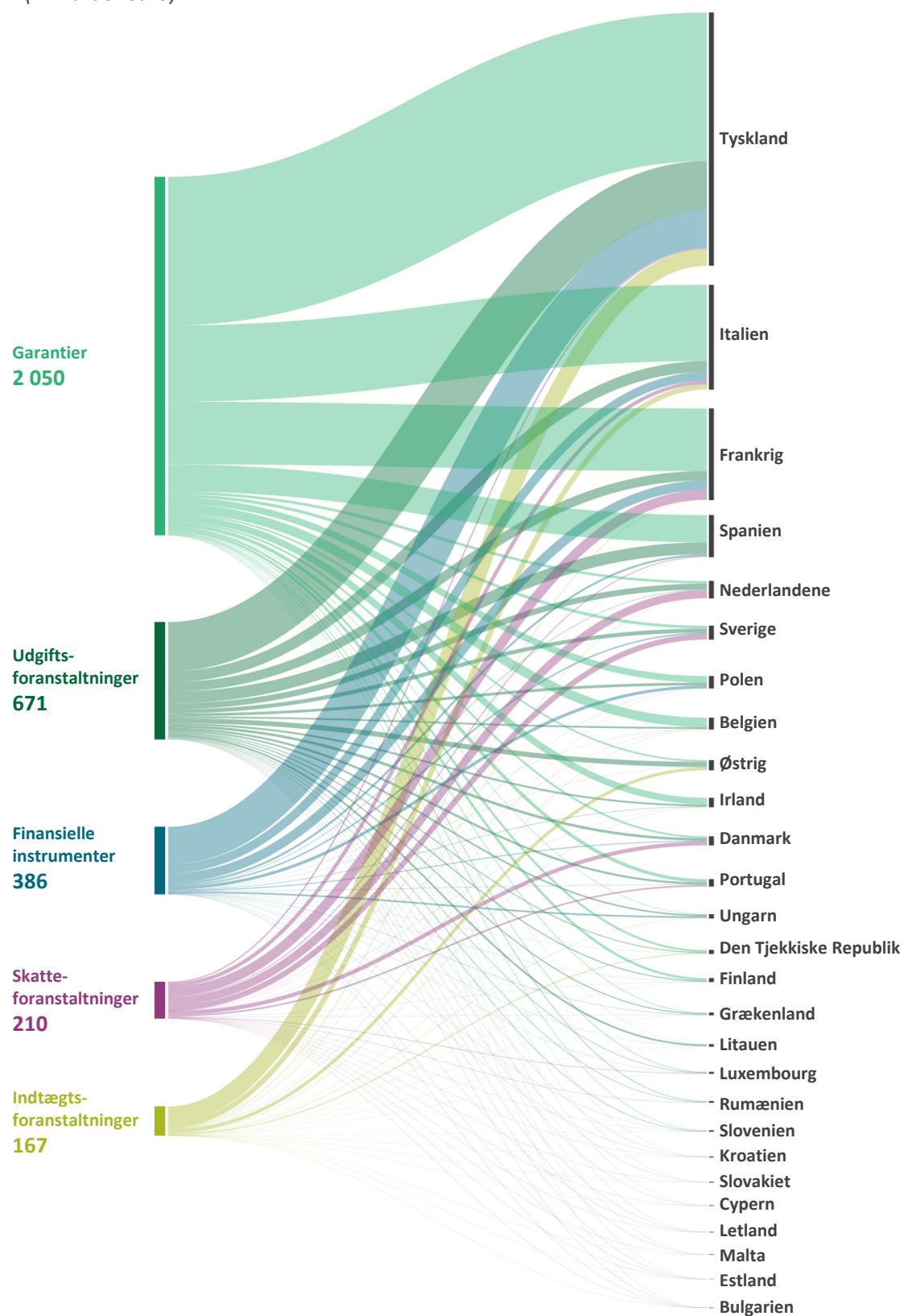
Finansielle instrumenter har til formål at støtte virksomheders likviditet og solvens ved hjælp af lån eller kapitalindskud, som har en indirekte budgetmæssig effekt, hvis de ikke tilbagebetales fuldt ud. Vi rapporterer beløbene for de investeringspakker, som offentlige myndigheder havde annonceret pr. udgangen af juni 2020.

Garantier har til formål at støtte virksomheders likviditet med statslige løfter om tilbagebetaling af garanterede lån fra finansielle institutioner i tilfælde af misligholdelse. Disse foranstaltninger har en indirekte budgetmæssig effekt, hvis de garanterede finansielle instrumenter ikke tilbagebetales fuldt ud. I vores analyse rapporterer vi beløbene for de garantipakker, som offentlige myndigheder havde annonceret pr. udgangen af juni 2020.

Skatteforanstaltninger har til formål midlertidigt at forbedre virksomheders likviditet ved at udsætte deres betaling af skatter eller sociale bidrag, og de har ingen budgetmæssig effekt, hvis det skyldige beløb betales på et senere tidspunkt i løbet af året. Der er navnlig tale om skatteudsættelser og tidlige tilbagebetalinger af skat. I vores analyse rapporterer vi foranstaltningernes beløb for indeværende år pr. udgangen af juni.

Figur 5 - De finanspolitiske foranstaltningers omfang pr. kategori

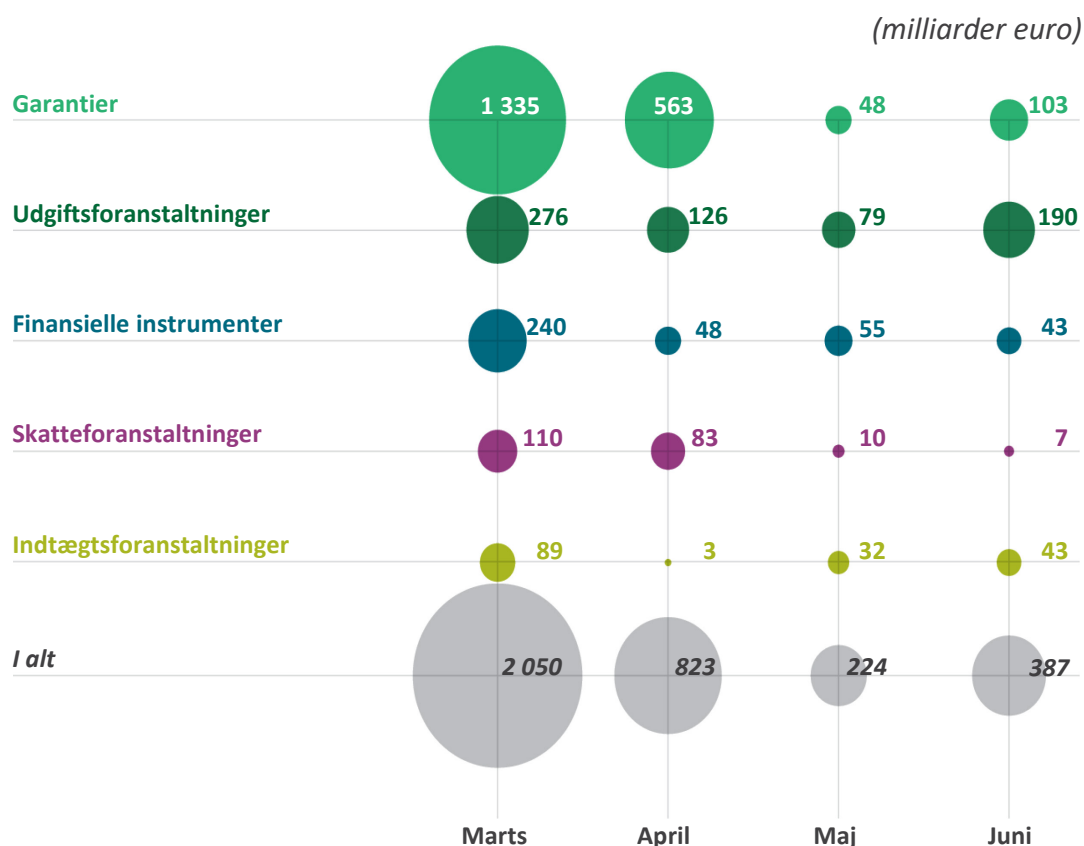
(milliarder euro)



Kilde: Data fra Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

17 Hovedparten af foranstaltningerne - for ca. 2,1 billion euro eller ca. 60 % af det involverede beløb - blev vedtaget i marts, da de første covid-19-nedlukninger blev indført. Yderligere foranstaltninger til en værdi af 0,8 billioner euro blev vedtaget i april, efterfulgt af en gradvis reduktion i maj og juni (*figur 6*).

Figur 6 - Timingen af de finanspolitiske foranstaltninger



Kilde: Data fra Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

18 De fleste garantiordninger var allerede vedtaget i april. Den anspændte situation på de finansielle markeder i marts/april var en af grundene til, at visse regeringer hurtigt vedtog store pakker med garantier og nødlåneordninger for at støtte virksomhedernes likviditet og den generelle investortillid på dette tidspunkt. De monetære indgreb og den efterfølgende bedring på finansmarkederne forklarer, hvorfor der ikke var behov for yderligere ordninger. De andre typer foranstaltninger er mere jævnt fordelt over kriseperioden. Stigningen i udgiftsforanstaltningerne i juni afspejler, at visse midlertidige foranstaltninger blev fornyet, og at den tyske genopretningsplan blev vedtaget.

19 Indtil videre har de finanspolitiske foranstaltningers relative omfang varieret meget fra medlemsstat til medlemsstat. Som illustreret i *figur 7* blev fire af de fem største finanspolitiske pakker - målt i forhold til landenes eget BNP - vedtaget af de fire største EU-medlemsstater. Dette skyldtes hovedsagelig garantiordningernes annoncerede beløb. Tyskland stod for den største reaktion med foranstaltninger svarende til ca. 43 % af landets BNP, efterfulgt af Italien (37 %), Litauen (29 %), Frankrig (23 %) og Spanien (22 %). I modsætning hertil vedtog nogle af de lande, der er tiltrådt EU senere, betydeligt mindre finanspolitiske pakker: Bulgarien (2 %), Slovakiet (5 %) og Rumænien (5 %) er de medlemsstater, der har de mindste pakker.

Figur 7 - Medlemsstaternes finanspolitiske foranstaltninger som andel af deres respektive BNP

(% af BNP)

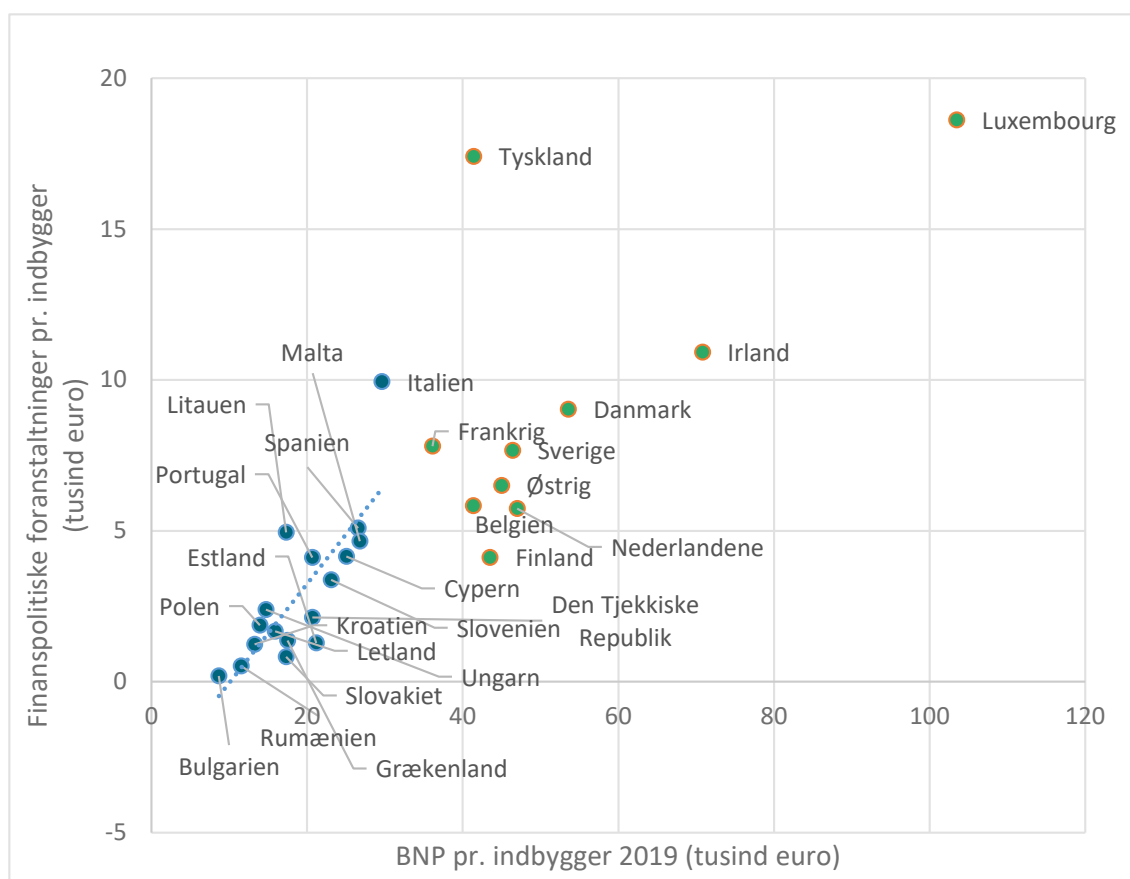


Note: Totalbeløbene illustrerer de samlede finanspolitiske foranstaltninger, men siger ikke noget om de forskellige finanspolitiske strategier, som omfatter foranstaltninger med forskellige typer finansiell og budgetmæssig effekt, som forklaret i [tekstboks 1](#).

Kilde: Data fra Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

20 Vi bemærkede, at lande med et relativt lavt BNP pr. indbygger vedtog finanspolitiske pakker med lavere beløb pr. indbygger, og at deres reaktionsmuligheder er mærkbart begrænsede, mens lande med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet vedtog mere varierede finanspolitiske reaktioner, som ikke forekom afhængige af BNP's størrelse (jf. [figur 8](#)). Jo højere BNP pr. indbygger er, desto større er de finanspolitiske pakker, men dette lineære forhold, som kunne tyde på en finanspolitisk begrænsning, forsvinder for lande med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet.

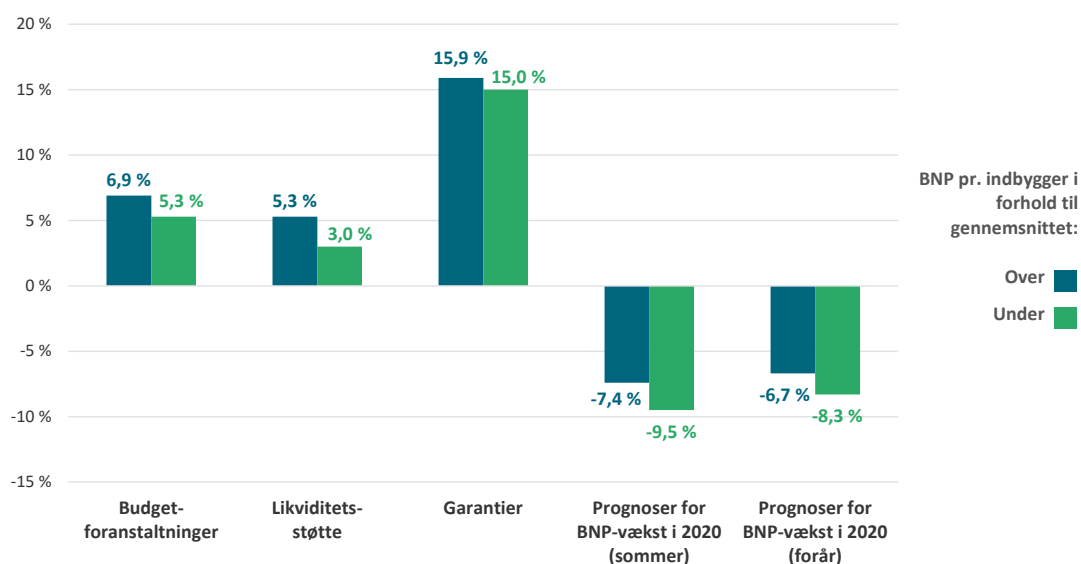
Figur 8 - De finanspolitiske foranstaltningers beløb pr. indbygger sammenlignet med BNP pr. indbygger



Kilde: Baseret på Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

21 På grundlag af vores undersøgelsesdata har vi beregnet, at lande, der pr. udgangen af 2019 havde et BNP pr. indbygger under EU-gennemsnittet, vedtog finanspolitiske foranstaltninger med lavere aggregerede beløb målt som andel af BNP i 2020 end de øvrige lande (jf. [figur 9](#)). Desuden anslår Kommissionen, at disse lande står over for et større BNP-fald i 2020 end de øvrige medlemsstater. Omfanget og sammensætningen af de vedtagne foranstaltninger er således snarere udtryk for medlemsstaternes relative velstand end for, hvor hårdt krisen forventedes at påvirke dem.

Figur 9 - Sammenligning af aggregerede finanspolitiske pakker og anslåede BNP-fald i 2020



Note: Budgetmæssige foranstaltninger omfatter indtægts- og udgiftsforanstaltninger. Likviditetsstøtte er skatteforanstaltninger og finansielle instrumenter.

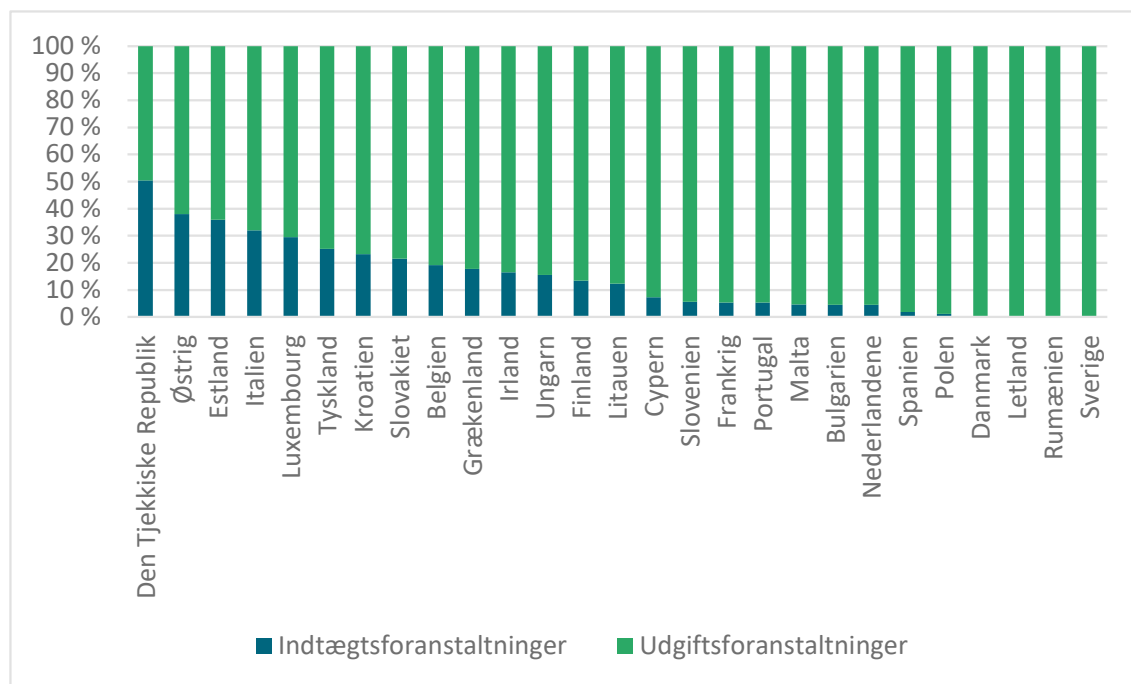
Kilde: Data fra Revisionsrettens spørgeundersøgelse og Kommissionens BNP-prognoser for 2020.

22 Sammensætningen af de finanspolitiske reaktioner varierer også fra medlemsstat til medlemsstat (jf. [figur 7](#)). Garantier udgør den største andel af de finanspolitiske pakker, navnlig i landene med de største pakker. F.eks. består 58 % af pakkerne i Tyskland af garantier, mens andelen er 73 % i Italien, 68 % i Frankrig og 65 % i Spanien. Vores spørgeundersøgelse gav ingen oplysninger om garantiernes gennemførelse, men offentligt tilgængelige foreløbige data viser, at garantiudnyttelsen udgør under 10 % af pakken i Tyskland, under 20 % i Italien, ca. en tredjedel i Frankrig og over 60 % i Spanien⁷.

⁷ Jf. også: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

23 I andre medlemsstater udgør diskretionære indtægts- og udgiftsforanstaltninger den største andel af de finanspolitiske pakker, f.eks. i Litauen (81 %), Østrig (81 %), Estland (72 %) og Bulgarien (70 %). Landene anvendte disse to typer foranstaltninger i varierende omfang (jf. [figur 10](#)).

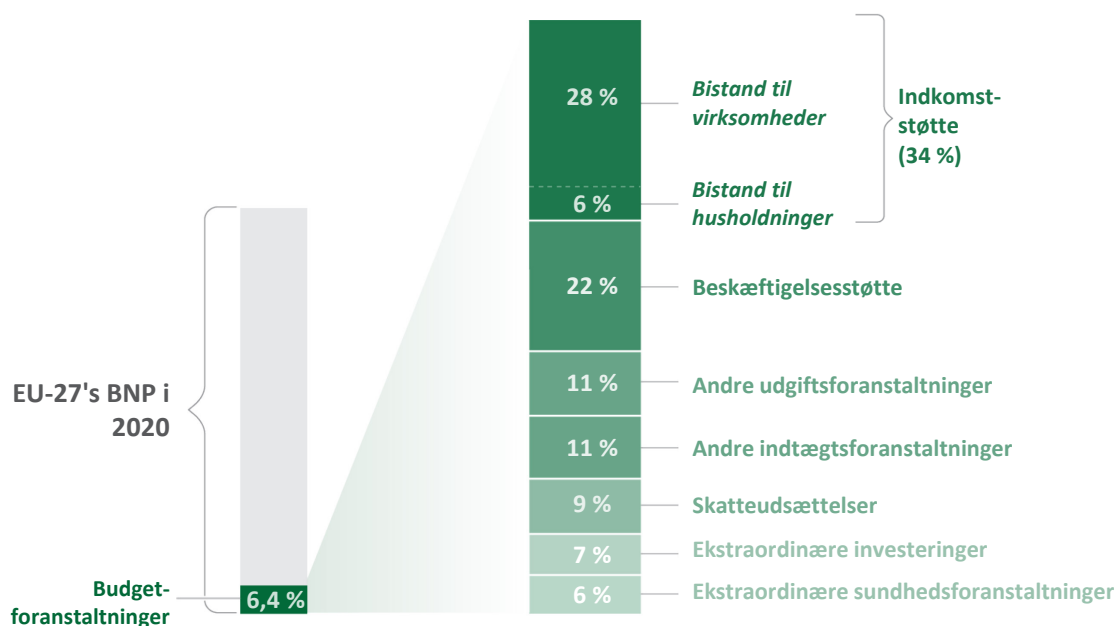
Figur 10 - Forholdet mellem diskretionære udgifts- og indtægtsforanstaltninger i de samlede budgetmæssige foranstaltninger



Kilde: Data fra Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

24 De diskretionære udgifts- og indtægtsforanstaltninger, der blev rapporteret om i spørgeundersøgelsen, svarer i omfang til ca. 6,4 % af EU-27's BNP i 2020, og der er hovedsagelig tale om diskretionære udgifter (jf. [figur 11](#)), hvor et beløb svarende til 2 % af BNP er øremærket til indkomststøtte til virksomheder, og et beløb svarende til 1,4 % af BNP er øremærket til beskæftigelsesstøtte, f.eks. arbejdsdelingsordninger. Fritagelser for betaling af skat og sociale bidrag udgjorde den største andel af indtægtsforanstaltningerne.

Figur 11 - Sammensætningen af de aggregerede diskretionære indtægts- og udgiftsforanstaltninger i EU

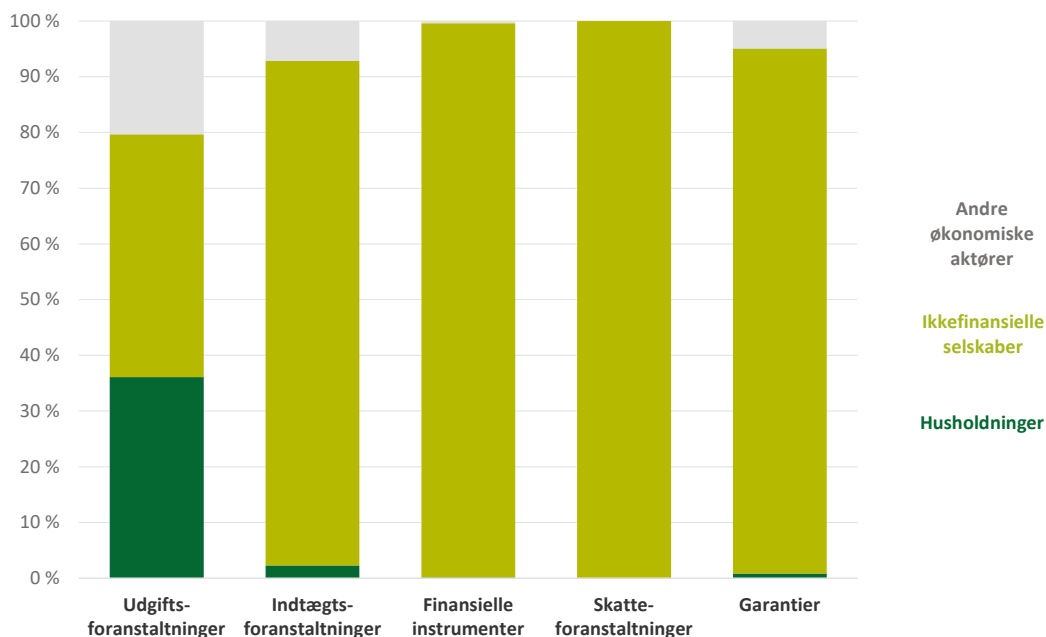


Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

Foranstaltningerne fokuserede hovedsagelig på umiddelbar mindskelse af risiciene for arbejdsløshed og insolvens

25 Ifølge Kommissionens **politiske retningslinjer** til medlemsstaterne, der blev udstedt den 13. marts 2020 (jf. punkt **43**), skal finanspolitiske foranstaltninger rettes mod husholdninger og virksomheder for at mindske jobtab og støtte husholdningernes og virksomhedernes indkomst og likviditet. Analysen i det følgende viser, at de vedtagne finanspolitiske foranstaltninger generelt var i overensstemmelse med retningslinjerne.

26 Hvad angår økonomiske aktører var de finanspolitiske foranstaltninger rettet mod ikkefinansielle selskaber (84 %) og husholdninger (8 %). Mens garantier og likviditetsinstrumenter (skatteforanstaltninger og finansielle instrumenter) støttede virksomheders likviditet, var 43 % af de diskretionære udgiftsforanstaltninger rettet mod virksomheder og 35 % rettet mod husholdninger. 90 % af indtægtsforanstaltningerne var rettet mod virksomheder og havde navnlig form af skatteudsættelser (jf. **figur 12**). De diskretionære udgiftsforanstaltninger dækkede en bredere vifte af politikområder, bl.a. sundhedspleje, offentlige investeringer, forskning, uddannelse og fattigdomsbekæmpelse.

Figur 12 - De finanspolitiske foranstaltninger fordelt på målgrupper

Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

27 De undersøgte foranstaltninger til direkte beskæftigelsesstøtte via arbejdsdelingsordninger beløber sig til 184 milliarder euro, og Frankrig (32,5 milliarder euro), Spanien (29,4 milliarder euro), Nederlandene (25,2 milliarder euro) og Italien (23,7 milliarder euro) tegner sig for over 60 % af det samlede beløb (jf. [tekstboks 2](#)). De finanspolitiske omkostninger i forbindelse med arbejdsdelingsordninger afhænger af ordningernes juridiske karakteristika (berettigelseskriterier, lønkompensationsgrad, varighed osv.), inddæmningsforanstaltningernes karakter og omfanget af de aktiviteter, der kan udføres ved hjemmearbejde i de enkelte lande.

Tekstboks 2

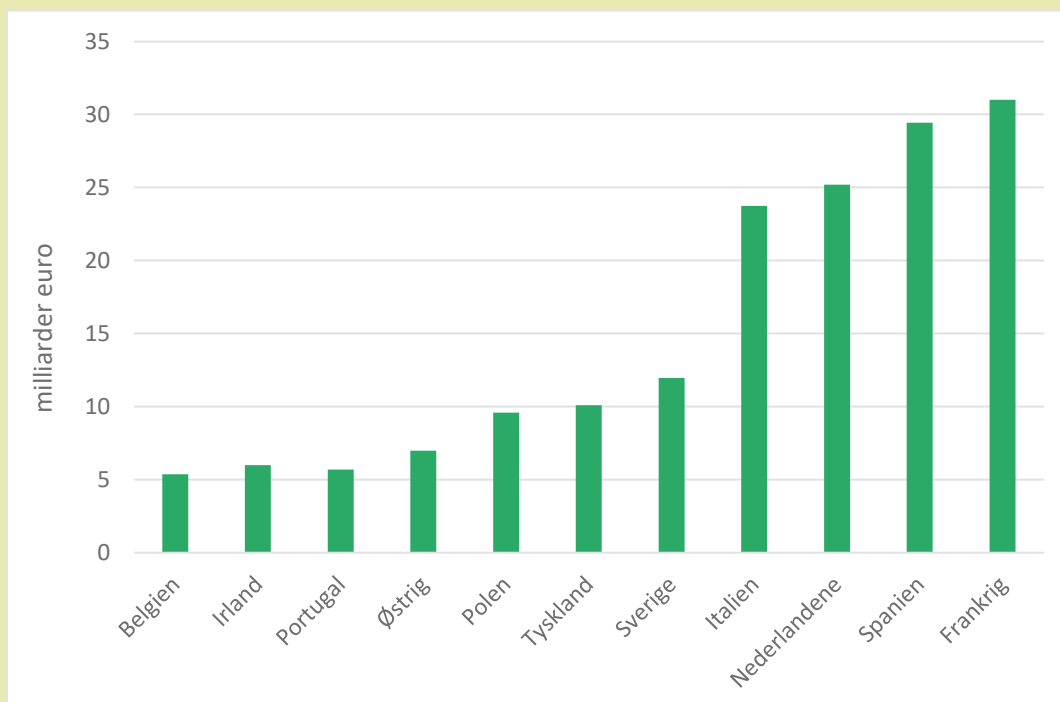
Arbejdsdelingsordninger

Arbejdsdelingsordninger er offentlige programmer, der giver virksomheder i økonomiske vanskeligheder mulighed for midlertidigt at reducere antallet af arbejdstimer, samtidig med at de ansatte modtager offentlig indkomststøtte for de timer, hvor de ikke arbejder. Ordningerne kan omfatte en delvis reduktion i antallet af arbejdstimer eller fuldstændig suspension af ansættelseskontrakten i en begrænset periode. Målet er at bevare beskæftigelsen under krisen og give virksomheder mulighed for at fastholde færdigheder, ekspertise og arbejdskraft.

Kommissionen har påpeget, at størstedelen af medlemsstaterne anvendte sådanne ordninger under den globale finanskrisen og oplevede lavere udsving i beskæftigelsen, hvilket mindskede krisens sociale omkostninger⁸.

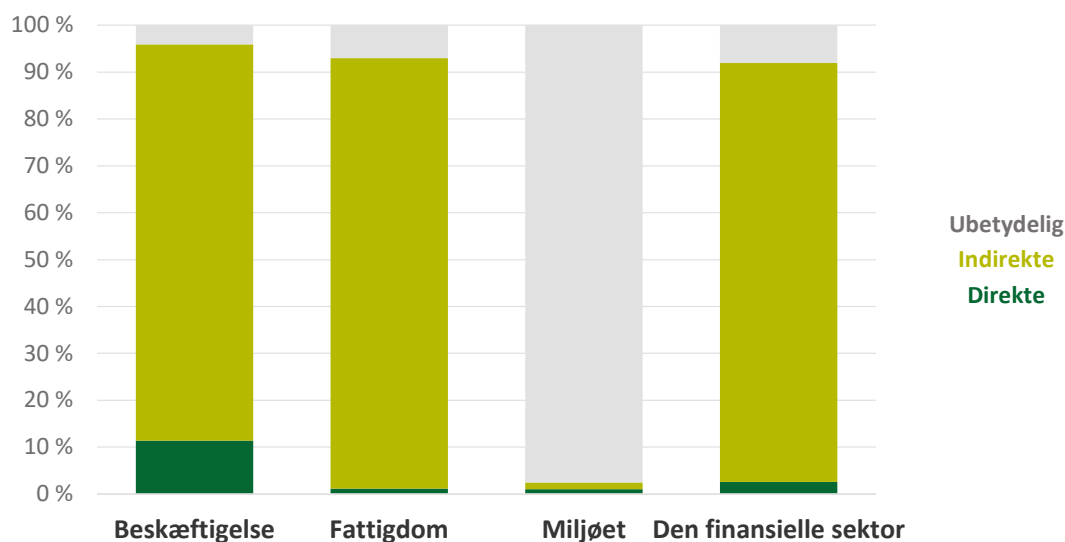
Den 13. marts 2020 anbefalede Kommissionen arbejdsdelingsordninger med henblik på at afbøde nedlukningernes negative effekt på beskæftigelsen. I april 2020, hvor de pandemirelaterede nedlukninger var hårdest, var over 42 millioner arbejdstagere i EU-27, ca. en fjerdedel af den samlede arbejdsstyrke, omfattet af arbejdsdelingsordninger⁹. Kommissionen anslår, at ordningernes umiddelbare budgetomkostninger er halvt så høje som den arbejdsløshedsunderstøttelse, der skulle være udbetalt, hvis denne beskæftigelsesstøtte ikke blev ydet¹⁰.

Vores spørgeundersøgelse viser, at 11 medlemsstaters finanspolitiske foranstaltninger til finansiering af arbejdsdelingsordninger kunne koste over 5 milliarder euro i 2020:



28 Vi kategoriserede de nationale foranstaltninger i vores database efter deres effekt på beskæftigelse, fattigdom, finanssektoren og miljøet. Kategoriseringen er resultatet af en kvalitativ analyse baseret på medlemsstaternes oplysninger om foranstaltningernes titel, beskrivelse og klassifikation. Foranstaltningerne vurderes at have en "direkte" effekt, hvis deres mål er at påvirke henholdsvis beskæftigelse, fattigdom, finanssektoren eller miljøet. De vurderes at have en "indirekte" effekt, hvis de sandsynligvis får en virkning, selv om det ikke var deres primære mål, og deres virkning vurderes at være "ubetydelig", hvis det ikke er sandsynligt, at de får nogen effekt. Udgiftsforanstaltninger, der finansierer arbejdsdelingsordninger, har f.eks. en direkte gavnlige effekt på beskæftigelsen. Vores vurdering af foranstaltningernes effekt er sammenfattet i [figur 13](#).

Figur 13 - De finanspolitiske foranstaltninger og deres forventede effekt



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

29 De fleste af foranstaltningerne fokuserer på beskæftigelse:

- Målt på beløb har 95 % af foranstaltningerne direkte eller indirekte indvirkning på beskæftigelsen, heraf 12 % direkte. Kun 1 % af foranstaltningerne er direkte rettet mod fattigdom. De fleste af de foranstaltninger, der bidrager til jobbevarelse, bidrager imidlertid indirekte til at begrænse krisens effekt på fattigdommen. Finanspolitiske foranstaltninger til en værdi af næsten 3,2 billioner euro vurderes

⁸ "Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations" (Occasional Paper, Kommissionen, 2010).

⁹ "Policy Brief no 7/2020" (European Trade Union Institute, 2020).

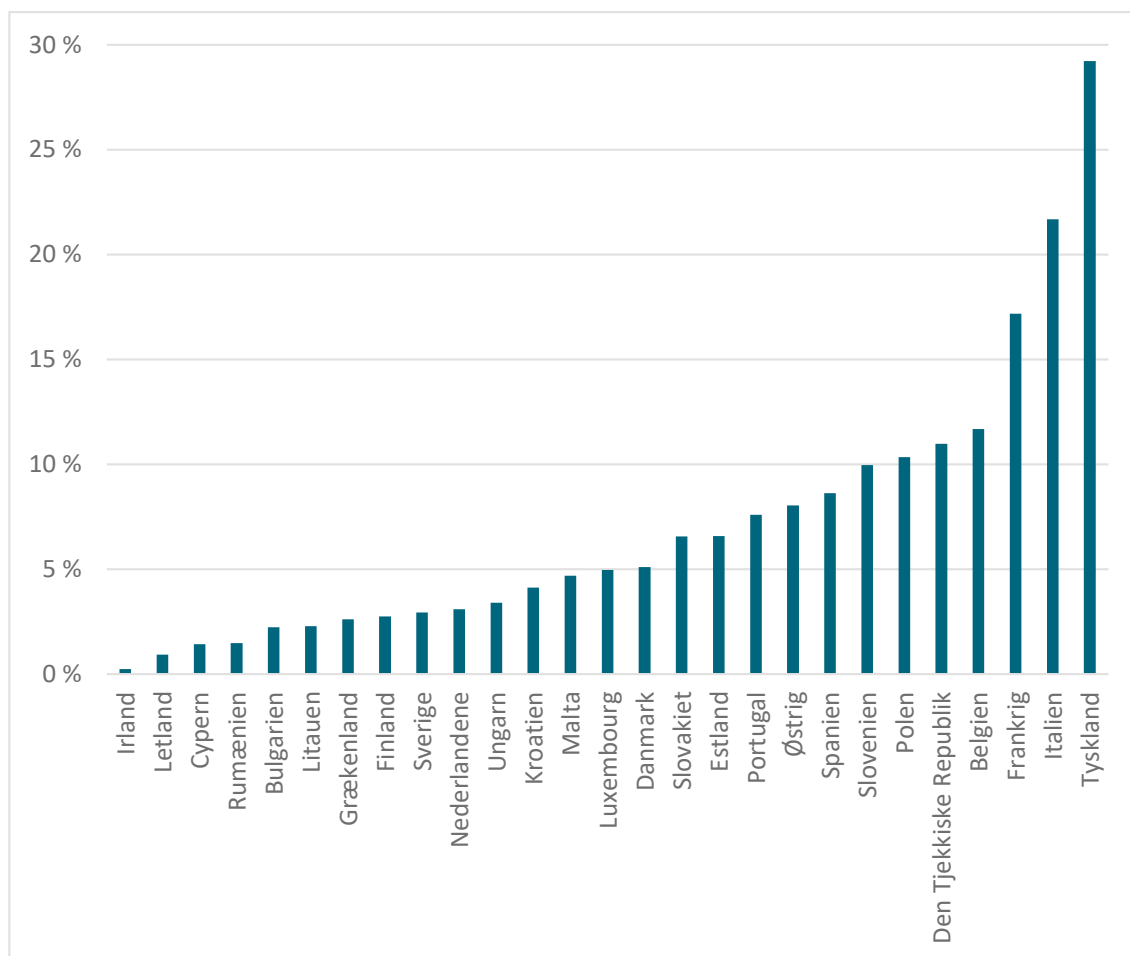
¹⁰ "Employment and Social Developments in Europe" (Kommissionen, 2020), s. 114.

at have en kombineret direkte effekt (1 %) og indirekte effekt på fattigdommen (92 % af det samlede beløb).

- Da den finansielle sektor indtil videre ikke er direkte berørt af covid-19-krisen, blev kun en marginal del af foranstaltningerne direkte rettet mod finansielle selskaber. Finanssektorens rolle som formidler af garantier og andre instrumenter betyder imidlertid, at den påvirkes indirekte af 89 % af de samlede foranstaltninger, målt på beløb. Desuden har finanssektoren også allerede indirekte fordel af de nationale finanspolitiske foranstaltninger, der bidrager til at forhindre insolvens i virksomheder og husholdninger.
- Der er næsten ingen foranstaltninger, der har en effekt vedrørende miljøspørgsmål. De vedtagne finanspolitiske foranstaltninger, der har en direkte eller indirekte effekt på miljøet, tegner sig kun for 2 % af det samlede beløb i forbindelse med reaktionen på covid-19-krisen. Denne beregning omfatter dog ikke nedlukningernes gavnlige effekt på miljøet (f.eks. lavere forureningsniveauer), som vi ikke kunne kvantificere.

30 Statsstøtte er den vigtigste metode, medlemsstaterne har brugt til at hjælpe indenlandske virksomheder under krisen. Hovedparten af de finanspolitiske foranstaltninger (67 %) er blevet godkendt af Kommissionen som statsstøtte. Ved udgangen af juni havde Kommissionen godkendt statsstøtte for 2,2 billioner euro (15,7 % af EU-27's BNP i 2019), hovedsagelig i form af garantier og likviditetsforanstaltninger. Da flertallet af de afgørelser, Kommissionen har godkendt, vedrører "paraplyordninger" for alle sektorer i økonomien, er deres sektorspecifikke fokus ikke kendt. Intensiteten i den kriserelaterede statsstøtte varierede meget fra medlemsstat til medlemsstat (jf. [figur 14](#)). I absolutte tal tegner Tyskland sig for næsten halvdelen af det samlede beløb, der er tildelt ved statsstøtteafgørelser i EU (1 billion euro), svarende til 29 % af landets BNP.

Figur 14 - Godkendt statsstøtte (samlet beløb som procent af landenes BNP)



Kilde: Data fra Kommissionen pr. udgangen af juni 2020.

