



# Notat

4. december 2023

---

## Baggrund for stigningen i den sandsynlige fejlrate i Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

### Baggrund

Revisionsrettens årsberetning om EU-budgetgennemførelsen for regnskabsåret 2022 blev offentliggjort den 4. oktober 2023. Revisionsretten præsenterede årsberetningen på ECOFIN den 9. november 2023.

Formålet med Revisionsrettens årsberetning er at vurdere og give erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om rigtigheden af EU's konsoliderede regnskab og om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed. For uddybende beskrivelse af baggrunden for Revisionsrettens rapport, de specifikke erklæringer og de enkelte udgiftsområder henvises til samlenotatet om Revisionsrettens årsberetning for 2022 oversendt til Folketingets Europaudvalg i forbindelse med udvalgets møde den 3. november 2023.

Revisionsrettens årsrapport konkluderer bl.a., at fejlraten for udgifterne som helhed estimeres til 4,2 pct., hvilket er en stigning fra 2021, hvor fejlraten var 3,0 pct. På den baggrund giver Revisionsretten en *afkræftende erklæring* om udgifternes lovlighed og formelle rigtighed.

Revisionsretten afgiver derudover tre øvrige erklæringer, som ikke knytter sig til fejlraten. For 16. år i træk giver Revisionsretten en *positiv erklæring* om regnskabernes rigtighed og anser dermed EU's regnskaber for at give et retvisende billede af indtægter og udgifter samt EU's finansielle stilling. Der gives derudover en *positiv erklæring* om EU's egne indtægter og en *erklæring med forbehold* om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Fsva. udgifternes lovlighed og formelle rigtighed fastslås en sandsynlig fejlrate for alle indtægts- og udgiftstransaktioner fordelt på hovedområder i budgettet. Fejlraten estimeres på baggrund af en repræsentativ stikprøve fra flere medlemslande. Den estimerede fejlrate er baseret på de anslåede finansielle effekter af de fejl, der kan kvantificeres. Ud fra dette beregnes fejlenes estimerede indvirkning på budgettet ved at ekstrapolere de kvantificerede fejl til brug for fastlæggelsen af "den mest sandsynlige fejlforekomst" for hele EU-budgettet. Revisionsretten arbejder med en væsentlighedstærskel på 2 pct.

Det bemærkes, at revisionen ikke inkluderer en vurdering af forvaltningen i de enkelte medlemslande. Stikprøven sikrer, at der indsamles et tilstrækkeligt revisionsbevis til, at Retten kan udtale sig om, hvorvidt midlerne er modtaget og brugt i overensstemmelse med fastlagte fællesskabs- og kontraktbestemmelser, og om midlerne er beregnet korrekt og nøjagtigt. Bl.a. efterprøver revisionen, om transaktionerne har fundet sted, om modtagerne var berettigede til at modtage støtten, samt om de anmeldte omkostninger og mængder var rigtige og støtteberettigede.

#### **Fejlbegrebet og de mulige fejlkilder**

Revisionsretten definerer en fejlforekomst som en udgift, der ikke skulle være betalt af EU-budgettet, hvilket vurderes efter, om EU-midler er brugt efter reglerne, om udgifterne er udregnet korrekt, samt om berettigelseskriterierne er mødt. Fejlforekomster opstår, når udgifter ikke er anvendt i overensstemmelse med den relevante EU-lovgivning, og dermed ikke efter Rådets og Europa-Parlamentets intention da de vedtog lovgivningen, Kommissionens eller forvaltningsmyndighedens uddybende retningslinjer eller specifikke nationale regler. De forskellige fejltyper er uddybet i det nedenstående afsnit.

Revisionsretten påpeger i sin årsberetning, at den estimerede fejlrate ikke er en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Selvom disse fejl involverer betalinger til projekter eller støttemodtagere, der ikke opfylder berettigelseskriterierne, kan betalingerne stadig nå de tænkte formål. Ydermere skelner Revisionsrettens fejldefinition ikke mellem forsætlige og ikke-forsætlige fejl.

Svig eller svindel er derimod forsætlig forsømmelse eller vildledning for vindings skyld relateret til brug af falske eller ukorrekte dokumenter. Revisionsretten har ikke mandat til at undersøge sager om mulig svig med EU-midler, men har i sin revision fundet en række sager, der mistænkes for svig. Revisionsretten videregiver enhver mistanke om strafbare handlinger til Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) og enhver mistanke om svig, korrupsion eller anden ulovlig aktivitet med EU-midler til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

I 2022 indberettede Revisionsretten 14 sager til OLAF med mistanke om svig på grundlag af 760 reviderede transaktioner. Seks af disse sager blev yderligere indberettet til EPPO. Sager, der oftest mistænkes for svig eller kriminelle handlinger, inkluderer kunstig skabelse af nødvendige betingelser for EU-finansiering, brug af tilskud til uautoriserede formål og uregelmæssige offentlige indkøb.

### **Bagvedliggende faktorer for fejlraten og dens udvikling**

Revisionsretten præsenterer i sin årsberetning en beskrivelse af udviklingen og en række mulige bagvedliggende faktorer for stigningen i fejlraten.

Revisionsretten skelner mellem udgiftstyper i forhold til, om der er lav eller høj risiko for fejlforekomster. Ligesom forrige år fremhæver Revisionsretten, at risikoen for fejl er højere for udgifter underlagt refusionsbaseret forvaltning og komplekse regler, mens risikoen for fejl er lavere fsva. rettighedsbaserede betalinger, hvor

støttemodtagerne skal opfylde ofte simple regler. Kommissionen fremhæver i sit svar til Revisionsrettens rapport, at de deler opfattelsen af en sammenhæng mellem måden, udgifter afholdes på, og risikoen for fejlforekomster.

#### *Fejlraten for udgiftstyper med høj hhv. lav risiko for fejlforekomster*

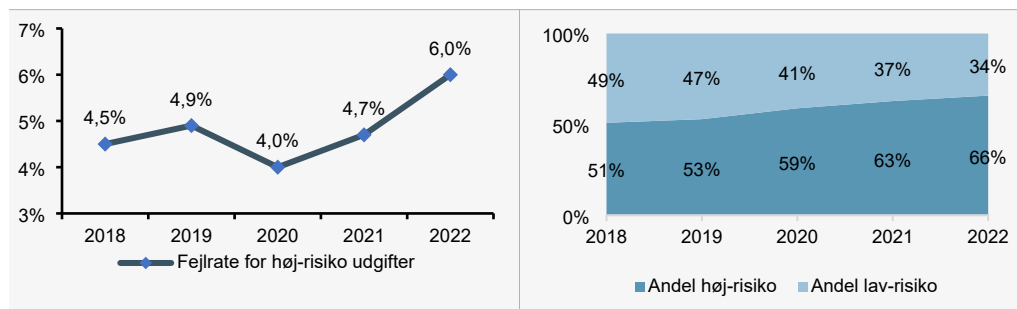
Udgiftstyper med høj risiko defineres af Revisionsretten som områder, hvor modtagerne skal følge komplekse regler, når de skal indgive erklæringer om afholdte omkostninger. Det gælder mestendels udgifter, hvor EU refunderer berettigede omkostninger for berettigede aktiviteter. Støttemodtagerne skal i disse tilfælde indgive beviser for de godtgørelsesberettigede omkostninger, de har afholdt. Eksempler inkluderer refusion for udviklingsbistandsprojekter, investeringer i regional udvikling og forskningsprojekter.

Udgiftstyper med lav risiko defineres af Revisionsretten som områder vedrørende rettighedsordninger, som udbetales til støttemodtagere, når visse – ofte simple – betingelser er opfyldt. Eksempler inkluderer lønninger og pension til medarbejdere i EU's institutioner, direkte støtte til landbrug samt studie- og forskningsstipendier såsom Erasmus+.

Fejlforekomsten for udgifter med høj risiko blev af Revisionsretten estimeret til 4,7 pct. i 2021, mens den i 2022 er estimeret til at udgøre 6,0 pct. Denne stigning er relativt stor sammenlignet med udviklingen i tidligere år, *jf. figur 1*.

**Figur 1**  
Udvikling i fejlraten for udgifter med høj risiko for fejl (2018-2022)

**Figur 2**  
Andelen af udgifter med høj hhv. lav risiko for fejl (2018-2022)



Kilde: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

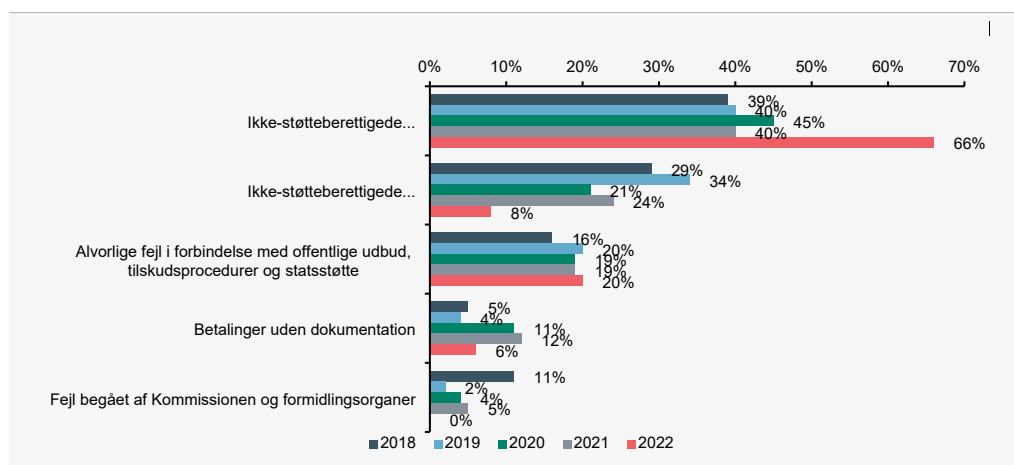
Fsva. udgifter med lav risiko ligger fejlraten under Revisionsrettens væsentlighedstærskel på 2 pct., ligesom den gjorde de to foregående år. Andelen af udgifter med høj risiko er steget fra 51 pct. i 2018 til 66 pct. i 2022, *jf. figur 2*, hvilket ifølge Revisionsretten indikerer en udvikling mod flere refusionsbaserede omkostninger med ofte komplekse regler. Revisionsretten vurderer, at denne udvikling er en del af forklaringen på den generelt stigende fejlrate.

#### *Fordelingen af fejlraten for udgifter med høj risiko for specifikke fejltyper*

Revisionsretten beretter, at det største bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst for udgifter med høj risiko kommer fra udgifter, der ikke opfylder de nødvendige betingelser for at blive godkendt under EU-finansierede projekter (*ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelse*). Denne fejltipe udgør 66 pct. af den samlede anslåede fejlforekomst for udgifter med høj risiko i 2022, mens den udgjorde 40 pct. i 2021, *jf. figur 3*.

#### **Figur 3**

**Fejltypernes andel af den samlede fejlforekomst for udgifter med høj risiko, 2018-2022**



Kilde: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

Revisionsretten beskriver i sin årsberetning et eksempel på denne fejlttype (*ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelser*), som er gengivet i *boks 1* nedenfor. Et andet væsentligt bidrag til den samlede fejlforekomst for udgifter med høj risiko kommer fra *alvorlige fejl i forbindelse med offentlige udbud, tilskudsprocedurer og statsstøtte*, som udgør 20 pct. af fejlforekomsten i 2022. Et eksempel på denne fejlttype er gengivet i *boks 2* nedenfor.

Mens der er sket en stigning i andelen af den anslåede fejlforekomst for de ovenfor nævnte fejltyper af den samlede fejlforekomst for udgifter med høj risiko, er der modsvarende sket et fald i andelen af fejlraten for *ikke-støtteberettigede projekter, aktiviteter eller støttemodtagere*, hvor andelen i 2021 udgjorde 24 pct. af den samlede fejlrate, mens den udgør 8 pct. i 2022. Tilsvarende er der sket et fald i andelen af den samlede fejlforekomst for udgifter med høj risiko, der vedrører fejl i kategorien *betalinger uden dokumentation*, som i 2021 udgjorde 12 pct., mens den anslås til 6 pct. af den samlede fejlforekomst for udgifter med høj risiko i 2022.

**Boks 1****Eksempel på ikke-støtteberettigede omkostninger fra Revisionsrettens rapport****"Udgifter, der anmeldes, uden at der er sendt en underretning om et stort projekt til Kommissionen**

*Forvaltningsmyndighederne skal underrette Kommissionen om de store projekter, de udvælger til at modtage finansiering. Først efter denne underretning kan medlemsstaterne medtage udgifter vedrørende store projekter i betalingsanmodninger til Kommissionen.*

*I Rumænien reviderede vi et projekt om oprettelse af et nationalt elektronisk register over videnskabelige dokumenter. I overensstemmelse med den lovgivningsmæssige definition på samlede støtteberettigede omkostninger, som omfatter offentlige og private bidrag, oversteg omkostningerne ved denne uopdelelige opgave 50 millioner euro. I henhold til Kommissionens daværende gældende retningslinjer skulle forvaltningsmyndigheden derfor have anmeldt dette store projekt. Vi rapporterede allerede om denne fejl i vores revision med henblik på revisionserklæringen for 2020. Alligevel fortsatte programmyndighederne med at anmelde udgifter i forbindelse med dette projekt og medtage dem i regnskabet i 2022.*

*I Ungarn stødte vi på et projekt, der oprindeligt var en del af et samlet projekt, som omfattede indkøb af 15 tog, som skulle anvendes på forskellige jernbanelinjer i hele landet. Projektet blev efterfølgende opdelt i to dele. Dette skyldtes trafikbehovene og sporudviklingen på specifikke jernbanelinjer. Vi konstaterede imidlertid, at de indkøbte tog ikke blev anvendt på de strækninger, der var angivet i de separate projekter, men vilkårligt på forskellige jernbanelinjer i hele landet. Eftersom den ordregivende myndighed også tildelte en enkelt kontrakt som led i et fælles offentligt udbud, anså vi projektet for at være et stort projekt."*

Kilde: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

**Boks 2****Eksempel på manglende overholdelse af nationale regler for offentlige udbud fra Revisionsrettens rapport****"Inkonsekvent anvendelse af nødudtagelser i forbindelse med offentlige udbud om indkøb af mundbind**

*I den tidlige fase af COVID-19-pandemien var der mangel på medicinsk udstyr og relaterede tjenester. Vi reviderede et EFRU-finansieret projekt i Spanien om indkøb af mundbind, der skulle leveres senest i april 2020.*

*Den ordregivende myndighed tildelte kontrakten direkte uden forudgående offentliggørelse i henhold til en hasteprocedure under den spanske udbudslovgivning, som tillader, at der i nødsituationer afviges fra standardudbudsproceduren. I sådanne situationer skal den ordregivende myndighed påvise, at kontrahenten er den eneste, der kan levere de nødvendige varer inden for de tekniske og tidsmæssige begrænsninger, som følger af den yderst hastende situation. Den ordregivende myndighed dokumenterede imidlertid ikke udvælgelsen af kontrahenten. Den ordregivende myndighed burde desuden også have foretaget og dokumenteret visse minimumskontroller for at fastslå, om der forelå udelukkelsesgrunde for kontrahenten, og for i givet fald at tillade en undtagelse fra en sådan udelukkelse.*

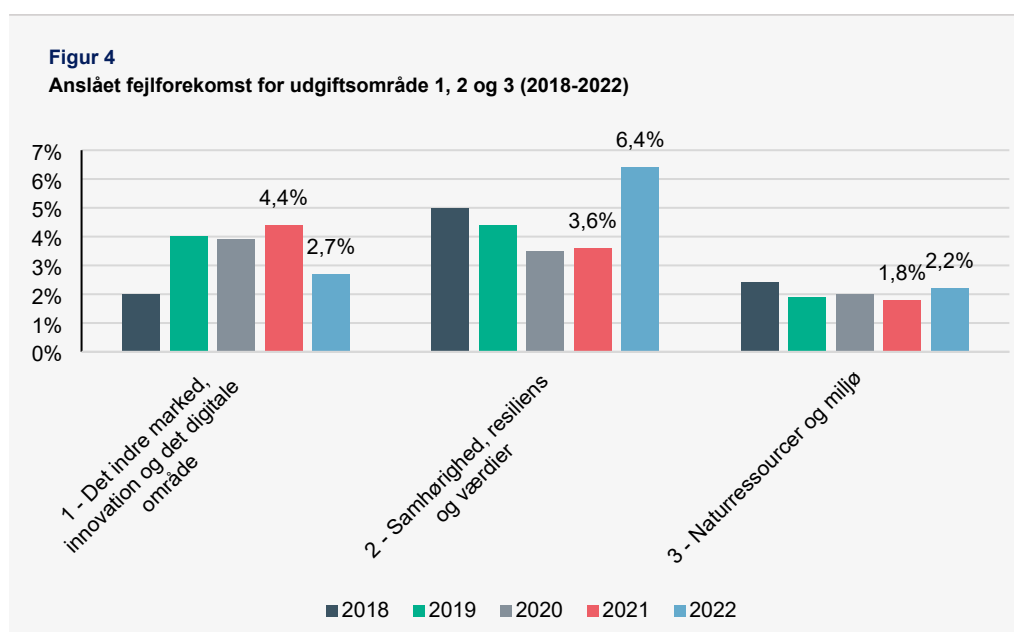
*Den spanske udbudslovgivning kræver som minimum en egenerklæring for at kontrollere, om der foreligger udelukkelsesgrunde for en kontrahent. Den ordregivende myndighed fraveg imidlertid sin egen praksis for lignende kontrakter, idet den hverken foretog eller dokumenterede nogen kontrol i dette tilfælde. Vores revision viste, at en af kontrahentens administratorer tidligere var blevet dømt for en lovovertrædelse.*

*Endelig leverede kontrahenten ikke mundbindene inden udgangen af april, en frist, som var selve begrundelsen for at bruge en direkte tildeling af en kontrakt uden at indhente tilbud fra andre leverandører. Størstedelen af mundbindene (76,5 %) blev først leveret i juli 2020."*

Kilde: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

### Fejlraten for specifikke udgiftsområder

Revisionsretten beretter, at fejlratene varierer på tværs af udgiftsområderne. Stigningen i fejlraten fra 3,0 pct. i 2021 til 4,2 pct. i 2022 skyldes primært en stigning i udgiftsområde 2 – ”Samhørighed, resiliens og værdier”, hvor fejlraten for 2022 er 6,4 pct. sammenlignet med 3,6 pct. i 2021, *jf. figur 4*.



Kilde: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2022

Udgiftsområde 2 – ”Samhørighed, resiliens og værdier” forklarer isoleret set 2,5 procentpoint af den samlede fejlrate på 4,2 pct. Til sammenligning estimeres fejlraten for udgiftsområde 1 – ”Det indre marked, innovation og det digitale område” til 2,7 pct. og for udgiftsområde 3 – ”Naturressourcer og miljø” til 2,2 pct.

Revisionsretten har givet en specifik vurdering for de enkelte udgiftsområder. For en uddybende gennemgang af udgiftsområderne og Revisionsrettens anbefalinger til hvert område henvises til det oversendte samlenotat.

Revisionsretten beretter, at den markante stigning i udgiftsområde 2 ikke følger et geografisk mønster. Udgifter på dette område



implementeres primært gennem Den Europæiske Regionale Udviklingsfond (ERDF), Samhørighedsfonden og den Europæiske Socialfond Plus (ESF+). Betalingerne er mest baseret på refusion, hvor de primære fejl var omkostninger og projekter, der ikke var berettigede, samt overtrædelser af reglerne for offentlige indkøb eller statsstøtte.

Revisionsretten fremhæver som mulig årsag til stigningen, at afslutningen af støtteberettigelsesperioden for programmer for 2014-2020-perioden (31. december 2023) nærmer sig, hvilket kan øge optaget af EU-midler til relaterede projekter. Pres på udmøntning af EU-midler kan øge presset på administrative enheder og dermed øge risikoen for fejl. Yderligere fremhæver Revisionsretten, at effektiviteten af kontroller og verifikationsmekanismer muligvis var reduceret i løbet af COVID-19-perioden.

Endelig påpeger Revisionsretten, at den betydelige fleksibilitet man gav medlemslandene til udmøntning af strukturfondsmidler på baggrund af COVID-19-perioden i f.eks. CRII, CRII+ og REACT-EU kan have haft en effekt på fejlraten. Herunder peger Revisionsretten bl.a. på muligheden for 100 pct. EU-finansiering, som kan have øget presset på udmøntning af midlerne.