

Särskild rapport

Dubbel finansiering från EU-budgeten

Kontrollsystemen saknar grundläggande delar för att minska den ökade risk som följer av modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna i faciliteten för återhämtning och resiliens



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–V
Inledning	01–18
Flera EU-finansieringsprogram stöder sammanhållningsmålen	01–05
Rättslig ram för dubbel finansiering	06–14
Förbudet mot dubbel finansiering är en grundläggande princip i EU-budgeten	06–07
Genomförandemodellen i faciliteten för återhämtning och resiliens skiljer sig från den modell som används för sammanhållningsfinansiering och Fonden för ett sammanlänkat Europa.	08–10
Enligt modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna kan dubbel finansiering leda till att samma output/resultat får finansiering två gånger	11–14
Att förhindra dubbel finansiering är ett ansvar som delas mellan kommissionen och medlemsstaterna	15–18
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	19–24
Iakttagelser	25–98
Den nuvarande definitionen av dubbel finansiering tar inte hänsyn till särdragen hos genomförandemodeller med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna	25–35
I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens används budgetförordningens traditionella kostnadsbaserade definition av dubbel finansiering, trots att finansiering genom faciliteten inte är kopplad till kostnaderna	26–29
Kombinationer av olika EU-instrument kräver ytterligare kontroller för att minska risken för dubbel finansiering	30–31
Förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens behandlar inte uttryckligen nollkostnadsåtgärder, vilket ökar risken för dubbel finansiering för reformer, särskilt om de har tillhörande underliggande investeringar	32–35

Kommissionens och medlemsstaternas förebyggande åtgärder är i sig inte tillräckliga för att se till att dubbel finansiering inte förekommer	36–59
Kommissionens vägledning utfärdades sent, är fortfarande ofullständig och uppmanar medlemsstaterna att använda kostnadsbaserade kontroller	37–43
Kommissionens åtgärder i programplaneringsskedet var inte tillräckliga för att se till att dubbel finansiering inte förekommer	44–52
Vissa medlemsstater undviker att kombinera stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens med andra EU-instrument för att förhindra dubbel finansiering	53–54
Införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens ledde till ett ökat behov av samordning för att förebygga och upptäcka dubbel finansiering	55–59
Medlemsstaternas kontroller av dubbel finansiering har brister	60–82
Förvaltningskontroller av dubbel finansiering baseras på faktiska uppkomna kostnader, och förlitar sig främst på egenförsäkringar	61–68
Fragmenterade system för it-förvaltning försvårar ändamålsenliga dubbelkontroller av dubbel finansiering	69–71
Arachne används inte allmänt för att identifiera risker för dubbel finansiering i medlemsstaterna	72–77
Begränsat revisionsarbete när det gäller dubbel finansiering i medlemsstaterna	78–82
Kommissionen gav garantier om att det inte förekommer någon dubbel finansiering på grundval av begränsade bevis	83–98
Kommissionens kontroller före utbetalning är inte särskilt inriktade på dubbel finansiering	84–87
Kommissionens revisioner täcker i viss utsträckning risken för dubbel finansiering	88–91
Kommissionen hade inte identifierat några fall av dubbel finansiering när vi hade avslutat vårt fältarbete eller minskat stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens på grund av systembrister	92–93
Kommissionen baserar sina garantier för att dubbel finansiering inte förekommer på begränsade bevis	94–98
Slutsatser och rekommendationer	99–110

Bilagor

Bilaga I – Rättsliga bestämmelser om dubbel finansiering

Bilaga II – Styrnings- och kontrollstruktur för de sammanhållningspolitiska fonderna, faciliteten för återhämtning och resiliens och Fonden för ett sammanlänkat Europa i medlemsstaterna och på kommissionen

Bilaga III – Medlemsstaternas och kommissionens strategi för att korrigera fall av dubbel finansiering vad gäller de sammanhållningspolitiska fonderna, faciliteten för återhämtning och resiliens och Fonden för ett sammanlänkat Europa

Bilaga IV – Relevanta publikationer från revisionsrätten

Förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades med anledning av covid-19-pandemin. Detta ledde till en utbyggnad i stor skala av EU:s ekonomiska stöd – för första gången utan koppling till de faktiska kostnaderna – med en ökad risk för dubbel finansiering av samma output/resultat. Förväntningarna på denna finansieringsmodell handlade både om att uppnå resultat på ett effektivt sätt och om att förenkla den ekonomiska förvaltningen. Men en förenkling ska inte leda till ett försämrat skydd av EU:s ekonomiska intressen, och en grundläggande princip när det gäller sund ekonomisk förvaltning av EU-medel är att dubbel finansiering inte får förekomma.

II Vid vår revision bedömde vi huruvida de system som inrättats av kommissionen och medlemsstaterna för att förebygga, upptäcka och korrigera dubbel finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens å ena sidan och de sammanhållningspolitiska fonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa å andra sidan var väl utformade och genomförda. När det gäller de exceptionella beloppen från olika EU-instrument till stöd för sammanhållningsmålen syftade vår revision till att bidra till att skydda EU:s ekonomiska intressen mot risken för dubbel finansiering.

III Totalt sett visar vår revision att användningen av finansieringsinstrument som är baserade på finansiering som inte är kopplad till kostnaderna leder till en högre risk för dubbel finansiering. Vi drar slutsatsen att de system som inrättats och genomförts av kommissionen och medlemsstaterna ännu inte är tillräckliga för att på lämpligt sätt minska den ökade risken för dubbel finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens, de sammanhållningspolitiska fonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa. På grund av bristerna i kontrollmiljön är det svårt att upptäcka dubbel finansiering.

IV Kontrollsystemen saknar grundläggande delar för att minska den ökade risken för dubbel finansiering:

- För det första tar definitionen av dubbel finansiering i budgetförordningen (och som används för faciliteten för återhämtning och resiliens) inte hänsyn till genomförandemodeller som inte är kopplade till kostnader. Kommissionen har ännu inte i tillräcklig utsträckning klargjort vilka typer av kostnader som bör beaktas eller hur man ska hantera risken för att samma output/resultat deklarerats två gånger och därmed får finansiering två gånger. Förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens behandlar inte uttryckligen nollkostnadsåtgärder, vilket ökar risken för dubbel finansiering från EU-budgeten.
- För det andra har både kommissionen och medlemsstaterna vidtagit åtgärder för att förhindra dubbel finansiering, men de är i sig inte tillräckliga. I kommissionens vägledning om hur dubbel finansiering ska förhindras uppmanas medlemsstaterna att använda kostnadsbaserade kontroller. Men vägledningen utfärdades sent och innehåller inga minimikrav för kontroll. Dessutom visade det sig bli svårt för kommissionen att bedöma additionaliteten i åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, eftersom sammanhållningsprogrammen för 2021–2027 ännu inte hade slutförts och detaljerad information ofta inte fanns tillgänglig. I kommissionens bedömning undantogs även nollkostnadsåtgärder, för vilka medlemsstaterna inte tillhandahöll kostnadsuppskattningar.
- För det tredje utförde de medlemsstater som omfattades av denna revision normalt förvaltningskontroller av dubbel finansiering på grundval av faktiska uppkomna kostnader. Vissa av dem utförde också endast ett begränsat revisionsarbete avseende dubbel finansiering. Den utmanande kontrollmiljön beror främst på ett fragmenterat it-landskap som förhindrar ändamålsenliga dubbelkontroller i syfte att upptäcka dubbel finansiering, på begränsad användning av Arachne eller andra datautvinningsverktyg och projektdatabaser och på svårigheter vid datautbyte och datamatchning.
- För det fjärde baserar kommissionen de garantier den kan ge för att det inte förekommer någon dubbel finansiering på begränsade bevis. Efter att vi hade avslutat vårt revisionsarbete på fältet identifierade kommissionen två möjliga fall av dubbel finansiering i en medlemsstat.

V Mot denna bakgrund, och med tanke på den bristande säkerhet som vi rapporterade om i vår [särskilda rapport 07/2023](#), rekommenderar vi kommissionen att

- anpassa definitionen av dubbel finansiering till särdragen hos modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna,
- skärpa kontrollerna av nollkostnadsåtgärder,
- förtydliga och skärpa kontrollkraven för dubbel finansiering inom ramen för finansieringsprogram och finansieringsinstrument som använder finansiering som inte är kopplad till kostnaderna,
- stärka samordningen mellan finansieringsprogram och finansieringsinstrument,
- inrätta och använda integrerade och driftskompatibla it-system och datautvinningsverktyg för alla finansieringsprogram och finansieringsinstrument,
- stärka garantierna för att det inte förekommer dubbel finansiering när finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används.

Inledning

Flera EU-finansieringsprogram stöder sammanhållningsmålen

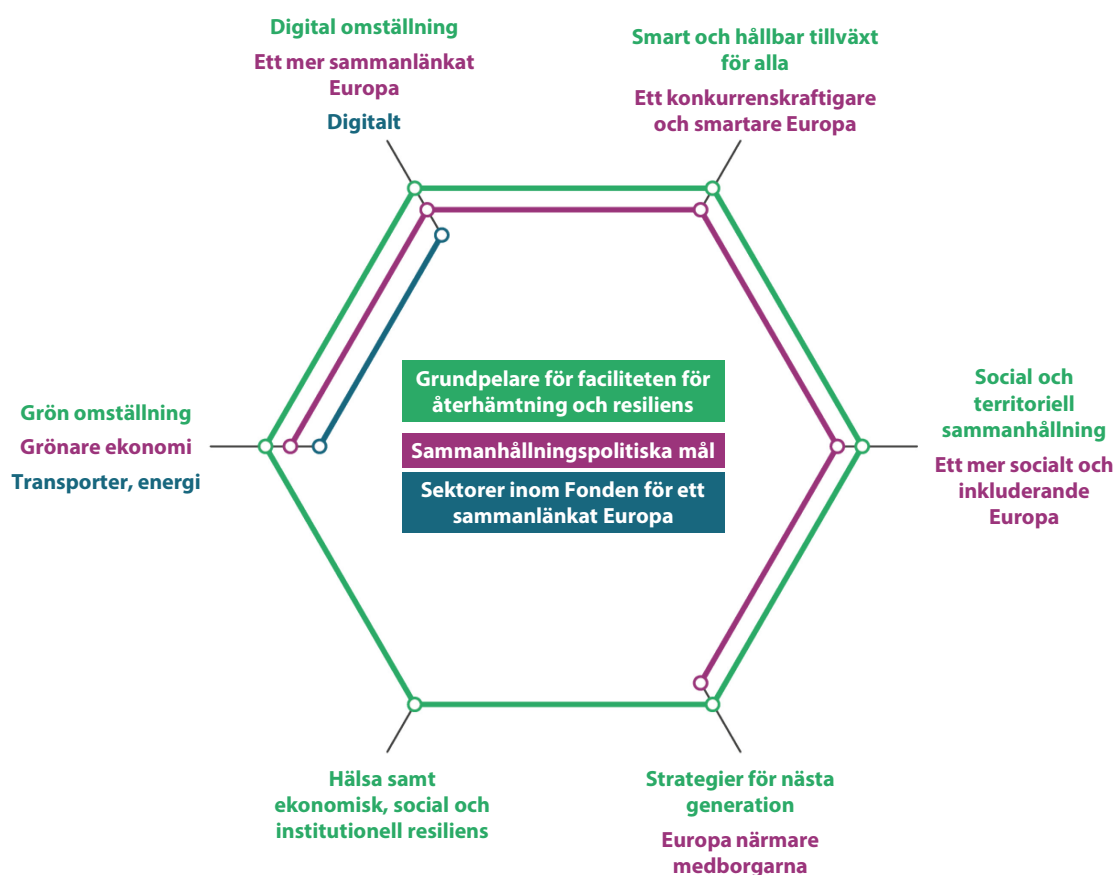
01 EU finansierar åtgärder som syftar till att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen mellan och inom medlemsstaterna samt till att minska skillnaderna mellan regionerna¹. De sammanhållningspolitiska fonderna (*sammanhållningsfonderna*), Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens är de största EU-programmen som finansierar sammanhållningsmålen:

- Sammanhållningsfonderna är EU:s viktigaste långsiktiga investeringspolitik. De genomförs genom en rad olika projekt inom ramen för fleråriga partnerskapsavtal och program som samfinansieras av de sammanhållningspolitiska fonderna (Sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF)/Europeiska socialfonden+ (ESF+)).
- Fonden för ett sammanlänkat Europa investerar i transeuropeiska telekommunikationsnät för transport, telekommunikation och energiinfrastruktur.
- Faciliteten för återhämtning och resiliens är ett tillfälligt engångsinstrument som inrättades efter covid-19-pandemin. Den ger ekonomiskt stöd till reformer och investeringar enligt medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner, för att ta itu med gemensamma EU-prioriteringar och landsspecifika utmaningar som främst identifierats inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

¹ Artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

02 Även om de tre finansieringsprogrammen utformades för särskilda ändamål bidrar de alla till sammanhållningsmålen och stöder överlappande prioriteringar, i och med att de finansierar en rad olika projekt inom liknande politikområden (*figur 1*). I de tillhörande förordningarna uppmanas dessutom till synergieffekter och samordning mellan programmen².

Figur 1 – Överlappande politikområden för faciliteten för återhämtning och resiliens, sammanhållningspolitiken och Fonden för ett sammanlänkat Europa



Anm.: Figuren är en förenklad återgivning för illustrativa ändamål.

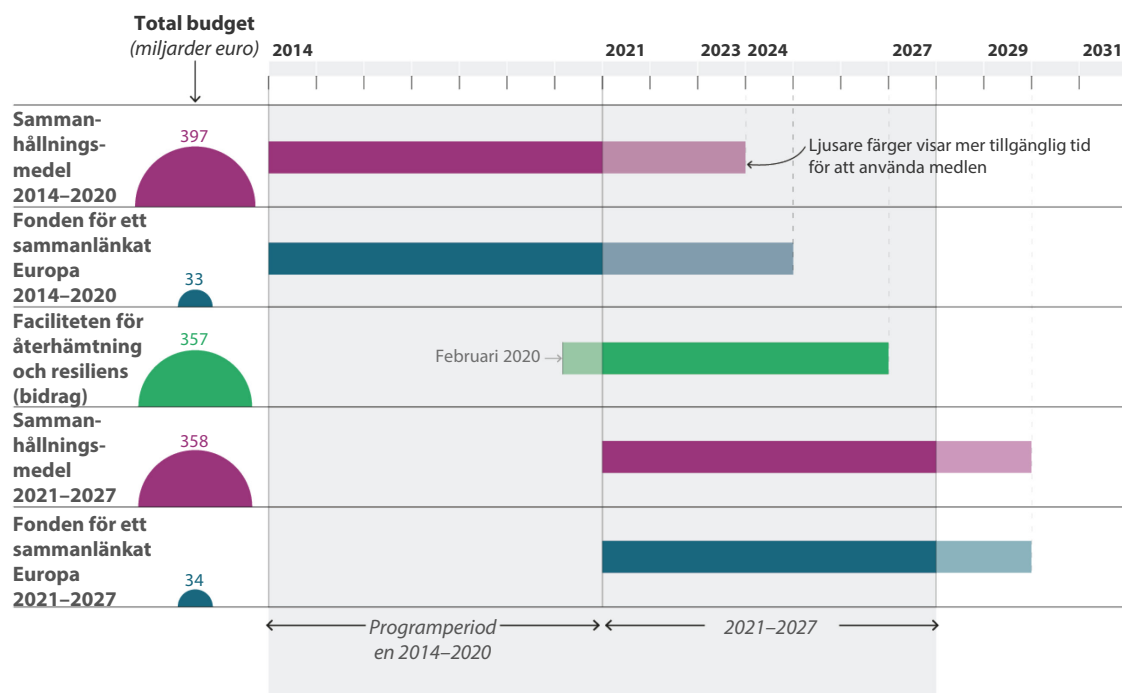
Källa: Europeiska revisionsrätten.

² När det gäller förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, artikel 28 i [förordning \(EU\) 2021/241](#) (*förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens*). När det gäller sammanhållningsfonderna, artikel 5.3 i [förordning \(EU\) 2021/1060](#) (*förordningen om gemensamma bestämmelser*). När det gäller Fonden för ett sammanlänkat Europa, artikel 10.2 i [förordning \(EU\) 2021/1153](#) (*förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa*).

03 EU finansierar faciliteten för återhämtning och resiliens med 648 miljarder euro, varav upp till 629 miljarder euro kommer att lånas upp på kapitalmarknaderna. Upp till 357 miljarder euro ställs till medlemsstaternas förfogande som icke återbetalningspliktiga bidrag. Detta är utöver sammanhållningsfonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa, som står för 358 miljarder euro respektive 34 miljarder euro inom ramen för EU:s långsiktiga budget för 2021–2027 (*den fleråriga budgetramen*).

04 Stödberättigandeperioden för faciliteten för återhämtning och resiliens, som löper från februari 2020 till augusti 2026, sammanfaller till stor del med sammanhållningsprogrammen 2021–2027 och programmen avseende Fonden för ett sammanlänkat Europa samt med de sista åren av perioden 2014–2020 (*figur 2*).

Figur 2 – Budgetanslag och stödberättigandeperioder för de sammanhållningspolitiska fonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens



Anm.: Figuren är en förenklad återgivning för illustrativa ändamål. Uppgifterna för sammanhållningsfonderna omfattar de belopp som i förväg tilldelats medlemsstaterna och React-EU (för 2014–2020) men omfattar inte de belopp som överförts till Fonden för ett sammanlänkat Europa. Uppgifterna för Fonden för ett sammanlänkat Europa omfattar bidrag från Sammanhållningsfonden och från militär rörlighet (för perioden 2021–2027). Stödberättigandeperioden för Fonden för ett sammanlänkat Europa gäller FSE – Transport, FSE – Energi och FSE – Digitalt har ingen i förväg fastställd tidsgräns för användning av medel.

