

Særberetning

## Dobbeltfinansiering fra EU-budgettet

Kontrolsystemerne mangler væsentlige elementer til at afbøde den øgede risiko ved genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

	Punkt
<b>Resumé</b>	I-V
<b>Indledning</b>	01-18
<b>Adskillige EU-finansieringsprogrammer støtter opfyldelsen af samhørighedsmålene</b>	01-05
<b>Den retlige ramme vedrørende dobbeltfinansiering</b>	06-14
Forbuddet mod dobbeltfinansiering er et grundlæggende princip i EU-budgettet	06-07
Genopretnings- og resiliensfacilitetens finansieringsmodel adskiller sig fra finansieringsmodellerne for samhørighedspolitikens fonde og CEF	08-10
I forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan dobbeltfinansiering betyde, at de samme output/resultater finansieres to gange	11-14
<b>Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at undgå dobbeltfinansiering</b>	15-18
<b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>	19-24
<b>Bemærkninger</b>	25-98
<b>Den nuværende definition af dobbeltfinansiering tager ikke højde for de særlige forhold ved finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger</b>	25-35
Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten anvender finansforordningens traditionelle omkostningsbaserede definition af dobbeltfinansiering, selv om facilitetens finansiering ikke er knyttet til omkostninger	26-29
Kombinering af forskellige EU-instrumenter kræver yderligere kontrol til at mindske risikoen for dobbeltfinansiering	30-31
Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver ikke udtrykkeligt mulighed for omkostningsfrie foranstaltninger, som navnlig øger risikoen for dobbeltfinansiering af reformer med underliggende investeringer	32-35

<b>Kommissionens og medlemsstaternes forebyggende foranstaltninger er ikke tilstrækkelige til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering</b>	<b>36-59</b>
Kommissionens vejledning blev udsendt for sent, den er ufuldstændig, og den peger medlemsstaterne i retning af omkostningsbaseret kontrol	37-43
Kommissionens foranstaltninger i programmeringsfasen var ikke tilstrækkelige til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering	44-52
Medlemsstaterne undgår at kombinere støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten med andre EU-instrumenter for at forebygge dobbeltfinansiering	53-54
Indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten øgede koordineringsbehovet vedrørende forebyggelse og opdagelse af dobbeltfinansiering	55-59
<b>Medlemsstaternes kontrol vedrørende fravær af dobbeltfinansiering har mangler</b>	<b>60-82</b>
Forvaltningsverificeringerne vedrørende dobbeltfinansiering foretages på grundlag af faktisk afholdte omkostninger og baseres hovedsageligt på egenerklæringer	61-68
Det fragmenterede landskab af IT-forvaltningssystemer hæmmer en effektiv krydskontrol vedrørende dobbeltfinansiering	69-71
Arachne anvendes ikke i vid udstrækning til at identificere risici for dobbeltfinansiering i medlemsstaterne	72-77
Begrænset revisionsarbejde vedrørende dobbeltfinansiering i medlemsstaterne	78-82
<b>Kommissionen giver sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering på grundlag af begrænset dokumentation</b>	<b>83-98</b>
Kommissionens kontrol før betaling har ikke specifikt fokus på dobbeltfinansiering	84-87
Kommissionens revisioner dækker i nogen grad risikoen for dobbeltfinansiering	88-91
Kommissionen havde ikke konstateret tilfælde af dobbeltfinansiering ved afslutningen af vores feltarbejde eller reduceret støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på grund af systemsvagheder	92-93
Kommissionen baserer sin sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering på begrænset dokumentation	94-98
<b>Konklusioner og anbefalinger</b>	<b>99-110</b>

## **Bilag**

**Bilag I - Retlige bestemmelser om dobbeltfinansiering**

**Bilag II - Forvaltnings- og kontrolstrukturen vedrørende samhørighedspolitikens fonde, genopretnings- og resiliensfaciliteten og CEF i medlemsstaterne og i Kommissionen**

**Bilag III - Medlemsstaternes og Kommissionens tilgang til korrektion af dobbeltfinansiering i forbindelse med samhørighedspolitikens fonde, genopretnings- og resiliensfaciliteten og CEF**

**Bilag IV - Relevante publikationer fra Revisionsretten**

## **Forkortelser**

## **Glossar**

## **Kommissionens svar**

## **Tidslinje**

## **Revisionsholdet**

## Resumé

I Genopretnings- og resiliensfaciliteten blev oprettet som reaktion på covid-19-pandemien. Under faciliteten ydes der for første gang i stor skala finansiel EU-støtte, som ikke er knyttet til faktiske omkostninger, og som indebærer en øget risiko for dobbeltfinansiering af output/resultater. Forventningen var, at facilitetens finansieringsmodel både ville levere resultater effektivt og forenkle den finansielle forvaltning. Forenkling bør dog ikke svække beskyttelsen af EU's finansielle interesser, og undgåelse af dobbeltfinansiering er et grundlæggende princip for forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midler.

II Ved vores revision vurderede vi udformningen og gennemførelsen af de systemer, som Kommissionen og medlemsstaterne har oprettet med henblik på at forebygge, opdage og korrigere dobbeltfinansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på den ene side og samhørighedspolitikens fonde og Connecting Europe-faciliteten på den anden side. I lyset af, at forskellige EU-instrumenter støtter opfyldelsen af samhørighedsmål med hidtil usete beløb, ønskede vi med denne revision at bidrage til at beskytte EU's finansielle interesser mod risikoen for dobbeltfinansiering.

III Samlet set viser vores revision, at anvendelse af finansieringsinstrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, øger risikoen for dobbeltfinansiering. Vi konkluderer, at de systemer, der er udformet og indført af Kommissionen og medlemsstaterne, endnu ikke i tilstrækkelig grad kan afbøde den øgede risiko for dobbeltfinansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på den ene side og samhørighedspolitikens fonde og Connecting Europe-faciliteten. På grund af svagheder i kontrolmiljøet er det vanskeligt at opdage dobbeltfinansiering.

#### **IV** Kontrolsystemerne mangler væsentlige elementer til at afbøde den øgede risiko for dobbeltfinansiering:

- For det første tager den definition af dobbeltfinansiering, som er fastsat i finansforordningen og også anvendes i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten, ikke højde for finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger. Kommissionen har endnu ikke i tilstrækkelig grad præciseret, hvilke typer omkostninger der bør undersøges, eller hvordan risikoen for, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange, skal imødegås. Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver ikke udtrykkeligt mulighed for "omkostningsfrie" foranstaltninger, som øger risikoen for dobbeltfinansiering fra EU-budgettet.
- For det andet er de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne har truffet for at forebygge dobbeltfinansiering, ikke tilstrækkelige i sig selv. Kommissionens vejledning i, hvordan dobbeltfinansiering undgås, peger medlemsstaterne i retning af omkostningsbaseret kontrol. Den blev imidlertid udsendt for sent og fastsætter ikke minimumskontrolkrav. Det var desuden svært for Kommissionen at foretage sin additionalitetsvurdering af foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten, fordi samhørighedsprogrammerne for 2021-2027 endnu ikke var færdiggjort, og der ofte ikke forelå detaljerede oplysninger. Desuden omfattede Kommissionens vurdering ikke omkostningsfrie foranstaltninger, eftersom medlemsstaterne ikke fremlagde omkostningsoverslag.
- For det tredje foretager de medlemsstater, der var omfattet af denne revision, generelt forvaltningsverificeringer vedrørende dobbeltfinansiering på grundlag af faktisk afholdte omkostninger. Nogle af dem havde desuden kun udført begrænset revisionsarbejde vedrørende dobbeltfinansiering. Kontrolmiljøet er udfordrende, hvilket hovedsagelig skyldes det fragmenterede IT-landskab, som forhindrer effektiv krydskontrol med henblik på at opdage dobbeltfinansiering, samt den begrænsede anvendelse af Arachne eller andre dataminingsværktøjer og projektdatabaser og vanskelighederne med hensyn til dataudveksling og -matchning.
- For det fjerde er den sikkerhed, som Kommissionen kan give for fravær af dobbeltfinansiering, baseret på begrænset dokumentation. Efter afslutningen af vores feltarbejde identificerede Kommissionen de to første potentielle tilfælde af dobbeltfinansiering i én medlemsstat.

**V** På denne baggrund og med henvisning til den sikkerhedsmangel, vi rapporterede om i vores [særberetning 07/2023](#), anbefaler vi, at Kommissionen:

- tilpasser definitionen af dobbeltfinansiering til de særlige forhold ved finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger
- styrker kontrollen med omkostningsfrie foranstaltninger
- præciserer og styrker kontrolkravene vedrørende dobbeltfinansiering under finansieringsprogrammer og -instrumenter, som yder finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger
- styrker koordineringen mellem forskellige finansieringsprogrammer og -instrumenter
- opretter og anvender integrerede og interoperable IT-systemer og dataminingsværktøjer vedrørende alle finansieringsprogrammer og -instrumenter
- styrker sikkerheden for fravær af dobbeltfinansiering i forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger.

# Indledning

## Adskillige EU-finansieringsprogrammer støtter opfyldelsen af samhørighedsmålene

**01** EU finansierer foranstaltninger, der har til formål at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed mellem og i medlemsstaterne og at reducere forskellene mellem regionerne<sup>1</sup>. Samhørighedspolitikens fonde, Connecting Europe-faciliteten (CEF) og genopretnings- og resiliensfaciliteten er de største af de EU-programmer, der finansierer opfyldelsen af samhørighedsmålene:

- Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste langsigtede investeringspolitik. Den gennemføres via en lang række projekter under flerårige partnerskabsaftaler og programmer, der medfinansieres af samhørighedspolitikens fonde (Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF)/Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+)).
- CEF investerer i transeuropæiske net inden for transport-, telekommunikations- og energiinfrastruktur.
- Genopretnings- og resiliensfaciliteten er et midlertidigt instrument, der blev oprettet i kølvandet på covid-19-pandemien. Den yder finansiel støtte til de reformer og investeringer, som er fastsat i medlemsstaternes nationale genopretnings- og resiliensplaner, med henblik på at håndtere fælles EU-prioriteter og landespecifikke udfordringer, der primært er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester.

**02** Disse tre finansieringsprogrammer blev udformet til specifikke formål, men de bidrager alle til at opfylde samhørighedsmålene og støtter overlappende prioriteter ved at finansiere en bred vifte af projekter inden for de samme politikområder (jf. [figur 1](#)). De relevante forordninger opfordrer desuden til at fremme synergier og koordinering mellem programmerne<sup>2</sup>.

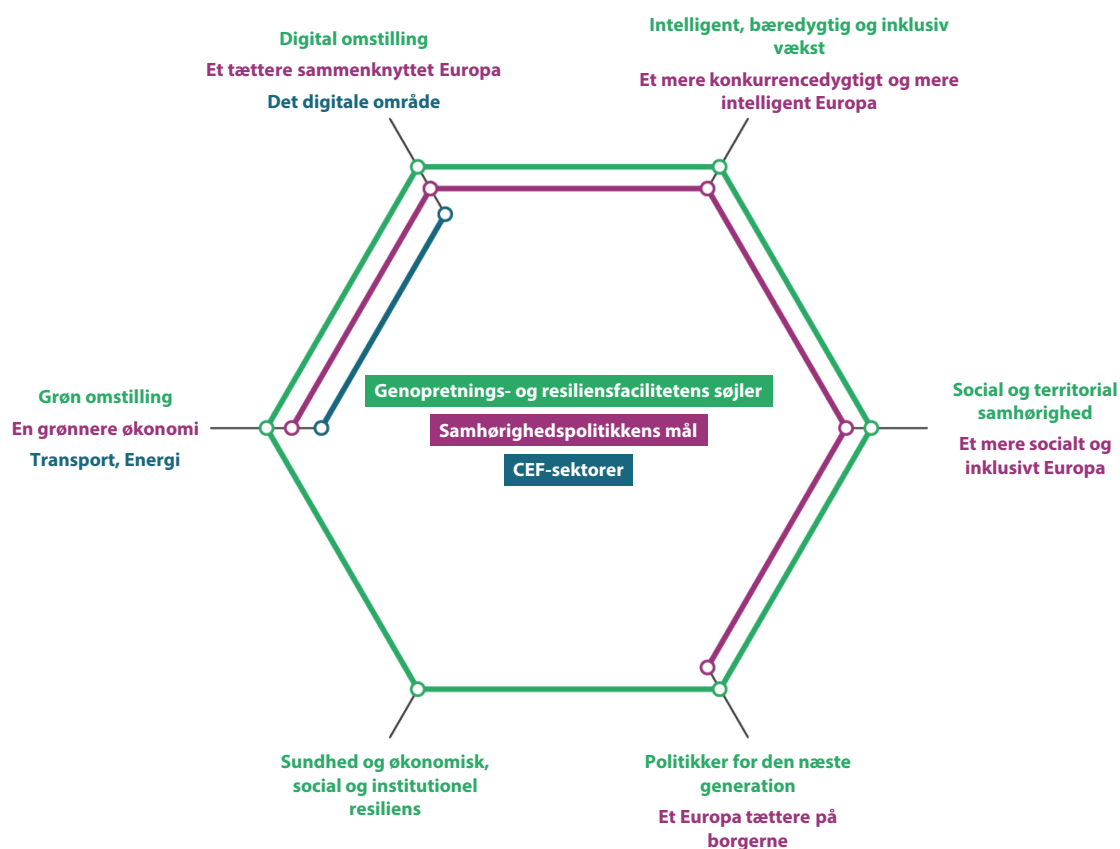
---

<sup>1</sup> Artikel 174 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#) (TEUF).

<sup>2</sup> For så vidt angår genopretnings- og resiliensfaciliteten, artikel 28 i [forordning \(EU\) 2021/241](#) (forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten). For så vidt angår samhørighed, artikel 5, stk. 3, i [forordning \(EU\) 2021/1060](#) (forordningen om fælles bestemmelser). For så vidt angår CEF, artikel 10, stk. 2, i [forordning \(EU\) 2021/1153](#) (CEF-forordningen).



**Figur 1 - Overlappende politikområder under genopretnings- og resiliensfaciliteten, samhørighedspolitikken og CEF**



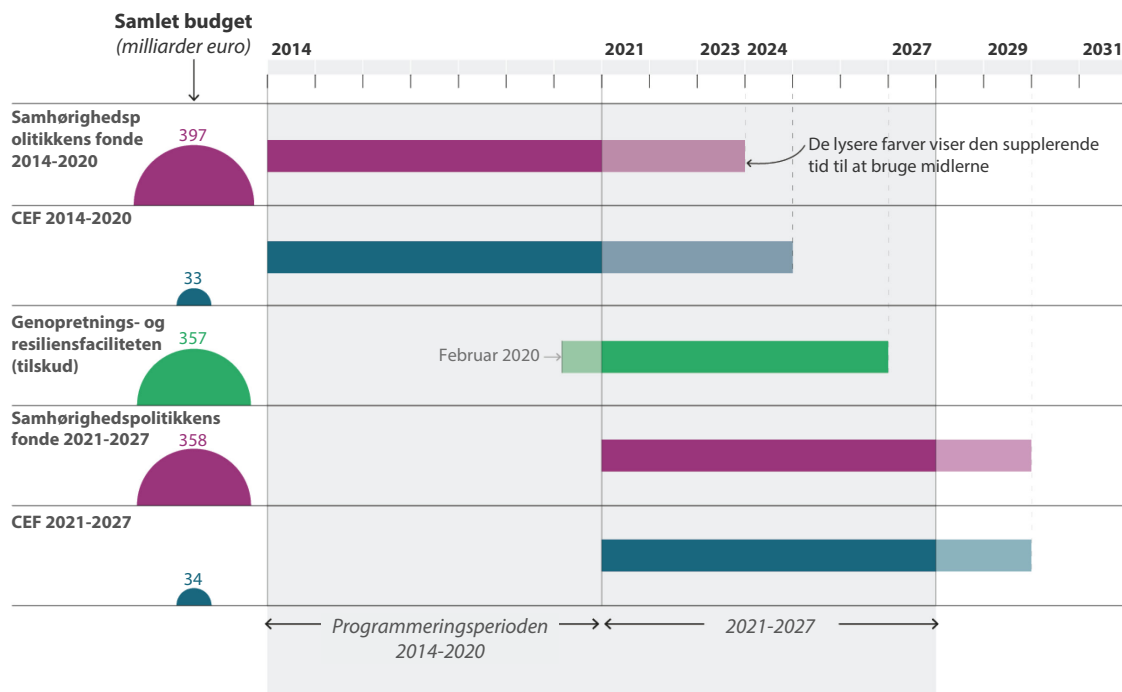
Note: Figuren er en forenklet gengivelse til illustrative formål.

Kilde: Revisionsretten.

**03** EU finansierer genopretnings- og resiliensfaciliteten med 648 milliarder euro, hvoraf op til 629 milliarder euro vil blive lånt på kapitalmarkederne. Op til 357 milliarder euro stilles til rådighed for medlemsstaterne som ikketilbagebetalingspligtige tilskud. Disse midler kommer oven i midlerne fra samhørighedspolitikens fonde og CEF, som yder henholdsvis 358 milliarder euro og 34 milliarder euro under det langsigtede EU-budget for 2021-2027 ("den flerårige finansielle ramme").

**04** Genopretnings- og resiliensfacilitetens støtteberettigelsesperiode, der løber fra februar 2020 til august 2026, falder i vid udstrækning sammen med støtteberettigelsesperioden for samhørighedspolitikken og CEF's programmer for 2021-2027 samt med de sidste år af perioden 2014-2020 (jf. figur 2).

**Figur 2 - Budgettildeling og støtteberettigelsesperioder for samhørighedspolitikens fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten**



*Note:* Figuren er en forenklet gengivelse til illustrative formål. [Dataene](#) for samhørighedspolitikens fonde omfatter forhåndstildelte beløb til medlemsstaterne og REACT-EU (for 2014-2020) og omfatter ikke beløb overført til CEF. Dataene for CEF omfatter bidraget fra Samhørighedsfonden og tildelingen til militær mobilitet (for 2021-2027). Støtteberettigelsesperioden for CEF gælder CEF-Transport. CEF-Energi og CEF-Digital har ingen på forhånd fastsat tidsfrist for anvendelse af midlerne.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen.

**05** EU's finansielle landskab har i årenes løb udviklet sig til et kludetæppe med mange nye instrumenter, herunder instrumenter uden for budgettet. Genopretnings- og resiliensfaciliteten, der hovedsagelig finansieres af [NextGenerationEU-låntagning](#), udvider denne "galakse af fonde"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> [Særberetning 05/2023](#) "EU's finansielle landskab - Et kludetæppe med behov for yderligere forenkling og mere ansvarlighed", punkt I, II, 18 og 20.

## Den retlige ramme vedrørende dobbeltfinansiering

### Forbuddet mod dobbeltfinansiering er et grundlæggende princip i EU-budgettet

**06** Undgåelse af dobbeltfinansiering er et grundlæggende princip til beskyttelse af EU's finansielle interesser<sup>4</sup>. Fravær af dobbeltfinansiering er også en forudsætning for forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-budgettet<sup>5</sup>.

**07** Finansforordningen<sup>6</sup> forbyder dobbeltfinansiering i forbindelse med tilskud, der forvaltes direkte af Kommissionen. I de sektorspecifikke forordninger om oprettelse af samhørighedspolitikens fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten mindes der om dette forbud. Det er kun tilladt at kombinere finansiering fra forskellige EU-programmer, forudsat at de samme omkostninger ikke dækkes af flere EU-kilder. Der findes ingen sådanne bestemmelser om indirekte forvaltning. *Bilag I* indeholder en liste over de relevante retlige bestemmelser.

---

<sup>4</sup> Artikel 1 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

<sup>5</sup> Betragtning 130 og artikel 36 og 63 i finansforordningen.

<sup>6</sup> Artikel 191, stk. 3, i finansforordningen.

## Genopretnings- og resiliensfacilitetens finansieringsmodel adskiller sig fra finansieringsmodellerne for samhørighedspolitikens fonde og CEF

**08** Under samhørighedspolitikens fonde og CEF udbetaler Kommissionen hovedsagelig EU-midler ved at godtgøre faktisk afholdte støtteberettigede projektomkostninger. Somme tider anvender den forenkede omkostninger, og i sjældne tilfælde yder den "finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger", men til opfyldelse af foruddefinerede resultater eller betingelser<sup>7</sup>. Under genopretnings- og resiliensfaciliteten ydes der derimod udelukkende finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger, og midlerne udbetales til medlemsstaterne efter tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål for de investeringer og reformer, der er fastsat i deres genopretnings- og resiliensplaner<sup>8</sup>. Forventningen var, at finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, både ville gøre det muligt for genopretnings- og resiliensfaciliteten at levere resultater effektivt og forenkle den finansielle forvaltning<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Artikel 125, stk. 1, i [forordning \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) (finansforordningen). [Særberetning 24/2021](#) "Resultatbaseret finansiering i samhørighedspolitikken: værdige ambitioner, men der var stadig hindringer i perioden 2014-2020", punkt 06, 90, 93, 100 og 101. Vi skal i denne forbindelse bemærke, at finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, ydes anderledes under samhørighedspolitikken end under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

<sup>8</sup> Artikel 24, stk. 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>9</sup> Betragtning 18, 44 og 51 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

**09** For at modtage den fulde tildeling af tilskud skulle medlemsstaterne fremlægge omkostningsoverslag for de planlagte reformer og investeringer i deres genopretnings- og resiliensplaner, som blev vurderet af Kommissionen<sup>10</sup>. På dette grundlag tildelte Rådet EU-midler ved at vedtage en afgørelse for hver medlemsstat<sup>11</sup>. Udbetalingerne til medlemsstaterne er imidlertid hverken knyttet til foranstaltningernes anslåede omkostninger eller til de endelige modtageres faktisk afholdte omkostninger<sup>12</sup>. Betalingsplanen og beløbet for hver betaling er resultatet af forhandlinger med de enkelte medlemsstater, hvor der tages hensyn til andelen af milepæle og mål og til deres relative betydning<sup>13</sup>. Medlemsstaterne skal dokumentere, at de på tilfredsstillende vis har opfyldt milepælene og målene vedrørende en betaling, men de behøver ikke fremlægge dokumentation for de afholdte omkostninger i forbindelse med deres betalingsanmodninger, og Kommissionen kontrollerer ikke disse omkostninger<sup>14</sup>.

**10** Medlemsstaterne behøver ikke at yde de endelige modtagere støtte under faciliteten i form af finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger. De kan beslutte at anvende enhver form for finansielt bidrag, herunder godtgørelse af faktisk afholdte omkostninger.

---

<sup>10</sup> Artikel 11, artikel 18, stk. 4, litra k), og artikel 19, stk. 3, litra i), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>11</sup> Ibid., artikel 20.

<sup>12</sup> [Analyse 01/2023](#), tekstboks 10.

<sup>13</sup> [Særberetning 21/2022](#): "Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici", punkt 73 og 76.

<sup>14</sup> Artikel 180, stk. 3, i [finansforordningen](#). Betragtning 18 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

## I forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan dobbeltfinansiering betyde, at de samme output/resultater finansieres to gange

**11** I en [analyse fra 2023](#) påpegede vi, at resultater kan dobbeltreporteres, fordi en foranstaltning kan finansieres af både genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde<sup>15</sup>. Der er navnlig ikke noget lovkrav om at sikre, at resultatdata ikke rapporteres to gange.

**12** Under samhørighedspolitikken, hvor betalinger normalt godtgør afholdte støtteberettigede omkostninger, er dobbeltreportering af output/resultater et resultatovervågningsproblem, der ikke nødvendigvis er forbundet med dobbeltfinansiering.

**13** Når der ydes finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, som det er tilfældet under genopretnings- og resiliensfaciliteten, kan dobbeltanmeldelse af output/resultater derimod også føre til dobbeltfinansiering. Betalinger fra EU-budgettet vedrørende finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan udløses ved opfyldelse af forskellige typer indikatorer (output-/resultatindikatorer eller milepæle/mål). Disse indikatorer vedrører imidlertid foranstaltninger, hvor der er afholdt omkostninger. Anvendelse af indikatorerne som betalingsgrundlag kan føre til dobbeltfinansiering, enten fordi omkostningerne allerede er blevet godtgjort, eller fordi de anmeldes to gange under forskellige EU-instrumenter, som yder finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Der kan således i princippet opstå dobbeltfinansiering, når de samme underliggende omkostninger til en foranstaltning finansieres to gange, og/eller når de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange.

**14** Risikoen for dobbeltfinansiering har altså både et omkostningsaspekt og et resultataspækt. Et eksempel på sidstnævnte kunne være, at opførelsen af ti vindmøller finansieres under samhørighedspolitikken, samtidig med at genopretnings- og resiliensfaciliteten har opførelsen af disse vindmøller som et mål.

---

<sup>15</sup> [Analyse 01/2023](#), punkt 83.

## Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at undgå dobbeltfinansiering

**15** Samhørighedspolitikken fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten gennemføres ikke kun parallelt, men også efter forskellige forvaltningsmetoder, som involverer Kommissionen og en lang række nationale og regionale myndigheder. Dette resulterer i delvis overlappende forvaltnings- og kontrolstrukturer med flere lag:

- Samhørighedspolitikken fonde gennemføres ved delt forvaltning, hvor Kommissionen godkender programmer og fører tilsyn med deres gennemførelse, mens medlemsstaterne eller regionerne er ansvarlige for den daglige forvaltning, herunder undgåelse af dobbeltfinansiering<sup>16</sup>.
- Genopretnings- og resiliensfaciliteten gennemføres af Kommissionen ved direkte forvaltning, og medlemsstaterne er som støttemodtagere ansvarlige for at gennemføre investeringerne og reformerne i deres nationale genopretnings- og resiliensplaner. Medlemsstaterne har det primære ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser, herunder ved forebyggelse, opdagelse og korrektion af dobbeltfinansiering<sup>17</sup>. De kan basere sig på deres eksisterende nationale budgetforvaltningssystemer.
- For CEF gælder det, at Kommissionen forvalter den direkte og også selv skal forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder, herunder dobbeltfinansiering<sup>18</sup>. Medlemsstaterne skal validere alle ansøgninger, der indgives til Kommissionen<sup>19</sup>.

**16** Kommissionen har det endelige ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet, uanset om det gennemføres ved direkte eller delt forvaltning<sup>20</sup>. Den skal navnlig sikre, at EU's finansielle interesser beskyttes effektivt, og opnå tilstrækkelig sikkerhed fra medlemsstaternes side for så vidt angår overholdelsen af EU-regler og nationale regler<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Artikel 69, stk. 1 og 2, i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

<sup>17</sup> Artikel 22 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>18</sup> Betragtning 51 og 57 samt artikel 13 i [CEF-forordningen](#).

<sup>19</sup> *Ibid.*, artikel 11, stk. 6.9

<sup>20</sup> Artikel 317 i [TEUF](#). Artikel 56 og artikel 62, stk. 3, i [finansforordningen](#).

<sup>21</sup> Betragtning 54 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Betragtning 55 i [forordningen om fælles bestemmelser](#). *Analyse 01/2023*, punkt 107.

**17** I praksis gælder det for både samhørighedspolitikens fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten, at Kommissionen skal vurdere komplementariteten mellem EU-midlerne og ved hjælp af revisioner kontrollere, at medlemsstaterne har indført passende systemer, samt træffe korrigerende foranstaltninger, når de ikke opfylder deres forpligtelser til at forebygge, opdage og korrigere dobbeltfinansiering og andre uregelmæssigheder. Når det er nødvendigt, kan den nedsætte støtten og inddrive uretmæssigt udbetalte beløb<sup>22</sup>.

**18** *Bilag II* indeholder flere oplysninger om de forskellige aktørers roller og ansvarsområder vedrørende samhørighedspolitikens fonde, genopretnings- og resiliensfaciliteten og CEF. *Bilag III* beskriver Kommissionens og medlemsstaternes tilgang til at korrigere tilfælde af og systemiske svagheder i forbindelse med dobbeltfinansiering.

---

<sup>22</sup> Artikel 11, stk. 1, litra b), artikel 22, stk. 3, litra a), og artikel 70, 97 og 104 i [forordningen om fælles bestemmelser](#). Artikel 19, stk. 3, litra j), og artikel 22, stk. 5, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).



## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**19** I lyset af, at forskellige EU-instrumenter støtter opfyldelsen af samhørighedsmål med hidtil usete beløb, og at medlemsstaterne for første gang i stor skala modtager EU-finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger, ønskede vi med denne revision at bidrage til beskytte EU's finansielle interesser mod risikoen for dobbeltfinansiering. Revisionen omfattede udformningen og gennemførelsen af de systemer, som Kommissionen og medlemsstaterne havde indført for at forebygge, opdage og korrigere dobbeltfinansiering, men den havde ikke til formål at identificere individuelle tilfælde af dobbeltfinansiering. Vi undersøgte nærmere bestemt:

- om den retlige ramme klart definerede begrebet dobbeltfinansiering i forbindelse med genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger
- om Kommissionen og medlemsstaterne havde udformet og indført tilstrækkelige ordninger til at forebygge risikoen for dobbeltfinansiering
- om de udvalgte medlemsstater havde udformet og indført passende systemer til at opdage og korrigere dobbeltfinansiering
- om Kommissionen havde solide systemer til at give rimelig sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering.

**20** Vores revisionsarbejde omfattede både perioden 2014-2020 og perioden 2021-2027 med hensyn til samhørighedspolitikens fonde (Samhørighedsfonden, EFRU og ESF/ESF+) og CEF. Med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten undersøgte vi programmeringen og gennemførelsen af tilskudskomponenten frem til februar 2024. De vigtigste reviderede enheder var Kommissionen og et udvalg af medlemsstater. Vi undersøgte ikke risikoen for dobbeltfinansiering med nationale midler.

**21** Vi gennemgik den retlige ramme og Kommissionens retningslinjer, og vi interviewede personale hos Kommissionen og hos nationale myndigheder, der gennemfører samhørighedspolitikens fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Vi analyserede også de svar og den dokumentation, vi modtog som reaktion på det revisionsspørgeskema, vi sendte til de myndigheder, der gennemfører:

- o genopretnings- og resiliensplanerne samt udvalgte operationelle programmer (OP'er) på samhørighedsområdet i Tjekkiet, Frankrig og Italien og
- o genopretnings- og resiliensplanerne i Malta, Østrig, Portugal og Slovakiet.

**22** Vi aflagde revisionsbesøg på stedet i den første gruppe af medlemsstater og udvalgte til dette formål 14 projekter under 6 OP'er under Samhørighedsfonden, EFRU og ESF i perioden 2014-2020 og 16 milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanerne vedrørende 15 reformer og investeringer. Med hensyn til den anden gruppe foretog vi en skrivebordsgennemgang af 13 milepæle og mål vedrørende 13 foranstaltninger. Vi undersøgte de nationale myndigheders forebyggende foranstaltninger samt de forvaltningsverificeringer og revisioner, som de havde foretaget vedrørende risikoen for dobbeltfinansiering, herunder ved test af kontroller og IT-værktøjer. Vi udvalgte alle syv medlemsstater på baggrund af kriterier vedrørende f.eks. deres fremskridt med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplaner, deres sammensætning af nationale og regionale OP'er på samhørighedsområdet, deres brug af IT-systemer og deres størrelse samt hensynet til den geografiske balance, vores egen tidligere dækning og forekomsten af projekter, milepæle og mål, hvor vi identificerede en risiko for dobbeltfinansiering. Vi bad desuden de græske myndigheder om oplysninger vedrørende deres IT-system til forvaltning af EU-midler.

**23** Derudover undersøgte vi de kontroller og revisioner - herunder test af kontroller - som Kommissionen havde foretaget for at opdage dobbeltfinansiering vedrørende de udvalgte OP'er på samhørighedsområdet og milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanerne samt vedrørende seks CEF-projekter, hvor der er risiko for dobbeltfinansiering med genopretnings- og resiliensfaciliteten.

**24** Endelig bygger denne beretning også på nogle af vores offentliggjorte årsberetninger, særberetninger, analyser og udtalelser (*bilag IV*).

## Bemærkninger

### Den nuværende definition af dobbeltfinansiering tager ikke højde for de særlige forhold ved finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger

**25** I dette afsnit undersøger vi, om den retlige ramme, der definerer begrebet dobbeltfinansiering, er klar, konsekvent og fyldestgørende i forbindelse med EU-finansieringsprogrammer og -instrumenter med forskellige finansieringsmodeller. Samhørighedspolitikken fonde og CEF anvender hovedsagelig en omkostningsbaseret finansieringsmodel, mens genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger (punkt [08-10](#)).

### Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten anvender finansforordningens traditionelle omkostningsbaserede definition af dobbeltfinansiering, selv om facilitetens finansiering ikke er knyttet til omkostninger

**26** Finansforordningen anvender dobbeltfinansiering som et omkostningsbaseret begreb og forbyder, at de samme omkostninger finansieres to gange over EU-budgettet<sup>23</sup>. Dette udgør et godt grundlag for kontrol af omkostningsbaserede finansieringsprogrammer. Finansforordningen fastsætter, at visse regler om forbud mod dobbeltfinansiering ikke finder anvendelse på instrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger<sup>24</sup>, og ophæver således uden yderligere detaljer forpligtelsen til at kontrollere for dobbeltfinansiering på grundlag af omkostninger.

---

<sup>23</sup> Artikel 188 og artikel 191, stk. 3, i [finansforordningen](#).

<sup>24</sup> Artikel 180, stk. 3, litra a), i [finansforordningen](#).

**27** Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten indeholder den samme omkostningsbaserede definition af dobbeltfinansiering, selv om udbetalingerne fra faciliteten ikke godtgør støtteberettigede omkostninger, men belønner tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål. Ud fra et omkostningsbaseret perspektiv betyder fravær af dobbeltfinansiering, at støtte fra forskellige EU-programmer og -instrumenter ikke må dække de samme omkostninger<sup>25</sup>.

**28** Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten tilpasser imidlertid ikke begrebet dobbeltfinansiering til facilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Navnlig præciserer den ikke begrebets resultataspekt - dvs. risikoen for, at de samme output/resultater finansieres to gange - (punkt **13** og **14**) og hvilke typer omkostninger der bør undersøges. I henhold til Kommissionens tekniske vejledning kan undgåelse af dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten betyde forskellige ting ud fra et omkostningsperspektiv:

- at de forud anslåede omkostninger til reformer og investeringer i genopretnings- og resiliensplanerne ikke dækkes af andre EU-fonde (på medlemsstatsniveau)
- at de faktisk afholdte omkostninger til opnåelse af resultater i de foranstaltninger, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, ikke er dækket af andre EU-fonde (på slutmodtagerniveau). Den tekniske vejledning præciserer imidlertid ikke, om udtrykket "resultater" henviser til opfyldelsen af milepæle og mål.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten dækker heller ikke den obligatoriske nationale medfinansiering vedrørende andre EU-fonde<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Artikel 9 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

<sup>26</sup> SWD(2021) 12, s. 42.

**29** Denne manglende overensstemmelse mellem bestemmelserne om dobbeltfinansiering i finansforordningen, i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten og i Kommissionens vejledning har betydelige konsekvenser for medlemsstaternes fastlæggelse af, hvad der udgør dobbeltfinansiering, og for oprettelsen af effektive kontrolsystemer vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten. Da medlemsstaterne stadig mangler klarhed med hensyn til, hvordan bestemmelsen om dobbeltfinansiering i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten skal fortolkes, er der også usikkerhed med hensyn til, hvilke kontroller der kan adressere denne risiko effektivt. Under alle omstændigheder er det kun på slutmodtagerniveau muligt at verificere, at de faktisk afholdte omkostninger til opfyldelse af milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanerne ikke er dækket af andre EU-fonde. Uden en sådan verificering kan dobbeltfinansiering ikke udelukkes, eftersom finansieringskilden vedrørende output/resultater kan være genopretnings- og resiliensfaciliteten, men også kan være andre EU-instrumenter.

### **Kombinering af forskellige EU-instrumenter kræver yderligere kontrol til at mindske risikoen for dobbeltfinansiering**

**30** Vi bemærkede i vores analyse fra 2023, at medlemsstaterne i praksis kun har én projektpipeline for planlagte investeringer, der skal finansieres over EU-budgettet<sup>27</sup>. Da genopretnings- og resiliensfaciliteten i vid udstrækning støtter investeringer af samme eller næsten samme type som samhørighedspolitikens fonde og CEF, kan investeringer planlagt under disses finansieringsprogrammer flyttes til genopretnings- og resiliensfaciliteten.

**31** Risikoen for dobbeltfinansiering øges, når investeringer kan finansieres under forskellige EU-instrumenter. Under samhørighedspolitikens fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten er det tilladt at kombinere EU-finansieringskilder, forudsat at der ikke forekommer dobbeltfinansiering. Kombinationer er mulige på forskellige niveauer afhængigt af instrumentet:

- Samhørighedspolitikens fonde - flere kilder kan finansiere samme operation (projekt, kontrakt, aktion eller gruppe af projekter)
- CEF - flere kilder kan finansiere samme overordnede projekt under CEF-Transport, men ikke individuelle projekter, eftersom støtteberettigelsesreglerne kun tillader udvælgelse af projekter med CEF som eneste EU-finansieringskilde

---

<sup>27</sup> [Analyse 01/2023](#), punkt 5.

- o Genopretnings- og resiliensfaciliteten - flere kilder kan finansiere samme foranstaltning i en genopretnings- og resiliensplan. Der er imidlertid usikkerhed om, hvorvidt dette også gælder individuelle projekter, da forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten anvender udtrykkene "projekt" og "foranstaltning" vilkårligt.

Muligheden for at kombinere EU-finansiering på forskellige niveauer komplicerer yderligere medlemsstaternes bestræbelser på effektivt at mindske risikoen for dobbeltfinansiering.

### **Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver ikke udtrykkeligt mulighed for omkostningsfrie foranstaltninger, som navnlig øger risikoen for dobbeltfinansiering af reformer med underliggende investeringer**

**32** I forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, behøver det tildelte beløb ikke at afspejle de underliggende omkostninger. Retligt er genopretnings- og resiliensfaciliteten imidlertid et finansieringsinstrument, der forudsætter, at der afholdes omkostninger under gennemførelsen af reformer og investeringer. I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten skulle medlemsstaterne begrunde de anslåede samlede omkostninger ved foranstaltningerne i deres genopretnings- og resiliensplaner<sup>28</sup>. Det anføres ikke udtrykkeligt, at foranstaltninger kan have anslåede omkostninger på nul. I bestemmelserne om medlemsstaternes forpligtelse til at indsamle data om gennemførelsen af reformer og investeringer med henblik på revision og kontrol skelnes der desuden ikke mellem foranstaltninger med og uden omkostninger<sup>29</sup>. Muligheden for at medtage foranstaltninger uden anslåede omkostninger i genopretnings- og resiliensplanerne blev beskrevet i Kommissionens vejledning fra 2021<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Artikel 18, stk. 4, litra k), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>29</sup> Artikel 22, stk. 2, litra d), nr. iv) i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>30</sup> SWD(2021) 12, s. 14.

**33** I forbindelse med udarbejdelsen af genopretnings- og resiliensplanerne angav medlemsstaterne efter aftale med Kommissionen nogle foranstaltninger som omkostningsfrie<sup>31</sup> og fremlagde derfor ikke omkostningsoverslag. Vores analyse viser, at ca. 75 % af reformforanstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanerne er uden forudgående omkostningsoverslag. Samtidig konstaterede vi tilfælde, hvor medlemsstaterne angav reformer med betydelige underliggende investeringer og betydelige omkostninger som omkostningsfrie foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten (*tekstboks 1*).

### Tekstboks 1

#### Reform i en genopretnings- og resiliensplan angivet som omkostningsfri trods underliggende investeringer og betydelige omkostninger: eksempel fra Malta

Maltas genopretnings- og resiliensplan omfatter en reform, der skal fremme telearbejde i den offentlige tjeneste. Et af dens mål er etablering af 15 kontorfaciliteter på de maltesiske øer, der muliggør telearbejde for offentligt ansatte. Denne foranstaltning blev angivet som omkostningsfri, fordi Malta ikke havde fremlagt omkostningsoverslag. Reformen krævede imidlertid etablering af mindst 140 arbejdsstationer, og denne underliggende investering indebar konkrete, betydelige og let målbare omkostninger. Ifølge de maltesiske myndigheder blev disse arbejdsstationer finansieret med nationale midler.

Vi konstaterede et lignende tilfælde i Østrig.

**34** Ikke desto mindre hævder Kommissionen, at omkostningsfrie foranstaltninger pr. definition ikke kan dobbeltfinansieres, da genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke dækker omkostninger vedrørende deres gennemførelse, som er fuldt finansieret af andre kilder. Kommissionen meddelte først dette synspunkt i 2023 som reaktion på en specifik sag, som vi rapporterede i vores årsberetning for 2022<sup>32</sup>. Efter Kommissionens opfattelse kan der kun forekomme dobbeltfinansiering i forbindelse med en foranstaltning under faciliteten, for hvilken medlemsstaten har fremlagt anslåede omkostninger.

<sup>31</sup> Årsberetningen for 2022, punkt 11.29.

<sup>32</sup> Årsberetningen for 2022, Kommissionens svar på kapitel 11, s. 474 og 479.

**35** Som vi tidligere har påpeget, kan selv omkostningsfrie foranstaltninger imidlertid dobbeltfinansieres, da udbetalinger fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er knyttet til opfyldelse af milepæle og mål vedrørende foranstaltninger enten med eller uden anslåede omkostninger. Dette var baggrunden for det specifikke tilfælde af dobbeltfinansiering, som vi beskrev vedrørende en omkostningsfri foranstaltning i vores årsberetning for 2022<sup>33</sup>. I praksis bidrager opfyldelsen af milepæle og mål for foranstaltninger uden anslåede omkostninger til at frigive betalinger til medlemsstaterne. Omvendt medfører manglende opfyldelse af sådanne milepæle og mål en reduktion af de relaterede betalinger. På grund af genopretnings- og resiliensfacilitetens karakter kan dobbeltfinansiering forekomme ved, at de samme output/resultater både finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten og af andre EU-instrumenter. Hverken medlemsstaterne eller Kommissionen har imidlertid foretaget dobbeltfinansieringskontrol vedrørende omkostningsfrie foranstaltninger. Derfor er risikoen for dobbeltfinansiering faktisk højere vedrørende omkostningsfrie foranstaltninger end vedrørende foranstaltninger med anslåede omkostninger.

### **Kommissionens og medlemsstaternes forebyggende foranstaltninger er ikke tilstrækkelige til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering**

**36** Både Kommissionen og medlemsstaterne er ansvarlige for at udforme og anvende systemer, der giver rimelig sikkerhed for, at dobbeltfinansiering forebygges, opdages og korrigeres (punkt **06** og **07**). I dette afsnit vurderer vi de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne har truffet for at forebygge dobbeltfinansiering.

---

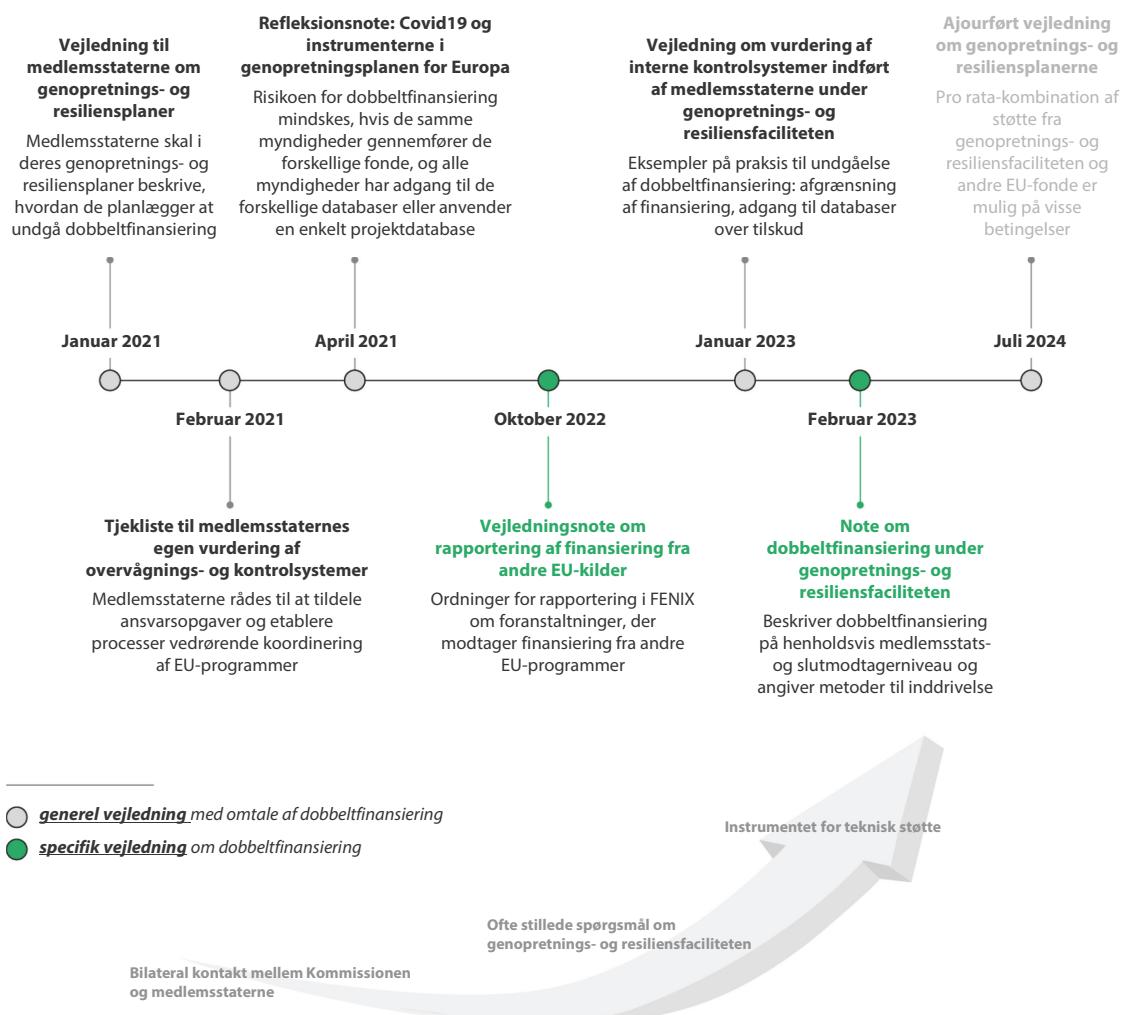
<sup>33</sup> Årsberetningen for 2022, punkt 11.29 og 11.30.



## Kommissionens vejledning blev udsendt for sent, den er ufuldstændig, og den peger medlemsstaterne i retning af omkostningsbaseret kontrol

**37** I 2021 udsendte Kommissionen sin generelle vejledning om genopretnings- og resiliensfaciliteten med bemærkninger om dobbeltfinansiering. Dens første specifikke tekniske vejledning om dobbeltfinansiering blev derimod først udsendt til medlemsstaterne i september 2022 og færdiggjort i februar 2023. På dette tidspunkt havde samtlige medlemsstater allerede indsendt deres genopretnings- og resiliensplaner til Kommissionen, 25 af de 27 planer var blevet vedtaget af Rådet, og der var foretaget otte betalinger (ud over forfinansieringsbetalingerne). Den seneste vejledning blev offentliggjort i juli 2024<sup>34</sup> (figur 3).

**Figur 3 - Tidslinje for Kommissionens vejledning**



Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens vejledning.

<sup>34</sup> C/2024/4618.

**38** I sin specifikke tekniske vejledning om dobbeltfinansiering anerkendte Kommissionen medlemsstaternes praktiske vanskeligheder med at undgå dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, og den præciserede, at dobbeltfinansiering kan forekomme på to niveauer:

- på medlemsstatsniveau, når støtte fra andre EU-fonde dækker omkostninger, der indgår i omkostningsoverslagene for foranstaltninger under faciliteten
- på slutmodtagerniveau, når de afholdte omkostninger til opnåelse af resultater i en foranstaltning finansieret under faciliteten er dækket af andre EU-programmer, dvs. når slutmodtageren modtager støtte til dækning af de samme omkostninger fra både genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde, som primært henhører under medlemsstatens ansvar.

**39** Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver medlemsstaterne mulighed for at basere sig på deres nationale kontrolsystemer<sup>35</sup>. I sin tekniske vejledning fra januar 2023 gav Kommissionen eksempler på praksis til at undgå dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Den fastsatte imidlertid ikke minimumskrav for at sikre effektive systemer til dobbeltfinansieringskontrol i forbindelse med genopretnings- og resiliensfacilitetens nye model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger.

**40** Vi har tidligere fremhævet, at forenkling ikke må ske på bekostning af ansvarlighed<sup>36</sup>. Af de 26 myndigheder i 7 medlemsstater, der var omfattet af denne revision, mente 15, at Kommissionens vejledning og bistand ikke var helt tilstrækkelig. 16 af dem mente, at vejledningen ikke var let at anvende, og 18 af dem mente, at den kom for sent.

---

<sup>35</sup> Artikel 22, stk. 1, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>36</sup> [Analyse 05/2018](#) "Forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020", briefingpapier), punkt 38.

**41** I oktober 2022 udsendte Kommissionen en supplerende teknisk vejledningsnote om, at medlemsstaterne hvert halve år skal benytte rapporteringsværktøjet for genopretnings- og resiliensfaciliteten, FENIX, til at rapportere om de foranstaltninger i deres genopretnings- og resiliensplaner, der modtager eller har modtaget støtte fra andre EU-kilder<sup>37</sup>. Kommissionen gav ikke blot vejledning i sine generelle og specifikke vejledningsnoter, men oprettede også en platform for ofte stillede spørgsmål, afholdt [ekspertgruppemøder](#) og var i bilateral kontakt med de enkelte medlemsstater. Undertiden fremsatte Kommissionen også revisionsanbefalinger, som grundlæggende er vejledning om tekniske spørgsmål, som burde være givet på forhånd. Når tekniske spørgsmål afklares bilateralt, er der en risiko for, at ikke alle medlemsstater får de samme oplysninger.

**42** I forbindelse med den bilaterale kontakt pegede Kommissionen medlemsstaterne i retning af traditionel omkostningsbaseret kontrol af udgiftsposter, om nødvendigt i modtagernes regnskaber ([tekstboks 2](#)). En sådan kontrol er nødvendig for at kontrollere, at de faktiske omkostninger, der er afholdt for at opfylde genopretnings- og resiliensplanens milepæle og mål, ikke er dækket af andre EU-fonde (punkt [29](#)), men begrænser også den reduktion af den administrative byrde og kontrolomkostningerne, som genopretnings- og resiliensfaciliteten bl.a. skulle sikre. Dette er et eksempel på modstridende prioriteter: på den ene side at mindske den administrative byrde og at give sikkerhed baseret på kontrol og revision.

---

<sup>37</sup> Artikel 27 og 28 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Artikel 1.12 i de operationelle ordninger.

## Tekstboks 2

### Kommissionens vejledning peger medlemsstaterne i retning af omkostningsbaserede kontrolsystemer: eksempler fra Østrig og Tjekkiet

I juli 2023 søgte de østrigske myndigheder svar på, om genopretnings- og resiliensfacilitetens krav om "ingen dobbeltfinansiering" kunne opfyldes ved at fordele et projekts omkostninger pro rata mellem faciliteten og andre EU-programmer og sikre, at støtten ikke oversteg 100 % af de anslåede samlede omkostninger. Under den bilaterale kontakt svarede Kommissionen, at dette ikke ville opfylde kravet, og den anbefalede at opdele projektet i klart adskilte elementer, som kunne modtage EU-finansiering fra enten faciliteten eller de andre EU-programmer, men ikke begge steder fra. Kommissionens vejledning fra juli 2024 tillader imidlertid under visse omstændigheder en pro rata-kombination af støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

I Tjekkiet var Kommissionens revisorer ikke i stand til at konkludere, at der ikke var ydet dobbeltfinansiering til 17 skoler, der havde modtaget ESF-finansiering til projekter med forenklede omkostninger vedrørende indkøb af IKT-udstyr, og som også var slutmodtagere af støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Revisorerne anbefalede, at man vedrørende projekter med forenklede omkostninger fremover foretog kontrol af slutmodtagernes analytiske regnskab.

**43** Det vidner om medlemsstaternes behov for yderligere vejledning og bistand, at adskillige ansøgte om skræddersyet teknisk støtte fra instrumentet for teknisk støtte, fordi de ønskede at styrke deres systemer til dobbeltfinansieringskontrol vedrørende deres genopretnings- og resiliensplaner. 13 medlemsstater gennemførte sådanne projekter med et samlet budget på 6,3 millioner euro.

## Kommissionens foranstaltninger i programmeringsfasen var ikke tilstrækkelige til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering

### Kommissionens additionalitetsvurdering vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten var baseret på begrænsede oplysninger

**44** Investeringer, der finansieres under både genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde, skal planlægges og gennemføres, så instrumenterne supplerer og ikke overlapper hinanden<sup>38</sup>. I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten betyder kravet om additionalitet, at reformer og investeringer kan modtage støtte fra andre EU-programmer og -instrumenter, forudsat at denne støtte ikke dækker de samme omkostninger<sup>39</sup>. Der er således mulighed for at kombinere forskellige former for EU-finansiering under overholdelse af princippet om "ingen dobbeltfinansiering". Dette kan opnås enten ved at finansiere forskellige operationer, der bygger på hinanden, eller ved at finansiere forskellige elementer i den samme operation<sup>40</sup>. I begge tilfælde kan der opstå en risiko for dobbeltfinansiering, hvis der ikke udvises fornøden omhu.

**45** Kommissionen var klar over denne risiko og forsøgte derfor i programmeringsfasen at vurdere, om de anslåede omkostninger vedrørende foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanerne supplerede finansieringen fra andre EU-programmer. For at få bekræftet medlemsstaternes begrundelser for de samlede anslåede omkostninger i deres genopretnings- og resiliensplaner undersøgte Kommissionen også, om de havde fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at skønnene ikke omfattede anden EU-finansiering<sup>41</sup>. Den havde imidlertid kun begrænsede muligheder for at kontrollere additionaliteten i forhold til partnerskabsaftalerne og programmerne for 2021-2027, da de endnu ikke var færdiggjort for nogen af de medlemsstater, der var omfattet af vores revision. Vi har tidligere rapporteret, at Kommissionens vurdering af de anslåede samlede omkostninger var hensigtsmæssig, men Kommissionen bemærkede også manglen på tilgængelige oplysninger ved vurderingen af genopretnings- og resiliensplanerne og konstaterede mangler i forbindelse med omkostningsberegningen<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Artikel 11, stk. 1, litra b), og artikel 22, stk. 3, litra a), i [forordningen om fælles bestemmelser](#). Artikel 28 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>39</sup> Artikel 5 og 9 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>40</sup> [Analyse 01/2023](#), punkt 5 og 49.

<sup>41</sup> Artikel 18, stk. 4, litra k), artikel 19, stk. 3, litra i), og kriterium 2.9 i bilag V i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

**46** I sin vurdering af additionaliteten i forhold til andre finansieringsinstrumenter dækkede Kommissionen desuden ikke foranstaltninger uden anslåede omkostninger, hvilket yderligere øger risikoen for dobbeltfinansiering, navnlig af reformer med underliggende investeringer. Under vores revision fandt vi omkostningsfrie foranstaltninger til opfyldelse af allerede gældende krav for adgangen til samhørighedsmidler, som muligvis udgør tilfælde af dobbeltfinansiering i to medlemsstater ([tekstboks 3](#)).

### Tekstboks 3

#### Omkostningsfri foranstaltning til opfyldelse af allerede gældende krav for adgangen til samhørighedsmidler: eksempel fra Malta

I sin første betalingsanmodning vedrørende genopretnings- og resiliensplanen angav Malta at have opfyldt en milepæl angående vedtagelse af en strategi for intelligent specialisering. Malta havde ikke fremlagt et omkostningsoverslag for denne foranstaltning.

Medlemsstaterne var imidlertid allerede nødt til at have en sådan strategi for at få adgang til samhørighedsmidlerne til forskning og innovation i perioden 2014-2020 (forhåndsbetingsbetingelse) og perioden 2021-2027 (grundforudsætning). Denne milepæl udløser således finansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til et output, der under alle omstændigheder kræves under samhørighedspolitikken.

Ifølge de maltesiske myndigheder var omkostningerne ved udarbejdelsen af denne strategi ikke blevet støttet i forbindelse med den tekniske bistand under samhørighedspolitikens fonde.

I Slovakiet konstaterede vi et lignende tilfælde, hvor opfyldelsen af en grundforudsætning havde bidraget til opfyldelsen af en milepæl i genopretnings- og resiliensplanen - ud over det tilfælde af dobbeltfinansiering, som vi beskrev i årsberetningen for 2022<sup>43</sup>.

**47** Med hensyn til samhørighedspolitikens fonde vurderede Kommissionen komplementariteten med andre EU-instrumenter i forbindelse med godkendelsen af partnerskabsaftalerne og programmerne for 2021-2027. For hvert af de udvalgte politikmål fremlagde medlemsstaterne et dokument, der kortlagde komplementariteten mellem deres OP'er på samhørighedsområdet og deres genopretnings- og resiliensplaner, om end med varierende detaljeringsgrad.

<sup>42</sup> Særberetning 21/2022, punkt 69, 72 og 118.

<sup>43</sup> Årsberetningen for 2022, punkt 11.30.

**48** Ofte var oplysningerne fra de udvalgte medlemsstater ikke detaljerede nok til at identificere områder med potentiel overlappning mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde. Uden disse oplysninger løber medlemsstaterne en øget risiko for dobbeltfinansiering, navnlig hvis det ikke er klart afgrænset, hvad der er omfattet af henholdsvis faciliteten og samhørighedspolitikens fonde, og hvis der ikke foretages løbende overvågning under gennemførelsen (*tekstboks 4*).

#### **Tekstboks 4**

##### **Ingen overvågning af afgrænsningen mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde eller af foranstaltninger med risiko: eksempel fra Frankrig**

I Frankrig udarbejdede det organ, der koordinerer samhørighedspolitikken, en vejledning om afgrænsning mellem genopretnings- og resiliensplanen og samhørighedspolitikens fonde. Som vi tidligere har bemærket, kan en sådan vejledning bidrage til at fastlægge hovedprincipperne for afgrænsning, men ikke fjerne behovet for yderligere koordinering og afgrænsning på regionalt plan og projektniveau under gennemførelsen<sup>44</sup>. Det bemærkes f.eks. i vejledningen, at foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanen, som støtter luftfarts- og bilsektoren, ikke modtager EFRU-finansiering. Under regionale OP'er kan virksomheder i disse sektorer imidlertid modtage støtte fra en lang række EFRU-ordninger, og der er derfor en risiko for dobbeltfinansiering. Hidtil er der ikke foretaget overvågning af de foretagne afgrænsninger på nationalt, regionalt eller lokalt plan eller af foranstaltninger med risiko for overlappning.

---

<sup>44</sup> [Analyse 01/2023](#), tekstboks 9. Version 3 af den [vejledning](#), som de franske myndigheder har offentliggjort.

**49** Kommissionen har indført halvårlig rapportering i FENIX, så den efter vedtagelsen af genopretnings- og resiliensplanerne kan få ajourførte oplysninger fra medlemsstaterne om de foranstaltninger, der modtager anden EU-finansiering (punkt 41). Medlemsstaterne forventes i FENIX kun at angive finansiering, som investeringer eller reformer i genopretnings- og resiliensplanerne har modtaget fra andre EU-programmer, og som ikke tidligere er blevet rapporteret. Rapporteringen i FENIX omfatter ændringer i forhold til de oplysninger, der blev indgivet i forbindelse med vedtagelsen af genopretnings- og resiliensplanerne, men præciserer ikke, hvordan risikoen for dobbeltfinansiering afbødes. I det IT-system, der anvendes til at forvalte CEF, er der desuden ingen markering af projekter, der også modtager støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Kort sagt har Kommissionen, selv under direkte forvaltning, ikke et fuldstændigt og ajourført overblik over EU-finansieringens additionalitet.

#### **Kommissionen indførte efter sin vurdering revisions- og kontrolmilepæle for nogle medlemsstaters genopretnings- og resiliensplaner**

**50** Vi har tidligere rapporteret, at Kommissionens vurdering af genopretnings- og resiliensfacilitetens kontrolsystemer var omfattende, men ofte betinget af krav, der endnu ikke var opfyldt<sup>45</sup>. Navnlige forelå der ofte kun begrænsede oplysninger medlemsstaternes planlagte kontrol og om datakilderne.

**51** Vores analyse af Kommissionens tjeklister til at vurdere beskrivelsen af systemerne til kontrol vedrørende dobbeltfinansiering i genopretnings- og resiliensplanerne viste, at de omfattede medlemsstaternes ordninger for krydskontrol og anvendelse af datakilder. De omfattede imidlertid ikke udtrykkeligt adgangsbetingelserne for de mange involverede myndigheder med henblik på at forbedre interoperabiliteten mellem de anvendte IT-systemer.

---

<sup>45</sup> Artikel 19, stk. 3, litra j), og kriterium 2.10 i bilag V i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). [Særberetning 21/2022](#), punkt 106-111. [Særberetning 07/2023](#) "Udformningen af Kommissionens kontrolsystem vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten - Der er en sikkerheds- og ansvarlighedsmangel på EU-niveau i den nye gennemførelsesmodel, selv om det planlagte arbejde er omfattende", punkt 25-27.



**52** Når Kommissionen konkluderede, at en medlemsstats kontrolsystemer ikke ville være effektive, tilføjede den revisions- og kontrolmilepæle, som skulle opfyldes før den første betalingsanmodning efter Kommissionens vurdering. Efter vurderingen af de oprindelige genopretnings- og resiliensplaner blev der kun i Belgiens fastsat en milepæl vedrørende generelle ordninger til undgåelse af dobbeltfinansiering. For to medlemsstater (Ungarn og Polen) fastsatte Kommissionen milepæle om anvendelse af Arachne til bl.a. kontrol og revision vedrørende dobbeltfinansiering (punkt [72-77](#)). Kommissionen revurderede medlemsstaternes kontrolsystemer, da genopretnings- og resiliensplanerne blev ændret med henblik på at integrere REPowerEU, og på grundlag af sine revisioner fastsatte den for syv medlemsstater (Belgien, Irland, Cypern, Østrig, Portugal, Finland og Sverige) supplerende milepæle vedrørende dobbeltfinansiering eller tilpassede eksisterende milepæle for at dække dobbeltfinansiering. Kommissionen havde imidlertid udbetalt betalinger på ca. 4 milliarder euro i støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, før den fastsatte disse milepæle. Indtil de er opfyldt, vil svaghederne i systemerne til dobbeltfinansieringskontrol være ved og fremtidige betalinger blive blokeret.

### **Medlemsstaterne undgår at kombinere støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten med andre EU-instrumenter for at forebygge dobbeltfinansiering**

**53** Under revisionen bemærkede vi, at Tjekkiet, Frankrig, Italien og Portugal vedrørende specifikke foranstaltninger af forsigtighedshensyn har undgået at kombinere støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten med støtte fra andre EU-programmer. Denne tilgang bidrager til at mindske risikoen for dobbeltfinansiering ([tekstboks 5](#)).

## Tekstboks 5

### Mindskelse af risikoen for dobbeltfinansiering ved at undgå at kombinere støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten med støtte fra andre EU-fonde: eksempel fra Tjekkiet

Transportministeriet følger et princip om systematisk adskillelse af ressourcer og tillader ikke, at forskellige EU-finansieringskilder kombineres vedrørende et projekt. Gennemførelsesorganets interne IT-system gør det ikke muligt at registrere støtte fra genopretnings- og resiliensplanen i kombination med anden EU-finansiering. Tilsvarende anvender forvaltningsmyndighederne for OP'erne "Transport" og "Miljø" kun samhørighedsmidler.

Da ministeriet spurgte Kommissionen, hvordan det skulle opsplitte rapporteringen af de opnåede energibesparelser ved investeringer i jernbanestationer, som blev finansieret af både Samhørighedsfonden/EFRU (under det nationale OP for miljø) og genopretnings- og resiliensplanen, svarede Kommissionen, at disse besparelser skulle rapporteres i deres helhed, uanset hvordan de enkelte instrumenter specifikt havde bidraget til at dække omkostningerne.

De tjekkiske myndigheder besluttede ikke at anvende denne tilgang, og i 2022 overførte de syv projekter fra OP'et for miljø til Tjekiets genopretnings- og resiliensplan. Gennemførelsen af seks af disse projekter var allerede påbegyndt. To af dem var endda afsluttet, og i forbindelse med det ene var de faktisk afholdte støtteberettigede omkostninger blevet godtgjort fuldt ud. De betalinger, der var afholdt til jernbaneforvaltningen som støttemodtager under OP'et for miljø, blev inddrevet.

**54** Når der blev konstateret risici for dobbeltfinansiering, og det ikke var muligt at foretage en klar afgrænsning mellem forskellige EU-fonde, ændrede Kommissionen og medlemsstaterne desuden foranstaltninger i de reviderede genopretnings- og resiliensplaner for at undgå at kombinere forskellige EU-finansieringsinstrumenter ([tekstboks 6](#)).

## Tekstboks 6

### Mindskelse af risikoen for dobbeltfinansiering ved at fjerne risikobetonede projekter i forbindelse med ændring af genopretnings- og resiliensplanerne: eksempel fra Italien

Strækningen Bicocca-Catenanuova på højhastighedsjernbanelinjen Palermo-Catania blev medtaget i Italiens genopretnings- og resiliensplan og modtog også EFRU-finansiering. Målet i planen vedrørte anlæggelse af 37,4 kilometer jernbane med EU-finansiering fra både faciliteten og EFRU.

Da det i praksis ikke var muligt at adskille de to EU-finansieringskilder pr. anlagt kilometer, foreslog Italien efter vedtagelsen af den oprindelige genopretnings- og resiliensplan en pro rata-metode til at bestemme det antal kilometer jernbane, der kunne tilskrives støtten fra faciliteten. Denne metode blev ikke dog anvendt. For at undgå risikoen for, at de samme output/resultater finansieres to gange, blev jernbanestrækningen fjernet fra planen ved ændringen i december 2023<sup>46</sup>.

Samme fremgangsmåde blev fulgt vedrørende andre jernbanestrækninger.

### Indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten øgede koordineringsbehovet vedrørende forebyggelse og opdagelse af dobbeltfinansiering

**Kommissionen formaliserede først sin interne koordineringsramme i april 2023**

**55** Kommissionens tjenestegrene udveksler oplysninger om EU-programmernes komplementaritet og medlemsstaternes kontrolsystemer på uformelle landegruppemøder. De afholder tværtjenstlige høringer, hvor andre generaldirektorater formelt høres om vurderinger af genopretnings- og resiliensplaner og betalingsanmodninger, om vedtagelsen af samhørighedsprogrammerne for 2021-2027 samt om projektindkaldelser og endelige projektudvælgelser under CEF.

---

<sup>46</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse 16051/23.

**56** Vi har tidligere bemærket, at Taskforcen for Genopretning og Resiliens (Recover) og GD ECFIN regelmæssigt samarbejdede med andre generaldirektorater i forbindelse med vurderingen af genopretnings- og resiliensplanerne<sup>47</sup>. Der er imidlertid kun begrænset dokumentation for, at dette samarbejde dækkede områder med risiko for overlappning og dermed en øget risiko for dobbeltfinansiering. GD ECFIN underskrev et aftalememorandum med GD REGIO og GD EMPL for at lette udvekslingen af oplysninger om revisions spørgsmål, men først i april 2023. I overensstemmelse med forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne med henblik på revision og kontrol efter anmodning fremlægge data om andre endelige modtagere end de **100 største**. Manglen på direkte adgang til den fuldstændige liste over endelige modtagere af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten begrænser imidlertid Kommissionens kapacitet til at identificere potentielle tilfælde af dobbeltfinansiering (punkt **62**).

#### **Koordineringen mellem de nationale foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanerne og de regionale samhørighedsprogrammer er særligt udfordrende**

**57** Indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten øgede også behovet for koordinering på nationalt og regionalt plan. Da der ikke er noget retligt krav om at oprette særlige koordineringsstrukturer, har hver medlemsstat fastlagt sine egne ordninger.

**58** Vi konstaterede derfor, at omfanget af samarbejdet og udvekslingen af data om projekter og støttemodtagere mellem myndighederne med ansvar for henholdsvis genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde varierer afhængigt af forvaltningsstrukturerne i de enkelte medlemsstater. I flere af de medlemsstater, vi undersøgte, fører de samme myndigheder tilsyn med både samhørighedspolitikens fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Når forskellige myndigheder gennemfører genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde, stiger behovet for ekstern koordinering af kontrollen vedrørende dobbeltfinansiering (**tekstboks 7**).

---

<sup>47</sup> Særberetning 21/2022, punkt 26 og 29.

## Tekstboks 7

### Udfordrende koordinering mellem genopretnings- og resiliensplaner og regionale samhørighedsprogrammer: eksempel fra Italien

I Italien gennemføres der - parallelt med genopretnings- og resiliensplanen - 58 programmer under samhørighedspolitikens fonde for 2021-2027, der forvaltes af forskellige nationale og regionale myndigheder.

De centrale aktører, der sikrer koordinering på højt plan vedrørende Italiens genopretnings- og resiliensplan, er en særlig missionsstruktur under formandskabet for ministerrådet og et koordineringsorgan under økonomi- og finansministeriet. Desuden er særlige missionsenheder i de forskellige ministerier ansvarlige for planens reformer og investeringer og for at gøre fremskridt med hensyn til at opfylde milepælene og målene. De fører tilsyn med, hvordan gennemførelsesorganerne - regioner, lokale myndigheder og andre offentlige eller private organer - gennemfører projekterne. Et organ kan fungere både som forvaltningsmyndighed for et nationalt OP og som missionsenhed vedrørende genopretnings- og resiliensplanen - f.eks. ministeriet for infrastruktur og transport - men i forbindelse med regionale OP'er er der normalt ikke noget direkte samarbejde mellem forvaltningsmyndighederne og de centrale missionsenheder vedrørende genopretnings- og resiliensplanen.

Vi fandt lignende eksempler på udfordrende koordinering i Frankrig.

**59** Kommissionen og medlemsstaterne traf forebyggende foranstaltninger i varierende grad, men de kan ikke i sig selv fuldt ud afbøde risikoen for dobbeltfinansiering, så revision og kontrol på stedet af foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten er fortsat nødvendig. Resten af vores beretning behandler disse aspekter.

## Medlemsstaternes kontrol vedrørende fravær af dobbeltfinansiering har mangler

**60** Som supplement til det forebyggende arbejde skal medlemsstaterne under gennemførelsen foretage forvaltningsverificeringer og revisioner for at opdage og korrigere dobbeltfinansiering<sup>48</sup>. I dette afsnit vurderer vi, om disse verificeringers og revisioners udformning og gennemførelse var passende i de udvalgte medlemsstater vedrørende en stikprøve bestående af milepæle og mål under genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedsprojekter.

### Forvaltningsverificeringerne vedrørende dobbeltfinansiering foretages på grundlag af faktisk afholdte omkostninger og baseres hovedsageligt på egenerklæringer

**61** Krydskontrol af data om modtagere af EU-finansiering og deres projekter er en af de vigtigste forvaltningsverificeringer til opdagelse af dobbeltfinansiering. Anvendelse af interne datakilder (projektfinansieringsplan, regnskaber) og eksterne datakilder (regionale, nationale eller EU-databaser) gør det muligt at identificere projekter, hvor der er risiko for dobbeltfinansiering. Forvaltningsverificeringer kan finde sted på forskellige stadier:

- på forhånd, dvs. som led i projektudvælgelsen
- inden der foretages betaling til modtagerne
- efterfølgende, dvs. efter projektets afslutning.

---

<sup>48</sup> Artikel 74 og artikel 77 i [forordningen om fælles bestemmelser](#). Artikel 22 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

**62** De sektorspecifikke regler kræver, at medlemsstaterne indsamler og giver adgang til data om modtagere af EU-midler, hvilket bør muliggøre krydskontrol. På samhørighedsområdet skal forvaltningsmyndighederne indsamle og opbevare data om hver operation elektronisk og offentliggøre lister over operationer, der er udvalgt til støtte, herunder data om støttemodtagere og kontrahenter, hvis det er relevant<sup>49</sup>. Under genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne indsamle data om de endelige modtagere af midler, om kontrahenter og underleverandører og om projekter til gennemførelse af foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanerne, herunder om de beløb, der rent faktisk er udbetalt til de endelige modtagere under faciliteten og under andre EU-fonde<sup>50</sup>. Siden marts 2023 har medlemsstaterne givet Kommissionen oplysninger om de **100 endelige modtagere**, der modtager flest midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>51</sup>. Disse oplysninger offentliggøres også på et **interaktivt kort**. Kommissionen kan imidlertid ikke kontrollere pålideligheden af disse data på grund af de begrænsede adgangsrettigheder, der er fastsat i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten (punkt **56**). Disse data har desuden ikke altid en detaljeringsgrad og struktur, der muliggør krydskontrol mellem databaser, da dette kræver datamatchning.

**63** Vores analyse viste, at seks af de syv udvalgte medlemsstater med henblik på at undgå dobbeltfinansiering har indført omkostningsbaserede kontrolsystemer med kontrol af udgifter og fakturaer, ligesom vedrørende samhørighedspolitikens fonde (**tekstboks 8**).

---

<sup>49</sup> Artikel 49, stk. 3, artikel 69, stk. 2, og artikel 72, stk. 1, litra e), i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

<sup>50</sup> Artikel 22, stk. 2, litra d), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

<sup>51</sup> Artikel 1, stk. 10, i [forordning \(EU\) 2023/435](#) for så vidt angår REPowerEU-kapitlerne i genopretnings- og resiliensplanerne.

## Tekstboks 8

### Forvaltningsverificeringer vedrørende genopretnings- og resiliensplanerne af samme type som vedrørende samhørighedspolitikken: eksempel fra Tjekkiet

I Tjekkiet kontrolleres der for dobbeltfinansiering på forhånd, under projektudvælgelsen og i forbindelse med hver betalingsanmodning fra modtageren. Under projektudvælgelsen krydstjekker myndighederne oplysninger fra ansøgeren med interne - og nogle eksterne - kilder såsom det nationale tilskudsregister, Arachne og registret over samhørighedsprojekter. Der foretages også kontrol før udbetalingen til modtageren for at sikre, at fakturaerne, som er markeret med et unikt projektnummer, ikke er blevet godtgjort tidligere. Disse kontroller er omkostningsbaserede og stort set ens vedrørende genopretnings- og resiliensplanen og samhørighedsprojekterne.

**64** Når medlemsstater anvender omkostningsbaserede kontroller, kan den administrative byrde og kontrolomkostningerne efter vores mening ikke forventes at være reduceret, da medlemsstaterne både skal kontrollere opfyldelsen af milepæle og mål og sikre beskyttelse af EU's finansielle interesser. Myndighederne i Tjekkiet, Italien og Slovakiet vurderede, at risikoen for dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten er mindst lige så kompleks at håndtere som risikoen for dobbeltfinansiering under samhørighedspolitikken.

**65** De andre udvalgte medlemsstater forlader sig hovedsageligt på en forudgående afgrænsning mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikken, og i mangel af specifikke forvaltningsverificeringer vedrørende genopretnings- og resiliensplanen imødegår de kun risikoen for dobbeltfinansiering ved hjælp af de eksisterende kontroller på samhørighedsområdet ([tekstboks 9](#)).



## Tekstboks 9

### Svage forvaltningsverificeringer vedrørende dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensplanerne: eksempel fra Frankrig

Hvert ministerium skulle give koordineringsorganet vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten en beskrivelse af sit kontrolsystem, herunder dobbeltfinansieringskontrollen. Koordineringsorganet vurderede beskrivelserne, men ikke systemernes faktiske funktion.

Hverken koordineringsorganet eller de ministerier, der gennemfører genopretnings- og resiliensplanen, gav specifikke instrukser om kontrol for dobbeltfinansiering. De ministerier, vi besøgte, vidste ikke, hvilke typer kontrol de bemyndigede organer udførte, og havde ikke efterprøvet kontrollerne.

Vi undersøgte seks milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanen og konstaterede, at der kun i ét tilfælde var foretaget krydskontrol med samhørighedsprojektdata. Arbejdsministeriet, som forvalter både planens foranstaltninger og det nationale ESF-OP, foretog kun manuel kontrol for dobbeltfinansiering vedrørende de projekter under genopretnings- og resiliensplanen, hvor der vurderedes at være risiko. Det gennemgik de omkostninger, der var godtgjort under potentielt overlappende ESF-projekter, for at sikre, at de dækkede andre aktiviteter end dem, der var omfattet af genopretnings- og resiliensplanen. Kontrollen blev kun udført vedrørende ESF-støttemodtagerne ("*missions locales*", dvs. lokale knudepunkter for sociale tjenester) på grundlag af de dækkede typer omkostninger, eftersom listen over endelige modtagere under genopretnings- og resiliensfaciliteten (de unge, der modtog støtte) ikke gjorde det muligt at foretage krydskontrol for at identificere eventuelle overlapninger.

**66** Kontrol af formelle erklæringer i forhold til andre informationskilder og krydskontrol mellem projektdatabaser er afgørende for at opdage tilfælde af dobbeltfinansiering. I Italien konstaterede vi et tilfælde, hvor gennemførelsesorganernes krydskontrol havde bidraget til at opdage fejlagtige data og anvendelse af anden EU-finansiering. Denne kontrol fandt imidlertid først sted, efter at Kommissionen havde modtaget betalingsanmodningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten vedrørende den pågældende milepæl ([tekstboks 10](#)).

## Tekstboks 10

### Krydskontrol vedrørende dobbeltfinansiering afslørede fejlagtige data og anden EU-finansiering: eksempel fra Italien

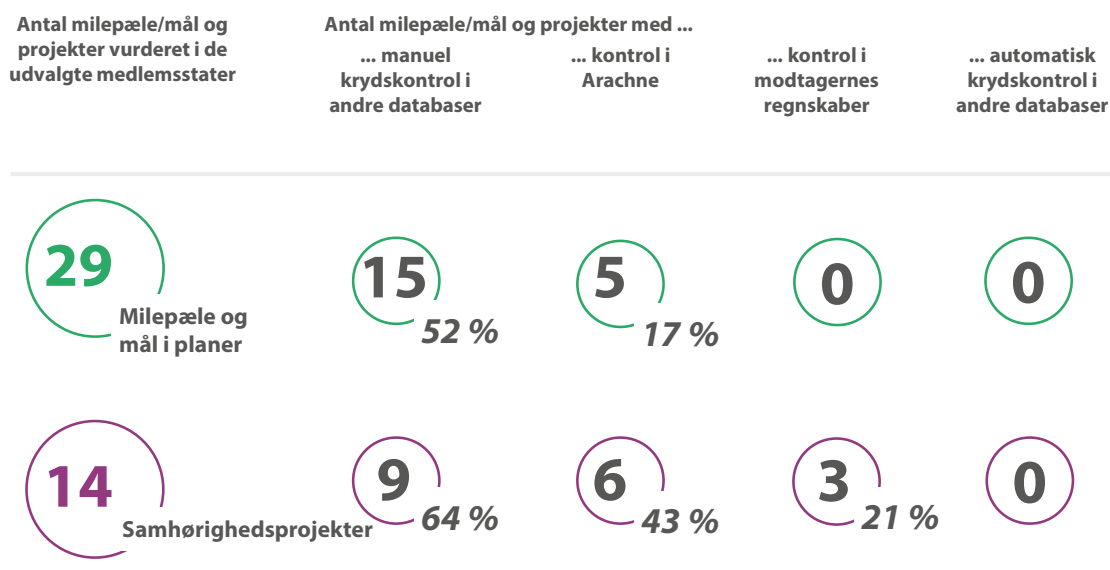
For at opfylde den italienske genopretnings- og resiliensplans milepæl vedrørende et innovationsprogram for boligkvalitet var mindst 15 regioner og selvstyrende provinser nødt til at indgå aftaler om at udvikle og udvide det sociale boligbyggeri.

Da det ansvarlige ministerium anmodede gennemførelsesorganerne om en erklæring om fravær af dobbeltfinansiering, krydstjekkede de data i Italiens centrale IT-system for genopretnings- og resiliensfaciliteten (kendt som "ReGiS") med andre datakilder. Denne målrettede kontrol fandt sted efter indsendelsen af betalingsanmodningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten vedrørende milepælen, og inden der var foretaget faktiske betalinger til foranstaltningens endelige modtagere.

Med hensyn til 32 af de 34 kontrollerede projekter fandt gennemførelsesorganerne fejl i ReGiS-registreringen af anden EU-finansiering, og manglende registrering af anden EU-finansiering til to projekter. Det ene projekt kunne potentielt være finansieret under EFRU og det andet via en anden foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen. De italienske myndigheder og Kommissionen aftalte i oktober 2023 efter vores revisionsbesøg i Italien at udelukke det EFRU-finansierede projekts bidrag til at opfylde planens endelige mål for foranstaltningen. Dette indikerer, at der var risiko for dobbeltfinansiering af projektet.

**67** Vores analyse viste, at medlemsstaternes systemer til dobbeltfinansieringskontrol i vid udstrækning er baseret på egenerklæringer fra modtagerne af EU-midler, som ikke krydstjekkes med andre kilder såsom eksisterende databaser over EU-finansierede projekter og Arachne-risikovurderingsværktøjet. Alle krydskontroller blev udført manuelt (*figur 4*). Lignende problemer blev også konstateret ved Kommissionens revisioner.

**Figur 4 - Gennemgang af medlemsstaternes forvaltningsverificeringer vedrørende dobbeltfinansiering**



Kilde: Revisionsretten, baseret på dokumentation fra de udvalgte medlemsstater.

**68** I forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan dobbeltfinansiering ske ved, at de samme output/resultater finansieres to gange (punkt 11-14). Vi konstaterede, at de udvalgte medlemsstaters kontrolsystemer ikke tog højde for denne risiko. Forvaltningsverificeringerne omfatter ikke kontrol af, om output finansieret af samhørighedspolitikens fonde eller CEF er blevet medregnet i opfyldelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens milepæle og mål og omvendt. Der er derfor en risiko for dobbeltfinansiering, når betalingsanmodningen indgives til Kommissionen ([tekstboks 11](#)).

## Tekstboks 11

### Risiko for dobbeltfinansiering, når output fra CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten overlapper hinanden: eksempel fra Østrig

Foranstaltningen vedrørende anlæggelse af nye jernbaner og elektrificering af regionale jernbaner i Østrigs genopretnings- og resiliensplan omfatter en milepæl vedrørende afslutningen af anlægsprojektet. Milepælen, der skal opfyldes i 2025 og er godkendt af Rådet på baggrund af et forslag fra Kommissionen, vedrører ibrugtagningen af hele Koralmbahn-jernbanelinjen, herunder Steiermark-føderuten til Koralm-tunnelen, selv om genopretnings- og resiliensfaciliteten kun dækkede ca. 9 % af de samlede projektkomkostninger.

Et CEF-projekt finansierede også anlægsarbejde på Steiermark-føderuten til Koralm-tunnelen, som anført i Østrigs genopretnings- og resiliensplan. Da beskrivelsen af milepælen ikke er tilstrækkelig specifik til at udelukke overlapning med det CEF-finansierede projekt på Steiermark-føderuten, navnlig strækningen Wettmannstätten-Deutschlandsberg, er der en risiko for, at resultatet af anlægsarbejdet vil blive anmeldt og finansieret under både CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

## Det fragmenterede landskab af IT-forvaltningssystemer hæmmer en effektiv krydskontrol vedrørende dobbeltfinansiering

**69** Effektive forvaltningsverificeringer og revisioner til opdagelse af dobbeltfinansiering kræver integrerede eller interoperable IT-værktøjer, der muliggør automatiseret krydskontrol mellem de forskellige lokale, regionale og nationale databaser samt EU-databaser, der anvendes til at registrere alle EU-projekter og finansieringsmodtagere. 2024-omarbejdningen af finansforordningen indfører som krav, at medlemsstaterne stiller oplysninger om projekter og modtagere elektronisk til rådighed for Kommissionen. Denne ændring vil gælde fra den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Artikel 36, stk. 2 og 6, og artikel 277, stk. 5, i [finansforordningen](#) (omarbejdning).

**70** Vi konstaterede, at medlemsstaterne stødte på vanskeligheder, når de skulle bruge de mange lokale IT-systemer til at gennemføre deres genopretnings- og resiliensplaner. I en decentraliseret struktur er automatisk krydskontrol til identificering af potentiel dobbeltfinansiering praktisk set umulig, fordi IT-værktøjerne ikke er interoperable. Det hæmmer også en effektiv krydskontrol, hvis adgangsrettighederne er begrænsede, hvis det er nødvendigt at søge i flere databaser, og hvis projektdataene ikke er standardiserede (*tekstboks 12*).

### **Tekstboks 12**

#### **Fragmenterede IT-systemer gør opdagelse af dobbeltfinansiering mere udfordrende: eksempler fra Tjekkiet og Frankrig**

I Tjekkiet anvender ministerierne og gennemførelsesorganerne deres egne lokale IT-systemer til at forvalte gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen og til at identificere projekter med risiko for dobbeltfinansiering. Disse systemer er imidlertid ikke interoperable og giver kun begrænsede muligheder for at udføre automatisk krydskontrol.

Frankrigs genopretnings- og resiliensplan gennemføres af centrale ministerier, som uddelegerer opgaver til offentlige operatører eller decentrale statslige tjenester. Samhørighedspolitikens fonde gennemføres derimod hovedsagelig af regionerne (der var 37 regionale OP'er og to nationale OP'er i 2014-2020). IT-systemerne på henholdsvis regionalt og nationalt plan er ikke interoperable, og de forskellige organer har ikke adgang til hinandens systemer.

**71** Grækenland og Italien har oprettet centraliserede IT-systemer til overvågning af genopretnings- og resiliensplanens milepæle og mål og faktiske omkostninger. Dette hjælper dem med at identificere indikatorer for dobbeltfinansiering (*tekstboks 13*).

## Tekstboks 13

### Centraliserede IT-systemer gør det lettere at opdage dobbeltfinansiering: eksempler fra Grækenland og Italien

Grækenland har oprettet et centralt IT-system (kaldet "Ergorama") til at overvåge gennemførelsen af bl.a. projekter under samhørighedspolitikens fonde, CEF og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Samhørighedsprojekter og projekter i genopretnings- og resiliensplaner er omfattet af de samme arbejdsgange vedrørende hele projektlivscyklussen og de samme krav vedrørende anmeldelse af omkostninger. Ergorama er interoperabelt med andre nationale systemer, hvilket gør det muligt at foretage automatisk kontrol af, om fakturaer indsendes flere gange med henblik på godtgørelse. Systemet genererer også rapporter, der kan bruges til at identificere dobbeltfinansiering, f.eks. rapporter om alle kontrakter med samme kontrahent eller om alle operationer/projekter med samme modtager.

Italiens ReGiS-system omfatter projekter under genopretnings- og resiliensfaciliteten og indeholder links til værktøjer og databaser<sup>53</sup>, som indeholder data om samhørighedsprojekterne for 2014-2020. Ikke alle forvaltnings- og revisionsmyndigheder vedrørende samhørighedsprogrammerne for 2014-2020 havde adgang til ReGiS-systemet på tidspunktet for vores revision. Siden november 2023 har alle forvaltningsmyndighederne vedrørende samhørighedsprogrammerne for 2021-2027 dog skullet registrere projektdata i dette system.

---

<sup>53</sup> OpenCoesione, PIAF-IT, Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

## Arachne anvendes ikke i vid udstrækning til at identificere risici for dobbeltfinansiering i medlemsstaterne

**72** Arachne er et datamining- og risikovurderingsværktøj, som er udviklet af Kommissionen for at støtte de nationale myndigheder i deres kontroller og revisioner med henblik på at opdage uregelmæssigheder og svig, herunder dobbeltfinansiering<sup>54</sup>. Kommissionen udviklede Arachne til samhørighedspolitikken fonde og udvidede det efterfølgende til også at omfatte genopretnings- og resiliensfaciliteten. Det supplerer data, som medlemsstaterne har uploadet om EU-finansierede projekter, med data fra eksterne databaser for at identificere støttemodtagere, kontrahenter, underleverandører eller partnere, der er involveret i flere projekter.

**73** I december 2023 uploadede Kommissionen data om ca. 470 000 projekter på over 10 000 euro under direkte og indirekte forvaltning til Arachne. Vi vurderede ikke fuldstændigheden af dette upload, men dataene vil det gøre det muligt at anvende Arachne vedrørende andre projekter end dem, der forvaltes af medlemsstaterne.

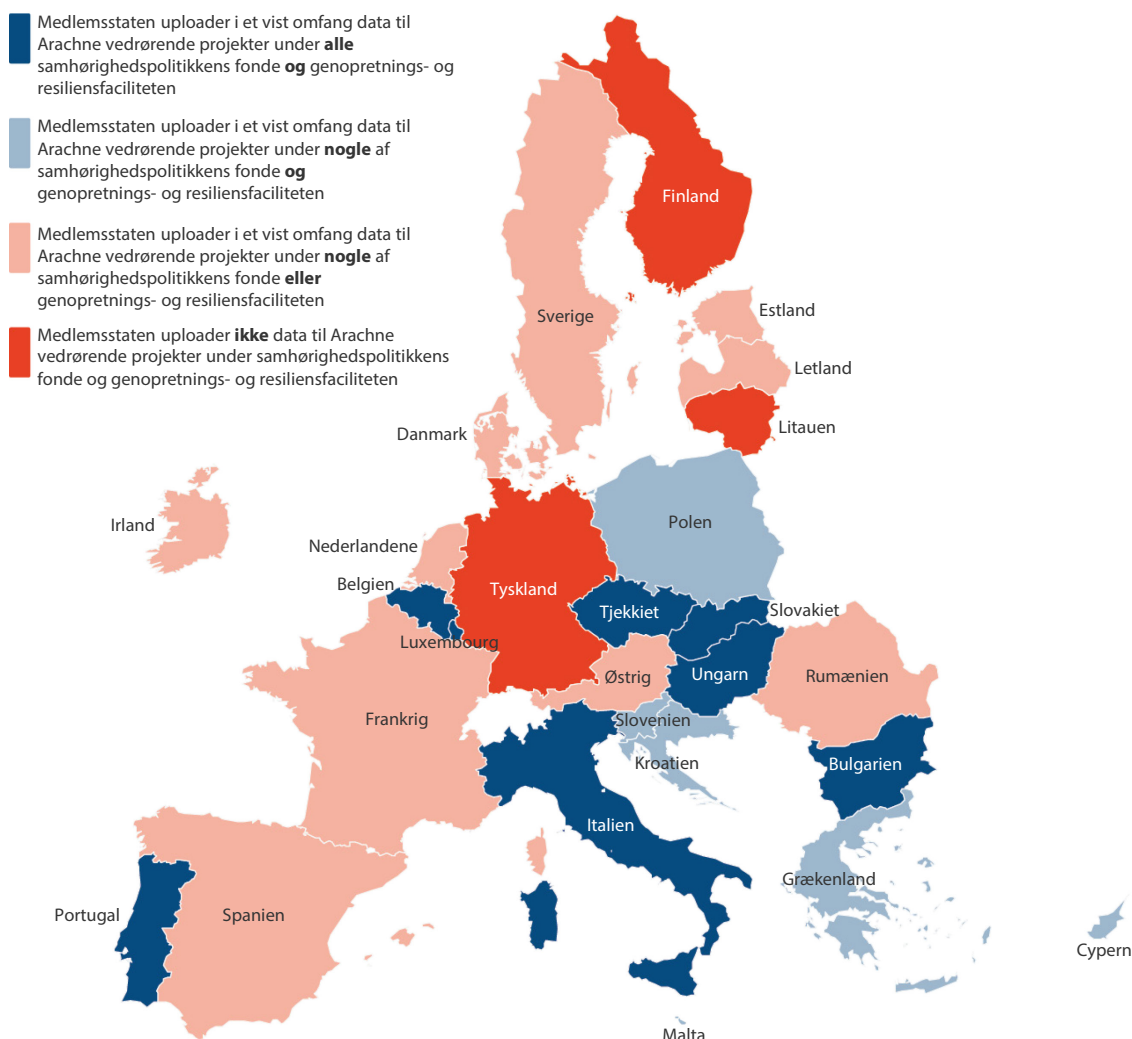
**74** Arachne beregner risikoscorer, herunder én for "koncentration" (dvs. deltagelse i flere projekter), som er en nøgleindikator for, at der kan være risiko for dobbeltfinansiering. I april 2024 angav Arachne, at 3 % af de uploadede projekter under samhørighedspolitikken fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten havde en "meget høj" koncentrationsrisiko, mens 22 % af projekterne havde en "mellemhøj" eller "høj" koncentrationsrisiko.

**75** Medlemsstaternes anvendelse af Arachne er imidlertid ikke obligatorisk i henhold til de retlige rammer for samhørighedspolitikken fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Værktøjets nytteværdi afhænger i høj grad af, at medlemsstaterne frivilligt uploader fuldstændige, nøjagtige og pålidelige projektdata for alle EU-programmer. For at gøre det muligt at opdage dobbeltfinansiering fra samhørighedspolitikken fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne desuden uploade projektdata til Arachne for begge instrumenter. Vi konstaterede, at nogle medlemsstater brugte det vedrørende både samhørighedspolitikken fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten, men at størstedelen kun uploadede data vedrørende det ene eller det andet instrument eller slet ikke brugte værktøjet (*figur 5*).

---

<sup>54</sup> Artikel 32 i den [interinstitutionelle aftale](#) om budgetdisciplin. Artikel 22, stk. 4, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Betragtning 72 i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

**Figur 5 - Medlemsstaternes levering af data til Arachne vedrørende samhørighedspolitikens fonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten**



*Note:* Kommissionen kontrollerer ikke fuldstændigheden, nøjagtigheden og pålideligheden af de projektdata, som medlemsstaterne uploader til Arachne.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionen.

**76** Vi konstaterede betydelige uoverensstemmelser mellem dataene om samhørighedsprojekter i Arachne og i [Kohesio](#), der er EU's database for samhørighedsprojekter. Navnlige er der ikke uploadet data om det samme antal samhørighedsprojekter. Der findes desuden ikke noget offentligt register over alle projekter under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Når Arachne anvendes, kontrollerer Kommissionen ikke kvaliteten af de projektdata, som medlemsstaterne har uploadet. Dette begrænser Arachnes og Kohesios anvendelighed med hensyn til at identificere modtagere og projekter med risiko for dobbeltfinansiering.



**77** Nogle medlemsstater anvender nationale IT-værktøjer til dobbeltfinansieringskontrol, enten som alternativ til Arachne (f.eks. Østrigs Transparenzdatenbank) eller som supplement (f.eks. Italiens PIAF-IT). Disse værktøjer beregner imidlertid ikke risikoscorer, og dataindsamlingen og adgangsrettighederne vedrørende EU-finansieringsprogrammerne varierer fra medlemsstat til medlemsstat.

### **Begrænset revisionsarbejde vedrørende dobbeltfinansiering i medlemsstaterne**

**78** For at give Kommissionen sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering udfører revisionsmyndighederne vedrørende samhørighedspolitikens fonde og revisionsorganerne vedrørende genopretnings- og resiliensplanerne revisioner af operationer og milepæle og mål samt systemrevisioner.

**79** Ingen af de medlemsstater, der var omfattet af denne revision, ændrede deres tilgang til revision vedrørende dobbeltfinansiering på slutmodtagerniveau, da genopretnings- og resiliensfaciliteten blev indført. De skelner ikke mellem de forskellige EU-finansieringsprogrammer og fokuserer ikke på specifikke instrumenter. Deres revisionsarbejde består hovedsageligt af manuel krydskontrol med andre projektdatabaser. Desuden dækker deres arbejde ikke risikoen for, at de samme output/resultater finansieres to gange (*tekstboks 14*).

## Tekstboks 14

### Delvis revisionskontrol vedrørende dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde: eksempel fra Tjekkiet

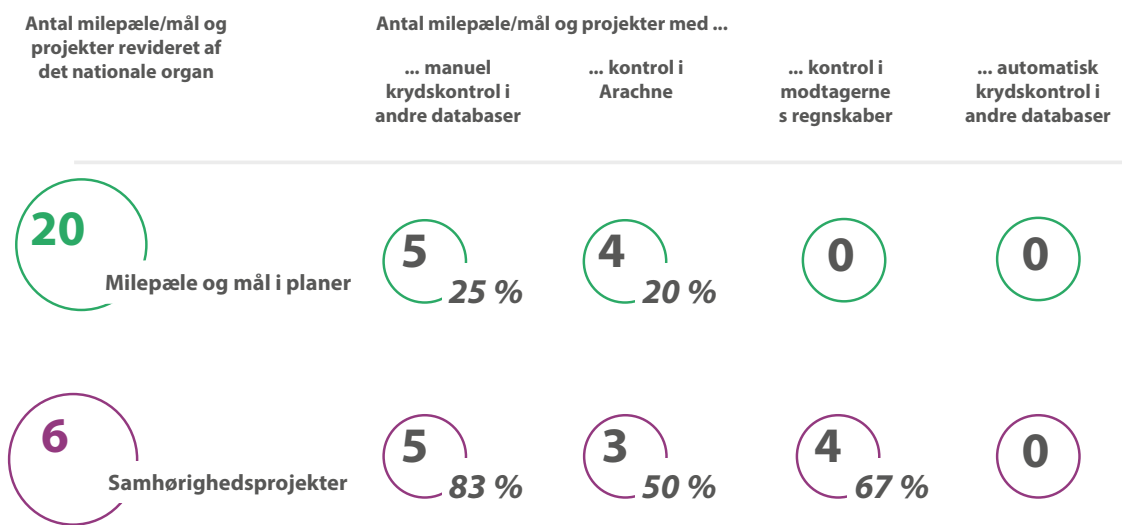
Tjekkiet revisionstilgang vedrørende dobbeltfinansiering skelner ikke mellem genopretnings- og resiliensplanen og samhørighedsprogrammerne.

Revisionsmyndigheden vedrørende samhørighedsprogrammerne kontrollerer, at støttemodtagerne ikke har modtaget dobbelt EU-støtte til de samme projektkomkostninger ved manuelt at krydstjekke forskellige projektdatabaser og ved at undersøge støttemodtagernes regnskaber for andre tilskud og eventuel dobbeltfinansiering af fakturaer under forskellige projekter. Outputdataenes pålidelighed kontrolleres imidlertid kun vedrørende afsluttede samhørighedsprojekter, og revisionsmyndigheden kontrollerer ikke potentielle overlapninger med milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanen.

Med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten omfatter revisionsarbejdet vedrørende dobbeltfinansiering tilsvarende kontroller med større vægt på kontrolsystemer. I praksis omfatter kontrollen kun modtagernes regnskaber, når der allerede er konstateret en risiko for dobbeltfinansiering. Da der heller ikke udføres specifikke revisionshandlinger vedrørende risikoen for, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange, er det dog muligt, at nogle tilfælde med risiko for dobbeltfinansiering ikke identificeres.

**80** Ved udgangen af juni 2024 havde ingen af medlemsstaterne i vores stikprøve konstateret tilfælde af dobbeltfinansiering. Vi gennemgik de udvalgte medlemsstaters revisioner vedrørende en stikprøve af samhørighedsprojekter samt milepæle og mål under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Revisionsarbejdet vedrørende dobbeltfinansiering var begrænset og bestod hovedsagelig af manuel krydskontrol med andre projektdatabaser. *Figur 6* viser de detaljerede resultater af vores kontrol.

**Figur 6 - Gennemgang af medlemsstaternes revisionsarbejde vedrørende dobbeltfinansiering**



Kilde: Revisionsretten, baseret på dokumentation fra de udvalgte medlemsstater.

**81** Alle de udvalgte medlemsstaterne gav sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering. Denne sikkerhed stammede hovedsagelig fra deres forvaltningsverificeringer og en vis mængde revisionsarbejde. I [tekstboks 15](#) vises nogle eksempler på begrænsninger i det underliggende revisionsarbejde.

### Tekstboks 15

#### Sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering baseret på begrænset revisionsarbejde: eksempler fra Malta og Italien

I Malta var to systemrevisioner i gang, da den første betalingsanmodning blev sendt til Kommissionen. Fordi revisionsarbejdet ikke var afsluttet, gav revisionsorganet ikke sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering. Koordineringsorganet vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten angav imidlertid i sin forvaltningserklæring, at der ikke var nogen dobbeltfinansiering, da det ikke mente, at der var risici vedrørende de omkostningsfrie reformer, som den første betalingsanmodning omfattede. Både forvaltningserklæringen og revisionssammenfatningen blev underskrevet af koordineringsorganets direktør, hvilket rejser spørgsmål om interessekonflikt og uhensigtsmæssig adskillelse af funktioner.

For Italiens vedkommende gav revisionssammenfatningen sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering vedrørende milepælene og målene i den foregående betalingsanmodning, men ikke i den betalingsanmodning, som de ledsagede.

**82** Af de udvalgte medlemsstater foretog kun Frankrig en særlig systemrevision vedrørende dobbeltfinansiering. Samlet set gav det franske revisionsorgan sikkerhed, men det tog forbehold med hensyn til funktionen af kontrolsystemet vedrørende genopretnings- og resiliensplanen (erklæring med forbehold), bl.a. i relation til fravær af dobbeltfinansiering. Midlerne fra faciliteten blev udbetalt, eftersom Kommissionen vurderede, at milepælene og målene var tilfredsstillende opfyldt ([tekstboks 16](#)).

### Tekstboks 16

#### **Svagheder konstateret ved en særlig revision vedrørende dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensplanen: eksempel fra Frankrig**

Før Frankrig indgav sin anden betalingsanmodning, gennemførte revisionsorganet vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2022 en særlig systemrevision med fokus på dobbeltfinansiering, eftersom det anerkendte det høje risikoniveau og anså kontrolsystemet for at være svagt. Det identificerede adskillige mangler, bl.a. følgende:

- forvaltnings- og koordineringssvagheder, som hindrede overvågning af forebyggende foranstaltninger
- uensartede og ufuldstændige procedurer i koordineringsorganet og gennemførelsesministerierne
- fragmenterede IT-systemer uden integreret kontrol
- utilstrækkelig datakvalitet og anvendelse af forskellige datakategorier, hvilket hindrede krydskontrol vedrørende dobbeltfinansiering.

På tidspunktet for vores revision var ingen af anbefalingerne blevet gennemført.

## Kommissionen giver sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering på grundlag af begrænset dokumentation

**83** I dette afsnit undersøger vi det grundlag, hvorpå Kommissionen giver sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering. Vores revision fokuserede på den kontrol, Kommissionen før betaling foretager af bl.a. medlemsstaternes forvaltningserklæringer, og på dens revisionsarbejde.

### Kommissionens kontrol før betaling har ikke specifikt fokus på dobbeltfinansiering

**84** Inden Kommissionen frigiver midler, skal den sikre, at den har fået tilstrækkelig sikkerhed fra medlemsstaterne og/eller støttemodtagerne. Med henblik herpå foretager Kommissionen sin egen kontrol.

**85** Inden Kommissionen godkender betalinger til en medlemsstat under samhørighedsprogrammerne, gennemgår den de tilgængelige oplysninger om, hvorvidt grundforudsætningerne er opfyldt, den seneste sikkerhedspakke er indsendt, og forvaltnings- og kontrolsystemerne giver den nødvendige sikkerhed for udgifternes lovlighed og formelle rigtighed<sup>55</sup>. Den foretager imidlertid ikke specifik kontrol vedrørende dobbeltfinansiering.

**86** Med hensyn til CEF, der forvaltes direkte af Kommissionen, foretages der kontrol vedrørende dobbeltfinansiering i kontraktindgåelsesfasen og før betaling, primært baseret på egenerklæringer og oplysninger fra støttemodtagerne. I perioden 2021-2027 kontrolleres det automatisk vedrørende CEF-projekter, om den relevante kommissionsdatabase indeholder lignende projekter. Der blev kun i nogle få tilfælde foretaget krydskontrol med andre informationsdatabaser, herunder Arachne. Vedrørende specifikke projekter, hvor tilskudsaftalen ikke angiver præcise placeringer - det gælder f.eks. etableringen af ladestationer til elektriske køretøjer i Frankrig og Portugal - kan Kommissionen først kontrollere for dobbeltfinansiering på et senere tidspunkt under gennemførelsen, når de nøjagtige placeringer er blevet fastlagt.

---

<sup>55</sup> Artikel 15, stk. 5 og 6, artikel 70, stk. 1, artikel 91, stk. 2, artikel 96, artikel 97 og artikel 98, stk. 1, i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

**87** Med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten kontrollerer Kommissionen kun for dobbeltfinansiering før betaling, hvis medlemsstaterne gør opmærksom på potentielle problemer i deres forvaltningserklæringer eller revisionssammenfatninger, eller hvis dens egne tidligere vurderinger og revisioner har afsløret potentiel dobbeltfinansiering, der påvirker opfyldelsen af milepæle og mål. Vi har tidligere rapporteret, at overholdelse af støtteberettigelsesbetingelser eller horisontale principper, herunder fravær af dobbeltfinansiering, ikke er en betingelse for betaling i henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>56</sup>. Vi konstaterede også, at 12 af de 14 revisionssammenfatninger, der var indsendt til Kommissionen, og som vi gennemgik i forbindelse med denne revision, kun gav begrænset sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering.

### **Kommissionens revisioner dækker i nogen grad risikoen for dobbeltfinansiering**

**88** Kommissionens revisioner vedrørende samhørighedspolitikens fonde og CEF dækker dobbeltfinansiering med genopretnings- og resiliensfaciliteten på samme måde som med ethvert andet omkostningsbaseret EU-finansieringsprogram, selv om der i forbindelse med faciliteten er en øget risiko, fordi politikområderne er de samme, mens finansieringsmodellerne er forskellige. Revisionerne dækker ikke risikoen for, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange.

---

<sup>56</sup> Særberetning 07/2023, punkt 29-30.

**89** Med hensyn til samhørighedspolitikkenes fonde behandles dobbeltfinansiering ikke som en risikofaktor i vurderingen af kontrolsystemerne. Kommissionen forlader sig hovedsagelig på revisionsmyndighedernes arbejde, som vi ofte har konstateret er af begrænset pålidelighed<sup>57</sup>. Navnlige bekræfter nogle revisionsmyndigheder ikke systematisk egenerklæringer fra støttemodtagerne<sup>58</sup>. Kommissionen udfører kun selv kontrol, hvis en revisionsmyndigheds kontrol ikke er tilfredsstillende, eller hvis den har identificeret specifikke risici. I sådanne tilfælde kan den krydstjekke projektdata med andre databaser for at identificere lignende projekter og undersøge støttemodtagernes regnskaber. Kommissionen kontrollerer kun resultatdata vedrørende afsluttede projekter, der er revideret af revisionsmyndighederne. Den har endnu ikke foretaget nogen tematiske revisioner af medlemsstaternes systemer til dobbeltfinansieringskontrol.

**90** Med hensyn til CEF vurderer Kommissionen, at risikoen for dobbeltfinansiering er lav, og den er ikke et kriterium i forbindelse med stikprøveudtagning. Revisionsarbejdet vedrørende specifikke udgiftsposter suppleres normalt ikke af krydskontrol med eksterne databaser.

**91** Kommissionen anerkender, at dobbeltfinansiering udgør en risiko vedrørende den forsvarlige økonomiske forvaltning under genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>59</sup> og dækker den hovedsagelig ved at foretage revisioner vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Ved disse revisioner undersøges udformningen af kontrolsystemerne i koordinerings- og gennemførelsesorganerne, og der fokuseres på afgrænsningen mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-finansieringsprogrammer samt koordineringen mellem myndighederne og deres ordninger til forebyggelse af dobbeltfinansiering. Systemrevisioner suppleres af efterfølgende revisioner vedrørende milepæle og mål og juridisk-kritiske revisioner af revisionsorganernes arbejde. Samlet set gennemgik vi 14 af Kommissionens revisioner, og i otte af dem fandt vi dokumentation for krydskontrol mellem projektdatabaser med henblik på at identificere dobbeltfinansiering.

---

<sup>57</sup> Årsberetningen for 2022, punkt 6.44-6.53. Årsberetningen for 2023, punkt 6.45-6.56.

<sup>58</sup> [Analyse 03/2024](#) "Et overblik over sikkerhedsrammen på samhørighedsområdet og de nøglefaktorer, der bidrager til fejl i samhørighedsudgifterne for 2014-2020", punkt 61.

<sup>59</sup> GD ECFIN: Revisionsstrategien vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten, s. 12-13.

## Kommissionen havde ikke konstateret tilfælde af dobbeltfinansiering ved afslutningen af vores feltarbejde eller reduceret støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på grund af systemsvagheder

**92** I maj 2024, efter afslutningen af vores feltarbejde, identificerede Kommissionen to potentielle tilfælde af dobbeltfinansiering i én medlemsstat. Det forhold, at der indtil videre er konstateret så få tilfælde, kan tyde på, at de tilgængelige værktøjer ikke er tilstrækkelig effektive til at opdage dobbeltfinansiering.

**93** Under genopretnings- og resiliensfaciliteten har Kommissionen ret til - men ikke pligt til - at reducere støtten i tilfælde af dobbeltfinansiering og tilbagesøge det berørte beløb fra den pågældende medlemsstat, hvis denne ikke selv foretager en korrektion<sup>60</sup>. Kommissionen præciserede i sin seneste vejledning (juli 2024), at det berørte beløb er beløbet for den eller de kontrakter eller tildelinger, hvor der har fundet dobbeltfinansiering sted. Ved udgangen af 2023 havde Kommissionen ved sine revisioner desuden konstateret svagheder vedrørende dobbeltfinansiering i flere medlemsstaters kontrolsystemer, men den havde ikke foretaget nogen faste nedsættelser af støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>61</sup>.

## Kommissionen baserer sin sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering på begrænset dokumentation

**94** Med hensyn til samhørighedspolitikken giver Kommissionen i sin erklæring om udgifternes lovlighed og formelle rigtighed sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering. Denne sikkerhed, som afspejles i en kvantificeret fejlfrekvens, opnår Kommissionen hovedsagelig på grundlag af medlemsstaternes revisionsresultater. I sine årlige aktivitetsrapporter medtager Kommissionen konklusioner om resultatoplysningernes pålidelighed fra revisionsmyndighedernes revisioner og sine egne juridisk-kritiske revisioner<sup>62</sup>. Dens erklæring omfatter imidlertid ikke resultatoplysningerne<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Artikel 22, stk. 5, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Artikel 4, stk. 2, og artikel 19, stk. 2, litra a), i finansieringsaftalen.

<sup>61</sup> Artikel 22, stk. 5, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Artikel 11, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, litra b), i finansieringsaftalen.

<sup>62</sup> GD REGIO's årlige aktivitetsrapport for 2023, s. 14. GD EMPL's årlige aktivitetsrapport for 2023, s. 47.

<sup>63</sup> Årsberetningen for 2013, punkt 10.29 og 10.61. Årsberetningen for 2016, punkt 3.44 og 3.45. Beretningen om EU-budgettets performance i 2019, punkt 1.13-1.23.



**95** Med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten giver Kommissionen sikkerhed for betalingernes lovlighed og formelle rigtighed på grundlag af en kvalitativ vurdering af kontrolresultaterne uden at kvantificere deres finansielle effekt<sup>64</sup>. Dens sikkerhed for betalingernes lovlighed og formelle rigtighed omfatter ikke dobbeltfinansiering, da betingelsen for betaling er tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål<sup>65</sup>. I stedet giver Kommissionen sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering ved at drage positive konklusioner om forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelse af EU's finansielle interesser<sup>66</sup>.

**96** Kommissionen opnår hovedsagelig sikkerhed for beskyttelsen af EU's finansielle interesser fra medlemsstaterne<sup>67</sup> og supplerer med sit eget revisionsarbejde. Vi har tidligere rapporteret om, at der kun foreligger begrænsede verificerede oplysninger om, hvorvidt de investeringsprojekter, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, overholder EU-reglerne og de nationale regler, hvilket påvirker den sikkerhed, som Kommissionen kan give, og fører til en ansvarlighedsmangel på EU-niveau<sup>68</sup>. I forbindelse med en igangværende revision undersøger vi de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet på dette område, og medlemsstaternes kontrolsystemer til at sikre overholdelse af EU-reglerne og de nationale regler<sup>69</sup>. Med hensyn til dobbeltfinansiering konstaterede vi, at nogle medlemsstater kun udfører begrænset revisionsarbejde, og at ikke alle medlemsstater giver rimelig sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering (punkt **78-82** og **87**). Desuden fokuserer Kommissionens egne revisioner på udformningen af medlemsstaternes systemer til dobbeltfinansieringskontrol. I forbindelse med nogle af sine revisioner foretog den også krydskontrol mellem projektdatabaser (punkt **91**).

---

<sup>64</sup> GD ECFIN's årlige aktivitetsrapport for 2023, s. 83.

<sup>65</sup> Årsberetningen for 2022, punkt 11.11.

<sup>66</sup> Artikel 22, stk. 5, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). GD ECFIN's årlige aktivitetsrapport for 2023, s. 86. Bilag til GD ECFIN's årlige aktivitetsrapport for 2023, s. 154.

<sup>67</sup> Artikel 22, stk. 2, litra c), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Artikel 4, stk. 2, og artikel 11, stk. 4, i finansieringsaftalen.

<sup>68</sup> Særberetning 07/2023, punkt IV, 32-36 og 93.

<sup>69</sup> Årsberetningen for 2023, punkt 11.15.

**97** Vedrørende udgifterne under både genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikens fonde giver Kommissionen desuden ikke sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering forårsaget af, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange.

**98** Den sikkerhed, som Kommissionen er i stand til at give med hensyn til fravær af dobbeltfinansiering under de forskellige finansieringsinstrumenter, der er omfattet af denne revision, er efter vores opfattelse begrænset. Kommissionen oplyser ikke klart nok om dette og tager f.eks. ikke et omdømmemæssigt forbehold vedrørende den sikkerhed, som den giver for fravær af dobbeltfinansiering.

## Konklusioner og anbefalinger

**99** Traditionelt ydes EU-finansiering hovedsagelig i form af tilskud, som godtgør faktisk afholdte omkostninger. Siden 2018 har finansforordningen gjort det muligt at udbetale EU-midler som finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Under genopretnings- og resiliensfaciliteten anvendes denne mulighed for første gang i stor skala i forbindelse med betalinger til medlemsstaterne.

**100** Samlet set viser vores revision, at risikoen for dobbeltfinansiering er steget med indførelsen af instrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, og at risikoen er høj, når forskellige EU-finansieringsprogrammer med forskellige finansieringsmodeller, regler og forvaltnings- og ansvarlighedsrammer kan finansiere de samme typer foranstaltninger og tiltag inden for samme tidsramme. I øjeblikket er denne risiko endnu højere på grund af de hidtil uset omfattende EU-midler, der er til rådighed.

**101** Vi konkluderer, at de systemer, der er udformet og indført af Kommissionen og medlemsstaterne, endnu ikke i tilstrækkelig grad kan afbøde den øgede risiko for dobbeltfinansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på den ene side og samhørighedspolitikens fonde og Connecting Europe-faciliteten på den anden side. Formålet med genopretnings- og resiliensfaciliteten var at levere resultater effektivt og forenkle den finansielle forvaltning. Men når medlemsstaterne som anbefalet af Kommissionen foretager omkostningsbaserede kontroller vedrørende instrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, kan den administrative byrde og kontrolomkostningerne efter vores mening ikke forventes at være lavere end vedrørende traditionelle omkostningsbaserede instrumenter. Vi har tidligere fremhævet, at forenkling ikke må ske på bekostning af ansvarlighed. Kommissionen har endnu ikke i tilstrækkelig grad præciseret, hvordan der kan udformes kontrolsystemer, der både tager højde for genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, og giver rimelig sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering på medlemsstats- og slutmodtagerniveau.

**102** Vi konstaterede adskillige praksis, der hjalp medlemsstaterne med at mindske risikoen for dobbeltfinansiering, navnlig veletableret afgrænsning og mere centraliserede IT-systemer. På den anden side er det vanskeligt at opdage dobbeltfinansiering, når kontrolmiljøet hovedsagelig er baseret på egenerklæringer og et fragmenteret landskab af nationale og regionale myndigheder, der gennemfører finansieringsprogrammer og -instrumenter på overlappende politikområder, men uden interoperable IT-systemer.

**103** Finansforordningens traditionelle omkostningsbaserede definition af dobbeltfinansiering, som også anvendes i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, tager ikke højde for den nye virkelighed med genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Indtil videre har Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad præciseret definitionen af dobbeltfinansiering i forbindelse med genopretnings- og resiliensfacilitetens finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Navnlig har den ikke beskrevet risikoen for, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange, og hvilke typer omkostninger der bør undersøges, og den har heller ikke beskrevet konsekvenserne for medlemsstaternes kontrolsystemer. Vi konstaterede desuden, at Kommissionen og medlemsstaterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten har indført såkaldt "omkostningsfrie" foranstaltninger, selv om forordningen om faciliteten ikke udtrykkeligt giver mulighed for det, og at de ikke er genstand for nogen kontrol, hvilket øger risikoen for dobbeltfinansiering (punkt [26-35](#)).

### **Anbefaling 1 - Tilpasse definitionen af dobbeltfinansiering til de særlige forhold ved finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger**

---

Kommissionen bør præcisere definitionen af dobbeltfinansiering, så der tages højde for både omkostningsaspektet og resultataspæktet, når EU-finansieringsprogrammer eller -instrumenter frigiver midler under finansieringsmodeller, der ikke er knyttet til omkostninger:

- a) i sin vejledning
- b) i sit næste forslag til revision af finansforordningen.

**Måldato for gennemførelsen: a) inden udgangen af 2024, b) ved forelæggelsen af det næste forslag til revision af finansforordningen.**

## Anbefaling 2 - Styrke kontrollen med omkostningsfrie foranstaltninger

---

Kommissionen bør:

- a) behandle "omkostningsfrie" foranstaltninger som alle andre foranstaltninger med hensyn til afgrænsning og kontrol, navnlig når de kan indebære investeringsomkostninger
- b) i forbindelse med fremtidige EU-programmer eller -instrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, ikke acceptere omkostningsfrie foranstaltninger, der indebærer investeringer eller direkte omkostninger. Med hensyn til reformer, der ikke indebærer investeringer eller direkte omkostninger, bør den overveje at anvende alternativer såsom grundforudsætninger under hensyntagen til den øgede risiko for dobbeltfinansiering af omkostningsfrie foranstaltninger.

**Måldato for gennemførelsen: a) inden udgangen af 2024 vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten, b) ved eventuel programmering og gennemførelse af fremtidige EU-programmer eller -instrumenter baseret på finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger.**

**104** Både Kommissionen og medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til at forebygge dobbeltfinansiering, men de er ikke i sig selv tilstrækkelige til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering. Kommissionens vejledning om dobbeltfinansiering peger medlemsstaterne i retning af omkostningsbaseret kontrol. Den blev imidlertid udsendt for sent og fastsætter ikke minimumskontrolkrav (punkt [37-43](#)).

**105** Det var svært for Kommissionen at foretage sin additionalitetsvurdering af foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten, fordi samhørighedsprogrammerne for 2021-2027 endnu ikke var færdiggjort, og der ofte ikke forelå detaljerede oplysninger. Omkostningsfrie foranstaltninger var ikke omfattet af additionalitetsvurderingen vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten, og vi identificerede omkostningsfrie foranstaltninger, der opfyldte de allerede gældende krav for adgang til samhørighedsmidler. På medlemsstatsniveau blev afgrænsningen mellem de forskellige EU-finansieringsprogrammer foretaget med varierende detaljeringsgrad. I praksis forebygger flere medlemsstater dobbeltfinansiering ved at undgå at kombinere EU-finansieringsprogrammer (punkt [44-54](#)).

**106** Koordinering på kommissionsniveau og i medlemsstaterne er blevet vigtigere efter indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten, fordi ansvaret er fordelt på mange forskellige aktører, og fordi det kræver en betydelig data- og informationsstrøm at forebygge og opdage dobbeltfinansiering. Det er særligt udfordrende at sikre samarbejde og informationsudveksling i medlemsstaterne, hvis de myndigheder, der er ansvarlige for de nationale foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanen, ikke er de samme som dem, der er ansvarlige for de regionale samhørighedsprogrammer (punkt 55-59).

### **Anbefaling 3 - Præcisere og styrke kontrolkravene vedrørende dobbeltfinansiering under finansieringsprogrammer og -instrumenter, som yder finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger**

---

Kommissionen bør give medlemsstaterne specifik vejledning om minimumskontrolkrav med henblik på at sikre fravær af dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten og eventuelle andre finansieringsprogrammer og -instrumenter, der anvender finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger. Kravene bør omfatte kontrol af faktiske omkostninger afholdt af støttemodtagere/endelige modtagere.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2024.**

### **Anbefaling 4 - Styrke koordineringen mellem forskellige finansieringsprogrammer og -instrumenter**

---

Kommissionen bør:

- a) styrke koordineringen og udbrede god praksis med hensyn til afgrænsning mellem de forskellige finansieringsprogrammer og -instrumenter i medlemsstaterne med henblik på at forebygge dobbeltfinansiering
- b) slå til lyd for, at alle nationale og regionale organer i kontrol- og revisionskæden for en given medlemsstat har adgang til fuldstændige oplysninger om modtagere af EU-finansiering og projekter, så det er muligt at opdage dobbeltfinansiering
- c) sikre, at dens egne tjenester har adgang til de samme data.

**Måldato for gennemførelsen: medio 2025**

**107** De medlemsstater, der var omfattet af denne revision, foretager forvaltningsverificeringer vedrørende dobbeltfinansiering på grundlag af faktisk afholdte omkostninger. Disse verificeringer er i vid udstrækning baseret på egenerklæringer, og der foretages kun begrænset krydskontrol i projektdatabaser. I forbindelse med krydskontrol har medlemsstaterne opdaget projekter med risiko for dobbeltfinansiering efter at have indgivet betalingsanmodninger til Kommissionen. Vi konstaterede også et tilfælde, hvor der var risiko for, at de samme output var blevet anmeldt og finansieret to gange (punkt [61-68](#)).

**108** Den nuværende kontrolstruktur gør opdagelse af dobbeltfinansiering til en kompleks opgave, der indebærer ressourcekrævende manuel kontrol, adgang til mange forskellige projektdatabaser på nationalt og regionalt niveau samt EU-niveau og koordinering mellem myndigheder på forskellige administrative niveauer. Kontrolmiljøet er udfordrende, hvilket hovedsagelig skyldes det fragmenterede IT-landskab uden interoperable systemer, der kunne muliggøre automatiseret krydskontrol, samt den begrænsede anvendelse af Arachne eller andre dataminingsværktøjer og projektdatabaser, de begrænsede adgangsrettigheder og vanskelighederne med hensyn til dataudveksling og -matchning (punkt [69-77](#)).

**109** Ingen af de medlemsstater, der er omfattet af denne revision, ændrede deres tilgang til revision vedrørende dobbeltfinansiering på slutmodtagerniveau, da genopretnings- og resiliensfaciliteten blev indført, og deres revisionsarbejde består hovedsagelig af manuel krydskontrol med andre projektdatabaser. I nogle tilfælde udførte de kun begrænset revisionsarbejde og havde derfor kun et begrænset grundlag for at give sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering. Desuden dækker revisionerne ikke risikoen for, at de samme output/resultater anmeldes og finansieres to gange (punkt [78-82](#)).

## Anbefaling 5 - Oprette og anvende integrerede og interoperable IT-systemer og dataminingsværktøjer vedrørende alle finansieringsprogrammer og -instrumenter

---

Med henblik på at identificere potentielle tilfælde af dobbeltfinansiering bør Kommissionen:

- a) give medlemsstaterne støtte og incitamenter til at oprette og systematisk anvende integrerede og interoperable IT-systemer vedrørende alle finansieringsprogrammer og -instrumenter
- b) sammenkoble Arachne med andre af sine databaser over EU-finansierede projekter og deres støttemodtagere for at øge dets potentiale.

Disse IT-værktøjer bør være let tilgængelige for alle relevante parter i kontrol- og revisionskæden.

**Måldato for gennemførelsen: a) senest medio 2025 eller ved forelæggelsen af forslaget til den retlige ramme for perioden efter 2027, b) inden udgangen af 2025.**

**110** I maj 2024, efter afslutningen af vores feltarbejde, havde Kommissionen identificeret to potentielle tilfælde af dobbeltfinansiering i én medlemsstat. Kommissionen har endnu ikke pålagt faste korrektioner for systemsvagheder konstateret i forbindelse med dens revisioner. Den sikkerhed, som Kommissionen er i stand til at give med hensyn til fravær af dobbeltfinansiering under de finansieringsinstrumenter, der er omfattet af denne revision, er begrænset. Kommissionen oplyser ikke klart nok om den begrænsede dokumentation, som denne sikkerhed er baseret på. Ud over den sikkerhed, som den får fra medlemsstaterne på grundlag af deres begrænsede arbejde, indhenter Kommissionen også sikkerhed fra sine egne revisioner, som med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten hidtil har fokuseret på udformningen af medlemsstaternes systemer til dobbeltfinansieringskontrol og kun i nogen grad har omfattet krydskontrol af projekter og modtagere (punkt [84-98](#)).



## **Anbefaling 6 - Styrke sikkerheden for fravær af dobbeltfinansiering i forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger**

---

Kommissionen bør styrke den sikkerhed for fravær af dobbeltfinansiering, som den opnår på grundlag af sit eget revisionsarbejde og medlemsstaternes kontrolsystemer, ved at dække begge aspekter - omkostninger og output/resultater - i forbindelse med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger.

**Måldato for gennemførelsen: senest april/maj 2025 ved udarbejdelsen af den næste erklæring.**

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 26. september 2024.

*På Revisionsrettens vegne*

Tony Murphy  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Retlige bestemmelser om dobbeltfinansiering

Lovgivning	Bestemmelse
Artikel 188 og artikel 191, stk. 3, i <a href="#">finansforordningen</a> .	Artikel 188 <i>"Tilskud ydes under overholdelse af principperne om:            [...]            d) ikkekumuleret tildeling og ingen dobbeltfinansiering            [...]"</i> Artikel 191, stk. 3 <i>"Under ingen omstændigheder må de samme omkostninger finansieres to gange over budgettet."</i>
Artikel 63, stk. 9, i <a href="#">forordningen om fælles bestemmelser</a>	<i>"En operation kan modtage støtte fra en eller flere fonde eller fra et eller flere programmer og fra andre EU-instrumenter. I sådanne tilfælde må <b>udgifter</b>, der er angivet i en betalingsanmodning vedrørende en af fondene, <b>ikke angives</b> for [...]:            a) <b>støtte fra en anden fond eller et andet EU-instrument</b>            b) støtte fra samme fond under et andet program."</i>
Artikel 9 i <a href="#">forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten</a> .	<i>"Støtte under faciliteten supplerer støtte, der ydes under andre EU-programmer og -instrumenter. Reformer og investeringsprojekter kan modtage støtte fra andre EU-programmer og -instrumenter, forudsat at denne <b>støtte ikke dækker de samme omkostninger.</b>"</i>
Artikel 19, stk. 1, i <a href="#">CEF-forordningen</a> .	<i>"Et tiltag, der har modtaget et bidrag inden for rammerne af CEF, kan også modtage et bidrag fra andre EU-programmer, [...] forudsat at <b>bidragene ikke dækker de samme omkostninger.</b>"</i>

## Bilag II - Forvaltnings- og kontrolstrukturen vedrørende samhørighedspolitikken, genopretnings- og resiliensfaciliteten og CEF i medlemsstaterne og i Kommissionen

På nationalt og regionalt niveau i medlemsstaterne	
<p><b>Samhørighedspolitikken fonde</b></p>	<p>I medlemsstaterne er hundredvis af nationale og regionale myndigheder involveret i programmeringen, gennemførelsen, overvågningen og revisionen af samhørighedspolitikken fonde.</p> <p><b>Forvaltningsmyndighederne</b> på centralt eller regionalt niveau er ansvarlige for projektudvælgelse og forvaltningsverificeringer. De fremlægger forvaltningserklæringer, som attesterer, at de anmeldte udgifter er lovlige og formelt rigtige - herunder, at princippet om "ingen dobbeltfinansiering" er overholdt - og giver oplysninger om projektresultaterne.</p> <p><b>Revisionsmyndighederne</b> afgiver revisionserklæringer om, hvorvidt forvaltnings- og kontrolsystemerne for hvert program fungerer effektivt, og om lovligheden og den formelle rigtighed af de udgifter, der anmeldes til Kommissionen.</p>
<p><b>Genopretnings- og resiliensfaciliteten</b></p>	<p>Hver medlemsstat overdrager det overordnede ansvar for sin genopretnings- og resiliensplan til et hovedministerium. Dette ministerium fungerer som <b>koordinator og centralt kontaktpunkt</b> for Kommissionen.</p> <p><b>Andre ministerier eller myndigheder</b> kan få til opgave at gennemføre projekter under en specifik komponent eller foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen med henblik på opfyldelse af milepæle og mål og at sikre, at kontrolsystemet fungerer, bl.a. for at undgå dobbeltfinansiering.</p> <p>Koordinatoren skal sammen med hver betalingsanmodning til Kommissionen indsende en forvaltningserklæring, der bekræfter, at medlemsstatens kontrolsystemer giver den nødvendige sikkerhed for, at midlerne er blevet forvaltet i overensstemmelse med alle gældende regler, herunder om fravær af dobbeltfinansiering, og <b>revisionsorganet</b> fremlægger en revisionssammenfatning af de gennemførte nationale revisioner og et samlet sikkerhedsniveau.</p>

På nationalt og regionalt niveau i medlemsstaterne	
CEF	Den pågældende <b>medlemsstat</b> skal acceptere alle projektansøgninger, der indgives af projektivrksættere i forbindelse med indkaldelser iværksat af Kommissionen. Udvælgelsesafgørelsen vedtages formelt af Kommissionen, efter at et <b>udvalg</b> bestående af repræsentanter for alle medlemsstater har afgivet udtalelse om udvælgelsen af projekter, der skal finansieres af CEF.

På kommissionsniveau	
<b>Samhørighedspolitikken fonde</b>	<p>Kommissionen gennemfører samhørighedspolitikken via Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik (<b>GD REGIO</b>) og Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (<b>GD EMPL</b>). Deres fælles revisionsdirektorat udfører juridisk-kritiske revisioner og systemrevisioner, herunder vedrørende risikoen for dobbeltfinansiering.</p>
<b>Genopretnings- og resiliensfaciliteten</b>	<p>Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender (<b>GD ECFIN</b>) og taskforcen for Genopretning og Resiliens under Generalsekretariatet (<b>Recover</b>) er ansvarlige for genopretnings- og resiliensfaciliteten.</p> <p>Kommissionen vurderede, om de kontrolsystemer, der var beskrevet i genopretnings- og resiliensplanerne, kunne forventes at være effektive med hensyn til at sikre undgåelse af dobbeltfinansiering, og om de anslåede omkostninger ved foranstaltningerne var dækket af anden EU-finansiering. Den udfører systemrevisioner vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser og vedrørende milepæle og mål.</p>
<b>CEF</b>	<p>Kommissionen gennemfører CEF via Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport (<b>GD MOVE</b>), Generaldirektoratet for Energi (<b>GD ENER</b>) og Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi (<b>GD CNECT</b>) samt Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø (<b>CINEA</b>) og Det Europæiske Forvaltningsorgan for Sundhed og Det Digitale Område (<b>HADEA</b>).</p> <p>CINEA tager højde for risikoen for dobbeltfinansiering på forhånd under evalueringen af projektansøgninger, inden der foretages betaling til støttemodtagerne, og efterfølgende i forbindelse med revisioner vedrørende projektudgifternes lovlighed og formelle rigtighed.</p>

## Bilag III - Medlemsstaternes og Kommissionens tilgang til korrektion af dobbeltfinansiering i forbindelse med samhørighedspolitikens fonde, genopretnings- og resiliensfaciliteten og CEF

Medlemsstaterne	
<b>Samhørighedspolitikens fonde</b>	Hvis en forvaltningsmyndighed konstaterer et tilfælde af dobbeltfinansiering, skal det uretmæssigt udbetalte beløb inddrives fra støttemodtageren <sup>70</sup> .  Hvis et tilfælde først opdages af revisionsmyndigheden, skal der også foretages en finansiel korrektion <sup>71</sup> .
<b>Genopretnings- og resiliensfaciliteten</b>	Hvis en medlemsstat opdager et tilfælde af dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten, skal gennemførelsesorganet inddrive det uretmæssigt udbetalte beløb, som den endelige modtager har modtaget, og oplyse om dette i sin forvaltningserklæring til Kommissionen <sup>72</sup> .
<b>CEF</b>	Medlemsstaterne er ikke involveret i håndteringen af dobbeltfinansiering.

Kommissionen	
<b>Samhørighedspolitikens fonde</b>	I forbindelse med tilfælde af dobbeltfinansiering kan Kommissionen suspendere betalinger eller, hvis medlemsstaten ikke træffer korrigerende foranstaltninger, foretage finansielle korrektioner svarende til de ikkestøtteberettigede udgifter. Den skal også anvende faste korrektioner på 5 %, 10 %, 25 % eller 100 % af de omfattede udgifter, hvis der konstateres alvorlige mangler i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer <sup>73</sup> .

<sup>70</sup> Artikel 69, stk. 2, og artikel 74, stk. 1, i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

<sup>71</sup> Artikel 69, stk. 2, artikel 77, stk. 3, artikel 103 og bilag XX i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

<sup>72</sup> Artikel 22 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#). Artikel 4, stk. 2, artikel 11, stk. 1 og 2, og bilag I i finansieringsaftalen.

<sup>73</sup> Artikel 97 og artikel 104 i [forordningen om fælles bestemmelser](#).

Kommissionen	
<b>Genopretnings- og resiliensfaciliteten</b>	<p>Ethvert tilfælde af dobbeltfinansiering udgør en alvorlig misligholdelse af en forpligtelse i finansieringsaftalen, hvorfor tilskuddet fra genopretnings- og resiliensfaciliteten skal nedsættes med det beløb, der er påvirket<sup>74</sup>.</p> <p>Vedrørende mangler i medlemsstaternes kontrolsystemer, herunder svagheder i dobbeltfinansieringskontrollen, kan Kommissionen afhængigt af manglernes alvor anvende faste korrektioner på 5 %, 10 %, 25 % eller 100 % på tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>75</sup>.</p>
<b>CEF</b>	<p>Kommissionen inddriver ikkestøtteberettigede udgifter påvirket af dobbeltfinansiering direkte fra støttemodtagerne<sup>76</sup>.</p>

<sup>74</sup> Artikel 4, stk. 2, og artikel 19, stk. 2, litra a), i finansieringsaftalen.

<sup>75</sup> Artikel 4, stk. 2, og artikel 19, stk. 2, litra b), i finansieringsaftalen.

<sup>76</sup> Betragtning 51 og 57 samt artikel 13 i [CEF-forordningen](#).

## Bilag IV - Relevante publikationer fra Revisionsretten

<b>Årsrapporter</b>	
Årsberetningen for 2013	Kapitel 10
Årsberetningen for 2016	Kapitel 3
Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2019	
Årsberetningen for 2022	Kapitel 6 og 11
Årsberetningen for 2023	Kapitel 6 og 11
<b>Særberetninger</b>	
Særberetning 24/2021	Resultatbaseret finansiering i samhørighedspolitikken: værdige ambitioner, men der var stadig hindringer i perioden 2014-2020
Særberetning 21/2022	Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici
Særberetning 07/2023	Udformningen af Kommissionens kontrolsystem vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten - Der er en sikkerheds- og ansvarlighedsmangel på EU-niveau i den nye gennemførelsesmodel, selv om det planlagte arbejde er omfattende
Særberetning 26/2023	Genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme - Rammen måler fremskridt med gennemførelsen, men kan ikke måle facilitetens præstation
Særberetning 13/2024	Absorption af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten - Der gøres fremskridt, men der er generelt forsinkelser, og der er risici med hensyn til den rettidige afslutning af foranstaltningerne og dermed opfyldelsen af facilitetens mål
Særberetning 14/2024	Grøn omstilling - Bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er uklart



<b>Analyser</b>	
<a href="#">Analyse 05/2018</a>	Forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020 (Briefingpapir)
<a href="#">Analyse 08/2019</a>	Levering af performance på samhørighedsområdet (Briefingpapir)
<a href="#">Analyse 01/2023</a>	EU-finansieringen under samhørighedspolitikken og genopretnings- og resiliensfaciliteten: en sammenlignende analyse
<a href="#">Analyse 03/2024</a>	Et overblik over sikkerhedsrammen på samhørighedsområdet og de nøglefaktorer, der bidrager til fejl i samhørighedsudgifterne for 2014-2020
<b>Udtalelser</b>	
<a href="#">Udtalelse 01/2017</a>	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget
<a href="#">Udtalelse 06/2018</a>	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa
<a href="#">Udtalelse 06/2020</a>	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet
<a href="#">Udtalelse 04/2022</a>	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) 2021/1060, forordning (EU) 2021/2115, direktiv 2003/87/EF og afgørelse (EU) 2015/1814

# Forkortelser

**CEF:** Connecting Europe-faciliteten

**EFRU:** Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

**ESF:** Den Europæiske Socialfond

**OP:** Operationelt program

# Glossar

**Additionalitet:** Princippet om, at EU-finansiering, navnlig ydet via samhørighedspolitikens fonde, skal supplere og ikke erstatte tilbagevendende nationale udgifter. I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten det horizontale princip om, at reformer og investeringer under faciliteten kan modtage anden EU-finansiering, forudsat at den ikke dækker de samme omkostninger som finansieringen fra faciliteten.

**Arachne:** Værktøj til datamining og risikovurdering udviklet af Kommissionen med henblik på at støtte forvaltningsmyndighedernes administration og forvaltning af midler fra ESI-fondene og den fælles landbrugspolitik.

**Direkte forvaltning:** Forvaltning af en EU-fond eller et EU-program varetaget af Kommissionen alene. Modsætning til delt forvaltning.

**Finansforordningen:** Regelsæt for, hvordan EU-budgettet opstilles og anvendes, og for de tilhørende processer såsom intern kontrol, rapportering, revision og decharge.

**Finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger:** Finansiering, der ydes baseret på opfyldelse af retlige betingelser eller opnåelse af resultater, ikke baseret på faktiske udgifter.

**Forordningen om fælles bestemmelser:** Forordning, som fastlægger reglerne for otte EU-fonde, heriblandt de fire fonde under samhørighedspolitikken. Den nuværende forordning dækker perioden 2021-2027.

**Forvaltningserklæring:** Erklæring, der ledsager en medlemsstats betalingsanmodning, hvori det bekræftes, at betingelserne for at modtage finansiering er opfyldt, at alle understøttende oplysninger er fuldstændige og nøjagtige, og at medlemsstaten har opnået sikkerhed for, at alle gældende regler er overholdt.

**Forvaltningsmyndighed:** National, regional eller lokal myndighed (offentlig eller privat), som en medlemsstat har udpeget til at forvalte et EU-finansieret program.

**Genopretnings- og resiliensfaciliteten:** EU-mekanisme for finansiel støtte, som skal afbøde de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien og stimulere genopretningen samt tackle de udfordringer, der følger med en grøn og digital fremtid.

**Genopretnings- og resiliensplan:** Dokument, som fastsætter en medlemsstats planlagte reformer og investeringer under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

**Milepæl:** Kvalitativt krav vedrørende en medlemsstats fremskridt hen imod gennemførelse af en specifik reform eller investering i dens genopretnings- og resiliensplan.

**Mål:** Kvantitativt krav vedrørende en medlemsstats fremskridt hen imod gennemførelse af en specifik reform eller investering i dens genopretnings- og resiliensplan.

**Omkostningsbaseret godtgørelse:** Godtgørelse af støtteberettigede omkostninger, der faktisk er afholdt af en støttemodtager, dokumenteret ved bilag.

**Omkostningsfri foranstaltning:** Foranstaltning under genopretnings- og resiliensfaciliteten, for hvilken en medlemsstat ikke fremlægger et omkostningsoverslag, og som ikke bidrager til de anslåede samlede omkostninger i den pågældende medlemsstats genopretnings- og resiliensplan.

**Operationelt program:** Grundlæggende ramme for gennemførelse af EU-finansierede samhørighedsprojekter i en bestemt periode, som afspejler de prioriteter og mål, der er fastsat i partnerskabsaftaler mellem Kommissionen og de enkelte medlemsstater.

**Output:** Noget, der er produceret eller leveret af et projekt, f.eks. et afholdt kursus eller en anlagt vej.

**Præstation:** Mål for, hvor godt et EU-finansieret tiltag, projekt eller program har opfyldt sine mål og givet valuta for pengene.

**Resultat:** Umiddelbar virkning af et projekt eller program efter dets afslutning, f.eks. bedre beskæftigelsesegnethed hos kursusdeltagere eller bedre adgangsforhold takket være en nyanlagt vej.

**Revisionsmyndighed:** Uafhængig national enhed med ansvar for at revidere et EU-udgiftsprogramms systemer og transaktioner.

**Samhørighedspolitikken:** EU-politik, som tager sigte på at reducere de økonomiske og sociale forskelle mellem EU's regioner og medlemsstater ved at fremme jobskabelse, konkurrenceevne i erhvervslivet, økonomisk vækst, bæredygtig udvikling samt grænseoverskridende og interregionalt samarbejde.

**Samhørighedspolitikens fonde:** EU-fonde, som støtter økonomisk, social og territorial samhørighed i EU. For perioden 2014-2020: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden. For perioden 2021-2027: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Fonden for Retfærdig Omstilling. Fonden for Retfærdig Omstilling er ikke behandlet i denne revisionsberetning.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-22>

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-22>

## Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Eric Braucourt, attaché Guido Fara, ledende administrator Friedemann Zippel, opgaveansvarlig Cristina Jianu, viceopgaveansvarlig Marion Boulard, viceopgaveansvarlig Michele Zagordo, revisorerne Marcel Bode og Tomas Krajtl samt IT-revisor Christos Aspris. Paola Magnanelli, Michael Pyper og Fayçal Reghif ydede sproglig støtte. Alexandra Mazilu ydede grafisk støtte.



Fra venstre til højre: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

# MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2024

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens 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 generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, 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.

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 Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-3091-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/7957610	QJ-01-24-006-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3092-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/0456716	QJ-01-24-006-DA-N



Under genopretnings- og resiliensfaciliteten ydes der for første gang i stor skala EU-finansiering, som ikke er knyttet til faktiske omkostninger. Forventningen til denne tilgang var, at den både ville levere resultater og sikre forenkling. Ved vores revision vurderede vi Kommissionens og medlemsstaternes systemer til at undgå dobbeltfinansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten på den ene side og samhørighedspolitikens fonde og Connecting Europe-faciliteten på den anden side. Fordi der er hidtil uset omfattende EU-midler til rådighed til at opfylde samhørighedsmålene, konkluderer vi, at anvendelse af finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, øger risikoen for dobbeltfinansiering. Vi konstaterede, at det på grund af svagheder i kontrolmiljøet er vanskeligt at opdage dobbeltfinansiering. Vi fremsætter anbefalinger for at hjælpe med at beskytte EU's finansielle interesser.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

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

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/contact](https://eca.europa.eu/da/contact)

Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors