III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRETTEN

UDTALELSE Nr. 1/2021

(artikel 322 i TEUF)

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af brexittilpasningsreserven

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

INDHOLD

	Punkt	*Side*
Indledning	1-7	2
Første del: Generelle bemærkninger	8-14	4
Reservens struktur	8-12	4
Revision og ansvarlighed	13-14	5
Anden del: Specifikke bemærkninger	15-23	5
Støtteberettigelsesperiode	15-16	5
Beregning af forfinansiering	17	5
Udgifternes støtteberettigelse	18	6
Stikprøvemetode	19	6
Merværdiafgift	20	6
Forvaltningserklæring	21	6
Rapportering og evaluering	22-23	6

REVISIONSRETTEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 322,

under henvisning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af brexittilpasningsreserven, forelagt af Kommissionen den 25. december 2020 (»forslaget«),

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets anmodninger af 20. januar 2021 om en udtalelse om dette forslag,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 [1] (»finansforordningen«), og

under henvisning til aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab [2] (»udtrædelsesaftalen«) —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

Indledning

1. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland forlod Den Europæiske Union den 1. februar 2020, hvor udtrædelsesaftalen trådte i kraft. Udtrædelsesaftalen indeholdt bestemmelser om en overgangsperiode, der varede indtil den 31. december 2020, og sikrede »business as usual«-betingelser for borgere, forbrugere og virksomheder i både EU og Det Forenede Kongerige.

2. Parterne nåede til enighed om en ny handels- og samarbejdsaftale [3] mellem EU og Det Forenede Kongerige den 24. december, hvilket betyder, at EU og Det Forenede Kongerige pr. den 1. januar 2021 udgør to separate markeder og to adskilte reguleringsmæssige og retlige områder. Der er skabt hindringer for handel med varer og tjenesteydelser og for grænseoverskridende mobilitet med konsekvenser for offentlige forvaltninger, virksomheder, borgere og interessenter på begge sider.

3. Det Europæiske Råd erklærede i sine konklusioner fra det særlige møde, der blev afholdt den 17.-21. juli 2020, at der ville blive oprettet et nyt særligt instrument — en brexittilpasningsreserve med en samlet tildeling på 5 milliarder EUR i 2018-priser. Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at fremsætte et forslag til forordning.

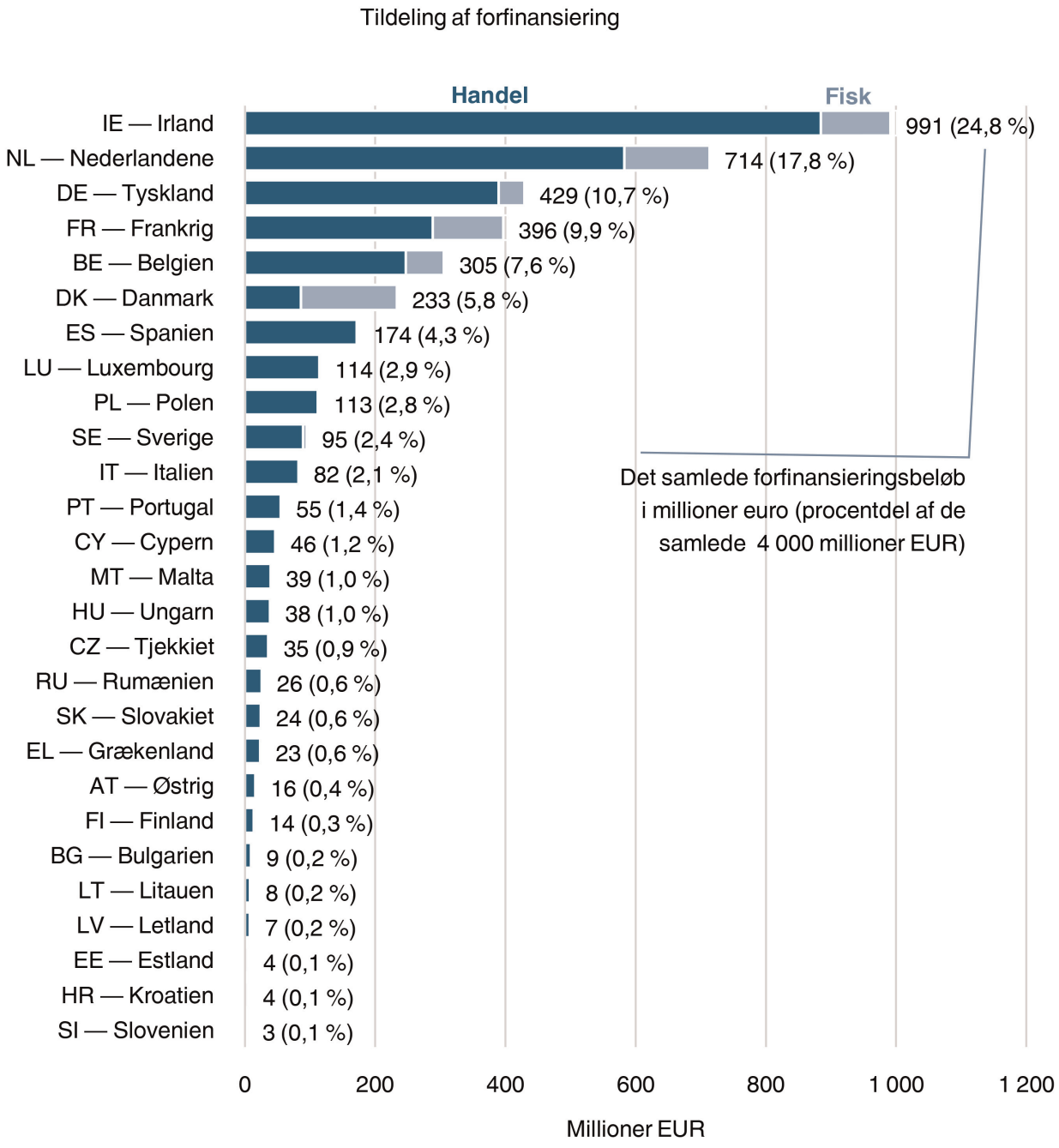
4. Kommissionen fremsatte sit forslag i december 2020. Formålet med brexittilpasningsreserven er at støtte de medlemsstater, regioner og sektorer, der er hårdest berørt af Det Forenede Kongeriges udtræden, og dermed at afbøde de negative konsekvenser for den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Alle medlemsstater vil være berettigede til støtte fra reserven.

[1] EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1.
[2] EUT C 384 I af 12.11.2019, s. 1.
[3] EUT L 444 af 31.12.2020, s. 14.

5. Det foreslås at aktivere reserven i to tildelingsrunder — den første i 2021 i form af en betydelig forfinansiering til en værdi af 4 milliarder EUR. Metoden for tildeling af hver enkelt medlemsstats andel af forfinansiering vil være baseret på to hovedfaktorer: handelen med Det Forenede Kongerige og den mængde fisk, der fanges i Det Forenede Kongeriges eksklusive økonomiske zone ([4]). ***Figur 1*** viser, hvordan forfinansieringen vil blive fordelt mellem medlemsstaterne ved anvendelse af denne metode.

Figur 1

Tildeling af forfinansiering (handels- og fiskekriterier)



Kilde: Kommissionen.

6. Medlemsstaterne skal ansøge om et finansielt bidrag fra reserven senest den 30. september 2023. Det resterende beløb på 1 milliard EUR skal dække eventuelle støtteberettigede udgifter, som overstiger det beløb, der er udbetalt som forfinansiering, men inden for rammerne af de samlede disponible midler. Yderligere bidrag fra reserven vil primært blive betalt i 2024.

([4]) Bilag I til forslaget.

7. Retsgrundlaget ([5]) for Kommissionens forslag kræver høring af Den Europæiske Revisionsret, og Europa-Parlamentet ([6]) og Rådet ([7]) har bedt Revisionsretten afgive udtalelse. Denne udtalelse er et svar på denne anmodning og skal bidrage til lovgivernes behandling af Kommissionens forslag. Til dette formål fremsætter vi generelle og specifikke bemærkninger, hvor vi bl.a. fremhæver de vigtigste spørgsmål, der er på tale, og de tilknyttede risici.

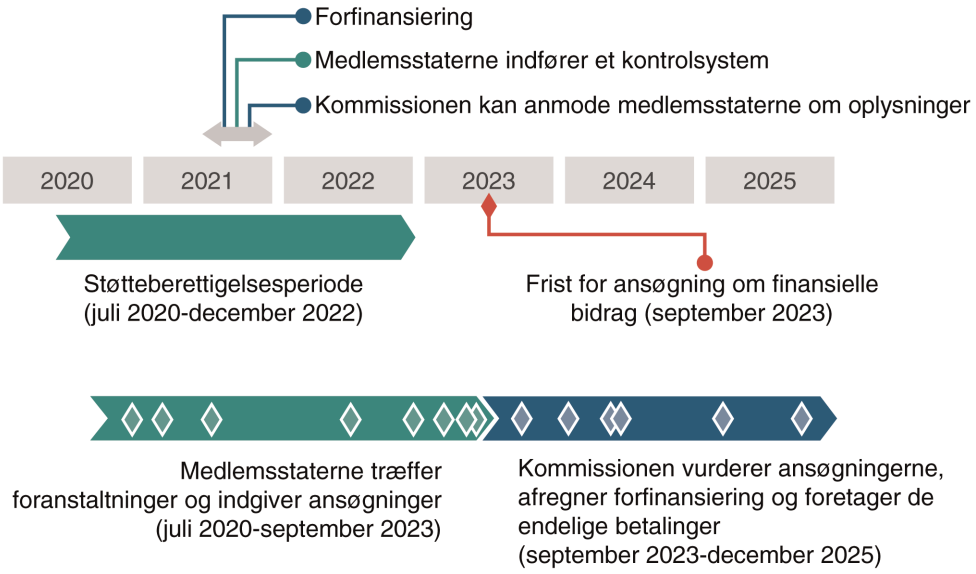
Første del: Generelle bemærkninger

Reservens struktur

8. Ifølge forslaget skal referenceperioden (herefter benævnt »støtteberettigelsesperioden«) for gennemførelsen af de foranstaltninger, der skal afbøde de negative konsekvenser af Det Forenede Kongeriges udtræden, løbe fra den 1. juli 2020 til den 31. december 2022. Medlemsstaterne vil have indtil den 30. september 2023 til at indgive ansøgninger om et finansielt bidrag med detaljerede oplysninger om de samlede offentlige udgifter, de har afholdt i løbet af støtteberettigelsesperioden ([8]). Ansøgningerne skal ledsages af en gennemførelsesrapport, der beskriver, hvilke afbødende foranstaltninger der er truffet, og hvordan de blev gennemført, en forvaltningserklæring og en uafhængig revisionserklæring, der dækker hele støtteberettigelsesperioden. Det er først på dette tidspunkt, at Kommissionen på grundlag af disse oplysninger vil vurdere, om de valgte foranstaltninger er støtteberettigede og relevante, hvilket er en undtagelse fra den årsbaserede tilgang, der finder anvendelse på midler under delt forvaltning ([9]). ***Figur 2*** viser denne proces med vigtige datoer.

Figur 2

Tidsplan for brexittilpasningsreserven



Kilde: Revisionsretten.

9. Medlemsstaterne vil modtage 4 milliarder EUR eller 80 % af reservemidlerne i form af forfinansiering. Inden medlemsstaterne modtager forfinansieringen, skal de underrette Kommissionen om, hvilke organer der vil være ansvarlige for forvaltning og kontrol af reserven, og hvilket organ forfinansieringen skal udbetales til. Forfinansieringen er sat på et usædvanligt højt niveau, men det gør det muligt for medlemsstaterne at reagere hurtigt på den ekstraordinære situation, og det tager højde for, at de afsluttende betalinger tidligst vil blive foretaget ved udgangen af 2023.

([5]) Artikel 322, stk. 1, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
([6]) Europa-Parlamentet — D300288 (20.1.2021).
([7]) Rådet — SGS 21/000201 (20.1.2021).
([8]) Forslagets artikel 9.
([9]) Forslagets artikel 7, stk. 4: »Uanset finansforordningens artikel 63, stk. 5, 6 og 7, skal de dokumenter, der er omhandlet i nævnte bestemmelser, forelægges én gang i henhold til artikel 10 i nærværende forordning.«

10. Med forslagets struktur nås målet om at give medlemsstaterne fleksibilitet. Reservens betydelige beløb, der stilles til rådighed i form af forfinansiering, vil give medlemsstaterne mulighed for at reagere hurtigt på ændrede omstændigheder og afbøde de negative konsekvenser af brexit mere effektivt. Forslaget fastlægger brede områder, hvor finansieringen kan anvendes, dog uden at definere dem yderligere, men lader det være op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke typer projekter eller foranstaltninger de ønsker at finansiere ([10]).

11. Den fleksibilitet, som reserven giver — navnlig manglen på krav om, at medlemsstaterne officielt skal underrette Kommissionen om, hvilke regioner, områder og sektorer der er hårdest berørt, og beskrive, hvilke foranstaltninger der vil blive finansieret forud for tildelingen af forfinansiering — skaber en række risici, der er forbundet med manglen på sikkerhed. Reserven kan anvendes til at støtte foranstaltninger, der rent faktisk ikke er støtteberettigede, og føre til, at Kommissionen efterfølgende ikke vil godtgøre de omkostninger, medlemsstaterne har afholdt. Endvidere er der en risiko for, at de foranstaltninger, der vælges, ikke er optimale og måske ikke når deres tilsigtede mål.

12. Forslaget vil kræve, at medlemsstaterne bekræfter, at de har udarbejdet beskrivelser af deres forvaltnings- og kontrolsystemer ([11]). Medlemsstaterne kan med henblik på forvaltning af reserven gøre brug af eksisterende udpegede organer og allerede etablerede systemer til at gennemføre EU-midlerne. Hvis medlemsstaterne beslutter at indføre nye systemer, er der en risiko for, at de bliver ineffektive. Kommissionen bør i de tidlige faser af støtteberettigelsesperioden vurdere, hvorvidt systemerne er tilstrækkelige til at beskytte EU's finansielle interesser.

Revision og ansvarlighed

13. Forslaget indeholder bestemmelser om et uafhængigt revisionsorgan i hver enkelt medlemsstat, der skal revidere forvaltnings- og kontrolsystemet og de finansierede foranstaltninger ([12]). Revisionsorganet vil derfor være en central aktør med hensyn til at give Kommissionen sikkerhed for, at medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer fungerer effektivt, og at udgifterne er lovlige og formelt rigtige. Forslaget er dog ikke detaljeret nok og mangler klare definitioner med hensyn til vigtige elementer såsom stikprøvemetode og kvantificering og korrektion af fejl.

14. Denne manglende klarhed sikrer muligvis ikke en konsekvent og sammenlignelig revisionsmetode i alle medlemsstater, hvilket mindsker den sikkerhed, som Kommissionen kan opnå gennem disse organers arbejde og revisionserklæringer.

Anden del: Specifikke bemærkninger

Støtteberettigelsesperiode

15. Støtteberettigelsesperioden for foranstaltningernes gennemførelse vil ifølge forslaget løbe fra juli 2020 til december 2022 ([13]). Kommissionen har taget hensyn til, at forslaget er en del af forberedelsen til udløbet af overgangsperioden, da det bygger videre på og supplerer det arbejde, som EU og medlemsstaterne har udført i forbindelse med de beredskabsforanstaltninger, der er truffet under brexitforhandlingerne ([14]).

16. Støtteberettigelsesperioden bør fremme målet om, at brexittilpasningsreserven skal anvendes til at støtte beredskabsforanstaltningerne, og bidrage til at afbøde de økonomiske konsekvenser af Det Forenede Kongeriges udtræden. Forslaget identificerer imidlertid ikke klart årsagen til, at denne støtteberettigelsesperiode er blevet valgt, eller undersøger, om den er egnet med hensyn til de erklærede mål.

Beregning af forfinansiering

17. Den metode, som Kommissionen har valgt at anvende til beregning af hver enkelt medlemsstats andel af forfinansiering, er baseret på to faktorer: handelen med Det Forenede Kongerige og den mængde fisk, der fanges i Det Forenede Kongeriges farvande. Ved hjælp af denne metode sigter Kommissionen mod at udarbejde det bedste skøn over konsekvenserne af brexit for de respektive medlemsstater. I lyset af de mange usikkerhedsmomenter, der stadig er forbundet med konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden, herunder flytningen af økonomiske aktivitetssektorer fra Det Forenede Kongerige til EU, er der imidlertid en risiko for, at den valgte tildelingsmetode ikke fuldt ud afspejler den specifikke eksponering for en medlemsstats økonomi.

([10]) Forslagets artikel 5.
([11]) Forslagets artikel 13, stk. 1.
([12]) Forslagets artikel 13, stk. 4.
([13]) Forslagets artikel 2, stk. 1, og artikel 5, stk. 2.
([14]) Forslagets betragtning 7.

Udgifternes støtteberettigelse

18. Det hedder i forslaget, at udgifter er støtteberettigede, hvis de er afholdt og betalt i støtteberettigelsesperioden ([15]). Det hedder endvidere, at bidrag fra reserven ydes i form af godtgørelse af støtteberettigede omkostninger, som medlemsstaterne faktisk har afholdt og betalt i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningerne ([16]). Efter vores opfattelse giver forslaget mulighed for forskellige fortolkninger af udgifternes støtteberettigelse. Det bør derfor præciseres yderligere, at omkostninger bør afholdes og betales inden for støtteberettigelsesperioden, både på niveauet for de udpegede organer og niveauet for de endelige modtagere.

Stikprøvemetode

19. Forslaget skitserer processen for revision af finansierede foranstaltninger og beskriver den tilsvarende stikprøvemetode ([17]). Hvor forslaget giver mulighed for en ikkestatistisk stikprøvemetode, hedder det, at stikprøveenhederne skal dække en vis andel af populationen i regnskabsåret. Da revisionen af finansierede foranstaltninger bør omfatte hele støtteberettigelsesperioden, dvs. to og et halvt år, synes henvisningen til »regnskabsåret« at være inkonsekvent i forhold til den overordnede metode.

Merværdiafgift

20. Ifølge forslaget yder brexittilpasningsreserven ikke støtte til merværdiafgift ([18]). Vi hilser den foreslåede tilgang til reserven velkommen; den er i overensstemmelse med den anbefaling, vi senest gav udtryk for i vores kortfattede sagsgennemgang fra 2018 om momsgodtgørelse på samhørighedsområdet. Vi anbefalede at udelukke momsgodtgørelsen til offentlige organer med EU-midler som en måde til at reducere risikoen for fejl i samhørighedsudgifterne og sikre en bedre anvendelse af EU-midler, når det gælder forsvarlig økonomisk forvaltning ([19]).

Forvaltningserklæring

21. Forslaget vil kræve, at medlemsstaterne som en del af deres ansøgninger om et finansielt bidrag fra reserven forelægger en forvaltningserklæring, en erklæring fra et uafhængigt revisionsorgan og en gennemførelsesrapport (punkt 8) ([20]). Vi bemærker, at modellen for forvaltningserklæringen, der findes i bilag II til forslaget, ikke foreskriver, at den person, der er ansvarlig for forvaltningen af reserven, skal afgive en erklæring og bekræfte, at kontrolsystemet fungerer korrekt. Denne erklæring er dog påkrævet i henhold til finansforordningens artikel 63, stk. 6, litra c). Uden en sådan erklæring begrænses den sikkerhed, der opnås ved hjælp af en sådan erklæring. Det vil også have konsekvenser for revisionserklæringen, som normalt skal omfatte en vurdering af en sådan erklærings nøjagtighed.

Rapportering og evaluering

22. Ifølge forslaget vil Kommissionen gennemføre en evaluering af brexittilpasningsreservens effektivitet, produktivitet, relevans, sammenhæng og EU-merværdi ([21]). Vi anerkender, at det er vigtigt at finde den rette balance mellem overvågningskrav og medlemsstaternes administrative byrde, men vi bemærker ikke desto mindre, at ansøgninger om finansielle bidrag kun skal indeholde værdier for outputindikatorer ([22]). Selv om disse outputindikatorer kan måles, giver de som tidligere nævnt kun begrænsede oplysninger om, hvorvidt en foranstaltning er effektiv med hensyn til at tackle de negative konsekvenser af Det Forenede Kongeriges udtræden ([23]). Desuden kræver forslaget ikke, at medlemsstaterne fastsætter mål for de nævnte indikatorer, hvilket vil gøre det endnu vanskeligere at foretage en meningsfuld vurdering af reservens effektivitet.

([15]) Forslagets artikel 5, stk. 2.
([16]) Forslagets artikel 7, stk. 2.
([17]) Forslagets artikel 13, stk. 4.
([18]) Forslagets artikel 6, litra a).
([19]) Kortfattet sagsgennemgang: »Momsgodtgørelse på samhørighedsområdet — en suboptimal anvendelse af EU-midler med risiko for fejl«, november 2018.
([20]) Forslagets artikel 10, stk. 1 og 2.
([21]) Forslagets artikel 16.
([22]) Bilag II til forslaget.
([23]) Den Europæiske Revisionsrets beretning om EU-budgettets performance — status ved udgangen af 2019, punkt 4.19: »Outputindikatorer hænger direkte sammen med de aktiviteter, der finansieres via EU-budgettet, men giver kun få oplysninger om fremskridt i retning af at nå de politiske mål.«

23. Ifølge retningslinjerne for bedre regulering kan solide og pålidelige resultater kun opnås ved hjælp af uafhængige, objektive evalueringer ([24]). Forslaget indeholder bestemmelser om en fuldstændig evaluering af reserven, der skal resultere i en rapport, som skal forelægges for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 30. juni 2027, men det angiver ikke udtrykkeligt, at denne evaluering skal være uafhængig.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 25. februar 2021.

På Revisionsrettens vegne
Klaus-Heiner LEHNE
Formand

([24]) SWD(2017) 350 final af 7. maj 2017, s. 53.