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

05 EU:s ekonomiska landskap har utvecklats under årens lopp och antalet nya instrument, även sådana som ligger utanför budgeten, har mångdubblats, vilket har lett till något som liknar ett lapptäcke. Faciliteten för återhämtning och resiliens, som huvudsakligen finansieras genom lån från [NextGenerationEU](#), kompletterar denna ”mångfald av fonder”³.

Rättslig ram för dubbel finansiering

Förbudet mot dubbel finansiering är en grundläggande princip i EU-budgeten

06 Att dubbel finansiering inte får förekomma är en grundläggande princip när det handlar om att skydda EU:s ekonomiska intressen⁴. Att det inte förekommer dubbel finansiering är också en förutsättning för en sund ekonomisk förvaltning av EU:s budget⁵.

07 Enligt budgetförordningen⁶ är dubbel finansiering förbjudet när det gäller bidrag som förvaltas direkt av kommissionen. I de sektorsspecifika förordningarna om inrättande av de sammanhållningspolitiska fonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens erinras om denna skyldighet. Att kombinera finansiering från olika EU-program är endast tillåtet om samma kostnader inte täcks av flera EU-källor. Det finns inga sådana bestämmelser när det gäller indirekt förvaltning. I [bilaga I](#) förtecknas de relevanta rättsliga bestämmelserna.

³ Punkterna I, II, 18 och 20 i [särskild rapport 05/2023 EU:s finansiella landskap: ett lapptäcke som behöver förenklas ytterligare och bli föremål för ökad ansvarsskyldighet](#).

⁴ Artikel 1 i [rådets förordning \(EG, Euratom\) nr 2988/95](#) om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

⁵ Skäl 130 och artiklarna 36 och 63 i [budgetförordningen](#).

⁶ Artikel 191.3 i [budgetförordningen](#).

Genomförandemodellen i faciliteten för återhämtning och resiliens skiljer sig från den modell som används för sammanhållningsfinansiering och Fonden för ett sammanlänkat Europa.

08 Inom ramen för sammanhållningsfinansieringen och Fonden för ett sammanlänkat Europa utbetalas EU-finansiering främst genom ersättning av faktiska uppkomna stödberättigande projektkostnader, ibland med hjälp av förenklade kostnadsalternativ eller i sällsynta fall med hjälp av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, där EU-finansieringen kopplas direkt till uppnåendet av på förhand fastställda resultat eller villkor⁷. Men betalningarna från faciliteten för återhämtning och resiliens till medlemsstaterna utgår i stället helt och hållet från modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna och belopp betalas ut när delmål och mål för investeringar och reformer i återhämtnings- och resiliensplanerna har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt⁸. Förväntningarna på denna finansieringsmodell var att man genom faciliteten både skulle kunna uppnå resultat på ett effektivt sätt och förenkla den ekonomiska förvaltningen⁹.

09 För att tilldelas hela bidraget måste medlemsstaterna tillhandahålla kostnadsuppskattningar för de planerade reformerna och investeringarna i sina återhämtnings- och resiliensplaner, som sedan bedömdes av kommissionen¹⁰. På grundval av detta fördelade rådet EU-medel genom att anta ett beslut för varje medlemsstat¹¹. Utbetalningarna till medlemsstaterna är dock varken kopplade till de uppskattade kostnaderna för åtgärderna inom ramen för faciliteten eller till de faktiska uppkomna kostnaderna för slutmottagarna¹². Betalningsplanen och beloppen för varje betalning är ett resultat av förhandlingar med varje medlemsstat där man beaktar

⁷ Artikel 125.1 i [förordning \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) (budgetförordningen) Punkterna 6, 90, 93, 100 och 101 i [särskild rapport 24/2021: Prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken: ambitiösa förändringar, men hinder för förverkligandet kvarstod under perioden 2014–2020](#). I det här sammanhanget konstaterar vi att det sätt på vilket modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna har införts när det gäller sammanhållningspolitiken skiljer sig från hur den införts när det gäller faciliteten för sammanhållning och resiliens.

⁸ Artikel 24.3 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

⁹ Skälen 18, 44 och 51 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁰ Artiklarna 11, 18.4 k och 19.3 i i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹¹ *Ibidem*, artikel 20.

¹² Ruta 10 i [översikt 01/2023](#).

andelen delmål och mål samt deras relativa betydelse¹³. Medlemsstaterna måste visa att de på ett tillfredsställande sätt har uppnått delmål och mål rörande en utbetalning, men de behöver inte styrka de uppkomna kostnaderna i betalningsansökningarna och kommissionen kontrollerar inte dessa kostnader¹⁴.

10 Medlemsstaterna behöver inte använda modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna för att ge slutmottagare stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens. De kan besluta att använda andra former av ekonomiska bidrag, som till exempel ersättning för faktiska uppkomna kostnader.

Enligt modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna kan dubbel finansiering leda till att samma output/resultat får finansiering två gånger

11 I vår [översikt 2023](#) påpekade vi att samma resultat kan komma att rapporteras två gånger eftersom en insats kan vara finansierad både genom faciliteten för återhämtning och resiliens och genom sammanhållningsfonderna¹⁵. Det finns framför allt inget rättsligt krav på att man ska se till att prestationsuppgifter inte deklarerats två gånger.

12 Inom sammanhållningspolitiken, där utbetalningar normalt bygger på ersättning för stödberättigande uppkomna kostnader, om samma output/resultat rapporteras två gånger blir det problem med prestationsövervakningen, men det innebär inte nödvändigtvis någon risk för dubbel finansiering.

13 Men om däremot modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används, vilket är fallet för faciliteten för återhämtning och resiliens, finns det en risk för dubbel finansiering om samma output/resultat deklarerats två gånger. Utbetalningar från EU-budgeten enligt modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna kan utlösas genom olika typer av prestationsindikatorer (uppnåendet av output/resultat eller delmål/mål). Men dessa indikatorer avser åtgärder för vilka kostnader har uppkommit. Att använda indikatorerna som en grund för utbetalning

¹³ Punkterna 73–76 i [särskild rapport 21/2022](#) *Kommissionens bedömning av nationella planer för återhämtning och resiliens: lämplig på det hela taget, men genomföranderisker kvarstår*.

¹⁴ Artikel 180.3 i [budgetförordningen](#). Skäl 18 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁵ Punkt 83 i [översikt 01/2023](#).

kan leda till dubbel finansiering antingen på grund av att kostnaderna redan har ersatts eller på grund av att samma kostnader har deklarerats två gånger för olika EU-instrument som använder modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Därför kan dubbel finansiering förekomma när samma underliggande kostnader för en åtgärd får finansiering två gånger och/eller när samma output/resultat deklarerats två gånger och därmed får finansiering två gånger.

14 Det innebär att risken för dubbel finansiering har både en kostnads- och en prestationsaspekt. Detta skulle bli fallet till exempel när uppförandet av tio vindturbiner finansieras genom sammanhållningspolitiken samtidigt som uppförandet av samma vindturbiner är ett mål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Att förhindra dubbel finansiering är ett ansvar som delas mellan kommissionen och medlemsstaterna

15 Sammanhållningsfonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens genomförs inte bara parallellt utan även genom olika förvaltningsmetoder av kommissionen och en mängd nationella och regionala förvaltningar. Detta resulterar i delvis överlappande styrnings- och kontrollstrukturer med flera lager:

- Sammanhållningsfonderna genomförs genom delad förvaltning, där kommissionen godkänner program och övervakar deras genomförande, medan medlemsstaterna eller regionerna ansvarar för den dagliga verksamheten, inbegripet att se till att dubbel finansiering inte förekommer¹⁶.

¹⁶ Artikel 69.1 och 69.2 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

- o Faciliteten för återhämtning och resiliens genomförs genom direkt förvaltning av kommissionen, där medlemsstaterna som stödmottagare ansvarar för genomförandet av investeringarna och reformerna i sina återhämtnings- och resiliensplaner. Medlemsstaterna har huvudansvaret för skyddet av EU:s ekonomiska intressen, inbegripet förebyggande, upptäckt och korrigering av dubbel finansiering¹⁷. De får använda sina befintliga nationella system för budgetförvaltning.
- o Detta skiljer sig från Fonden för ett sammanlänkat Europa, eftersom kommissionen förvaltar den direkt och därför även måste förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter, inbegripet dubbel finansiering¹⁸. Medlemsstaterna måste validera alla ansökningar som lämnas in till kommissionen¹⁹.

16 Men det är kommissionen som bär det yttersta ansvaret för genomförandet av EU:s budget, vare sig det handlar om direkt eller delad förvaltning²⁰. Framför allt måste kommissionen se till att EU:s ekonomiska intressen skyddas på ett ändamålsenligt sätt och få tillräckliga garantier från medlemsstaterna om att EU:s regler och nationella regler följs²¹.

17 Både vad gäller sammanhållningsfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens måste kommissionen i praktiken bedöma komplementariteten mellan EU-medel och genom revisioner kontrollera att medlemsstaterna har lämpliga system samt vidta korrigerande åtgärder om de inte uppfyller sina skyldigheter att förebygga, upptäcka och korrigera dubbel finansiering och andra oriktigheter. Vid behov kan kommissionen minska stödet och återkräva felaktigt utbetalda belopp²².

¹⁷ Artikel 22 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁸ Skälen 51 och 57, artikel 13 i [förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa](#).

¹⁹ *Ibidem*, artikel 11.6.

²⁰ Artikel 317 i [EUF-fördraget](#). Artiklarna 56 och 62.3 i [budgetförordningen](#).

²¹ Skäl 54 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Skäl 55 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#). Punkt 107 i [översikt 01/2023](#).

²² Artiklarna 11.1 b, 22.3 a, 70, 97 och 104 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#). Artiklarna 19.3 j och 22.5 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

18 *Bilaga II* innehåller mer information om de olika aktörernas roller och ansvarsområden för sammanhållningsfonderna, faciliteten för återhämtning och resiliens och Fonden för ett sammanlänkat Europa. I *bilaga III* beskrivs strategin på kommissions- och medlemsstatsnivå för att korrigera fall av och systembrister i fråga om dubbel finansiering.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

19 När det gäller de exceptionella finansieringsvolymerna från olika EU-instrument till stöd för sammanhållningsmål och utbetalningarna av EU-medel till medlemsstaterna – det är första gången så stora finansieringsbelopp betalas ut till medlemsstater utan någon koppling till faktiska kostnader – syftar revisionen till att bidra till skyddet av EU:s ekonomiska intressen mot risken för dubbel finansiering. Revisionen omfattade utformningen och genomförandet av de system som inrättats av kommissionen och medlemsstaterna för att förebygga, upptäcka och korrigera dubbel finansiering, men var inte utformad för att identifiera enskilda fall av dubbel finansiering. Vi undersökte framför allt om

- den rättsliga ramen tydligt definierade begreppet dubbel finansiering för modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna som används i faciliteten för återhämtning och resiliens,
- kommissionen och medlemsstaterna hade inrättat och genomfört tillräckliga arrangemang för att förebygga risken för dubbel finansiering,
- de utvalda medlemsstaterna hade inrättat och infört lämpliga system för att upptäcka och korrigera dubbel finansiering,
- kommissionen hade inrättat stabila system för att ge rimliga garantier för att det inte förekom någon dubbel finansiering.

20 Vårt revisionsarbete omfattade både perioden 2014–2020 och perioden 2021–2027 för sammanhållningsfinansiering (Sammanhållningsfonden, Eruf och ESF/ESF+) och Fonden för ett sammanlänkat Europa. När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens undersökte vi programplaneringen och genomförandet av bidragsdelen fram till februari 2024. De viktigaste revisionsobjekten var kommissionen och ett urval av medlemsstater. Vid revisionen undersöktes inte risken för dubbel finansiering med nationella medel.

21 Vi granskade den rättsliga ramen och kommissionens riktlinjer och intervjuade kommissionens personal och de myndigheter i medlemsstaterna som genomför sammanhållningsfonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens. Vi analyserade även utvalda medlemsstaters svar och styrkande bevis som svar på vårt frågeformulär om revision som riktades till de myndigheter som genomför

- återhämtnings- och resiliensplanerna och utvalda operativa sammanhållningsprogram i Tjeckien, Frankrike och Italien,
- återhämtnings- och resiliensplanerna för Malta, Österrike, Portugal och Slovakien.

22 I den första gruppen av medlemsstater valde vi ut 14 projekt i sex operativa program från Sammanhållningsfonden, Eruf och EFS under perioden 2014–2020 samt 16 delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplaner med koppling till 15 reformer och investeringar för besök på plats. När det gäller den andra gruppen genomförde vi en skrivbordsgranskning av 13 delmål och mål med koppling till 13 åtgärder. Vi undersökte de nationella myndigheternas förebyggande åtgärder, förvaltningskontroller och revisioner som omfattar risken för dubbel finansiering, inbegripet granskningar av kontroller och it-verktyg. Vi valde ut de sju medlemsstaterna på grundval av kriterier som framsteg i genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, nationell eller regional utformning av operativa sammanhållningsprogram, användning av it-system, geografisk balans, storlek, tidigare täckning av revisionsrätten samt projekt, delmål och mål för vilka vi identifierade en risk för dubbel finansiering. Vi vände oss också till de grekiska myndigheterna för att diskutera deras it-system för förvaltningen av EU-medel.

23 Vi granskade även kommissionens kontroller och revisioner för att upptäcka dubbel finansiering, inbegripet genom granskning av kontroller, för de utvalda operativa sammanhållningsprogrammen, delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplaner samt sex projekt inom Fonden för ett sammanlänkat Europa där det finns en risk för dubbel finansiering med faciliteten för återhämtning och resiliens.

24 Slutligen bygger denna rapport också på andra årsrapporter och särskilda rapporter, översyner och yttranden som vi nyligen offentliggjort (*bilaga IV*).

Iakttagelser

Den nuvarande definitionen av dubbel finansiering tar inte hänsyn till särdragen hos genomförandemodeller med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

25 I detta avsnitt undersöker vi om den rättsliga ram som definierar begreppet dubbel finansiering är tydlig, konsekvent och uttömmande när det gäller EU:s finansieringsprogram och finansieringsinstrument med olika genomförandemodeller: sammanhållningsfonder och Fonden för ett sammanlänkat Europa använder främst en kostnadsbaserad genomförandemodell, medan faciliteten för återhämtning och resiliens betalar ut finansiering baserat på en modell med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna (punkterna [08-10](#)).

I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens används budgetförordningens traditionella kostnadsbaserade definition av dubbel finansiering, trots att finansiering genom faciliteten inte är kopplad till kostnaderna

26 I budgetförordningen hänvisas till dubbel finansiering som ett kostnadsbaserat begrepp, och det är förbjudet att ersätta samma kostnader två gånger från EU:s budget²³. Detta är en bra grund för kostnadsbaserade finansieringsprogram. När det gäller instrument som bygger på modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna anges i budgetförordningen att vissa regler om förbud mot dubbel finansiering inte gäller²⁴, vilket innebär att skyldigheten att kontrollera dubbel finansiering på grundval av kostnader frångås, men detta klargörs inte närmare.

27 I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens anges samma kostnadsbaserade definition av dubbel finansiering, trots att utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens inte ersätter stödberättigande uppkomna kostnader, utan utbetalningarna är kopplade till att delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Att det inte får förekomma dubbel finansiering innebär ur ett

²³ Artiklarna 188 och 191.3 i [budgetförordningen](#).

²⁴ Artikel 180.3 a i [budgetförordningen](#).

kostnadsperspektiv att reformer och investeringar inte får ta emot andra EU-medel i stöd för "samma kostnad"²⁵.

28 Men i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens preciseras inte begreppet dubbel finansiering mot bakgrund av den modell med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna som tillämpas i faciliteten, särskilt inte i fråga om prestationsaspekten, dvs. risken för att samma output/resultat får finansiering två gånger (punkterna **13–14**) eller vilka typer av kostnader som bör beaktas. Att se till att dubbel finansiering inte förekommer, inom ramen för faciliteten, kan, enligt kommissionens tekniska vägledning, innebära följande ur ett kostnadsperspektiv:

- Att de uppskattade förhandskostnaderna för reformer och investeringar i återhämtnings- och resiliensplaner inte täcks av andra EU-medel (på medlemsstatsnivå).
- Att kostnader som faktiskt uppkommit för att man ska uppnå resultaten för de åtgärder som finansieras genom faciliteten inte täcks av andra EU-medel (på slutmottagarnivå), men i den tekniska vägledningen preciseras inte om termen "resultat" avser uppnåendet av delmål och mål.

Faciliteten för återhämtning och resiliens täcker inte heller den obligatoriska nationella medfinansieringen för andra EU-medel²⁶.

29 Denna bristande anpassning mellan bestämmelserna om dubbel finansiering i budgetförordningen, förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och kommissionens vägledning har betydande konsekvenser för medlemsstaterna när de ska fastställa vad som utgör dubbel finansiering och inrätta ändamålsenliga kontrollsystem för faciliteten. Eftersom medlemsstaterna fortfarande saknar klarhet när det gäller hur man ska tolka föreskriften om dubbel finansiering i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens råder det också osäkerhet om vilka kontroller som skulle kunna hantera denna risk på ett ändamålsenligt sätt. I vilket fall är det bara på slutmottagarnivå som det går att kontrollera att de faktiska uppkomna kostnaderna för att uppnå delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen inte täcks av andra EU-medel. Utan sådana kontroller går det inte att utesluta att dubbel finansiering förekommer, eftersom finansieringen av viss output/ett visst resultat kan komma från faciliteten, men den kan också komma från andra EU-instrument.

²⁵ Artikel 9 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

²⁶ SWD(2021) 12, s. 42.

Kombinationer av olika EU-instrument kräver ytterligare kontroller för att minska risken för dubbel finansiering

30 Vi har redan noterat att medlemsstaterna i praktiken bara har en enda projektplan för planerade investeringar från EU:s budget²⁷. Eftersom faciliteten för återhämtning och resiliens i stort sett stöder samma eller liknande typer av investeringar som sammanhållningsfonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa kan de investeringar som ursprungligen planerades inom ramen för dessa finansieringsprogram flyttas till faciliteten för återhämtning och resiliens.

31 Risken för dubbel finansiering ökar när samma investeringar kan finansieras genom olika EU-instrument. Sammanhållningsfonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens gör det möjligt att kombinera olika EU-finansieringskällor förutsatt att dubbel finansiering inte förekommer. Dessa kombinationer är möjliga på olika nivåer beroende på vilket instrument det gäller:

- Sammanhållningspolitiken – för samma insats (projekt, kontrakt, åtgärd eller grupp av projekt).
- Fonden för ett sammanlänkat Europa – för samma globala projekt inom FSE – Transport, men inte för enskilda projekt, eftersom reglerna för stödberättigande innebär att det bara går att välja ut projekt där hela finansieringen kommer från Fonden för ett sammanlänkat Europa.
- Faciliteten för återhämtning och resiliens – för samma åtgärd i återhämtnings- och resiliensplanen. Men det råder osäkerhet om huruvida detta också är möjligt för samma enskilda projekt, eftersom begreppen ”projekt” och ”åtgärder” används utan åtskillnad i förordningen om faciliteten.

Möjligheten att kombinera EU-finansiering på olika nivåer komplicerar ytterligare medlemsstaternas insatser för att minska risken för dubbel finansiering på ett ändamålsenligt sätt.

²⁷ Punkt 5 i [översikt 01/2023](#).

Förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens behandlar inte uttryckligen nollkostnadsåtgärder, vilket ökar risken för dubbel finansiering för reformer, särskilt om de har tillhörande underliggande investeringar

32 Modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna gör det möjligt att separera det beviljade finansieringsbeloppet från de underliggande uppkomna kostnaderna. Men i rättsligt hänseende är faciliteten ett finansieringsinstrument som bygger på antagandet att det finns kostnader för reformer och investeringar under genomförandet. Enligt förordningen om faciliteten måste medlemsstaterna motivera den totala uppskattade kostnaden för åtgärderna i deras återhämtnings- och resiliensplaner²⁸. I förordningen anges dock inte uttryckligen att vissa åtgärder kan ha uppskattade kostnader på noll, och när det gäller medlemsstaternas skyldighet att samla in uppgifter om genomförandet av reformer och investeringar för revisions- och kontrolländamål görs ingen åtskillnad mellan åtgärder med och utan kostnader²⁹. Möjligheten att ta med åtgärder utan uppskattade kostnader i återhämtnings- och resiliensplanerna fastställdes i kommissionens vägledning 2021³⁰.

33 Under förberedelsefasen för återhämtnings- och resiliensplanerna, och i samförstånd med kommissionen, gjorde medlemsstaterna bedömningen att vissa åtgärder var nollkostnadsåtgärder³¹ och tillhandahöll inte några kostnadsuppskattningar för dem. Vår analys visar att för omkring 75 % av reformåtgärderna i återhämtnings- och resiliensplanerna har man inte gjort uppskattningar i förväg av kostnaderna. Samtidigt fann vi fall där medlemsstaterna gjorde bedömningen att reformer med betydande underliggande investeringar med en avsevärd tillhörande kostnad var nollkostnadsåtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens (*ruta 1*).

²⁸ Artikel 18.4 k i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

²⁹ Artikel 22.2 d iv i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

³⁰ [SWD\(2021\) 12](#), s. 14.

³¹ Punkt 11.29 i [årsrapporten för 2022](#).

Ruta 1

Reform i återhämtnings- och resiliensplanen med underliggande investeringar som bedömdes vara en nollkostnadsåtgärd trots betydande kostnader: exempel från Malta

I Maltas återhämtnings- och resiliensplan innehåller reformen om att främja distansarbete i den offentliga sektorn ett mål om 15 kontorsanläggningar som möjliggör distansarbete för tjänstemän i den offentliga sektorn på de maltesiska öarna. Åtgärden bedömdes vara en nollkostnadsåtgärd eftersom Malta inte hade lämnat några kostnadsuppskattningar. Men reformen krävde minst 140 driftklara arbetsstationer, vilket är en underliggande investering som skulle medföra konkreta, betydande och enkelt mätbara kostnader. Enligt de maltesiska myndigheterna finansierades dessa arbetsstationer med nationella medel.

Vi fann ett liknande fall i Österrike.

34 Kommissionen hävdar ändå att det per definition inte kan finnas någon dubbel finansiering av en nollkostnadsåtgärd, eftersom faciliteten för återhämtning och resiliens inte täcker några kostnader för genomförandet av åtgärden, utan dessa finansieras helt och hållet av andra källor. Kommissionen meddelade först denna ståndpunkt 2023 som svar på ett specifikt fall som vi redovisade i vår årsrapport 2022³². Enligt kommissionens ståndpunkt kan dubbel finansiering endast förekomma när det handlar om en åtgärd inom ramen för faciliteten för vilken medlemsstaten har lämnat en uppskattad kostnad.

35 Men som vi tidigare har påpekat innebär en nollkostnadsåtgärd inte att möjligheten till dubbel finansiering elimineras, eftersom utbetalningar från faciliteten är beroende av att delmål och mål har uppnåtts för åtgärder, med eller utan uppskattade kostnader. Detta var fallet för det särskilda fall av dubbel finansiering som vi tog upp i årsrapporten 2022³³ och som gällde en nollkostnadsåtgärd. I praktiken bidrar uppnåendet av delmål och mål för åtgärder vars uppskattade kostnader är noll till att utbetalningar kan göras till medlemsstaterna. Omvänt gäller att om sådana mål och delmål inte uppnås så innebär det en minskning av de tillhörande betalningarna. Mot bakgrund av facilitetens karaktär kan dubbel finansiering förekomma om samma output/resultat får finansiering två gånger, både genom faciliteten för återhämtning och resiliens och genom andra EU-instrument. Men varken medlemsstaterna eller kommissionen har utfört några kontroller av dubbel finansiering när det gäller

³² S. 449 och 454 i [årsrapporten för 2022](#), kommissionens svar på kapitel 11.

³³ Punkterna 11.29 och 11.30 i [årsrapporten för 2022](#).

nollkostnadsåtgärder. Risken för dubbel finansiering är därför i praktiken högre för nollkostnadsåtgärder än för åtgärder med uppskattade kostnader.

Kommissionens och medlemsstaternas förebyggande åtgärder är i sig inte tillräckliga för att se till att dubbel finansiering inte förekommer

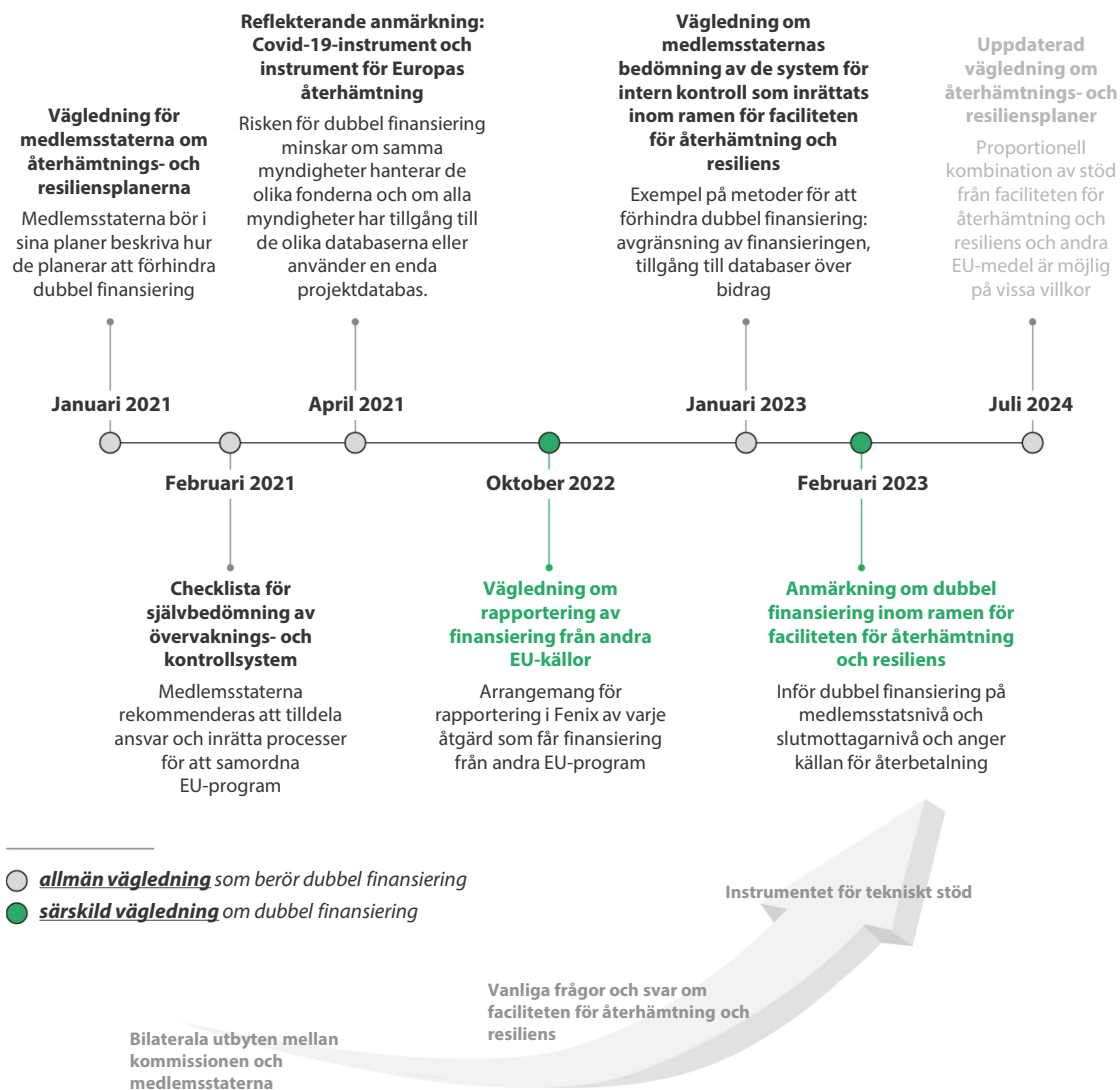
36 Både kommissionen och medlemsstaterna ansvarar för att införa och ändamålsenligt genomföra system som ger rimliga garantier vad gäller att förebygga, upptäcka och korrigera dubbel finansiering (punkterna **06** och **07**). I detta avsnitt bedömer vi de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna vidtagit för att förebygga dubbel finansiering.

Kommissionens vägledning utfärdades sent, är fortfarande ofullständig och uppmanar medlemsstaterna att använda kostnadsbaserade kontroller

37 Kommissionens allmänna vägledning om dubbel finansiering och faciliteten för återhämtning och resiliens blev tillgänglig 2021. Men kommissionens första särskilda tekniska vägledning om dubbel finansiering blev tillgänglig för medlemsstaterna först i september 2022 och slutfördes i februari 2023. I detta skede hade alla medlemsstater redan lämnat in sina återhämtnings- och resiliensplaner till kommissionen, 25 av 27 planer hade antagits av rådet och åtta utbetalningar (utöver förfinansiering) hade gjorts. Den senaste vägledningen offentliggjordes i juli 2024³⁴ (**figur 3**).

³⁴ C/2024/4618.

Figur 3 – Tidslinje för kommissionens vägledning



Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av kommissionens vägledning.

38 I den särskilda vägledningen om dubbel finansiering bekräftade kommissionen att medlemsstaterna har praktiska problem när det gäller att förhindra dubbel finansiering när modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, och angav att dubbel finansiering kan förekomma på två nivåer:

- På medlemsstatsnivå, om stöd från andra EU-medel täcker kostnader som ingår i kostnadsuppskattningarna för åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen.
- På slutmottagarnivå, om de uppkomna kostnaderna för att uppnå resultaten för den åtgärd som finansieras inom faciliteten för återhämtning och resiliens täcks av andra EU-program, dvs. slutmottagaren får stöd för att täcka samma kostnader både från faciliteten för återhämtning och resiliens och från andra EU-medel som det i första hand är medlemsstaten som ansvarar för.

39 Enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens får medlemsstaterna använda sina nationella kontrollsystem³⁵. I den tekniska vägledningen från januari 2023 ger kommissionen exempel på metoder för att se till att dubbel finansiering inte förekommer när det gäller faciliteten. Men kommissionen anger inte några nödvändiga minimikrav för ändamålsenliga kontrollsystem för dubbel finansiering som utgår från att faciliteten använder modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna.

40 Vi betonade tidigare att förenkling inte får ske på bekostnad av ansvarsskyldighet³⁶. Av de 26 myndigheterna i de sju medlemsstater som omfattades av denna revision ansåg 15 att kommissionens vägledning och stöd inte var helt och hållet tillräckligt, 16 ansåg att vägledningen inte var lätt att tillämpa och 18 ansåg att den kom sent.

41 I oktober 2022 offentliggjorde kommissionen ytterligare teknisk vägledning om medlemsstaternas skyldighet att rapportera i Fenix två gånger per år. Fenix är ett rapporteringsverktyg för faciliteten för återhämtning och resiliens, om åtgärder i återhämtnings- och resiliensplaner som får eller har fått annan EU-finansiering³⁷. Förutom sina allmänna och särskilda vägledningsnoter inrättade kommissionen även

³⁵ Artikel 22.1 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

³⁶ Punkt 38 i [översikt 05/2018: Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020 \(Briefingdokument\)](#).

³⁷ Artiklarna 27 och 28 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Artikel 1.12 i de operativa arrangemangen.

en plattform för vanliga frågor, höll möten med expertgrupper och hade bilaterala utbyten med enskilda medlemsstater. Kommissionen har också av och till utfärdat revisionsrekommendationer, i huvudsak om tekniska frågor, som borde ha varit tillgängliga på förhand. Att klargöra tekniska frågor bilateralt utgör en risk för att alla medlemsstater inte får samma information.

42 I sina bilaterala utbyten uppmanade kommissionen dessutom medlemsstaterna att använda traditionella kostnadsbaserade kontroller, på nivån för enskilda kostnadsposter, och vid behov även i mottagarnas räkenskaper (*ruta 2*). Även om sådana kontroller är nödvändiga för att kontrollera att de faktiska uppkomna kostnaderna för att uppnå delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanerna inte täcks av andra EU-medel (punkt 29), påverkar de en av förväntningarna vad gäller faciliteten, nämligen att den administrativa bördan och kostnaderna för kontroller skulle minska. Det här är ett exempel på motstridiga prioriteringar mellan att å ena sidan vilja minska den administrativa bördan och å andra sidan att uppnå säkerhet genom kontroll och revision.

Ruta 2

Kommissionens vägledning hänvisar medlemsstaterna till kostnadsbaserade kontrollsystem: exempel från Österrike och Tjeckien

I juli 2023 försökte de österrikiska myndigheterna få klarhet i huruvida en proportionell uppdelning av projektkostnader mellan faciliteten för återhämtnings- och resiliens och andra EU-program, där det totala stödet inte överstiger 100 % av de uppskattade totala kostnaderna, skulle uppfylla kravet på "ingen dubbel finansiering" enligt faciliteten för återhämtnings- och resiliens. I ett bilateralt utbyte förklarade kommissionen att en sådan uppdelning inte skulle uppfylla kravet och rekommenderade att projektet skulle delas upp i tydligt åtskilda delar, vilka skulle kunna få EU-finansiering från faciliteten för återhämtnings- och resiliens eller från andra EU-program, men inte från båda. Men enligt kommissionens vägledning från i juli 2024 är det tillåtet med en proportionell kombination av stöd från faciliteten och andra EU-fonder under vissa förutsättningar.

I Tjeckien kunde kommissionens revisorer inte dra slutsatsen att det inte hade förekommit någon dubbel finansiering i fråga om 17 skolor som hade fått ESF-finansiering för projekt och använt förenklade kostnadsalternativ vid inköp av IKT-utrustning och som även var slutmottagare av stöd från faciliteten för återhämtnings- och resiliens. De rekommenderade att man i framtiden skulle inkludera kontroller av slutmottagarnas kostnadsbokföring för projekt med förenklade kostnadsalternativ.

43 Flera medlemsstater ansökte om skräddarsytt tekniskt stöd från Instrumentet för tekniskt stöd för att förbättra sina kontrollsysteem för återhämtnings- och resiliensplanerna i fråga om dubbel finansiering, vilket belyser deras behov av ytterligare vägledning och stöd. I 13 medlemsstater genomfördes sådana projekt, med en total budget på 6,3 miljoner euro.

Kommissionens åtgärder i programplaneringsskedet var inte tillräckliga för att se till att dubbel finansiering inte förekommer

Kommissionens bedömning av additionaliteten inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens grundades på begränsad information

44 Investeringar som finansieras genom både faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna måste planeras och genomföras så att de två instrumenten kompletterar varandra, i stället för att överlappa varandra³⁸. Additionalitet inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens innebär att reformer och investeringar kan få stöd från andra EU-program och EU-instrument, förutsatt att detta stöd inte täcker samma kostnad³⁹. Additionalitet innebär alltså en möjlighet att kombinera EU-finansiering samtidigt som principen om ”ingen dubbel finansiering” respekteras. Detta kan uppnås antingen genom finansiering av olika insatser som bygger på varandra eller genom finansiering av olika delar av samma insats⁴⁰. I båda fallen kan det uppstå en risk för dubbel finansiering, om det inte görs med omsorg.

45 Kommissionen var medveten om denna risk och strävade därför i programplaneringsskedet efter att bedöma om de uppskattade kostnaderna för åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanerna även finansierades genom andra EU-program. Vid kontrollen av om medlemsstaternas totala uppskattade kostnader i deras respektive återhämtnings- och resiliensplaner var väl underbyggda kontrollerade kommissionen också huruvida medlemsstaterna hade lämnat tillräcklig information som visade att uppskattningarna inte omfattade annan EU-finansiering⁴¹. Men kommissionen hade begränsade möjligheter att kontrollera additionaliteten för

³⁸ Artiklarna 11.1 b och 22.3 a i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#). Artikel 28 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

³⁹ Artiklarna 5 och 9 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

⁴⁰ Punkterna 5 och 49 i [översikt 01/2023](#).

⁴¹ Artiklarna 18.4 k och 19.3 i i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) och kriterium 2.9 i bilaga V till samma förordning.

partnerskapsavtalen och programmen för perioden 2021–2027, eftersom dessa ännu inte hade slutförts för någon av de medlemsstater som omfattades av vår revision. Vi har tidigare rapporterat att kommissionens bedömning av de uppskattade kostnaderna var tillräcklig även om kommissionen också noterade bristen på tillgänglig information vid bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanerna och identifierade brister vad gäller kostnadskalkyler⁴².

46 I sin bedömning av additionalitet med andra finansieringsinstrument inkluderade inte heller kommissionen åtgärder med noll i uppskattade kostnader, vilket ytterligare ökar risken för dubbel finansiering, särskilt för reformer med underliggande investeringar. Under vår revision fann vi nollkostnadsåtgärder som uppfyllde befintliga krav för att få tillgång till sammanhållningsfinansiering, och som eventuellt kan vara fall av dubbel finansiering i två medlemsstater (*ruta 3*).

⁴² Punkterna 69, 72 och 118 i [särskild rapport 21/2022](#).

Ruta 3

Nollkostnadsåtgärd som uppfyller befintliga krav för att få tillgång till sammanhållningsfinansiering: exempel från Malta

I sin första betalningsansökan avseende återhämtnings- och resiliensplanen rapporterade Malta att ett delmål hade uppnåtts när det gäller antagandet av en strategi för smart specialisering. Malta lämnade ingen kostnadsuppskattning för denna åtgärd.

Men medlemsstaterna var redan skyldiga att ha en sådan strategi för att få tillgång till sammanhållningsfinansiering till forskning och innovation under perioden 2014–2020 (förhandsvillkor) och perioden 2021–2027 (nödvändigt villkor). Delmålet frigör därmed finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens för output som ändå behövs för att få stöd från sammanhållningsfonderna.

Enligt de maltesiska myndigheterna hade kostnaden för utarbetandet av denna strategi inte fått stöd genom tekniskt stöd inom ramen för sammanhållningsfonderna.

Vi stötte på ett liknande fall av ett nödvändigt villkor som bidrog till ett delmål i Slovakiens återhämtnings- och resiliensplan, utöver det fall som vi redovisade i årsrapporten 2022 och klassificerade som dubbel finansiering⁴³.

47 När det gäller sammanhållningsfonderna bedömde kommissionen komplementaritet med andra EU-instrument under godkännandeprocessen för partnerskapsavtal och program 2021–2027. För varje utvalt politiskt mål tillhandahöll medlemsstaterna ett dokument med en kartläggning av komplementariteten mellan de operativa sammanhållningsprogrammen och deras återhämtnings- och resiliensplaner, om än med varierande detaljnivå.

48 Informationen från de utvalda medlemsstaterna saknade ofta de detaljer som krävdes för att identifiera områden med potentiell överlappning mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna. Utan denna information löper medlemsstaterna en högre risk för dubbel finansiering, särskilt om det inte finns tydligt fastställda avgränsningar mellan vad som omfattas av faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna och det inte sker någon kontinuerlig övervakning under genomförandet (*ruta 4*).

⁴³ Punkt 11.30 i årsrapporten för 2022.

Ruta 4

Ingen övervakning av avgränsningen mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna eller av åtgärder i riskzonen: exempel från Frankrike

I Frankrike utarbetade det organ som samordnar sammanhållningspolitiken en vägledning om avgränsning mellan återhämtnings- och resiliensplanen och sammanhållningsfonderna. Som vi tidigare har noterat bidrar detta till att de viktigaste avgränsningsprinciperna fastställs, men det undanröjer inte behovet av ytterligare samordning och avgränsning på regional nivå och projektnivå under genomförandet⁴⁴. I vägledningen noteras till exempel att åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen till stöd för flyg- och bilsektorerna inte omfattas av Eruf-finansiering. Men företag inom dessa sektorer kan ta del av flera Eruf-program inom ramen för regionala operativa program, så det finns en risk för dubbel finansiering. Hittills har det inte skett någon övervakning av användningen av avgränsningar på nationell, regional eller lokal nivå eller av åtgärder som riskerar att överlappa varandra.

49 Kommissionen inrättade också halvårsrapportering i Fenix för att få uppdateringar från medlemsstaterna om åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanerna som använder annan EU-finansiering efter antagandet av planen (punkt 41). Medlemsstaterna förväntas bara ange tidigare orapporterad finansiering i Fenix, som de fått från andra EU-program, för en investering eller reform i återhämtnings- och resiliensplanen. Rapporteringen i Fenix avser ändringar i förhållande till de uppgifter som lämnats in vid antagandet av en återhämtnings- och resiliensplan och innehåller inte någon information om vad man gör för att minska risken för dubbel finansiering. Inte heller i det it-system som används för att förvalta Fonden för ett sammanlänkat Europa markeras projekt som också får stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens. Kort sagt upprätthåller kommissionen inte, ens vid direkt förvaltning, en fullständig och uppdaterad översikt över additionaliteten i EU-finansieringen.

⁴⁴ Ruta 9 i [översikt 01/2023](#). Version 3 av [vägledningen](#), offentliggjord av franska myndigheter.

Kommissionen införde delmål för revision och kontroll för vissa medlemsstaters återhämtnings- och resiliensplaner efter sin bedömning

50 Vi rapporterade tidigare att kommissionens bedömning av kontrollsystemen för faciliteten för återhämtning och resiliens var omfattande, men att de ofta villkorades med krav som fortfarande måste uppfyllas⁴⁵. I synnerhet var informationen om de kontroller som medlemsstaterna planerade och om uppgiftskällor ofta begränsad.

51 Vår analys av kommissionens checklistor för bedömningen av beskrivningen av kontrollsystemen för dubbel finansiering i återhämtnings- och resiliensplanerna visade att de omfattade medlemsstaternas arrangemang för dubbelkontroller och för användningen av uppgiftskällor. Men de omfattade inte uttryckligen förvaltningarnas åtkomsträttigheter, som skulle förbättra interoperabiliteten mellan de olika it-systemen.

52 Om kommissionen drog slutsatsen att en medlemsstats kontrollsystem inte skulle vara ändamålsenliga lade den till delmål för revision och kontroll som måste vara uppnådda före den första betalningsansökan efter kommissionens bedömning. Bland de ursprungliga återhämtnings- och resiliensplanerna som bedömdes var det bara Belgien som hade ett delmål om allmänna arrangemang för att förhindra dubbel finansiering. För två medlemsstater (Ungern och Polen) lade kommissionen även till delmål om användningen av Arachne, för, bland annat, kontroll och revision av dubbel finansiering (punkterna 72-77). Efter den nya bedömningen av medlemsstaternas kontrollsystem i samband med översynen av deras återhämtnings- och resiliensplaner för att integrera REPowerEU och, för vissa medlemsstater, med beaktande av slutsatserna från revisioner, införde kommissionen ytterligare delmål om dubbel finansiering eller justerade befintliga delmål så att de omfattade dubbel finansiering för sju medlemsstater (Belgien, Irland, Cypern, Österrike, Portugal, Finland och Sverige). Kommissionen hade dock redan gjort utbetalningar på omkring 4 miljarder euro i stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens innan dessa delmål infördes. Så länge dessa delmål inte är uppfyllda finns bristerna i kontrollsystemen för dubbel finansiering kvar och framtida utbetalningar kommer att spärras.

⁴⁵ Artikel 19.3 j i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) och kriterium 2.10 i bilaga V till samma förordning. Punkterna 106–111 i [särskild rapport 21/2022](#). Punkterna 25–27 i [Särskild rapport 07/2023 Utformningen av kommissionens kontrollsystem för faciliteten för återhämtning och resiliens: frågetecken kring revisions säkerhet och ansvarsutkrävande på EU-nivå i den nya genomförandemodellen, trots planer på omfattande kontrollarbete](#).

Vissa medlemsstater undviker att kombinera stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens med andra EU-instrument för att förhindra dubbel finansiering

53 Under revisionen noterade vi att Tjeckien, Frankrike, Italien och Portugal som en försiktighetsåtgärd har avstått från att kombinera faciliteten för återhämtning och resiliens med andra EU-program för vissa åtgärder. Denna metod bidrar till att minska risken för dubbel finansiering (*ruta 5*).

Ruta 5

Minska risken för dubbel finansiering genom att inte kombinera stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens med andra EU-medel: exempel från Tjeckien

Tjeckiens transportministerium tillämpar principen om "systematisk frikoppling av resurser" genom att man inte tillåter att olika EU-finansieringskällor kombineras i samma projekt. I genomförandeorganets interna it-system går det inte att registrera stöd från faciliteten tillsammans med annan EU-finansiering. På motsvarande sätt använder de förvaltande myndigheterna för de operativa programmen för transport och miljö enbart sammanhållningsfinansiering.

När ministeriet frågade kommissionen hur det skulle dela upp energibesparingar som uppnåtts genom investeringar i järnvägsstationer som finansierats både genom Sammanhållningsfonden/Eruf (genom det nationella operativa programmet för miljö) och återhämtnings- och resiliensplanen, rekommenderade kommissionen att dessa besparingar skulle rapporteras i sin helhet, oavsett de olika instrumentens specifika bidrag till investeringskostnaderna.

De tjeckiska myndigheterna beslutade att inte tillämpa denna strategi och under 2022 överförde de sju projekt från det operativa programmet för miljö till landets återhämtnings- och resiliensplan. Genomförandet av sex av dessa projekt hade redan inletts. Dessutom hade två av dem slutförts, och för ett av dem hade ersättning betalats ut för de faktiska uppkomna stödberättigande kostnaderna i sin helhet. Belopp som hade betalats ut med järnvägsförvaltningen som stödmottagare inom ramen för det operativa programmet för miljö återkrävdes.

54 När risker för dubbel finansiering identifierades och en tydlig avgränsning mellan EU-medel inte var möjlig gjorde kommissionen och medlemsstaterna även ändringar av åtgärderna i de ändrade återhämtnings- och resiliensplanerna så att inte olika EU-finansieringsinstrument kombinerades (*ruta 6*).

Ruta 6

Minska risken för dubbel finansiering genom att ta bort projekt i riskzonen vid översynen av återhämtnings- och resiliensplanerna: exempel från Italien

Bicocca–Catenanuova-sträckan av höghastighetsjärnvägen Palermo–Catania ingick i Italiens återhämtnings- och resiliensplan och fick även Eruf-medel. Målet i återhämtnings- och resiliensplanen omfattade anläggningen av 37,4 kilometer, med EU-finansiering från både faciliteten för återhämtning och resiliens och Eruf.

Eftersom det i praktiken inte gick att separera de två EU-finansieringskällorna per anlagd kilometer föreslog Italien en proportionell metod för att fastställa det antal järnvägs kilometer som kan tillskrivas stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens efter antagandet av den ursprungliga återhämtnings- och resiliensplanen. Denna metod användes dock inte. För att undvika risken för att samma output/resultat får finansiering två gånger togs järnvägssträckan i slutändan bort från den ändrade återhämtnings- och resiliensplanen i december 2023⁴⁶.

Samma metod användes för andra järnvägssträckor.

Införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens ledde till ett ökat behov av samordning för att förebygga och upptäcka dubbel finansiering

Kommissionen formaliserade sin interna samordningsram först i april 2023

55 Kommissionens avdelningar utbyter information om komplementaritet mellan EU-program och om medlemsstaternas kontrollsystem vid informella landsgruppmöten. De anordnar samråd mellan avdelningar för att formellt samråda med andra generaldirektorat om bedömningar av återhämtnings- och resiliensplaner och betalningsansökningar, antagandet av sammanhållningsprogrammen 2021–2027 samt ansökningsomgångar för Fonden för ett sammanlänkat Europa och det slutliga projekturvalet.

56 Vi noterade tidigare att arbetsgruppen för återhämtning och resiliens och GD Ekonomi och finans regelbundet samarbetade med andra generaldirektorat under bedömningsprocessen för återhämtnings- och resiliensplanerna⁴⁷. Men det finns endast begränsade uppgifter om sådant samarbete som omfattar områden med

⁴⁶ Rådets genomförandebeslut 16051/23.

⁴⁷ Punkterna 26 och 29 i särskild rapport 21/2022.

potentiell överlappning med en högre risk för dubbel finansiering. GD Ekonomi och finans undertecknade ett samförståndsavtal med GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering för att underlätta informationsutbytet i revisionsfrågor, men först i april 2023. I enlighet med förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna på begäran tillhandahålla uppgifter om slutmottagare utöver de **100 största** slutmottagarna för revisions- och kontrolländamål. Kommissionen har med andra ord inte direkt tillgång till en fullständig förteckning över slutmottagarna, vilket begränsar möjligheterna att hitta potentiella fall av dubbel finansiering (punkt **62**).

Samordningen mellan nationella åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanerna och regionala sammanhållningsprogram är särskilt utmanande

57 Införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens ökade också behovet av samordning på medlemsstatsnivå och regional nivå. Eftersom det inte finns något rättsligt krav på att inrätta särskilda samordningsstrukturer fastställde varje medlemsstat sina egna arrangemang.

58 Till följd av detta fann vi att omfattningen av samarbetet och utbytet av projekt- och mottagaruppgifter mellan de myndigheter som ansvarar för faciliteten för återhämtning och resiliens och de som ansvarar för sammanhållningsfonderna varierar beroende på förvaltningsstrukturerna inom varje medlemsstat. I flera av de medlemsstater som vi granskade övervakar samma myndigheter både sammanhållningsfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens. Men när olika myndigheter genomför faciliteten och sammanhållningsfonderna ökar behovet av extern samordning för att kontrollera om det förekommer dubbel finansiering (*ruta 7*).

Ruta 7

Problem med samordning av återhämtnings- och resiliensplaner och regionala sammanhållningsprogram: exempel från Italien

Parallellt med återhämtnings- och resiliensplanen finns det 58 sammanhållningsprogram för 2021–2027 som förvaltas av olika nationella och regionala myndigheter.

För Italiens återhämtnings- och resiliensplan finns de viktigaste aktörerna som säkerställer samordning på hög nivå inom uppdragsstrukturen i regeringskansliet och samordningsorganet för faciliteten för återhämtning och resiliens inom ekonomi- och finansministeriet. Dessutom är uppdragsenheter inom varje ministerium ansvariga för reformer och investeringar och framsteg mot delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen. De övervakar genomförandet av projekt av genomförandeorgan såsom regioner, lokala myndigheter och andra offentliga eller privata organ. När det gäller nationella operativa program kan samma organ fungera som förvaltningsmyndighet och uppdragsenhet för återhämtnings- och resiliensplanen, såsom ministeriet för infrastruktur och transport, för regionala operativa program, men det finns vanligtvis inget direkt samarbete mellan förvaltningsmyndigheterna och de centrala uppdragsenheterna för återhämtnings- och resiliensplanen.

Vi fann liknande exempel på problem med samordningen i Frankrike.

59 Även om kommissionen och medlemsstaterna, i varierande grad, har vidtagit förebyggande åtgärder räcker dessa inte i sig till för att i tillräcklig utsträckning minska risken för dubbel finansiering och det är fortsatt viktigt med både revision och kontroll på plats av åtgärderna inom ramen för faciliteten. Det ska vi titta på i resten av den här rapporten.

Medlemsstaternas kontroller av dubbel finansiering har brister

60 Som ett komplement till förebyggande åtgärder måste medlemsstaterna införa förvaltningskontroller och revisioner i syfte att upptäcka och korrigera dubbel finansiering under genomförandet⁴⁸. I detta avsnitt bedömer vi om kontrollernas utformning och genomförande var lämpliga, för ett urval av delmål och mål avseende

⁴⁸ Artiklarna 74 och 77 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#). Artikel 22 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

faciliteten för återhämtning och resiliens samt av sammanhållningsprojekt från de utvalda medlemsstaterna.

Förvaltningskontroller av dubbel finansiering baseras på faktiska uppkomna kostnader, och förlitar sig främst på egenförsäkringar

61 Dubbelkontroll av uppgifter om mottagare av EU-finansiering och deras projekt är en av de viktigaste förvaltningskontrollerna för att upptäcka dubbel finansiering. Genom att använda interna (projektfinansieringsplan, bokföringsmaterial) och externa uppgiftskällor (regionala, nationella eller EU-baserade databaser) kan man identifiera projekt som riskerar dubbel finansiering. Förvaltningskontroller kan utföras i olika skeden:

- På förhand, som en del av projekturvalet.
- Före betalning till mottagare.
- I efterhand, efter det att projektet slutförts.

62 Enligt sektorsspecifika regler ska medlemsstaterna samla in och ge tillgång till uppgifter om mottagarna av EU-medel som möjliggör dubbelkontroller. För sammanhållningsfonderna måste de förvaltande myndigheterna samla in och lagra uppgifter om varje insats på elektronisk väg och i förekommande fall offentliggöra förteckningar över insatser som valts ut för stöd, inbegripet uppgifter om stödmottagare och entreprenörer⁴⁹. När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna samla in uppgifter om slutmottagarna av medel, om entreprenörer och underleverantörer och om projekt som genomför åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet de belopp som faktiskt betalas ut till slutmottagarna inom ramen för faciliteten och andra EU-medel⁵⁰. Sedan mars 2023 har medlemsstaterna tillhandahållit uppgifter till kommissionen om de [100 slutmottagare](#) som får mest finansiering från faciliteten⁵¹. Dessa uppgifter offentliggörs också i en [interaktiv karta](#). Men kommissionen kan inte kontrollera tillförlitligheten hos dessa uppgifter på grund av de begränsade åtkomsträttigheter som medges enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens (punkt [56](#)). Detaljnivån och

⁴⁹ Artiklarna 49.3, 69.2 och 72.1 e i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

⁵⁰ Artikel 22.2 d i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

⁵¹ Artikel 1.10 i [förordning \(EU\) 2023/435](#) vad gäller REPowerEU-kapitel i återhämtnings- och resiliensplaner.

strukturen på dessa uppgifter är heller inte alltid tillräckliga för att möjliggöra dubbelkontroller mellan databaser, vilket kräver datamatchning.

63 Vår analys visade att sex av de sju utvalda medlemsstaterna har inrättat kostnadsbaserade kontrollsystem för att förhindra dubbel finansiering, som bygger på kontroller av utgifter och fakturor och liknar sammanhållningsfonderna (*ruta 8*).

Ruta 8

Förvaltningskontroller för återhämtnings- och resiliensplanen som liknar kontrollerna för sammanhållningsfonderna: exempel från Tjeckien

I Tjeckien kontrolleras dubbel finansiering på förhand, under projekturvalet och för varje betalningsansökan från mottagaren. Under projekturvalet dubbelkontrollerar myndigheterna information från sökanden mot interna och i viss utsträckning externa källor, såsom det nationella subventionsregistret, Arachne och registret över sammanhållningsprojekt. Kontroller utförs även före utbetalning till mottagaren för att säkerställa att samma fakturor, som är märkta med ett unikt projektnummer, inte har ersatts tidigare. Dessa kontroller är kostnadsbaserade och är i stort sett desamma för projekt i återhämtnings- och resiliensplanen och för sammanhållningsprojekt.

64 Om medlemsstaterna använder kostnadsbaserade kontroller kan man inte förvänta sig att den administrativa bördan eller kontrollkostnaderna minskar, eftersom medlemsstaterna både måste kontrollera att delmål och mål har uppnåtts och se till att EU:s ekonomiska intressen skyddas. I detta avseende ansåg myndigheterna i Tjeckien, Italien och Slovakien att hanteringen av risken för dubbel finansiering vad gäller faciliteten för återhämtning och resiliens är minst lika komplex som för sammanhållningsfonderna.

65 De andra utvalda medlemsstaterna använder främst en förhandsavgränsning mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna, och i avsaknad av särskilda kontroller av förvaltningen av återhämtnings- och resiliensplanen hanterar man endast risken för dubbel finansiering genom befintliga kontroller avseende sammanhållningsfonderna (*ruta 9*).

Ruta 9

Bristfälliga förvaltningskontroller för dubbel finansiering inom ramen för återhämtnings- och resiliensplanerna: exempel från Frankrike

Varje ministerium måste förse samordningsorganet för faciliteten för återhämtning och resiliens med en beskrivning av sitt kontrollsystem, bland annat för dubbel finansiering. Det samordnande organet bedömde beskrivningarna, men inte systemens faktiska funktion.

Varken samordningsorganet eller de ministerier som genomför återhämtnings- och resiliensplanen gav några särskilda instruktioner om hur kontroll av dubbel finansiering skulle gå till. De ministerier som vi besökte kände inte till vilka typer av kontroller som utförts av delegerade organ och hade inte verifierat några sådana kontroller.

Dubbelkontroller mot uppgifter om sammanhållningsprojekt hade genomförts för endast ett av de sex utvalda delmålen och målen i återhämtnings- och resiliensplanen. Arbetsmarknadsministeriet, som förvaltar både åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen och det nationella operativa programmet för ESF, kontrollerade manuellt dubbel finansiering endast för projekt i återhämtnings- och resiliensplanen som ansågs vara i riskzonen. Ministeriet granskade de kostnader som ersatts för potentiellt överlappande ESF-projekt för att säkerställa att dessa omfattade andra verksamheter än de i planen. Verifieringen utfördes endast för ESF-stödmottagarna (*missions locales*, dvs. lokala nav för sociala tjänster) på grundval av de typer av kostnader som omfattades, eftersom förteckningen över slutmottagare från faciliteten för återhämtning och resiliens (de ungdomar som fick stöd) inte gjorde det möjligt att göra dubbelkontroller för att identifiera överlappningar.

66 Kontroller av formella deklARATIONER mot andra informationskällor och dubbelkontroller mellan projektdata är avgörande för att man ska kunna upptäcka fall av dubbel finansiering. I Italien fann vi ett fall där genomförandeorganets dubbelkontroller bidrog till upptäckten av felaktiga registrerade uppgifter och användning av annan EU-finansiering. Men dessa kontroller genomfördes efter det att kommissionen fått en ansökan om utbetalning från faciliteten för återhämtning och resiliens för det berörda delmålet ([ruta 10](#)).

Ruta 10

Dubbelkontroller när det gäller dubbel finansiering leder till upptäckt av felaktiga uppgifter och annan EU-finansiering: exempel från Italien

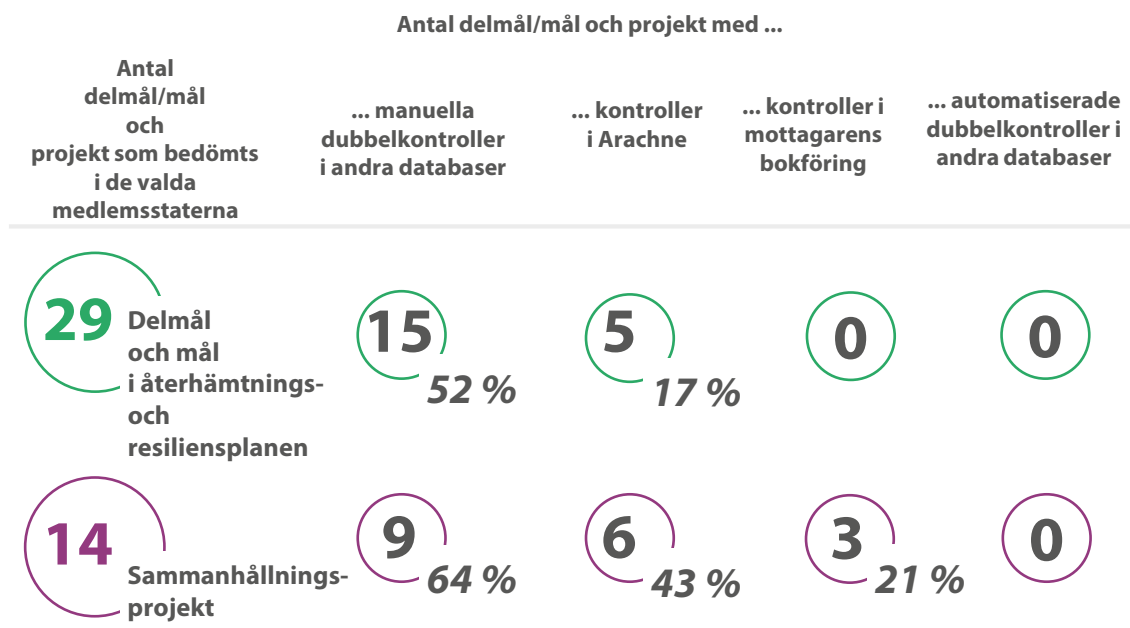
För att ett delmål i Italiens återhämtnings- och resiliensplan om ett innovationsprogram för bostädernas kvalitet skulle kunna uppnås behövde åtminstone 15 regioner och autonoma provinser underteckna avtal om att rusta upp och öka antalet subventionerade bostäder.

När det ansvariga ministeriet begärde en deklARATION om att det inte förekom någon dubbel finansiering dubbelkontrollerade genomförandeorganen uppgifter i Italiens centrala it-system för faciliteten för återhämtning och resiliens (nedan kallat *ReGiS*) mot andra uppgiftskällor. Dessa riktade kontroller utfördes efter betalningsansökan med koppling till delmålet från faciliteten hade lämnats in och innan den faktiska utbetalningen hade gjorts till slutmottagarna.

Genomförandeorganen fann fel i registreringen av annan EU-finansiering i ReGiS för 32 av de 34 projekt som kontrollerades, samt att annan finansiering för två projekt inte hade registrerats. Dessutom fanns det ett projekt som eventuellt skulle kunna få finansiering genom Eruf och ett annat projekt som eventuellt skulle kunna få finansiering genom en annan åtgärd i återhämtnings- och resiliensplanen. De italienska myndigheterna och kommissionen enades i oktober 2023, efter vårt granskningsbesök i Italien, om att det projekt som finansieras genom Eruf inte ska räknas med i uppnåendet av det slutliga målet för den åtgärden i landets återhämtnings- och resiliensplan. Detta visar att det förelåg en risk för dubbel finansiering för det här projektet.

67 Vår analys visade också att medlemsstaternas kontrollsystem för dubbel finansiering i stor utsträckning förlitar sig på egenförsäkringar från mottagare av EU-medel, utan att dessa dubbelkontrolleras mot andra källor, till exempel befintliga databaser om EU-finansierade projekt och riskbedömningsverktyget Arachne. Eventuella dubbelkontroller utfördes manuellt (*figur 4*). Liknande problem konstaterades även vid kommissionens revisioner.

Figur 4 – Översikt över medlemsstaternas förvaltningskontroller av dubbel finansiering



Källa: Revisionsrätten, på grundval av bevis från de utvalda medlemsstaterna.

68 Om utbetalningar är baserade på modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna kan det leda till dubbel finansiering om samma output/resultat får finansiering två gånger (punkterna [11-14](#)). Vi fann att de utvalda medlemsstaternas kontrollsystem inte tog hänsyn till denna risk. Vid förvaltningskontroller kontrolleras inte om output som finansieras genom sammanhållningsfonderna eller Fonden för ett sammanlänkat Europa har räknats med i uppnåendet av delmålen och målen för faciliteten för återhämtning och resiliens, eller omvänt. Detta innebär en risk för dubbel finansiering när motsvarande betalningsansökan lämnas in till kommissionen ([ruta 11](#)).

Ruta 11

Risk för dubbel finansiering när output från Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens överlappar varandra: exempel från Österrike

Åtgärden för anläggning av ny järnväg och elektrifiering av regionala järnvägar i Österrikes återhämtnings- och resiliensplan omfattar ett delmål om slutförande av byggprojekt. Delmålet, som ska vara uppnått 2025 och som godkänts av rådet baserat på ett förslag från kommissionen, omfattar idrifttagandet av hela järnvägslinjen Koralmbahn, inbegripet Steiermarks matarlinje till Koralm-tunneln, trots att faciliteten för återhämtning och resiliens endast täckte omkring 9 % av de totala projektkostnaderna för linjen.

Även ett FSE-projekt finansierade arbeten på Steiermarks matarlinje till Koralm-tunneln, vilket anges i Österrikes återhämtnings- och resiliensplan. Eftersom beskrivningen av ovanstående delmål inte är tillräckligt specifik för att utesluta överlappning med det FSE-finansierade projektet för Steiermarks matarlinje, särskilt sträckan Wettmannstätten–Deutschlandsberg, finns det en risk för att resultatet av samma arbeten kommer att deklarerats, och därmed få finansiering, både från Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens.

Fragmenterade system för it-förvaltning försvårar ändamålsenliga dubbelkontroller av dubbel finansiering

69 Ändamålsenliga förvaltningskontroller och revisioner för att upptäcka dubbel finansiering kräver integrerade eller driftskompatibla it-verktyg som möjliggör automatiserade dubbelkontroller mellan de olika lokala, regionala och nationella databaserna och de EU-databaser som används för registrering av alla EU-projekt och mottagare av medel. Enligt omarbetningen 2024 av budgetförordningen kommer medlemsstaterna att bli skyldiga att lämna uppgifter på elektronisk väg till kommissionen om projekt och mottagare. Ändringen börjar gälla för den fleråriga budgetramen efter 2027⁵².

⁵² Artikel 36.2 och 36.6 och artikel 277.5 i [budgetförordningen](#) (omarbetning).

70 Vi fann att medlemsstaterna stötte på svårigheter i de fall de använde flera olika lokala it-system för att genomföra sina återhämtnings- och resiliensplaner. Med en decentraliserad struktur blir det praktiskt taget omöjligt med automatiserade dubbelkontroller för att identifiera potentiell dubbel finansiering, eftersom it-verktygen inte är driftskompatibla. Begränsade åtkomsträttigheter, behovet av att söka i flera databaser och icke-standardiserade projektuppgifter är också försvårande faktorer när det gäller ändamålsenliga dubbelkontroller (*ruta 12*).

Ruta 12

Fragmenterade it-system gör det svårare att upptäcka dubbel finansiering: exempel från Tjeckien och Frankrike

I Tjeckien använder ministerier och genomförandeorgan sina egna lokala it-system för att hantera genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen och för att identifiera projekt där det finns risk för dubbel finansiering. Men dessa system är inte driftskompatibla och möjligheterna till automatiserade dubbelkontroller är begränsade.

Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan genomförs genom centralministerier som delegerar ansvaret till offentliga operatörer eller decentraliserade statliga förvaltningar. Sammanhållningsfonderna genomförs däremot främst av regionerna (det fanns 37 regionala operativa program och två nationella operativa program 2014–2020). It-systemen på regional och nationell nivå är inte driftskompatibla och de olika organen har inte tillgång till varandras system.

71 Grekland och Italien har inrättat centraliserade it-system för övervakning av delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanerna samt av faktiska kostnader. Detta hjälper dem att identifiera varningstecken på dubbel finansiering (*ruta 13*).

Ruta 13

Centraliserade it-system underlättar upptäckt av dubbel finansiering: exempel från Grekland och Italien

Grekland har inrättat ett centralt it-system (Ergorama) för att övervaka genomförandet av bland annat projekt inom sammanhållningsfonderna, Fonden för ett sammanlänkat Europa och faciliteten för återhämtning och resiliens. Samma arbetsflöden, som täcker hela projektets livscykel, och samma krav på kostnadsdeklaration gäller för sammanhållningsprojekt och projekt i återhämtnings- och resiliensplanen. Ergorama är också driftskompatibelt med andra nationella system, vilket innebär att systemet kan utföra automatiserade kontroller av överlappning av fakturor som lämnas in för ersättning. I systemet genereras även rapporter som kan användas för att identifiera dubbel finansiering, till exempel för alla kontrakt med samma entreprenör eller för alla insatser/projekt med samma stödmottagare.

Italiens ReGiS-system omfattar projekt inom faciliteten för återhämtning och resiliens och tillhandahåller länkar till verktyg och databaser⁵³ som innehåller uppgifter om sammanhållningsprojekt 2014–2020. Det var inte alla förvaltande myndigheter och revisionsmyndigheter för sammanhållningsprogrammen 2014–2020 som hade tillgång till ReGiS-systemet vid tidpunkten för vår revision. Men från och med november 2023 måste alla förvaltande myndigheter för sammanhållningsprogrammen 2021–2027 registrera projektuppgifter i detta system.

Arachne används inte allmänt för att identifiera risker för dubbel finansiering i medlemsstaterna

72 Arachne är kommissionens verktyg för datautvinning och riskmätning som stöder nationella myndigheter i deras kontroller och revisioner för att upptäcka oriktigheter och bedrägerier, inbegripet dubbel finansiering⁵⁴. Kommissionen utvecklade Arachne för sammanhållningsfonderna och byggde senare ut det så att det även omfattar faciliteten för återhämtning och resiliens. I Arachne kompletteras de uppgifter om EU-finansierade projekt som laddas upp av medlemsstaterna med uppgifter från

⁵³ OpenCoesione, PIAF-IT, Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

⁵⁴ Artikel 32 i det [interinstitutionella avtalet](#) om budgetdisciplin. Artikel 22.4 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Skäl 72 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

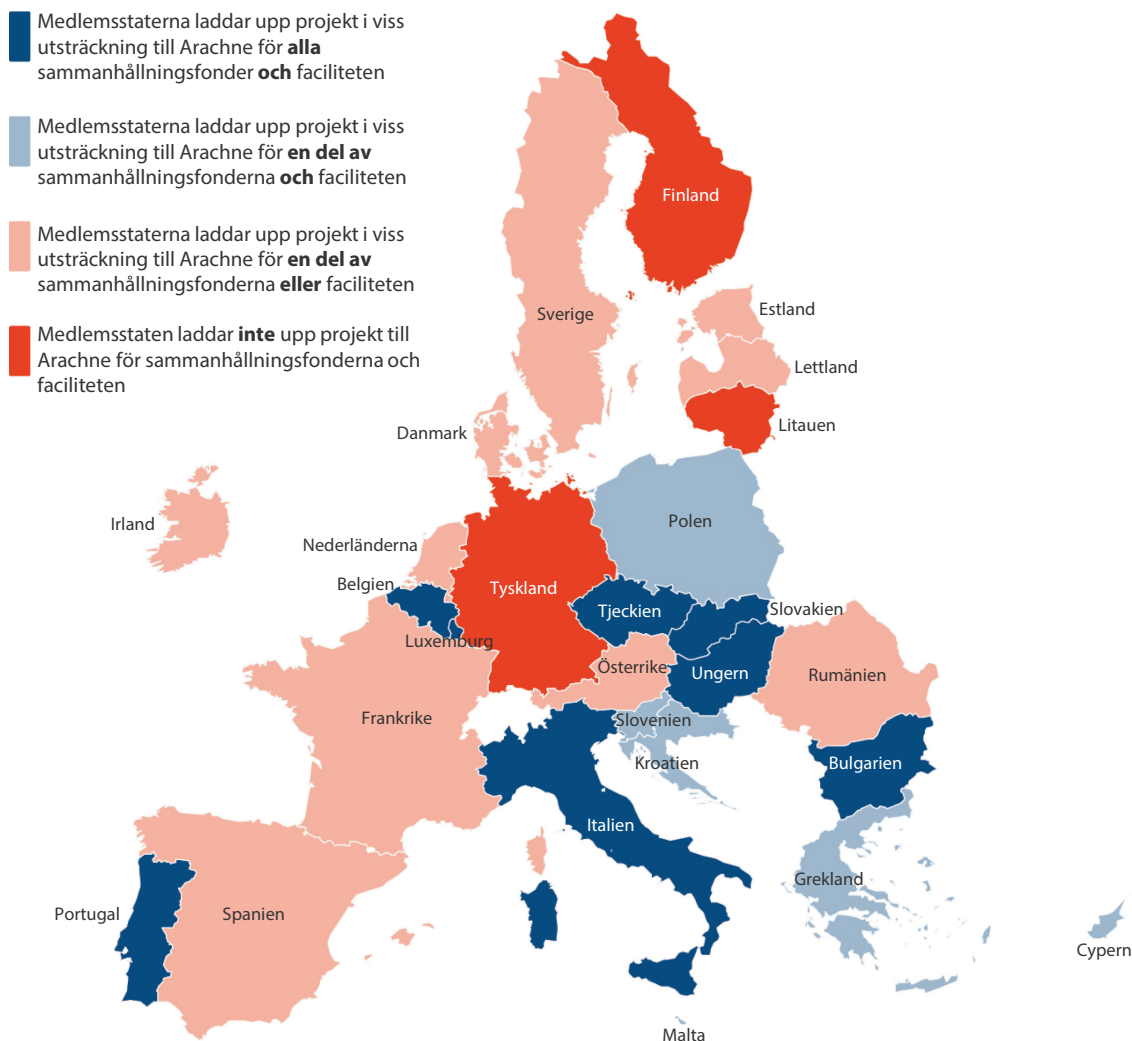
externa databaser så att man kan identifiera stödmottagare, entreprenörer, underleverantörer eller partner som deltar i flera projekt.

73 I december 2023 laddade kommissionen upp uppgifter i Arachne om cirka 470 000 projekt över 10 000 euro, som förvaltas genom direkt och indirekt förvaltning. Även om vi inte bedömde fullständigheten i denna uppladdning kommer det nu att bli möjligt att använda Arachne även på andra projekt än dem som förvaltas av medlemsstaterna.

74 Arachne beräknar riskpoäng, inbegripet en bedömning av "koncentration" (dvs. deltagande i flera projekt), vilket är en viktig riskindikator för dubbel finansiering. I april 2024 hade 3 % av de uppladdade sammanhållningsprojekten och projekten inom faciliteten för återhämtning och resiliens i Arachne en "mycket hög" koncentrationsrisk och 22 % av projekten hade en koncentrationsrisk som låg mellan "medelhög" och "hög".

75 Men enligt de rättsliga ramarna för sammanhållningsfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens är det inte obligatoriskt för medlemsstaterna att använda Arachne. Hur användbart det är beror till stor del på om medlemsstaterna frivilligt laddar upp fullständiga, korrekta och tillförlitliga projektuppgifter för alla EU-program. Och för att det ska gå att upptäcka dubbel finansiering mellan sammanhållningsfonderna och faciliteten måste medlemsstaterna dessutom ladda upp projektuppgifter till Arachne för båda dessa instrument. Vi fann att vissa medlemsstater använde Arachne för både sammanhållningsfonderna och faciliteten, men merparten av medlemsstaterna laddade bara upp uppgifter för sammanhållningsfonderna och inte för faciliteten, eller omvänt, eller inte alls (*figur 5*).

Figur 5 – Medlemsstater som laddar upp uppgifter till Arachne för sammanhållningsfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens



Anm.: Kommissionen kontrollerar inte om de projektuppgifter som medlemsstaterna laddar upp till Arachne är fullständiga, korrekta och tillförlitliga.

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

76 Vi fann betydande inkonsekvenser mellan uppgifterna om sammanhållningsprojekt i Arachne och uppgifterna i [Kohesio](#), som är EU:s databas över sammanhållningsprojekt. Framför allt stämmer inte antalet sammanhållningsprojekt som laddats upp i de två databaserna överens. Det finns inte heller något offentligt register över alla projekt inom faciliteten för återhämtning och resiliens. I de fall Arachne används kontrollerar kommissionen inte heller kvaliteten på de projektuppgifter som medlemsstaterna har laddat upp till Arachne. Detta innebär att Arachne och Kohesio är av begränsad nytta när det gäller att identifiera mottagare och projekt som omfattas av risken för dubbel finansiering.

77 Vissa medlemsstater använder nationella it-verktyg när de kontrollerar dubbel finansiering som ett alternativ till Arachne (t.ex. Österrikes Transparenzdatenbank) eller som ett komplement till Arachne (t.ex. Italiens PIAF-IT). Men dessa verktyg beräknar inte riskpoäng och uppgiftsinsamling och åtkomsträttigheter är inte alltid heltäckande mellan alla EU:s finansieringsprogram och medlemsstater.

Begränsat revisionsarbete när det gäller dubbel finansiering i medlemsstaterna

78 För att ge garantier till kommissionen för att det inte förekommer dubbel finansiering utför revisionsmyndigheterna för sammanhållningsfonderna och revisionsorganen för återhämtnings- och resiliensplaner revisioner av insatser och delmål och mål samt systemrevisioner.

79 Ingen av de medlemsstater som omfattas av denna revision ändrade sin strategi för granskning av dubbel finansiering på slutmottagarnivå när faciliteten för återhämtning och resiliens infördes. De gör ingen åtskillnad mellan EU:s olika finansieringsprogram eller är inte särskilt inriktade på vissa instrument. Deras revisionsarbete bestod huvudsakligen av manuella dubbelkontroller mot andra projektdatabaser. Dessutom täcks inte risken för att samma output/resultat får finansiering två gånger ([ruta 14](#)).

Ruta 14

Partiella revisionskontroller av dubbel finansiering både inom faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfonderna: exempel från Tjeckien

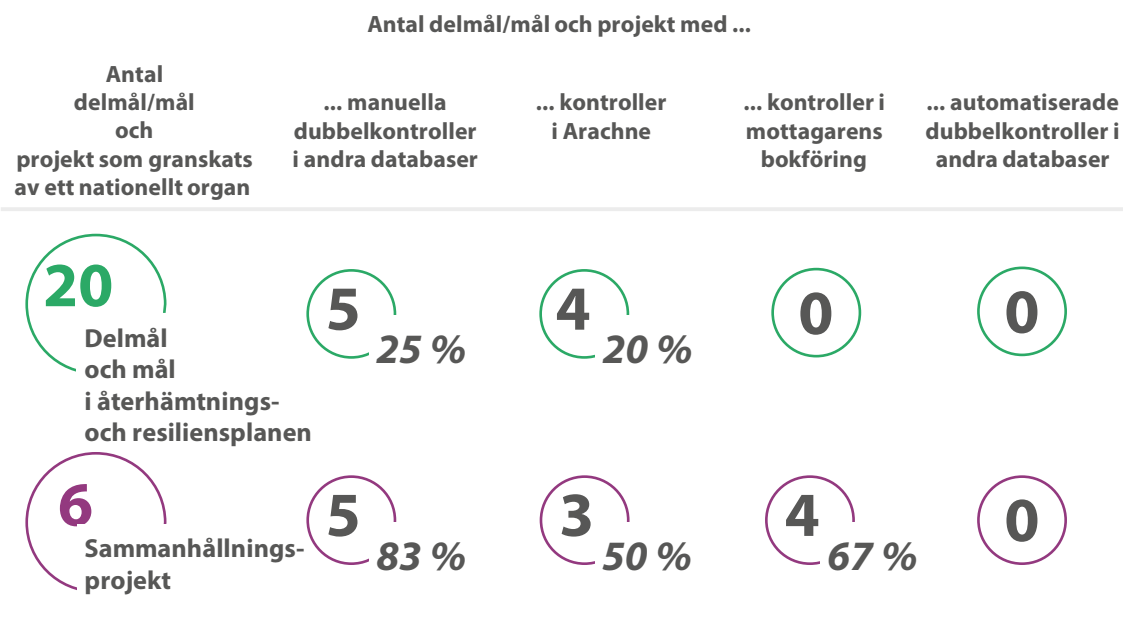
I Tjeckiens revisionsstrategi för dubbel finansiering görs ingen åtskillnad mellan återhämtnings- och resiliensplanen och sammanhållningsprogrammen.

Revisionsmyndigheten för sammanhållningsprogram kontrollerar att stödmottagarna inte har fått EU-finansiering för samma projekt som täcker samma kostnader genom att manuellt dubbelkontrollera olika projekt databaser och granska stödmottagarnas räkenskaper för andra bidrag och för eventuell dubbel finansiering av fakturor inom olika projekt. Men tillförlitligheten hos outputdata kontrolleras endast för slutförda sammanhållningsprojekt, och revisionsmyndigheten kontrollerar inte potentiella överlappningar med delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen.

För faciliteten för återhämtning och resiliens omfattar revisionsarbetet avseende dubbel finansiering liknande kontroller, med större tonvikt på kontrollsystem. I praktiken görs kontroller av mottagarnas räkenskapsmaterial enbart när man redan har identifierat en risk för dubbel finansiering. Men eftersom det inte heller finns någon särskild granskningsåtgärd som hanterar risken för att samma output/resultat deklarerats två gånger, och därmed får finansiering två gånger, kan det innebära att vissa risker för dubbel finansiering inte identifieras.

80 Fram till slutet av juni 2024 hade ingen av medlemsstaterna i vårt urval hittat några fall av dubbel finansiering. Vi granskade de utvalda medlemsstaternas revisioner i ett urval av sammanhållningsprojekt och delmål och mål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Revisionsarbetet avseende dubbel finansiering var begränsat och bestod främst av manuella dubbelkontroller mot andra projekt databaser. **Figur 6** visar de detaljerade resultaten av våra kontroller.

Figur 6 – Översikt över medlemsstaternas granskning av dubbel finansiering



Källa: Revisionsrätten, på grundval av bevis från de utvalda medlemsstaterna.

81 Alla utvalda medlemsstater gav garantier för att det inte förekom dubbel finansiering. Garantierna uppnåddes främst genom deras förvaltningskontroller och genom revisionsarbete. Några exempel på begränsningar i det underliggande revisionsarbetet ges i [ruta 15](#).

Ruta 15

Garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering på grundval av begränsat revisionsarbete: exempel från Malta och Italien

På Malta pågick två systemrevisioner när den första betalningsansökan lämnades in till kommissionen. Eftersom revisionsarbetet inte var avslutat lämnade revisionsorganet inga garantier för att det inte förekom dubbel finansiering. Men samordningsorganet för faciliteten för återhämtning och resiliens bekräftade att det inte förekom dubbel finansiering i sin förvaltningsförklaring, eftersom man ansåg att de reformer med beräknade kostnader på noll som ingick i den första betalningsansökan inte var i riskzonen. Dessutom undertecknades både förvaltningsförklaringen och revisionssammanfattningen av chefen för samordningsorganet, vilket väcker frågor om intressekonflikter och olämplig åtskillnad av funktioner.

När det gäller Italien gavs i revisionssammanfattningarna garantier för att det inte förekom någon dubbel finansiering vad gäller delmål och mål i den tidigare betalningsansökan, men inte vad gäller den betalningsansökan som de åtföljde.

82 Av de utvalda medlemsstaterna genomförde endast Frankrike en särskild systemrevision som avsåg dubbel finansiering. Sammantaget gav det franska revisionsorganet garantier, med reservationer avseende hur kontrollsystemet för återhämtnings- och resiliensplanen fungerar (uttalande med reservation), bland annat om att det inte förekom dubbel finansiering. Eftersom kommissionen bedömde att delmål och mål hade uppnåtts på ett tillfredsställande sätt betalades medel ut från faciliteten för återhämtning och resiliens ([ruta 16](#)).

Ruta 16

Brister som konstaterats vid en särskild revision avseende dubbel finansiering vad gäller återhämtnings- och resiliensplanen: exempel från Frankrike

Innan Frankrike lämnade in sin andra betalningsansökan genomförde dess revisionsorgan för faciliteten för återhämtning och resiliens en särskild systemrevision avseende dubbel finansiering 2022, eftersom man kunde konstatera att det förelåg en hög risknivå och att kontrollsystemet hade brister. I rapporten identifierades flera brister, till exempel

- brister i styrning och samordning som försvårar övervakningen av förebyggande åtgärder,
- olikartade och ofullständiga förfaranden inom samordningsorganet och genomförandeministerierna,
- fragmenterade it-system utan integrerade kontroller,
- otillräcklig datakvalitet och olika datakategorier som försvårar dubbelkontroller av dubbel finansiering.

Vid tidpunkten för vår revision hade ingen av rekommendationerna genomförts.

Kommissionen gav garantier om att det inte förekommer någon dubbel finansiering på grundval av begränsade bevis

83 I detta avsnitt granskas den grund på vilken kommissionen ger garantier om att det inte förekommer dubbel finansiering. I detta syfte granskade vi kommissionens kontroller före utbetalning, inbegripet medlemsstaternas förvaltningsförklaringar, och dess revisionsarbete.

Kommissionens kontroller före utbetalning är inte särskilt inriktade på dubbel finansiering

84 Innan medel betalas ut måste kommissionen se till att den får tillräckliga garantier från medlemsstaterna och/eller stödmottagarna. Detta uppnår kommissionen genom sina egna kontroller.

85 Innan en utbetalning inom ramen för sammanhållningsprogrammen till en medlemsstat godkänns granskar kommissionen tillgängliga uppgifter om huruvida nödvändiga villkor är uppfyllda, att de senaste garantipaketet har lämnats in samt att förvaltnings- och kontrollsysteem ger nödvändiga garantier om utgifternas laglighet och korrekthet⁵⁵. Men kommissionen gör inga särskilda kontroller som avser dubbel finansiering.

86 För Fonden för ett sammanlänkat Europa, som förvaltas direkt av kommissionen, utförs kontroller av dubbel finansiering i avtalsstadiet och före betalning, främst på grundval av egenförsäkringar och information från stödmottagarna. Under 2021–2027 kontrolleras projekt inom Fonden för ett sammanlänkat Europa automatiskt för liknande projekt som administreras i samma kommissionsdatabas. Dubbelkontroller mot andra informationskällor, däribland Arachne, genomfördes endast i ett fåtal fall. För specifika projekt, där det i bidragsavtalet inte nämns var de är belägna, såsom utbyggnad av laddningsstationer för elfordon i Frankrike och Portugal, kan kommissionen endast kontrollera dubbel finansiering i ett senare skede under genomförandet, när de exakta platserna har fastställts.

87 När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens kontrollerar kommissionen dubbel finansiering före utbetalning endast om medlemsstaterna tar upp potentiella problem i sina förvaltningsförklaringar eller revisionsammansfattningar eller om dess egna tidigare bedömningar och revisioner visade på potentiella problem med dubbel finansiering som påverkar uppnåendet av delmål och mål. Vi rapporterade tidigare att enligt förordningen om faciliteten är det inte ett villkor för utbetalning att villkor för stödberättigande eller horisontella principer är uppfyllda, vilket inbegriper förekomsten av dubbel finansiering⁵⁶. Vi fann även att tolv av de 14 revisionsammansfattningar som lämnats in till kommissionen och som vi granskade i vår revision endast gav begränsade garantier för att dubbel finansiering inte förekom.

⁵⁵ Artikel 15.5–15.6 samt artiklarna 70.1, 91.2, 96, 97 och 98.1 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

⁵⁶ Punkterna 29 och 30 i [särskild rapport 07/2023](#).

Kommissionens revisioner täcker i viss utsträckning risken för dubbel finansiering

88 Kommissionens revisioner avseende sammanhållningsfonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa omfattar dubbel finansiering med faciliteten för återhämtning och resiliens på samma sätt som för andra kostnadsbaserade EU-finansieringsprogram, trots att risken är högre på grund av de likartade politikområdena och de olika genomförandemodellerna. Risken för att samma output/resultat deklarerar två gånger, och därmed får finansiering två gånger, täcks inte.

89 För sammanhållningsfonderna är dubbel finansiering inte en riskfaktor vid bedömningen av kontrollsystemen. *Kommissionen förlitar sig huvudsakligen på revisionsmyndigheternas arbete, som vi ofta har funnit ha begränsad tillförlitlighet*⁵⁷. I synnerhet kontrollerar vissa revisionsmyndigheter inte systematiskt mottagarnas egenförsäkringar⁵⁸. Kommissionen utför endast egna kontroller om en revisionsmyndighets kontroller inte är tillfredsställande eller om man har identifierat särskilda risker. I sådana fall kan kommissionen dubbelkontrollera projektdata mot andra databaser för att identifiera liknande projekt och undersöka stödmottagarnas bokföringsmaterial. Kommissionen kontrollerar endast prestationsuppgifter för slutförda projekt som granskats av revisionsmyndigheter. Man har ännu inte utfört några tematiska revisioner av medlemsstaternas kontrollsystem för dubbel finansiering.

90 När det gäller Fonden för ett sammanlänkat Europa anser kommissionen att risken för dubbel finansiering är låg och risken är inte ett kriterium vid stickprov. Revisionsarbete avseende särskilda kostnadsposter kompletteras normalt inte med dubbelkontroller mot externa databaser.

91 Kommissionen är medveten om att det finns en risk när det gäller sund ekonomisk förvaltning inom faciliteten⁵⁹ och täcker denna risk främst genom systemrevisioner av skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Vid dessa revisioner granskas utformningen och inrättandet av kontrollsystem i samordnings- och genomförandeorganen. Fokus ligger på avgränsning mellan faciliteten för

⁵⁷ Punkterna 6.44–6.53 i [årsrapporten för 2022](#). Punkterna 6.45–6.56 i [årsrapporten för 2023](#).

⁵⁸ Punkt 61 i [översikt 03/2024: En översikt över garantiramen och de viktigaste faktorer som bidrar till fel i sammanhållningsutgifterna 2014–2020](#).

⁵⁹ GD Ekonomi och finans: Revisionsstrategi för faciliteten för återhämtning och resiliens, s. 12–13.

återhämtning och resiliens och andra av EU:s finansieringsprogram, samordning mellan myndigheter och deras arrangemang för att förhindra dubbel finansiering. Systemrevisionerna kompletteras med efterhandsrevisioner av delmål och mål och regelefterlevnadsrevisioner av revisionsorganens arbete. Vi granskade totalt 14 revisioner som utförts av kommissionen och i åtta av dem fann vi vissa bevis för dubbelkontroller mellan databaser för att upptäcka dubbel finansiering.

Kommissionen hade inte identifierat några fall av dubbel finansiering när vi hade avslutat vårt fältarbete eller minskat stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens på grund av systembrister

92 I maj 2024, efter att vi hade avslutat vårt revisionsarbete på fältet, identifierade kommissionen två potentiella fall av dubbel finansiering i en medlemsstat. Det begränsade antalet fall kan tyda på att de tillgängliga verktygen inte är tillräckligt ändamålsenliga för att dubbel finansiering ska kunna upptäckas.

93 Enligt faciliteten för återhämtning och resiliens har kommissionen rätt – men ingen skyldighet – att vid fall av dubbel finansiering minska och återkräva det belopp som omfattas av dubbel finansiering från den berörda medlemsstaten om medlemsstaten inte gör denna korrigering själv⁶⁰. Kommissionen förtydligade i sin senaste vägledning (från juli 2024) att det handlar om det belopp avseende kontrakt eller tilldelning som omfattas av dubbel finansiering. I slutet av 2023 hade kommissionen genom sina revisioner dessutom identifierat brister i kontrollsystemen i flera medlemsstater när det gäller dubbel finansiering, men man hade inte genomfört några schablonmässiga nedsättningar av stöd från faciliteten⁶¹.

⁶⁰ Artikel 22.5 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Artiklarna 4.2 och 19.2 a i finansieringsöverenskommelsen.

⁶¹ Artikel 22.5 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Artiklarna 11.1 och 19.2 b i finansieringsöverenskommelsen.

Kommissionen baserar sina garantier för att dubbel finansiering inte förekommer på begränsade bevis

94 När det gäller sammanhållningspolitiken ger kommissionen garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering genom sin förklaring om utgifternas laglighet och korrekthet. Dessa garantier, som återspeglas i en kvantifierad felprocent, inhämtas främst från medlemsstaternas granskningsresultat. Dessutom får kommissionen granskningsresultat om tillförlitligheten hos prestationsinformationen från revisionsmyndigheterna och sina egna regelefterlevnadsrevisioner, och tar med dessa i de årliga verksamhetsrapporterna⁶². Men kommissionen täcker inte prestationsinformation i sin revisionsförklaring⁶³.

95 När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens ger kommissionen garantier för att betalningarna är lagliga och korrekta på grundval av en kvalitativ bedömning av kontrollresultaten, utan att kvantifiera deras ekonomiska effekter⁶⁴. Dessa garantier om att utbetalningarna är lagliga och korrekta omfattar inte dubbel finansiering, eftersom villkoret för utbetalning är att delmålen och målen uppnås på ett tillfredsställande sätt⁶⁵. I stället ger kommissionen garantier avseende dubbel finansiering genom att dra slutsatser om sund ekonomisk förvaltning och skyddet av EU:s ekonomiska intressen⁶⁶.

96 Kommissionen inhämtar huvudsakligen säkerhet om skyddet av EU:s ekonomiska intressen från medlemsstaterna⁶⁷, vilket kompletteras med eget revisionsarbete. Vi har tidigare rapporterat att det finns begränsad kontrollerad information om hur väl investeringsprojekt som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens följer EU:s regler och nationella regler, vilket påverkar de garantier som kommissionen

⁶² Årlig verksamhetsrapport för 2023 från GD Regional- och stadspolitik, s. 14. Årlig verksamhetsrapport för 2023 från GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering, s. 47.

⁶³ Punkterna 10.29 och 10.61 i årsrapporten för 2013. Punkterna 3.44 och 3.45 i årsrapporten för 2016. Punkterna 1.13–1.23 i 2019 års rapport om EU-budgetens prestation.

⁶⁴ Årlig verksamhetsrapport för 2023 från GD Ekonomi och finans, s. 83.

⁶⁵ Punkt 11.11 i årsrapporten för 2022.

⁶⁶ Artikel 22.5 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Årlig verksamhetsrapport för 2023 från GD Ekonomi och finans, s. 86. Bilagor till årlig verksamhetsrapport för 2023 från GD Ekonomi och finans, s. 154.

⁶⁷ Artikel 22.2 c i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Finansieringsöverenskommelse, artiklarna 4.2 och 11.4.

kan ge och resulterar i bristande ansvarsskyldighet på EU-nivå⁶⁸. I en pågående revision granskar vi för närvarande de åtgärder som kommissionen vidtagit på detta område och medlemsstaternas kontrollsystem för att säkerställa att EU:s regler och nationella regler följs⁶⁹. När det gäller dubbel finansiering fann vi att vissa medlemsstater utför begränsat revisionsarbete och att inte alla medlemsstater ger rimliga garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering (punkterna **78–82** och **87**). Dessutom är kommissionens egna revisioner inriktade på utformningen och inrättandet av medlemsstaternas kontrollsystem för dubbel finansiering. I vissa av dessa revisioner gjorde kommissionen även vissa dubbelkontroller mellan projektdatabaser (punkt **91**).

97 När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsutgifterna ger kommissionen inte några garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering som kan bero på att samma output/resultat deklarerats två gånger och därmed får finansiering två gånger.

98 Vi anser att de garantier som kommissionen kan ge avseende förekomsten av dubbel finansiering för de olika finansieringsinstrumenten som omfattas av denna revision är begränsade. Kommissionen är inte tillräckligt transparent i detta avseende och utfärdar till exempel inte någon anseenderelaterad reservation som påverkar den garanti den ger avseende förekomsten av dubbel finansiering.

⁶⁸ Punkterna IV, 32–36 och 93 i [särskild rapport 07/2023](#).

⁶⁹ Punkt 11.15 i [årsrapporten för 2023](#).

Slutsatser och rekommendationer

99 Traditionellt sett tillhandahålls merparten av EU-finansieringen genom bidrag som ersätter faktiska uppkomna kostnader. Sedan 2018 tillåter budgetförordningen att EU-finansiering utbetalas utan att det finns någon koppling till kostnader, genom en genomförandemodell med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Faciliteten för återhämtning och resiliens är första gången denna genomförandemodell har använts i stor skala för utbetalningar till medlemsstaterna.

100 Sammantaget visar vår revision att risken för dubbel finansiering har ökat i och med införandet av instrument som bygger på modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna och att den risken är högre när olika EU-finansieringsprogram med olika genomförandemodeller, regler och styrnings- och ansvarsramar kan finansiera liknande åtgärder inom samma tidsram. För närvarande är denna risk ännu högre, på grund av de exceptionella belopp som finns tillgängliga för EU-finansiering.

101 Vi drar slutsatsen att de system som inrättats och genomförts av kommissionen och medlemsstaterna ännu inte är tillräckliga för att på lämpligt sätt minska den ökade risken för dubbel finansiering mellan faciliteten för återhämtning och resiliens, sammanhållningsfonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa. Tanken med faciliteten var att uppnå resultat på ett effektivt sätt och att förenkla den ekonomiska förvaltningen. Men när medlemsstaterna använder kostnadsbaserade kontroller för instrument som bygger på en modell med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, vilket kommissionen också rekommenderade, kan man inte förvänta sig att den administrativa bördan och kontrollkostnaderna ska minska jämfört med traditionella kostnadsbaserade instrument. Vi har tidigare betonat att förenkling inte får ske på bekostnad av ansvarsskyldigheten. Hittills har kommissionen inte i tillräcklig utsträckning förklarat hur man ska kunna utforma kontrollsystem som både beaktar genomförandemodellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna som gäller för faciliteten för återhämtning och resiliens och ger rimliga garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering på medlemsstats- och slutmottagnivå.

102 Vi observerade flera metoder som hjälpte medlemsstaterna att minska risken för dubbel finansiering, i synnerhet en tydlig avgränsning och mer centraliserade it-system. Å andra sidan kan dubbel finansiering knappast upptäckas om kontrollmiljön främst bygger på egenförsäkringar och om finansieringsprogram och finansieringsinstrument genomförs inom överlappande politikområden utan driftskompatibla it-system i ett fragmenterat landskap av nationella och regionala myndigheter.

103 Den traditionella kostnadsbaserade definitionen av dubbel finansiering i budgetförordningen, som också används i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, tar inte hänsyn till den nya verklighet som gäller i och med införandet av facilitetens genomförandemodell med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Hittills har kommissionen inte i tillräcklig utsträckning förtydligat definitionen av dubbel finansiering när det handlar om faciliteten och modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, särskilt vad gäller risken för att samma output/resultat deklarerats två gånger och därmed får finansiering två gånger, vilka kostnader som ska beaktas och vilka följderna kan bli för medlemsstaternas kontrollsystem. Dessutom har kommissionen och medlemsstaterna tillämpat nollkostnadsåtgärder inom ramen för faciliteten som inte uttryckligen angavs i förordningen och som inte är föremål för några kontroller, vilket ökar risken för dubbel finansiering (punkterna **26–35**).

Rekommendation 1 – Anpassa definitionen av dubbel finansiering till särdragen i modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

Kommissionen bör förtydliga definitionen av dubbel finansiering så att den beaktar både kostnaderna och prestationsaspekten när EU:s finansieringsprogram eller finansieringsinstrument frigör medel genom genomförandemodeller med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

- a) genom vägledning,
- b) genom sitt nästa förslag till översyn av budgetförordningen.

Måldatum för genomförande: a) senast i slutet av 2024, b) när nästa översyn av budgetförordningen föreslås.

Rekommendation 2 – Skärp kontrollerna av nollkostnadsåtgärder

Kommissionen bör göra följande:

- a) Behandla åtgärder som bedöms vara nollkostnadsåtgärder som alla andra åtgärder när det gäller avgränsning och kontroller, särskilt när dessa kan omfatta investeringskostnader.
- b) Inte längre godta nollkostnadsåtgärder för framtida EU-program eller EU-instrument som bygger på finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, i de fall det handlar om investeringar eller direkta kostnader. Överväga andra alternativ, till exempel nödvändiga villkor, vid reformer där det inte handlar om investeringar eller direkta kostnader, och beakta den ökade risken för dubbel finansiering för nollkostnadsåtgärder.

Måldatum för genomförande: a) Senast i slutet av 2024 för faciliteten för återhämtning och resiliens och b) vid programplanering och genomförande av framtida EU-program eller EU-instrument som bygger på modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna.

104 Både kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att förebygga dubbel finansiering, men enbart dessa är inte tillräckliga för att förhindra dubbel finansiering. I kommissionens vägledning om dubbel finansiering uppmanas medlemsstaterna att använda kostnadsbaserade kontroller. Men denna vägledning utfärdades sent och innehåller inga minimikrav för kontroll (punkterna [37–43](#)).

105 Kommissionens bedömning av additionaliteten i åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens visade sig bli besvärlig, eftersom sammanhållningsprogrammen för 2021–2027 ännu inte hade slutförts och detaljerad information ofta inte fanns tillgänglig. Nollkostnadsåtgärder var undantagna vid bedömningen av additionalitet vad gäller faciliteten och vi identifierade nollkostnadsåtgärder som uppfyllde befintliga krav för att få tillgång till sammanhållningsfinansiering. På medlemsstatsnivå fastställdes avgränsningen mellan EU:s olika finansieringsprogram med varierande detaljnivå. I praktiken minskar flera medlemsstater risken för dubbel finansiering genom att de väljer att inte kombinera EU:s finansieringsprogram (punkterna [44–54](#)).

106 Samordningen på kommissionsnivå och i medlemsstaterna har blivit viktigare efter införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens, på grund av sammanlänkningarna av ansvarsområden mellan många aktörer och det data- och informationsflöde som krävs för att förebygga och upptäcka dubbel finansiering. Samarbete och informationsutbyte i medlemsstaterna är särskilt svårt om de myndigheter som ansvarar för nationella åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen inte är samma myndigheter som de som ansvarar för regionala sammanhållningsprogram (punkterna 55–59).

Rekommendation 3 – Förtydliga och skärp kontrollkraven för dubbel finansiering inom ramen för finansieringsprogram och finansieringsinstrument som använder finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

Kommissionen bör tillhandahålla särskild vägledning om miniminivån för kontrollkrav för medlemsstater som strävar efter att säkerställa att det inte förekommer dubbel finansiering när det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens och andra finansieringsprogram och finansieringsinstrument som använder modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Vägledningen bör omfatta kontroller av de faktiska uppkomna kostnaderna för stödmottagarna/slutmottagarna.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2024.

Rekommendation 4 – Stärk samordningen mellan finansieringsprogram och finansieringsinstrument

Kommissionen bör göra följande:

- a) Stärka samordningen och sprida god praxis om avgränsningen mellan de olika finansieringsprogrammen och finansieringsinstrumenten i medlemsstaterna för att förhindra dubbel finansiering.
- b) Förespråka att alla nationella och regionala organ som deltar i kontroll- och revisionskedjan för en viss medlemsstat har tillgång till fullständig information om mottagare av EU-finansiering och EU-projekt, så att de kan upptäcka dubbel finansiering.
- c) Se till att dess egna avdelningar har tillgång till samma uppgifter.

Måldatum för genomförande: Mitten av 2025.

107 De medlemsstater som omfattas av denna revision har infört förvaltningskontroller av dubbel finansiering som utgår från faktiska uppkomna kostnader. De förlitar sig till stor del på egenförsäkringar och utför endast begränsade dubbelkontroller i projektdatabaser. När medlemsstaterna har utfört dubbelkontroller har de upptäckt projekt som ligger i riskzonen för dubbel finansiering efter det att de har lämnat in en betalningsansökan för det projektet till kommissionen. Vi fann också ett fall där det fanns en risk för att samma output/resultat deklarerades två gånger och därmed får finansiering två gånger (punkterna [61–68](#)).

108 På grund av den nuvarande utformningen blir det en komplicerad uppgift att upptäcka dubbel finansiering, som inbegriper resursintensiva manuella kontroller, tillgång till en mängd olika projektdatabaser på nationell och regional nivå samt på EU-nivå, samt samordning mellan myndigheter på olika administrativa nivåer. Den problematiska kontrollmiljön beror främst på ett fragmenterat it-landskap utan driftskompatibilitet mellan system, vilket annars skulle möjliggöra automatiserade dubbelkontroller, samt begränsad användning av Arachne eller andra datautvinningsverktyg och projektdatabaser, begränsade åtkomsträttigheter och problem vid datautbyte och datamatchning (punkterna [69–77](#)).

109 Ingen av de medlemsstater som omfattas av denna revision ändrade sin revisionsstrategi för dubbel finansiering på mottagarnivå när faciliteten för återhämtning och resiliens infördes, och deras revisionsarbete består huvudsakligen av manuella dubbelkontroller mot andra projektdatabaser. I vissa fall utförde de endast ett begränsat revisionsarbete och hade därför en begränsad grund för garantier för att det inte förekommer dubbel finansiering. Dessutom täcks inte risken för att samma output/resultat deklarerades två gånger och därmed får finansiering två gånger (punkterna [78–82](#)).

Rekommendation 5 – Inrätta och använd integrerade och driftskompatibla it-system och datautvinningsverktyg för alla finansieringsprogram och finansieringsinstrument

För att identifiera potentiella fall av dubbel finansiering bör kommissionen göra följande:

- a) Stödja och uppmuntra medlemsstaterna att inrätta och systematiskt använda integrerade och driftskompatibla it-system inom medlemsstaten för alla finansieringsprogram och finansieringsinstrument.
- b) Sammankoppla Arachne med andra av kommissionens databaser över EU-finansierade projekt och stödmottagare för att öka dess potential.

Dessa it-verktyg bör vara lättillgängliga för alla relevanta parter i kontroll- och revisionskedjan.

Måldatum för genomförande: a) Senast mitten av 2025 vad gäller förslag till den rättsliga ramen för perioden efter 2027 och b) senast till slutet av 2025.

110 I maj 2024, efter att vi hade avslutat vårt revisionsarbete på fältet, hade kommissionen identifierat två möjliga fall av dubbel finansiering i en medlemsstat. Hittills har kommissionen inte infört några schablonkorrigeringar för systembrister som konstaterats vid dess revisioner. De garantier som kommissionen kan ge avseende förekomsten av dubbel finansiering för de finansieringsinstrument som omfattas av denna revision är begränsade. Kommissionen är inte tillräckligt transparent vad gäller de begränsade bevis som dessa garantier bygger på. Utöver garantier från medlemsstaterna på grundval av deras begränsade arbete uppnår kommissionen också säkerhet genom sina egna revisioner, som när det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens hittills har varit inriktade på utformningen av medlemsstaternas kontrollsystem för dubbel finansiering med endast vissa dubbelkontroller av projekt och mottagare (punkterna [84–98](#)).

Rekommendation 6 – Öka säkerheten om att det inte förekommer dubbel finansiering när finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används

Kommissionen bör öka den säkerhet om att det inte förekommer dubbel finansiering som den uppnår genom sitt eget revisionsarbete och från medlemsstaternas kontrollsystem genom att inbegripa båda aspekterna – kostnader och output/resultat – när genomförandemodellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används.

Måldatum för genomförande: Senast april/maj 2025, vid utarbetandet av nästa revisionsförklaring.

Denna rapport antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 september 2024.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Rättsliga bestämmelser om dubbel finansiering

Lagstiftning	Bestämmelse
Artiklarna 188 och 191.3 i budgetförordningen.	<p>Artikel 188</p> <p><i>Bidrag ska beviljas i enlighet med principerna om</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>d) att bidrag inte får kumuleras och att ingen dubbel finansiering får förekomma,</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p>Artikel 191.3</p> <p><i>En och samma kostnad får aldrig täckas två gånger genom budgeten.</i></p>
Artikel 63.9 i förordningen om gemensamma bestämmelser	<p><i>En insats får erhålla stöd från en eller flera fonder eller från ett eller flera program och från andra unionsinstrument. I sådana fall ska utgifter som deklarerats i en betalningsansökan för en av fonderna inte deklarerats för [...]:</i></p> <p><i>a) Stöd från en annan fond eller ett annat unionsinstrument.</i></p> <p><i>b) Stöd från samma fond inom ett annat program.</i></p>
Artikel 9 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.	<p><i>Stöd inom faciliteten ska ges utöver det stöd som ges inom andra unionsprogram och -instrument. Reformers och investeringsprojekt kan få stöd från andra unionsprogram och unionsinstrument, under förutsättning att sådant stöd inte täcker samma kostnad.</i></p>
Artikel 19.1 i förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa.	<p><i>En åtgärd som har fått bidrag genom instrumentet får också erhålla ett bidrag från ett annat unionsprogram, förutsatt att bidragen inte täcker samma kostnader.</i></p>

Bilaga II – Styrnings- och kontrollstruktur för de sammanhållningspolitiska fonderna, faciliteten för återhämtning och resiliens och Fonden för ett sammanlänkat Europa i medlemsstaterna och på kommissionen

På nationell och regional nivå i medlemsstaterna	
<p>Sammanhållningsfonderna</p>	<p>I medlemsstaterna deltar hundratals nationella och regionala myndigheter i programplaneringen för samt genomförandet, övervakningen och revisionen av sammanhållningsfonderna.</p> <p>Förvaltningsmyndigheter på central eller regional nivå ansvarar för projekturval och förvaltningskontroller. De tillhandahåller förvaltningsförklaringar som intygar att de deklarerade utgifterna är lagliga och korrekta, inbegripet efterlevnad av principen om ”ingen dubbel finansiering”, och lämnar information om projektresultaten.</p> <p>Revisionsmyndigheter utfärdar revisionsuttalanden om ändamålsenligheten i förvaltnings- och kontrollsystemen för varje program och om huruvida de utgifter som deklarerats till kommissionen är lagliga och korrekta.</p>
<p>Faciliteten för återhämtning och resiliens</p>	<p>Varje medlemsstat anförtror ett ledande ministerium det övergripande ansvaret för sin återhämtnings- och resiliensplan. Detta ministerium fungerar som samordnare och gemensam kontaktpunkt för kommissionen.</p> <p>Andra ministerier eller myndigheter kan få i uppdrag att genomföra projekt inom ramen för en särskild del eller åtgärd i återhämtnings- och resiliensplanen för att uppnå delmål och mål och säkerställa att kontrollsystemet fungerar, bland annat för att förhindra dubbel finansiering.</p> <p>Tillsammans med varje betalningsansökan till kommissionen måste samordnaren lämna in en förvaltningsförklaring som bekräftar att medlemsstatens kontrollsystem ger nödvändiga garantier för att medlen har förvaltats i enlighet med alla tillämpliga regler, inbegripet att dubbel finansiering inte förekommer, och revisionsorganet tillhandahåller en revisionsammansfattning av de nationella revisioner som utförts och en övergripande säkerhetsnivå.</p>

På nationell och regional nivå i medlemsstaterna

Fonden för ett sammanlänkat Europa	Den berörda medlemsstaten måste godkänna alla projektansökningar som lämnas in av projektansvariga till ansökningsomgångar som inleds av kommissionen. Urvalsbeslutet antas formellt av kommissionen efter det att en kommitté bestående av företrädare för alla medlemsstater lämnat sitt yttrande om det urval av projekt som ska finansieras av Fonden för ett sammanlänkat Europa.
---	--

På kommissionsnivå	
Sammanhållningsfonderna	<p>Kommissionen genomför sammanhållningspolitiken genom generaldirektoratet för regional- och stadspolitik (GD Regional- och stadspolitik) och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering (GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering). Deras gemensamma revisionsdirektorat för sammanhållningspolitiken utför regelefterlevnads- och systemrevisioner, bland annat när det gäller risken för dubbel finansiering.</p>
Faciliteten för återhämtning och resiliens	<p>Generaldirektoratet för ekonomi och finans (GD Ekonomi och finans) och arbetsgruppen för återhämtning och resiliens vid generalsekretariatet ansvarar för faciliteten för återhämtning och resiliens.</p> <p>Kommissionen bedömde huruvida de kontrollsystem som beskrivs i återhämtnings- och resiliensplanerna förväntades vara ändamålsenliga vad gäller att förhindra dubbel finansiering och om de uppskattade kostnaderna för åtgärderna inte täcktes av annan EU-finansiering. Kommissionen utför systemrevisioner avseende skyddet av EU:s ekonomiska intressen och revisioner av delmål och mål.</p>
Fonden för ett sammanlänkat Europa	<p>Kommissionen genomför Fonden för ett sammanlänkat Europa genom generaldirektoratet för transport och rörlighet (GD Transport och rörlighet), generaldirektoratet för energi (GD Energi) och generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik (GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik) samt Europeiska genomförandeorganet för klimat, infrastruktur och miljö (Cinea) och Europeiska genomförandeorganet för hälsofrågor och digitala frågor (Hadea).</p> <p>Cinea tar hänsyn till risken för dubbel finansiering i förväg, under utvärderingen av projektansökningar, och innan utbetalningar görs till stödmottagarna, och även i efterhand vid revisioner av projektutgifternas laglighet och korrekthet.</p>

Bilaga III – Medlemsstaternas och kommissionens strategi för att korrigera fall av dubbel finansiering vad gäller de sammanhållningspolitiska fonderna, faciliteten för återhämtning och resiliens och Fonden för ett sammanlänkat Europa

På medlemsstatsnivå	
Sammanhållningsfonderna	Om ett fall av dubbel finansiering upptäcks av en förvaltningsmyndighet bör det belopp som felaktigt utbetalats återkrävas från stödmottagaren ⁷⁰ . Om ett fall upptäcks endast av revisionsmyndigheten bör det åtföljas av en finansiell korrigering ⁷¹ .
Faciliteten för återhämtning och resiliens	Om en medlemsstat upptäcker ett fall av dubbel finansiering som inbegriper faciliteten för återhämtning och resiliens bör genomförandeorganet återkräva det belopp som felaktigt utbetalats till slutmottagaren och rapportera ärendet i sin förvaltningsförklaring till kommissionen ⁷² .
Fonden för ett sammanlänkat Europa	Medlemsstaterna deltar inte i hanteringen av fall av dubbel finansiering.

På kommissionsnivå	
Sammanhållningsfonderna	Vid dubbel finansiering får kommissionen hålla inne betalningar eller, om medlemsstaten inte vidtar korrigerande åtgärder, tillämpa finansiell korrigering av beloppet för den icke stödberättigande utgiften. Kommissionen bör också tillämpa schablonkorrigeringar på 5 %, 10 %, 25 % eller 100 % av de berörda utgifterna vid allvarliga brister i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem ⁷³ .

⁷⁰ Artiklarna 69.2 och 74.1 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

⁷¹ Artiklarna 69.2, 77.3, 103 och bilaga XX till [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

⁷² Artikel 22 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Artiklarna 4.2, 11.1 och 11.2 samt bilaga I i finansieringsöverenskommelsen.

⁷³ Artiklarna 97 och 104 i [förordningen om gemensamma bestämmelser](#).

På kommissionsnivå	
Faciliteten för återhämtning och resiliens	<p>Varje fall av dubbel finansiering utgör ett allvarligt åsidosättande av en skyldighet i finansieringsavtalet, och bidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens bör minskas med det berörda beloppet⁷⁴.</p> <p>När det gäller brister i medlemsstaternas kontrollsystem, inbegripet brister i kontrollen av dubbel finansiering, får kommissionen tillämpa schablonmässiga nedsättningar på 5 %, 10 %, 25 % eller 100 % av bidragen från faciliteten, beroende på hur allvarliga bristerna är⁷⁵.</p>
Fonden för ett sammanlänkat Europa	<p>Kommissionen ska direkt från stödmottagarna återkräva icke stödberättigande utgifter som omfattas av dubbel finansiering⁷⁶.</p>

⁷⁴ Artiklarna 4.2 och 19.2 a i finansieringsöverenskommelsen.

⁷⁵ Artiklarna 4.2 och 19.2 b i finansieringsöverenskommelsen.

⁷⁶ Skälen 51 och 57, artikel 13 i [förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa](#).

Bilaga IV – Relevanta publikationer från revisionsrätten

Årsrapporter	
Årsrapport för 2013	Kapitel 10
Årsrapport för 2016	Kapitel 3
Rapport om EU-budgetens prestation – situationen vid utgången av 2019	
Årsrapport för 2022	Kapitel 6 och kapitel 11
Årsrapport för 2023	Kapitel 6 och kapitel 11
Särskilda rapporter	
Särskild rapport 24/2021	<i>Prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken: ambitiösa förändringar, men hinder för förverkligandet kvarstod under perioden 2014–2020</i>
Särskild rapport 21/2022	<i>Kommissionens bedömning av nationella planer för återhämtning och resiliens: lämplig på det hela taget, men genomföranderisker kvarstår</i>
Särskild rapport 07/2023	<i>Utformningen av kommissionens kontrollsystem för faciliteten för återhämtning och resiliens: frågetecken kring revisionssäkerhet och ansvarsutkrävande på EU-nivå i den nya genomförandemodellen, trots planer på omfattande kontrollarbete</i>
Särskild rapport 26/2023	<i>Ramen för prestationsövervakning av faciliteten för återhämtning och resiliens: framsteg i genomförandet rapporteras men inte tillräckligt för att mäta prestation</i>
Särskild rapport 13/2024	<i>Utnyttjandet av medel från faciliteten för återhämtning och resiliens: det görs framsteg, men de är försenade, och det finns fortfarande risk för att åtgärder inte slutförs och att facilitetens mål därför inte uppnås.</i>
Särskild rapport 14/2024	<i>Grön omställning: otydligt bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens.</i>
Översikter	
Översikt 05/2018	<i>Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020 (Briefingdokument)</i>
Översikt 08/2019	<i>En prestationsinriktad sammanhållningspolitik (Briefingdokument)</i>

Översikt 01/2023	<i>EU-finansiering genom sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens: en jämförande analys</i>
Översikt 03/2024	<i>En översikt över garantiramen och de viktigaste faktorer som bidrar till fel i sammanhållningsutgifterna 2014–2020</i>
Yttranden	
Yttrande 01/2017	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget
Yttrande 06/2018	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering
Yttrande 06/2020	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens
Yttrande 04/2022	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordning (EU) 2021/1060, förordning (EU) 2021/2115, direktiv 2003/87/EG och beslut (EU) 2015/1814

Förkortningar

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF: Europeiska socialfonden

FSE: Fonden för ett sammanlänkat Europa

Ordlista

additionalitet: principen att EU:s finansiering, särskilt genom de sammanhållningspolitiska fonderna, ska komplettera och inte ersätta återkommande nationella utgifter; eller, när det gäller för faciliteten för återhämtning och resiliens, den övergripande principen att reformer och investeringar inom ramen för faciliteten kan omfattas av annan EU-finansiering under förutsättning att denna finansiering inte täcker samma kostnader som stödet från faciliteten.

Arachne: datautvinnings- och riskgraderingsverktyg som tagits fram av kommissionen som stöd till de förvaltande myndigheterna i administrationen och förvaltningen av ESI- och GJP-fonderna.

budgetförordningen: huvudsakligt regelverk som styr hur EU-budgeten fastställs och används samt tillhörande processer, såsom internkontroll, rapportering, revision och beviljande av ansvarsfrihet.

de sammanhållningspolitiska fonderna: EU-fonder som stöder ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i EU; för perioden 2014–2020: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden; för perioden 2021–2027: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden och Fonden för en rättvis omställning. Denna granskningsrapport omfattar inte Fonden för en rättvis omställning.

delmål: ett kvalitativt mått på en medlemsstats framsteg mot att slutföra en reform eller investering i sin plan för återhämtning och resiliens.

direkt förvaltning: när kommissionen på egen hand förvaltar en EU-fond eller ett EU-program, till skillnad från delad förvaltning.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna med en grön och digital framtid.

finansiering som inte är kopplad till kostnaderna: en finansieringsmodell som bygger på att rättsliga villkor ska uppfyllas eller att resultat ska uppnås, och inte på faktiska utgifter.

förordningen om gemensamma bestämmelser: förordning som fastställer reglerna för åtta EU-fonder, inbegripet de fyra sammanhållningspolitiska fonderna; den nuvarande förordningen omfattar perioden 2021–2027.

förvaltande myndighet: den nationella, regionala eller lokala (offentliga eller privata) myndighet som utses av en medlemsstat att förvalta ett EU-finansierat program.

förvaltningsförklaring: uttalande som åtföljer en medlemsstats betalningsansökan, som bekräftar att villkoren för att erhålla finansiering har uppfyllts, att alla underlag är fullständiga och korrekta, och att medlemsstaten har uppnått säkerhet om att alla tillämpliga regler har följts.

kostnadsbaserad ersättning: ersättning för faktiska uppkomna stödberättigande kostnader för stödmottagaren, styrkta med styrkande handlingar.

mål: ett kvantitativt mått på en medlemsstats framsteg mot att slutföra en viss reform eller en investering i sin plan för återhämtning och resiliens.

nollkostnadsåtgärd: åtgärd inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens för vilken en medlemsstat inte tillhandahåller någon kostnadsuppskattning och som inte bidrar till den uppskattade totala kostnaden för den medlemsstatens återhämtnings- och resiliensplan.

operativt program: den grundläggande ramen för genomförande av EU-finansierade sammanhållningsprojekt under en fastställd period, som återspeglar de prioriteringar och mål som fastställs i partnerskapsöverenskommelserna mellan kommissionen och enskilda medlemsstater.

output: det som produceras eller uppnås genom ett projekt, till exempel en utbildningskurs som hålls eller en väg som byggs.

prestation: ett mått på hur väl EU-finansierade åtgärder, projekt eller program har uppfyllt sina mål och ger valuta för pengarna.

resultat: den omedelbara effekten av ett projekt eller program när det har genomförts, till exempel förbättrad anställbarhet för kursdeltagare eller förbättrad tillgänglighet efter bygget av en ny väg.

revisionsmyndighet: en oberoende nationell enhet som ansvarar för granskningen av systemen och transaktionerna inom ett EU-utgiftsprogram.

sammanhållningspolitik: EU-politik som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner och medlemsstater genom att främja jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

återhämtnings- och resiliensplan: ett dokument som beskriver en medlemsstats planerade reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Annemie Turtelboom, med stöd av Eric Braucourt (kanslichef), Guido Fara (attaché), Friedemann Zippel (förstachef), Cristina Jianu (uppgiftsansvarig), Marion Boulard och Michele Zagordo (biträdande uppgiftsansvariga), Marcel Bode och Tomas Krajt (revisorer) och Christos Aspris (it-revisor). Paola Magnanelli, Michael Pyper och Fayçal Reghif gav språkligt stöd. Alexandra Mazilu bidrog med grafiskt stöd.



Från vänster: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo och Guido Fara.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och återanvändning av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-3133-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/8691368	QJ-01-24-006-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3134-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/4642547	QJ-01-24-006-SV-N

Inrättandet av faciliteten för återhämtning och resiliens innebär att man för första gången i stor skala använde EU-finansiering utan koppling till faktiska kostnader, vilket förväntades ge både resultat och leda till förenkling. I den här revisionen har vi bedömt kommissionens och medlemsstaternas system för att se till att det inte förekommer dubbel finansiering från å ena sidan faciliteten för återhämtning och resiliens och å andra sidan de sammanhållningspolitiska fonderna och Fonden för ett sammanlänkat Europa. På grund av de exceptionella belopp som finns tillgängliga i form av EU-finansiering för sammanhållningsmålen drog vi slutsatsen att användningen av finansiering utan koppling till kostnaderna innebär en högre risk för dubbel finansiering. Mot bakgrund av bristerna i kontrollmiljön fann vi att det är svårt att upptäcka dubbel finansiering. Vi gör rekommendationer som ska bidra till skyddet av EU:s finansiella intressen.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors