III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 1/2021

(i enlighet med artikel 322 i EUF-fördraget)

över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av brexitjusteringsreserven

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
Inledning	1–7	2
Del 1: Allmänna kommentarer	8–14	4
Reservens utformning	8–12	4
Revision och ansvarsskyldighet	13–14	5
Del 2: Särskilda kommentarer	15–23	5
Stödberättigandeperiod	15–16	5
Beräkning av förfinansiering	17	5
Utgifters stödberättigande	18	6
Urvalsmetod	19	6
Mervärdesskatt	20	6
Förvaltningsförklaring	21	6
Rapportering och utvärdering	22–23	6

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 322,

med beaktande av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av brexitjusteringsreserven, som lades fram av kommissionen den 25 december 2020 (nedan kallat *förslaget*),

med beaktande av Europaparlamentets och rådets framställningar av den 20 januari 2021 om revisionsrättens yttrande över detta förslag,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 ([1]) (nedan kallad *budgetförordningen*),

med beaktande av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen ([2]) (nedan kallat *utträdesavtalet*), och

av följande skäl:

Inledning

1. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland lämnade Europeiska unionen den 1 februari 2020, då utträdesavtalet trädde i kraft. Utträdesavtalet innehöll en bestämmelse om en övergångsperiod som varade till och med den 31 december 2020 och garanterade sedvanliga villkor för medborgare, konsumenter och företag i både EU och Förenade kungariket.

2. De båda parterna enades om ett nytt handels- och samarbetsavtal ([3]) mellan EU och Förenade kungariket den 24 december, vilket innebar att EU och Förenade kungariket från och med den 1 januari 2021 bildar två separata marknader och två skilda lagstiftningsområden och rättsliga områden. Hinder har skapats för handel med varor och tjänster och för gränsöverskridande rörlighet, med konsekvenser för offentlig förvaltning, företag, medborgare och berörda parter på båda sidor.

3. I slutsatserna från sitt särskilda möte den 17–21 juli 2020 tillkännagav Europeiska rådet att ett nytt särskilt instrument, brexitjusteringsreserven (nedan kallad *reserven*), skulle inrättas, med ett totalt anslag på 5 miljarder euro i 2018 års priser. Europeiska rådet uppmanade kommissionen att lägga fram ett förslag till förordning.

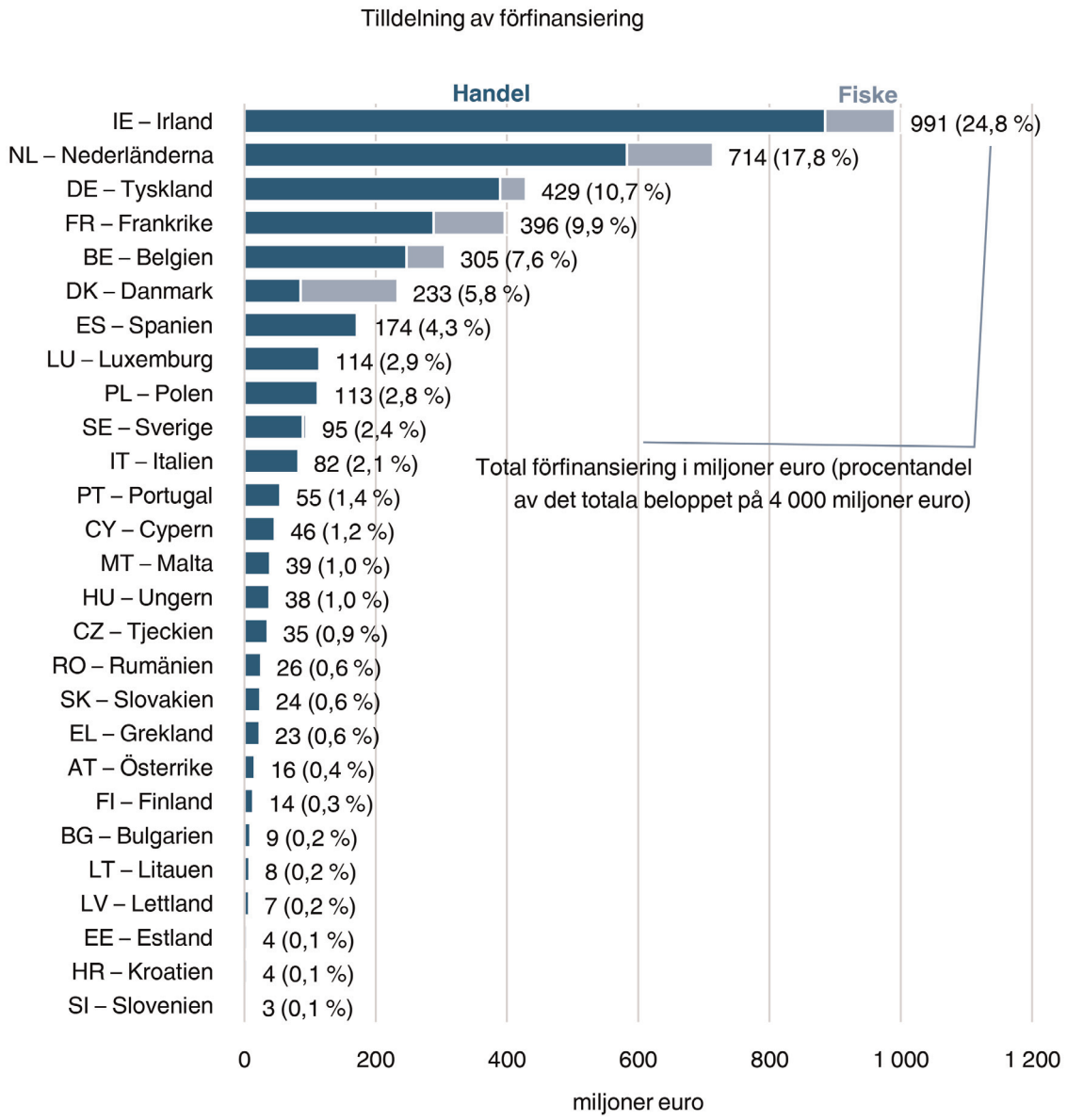
4. Kommissionen lade fram sitt förslag i december 2020. Syftet med reserven är att ge stöd till de medlemsstater, regioner och sektorer som drabbas hårdast av Förenade kungarikets utträde och på så sätt mildra de negativa konsekvenserna för den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. Alla medlemsstater ska vara berättigade till stöd från reserven.

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

5. Enligt förslaget ska reserven aktiveras i två steg: det första 2021 i form av betydande förfinansiering till ett värde av 4 miljarder euro. Metoden för att fördela varje medlemsstats andel av förfinansieringen ska baseras på två huvudfaktorer: omfattningen av handeln med Förenade kungariket och värdet av den fisk som fångats i Förenade kungarikets exklusiva ekonomiska zon ([4]). ***Figur 1*** visar hur förfinansieringen enligt denna metod ska fördelas mellan medlemsstaterna.

Figur 1

Fördelning av förfinansiering (handels- och fiskekriterier)



Källa: Europeiska kommissionen.

6. Medlemsstaterna har fram till den 30 september 2023 på sig att ansöka om ett ekonomiskt bidrag från reserven. Det återstående beloppet på 1 miljard euro ska täcka alla stödberättigande utgifter som överstiger det belopp som betalats i förfinansiering men inom ramen för de totala tillgängliga resurserna. Ytterligare bidrag från reserven ska huvudsakligen betalas 2024.

([4]) Bilaga I till förslaget.

7. Den rättsliga grunden ([5]) för kommissionens förslag innebär att Europeiska revisionsrätten ska höras, och Europaparlamentet ([6]) och rådet ([7]) har begärt att revisionsrätten ska yttra sig. Detta yttrande är ett svar på den begäran och avsett att bidra till lagstiftarens behandling av kommissionens förslag. För det ändamålet lämnar vi allmänna och särskilda kommentarer där vi bland annat lyfter fram de viktigaste frågorna och de därmed förknippade riskerna.

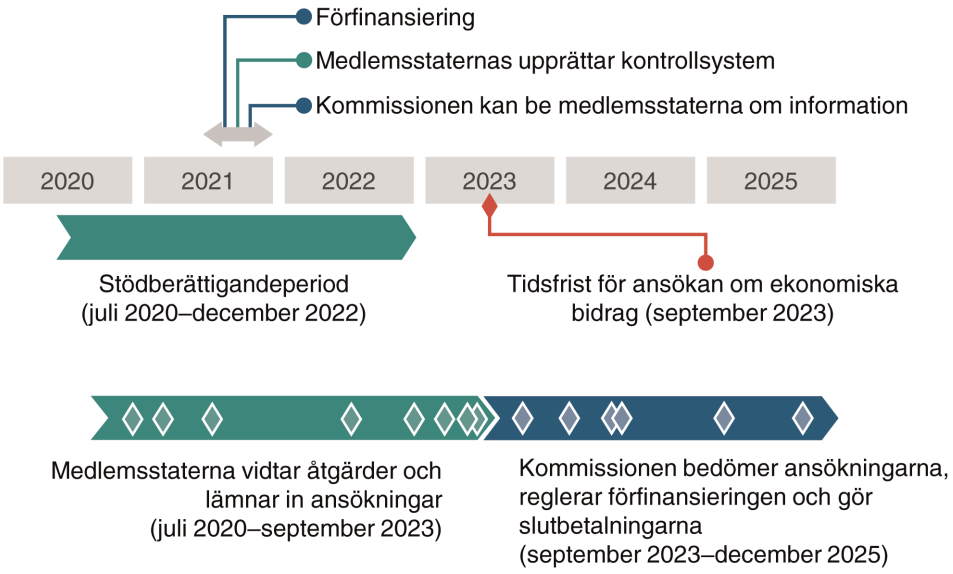
Del 1: Allmänna kommentarer

Reservens utformning

8. Enligt förslaget ska referensperioden (nedan kallad *stödberättigandeperioden*) för genomförandet av åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde löpa från och med den 1 juli 2020 till och med den 31 december 2022. Medlemsstaterna har fram till den 30 september 2023 på sig att lämna in ansökningar om ekonomiskt bidrag med uppgifter om de totala offentliga utgifter som de ådragit sig under stödberättigandeperioden ([8]). Ansökningarna ska åtföljas av en genomföranderapport som beskriver vilka riskreducerande åtgärder som har vidtagits och hur de har genomförts samt en förvaltningsförklaring och ett oberoende revisionsuttalande som omfattar hela stödberättigandeperioden. Först efter det att kommissionen fått denna information kommer den att bedöma de valda åtgärdernas stödberättigande och lämplighet, vilket är ett undantag från den årliga metod som tillämpas på medel med delad förvaltning ([9]). I ***figur 2*** beskrivs denna process, med nyckeldatum.

Figur 2

Tidtabell för reserven



Källa: Revisionsrätten.

9. Medlemsstaterna ska få 4 miljarder euro eller 80 % av reservmedlen genom förfinansiering. Innan medlemsstaterna får förhandsfinansiering måste de meddela kommissionen vilka organ som ska ansvara för förvaltning och kontroll av reserven och till vilket organ förfinansieringen ska betalas ut. Förfinansieringen har fastställts på en ovanligt hög nivå, men den gör det möjligt för medlemsstaterna att reagera snabbt på den exceptionella situationen och tar hänsyn till det faktum att slutbetalningarna inte kommer att göras förrän tidigast i slutet av 2023.

([5]) Artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
([6]) Europaparlamentet – D300288 (20.1.2021).
([7]) Rådet – SGS 21/000201 (20.1.2021).
([8]) Artikel 9 i förslaget.
([9]) Artikel 7.4: ”Genom undantag från artikel 63.5, 63.6 och 63.7 i budgetförordningen ska de handlingar som avses i de bestämmelserna lämnas in en gång, i enlighet med artikel 10 i den här förordningen.”

10. Utformningen av förslaget uppfyller målet att medlemsstaterna ska ges flexibilitet. Genom att betydande belopp i reserven görs tillgängliga via förfinansiering kan medlemsstaterna reagera snabbt på förändrade omständigheter och motverka de negativa effekterna av brexit på ett ändamålsenligare sätt. Förslaget anger i stora drag och utan att närmare definiera inom vilka områden den nya finansieringen kan användas, men medlemsstaterna har frihet att själva bestämma vilka typer av projekt eller åtgärder de vill finansiera ([10]).

11. Den flexibilitet som reserven ger – särskilt avsaknaden av ett krav att medlemsstaterna officiellt ska informera kommissionen om vilka regioner, områden och sektorer som kan påverkas mest och beskriva vilka åtgärder som ska finansieras innan förfinansieringen tilldelas – skapar ett antal risker som hänger samman med bristen på säkerhet. Reserven skulle kunna användas till att stödja åtgärder som i själva verket inte är stödberättigande och leda till att kommissionen senare inte ersätter medlemsstaternas kostnader för dem. Det finns även en risk för att de åtgärder som väljs inte är optimala och inte uppnår det avsedda målet.

12. Medlemsstaterna ska enligt förslaget bekräfta att de har utarbetat beskrivningar av sina förvaltnings- och kontrollsystem ([11]). Medlemsstaterna får för förvaltningen av reserven använda sig av befintliga utsedda organ och system som redan finns på plats för att genomföra EU-medel. Om medlemsstaterna beslutar att inrätta nya system finns det en risk för att de är oändamålsenliga. Kommissionen bör i inledningsskedet av stödberättigandeperioden bedöma hur väl systemen bidrar till skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Revision och ansvarsskyldighet

13. Enligt förslaget ska ett oberoende revisionsorgan i varje medlemsstat granska förvaltnings- och kontrollsystemet och utföra revisioner av finansierade åtgärder ([12]). Revisionsorganet blir därför en nyckelaktör när det gäller att ge kommissionen en försäkran om att medlemsstaternas system fungerar ändamålsenligt och att utgifterna är lagliga och korrekta. Förslaget saknar dock detaljer och tydliga definitioner när det gäller vissa viktiga delar, såsom urvalsmetod och kvantifiering och korrigering av fel.

14. Denna brist på tydlighet säkerställer eventuellt inte en konsekvent och jämförbar revisionsmetod i alla medlemsstater, vilket minskar den säkerhet som kommissionen skulle kunna uppnå genom revisionsorganens arbete och revisionsuttalanden.

Del 2: Särskilda kommentarer

Stödberättigandeperiod

15. I förslaget anges att stödberättigandeperioden för genomförandet av åtgärder ska löpa från juli 2020 till december 2022 ([13]). Kommissionen har tagit hänsyn till att förslaget är en del av förberedelserna inför övergångsperiodens slut och bygger vidare på och kompletterar det arbete som EU och medlemsstaterna har utfört inom ramen för de beredskapsåtgärder som vidtagits under brexitförhandlingarna ([14]).

16. Stödberättigandeperioden bör främja målet att reserven används för att stödja beredskapsåtgärderna och bidra till att mildra de ekonomiska konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde. I förslaget anges dock inte tydligt skälen till varför just denna stödberättigandeperiod valts och diskuteras inte heller om den är lämplig med hänsyn till de angivna målen.

Beräkning av förfinansiering

17. Den metod som kommissionen valt och tillämpat för att beräkna medlemsstaternas andelar av förfinansieringen baseras på två huvudfaktorer: handel med Förenade kungariket och fisk som fångats i Förenade kungarikets vatten. Med denna metod strävar kommissionen efter att göra den bästa uppskattningen av brexits konsekvenser för respektive medlemsstat. Med tanke på de många osäkerhetsfaktorer som fortfarande är förknippade med effekterna av Förenade kungarikets utträde, till exempel om ekonomiska verksamheter kommer att flytta från Förenade kungariket till EU, finns det dock en risk för att den valda fördelningsmetoden inte fullt ut återspeglar den specifika exponeringen för en medlemsstats ekonomi.

([10]) Artikel 5 i förslaget.
([11]) Artikel 13.1 i förslaget.
([12]) Artikel 13.4 i förslaget.
([13]) Artiklarna 2.1 och 5.2 i förslaget.
([14]) Skäl 7 i förslaget.

Utgifters stödberättigande

18. I förslaget anges att utgifter ska vara stödberättigande om de uppkommer och betalas under referensperioden ([15]). Vidare föreskrivs att bidrag från reserven ska ges i form av ersättning för stödberättigande kostnader som medlemsstaterna ådragit sig och betalat i samband med genomförandet av åtgärderna ([16]). Vi anser att förslaget medger olika tolkningar av utgifternas stödberättigande. Det bör därför förtydligas ytterligare att kostnader ska uppstå och betalas inom stödberättigandeperioden och att detta gäller både utsedda organ och slutmottagare.

Urvalsmetod

19. I förslaget beskrivs förfarandet för revision av finansierade åtgärder och tillhörande urvalsmetod ([17]). I de fall en icke-statistisk urvalsmetod får användas anges det i förslaget att urvalsenheterna måste omfatta en viss andel av populationen för räkenskapsåret. Eftersom revisionen av finansierade åtgärder ska omfatta hela stödberättigandeperioden, det vill säga två och ett halvt år, förefaller hänvisningen till ”räkenskapsåret” inkonsekvent i den övergripande metoden.

Mervärdesskatt

20. Enligt förslaget ska reserven inte användas för att stödja mervärdesskatt ([18]). Vi välkomnar det föreslagna tillvägagångssättet för reserven som är i linje med den rekommendation som vi senast lämnade 2018 i vår snabbanalys om återbetalning av moms inom sammanhållningsområdet. Vi rekommenderade att ersättning för moms inte ska betalas till offentliga organ med EU-medel i syfte att minska risken för fel i sammanhållningsutgifterna och säkerställa bättre användning av EU-medel och en sund ekonomisk förvaltning ([19]).

Förvaltningsförklaring

21. Enligt förslaget ska medlemsstaterna lämna in en förvaltningsförklaring, ett yttrande från ett oberoende revisionsorgan och en genomföranderapport (punkt 8) som en del av sina ansökningar om ekonomiska bidrag från reserven ([20]). Vi noterar att mallen för förvaltningsförklaringen i bilaga II till förslaget inte anger att den person som ansvarar för förvaltningen av reserven ska intyga att kontrollsystemet fungerar korrekt. Ett sådant intygande krävs enligt artikel 63.6 c i budgetförordningen. Om det saknas begränsas den säkerhet som förklaringen skulle kunna ge. Det skulle också få konsekvenser för revisionsuttalandet, i vilket intygandets korrekthet normalt sett skulle bedömas.

Rapportering och utvärdering

22. Enligt förslaget ska kommissionen genomföra en utvärdering av reservens ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och mervärde på EU-nivå ([21]). Vi är medvetna om att det är viktigt att hitta rätt balans mellan övervakningskraven och den administrativa bördan för medlemsstaterna, men vi noterar att ansökningar om ekonomiska bidrag endast får innehålla värden för outputindikatorer ([22]). Även om dessa outputindikatorer är mätbara ger de som tidigare konstaterades endast begränsad information om huruvida en åtgärd var ändamålsenlig när det gäller att hantera de negativa konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ([23]). Dessutom kräver inte förslaget att medlemsstaterna ska fastställa mål för de ovannämnda indikatorerna, vilket kommer att göra det ännu svårare att göra en meningsfull bedömning av reservens ändamålsenlighet.

([15]) Artikel 5.2 i förslaget.
([16]) Artikel 7.2 i förslaget.
([17]) Artikel 13.4 i förslaget.
([18]) Artikel 6 a i förslaget.
([19]) Snabbanalys: *Återbetalning av moms inom Sammanhållningsområdet – många fel och EU-medel som inte används optimalt*, november 2018.
([20]) Artikel 10.1 och 10.2 i förslaget.
([21]) Artikel 16 i förslaget.
([22]) Bilaga II till förslaget.
([23]) Punkt 4.19 i *Europeiska revisionsrättens rapport om EU-budgetens prestation – situationen vid utgången av 2019*: ”Outputindikatorer har en direkt koppling till de verksamheter som finansieras genom EU-budgeten men ger inte särskilt mycket information om framstegen mot att uppnå politiska mål”.

23. Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning kan robusta och tillförlitliga resultat endast uppnås genom oberoende objektiva utvärderingar ([24]). I förslaget föreskrivs en fullständig utvärdering av reserven, som ska utmynna i en rapport som ska läggas fram för Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2027, men det anges inte uttryckligen att utvärderingen ska vara oberoende.

Detta yttrande antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 februari 2021.

För revisionsrätten
Klaus-Heiner LEHNE
Ordförande

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