Foranstaltningerne bidrog til at redde job, men førte til store underskud

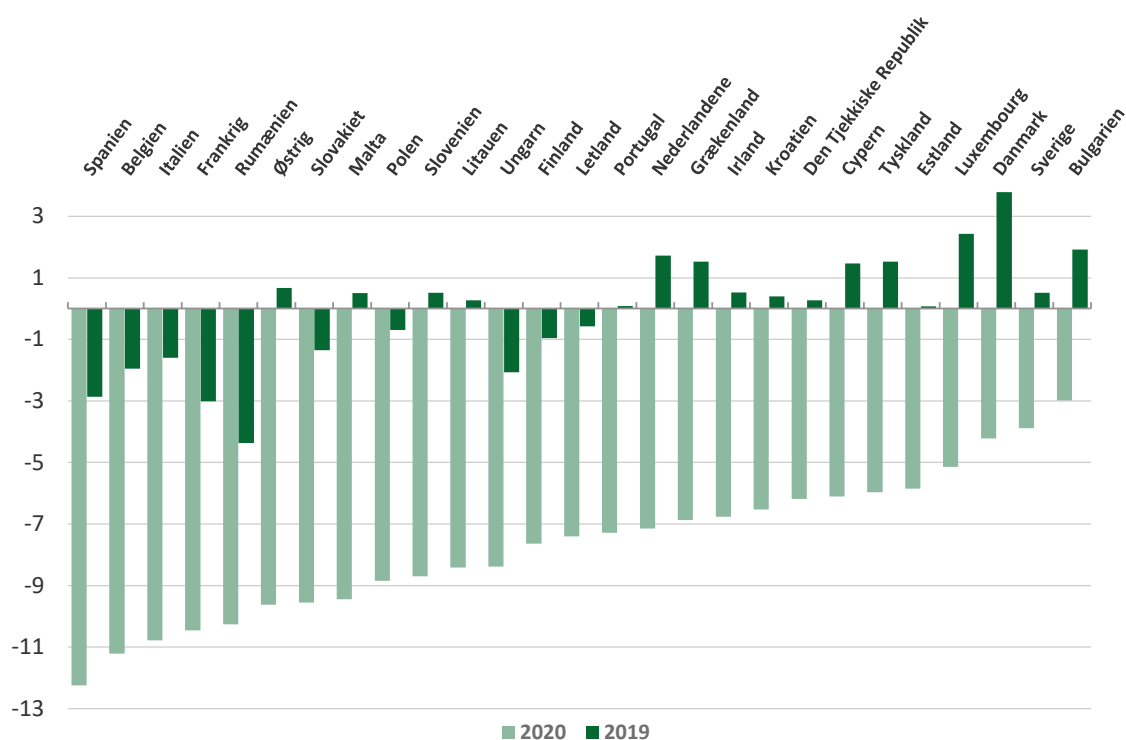
31 Pandemien udvikler sig stadig, og dens socioøkonomiske effekter vil sandsynligvis også udvikle sig, men vi undersøgte de første konsekvenser af de finanspolitiske foranstaltninger, der var vedtaget på tidspunktet for vores analyse.

32 De første finanspolitiske reaktioner på den økonomiske krise vil sandsynligvis få en kraftig effekt på de offentlige **underskud**. Det skyldes, at skatteindtægterne er faldet på grund af nedgangen i den økonomiske aktivitet, og at der er vedtaget diskretionære foranstaltninger såsom skattelettelser og reducerede skattesatser samt afholdt ekstraordinære udgifter, bl.a. til beskæftigelsesstøtte og til sundhedssektoren. Det fremgår endvidere af vores spørgeundersøgelse, at de budgetbesparelser, der er foretaget med henblik på at finansiere foranstaltningerne, svarer til under 0,1 % af

EU's BNP. Der kan også opstå fremtidige finanspolitiske omkostninger som følge af værdiforringelsestab på de omfattende garantier og likviditetsforanstaltninger rettet mod virksomheder.

33 I november 2020 forventedes det, at EU i 2020 ville få et aggregeret budgetunderskud på over 8 % af BNP, og at nogle lande med væsentlige BNP-fald kunne få underskud på over 10 % (Spanien, Belgien, Italien, Frankrig). 26 medlemsstater vil sandsynligvis ikke kunne overholde EU's underskudsgrænse på 3 % af BNP (jf. figur 15) i 2020. Underskuddene kan øge den offentlige gæld med omkring 20 % af BNP i perioden 2020-2021, men skønnene varierer meget fra land til land¹¹. Underskuds- og gældsprognoser kan presses i opadgående retning af den aktuelle økonomiske usikkerhed. I november ændrede Kommissionen sin prognose for BNP-vækst i 2020 fra 6,1 % til 4,1 %.

Figur 15 - Budgetbalancer (i procent af BNP)

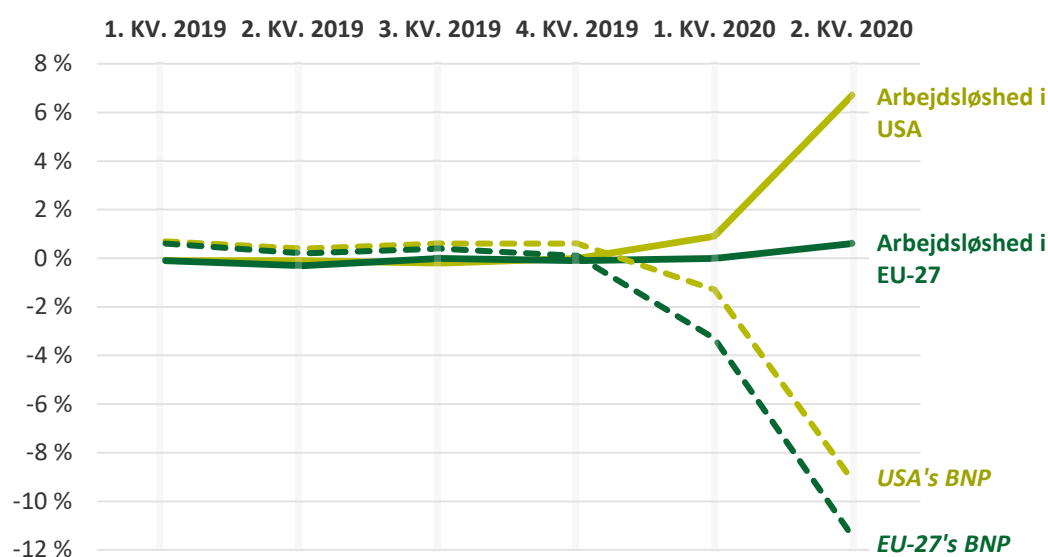


Kilde: Kommissionens efterårsprognoser (2020).

¹¹ Kommissionens efterårsprognoser (2020).

34 Indtil videre har landenes arbejdsdelingsordninger og statsstøtteordninger dækket virksomhedernes likviditetsbehov og dermed reduceret behovet for omfattende afskedigelser. De seneste stigninger i **arbejdsløsheden** er således små i forhold til faldet i produktionen. I EU steg arbejdsløsheden langt mindre end i USA (jf. [figur 16](#)), hvor de offentlige myndigheder ikke tilskyndede til generelle jobbevarelsesordninger, men i stedet forlængede retten til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Figur 16 - Arbejdsløshed og BNP i EU og USA - ændringer i forhold til de foregående kvartaler



Note: Ændringerne i arbejdsløshed er nominelle, og ændringerne i BNP er vækstrater.

Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data fra OECD.

35 De finanspolitiske foranstaltninger har spillet en afgørende rolle i stabiliseringen af den disponible indkomst. Kommissionens forbrugerundersøgelser viser, at der i væsentligt omfang er opbygget ufrivillige **opsparinger**¹² som en direkte konsekvens af nedlukningsforanstaltningerne, de finanspolitiske foranstaltninger og den store usikkerhed. Da nedlukningerne reducerede virksomhedernes salg af produkter og tjenesteydelser, sikrede de finanspolitiske foranstaltninger arbejdstagerne en forholdsvis stabil købekraft, hvilket betød, at husholdningernes opsparinger i første kvartal af 2020 nåede et rekordhøjt niveau på 16,9 % i euroområdet. Disse opsparinger kan potentielt bidrage til en hurtig genopretning af forbruget, hvis den økonomiske usikkerhed forsvinder.

¹² Eurostat, pressemeddelelse (3. juli 2020).

36 Offentlige **investeringer** var ikke en prioritet i forbindelse med krisestyringen. I vores spørgeundersøgelse bad vi medlemsstaterne oplyse om eventuelle investeringsbeslutninger truffet som reaktion på covid-19-krisen. De undersøgte data viser, at disse investeringer svarede til under 0,5 % af EU's BNP. Fratrækker man de offentlige investeringer i den tyske genopretningsplan (juni 2020), svarede de til 0,1 % af EU's BNP. Offentlige investeringer kan bidrage til genopretningen af økonomierne i perioden efter pandemien. Den 23. april 2020 udtrykte Det Europæiske Råd tilfredshed med den fælles køreplan for genopretning, der anbefalede en hidtil uset investeringsindsats, som skal hjælpe med at genstarte og omdanne de europæiske økonomier¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

EU's betydelige økonomiske reaktion er under gennemførelse

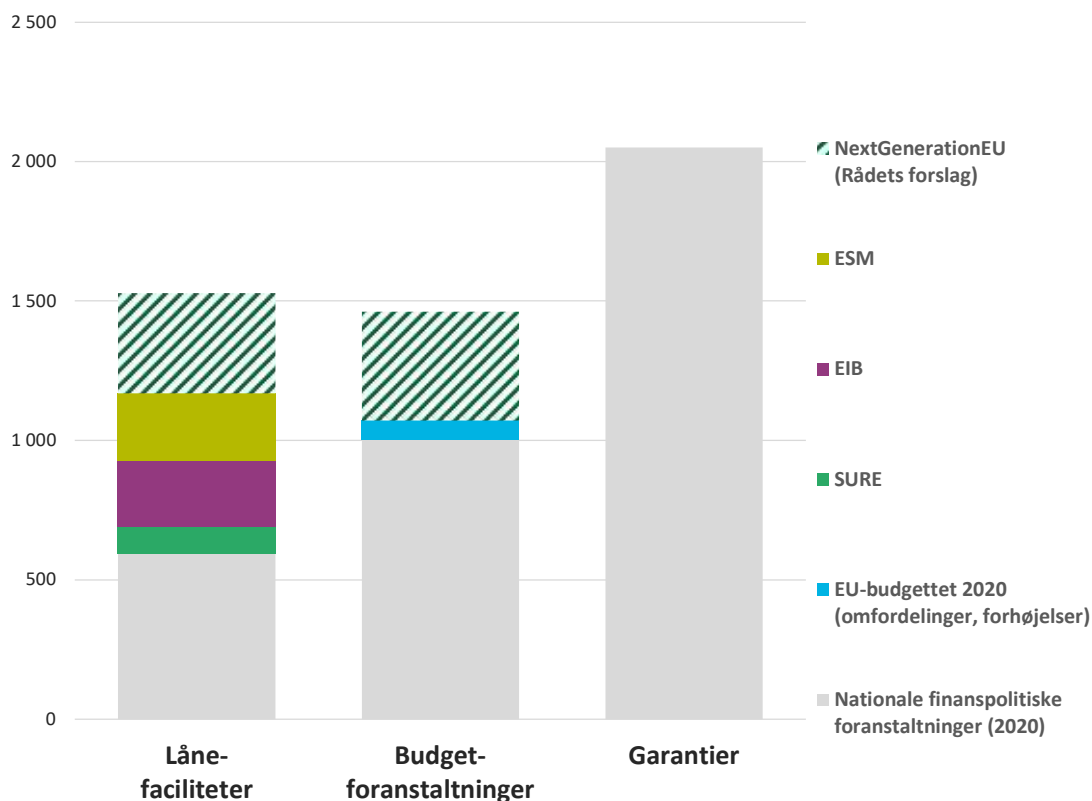
37 EU's første reaktion på den økonomiske krise (marts 2020) blev udarbejdet på baggrund af en epidemiologisk situation i hastig udvikling og de første medlemsstaters generelle nedlukninger (jf. den kortfattede kronologi i [bilag II](#)). Reaktionen omfattede umiddelbare foranstaltninger og afgørelser, der blev truffet inden for rammerne af de eksisterende regler, f.eks. EU-budgetforanstaltninger, monetære indgreb fra ECB, udlånsafgørelser fra EIB (Den Europæiske Investeringsbank) og ESM (den europæiske stabilitetsmekanisme) og koordineringsforanstaltninger fra Kommissionen.

38 Efterhånden som pandemikrisen udviklede sig, blev EU's økonomiske reaktion mere omfattende i takt med genopretningsbehovene, og senest har Det Europæiske Råd vedtaget at skabe et midlertidigt EU-budgetstøtteinstrument kaldet "NextGenerationEU" (NGEU), som skal fremme økonomisk genopretning og resiliens.

39 EU's og ESM's finansielle foranstaltninger (vedtagne eller under vedtagelse, ECB's monetære indgreb ikke medregnet), har en samlet værdi af over 1 363 milliarder euro¹⁴, fordelt på tilskud (430 milliarder euro) og lån (933 milliarder euro). Kernen i den europæiske budgetstøtte er tilskudskomponenten i det foreslåede NGEU-instrument, hvis omfang svarer til ca. 40 % af de nationale budgetforanstaltninger, der forventes gennemført i 2020 (jf. [figur 17](#)). EU-beløbene er de disponible maksimumsbeløb og vil ikke nødvendigvis blive udnyttet fuldt ud.

¹⁴ Inklusive NextGenerationEU (beløb vedtaget af Det Europæiske Råd).

Figur 17 - Sammenligning af EU's og medlemsstaternes anslåede finansielle reaktion på krisen (i milliarder euro)



Note: Dataene for det foreslåede NGEU-instrument er baseret på Det Europæiske Råds konklusioner. Indikatoren for de nationale budgetinterventioner er den difference mellem budgetbalancerne for 2020 og 2019, der er anslået i Kommissionens efterårsprognoser (2020). Dataene for de andre nationale foranstaltninger er baseret på vores spørgeundersøgelse. NGEU-midlerne skal tildeles over flere år, men sammenlignes her med medlemsstaternes underskud på de offentlige finanser i et enkelt år.

Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data pr. august 2020.

EU havde kun begrænsede beføjelser til at træffe foranstaltninger, der ikke vedrørte monetær og økonomisk samordning

40 De tidlige politiske indgreb fra ECB, navnlig de store aktivopkøb (under pandeminødpkøbsprogrammet på oprindeligt 750 milliarder euro, senere forhøjet med 600 milliarder euro), havde til formål at stabilisere forholdene på de finansielle markeder. ECB's interventioner havde også til formål at lette bankernes finansieringsbetingelser gennem nye langfristede markedsoperationer og lempe kravene til sikkerhedsstillelse. Centralbankerne i visse lande uden for euroområdet (Danmark, Kroatien, Ungarn og Rumænien) havde fordel af, at ECB tilførte eurolikviditet til deres respektive banksystemer.

41 EU stod med begrænsede muligheder for og beføjelser til at agere på visse områder, hvor det kunne have bidraget til reaktionen på pandemien. Dette skyldtes dels EU's manglende beføjelser på visse områder og dels, at der før krisens start manglede beredskab og konsensus med hensyn til etablering af visse mekanismer/instrumenter. Blandt de væsentligste begrænsninger kan nævnes:

- **Beføjelser vedrørende sundhedspolitik:** EU's indsats på folkesundhedsområdet er begrænset til at støtte og supplere den folkesundhedspolitik, der føres af medlemsstaterne, som har hovedansvaret på dette område. EU's budget for investeringer i sundhedssektoren ("det tredje sundhedsprogram") beløb sig til 0,5 milliarder euro, dvs. 0,05 % af den samlede flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Revisionsretten offentliggør snart en særskilt analyse vedrørende EU's første bidrag til den folkesundhedsmæssige reaktion på covid-19.
- **Beføjelser vedrørende nedlukningsforanstaltninger:** Nedlukninger og lignende foranstaltninger blev udelukkende vedtaget af medlemsstaterne selv, som har enekompetence med hensyn til den offentlige sikkerhed. Kommissionen spillede en sekundær rolle ved at sikre frivillig koordinering og udarbejde bløde retningslinjer for at begrænse de skadelige følger for det indre markeds integritet og den frie bevægelighed for varer og personer. Kommissionen har dog mulighed for at kontrollere, om foranstaltningerne er berettigede, dvs. egnede, nødvendige og proportionelle i forhold til målene for den offentlige sikkerhed¹⁵.
- **Beredskab i forbindelse med økonomiske kriser:** Rådet og Kommissionen har beføjelser til at samordne medlemsstaternes økonomiske politikker inden for rammerne af det europæiske semester (med særlige regler om finanspolitisk overvågning) og kontrollere, at statsstøtteordninger er i overensstemmelse med EU's regler. Rådet og Kommissionen forvalter også den finansielle bistand til medlemsstater, der befinder sig i en meget urolig økonomisk eller finansiell situation (EFSM, betalingsbalancefaciliteten).

¹⁵ Jf. "En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet" (COM(2020) 112 final).

- **EU-budgetregler:** EU-budgettet er ikke udformet til at afbøde store økonomiske chok på kort sigt, da det er begrænset af udgiftslofterne i den flerårige finansielle ramme og budgetprogrammernes forskellige udgiftsregler. Navnlig kan det tage tid at gennemføre omfordelinger i investeringsprogrammer til sådanne formål, afhængigt af investeringernes art og programmeringscyklusserne. Desuden er reserverne og marginerne til uforudsete udgifter i de nuværende budgetter ikke store: Revisionsretten har tidligere foreslået at øge reserverne¹⁶. Navnlig er de disponible marginer mindre hen mod slutningen af FFR for 2014-2020.

Der blev hurtigt sikret en fleksibel økonomisk samordning

42 Efter pandemiens udbrud stod det klart, at der ikke var udsigt til en hurtig tilbagevenden til den normale økonomiske situation, og at EU måtte reagere på en fleksibel måde for at give medlemsstaterne mulighed for at udforme passende reaktioner på deres specifikke sundhedsmæssige og økonomiske forhold. Der blev derfor givet mulighed for:

- en mere fleksibel anvendelse af EU's centrale økonomiske regler og samordningsprocesser
- vedtagelse af ad hoc-retningslinjer for at begrænse de nationale nødforanstaltningers effekt på det indre markeds funktion.

43 Der blev truffet en række beslutninger for at adressere nogle vigtige økonomipolitiske aspekter:

- Som opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner af 10. marts vedtog Kommissionen den 13. marts 2020 ekstraordinære **politiske retningslinjer** for medlemsstaterne¹⁷ uden for rammerne af det europæiske semesters traditionelle processer for økonomisk samordning. Disse retningslinjer anbefalede, at medlemsstaterne for at afbøde den begyndende økonomiske krise straks gennemførte finanspolitiske stimulusforanstaltninger, f.eks. arbejdsdelingsordninger med henblik på at mindske jobtab og støtte husholdningernes indkomst samt likviditetstilførsler og kredit-/eksportkreditgarantier med henblik på at hjælpe virksomheder med driftskapital.

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

¹⁷ "En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet" (COM(2020) 112 final).

- Den 19. marts 2020 vedtog Kommissionen **specifikke midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte**, som gav medlemsstaterne mulighed for at yde offentlig støtte til indenlandske virksomheder/sektorer, der var berørt af krisen¹⁸. Specifikke regler om offentlige garantier, lån og andre kriserelevante instrumenter supplerede andre muligheder, som medlemsstaterne allerede havde i henhold til statsstøttereglerne. Indtil udgangen af oktober ændrede Kommissionen de oprindelige rammebestemmelser fire gange for at forlænge deres gyldighed (fra udgangen af 2020 til juni 2021, egenkapitalstøtte dog til udgangen af september 2021) og sikre tilstrækkelig dækning af forskningsaktiviteter og egenkapitalstøtte.
- Den 20. marts 2020 foreslog Kommissionen for første gang en aktivering af **stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul**¹⁹, så alle medlemsstater midlertidigt kunne fravige de budgetkrav, som normalt ville gælde, og træffe omfattende finanspolitiske stimulusforanstaltninger²⁰. Medlemsstaterne kan midlertidigt tillades at fravige tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare.
- Den 20. maj 2020 foreslog Kommissionen inden for rammerne af det europæiske semester **landespecifikke henstillinger**, som gentog de fælles politiske mål om at afbøde krisens alvorlige konsekvenser på kort sigt og skabe fornyet vækst på mellemlang sigt. Dermed blev der for første gang fremsat landespecifikke henstillinger uden finanspolitiske anbefalinger vedrørende tilpasningsstien i retning af de mellemfristede målsætninger. I stedet fokuserede de på umiddelbar krisestøtte og genopretning på mellemlang sigt ved hjælp af den grønne og den digitale omstilling.

¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen - Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT C 91 I/01, 20.3.2020).

¹⁹ En aktivering af klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikker i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag.

²⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul (COM(2020) 123 final).

44 I hele perioden vedtog Kommissionen retningslinjer for at samordne visse **sundhedssikkerhedsforanstaltninger** på de områder, hvor det indre markeds normale funktion blev påvirket. F.eks. udstedte Kommissionen retningslinjer med henblik på at begrænse grænseforvaltningens konsekvenser for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser (23. marts 2020) og for arbejdskraften (30. marts 2020). På grund af de nationale prærogativer med hensyn til sundhedspolitikker udstedte Kommissionen ikke bindende regler. I september 2020 stillede Kommissionen forslag til en henstilling fra Rådet om fastlæggelse af en fælles ramme for koordinering af og oplysning om foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed²¹.

EU mobiliserede disponible midler og skabte nye sikkerhedsnet for virksomheder, stater og arbejdstagere

45 Den finansielle støtte fra EU har hurtigt udviklet sig fra **umiddelbare omfordelinger af midler og mobilisering af fleksibilitetsinstrumenter** inden for det nuværende EU-budget til vedtagelse af **finansielle sikkerhedsnet** for virksomheder, medlemsstater og arbejdstagere med henblik på at bekæmpe krisens umiddelbare økonomiske konsekvenser.

46 De første foranstaltninger, som Kommissionen foreslog efter krisens udbrud, bestod i at forlænge eksisterende tiltag. Disse holdt sig inden for den flerårige finansielle ramme og blev primært finansieret ved budgetomlægninger (jf. også [bilag III](#)). Ved udgangen af august svarede stigningerne i EU's budget for 2020 til 2,3 % af de oprindelige forpligtelsesbevillinger, og alle marginer under den aktuelle FFR's udgiftslofter var opbrugt. De vigtigste foranstaltninger, der blev finansieret for at supplere de nationale udgifter under krisen, var følgende:

- Den 13. marts 2020 besluttede Kommissionen, at ESI-fondenes midler under samhørighedspolitikken for 2020 skulle omdirigeres til det såkaldte **"investeringsinitiativ som reaktion på coronavirusset" (CRII)** med henblik på at afhjælpe de mest presserende behov vedrørende sundhedsudgifter, støtte til SMV'er og arbejdsdelingsordninger. 8 milliarder euro i **forfinansiering skulle ikke returneres til Kommissionen**, men i stedet udgøre kontante tilskud til medlemsstaterne med henblik på kriserelaterede projekter. Medlemsstaterne kan få adgang til midlerne ved at ændre deres eksisterende operationelle

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1555

programmer ved en forenklet og hurtig proces, og de har i nogle tilfælde en vis fleksibilitet med hensyn til at omfordele finansiering direkte.

- Ligeledes den 13. marts 2020 besluttede Kommissionen, at 1 milliard euro skulle frigøres fra Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og fungere som garanti for Den Europæiske Investeringsfond (EIF) med henblik på at støtte små virksomheder, som er ramt af coronaviruspandemiens økonomiske effekt. Denne garanti skal tilskynde banker i hele EU til at yde op til 8 milliarder euro i driftskapitallån til ca. 100 000 SMV'er.
- Den 30. marts 2020 udvidede EU anvendelsesområdet for **Den Europæiske Unions Solidaritetsfond** til at omfatte store folkesundhedsrelaterede nødforanstaltninger. På det tidspunkt var der 0,8 milliarder euro til rådighed under dette instrument i 2020. Efterfølgende udbetalinger vedrørende andre nødsituationer reducerede det disponible beløb i 2020 til 0,18 milliarder euro.
- Den 2. april 2020 blev CRII suppleret med foranstaltninger, der midlertidigt skulle muliggøre en mere fleksibel anvendelse af **ikketildelte midler fra ESI-fondene** (de europæiske struktur- og investeringsfonde) - i alt 54 milliarder euro - til covid-19-relaterede projekter ("**CRII+**"). Mulighederne omfatter mere fleksible overførsler mellem fonde, tematiske mål og operationelle programmer samt en 100 % EU-finansieringssats for udgifter, og effekten på betalingerne anslås til 14,6 milliarder euro.
- Den 14. april 2020 ændrede EU forordningen om aktivering af **nødhjælpsinstrumentet** og afsatte et budget på 2,7 milliarder euro i 2020 til at støtte medlemsstaternes reaktion på sundhedskrisen, f.eks. forhåndsaftaler om køb indgået med udviklere af coronavirusvacciner.

47 Den 16. marts 2020 meddelte EIB-Gruppen desuden ekstraordinære finansieringsforanstaltninger:

- **Finansiering til virksomheder** ved tilvejebringelse af 28 milliarder euro fra eksisterende programmer:
 - **Garantier til SMV'er:** På grundlag af 1 milliard euro frigjort fra Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) ville EIF stille garantier til en værdi af 2,2 milliarder euro med det formål at mobilisere op til

8 milliarder euro i finansiering til mindst 100 000 SMV'er via Cosme (EU's program for SMV'ers konkurrenceevne) og InnovFin-programmet²².

- **Dedikerede likviditetslinjer for banker** skulle sikre op til 10 milliarder euro i driftskapitalstøtte til SMV'er og midcapselskaber
- **Dedikerede programmer for køb af værdipapirer med sikkerhed i aktiver** skulle give banker mulighed for at overføre risikoporteføljer af SMV-lån og dermed mobilisere op til 10 milliarder euro.

- o **Finansiering til projekter i sundhedssektoren** - op til 5 milliarder euro.

48 Da nedlukningerne blev forlænget, og de første nationale økonomiske prognoser begyndte at vise de potentielle effekter, foreslog Eurogruppen en pakke **nødsikkerhedsnet** den 9. april 2020. Denne pakke skulle støtte offentlige finanser, virksomheder og beskæftigelse på samme tid og dermed bekæmpe de umiddelbare konsekvenser af krisen. Den samlede pakke til en værdi af 540 milliarder euro byggede på tre søjler:

- o **Pandemikrisestøtte fra ESM:** et midlertidigt instrument med 240 milliarder euro, dvs. halvdelen af ESM's udlånskapacitet, til brug i forbindelse med direkte og indirekte sundhedsudgifter med relation til covid-19 afholdt siden februar 2020. Adgangen skulle begrænses til 2 % af medlemsstaternes BNP pr. udgangen af 2019.
- o **Finansiering til EU-virksomheder via EIB-Gruppen:** 200 milliarder euro i finansiering til at hjælpe virksomheder, især SMV'er med likviditetsmangel, støttet af en midlertidig paneuropæisk garantifond på 25 milliarder euro. Medlemsstaterne skal bidrage til garantifonden i overensstemmelse med deres aktieandel i EIB. EU-budgettet og ESM kan også bidrage.
- o **SURE - midlertidig finansiel støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation:** 100 milliarder euro til efterspørgselsbaseret finansiering af de stigende nationale offentlige udgifter til arbejdsdelingsordninger og lignende ordninger samt - sekundært - til visse sundhedsrelaterede foranstaltninger, især på arbejdspladser. Instrumentet skulle forvaltes af Kommissionen og være underlagt EU's finansielle regler. SURE har form af en låneordning bygget på et system af garantier til en værdi af 25 milliarder euro, som medlemsstaterne stiller til Unionens budget.

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_569

49 Det Europæiske Råd godkendte forslaget den 23. april og opfordrede til at gøre pakken operationel senest den 1. juni 2020. ESM-instrumentet blev godkendt den 15. maj af ESM's styrelsesråd, og i den forbindelse blev det bekræftet, at alle eurolande er støtteberettigede. Den 26. maj godkendte EIB's bestyrelse den nye fonds struktur og forretningsmodel. Rådet vedtog SURE-forordningen den 19. maj. På grund af ratifikationsprocedurernes længde blev den paneuropæiske garantifond imidlertid først operationel i august, og SURE blev først aktiveret den 22. september, efter at alle medlemsstaterne havde underskrevet garantiene.

Med NextGenerationEU-instrumentet foreslog EU omfattende finansiel støtte til en bæredygtig og resilient genopretning

50 Den 23. april 2020 besluttede Det Europæiske Råd at arbejde hen imod at oprette en genopretningsfond som reaktion på covid-19-krisen, og Kommissionen fik til opgave hurtigst muligt at fremsætte et forslag. En måned senere foreslog Kommissionen en hidtil uset type midlertidig EU-fond ("NextGenerationEU") til en værdi af 750 milliarder euro - efter et tidligere fransk-tysk forslag (af 18. maj) - og den fremsatte desuden et ændret forslag til FFR for 2021-2027 for at tage højde for krisens socioøkonomiske konsekvenser. Den 21. juli 2020 blev NextGenerationEU vedtaget af Det Europæiske Råd med flere væsentlige ændringer. Sammen med FFR for 2021-2027 omfatter aftalen i alt 1 824,3 milliarder euro i EU-støtte til medlemsstaterne.

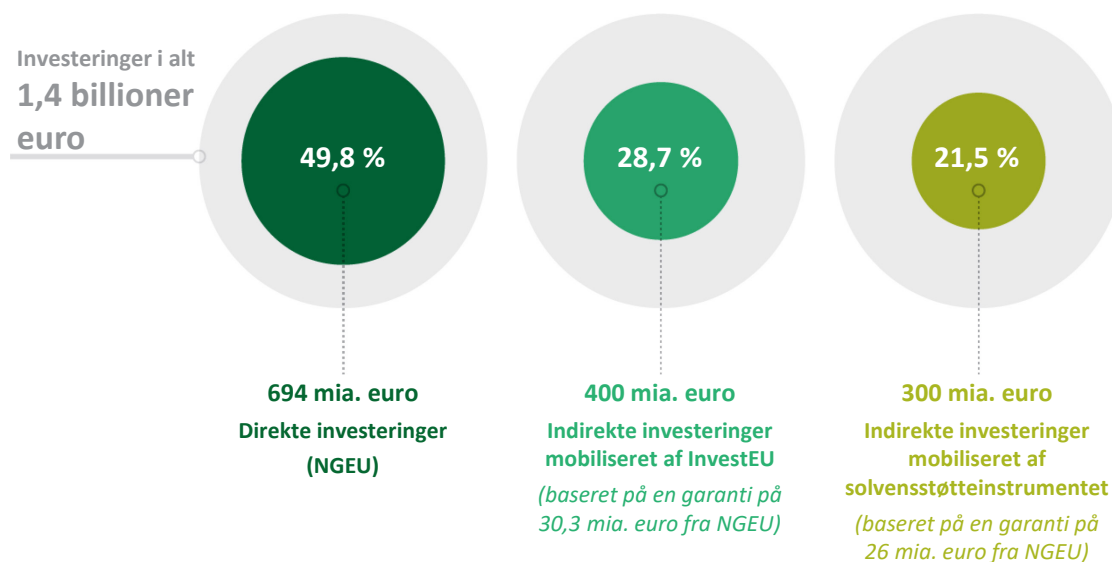
51 NGEU vil yde finansiering til en række programmer, der skal støtte genopretningsprocessen. Det centrale element er genopretnings- og resiliensfaciliteten. Denne facilitet har til formål at støtte genopretningen af medlemsstaternes økonomier og tackle virkningerne af den pandemiske krise via koordinerede investeringer og strukturreformer med fokus på konvergens og strømlining af den grønne og den digitale omstilling på alle politikområder. For så vidt angår SURE og EFSM (oprettet under statsgældskrisen) er retsgrundlaget for NGEU artikel 122 i TEUF, der giver mulighed for målrettet finansiel bistand i ekstraordinære krisesituationer, f.eks. i forbindelse med naturkatastrofer.

NGEU - forventede effekter

52 Kommissionen vurderer²³, at NGEU's effekt på EU-27's økonomi vil blive betragtelig:

- NGEU kan på følgende måde øge (private og offentlige) investeringer med 1,4 billioner euro i perioden 2021-2022 (jf. [figur 18](#)) og dermed udfylde det investeringsunderskud, som krisen forventes at skabe i perioden 2020-2021:
 - Hovedparten af midlerne (ca. 700 milliarder euro) skal direkte finansiere investeringer.
 - Specifikke tilførsler til garantier (ca. 56 milliarder euro) til programmer (InvestEU og solvensstøtteinstrumentet) skal mobilisere op til 700 milliarder euro i private investeringer.
- Kommissionen anslår, at BNP-niveauet i EU-27 takket være de mobiliserede investeringer vil være ca. 2 % højere i 2024 end forudset i de aktuelle prognoser.

Figur 18 - Potentielle investeringer genereret af NGEU i perioden 2021-2022



Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på Kommissionens forslag.

²³ "Identifying Europe's recovery needs" (Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2020) 98 final).

NGEU - omfang og sammensætning

53 NextGenerationEU skal realisere nogle af følgende innovative tilgange:

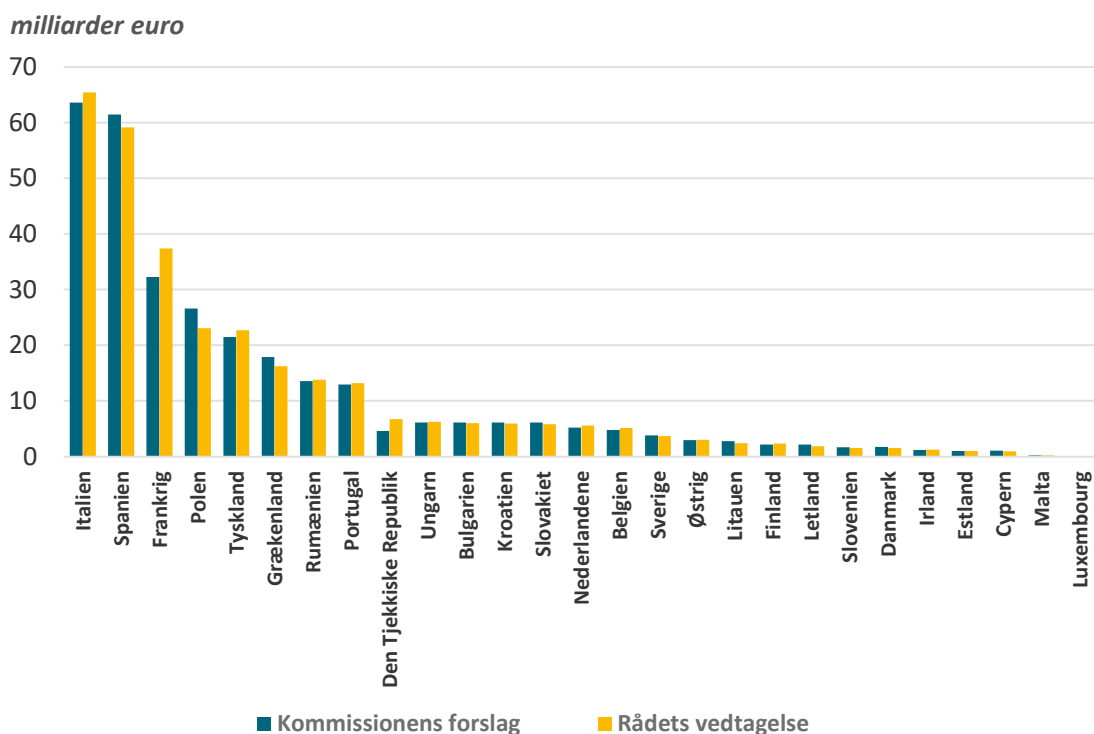
- **En meget større rolle for EU** - det midlertidige instrument vil næsten fordoble EU's langsigtede budget for perioden 2021-2027.
- Gennemførelse af **diversificeret finansiel støtte** (tilskud, lån, hensættelser til garantier) **og programmer** under Kommissionens direkte eller indirekte forvaltning eller under delt forvaltning (jf. [bilag IV](#)).
- Ifølge Det Europæiske Råds aftale vil næsten 90 % af genopretningsinstrumentets midler blive tildelt en ny facilitet (genopretnings- og resiliensfaciliteten) med henblik på udbetaling under visse betingelser knyttet til **reformer og investeringer**, som tackler nationale udfordringer, der er identificeret i forbindelse med **det europæiske semester**.
- **Fremskyndet støtte for en hurtig effekt:** Ifølge Det Europæiske Råds aftale skal der indgås forpligtelser for op til 70 % af den ikketilbagebetalingspligtige støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2021-2022 og for resten i 2023. Desuden vedtog Det Europæiske Råd, at udgifter, som har relevans for genopretnings- og resiliensfaciliteten mål, og som er afholdt siden februar 2020, kan finansieres **med tilbagevirkende kraft**.
- **Fordelingsnøglerne** for de nye programmer finansieret under NGEU (genopretnings- og resiliensfaciliteten, REACT-EU) skal afspejle deres specifikke formål og ikke være de samme som under ESI-fondene.
- En ny finansieringsmetode med låntagning på **kapitalmarkederne**. For første gang vil EU låne midler til at finansiere ikketilbagebetalingspligtig støtte.

54 På grund af sagens hastende karakter og de ekstraordinære omstændigheder var Kommissionens forslag ikke genstand for en konsekvensanalyse eller en høring af interessenter, men ledsaget af et arbejdsdokument, som beskrev EU's genopretningsbehov. Det er endnu uklart, hvordan forholdet mellem tilskud og lån blev fastsat og afstemt med fondens mål. Efter forhandlinger om pakkens sammensætning vedtog Det Europæiske Råd at reducere andelen af ikketilbagebetalingspligtig støtte i pakken (fra de oprindeligt foreslåede 500 milliarder euro til 390 milliarder euro), opvejet af en forhøjelse af lånene fra 250 milliarder euro til 360 milliarder euro.

Tildeling af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten

55 Kriterierne for **tildeling af genopretnings- og resiliensfacilitetens midler til medlemsstaterne** adskiller sig fra de kriterier, der anvendes i andre store FFR-programmer. Med hensyn til lån er det maksimale loft afhængigt af BNI, og det bør ikke overstige 6,8 % (forslag fra Det Europæiske Råd). Med hensyn til ikketilbagebetalingspligtig støtte afhænger tildelingen af konvergensindikatorer såsom befolkningstal, BNP pr. indbygger og arbejdsløshedsprocent. Efter forslag fra Det Europæiske Råd erstattes arbejdsløshedskriteriet i fordelingsnøglen for 2023 af det konstaterede fald i reelt BNP i 2020 og det kumulative konstaterede fald i reelt BNP i perioden 2020-2021. Ændringen vedrører 30 % af tilskuddene (jf. [figur 19](#)). Dette afspejler det dobbelte mål om at tackle både pandemiens socioøkonomiske virkning og de strukturelle udfordringer, der hæmmer vækst og jobskabelse.

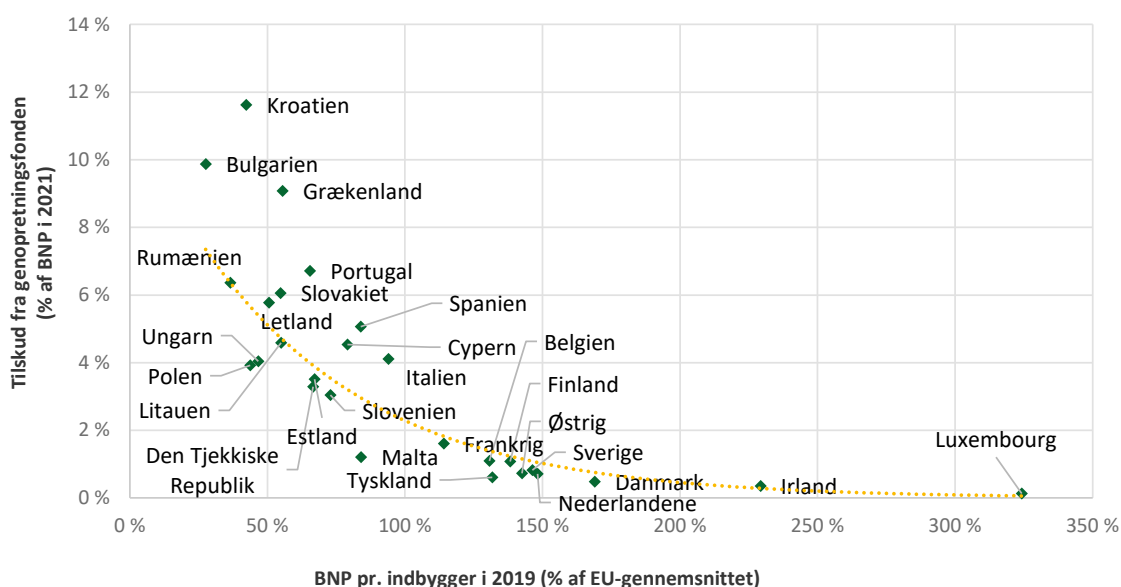
Figur 19 - Anslået tildeling af ikketilbagebetalingspligtig støtte under genopretnings- og resiliensfaciliteten



Kilde: Revisionsrettens beregning baseret fordelingsnøglerne.

56 Den anslåede fordeling af midlerne afspejler hovedsagelig de økonomiske svagheder før krisen og konvergensniveauerne i EU (jf. [figur 20](#)). Begge beregningsmetoder giver en fordeling af midler til medlemsstaterne, hvor de tre største modtagere (Italien, Spanien og Frankrig) kumulativt skal modtage ca. halvdelen af den samlede tilskudsstøtte (ud fra de aktuelle BNP-fremskrivninger for 2020-2021). Disse lande forventes også at opleve store BNP-fald under krisen (jf. [figur 20](#)).

Figur 20 - Forholdet mellem tilskudstildelinger under genopretnings- og resiliensfaciliteten og BNP-konvergensniveau



Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på BNP-data fra Kommissionen og Det Europæiske Råds aftale om tildeling af midler under genopretnings- og resiliensfaciliteten og REACT-EU pr. land.

57 Den faktiske fordeling af midlerne vil afhænge af medlemsstaternes kapacitet til at opfylde genopretnings- og resiliensfacilitetens betingelser. For at få adgang til finansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne udarbejde nationale genopretnings- og resiliensplaner, der fastlægger **deres reform- og investeringsdagsordener** for årene 2021-2023, og forelægge dem for Kommissionen senest den 30. april. Den 16. august 2020 oprettede Kommissionen en taskforce for genopretning og resiliens med henblik på at styre gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og koordinere den med det europæiske semester²⁴, og Kommissionen udsendte også retningslinjer for udarbejdelsen af genopretnings- og resiliensplaner²⁵. Planerne skal tilpasses efter behov i 2022, så de kan danne grundlag for den endelige tildeling af midler i 2023. Planerne vil blive vurderet af Kommissionen

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658

(og godkendt af Rådet), og udbetalingen af midlerne vil være betinget af, at planernes delmål opfyldes. Absorptionen af lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten kan afhænge af forskelle mellem landenes statsobligationsrenter og af lånenes renteomkostninger.

Finansiering af NGEU

58 NGEU vil blive finansieret på **kapitalmarkederne**. Kommissionen bemyndiges til på vegne af Den Europæiske Union at optage lån, strengt begrænset til et beløb på 750 milliarder euro (i 2018-priser). Dette gør det muligt for EU at mobilisere store beløb på kort tid uden at øge den nationale offentlige gæld under krisen.

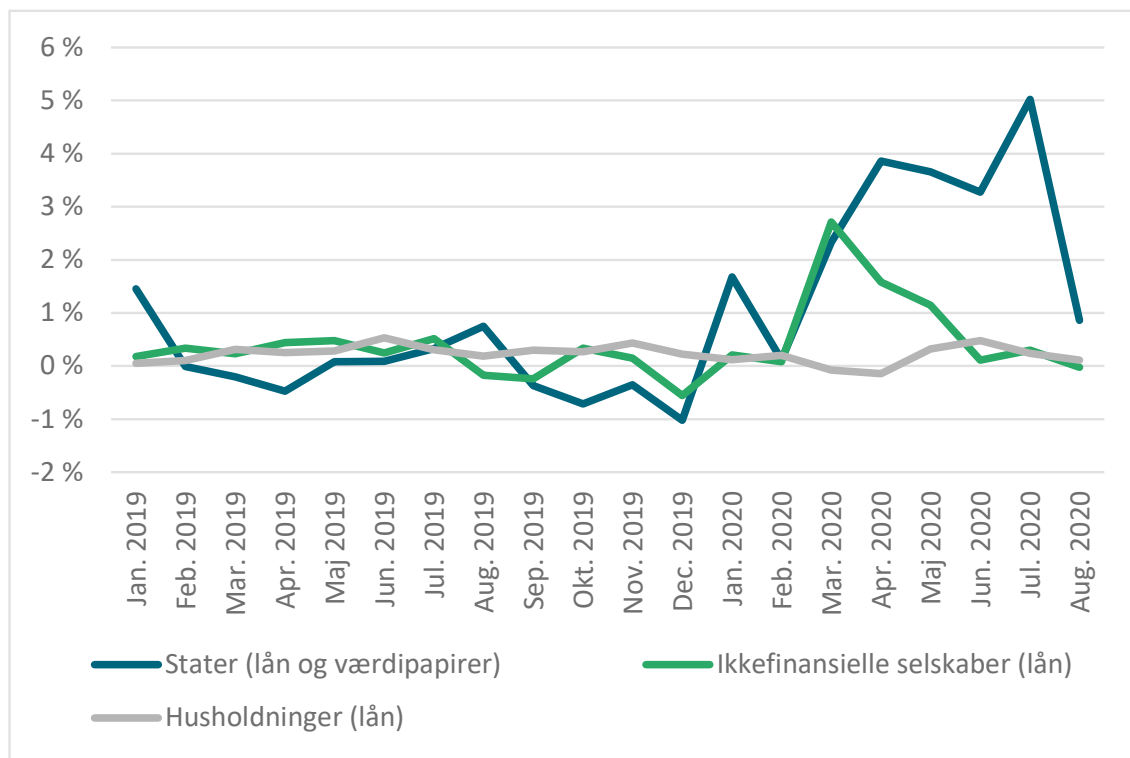
59 NGEU-tilskuddene skal tilbagebetales mellem 2028 og 2058 via fremtidige EU-budgetter. I skrivende stund er der usikkerhed og drøftelser om udformningen af **nye egne indtægter**, der kan lette tilbagebetalingen af EU-gælden.

Nogle finansielle foranstaltninger er ikke gennemført eller har endnu ikke gavnet de endelige støttemodtagere

60 ECB's markedsinterventioner har haft en umiddelbar stabiliserende virkning på de finansielle markeder. Navnlig førte meddelelsen om ECB's nødplan til, at rentespændet mellem euroområdet statsobligationer stabiliserede sig på lavere niveauer end dem, der blev nået midt i marts²⁶. Desuden har bankerne nydt godt af en lempet monetær finansiering, en midlertidig lempelse af visse EU-kapitalkrav og lånegarantier fra staterne. Som følge heraf er lånene fra euroområdet monetære finansielle institutioner (MFI'er) til ikkefinansielle selskaber og stater steget meget siden februar 2020 (jf. **figur 21**). Hovedparten af den kredit, der er ydet til virksomheder, har imidlertid finansieret driftskapital, mens kreditten til anlægsinvesteringer er faldet²⁷.

²⁶ "ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2" (September 2020), s. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.htm>

Figur 21 - Månedlige vækstrater i lån fra euroområdet MFI'er

Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data fra ECB (BSI-datasæt).

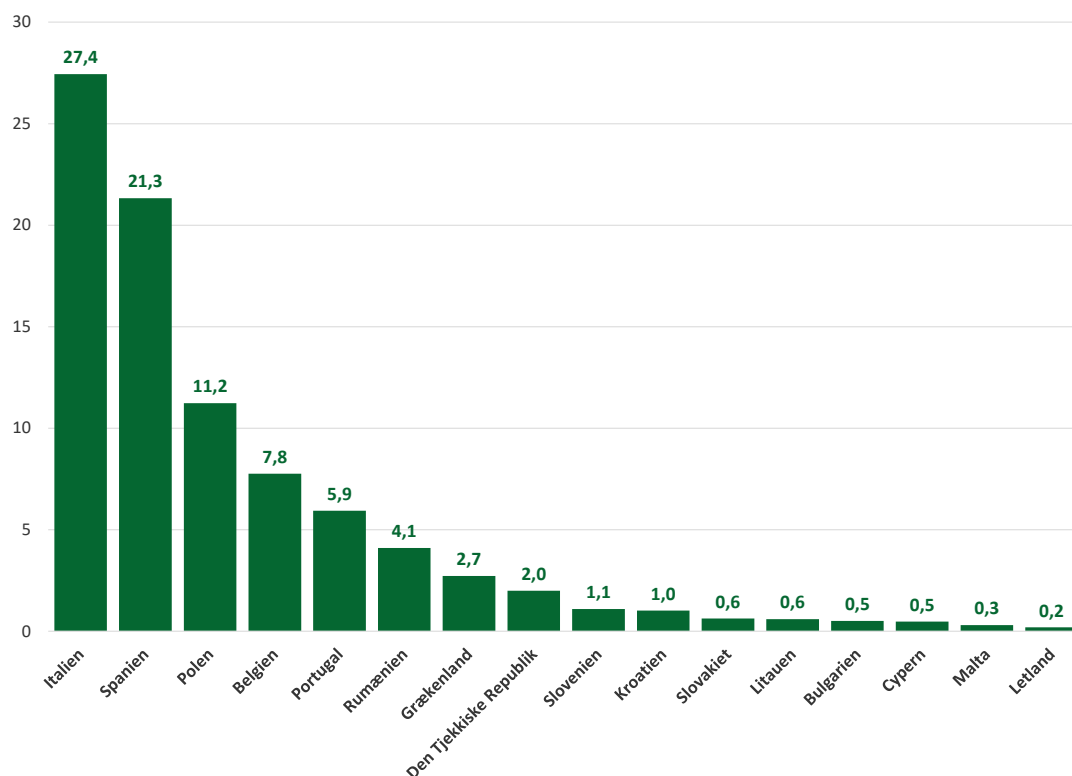
61 I modsætning til de finanspolitiske interventioner har udnyttelsen af de andre nye EU-foranstaltninger generelt været beskeden, men den har været forskellig fra instrument til instrument, hvilket afspejler deres forskellige betingelser og procedurer. Instrumenternes absorptionsstatus (jf. [bilag V](#)) viser klart, at hurtig beslutningstagning ikke nødvendigvis fører til hurtig finansieringsstøtte - absorptionen afhænger af støtteinstrumentets art og struktur og af medlemsstaternes kapacitet til at anvende midlerne i overensstemmelse med de procedurer og betingelser, der er knyttet til støtteberettigelsen. Navnlig egner ESI-fondene sig ikke til at reagere hurtigt på en krise, i modsætning til en forsikringsfond eller en automatisk budgetstabilisator. Ikke desto mindre er nogle af forordningerne blevet ændret for at sikre en hurtigere reaktion, bl.a. ved at tillade finansiering med tilbagevirkende kraft fra 1. februar 2020 (under CRII- og CRII+-pakkerne).

62 Den kriserelaterede EU-långivning er under gennemførelse. EIB har godkendt eller undertegnet covid-19-lån for 18,1 milliard euro (jf. [bilag VI](#)), og efter afslutningen af alle de juridiske procedurer blev den nyligt vedtagne EIB-forvaltede garantifond operationel ved udgangen af august 2020. Der var ikke udbetalt nogen SURE-finansiering ved udgangen af august. Men i september 2020 vedtog Rådet de første finansieringsafgørelser vedrørende 16 medlemsstater, der tegner sig for næsten 90 % af budgettet. Ved hjælp af SURE-lån kan EU videreformidle gunstige rentesatser til de

medlemsstater, der har stor offentlig gæld (f.eks. Italien, Spanien og Belgien), men også til dem, der kun har et lille lokalt gældsmarked. Dette kan ses ud fra, hvilke medlemsstater der anmodede om SURE-støtte (jf. [figur 22](#)).

Figur 22 - Godkendte SURE-lån til arbejdsdelingsordninger

milliarder euro



Kilde: Rådets gennemførelsesafgørelser (september 2020).

63 NGEU-instrumentet var endnu ikke vedtaget, da vi afsluttede vores analyse. Aftalen mellem EU-lederne har banet vejen for formelle forhandlinger mellem Europa-Parlamentet og Rådet om instrumentets størrelse og sammensætning og om detaljerne i de forskellige forordninger, der regulerer de programmer, der skal finansieres af NGEU. Endvidere skal afgørelsen om egne indtægter vedrørende finansieringen af EU-budgettet og NGEU ratificeres af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige krav, og NGEU vil derfor ikke blive gennemført før 2021.

Krisen udløser nye risici, udfordringer og muligheder for EU's økonomiske samordning

64 Den økonomipolitiske reaktion på covid-19-krisen omfatter en bred vifte af foranstaltninger på nationalt plan og EU-plan, som udløser risici, udfordringer og muligheder for EU's økonomiske samordning af to årsager. For det første kan pandemien skabe risici for økonomisk divergens vedrørende forskellige aspekter af medlemsstaternes økonomier. For det andet skaber EU's reaktion på de nye vanskeligheder i medlemsstaterne udfordringer og muligheder for EU's økonomiske styring med hensyn til at udforme og gennemføre passende foranstaltninger, der sikrer stabil økonomisk konvergens i EU.

Risici som følge af den ulige økonomiske udvikling i medlemsstaterne

65 Virkningerne af de pandemi- og krisespecifikke politikker kan skabe **risici for økonomisk divergens** inden for EU og **lav vækst** som følge af:

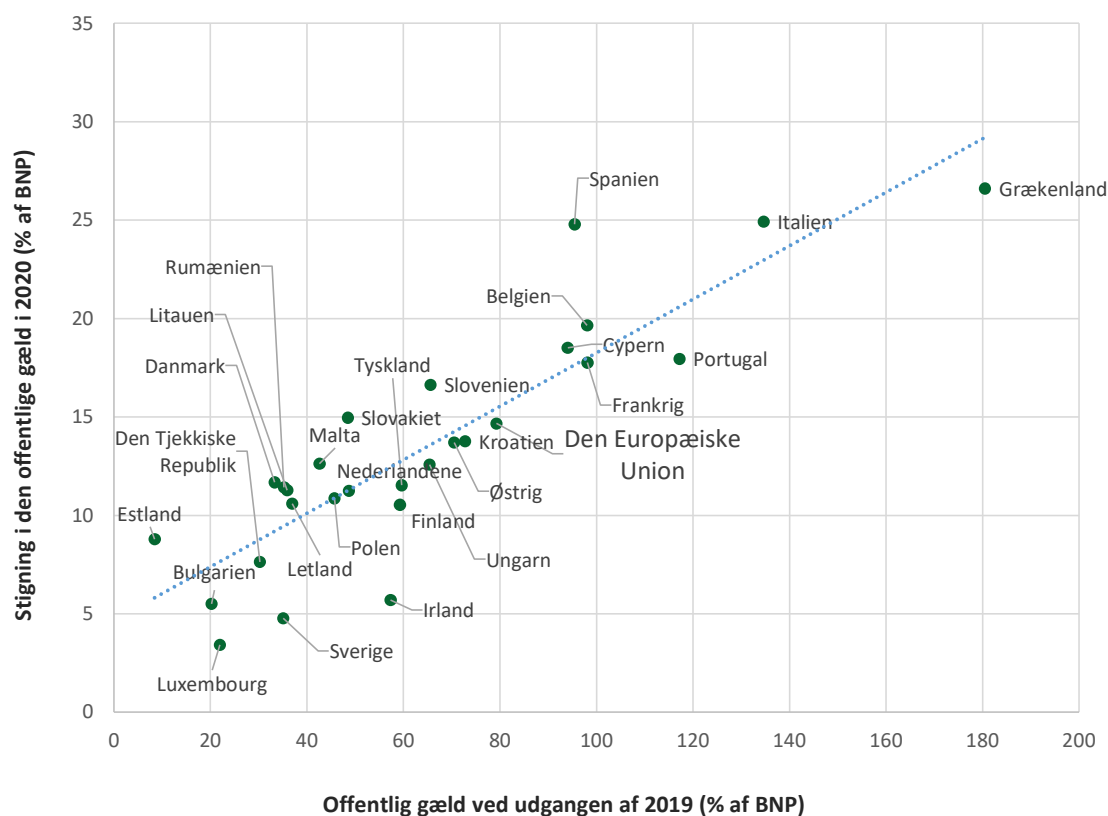
- finanspolitisk divergens
- konkurrenceforvridninger udløst af statsstøtteforanstaltninger
- stor og vedvarende arbejdsløshed
- lave investeringer.

66 Pandemien kan forstærke den **finanspolitiske divergens** mellem medlemsstaterne: Kommissionen forventer, at der i 2020 vil komme større gældsstigninger i de lande, der allerede havde en stor offentlig gæld før krisen (jf. [figur 23](#)). Dette skyldes især BNP-faldenes forstærkede effekt på gældskvoterne i lande med stor gæld (jf. [bilag VII](#)). BNP-fald har f.eks. størst effekt på gældskvoterne i Grækenland, Italien og Spanien, og disse lande forventes også at blive ramt af nogle af de største BNP-fald i 2020. Kommissionen vurderede for nylig, at den offentlige gæld

fortsat er bæredygtig i alle medlemsstaterne i euroområdet, men fremskrivningerne er behæftet med særlig stor usikkerhed²⁸.

67 Den voksende offentlige gæld og bekymringerne med hensyn til dens bæredygtighed kan efterfølgende begrænse den finansielle kapacitet til at reagere på andre kriser, finansiere langsigtet vækst og økonomisk konvergens i EU og bidrage til gennemførelse af EU-strategier. EU's nye handlingsplaner for investering i den grønne og den digitale omstilling kan således støde på nye nationale finansieringsbegrænsninger. De massive finansielle foranstaltninger, der hidtil er truffet under krisen, har haft til formål at afbøde de umiddelbare kortsigtede virkninger af pandemien (jf. punkt 29), men de har ikke finansieret genopretningsstrategier.

Figur 23 - Forholdet mellem offentlig gæld før krisen og forventede gældsstigninger i 2020



Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data fra Kommissionen (efterår 2020).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

68 Kommissionen har vurderet, at sikring af **det indre markeds** fulde funktion er nøglen til at fremme genopretningen efter pandemien²⁹. Data for de finanspolitiske foranstaltninger viser, at visse medlemsstater har vedtaget større statsstøttepakker end andre (jf. punkt 30). Afhængigt af tiltagenes varighed og gennemførelsesgrad kan divergerende nationale reaktioner på krisen (massiv statsstøtte, nedlukningsforanstaltninger) føre til varige forvridninger af de lige konkurrencevilkår på det indre marked og skabe udfordringer for den økonomiske konvergens og konkurrenceevnen i EU.

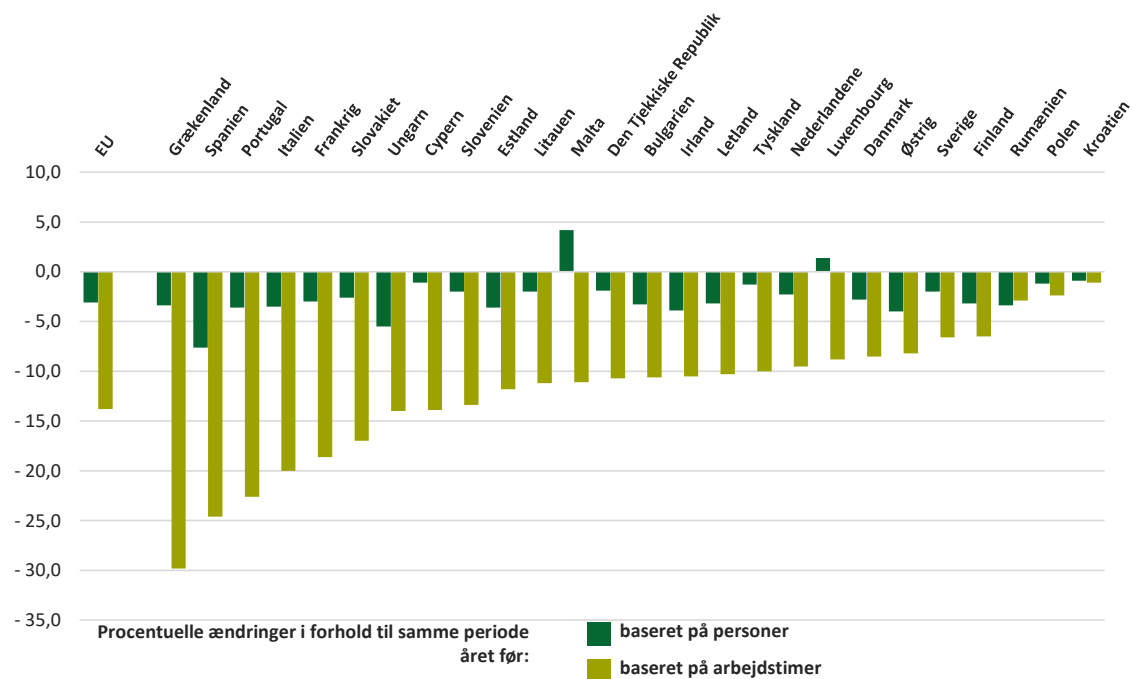
69 De aktuelle foranstaltninger til støtte for **beskæftigelsen** mindsker de kortsigtede arbejdsløshedsrisici (jf. afsnit 34), men tager ikke hensyn til udviklingen i virksomhedernes levedygtighed. En afdæmpet genopretning og vedvarende folkesundhedsrisici kan føre til strukturelle ændringer i efterspørgslen og til insolvensproblemer for et stigende antal virksomheder, selv om der findes jobbevarelsesordninger. Det samlede antal arbejdstimer i EU's økonomi var i første halvdel af 2020 ca. 15 % lavere end i samme periode det foregående år (jf. figur 24), og dette betydelige fald tyder på potentielt store stigninger i arbejdsløsheden og de dermed forbundne konsekvenser på tværs af medlemsstaterne.

70 Tidligere erfaringer med jobbevarelsesordninger under den globale finanskriser viser, at man ved langvarig brug risikerer at støtte virksomheder i tilbagegang, hvilket i sidste ende forsinker en omstrukturering og bremser produktivitetsvæksten³⁰. Rettidig indførelse af nye typer skattemæssige foranstaltninger til finansiering af aktive arbejdsmarkedspolitikker (såsom uddannelse og omskoling) kan være nødvendig for at støtte den nødvendige omfordeling af ressourcer i økonomien.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

³⁰ "Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations" (Occasional Paper, Kommissionen, 2010).

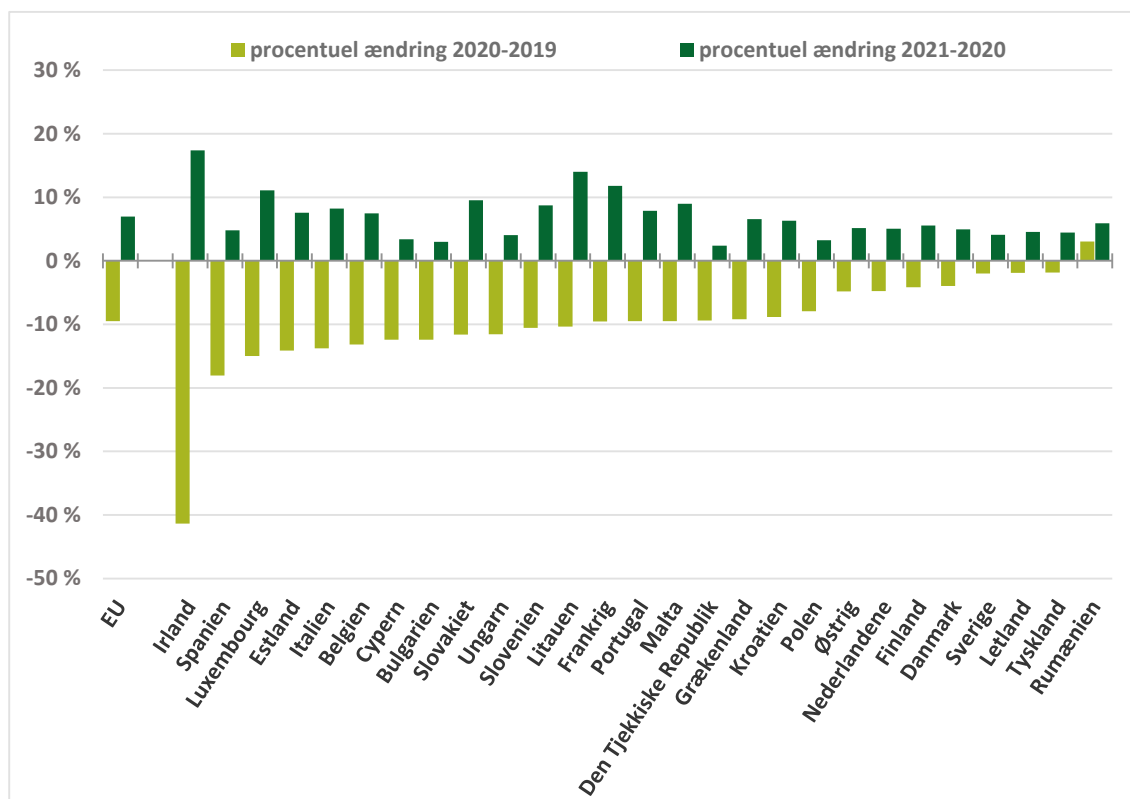
Figur 24 - Samlede beskæftigelsesændringer pr. udgangen af juni 2020



Kilde: Data fra Eurostat.

71 En høj grad af usikkerhed vedrørende de økonomiske udsigter samt faldende virksomhedsindtægter og voksende virksomhedsgæld under pandemien kan hæmme private **investeringer**. De aktuelle prognoser viser, at der i 2020 vil ske et investeringsfald, der kan sammenlignes med dem, der fandt sted under finanskrisen (2008-2013), og at der er en stor variation i det forventede fald, hvilket kan øge risikoen for voksende økonomisk divergens i EU (jf. [figur 25](#)). Et investeringsunderskud, der varer ved i flere år, kan føre til lav vækst på lang sigt. Manglende offentlige investeringer kan forstærke sådanne risici. Offentlige investeringer har hidtil ikke været en prioritet i de nationale finanspolitiske reaktioner på krisen (jf. punkt [36](#)).

Figur 25 - Faste bruttoinvesteringer i den private sektor (procentuel ændring)



Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på data fra Kommissionen (efterår 2020).

Udfordringer for de nuværende rammer for økonomipolitisk og finanspolitisk samordning

72 EU har udvist smidighed med hensyn til at anvende fleksibiliteten i sin økonomiske samordning (f.eks. ved at suspendere de finanspolitiske regler og midlertidigt ændre statsstøttereglerne). Dette var nødvendigt for at give medlemsstaterne mulighed for at reagere hurtigt og individuelt på den tiltagende krise. Den ekstraordinære lempelse af centrale regler kan dog, selv om den er midlertidig, udfordre **Den Europæiske Unions evne til at samordne** de nationale økonomipolitiske reaktioner under krisen og genopretningen.

Udfordringer for EU's finanspolitiske samordning

73 Medlemsstaternes massive finanspolitiske reaktion på krisen skaber udfordringer for EU's fremtidige samordning af finanspolitikker:

- Den voksende gæld og de øgede finanspolitiske risici (jf. punkt **66**) kan gøre det vanskeligere at vende tilbage til **EU's gældende finanspolitiske regler**. Selv i perioden før krisen var der visse medlemsstater, der ikke overholdt dem fuldt ud³¹. En fremtidig udfordring for EU-forvaltningen vil være, hvordan man kan vende tilbage til gældende eller nye regler, som hverken hindrer medlemsstaternes genopretning efter pandemien eller undergraver gældsberedygtigheden. Løsningen kan bygge på Kommissionens aktuelle evaluering af EU's økonomiske styring³².
- Aktiveringen af **undtagelsesklausulen** (jf. punkt **43**) muliggjorde fleksible finanspolitiske reaktioner i de forskellige lande, men uden samordning på EU-niveau. Visse operationelle aspekter blev ikke præciseret (f.eks. vedrørende timing og betingelser for exit eller evaluering)³³, hvilket kan hæmme samordningen af de finanspolitiske mål på mellemlang sigt.

Udfordringer for EU's samordning af beskæftigelsespolitikker

74 EU har beføjelser til at samordne de nationale beskæftigelsespolitikker inden for rammerne af det europæiske semester. Beskæftigelse var en prioritet under EU's foregående økonomiske strategi ("Europa 2020") og er også omfattet af den nuværende EU-strategi for bæredygtig udvikling³⁴ og Kommissionens politiske retningslinjer for 2019-2024. Krisen skaber risici for, at EU's arbejdsmarkeder ikke kan fungere effektivt (jf. punkt **69**). Kommissionens udfordring består i at overvåge dem og udforme passende landespecifikke henstillinger og EU-finansiering med henblik på at koordinere rettidige nationale reaktioner på stigninger i arbejdsløsheden, f.eks. med anvendelse af SURE (jf. punkt **48**).

³¹ Revisionsrettens særberetning nr. 18/2018 "Er det vigtigste mål for stabilitets- og vækstpaktens forebyggende del realiseret?"

³² Meddelelse om evaluering af den økonomiske styring (Kommissionen, februar 2020).

³³ "Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021" (Det Europæiske Finanspolitiske Råd, 1. juli 2020).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

Udfordringer for EU's konkurrencepolitik

75 Med hensyn til koordinering på **det indre marked** har Kommissionen vedtaget en retlig ramme, der tager sigte på at opstille objektive kriterier for udformning af nationale statsstøtteordninger og betingelser, der skal begrænse konkurrenceforvridninger, især når der er tale om virksomheder med betydelig markedsstyrke (jf. også punkt **43**). Størrelsen af de vedtagne statsstøtteordninger varierer imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat, og afhængigt af udnyttelsesgraden kan de forvride konkurrenceforholdene mellem virksomheder på det indre marked (jf. punkt **68**). Det bliver en stor udfordring for Kommissionen at skulle overvåge markedsudviklingen og de betydelige mængder statsstøtte. Kommissionen gjorde allerede brug af en sådan retlig ramme under finanskrisen og statsgældskrisen³⁵, men vi har konstateret, at de statsstøtteregler, som Kommissionen anvendte på den finansielle sektor, ikke er blevet tilpasset de ændrede markedsforhold og lovgivningsmæssige rammer³⁶.

76 Hertil kommer, at så længe nedlukningsforanstaltninger og grænsekontrol udfordrer det indre markeds effektive funktion og de grundlæggende europæiske frihedsrettigheder såsom fri bevægelighed for varer og borgere på tværs af grænserne, vil Kommissionen fortsat spille en vigtig rolle med hensyn til at forsvare sådanne friheder ved at kontrollere forholdsmæssigheden af de nationale foranstaltninger (jf. punkt **44**).

³⁵ Meddelelse fra Kommissionen - Midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise (EUT C 16/01, 22.1.2009). Meddelelse fra Kommissionen om anvendelse af statsstøtteregler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (EUT C 329/07, 7.12.2010).

³⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 21/2020 "Kontrollen med statsstøtte til finansielle institutioner i EU: Der er behov for et kvalitetstjek".

Udfordringer for EU's overvågning af den finansielle sektor

77 **Banksystemet** er bedre rustet til at modstå et chok end i 2008³⁷, selv om nogle medlemsstater stadig har relativt høje niveauer af misligholdte lån. De første indikationer viser, at banksystemet tilførte økonomien ekstraordinær likviditet (jf. punkt 60). Niveauet af misligholdte lån forventes at stige kraftigt som følge af det økonomiske chok og den stigende arbejdsløshed, hvilket øger risikoen for fremtidige bankkriser³⁸. Kommissionen, ECB og EU's finansmyndigheder (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA, SRB) skal varetage en udfordrende rolle, idet de skal overvåge de finansielle risici og/eller vedtage passende modvirkningsforanstaltninger og samtidig opretholde kreditstrømmen til økonomien.

EU-genopretningsinstrumentet: Nye muligheder, risici og udfordringer

78 Den foreslåede NGEU-instrument skaber nye risici, udfordringer og muligheder med hensyn til EU's samordning af økonomiske politikker og den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-midler:

- risici vedrørende finansiell tilstrækkelighed
- gennemførelsesrisici
- overvågningsrisici
- ansvarlighedsrisici
- udfordringer vedrørende styring af finansielle risici
- muligheder for styrkelse af EU's økonomiske samordning

³⁷ Revisionsrettens analyse nr. 5/2020 "Hvordan EU har lært af erfaringerne fra finanskrisen og statsgældskrisen i 2008-2012".

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

Risici vedrørende finansiel tilstrækkelighed

79 NGEU-instrumentet har en betydelig finansiel størrelse og skal levere finansiering til en række væsentlige programmer og tematiske områder. Forhandlingerne omfattede imidlertid adskillige andre ambitiøse idéer vedrørende støtte på specifikke områder, som Det Europæiske Råd ikke tilsluttede sig. Som et væsentligt eksempel kan nævnes, at Det Europæiske Råds aftale om NGEU ikke inkluderer Kommissionens foreslåede instrument til at støtte **virksomheders egenkapital** (solvensstøtteinstrumentet), og at den heller ikke nævner et alternativ (jf. [bilag IV](#)). Der er en risiko for:

- at der ikke findes en passende løsning til at reducere den overdrevne gearing, der kan forekomme i et stigende antal virksomheder under den nuværende krise. Der er derfor en risiko for omfattende konkurser og/eller fjendtlige overtagelser foretaget af udenlandske konkurrenter, hvilket kan underminere et velfungerende indre marked og EU's konkurrenceevne
- at målet i Kommissionens forslag om at finansiere investeringer på 1,4 billioner euro ikke kan nås, eftersom solvensstøtteinstrumentet skulle mobilisere op til 300 milliarder euro i investeringer.

80 NGEU's effektivitet vil også afhænge af **dets størrelse i forhold til pandemiens varighed og effekt**. De nye finansielle pakker er betydelige, men de er baseret på Kommissionens forårsprognoser, som var behæftet med store nedadgående risici³⁹. Hvis disse risici manifesterer sig, kan det blive nødvendigt at revurdere instrumentets anslåede effekt, dets finansielle størrelse og/eller dets struktur.

Gennemførelsesrisici

81 Der er ingen garanti for, at NGEU og den næste FFR effektivt kan afbøde covid-19-krisens indvirkninger på vækst og konvergens. Det vil i høj grad afhænge af den praktiske gennemførelse, især med hensyn til følgende elementer:

- **Rettidigt disponible midler.** Afgørende faktorer er bl.a. medlemsstaternes hurtige ratificering af afgørelsen om egne indtægter, en hurtig vedtagelse af det nye langsigtede budget og den sektorspecifikke lovgivning samt Kommissionens evne til hurtigt og gnidningsløst at styre gennemførelsen af projekterne.

³⁹ "European Economic Forecast - Spring 2020" (Kommissionen), s. 68.

- **Høj absorption**, da NGEU kun kan give de ønskede virkninger, hvis medlemsstaterne kan absorbere midlerne. Der er imidlertid en risiko for, at absorptionen ikke bliver høj. Vi har konstateret, at der allerede i den foregående programmeringsperiode var betydelige absorptionsproblemer i forbindelse med EU's samhørighedspolitik, og nogle af medlemsstaterne med lavest absorption i indeværende programmeringsperiode vil sandsynligvis modtage betydelig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten⁴⁰.
- **Høj kvalitet i udgifter og reformer**, herunder navnlig medlemsstaternes strategier og evner til at gribe de vækstfremmende muligheder, der ligger i de nye EU-finansieringskanaler. Der er en risiko for, at medlemsstaterne ikke vil være villige eller i stand til at gennemføre ambitiøse reformer eller investeringer. I 2019 gentog Rådet, at yderligere strukturreformer bør prioriteres for at fjerne flaskehalse for investeringer⁴¹. Vi har konstateret, at gennemførelsen af landespecifikke henstillinger under det europæiske semester er begrænset, og at det europæiske semesters effektivitet afhænger af medlemsstaternes nationale ejerskab og deres forpligtelse med hensyn til at gennemføre de landespecifikke henstillinger inden for rimelige tidsrammer⁴².

82 Genopretnings- og resiliensfaciliteten har de samme mål som andre EU-programmer, hvilket indebærer fordele med hensyn til komplementaritet og synergi. Det øger dog også risikoen for **dobbeltfinansiering** og konkurrence mellem forskellige programmer. Revisionsretten har foreslået, at genopretnings- og resiliensfaciliteten omfatter passende mekanismer til at sikre koordinering med andre kilder til EU-finansiering og sikre additionalitet⁴³. Ifølge Kommissionens vejledning til medlemsstaterne⁴⁴ skal der træffes passende foranstaltninger til at sikre, at afgrænsningen mellem de forskellige instrumenter respekteres under hele

⁴⁰ Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2020 om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁴¹ Rådets konklusioner om dybdegående undersøgelser og gennemførelse af de landespecifikke henstillinger for 2018 (3. maj 2019).

⁴² Revisionsrettens særberetning nr. 16/2020 "Det europæiske semester: De landespecifikke henstillinger tager fat på vigtige spørgsmål, men der er behov for en bedre gennemførelse af dem".

⁴³ Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2020 om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁴⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, "Guidance to Member States for recovery and resilience plans", 17.9.2020, SWD(2020) 205 final.

gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne, og at dobbeltfinansiering til enhver tid udelukkes.

Overvågningsrisici

83 Vi har for nylig påpeget en række svagheder i det europæiske semesters funktionsmåde, f.eks. vedrørende udvælgelsen og prioriteringen af landespecifikke henstillinger, og konstateret tilfælde, hvor medlemsstaters nationale reformprogrammer ikke klart angiver de foreslåede foranstaltningers forbindelse til landespecifikke henstillinger eller bredere EU-mål⁴⁵. Disse punkter er også relevante i forbindelse med de planer, som medlemsstaterne har fremlagt vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten, og som bør forklare, hvordan de har til hensigt at anvende midlerne til at adressere EU's prioriteter og de landespecifikke henstillinger⁴⁶. Der er derfor en risiko for, at genopretnings- og resiliensplanerne, som danner grundlag for udbetalingen af genopretnings- og resiliensfacilitetens midler, ikke vil indeholde tilstrækkelig **klare nationale strategier og ambitiøse mål**. I modsætning til de nationale reformprogrammer skal disse planer godkendes af Kommissionen og Rådet, hvilket bør mindske risikoen.

84 Vi har endvidere konstateret, at medlemsstaterne ganske vist skal fastsætte delmål og mål i deres genopretnings- og resiliensplaner, men at den foreslåede forordning ikke indeholder nogen **fælles resultatindikatorer** og mål på EU-plan⁴⁷. Sådanne indikatorer og mål ville lette bedre overvågning, måling, evaluering og revision af gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten på EU-plan og vejlede medlemsstaterne i at bruge deres ressourcer mere effektivt til at nå EU-målene. I sin meddelelse om den årlige strategi for bæredygtig vækst 2021⁴⁸ fastsatte Kommissionen en række EU-indikatorer og -mål for sine syv europæiske flagskibsinitiativer. I sin vejledning til medlemsstaterne opfordrede Kommissionen dem

⁴⁵ Revisionsrettens særberetning nr. 16/2020 "Det europæiske semester: De landespecifikke henstillinger tager fat på vigtige spørgsmål, men der er behov for en bedre gennemførelse af dem".

⁴⁶ "Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans - Part 2", (SWD(2020) 205 final).

⁴⁷ Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2020 om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁴⁸ Kommissionens meddelelse "Årlig strategi for bæredygtig vækst 2021" (COM(2020) 575 final).

til at forklare, hvilke dele af deres genopretnings- og resiliensplaner der bidrager til disse flagskibsinitiativer.

Ansvarlighedsrisici

85 Kriseforanstaltningerne vil medføre nye risici vedrørende EU's økonomiske forvaltning og dermed vedrørende revision og offentlig ansvarlighed. Revisionsretten har tidligere bemærket, at instrumenter uden for EU-budgettet ikke indeholder tilstrækkelige bestemmelser om ansvarlighed over for borgerne med hensyn til resultaterne af EU-politikkers gennemførelse⁴⁹. De første finansielle initiativer (CRII og SURE) er udformet med henblik på fuld overholdelse af EU's finansielle bestemmelser.

86 Den nye genopretnings- og resiliensfacilitet er ikke en ESI-fond, og den har derfor andre ansvarlighedsforhold. I vores udtalelse om genopretnings- og resiliensfaciliteten⁵⁰ fremhæver vi nogle vigtige overvejelser vedrørende facilitetens **bestemmelser om revisions- og ansvarlighedsforhold** (jf. [bilag VIII](#)). Vi understreger især behovet for nøje overvågning baseret på verificerbare indikatorer og mål, klar parlamentarisk kontrol og klare revisionsrettigheder. Høje ansvarlighedsstandarder og omfattende revisionsordninger kan også bidrage til facilitetens effektivitet.

Udfordringer vedrørende styring af finansielle risici

87 I forbindelse med de nye kriseinstrumenter (SURE, NGEU) skal der foretages store **lånoptagelses- og långivningstransaktioner** (jf. punkt [48](#) og [58](#)). Dette er ikke som sådan en ny aktivitet for Kommissionen, men den står med den udfordring at skulle udvide sin administrative kapacitet på kort tid med henblik på at sikre forsvarlig forvaltning af større kapitalmarkedstransaktioner end nogensinde før, herunder obligationsudstedelse og forvaltning af finansielle risici (såsom renterisiko, kreditrisiko og risiko for svig).

88 Kommissionens lånoptagning skal finansiere tilskud og garantier (NGEU) såvel som lån (NGEU, SURE). Lånene skal tilbagebetales af medlemsstaterne og kræver derfor ikke yderligere EU-midler, medmindre der trækkes på EU-budgetgarantien i tilfælde af misligholdelse. Der er i øjeblikket ikke stillet forslag om en formel mekanisme (f.eks. overvågning efter programgennemførelsen⁵¹ i forbindelse med lån

⁴⁹ "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates" (Revisionsretten, briefingpapir, februar 2018), punkt 26.

⁵⁰ Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2020 om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁵¹ Forordning (EU) nr. 472/2013.

fra EFSM og ESM) til at overvåge medlemsstaternes evne til at tilbagebetale sådanne lån.

89 Tilskuddene skal tilbagebetales direkte fra EU-budgettet efter 2027 og senest i 2058. Med henblik på at opfylde disse forpligtelser vedtog Det Europæiske Råd, at medlemsstaterne skal overføre ekstraordinære årlige bidrag på op til 0,6 % af deres respektive BNI til EU's budget, indtil de lånte beløb er fuldt tilbagebetalt. Det Europæiske Råd vedtog at indføre en ny egen indtægt baseret på ikkegenanvendt plastaffald og at undersøge mulighederne for at indføre andre **nye egne indtægter** i fremtiden (f.eks. en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme eller en digital afgift), men detaljerne skal præciseres i de fremtidige forslag fra Kommissionen. Indførelsen af nye egne indtægter giver mulighed for at mindske presset på de nationale budgetter og EU-budgettet og reducere virkningerne af eventuelle politiske risici vedrørende EU-indtægternes integritet. Nye indtægtskilder kan også fremme EU-prioriteter såsom klimaindsats og bæredygtig udvikling.

Muligheder for styrkelse af EU's økonomiske samordning

90 EU's økonomiske strategier, f.eks. strategierne for den grønne og den digitale omstilling, handlingsplanen for det indre marked⁵² og industristrategien⁵³ (der blev vedtaget for nylig) kan styre genopretningen efter pandemien, fremme investeringer og fungere som løftestang til at styrke den langsigtede økonomiske vækst i EU's økonomier. Vi bemærker, at hensigten med at knytte den foreslåede genopretnings- og resiliensfacilitet sammen med det europæiske semester er at **samordne de nationale genopretningsstrategier** og effektivt bringe dem i overensstemmelse med EU's økonomiske strategier. Faciliteten kan give medlemsstaterne incitament til at bruge den ekstra finansiering på strukturreformer og investeringer med stor effekt på den langsigtede vækst. Kommissionen har foreslået, at der i genopretnings- og resiliensplanerne fastsættes klare delmål og verificerbare kriterier for fremskridt, og at disse overvåges nøje i gennemførelsesfasen.

91 Genopretnings- og resiliensfacilitetens udformning giver også mulighed for at generere en **hurtig effekt** på den økonomiske genopretning. Muligheden for "frontloading" af midler og de ændrede udgiftsregler (jf. punkt **53**) vender således den hidtil fremherskende logik i forbindelse med EU-budgettets udgifter på hovedet, idet udgifterne typisk er steget hen mod slutningen af den finansielle ramme på grund af

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ "En ny industristrategi for Europa" (COM(2020) 102 final).

den langvarige proces med programmering og projektudarbejdelse. Den nye logik - som bygger på politiske delmål - kan bidrage til genopretning kort efter det økonomiske chok, hvis opfyldelsen af delmål og mål ikke forsinkes væsentligt.

92 Finanskrisen og statsgældskrisen i EU udløste omfattende reformer af EU's finansielle regler (den fælles regelsæt, den fælles tilsynsmekanisme, det europæiske finanstillssystem), førte til styrkede eller nye mekanismer for økonomisk samordning ("sixpacken", "twopacken", det europæiske semester, proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer) og stillede nye typer makrofinansiell bistand til rådighed for medlemsstaterne (ESM, EFSM)⁵⁴. Under pandemikrisen blev der imidlertid ikke gjort brug af den disponible finansielle bistand fra EU (EFSM, betalingsbalancefaciliteten), da den er beregnet til at imødegå andre typer kriser og rette op på økonomiske ubalancer.

93 EU har finanspolitiske regler, men den aktuelle krise forværrer den eksisterende tendens til finanspolitisk divergens (jf. punkt 66) og genåbner debatten om behovet for fælles makroøkonomiske stabiliseringsværktøjer i den monetære union⁵⁵. Eurogruppen bekræftede, at den ville fortsætte arbejdet med yderligere at styrke den monetære unions struktur og dens modstandsdygtighed over for chok⁵⁶. Covid-19-krisen kan være en anledning til at genoverveje initiativer, som har til formål at styrke den økonomiske samordning i euroområdet, og som blev foreslået inden pandemiens udbrud (jf. *bilag IX*).

94 Den aktuelle krise har forskellige virkninger og årsager, men giver også mulighed for at overveje yderligere forbedringer af **EU-institutionernes finansielle kapacitet** til at reagere hurtigt på store økonomiske chok med henblik på at mindske potentiel økonomisk divergens mellem medlemsstaterne som følge af sådanne chok. Udviklingen af EU-foranstaltninger under denne krise har vist, at EU-budgettet ikke var tilpasset omfanget af medlemsstaternes behov (jf. navnlig punkt 41, 46 og 61). NGEU og SURE er midlertidige instrumenter, men de kan vise, om der er behov for permanente stabiliseringsinstrumenter.

⁵⁴ Revisionsrettens analyse nr. 5/2020 "Hvordan EU har lært af erfaringerne fra finanskrisen og statsgældskrisen i 2008-2012".

⁵⁵ "Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area" (Det Europæiske Finanspolitiske Råd, juli 2020).

⁵⁶ "Statement on COVID-19 economic policy response" (Eurogruppen, 16. marts 2020).

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 24. november 2020.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Variation i landenes BNP-fald under pandemien: en statistisk forklaring

Ingen vægte

Variabel	Koefficient	Standardfejl	t-test	Sandsynlighed
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
TURISME1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
STRINGENS	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R-kvadrat	0,430685	Midterste afhængige variabel		-0,112609

BNP-vægte

Variabel	Koefficient	Standardfejl	t-test	Sandsynlighed
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
TURISME1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
STRINGENS_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R-kvadrat	0,983588	Midterste afhængige variabel		-0,005994

Populationsvægte

Variabel	Koefficient	Standardfejl	t-test	Sandsynlighed
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
TURISME1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
STRINGENS_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R-kvadrat	0,964087	Midterste afhængige variabel		-0,006027

Note: I de tre tværnationale regressioner er den afhængige variabel BNP-faldet i andet kvartal af 2020, år-til-år (data fra Eurostat). De forklarende variabler, der blev fundet væsentlige, er: Oxford Universitys "Stringency Index"⁵⁷ og turismens andel af den samlede beskæftigelse (data fra Eurostat). Regressionerne er foretaget med tre alternativer for at validere resultaternes soliditet: Landene har samme vægt i de uvægtede regressioner, mens de store lande har større betydning i de vægtede regressioner (BNP og befolkning).

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Bilag II - EU's vigtigste økonomiske reaktioner (marts-august 2020)

MARTS

- 12 ECB vedtager at gennemføre yderligere langfristede markedsoperationer for at tilvejebringe likviditet til banker og et yderligere aktivopkøbsprogram til en værdi af 120 milliarder euro frem til udgangen af 2020 som reaktion på den anspændte situation på de finansielle markeder. ECB vedtager at tillade, at euroområdet banker midlertidigt opererer under visse kapitalkrav.
- 13 Kommissionen vedtager retningslinjer for en koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet.
- 16 EIB-Gruppen bebuder foranstaltninger under eksisterende programmer med henblik på at mobilisere op til 40 milliarder euro til finansiering af sundhedsrelaterede aktioner og kriseramte virksomheder, delvis garanteret af EU-budgettet.
- 18 ECB vedtager at iværksætte et midlertidigt pandeminødopkøbsprogram med en finansieringsramme på 750 milliarder euro.
- 19 Kommissionen vedtager midlertidige rammebestemmelser i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF med henblik på at støtte virksomheder under krisen (ved hjælp af tilskud, garantier, subsidierede lån, rekaptaliseringer).
- 23 Rådet godkender Kommissionens forslag om at aktivere den generelle undtagelsesklausul i EU's finanspolitiske regler.
- 30 Ændringer af EFRU-forordningen og forordningen om fælles bestemmelser vedtages for muliggøre en fleksibel anvendelse af 37 milliarder euro i samhørighedsmidler til finansiering af kriserelaterede aktioner i de områder, hvor behovene er størst.

APRIL

- 09 Eurogruppen i inklusivt format vedtager at skabe tre finansielle sikkerhedsnet til en værdi af 540 milliarder euro, der skal forvaltes af ESM, EIB-Gruppen og Kommissionen.
- 17 Der vedtages et EU-ændringsbudget for 2020 med yderligere 3 milliarder euro til nødhjælpsinstrumentet og civilbeskyttelsesmekanismen.
- 30 ECB vedtager at gennemføre langfristede markedsoperationer på foranledning af den pandemiske nødsituation mellem maj og december for at tilvejebringe likviditet til banker.

MAJ

- 27 Kommissionen stiller forslag om en EU-genopretningsfond ("NextGenerationEU") til en værdi af 750 milliarder euro.

JUNI

- 04 ECB vedtager at øge pandeminødopkøbsprogrammets finansieringsramme med 600 milliarder euro og forlænge det til udgangen af juni 2021 som minimum.

JULI

- 21 Det Europæiske Råd vedtager at oprette en EU-genopretningsfond ("NextGenerationEU") til en værdi af 750 milliarder euro.

Bilag III - Covid-19-relaterede ændringer til EU's budget for 2020 sammenlignet med det oprindelige budget

FFR-udgiftsområde	Omfordeling	Forpligtelses- bevillinger styrket	Betalings- bevillinger styrket
Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	1,7		
Økonomisk, social og territorial samhørighed	54		22,6
<i>Heraf:</i> <i>CRII</i> <i>CRII+</i>	54		8 14,6
Bæredygtig vækst: naturressourcer	0,1		0,7
Sikkerhed og medborgerskab		3	
<i>Heraf:</i> <i>Nødhjælpsinstrumentet</i>		2,7	
Et globalt Europa	11,5	0,1	
Særlige instrumenter uden for FFR-lofterne (EUSF)	0,2		
Forpligtelsesbevillinger i alt	67,5	3,1	
Betalingsbevillinger i alt			23,3

Note: Beløb i milliarder euro pr. udgangen af august 2020.

Kilde: Kommissionen.

Bilag IV - Beløb til rådighed under NGEU

01 Størstedelen af NGEU-midlerne er koncentreret om støtte til **samhørighed og økonomisk konvergens**:

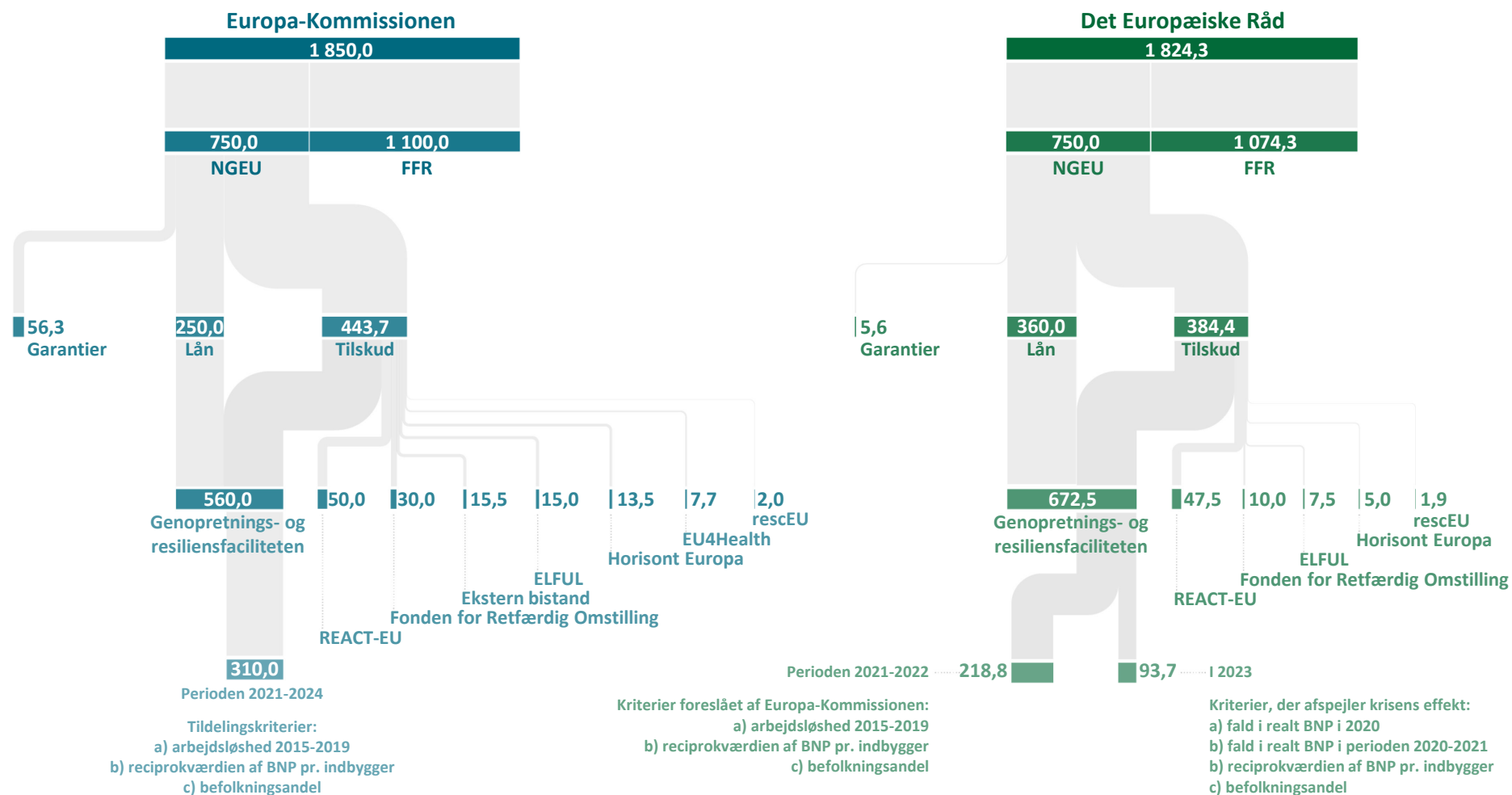
- **672,5 milliarder euro til genopretnings- og resiliensfaciliteten** (vedtaget af Det Europæiske Råd): NGEU's vigtigste nye instrument, som skal yde omfattende finansiel støtte til investeringer og reformer, der genopretter økonomiernes vækstpotentiale, tackler udfordringer identificeret i forbindelse med det europæiske semester og bidrager til gennemførelsen af EU's grønne og digitale strategier.
- **4,5 milliarder euro til REACT-EU-programmet** (vedtaget af Det Europæiske Råd): Samhørighedstilskud, der skal tildeles medlemsstaterne på grundlag af den økonomiske krises alvor.

02 **30 milliarder euro i tilskud** (vedtaget af Det Europæiske Råd): Disse tilskud skal styrke FFR-udgiftsområderne "Det indre marked, innovation og det digitale område" og "Naturressourcer og miljø":

- **Styrkelse af FFR-tildelingen til InvestEU**: Dette program efterfølger EFSI og skal videreføre støtten til strategiske investeringer. Det Europæiske Råd reducerede den foreslåede tildeling til garantier fra de oprindelige 31,2 milliarder euro til 5,6 milliarder euro, så dens økonomiske effekt bliver mere beskeden. Den foreslåede "strategiske investeringsfacilitet" under InvestEU, der skulle fremme EU's nye industristrategi, blev ikke vedtaget.
- Den foreslåede tildeling på 26 milliarder euro til et nyt **solvensstøtteinstrument** blev ikke vedtaget af Det Europæiske Råd. Det skulle have bidraget til at forebygge konkurser ved hjælp af egenkapitalinvesteringer i de sektorer, der finansielt er hårdest ramt af pandemien.
- **Styrkelse af en række programmer: Horisont Europa** (for at yde støtte til sundheds- og klimarelateret forskning og innovation), **rescEU** (for at styrke EU-civilbeskyttelsesmekanismen), **ELFUL** (for at yde bistand til landbrugs- og fødevarersektorer, der er hårdt ramt af krisen) og **EU4Health** (for at yde målrettet støtte til forbedring af de nationale sundhedssystemer). En del af denne finansiering blev ikke vedtaget af Det Europæiske Råd.

- o **Fonden for Retfærdig Omstilling:** Denne fond skal støtte økonomisk diversificering og omstilling i de områder, der rammes hårdest af overgangen til en lavemissionsøkonomi. Kommissionen foreslog at tildele 30 milliarder euro til fonden ud over de 10 milliarder euro i den næste FFR. Det Europæiske Råd reducerede dog tildelingen til 10 milliarder euro.
- 03** Tallene i dette bilag gælder de foranstaltninger, der var vedtaget pr. udgangen af august 2020 (jf. også *figur A*).

Figur A - NGEU-komponenter: Sammenligning af Kommissionens og Rådets forslag (i milliarder euro)



Bilag V - Gennemførelsesgrad for forskellige finansielle foranstaltninger forvaltet af EU og ESM

Institution	Instrumenter	Disponible midler	Absorptionsstatus
Kommissionen	CRII/CRII+	54 mia. euro i 2020	Pr. udgangen af juli 2020 var der foretaget 97 bekræftede coronavirusrelevante ændringer af operationelle programmer i 18 medlemsstater. I oktober var ca. 14 milliarder euro blevet omfordelt i 23 medlemsstater og Det Forenede Kongerige med henblik på investeringer til bekæmpelse af den økonomiske og sundhedsmæssige krise. Yderligere 8 milliarder euro er til rådighed for medlemsstaterne i form af årlig forfinansiering, der ikke er inddrevet. I betragtning af procedurerne og de aktuelle budgettildelinger er det imidlertid sandsynligt, at de disponible midler i 2020 vil blive begrænset til de 8 milliarder euro i forfinansiering, mens de resterende midler kan udbetales fra 2021.
	EUSF	0,18 mia. euro i 2020	19 medlemsstater har anmodet om bistand, men der er endnu ikke brugt penge, da tildelingen pr. land var under vurdering i Kommissionen indtil udgangen af august 2020. I oktober foreslog Kommissionen at udbetale forskud til 7 medlemsstater, der havde anmodet om det. Midlerne til de fulde betalinger vedrørende covid-19-ansøgningerne forventes mobiliseret i 2021, afhængigt af de disponible budgetmidler.
	ESI-fondene	2,7 mia. euro i 2020	Kommissionen vedtog en finansieringsafgørelse og to ændringer frem til udgangen af august og tildelte samtlige midler på nær 100 millioner euro. En stor del af midlerne blev afsat til de indgåede aftaler med vaccineudviklere.

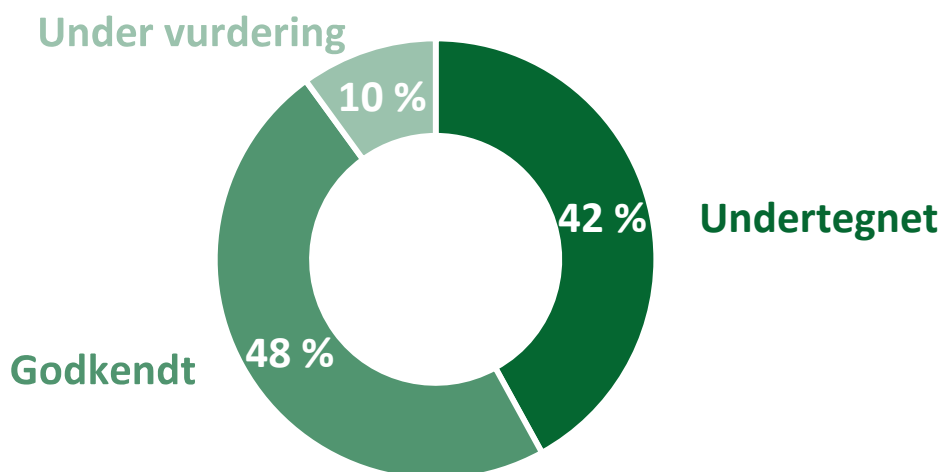
Institution	Instrumenter	Disponible midler	Absorptionsstatus
	SURE	100 mia. euro i långivningsstøtte	Efter forslag fra Kommissionen i august godkendte Rådet i september anmodninger fra 16 medlemsstater om lån på i alt 87,4 milliarder euro. I oktober godkendte Rådet et lån på 0,5 milliarder euro til Ungarn, og Kommissionen udstedte obligationer for de første 17 milliarder euro til finansiering af SURE.
EIB	De første covid-19-relaterede initiativer	28 mia. euro i potentiel finansiering	I midten af august havde EIB modtaget 72 anmodninger om i alt 21 milliarder euro til covid-19-relaterede projekter i 23 medlemsstater. EIB havde godkendt eller undertegnet projekter til en værdi af 18,1 milliard euro, mens projekter til en værdi af 2,1 milliard euro var under vurdering.
	Den paneuropæiske garantifond	200 mia. euro i potentiel finansiering	De indledende procedurer var afsluttet ved udgangen af august, idet mindst 60 % af de nationale garantier til fonden var ratificeret. Der var ikke iværksat nogen finansieringsprojekter ved udgangen af august.
ESM	Pandemikrisehjælp	240 mia. euro	Der var ikke modtaget nogen anmodninger fra medlemsstaterne.

Kilde: Revisionsretten, baseret på kompilerede data.

Bilag VI - Status over EIB's finansielle reaktion på covid-19-krisen

01 Pr. 18. august 2020 rapporterer EIB 72 finansieringsprojekter: 15 er under vurdering, 26 er undertegnet, og de resterende 31 er godkendt. De godkendte projekter beløber sig til 8,8 milliarder euro, mens de undertegnede beløber sig til 10,1 milliard euro, og projekterne under vurdering beløber sig til 2,1 milliard euro (jf. [figur A](#)). Næsten 55 % af projekterne blev indsendt mellem juni og juli, og de svarer til ca. 75 % af det samlede budget.

Figur A - Covid-19-relaterede projekter fordelt på godkendelsesstatus

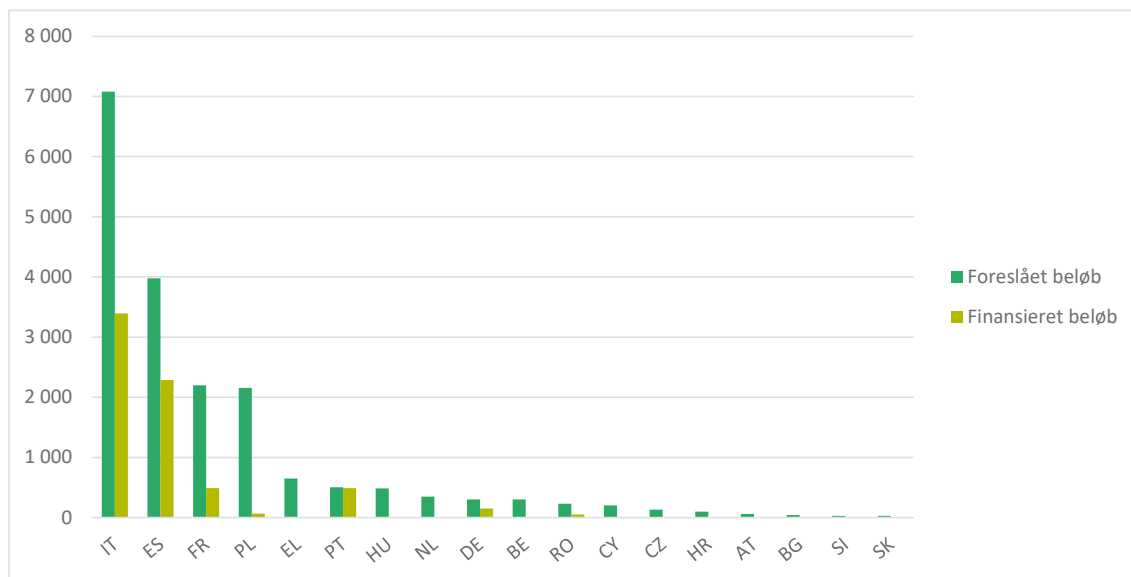


Note: Før bestyrelsens finansieringsgodkendelse - og før undertegnelsen af lånet - er et projekt under vurdering og forhandling.

Kilde: EIB's offentlige database⁵⁸.

02 Italien er det land, der har flest EIB-projekter (18), efterfulgt af Spanien (13), Polen (5) og Frankrig (5). Målt på budgetterede beløb (jf. [figur B](#)) er Italien indtil videre det land, der har størst fordel af en EIB-intervention (7 milliarder euro), efterfulgt af Spanien (4 milliarder euro), Frankrig (2,2 milliarder euro) og Polen (2,1 milliard euro).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Figur B - Covid-19-relaterede projekter fordelt på lande

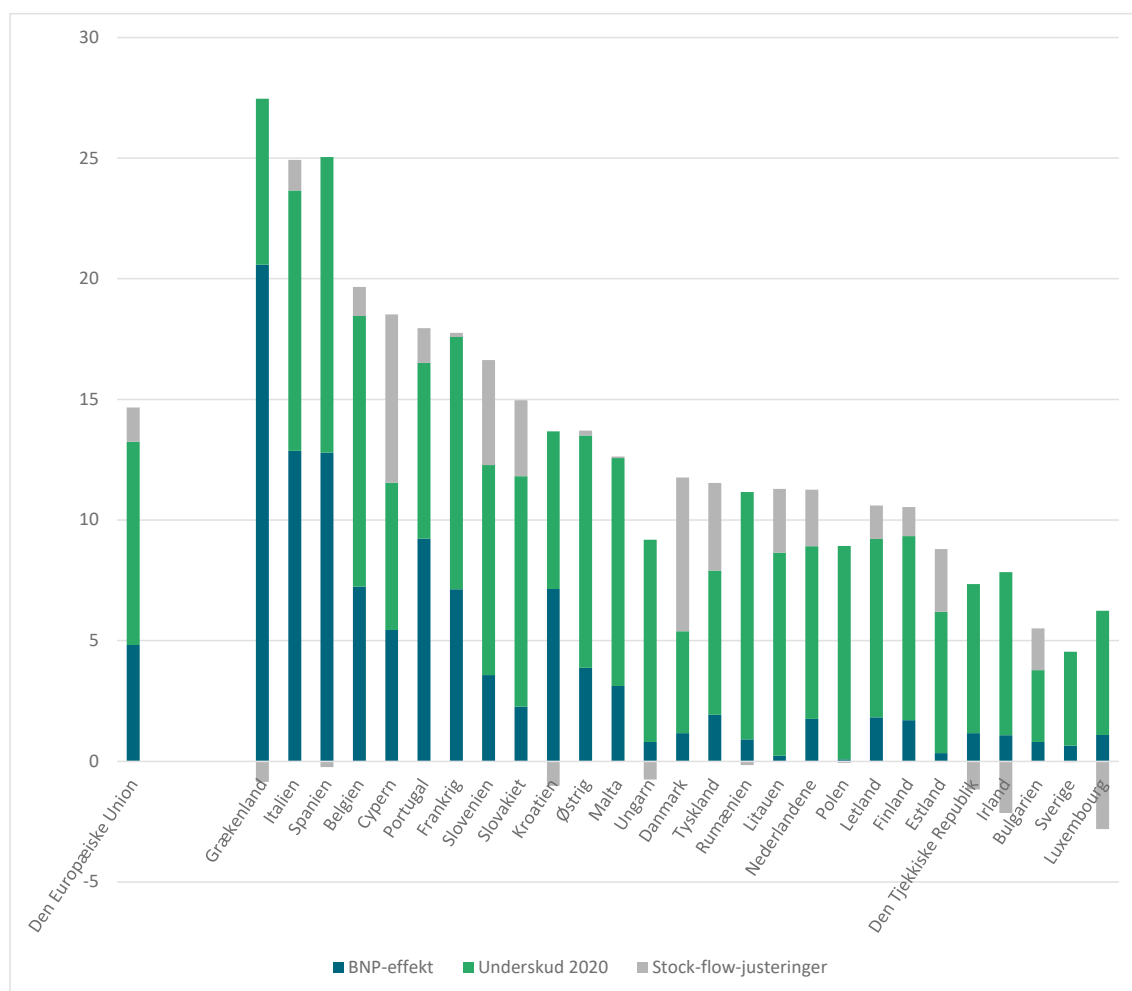
Kilde: EIB's offentlige database.

03 79 % af projekterne er rettet mod SMV'er (57 projekter), 11 % mod sundhed (8), 4 % mod energi (3), 3 % mod FoU (2) og 2 % mod miljø. Målt på beløb går 66 % af garantierne til SMV'er (13 909 millioner euro), 29 % til sundhedsprojekter (6 142 millioner euro), 2 % til energi (400 millioner euro), 1 % til miljø (300 millioner euro) og 1 % til FoU (150 mio. EUR).

Bilag VII - Nøglefaktorer med betydning for de uensartede ændringer i de offentlige gældskvoter

01 Variationen i de forventede stigninger i den offentlige gæld som andel af BNP⁵⁹ skyldes hovedsagelig størrelsen af de forventede underskud og stock-flow-justeringer (såsom offentlige lån og kapitaltilførsler under krisen), men også BNP-faldenes effekt. BNP-fald har størst effekt på gældskvoterne i lande med høje gældskvoter (jf. [figur A](#)). Hertil kommer, at der forventes store BNP-fald i de mest gældstyngede lande (jf. [figur B](#)).

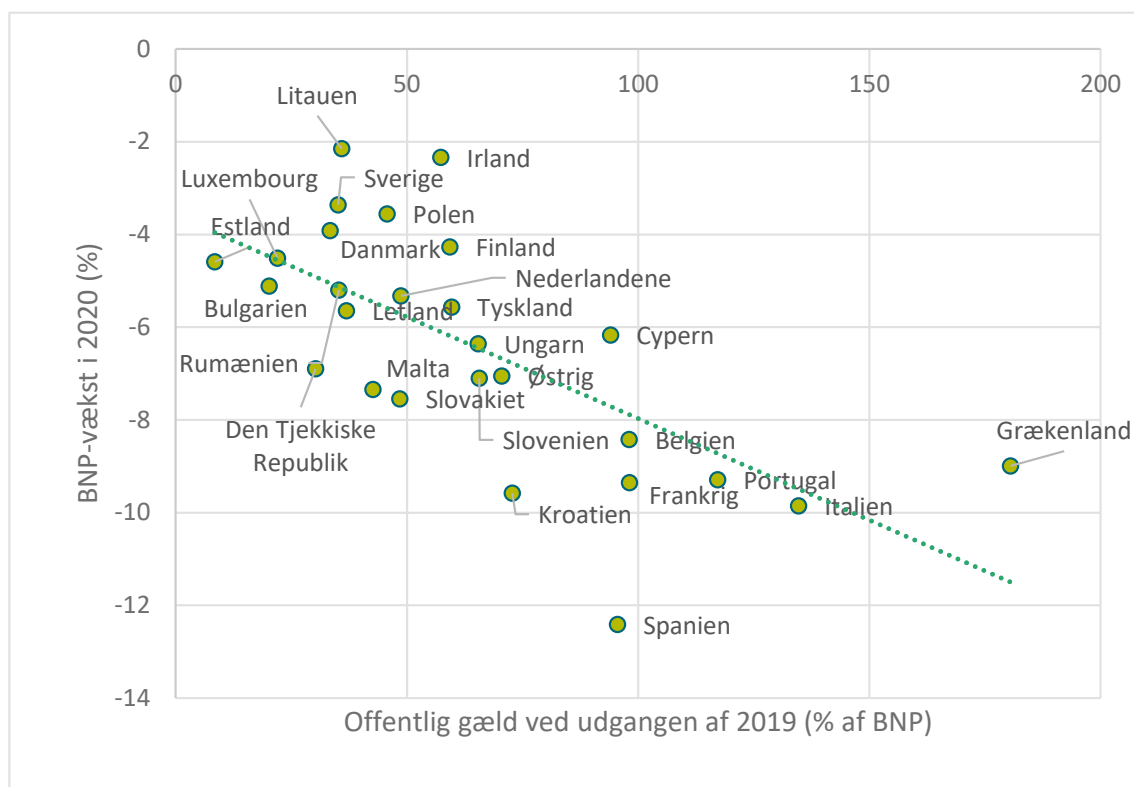
Figur A - Sammensætningen af ændringerne i den offentlige gæld i 2020 (i procent af BNP)



Kilde: Kommissionens efterårsprognoser (AMECO).

⁵⁹ Baseret på Kommissionens forårsprognoser (2020).

Figur B - Der forventes store BNP-fald i lande med høj gæld



Kilde: Revisionsrettens beregninger baseret på Kommissionens efterårsprognoser (2020).

Bilag VIII - Ansvarlighedsspørgsmål i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten

I vores udtalelse om Kommissionens forslag til oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet⁶⁰ fremhæver vi adskillige ansvarlighedsspørgsmål:

- Facilitetens anvendelsesområde og mål er temmelig brede og dækker en lang række politiske områder. Der er ingen kvantificering af de forventede resultater på EU-plan eller af tildelingen af midler til forskellige formål. I sin vejledning om genopretnings- og resiliensplaner foreslår Kommissionen dog at øremærke 37 % af midlerne til klimaindsatsen og 20 % til den digitale omstilling.
- Vedrørende Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med tilsyn og kontrol fastsætter den foreslåede forordning om genopretnings- og resiliensfaciliteten⁶¹, at vurderingerne af genopretnings- og resiliensplanerne skal fremsendes til Europa-Parlamentet, at der skal forelægges en årsrapport, og at der skal forelægges en evalueringsrapport fire år efter forordningens ikrafttræden. I vores udtalelse foreslår vi, at Europa-Parlamentets rolle i budget- og dechargeproceduren defineres klart i forordningen, eftersom udgifterne under faciliteten skal forvaltes efter EU's budgetregler vedrørende eksterne formålsbestemte indtægter.
- Artikel 287, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bemyndiger Den Europæiske Revisionsret til at revidere alle Unionens indtægter og udgifter. Betragtning 40 i den foreslåede forordning om genopretnings- og resiliensfaciliteten henviser til, at enhver person eller enhed, som modtager EU-midler, skal samarbejde fuldt ud om beskyttelse af Unionens finansielle interesser og give Revisionsretten de fornødne rettigheder og den fornødne adgang, så den kan udføre sine revisioner. I vores udtalelse anbefaler vi imidlertid af klarhedshensyn, at den foreslåede forordning udtrykkeligt giver Revisionsretten ret til at revidere tilskuddene såvel som lånene under faciliteten.
- Efter fremsættelsen af det oprindelige forslag til en forordning om genopretnings- og resiliensfaciliteten har Kommissionen foreslået forholdsmæssige regler til at sikre beskyttelse af Unionens finansielle interesser, og disse regler var under drøftelse, da vi afsluttede denne analyse. Reglerne er delvis afspejlet i formandskabets kompromis og Europa-Parlamentets ændringer.

⁶⁰ Revisionsrettens udtalelse nr. 6/2020 om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁶¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet (COM(2020) 408 final).

- Vi bemærker, at udgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten frontloades, og at evalueringen offentliggøres, når hovedparten af udgifterne er blevet gennemført. Dette er muligvis uundgåeligt, fordi hurtig gennemførelse er et af facilitetens mål. Der er dog en risiko for, at eventuelle erfaringer fra evalueringen derfor vil være af begrænset nytte i forbindelse med forvaltningen af resten af genopretnings- og resiliensfaciliteten.
- Eftersom faciliteten er omfattet af samordningen under det europæiske semester, skal det bemærkes, at vi i vores særberetning om det europæiske semester fremhævede udfordringen med hensyn til at måle effektiviteten af politiske indgreb vedrørende flere samtidige mål og interventionsområder.

Bilag IX - Tidligere idéer vedrørende ambitiøse instrumenter til økonomisk samordning

01 Pandemien udstillede endnu en gang, at det er vanskeligt at håndtere store chok i euroområdet uden en finanspolitisk kapacitet på EU-niveau. Før pandemien var det ikke lykkedes at opnå konsensus om en række idéer til etablering af permanente finanspolitiske EU-redskaber til bekæmpelse af store økonomiske chok. I forbindelse med forhandlingerne i 2017-2019 om EU's næste flerårige budget fremlagde Kommissionen f.eks. adskillige idéer til finansielle instrumenter, der kunne afbøde store makroøkonomiske chok i EU's økonomi:

- **Et makroøkonomisk stabiliseringsværktøj:** I maj 2018 foreslog Europa-Kommissionen at oprette en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion med det formål at absorbere store asymmetriske makroøkonomiske chok i euroområdet. Ifølge forslaget skulle EU-budgettet garantere op til 30 milliarder euro i back-to-back lån. Lånene skulle være til rådighed for medlemsstater, der oplevede sådanne chok og opfyldte strenge kriterier vedrørende forsvarlige finanspolitiske og makroøkonomiske politikker. Støtten skulle anvendes til at opretholde de offentlige investeringsniveauer. NGEU har et tilsvarende formål, men det er et midlertidigt instrument, og dets finansieringsmekanisme omfatter både tilskud og lån.
- **En europæisk arbejdsløshedsgenforsikringsordning** - en idé gentaget i flere varianter af Kommissionen, økonomer og medlemsstater. Den ordning, som Kommissionen foreslog⁶², skulle fungere som en "genforsikringsfond" for de nationale arbejdsløshedsordninger (men ikke give ydelser direkte til de arbejdsløse). Ordningen skulle give de nationale offentlige finanser et pusterum i krisetider. I sit arbejdsprogram (januar 2020) meddelte Kommissionen, at den havde til hensigt at foreslå en sådan ordning. SURE-programmet kan ses som første skridt i retning af en europæisk arbejdsløshedsordning, men det har en diskretionær karakter og et begrænset anvendelsesområde og opfylder dermed ikke ambitionerne med den oprindelige idé om en automatisk stabilisator.

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf

- Ved udgangen af 2019 var Eurogruppen stadig ved at analysere mulighederne for at skabe et hensigtsmæssigt **budgetinstrument for konvergens og konkurrenceevne** i euroområdet, der skulle finansieres af den næste FFR og finansiere reformer, der kunne styrke konvergens mellem medlemsstaterne i overensstemmelse med prioriteterne i det europæiske semester. Det skulle erstatte Kommissionens forslag om et **instrument til gennemførelse af reformer**, der oprindeligt blev fremsat i maj 2018.

02 Idéen om "euroobligationer" (obligationer udstedt af euromedlemsstaterne i fællesskab) blev første gang fremsat af Kommissionen i 2011⁶³ under statsgældskrisen. I takt med covid-19-krisens forværring opstod der på politisk niveau, i tænketanke og i den akademiske verden igen forslag om fælles gældsudstedelse, eksempelvis i form af "coronaobligationer". Midlerne kunne f.eks. rejses af Den Europæiske Investeringsbank. Takket være gensidiggørelsen af gælden ville coronaobligationer for mange medlemsstater være en billigere finansieringskilde end deres egne statsobligationer. Adskillige medlemsstater støttede dette koncept - herunder de lande, der var hårdest ramt af krisen - men andre var stærkt imod det. Den foreslåede NGEU-fond er det kompromis, der blev nået.

⁶³ Grønbog om mulighederne for at indføre stabilitetsobligationer (Kommissionen, 2011).

Akronymer og forkortelser

AMECO: Den årlige makroøkonomiske database udarbejdet af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender

BNI: Bruttonationalindkomst

BNP: Bruttonationalprodukt

CRII: Investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset

EBA: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed

ECB: Den Europæiske Centralbank

EFSI: Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer

EIB: Den Europæiske Investeringsbank

EIOPA: Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger

ESI-fondene: De europæiske struktur- og investeringsfonde

ESM: Den europæiske stabilitetsmekanisme

ESMA: Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed

ESRB: Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici

EU: Den Europæiske Union

EUSF: Den Europæiske Unions Solidaritetsfond

FFR: Flerårig finansiel ramme

MFI: Monetær finansiel institution

NGEU: NextGenerationEU

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

SURE: Støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation

Glossar

Automatisk stabilisator: En finanspolitisk komponent, der ændrer sig med konjunkturudviklingen (skatteindtægter, velfærdsudgifter osv.).

Det europæiske semester: Den årlige cyklus for samordning af de økonomiske og budgetmæssige politikker i EU, hvor der udarbejdes politiske retningslinjer til medlemsstaterne.

Finansiel bistand: Finansiel EU-støtte (såsom lån), der ydes til medlemsstater for at genoprette den makroøkonomiske eller finansielle stabilitet og sikre, at de kan opfylde deres forpligtelser vedrørende den offentlige sektor og betalingsbalancen.

Finansielt marked: Et marked for salg og køb af aktier, obligationer, varer, valuta og andre finansielle aktiver.

Flerårig finansiell ramme: EU's udgiftsplan, som fastsætter prioriteter (baseret på politikmål) og lofter på de seks største udgiftsområder, normalt for en periode på syv år. Den fastlægger rammerne for EU's årlige budgetter, idet den begrænser udgifterne under hver udgiftskategori. Den nuværende FFR dækker perioden 2014-2020.

Landespecifikke henstillinger: Politiske retningslinjer, som Kommissionen årligt udarbejder til medlemsstaterne, om opretholdelse af sunde offentlige finanser. Kommissionen forelægger dem derefter for Rådet til godkendelse i juli i forbindelse med det europæiske semester.

Misligholdt lån: Et lån, for hvilket betalingerne har været forfaldne i et bestemt tidsrum (normalt 90 dage), eller hvor der er tegn på, at fuld tilbagebetaling sandsynligvis ikke vil ske.

Monetære finansielle institutioner: Centralbanker, residente kreditinstitutter som defineret i EU-retten og andre residente finansielle institutioner, som modtager indlån fra andre enheder end MFI'er, og som for egen regning yder lån og/eller investerer i værdipapirer.

Statsstøtte: Direkte eller indirekte statslig støtte til en virksomhed eller organisation, som giver denne en fordel i forhold til dens konkurrenter.

Holdet bag analysen

Denne analyse er udarbejdet af Revisionsafdeling IV - der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten - som har fokus på områderne regulering af markeder og konkurrenceøkonomi.

Arbejdet blev ledet af Ildikó Gáll-Pelcz, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Claudia Kinga Bara, attaché Zsolt Varga, ledende administrator Zacharias Kolias, opgaveansvarlig Adrian Savin, revisorerne Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska og Jacques Sciberras samt Adrian Williams (sproglig støtte), Alexandra Mazilu (grafisk design), Claudia Albanese og Zsolt Varga (ECA Lab).

OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

Den Europæiske Unions og dens medlemsstater har gennemført en vifte af foranstaltninger for at begrænse og modvirke de økonomiske skadevirkninger af den igangværende covid-19-pandemi. Denne analyse giver et integreret overblik over de foranstaltninger, der var truffet på nationalt niveau i juni og på EU-niveau i august 2020. Analysen påpeger også risici, udfordringer og muligheder for EU's fremtidige økonomiske samordning.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET