III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO 1/2021

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla)

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi brexit-mukautusvarauksen perustamisesta

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

SISÄLLYS

	Kohta	*Sivu*
Johdanto	1–7	2
Ensimmäinen osa: Yleiset huomiot	8–14	4
Varauksen rakenne	8–12	4
Tarkastus ja tilivelvollisuus	13–14	5
Toinen osa: Erityiset huomautukset	15–23	5
Tukikelpoisuusaika	15–16	5
Ennakkomaksujen laskeminen	17	5
Menojen tukikelpoisuus	18	6
Otantamenetelmä	19	6
Arvonlisävero	20	6
Johdon vahvistuslausuma	21	6
Raportointi ja arviointi	22–23	6

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 322 artiklan,

ottaa huomioon komission 25 päivänä joulukuuta 2020 toimittaman ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi brexit-mukautusvarauksen perustamisesta, jäljempänä 'ehdotus',

ottaa huomioon edellä mainittua ehdotusta koskevat, Euroopan parlamentin ja neuvoston 20 päivänä tammikuuta 2021 esittämät lausuntopyynnöt,

ottaa huomioon unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 ([1]), asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (jäljempänä 'varainhoitoasetus'),

ottaa huomioon Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen ([2]) (jäljempänä 'erosopimus'),

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Johdanto

1. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista 1 päivänä helmikuuta 2020, jolloin erosopimus tuli voimaan. Erosopimuksessa määrättiin siirtymäkaudesta, joka kesti 31 päivään joulukuuta 2020 ja jonka aikana taattiin tilanteen pysyminen ennallaan kansalaisten, kuluttajien ja yritysten kannalta sekä EU:ssa että Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

2. Vaikka osapuolet pääsivät 24 päivänä joulukuuta sopimukseen uudesta EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisestä kauppa- ja yhteistyösopimuksesta ([3]), siirtymäkauden päättyminen merkitsi sitä, että – 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen – EU ja Yhdistynyt kuningaskunta muodostavat nyt kaksi erillistä markkina-aluetta ja kaksi erillistä sääntely- ja oikeusaluetta. Tavaroiden ja palvelujen kaupalle ja rajat ylittävälle liikkuvuudelle on luotu esteitä, jotka vaikuttavat kummankin osapuolen julkishallintoihin, yrityksiin, kansalaisiin ja sidosryhmiin.

3. Eurooppa-neuvosto ilmoitti 17–21 päivänä heinäkuuta 2020 pitämänsä erityiskokouksen päätelmissä uuden erityisvälineen, brexit-mukautusvarauksen, käyttöönotosta. Varauksen kokonaismäärärahat olisivat viisi miljardia euroa vuoden 2018 hintoina. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota esittämään asetusehdotuksen.

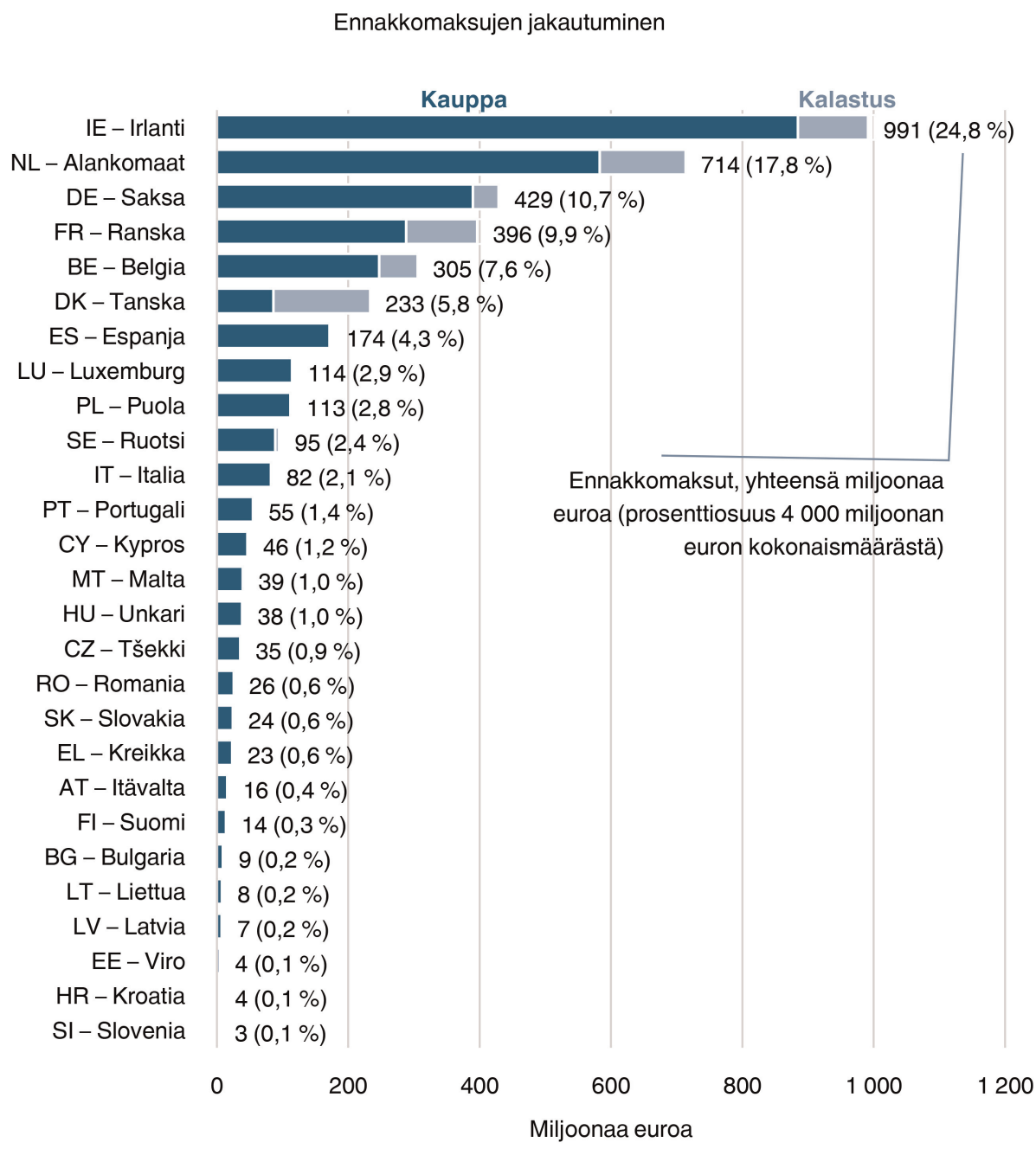
4. Komissio toimitti ehdotuksensa joulukuussa 2020. Varauksen tarkoituksena on tukea niitä jäsenvaltioita, alueita ja aloja, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan ero vaikuttaa eniten. Näin lievennetään kielteistä vaikutusta, joka erolla on taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Kaikki jäsenvaltiot voivat saada tukea varauksesta.

([1]) EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.
([2]) EUVL C 384 I, 12.11.2019, s. 1.
([3]) EUVL L 444, 31.12.2020, s. 14.

5. Ehdotuksen mukaan varaus otetaan käyttöön kahdessa erässä. Ensimmäinen erä on vuonna 2021 suoritettava huomattava ennakkomaksu, jonka arvo on neljä miljardia euroa. Menetelmä, jolla ennakkomaksu jaetaan jäsenvaltioiden kesken, perustuisi kahteen keskeiseen tekijään: Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käydyn kaupan määrään ja Yhdistyneen kuningaskunnan yksinomaisella talousvyöhykkeellä pyydetyn kalan määrään ([4]). ***Kaaviosta 1*** käy ilmi, miten ennakkomaksut jaetaan jäsenvaltioiden kesken tätä menetelmää käyttäen.

Kaavio 1

Ennakkomaksujen jakautuminen (kaupan ja kalastuksen perusteella)



Lähde: Euroopan komissio.

6. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltiot voivat hakea rahoitusosuuksia varauksesta, päättyy 30 päivänä syyskuuta 2023. Määrärahojen loppuosalla, miljardilla eurolla, katettaisiin sellaiset tukikelpoiset menot, jotka ylittävät ennakkomaksuina maksetun määrän. Korvaukset eivät kuitenkaan saisi ylittää käytettävissä olevien määrärahojen enimmäismäärää. Varauksen lisärahoitusosuudet maksettaisiin pääasiassa vuonna 2024.

([4]) Ehdotuksen liite I.

7. Komission ehdotuksen oikeusperusta ([5]) edellyttää Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kuulemista, ja Euroopan parlamentti ([6]) ja neuvosto ([7]) ovat pyytäneet tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa. Tämä lausunto on vastaus näihin pyyntöihin, ja sen tarkoituksena on auttaa lainsäätäjiä komission ehdotuksen tutkimisessa. Niinpä tilintarkastustuomioistuin esittää yleisiä ja erityisiä huomioita, joissa muun muassa tuodaan esiin tärkeimmät asiaan liittyvät kysymykset ja riskit.

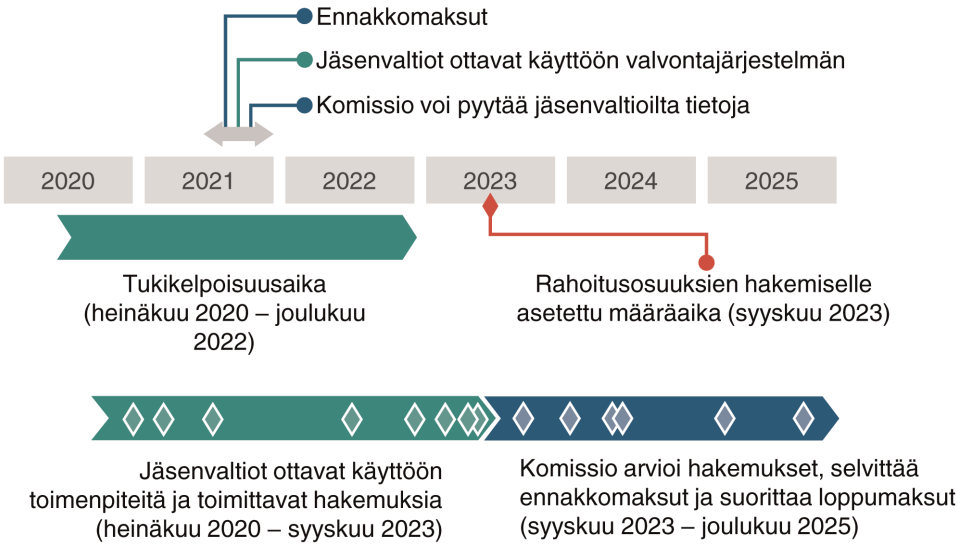
Ensimmäinen osa: Yleiset huomiot

Varauksen rakenne

8. Ehdotuksen mukaan viitekausi, jäljempänä 'tukikelpoisuusaika', jonka kuluessa toimenpiteitä Yhdistyneen kuningaskunnan eron haitallisten seurausten lieventämiseksi voidaan toteuttaa, alkaa 1 päivänä heinäkuuta 2020 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2022. Jäsenvaltioiden olisi jätettävä rahoitusosuuksia koskevat hakemukset 30 päivään syyskuuta 2023 mennessä. Hakemuksissa olisi annettava yksityiskohtaiset tiedot tukikelpoisuusaikana aiheutuneiden julkisten menojen kokonaismäärästä ([8]). Hakemusten yhteydessä olisi toimitettava täytäntöönpanoraportti, jossa kuvataan, mitä lieventäviä toimenpiteitä on toteutettu ja miten ne on pantu täytäntöön. Lisäksi olisi annettava johdon vahvistuslausuma ja riippumaton tarkastuslausunto koko tukikelpoisuusajalta. Komissio arvioi vasta tässä vaiheessa – edellä mainittujen tietojen perusteella – ovatko valitut toimenpiteet asianmukaisia ja tukikelpoisia. Tämä on poikkeus vuotuisesta lähestymistavasta, jota sovelletaan yhteistyössä hallinnoitaviin varoihin ([9]). ***Kaaviossa 2*** kuvataan tätä prosessia ja esitetään siihen liittyvät keskeiset päivämäärät.

Kaavio 2

Varauksen hallinnointia koskeva aikataulu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

9. Jäsenvaltiot saisivat ennakkomaksuina neljä miljardia euroa eli 80 prosenttia varauksen määrärahoista. Ennen ennakkomaksun saamista jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, mitkä elimet vastaavat varauksen hallinnoinnista ja valvonnasta ja mille elimelle ennakkomaksu on maksettava. Vaikka ennakkomaksut ovat poikkeuksellisen suuria, ne auttavat jäsenvaltioita reagoimaan nopeasti poikkeukselliseen tilanteeseen. Lisäksi ennakkomaksuissa on otettu huomioon, että loppumaksut suoritetaan aikaisintaan vuoden 2023 lopussa.

([5]) Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.
([6]) Euroopan parlamentti – D300288 (20.1.2021).
([7]) Neuvosto – SGS 21/000201 (20.1.2021).
([8]) Ehdotuksen 9 artikla.
([9]) Ehdotuksen 7 artiklan 4 kohta: "Poiketen siitä, mitä varainhoitoasetuksen 63 artiklan 5, 6 ja 7 kohdassa säädetään, mainituissa säännöksissä tarkoitetut asiakirjat on toimitettava ainoastaan kerran, tämän asetuksen 10 artiklan mukaisesti."

10. Ehdotuksen rakenne on sen tavoitteen mukainen, että jäsenvaltioille suodaan joustovaraa. Merkittävien määrien asettaminen saataville ennakkomaksuina antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden reagoida nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Näin ne voisivat vaikuttavammalla tavalla torjua brexitin kielteisiä vaikutuksia. Ehdotuksessa kuvataan väljästi mutta sen tarkemmin määrittelemättä alat, joilla rahoitusta voitaisiin käyttää. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, minkä tyyppisiä hankkeita tai toimenpiteitä ne rahoittavat ([10]).

11. Varaukseen liittyvä joustavuus synnyttää epävarmuutta ja sen mukana tiettyjä riskejä. Tähän vaikuttaa varsinkin se, että jäsenvaltioiden ei tarvitse ennen ennakkomaksujen jakamista selostaa virallisesti komissiolle, mihin alueisiin ja toimialoihin brexit mahdollisesti vaikuttaa eniten, eikä niiden myöskään tarvitse kuvata, millaisia toimenpiteitä ne aikovat rahoittaa. Varausta voitaisiin käyttää sellaisten toimenpiteiden tukemiseen, jotka itse asiassa eivät ole tukikelpoisia. Niinpä komissio ei myöhemmin korvaisi näitä kuluja jäsenvaltioille. Lisäksi voi olla, että valitut toimenpiteet eivät olekaan tyydyttäviä eikä niiden avulla päästä asetettuihin tavoitteisiin.

12. Jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen mukaan vahvistettava, että ne ovat laatineet kuvaukset hallinto- ja valvontajärjestelmistään ([11]). Jäsenvaltiot voivat käyttää varauksen hallinnoinnissa sellaisia jo olemassa olevia nimettyjä elimiä ja järjestelmiä, joiden avulla hallinnoidaan EU:n varoja. Jos jäsenvaltiot päättävät perustaa uusia järjestelmiä, riskinä on, että järjestelmät voivat olla tehottomia. Komission olisi arvioitava tukikelpoisuusajan varhaisessa vaiheessa, suojaavatko järjestelmät riittävästi EU:n taloudellisia etuja.

Tarkastus ja tilivelvollisuus

13. Ehdotuksen mukaan kussakin jäsenvaltiossa on oltava riippumaton tarkastuselin, joka tarkastaa hallinto- ja valvontajärjestelmän ja toimittaa rahoitettujen toimenpiteiden tarkastuksia ([12]). Tarkastuselin olisi näin ollen keskeinen toimija, joka antaisi komissiolle varmuutta siitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavalla tavalla ja menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Tiettyjä tärkeitä osatekijöitä ei kuitenkaan ole määritelty ehdotuksessa yksityiskohtaisesti ja selkeästi. Tällaisia ovat esimerkiksi otantamenetelmä sekä virheiden kvantifiointi ja oikaiseminen.

14. Koska selkeys tältä osin puuttuu, ei voida välttämättä taata, että tarkastustapa tulee kaikissa jäsenvaltioissa olemaan yhdenmukainen ja vertailukelpoinen. Tämän seurauksena komissio ei saa tarkastusviranomaisen työstä ja tarkastuslausunnoista niin paljon varmuutta kuin se voisi saada.

Toinen osa: Erityiset huomautukset

Tukikelpoisuusaika

15. Toimenpiteiden toteuttamista koskevan tukikelpoisuusajan olisi ehdotuksen mukaan oltava heinäkuusta 2020 joulukuuhun 2022 ([13]). Komissio otti huomioon, että ehdotus on osa siirtymäkauden päättymiseen liittyvää valmistelua ja että ehdotus perustuu siihen valmiustoimenpiteitä koskevaan työhön – ja täydentää tätä työtä – jota EU ja sen jäsenvaltiot tekivät brexit-neuvottelujen aikana ([14]).

16. Tukikelpoisuusajan olisi edistettävä tavoitetta, jonka mukaan varauksen avulla tuetaan valmiustoimenpiteitä ja lievennetään Yhdistyneen kuningaskunnan eron taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksessa ei kuitenkaan kerrota selkeästi, millä perusteilla valittuun tukikelpoisuusaikaan päädyttiin, eikä siinä tarkastella, sopiiko se yhteen asetettujen tavoitteiden kanssa.

Ennakkomaksujen laskeminen

17. Komission valitsema menetelmä, jonka avulla se laskee jäsenvaltioiden osuudet ennakkorahoituksesta, perustuu kahteen tekijään: Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käydyn kaupan määrään ja Yhdistyneen kuningaskunnan vesillä pyydetyn kalan määrään. Tämän menetelmän avulla komissio pyrkii esittämään parhaan arvion brexitin vaikutuksista kuhunkin jäsenvaltioon. Yhdistyneen kuningaskunnan eron vaikutuksiin liittyy kuitenkin edelleen monia epävarmuustekijöitä, kuten se, missä määrin elinkeinoelämän alat siirtävät toimintojaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta EU:hun. Siksi on olemassa riski, että valittu jakomenetelmä ei välttämättä täysin vastaa kunkin jäsenvaltion talouteen kohdistuvaa vaikutusta.

([10]) Ehdotuksen 5 artikla.
([11]) Ehdotuksen 13 artiklan 1 kohta.
([12]) Ehdotuksen 13 artiklan 4 kohta.
([13]) Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 2 kohta.
([14]) Ehdotuksen johdanto-osan 7 kappale.

Menojen tukikelpoisuus

18. Ehdotuksen mukaan menot ovat tukikelpoisia, jos ne ovat aiheutuneet ja ne on maksettu tukikelpoisuusajan kuluessa ([15]). Ehdotuksessa säädetään edelleen, että varauksen rahoitusosuuksilla korvataan tukikelpoisia kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet jäsenvaltioille ja jotka jäsenvaltiot ovat maksaneet toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi ([16]). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotus mahdollistaa erilaisia tulkintoja menojen tukikelpoisuudesta. Sen vuoksi olisi edelleen täsmennettävä, että kustannusten tulisi aiheutua ja ne olisi maksettava tukikelpoisuusaikana sekä nimettyjen elimien että lopullisten tuensaajien tasolla.

Otantamenetelmä

19. Ehdotuksessa hahmotellaan rahoitettujen toimenpiteiden tarkastamiseen liittyvä prosessi ja kuvataan sitä vastaava otantamenetelmä ([17]). Siltä osin kuin ehdotuksessa sallitaan muu kuin tilastollinen otantamenetelmä, siinä todetaan, että otantayksiköiden on katettava tietty osuus tilivuoden perusjoukosta. Koska rahoitettuja toimenpiteitä koskevan tarkastuksen olisi katettava koko tukikelpoisuusaika eli kaksi ja puoli vuotta, yleisessä menetelmässä esiintyvä viittaus ”tilivuoteen” vaikuttaa epäjohdonmukaiselta.

Arvonlisävero

20. Ehdotuksen mukaan varauksesta myönnettävä tuki ei kattaisi arvonlisäveroa ([18]). Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti varauksen osalta ehdotettuun lähestymistapaan, sillä se on yhdenmukainen sen suosituksen kanssa, joka esitettiin viimeksi tilintarkastustuomioistuimen laatimassa koheesioalan alv-palautuksia koskevassa tilannearviossa vuodelta 2018. Tilintarkastustuomioistuin suositti, että arvonlisäveroa ei korvattaisi julkisyhteisöille EU:n varoista. Näin pienennettäisiin koheesiomenojen virheriskiä ja taattaisiin EU:n varojen parempi käyttö moitteettoman varainhoidon näkökulmasta ([19]).

Johdon vahvistuslausuma

21. Ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat osana varauksen rahoitusosuuksia koskevia hakemuksiaan johdon vahvistuslausuman, riippumattoman tarkastuselimen lausunnon sekä täytäntöönpanoraportin (kohta 8) ([20]). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että johdon vahvistuslausuman mallissa, joka sisältyy ehdotuksen liitteeseen II, ei edellytetä varauksen hallinnoinnista vastaavan henkilön vahvistusta, jonka mukaan valvontajärjestelmä toimii moitteettomasti. Varainhoitoasetuksen 63 artiklan 6 kohdan c alakohdassa tällaista vahvistusta edellytetään. Vahvistuksen puuttuminen rajoittaisi vahvistuslausumasta saatavaa varmuutta. Se vaikuttaisi myös tarkastuslausuntoon, jossa tavallisesti arvioitaisiin vahvistuksen oikeellisuus.

Raportointi ja arviointi

22. Ehdotuksen mukaan komissio arvioisi varauksen vaikuttavuutta, tehokkuutta, asiaankuuluvuutta, johdonmukaisuutta ja EU:n tason lisäarvoa ([21]). Samalla kun tilintarkastustuomioistuin myöntää, että on tärkeää löytää oikea tasapaino seurantavaatimusten ja jäsenvaltioille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen välillä, se toteaa, että rahoitusosuuksia koskeviin hakemuksiin on sisällytettävä ainoastaan tuotosindikaattoreiden arvot ([22]). Vaikka kyseiset indikaattorit ovat mitattavissa – kuten aiemmin on todettu – ne antavat vain vähän tietoa siitä, onko jollakin toimenpiteellä puututtu vaikuttavalla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan eron kielteisiin seurauksiin ([23]). Ehdotuksessa ei myöskään vaadita jäsenvaltioita asettamaan tavoitteita näille indikaattoreille, minkä vuoksi on entistäkin vaikeampaa arvioida varauksen vaikuttavuutta mielekkäällä tavalla.

([15]) Ehdotuksen 5 artiklan 2 kohta.
([16]) Ehdotuksen 7 artiklan 2 kohta.
([17]) Ehdotuksen 13 artiklan 4 kohta.
([18]) Ehdotuksen 6 artiklan a alakohta.
([19]) Nopea tilannearvio ALV:n korvaaminen koheesioalalla – virheille altista ja optimaalista heikompaa EU:n varojen käyttöä, marraskuu 2018.
([20]) Ehdotuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohta.
([21]) Ehdotuksen 16 artikla.
([22]) Ehdotuksen liite II.
([23]) Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta – tilanne vuoden 2019 lopussa, kohta 4.19: ”Tuotosindikaattoreilla on välitön yhteys unionin talousarviosta rahoitettaviin toimiin, mutta ne tarjoavat vain vähän tietoa edistyksestä politiikan tavoitteiden täyttymisessä.”

23. Paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaan vankkoja ja luotettavia tuloksia voidaan saada vain riippumattomilla objektiivisilla arvioinneilla ([24]). Vaikka ehdotuksen mukaan varauksesta on tehtävä täydellinen arviointi, jota koskeva kertomus on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle 30 päivään kesäkuuta 2027 mennessä, ehdotuksessa ei nimenomaisesti todeta, että kyseessä olisi riippumaton arviointi.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 25. helmikuuta 2021 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta
Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

([24]) SWD(2017) 350 final, 7.5.2017, s. 53.