

## III

*(Acte pregătitoare)*

## CURTEA DE CONTURI

## AVIZUL NR. 1/2021

*(prezentat în temeiul articolului 322 TFUE)***referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de înființare a rezervei de ajustare la Brexit***[COM(2020) 854 final]**(2021/C 101/01)*

## CUPRINS

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
Introducere	1-7	2
Partea întâi: observații generale	8-14	4
Arhitectura rezervei de ajustare la Brexit	8-12	4
Auditul și răspunderea pentru actul de gestiune	13-14	5
Partea a doua: observații specifice	15-23	5
Perioada de eligibilitate	15-16	5
Modul de calcul al prefinanțării	17	5
Eligibilitatea cheltuielilor	18	6
Metodologia de eșantionare	19	6
Taxa pe valoarea adăugată	20	6
Declarația de gestiune	21	6
Raportarea și evaluarea	22-23	6

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 322,

având în vedere propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de înființare a rezervei de ajustare la Brexit, prezentată de Comisie la 25 decembrie 2020 (denumită în continuare „propunerea”),

având în vedere solicitările adresate de Parlamentul European și de Consiliu, la 20 ianuarie 2021, în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată anterior,

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 <sup>(1)</sup> (denumit în continuare „Regulamentul financiar”),

având în vedere Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice <sup>(2)</sup> (denumit în continuare „acordul de retragere”),

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

### Introducere

1. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord s-a retras din Uniunea Europeană la 1 februarie 2020, când a intrat în vigoare acordul de retragere. Acest acord prevedea o perioadă de tranziție, care a durat până la 31 decembrie 2020, și garanta condiții normale de funcționare (*business as usual*) pentru cetățeni, consumatori și întreprinderi, atât în UE, cât și în Regatul Unit.

2. Deși ambele părți au convenit, la 24 decembrie 2020, asupra unui nou acord comercial și de cooperare UE-Regatul Unit <sup>(3)</sup>, consecința a fost că, începând de la 1 ianuarie 2021, UE și Regatul Unit constituie două piețe separate și două spații juridice și normative distincte. Au fost create bariere în calea comerțului cu bunuri și servicii și a mobilității transfrontaliere, cu consecințe pentru administrația publică, pentru întreprinderi, pentru cetățeni și pentru părțile interesate de ambele părți.

3. În concluziile formulate după reuniunea sa specială din 17-21 iulie 2020, Consiliul European a anunțat instituirea unui nou instrument special, rezerva de ajustare la Brexit, cu o alocare totală de 5 miliarde de euro la prețurile din 2018. Consiliul European a invitat Comisia să prezinte o propunere de regulament în acest sens.

4. Comisia și-a prezentat propunerea în decembrie 2020. Rezerva de ajustare la Brexit urmărește să ofere sprijin statelor membre, regiunilor și sectoarelor care sunt cel mai grav afectate de retragerea Regatului Unit, atenuând astfel impactul negativ asupra coeziunii economice, sociale și teritoriale. Toate statele membre vor fi eligibile pentru sprijin din rezervă.

<sup>(1)</sup> JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

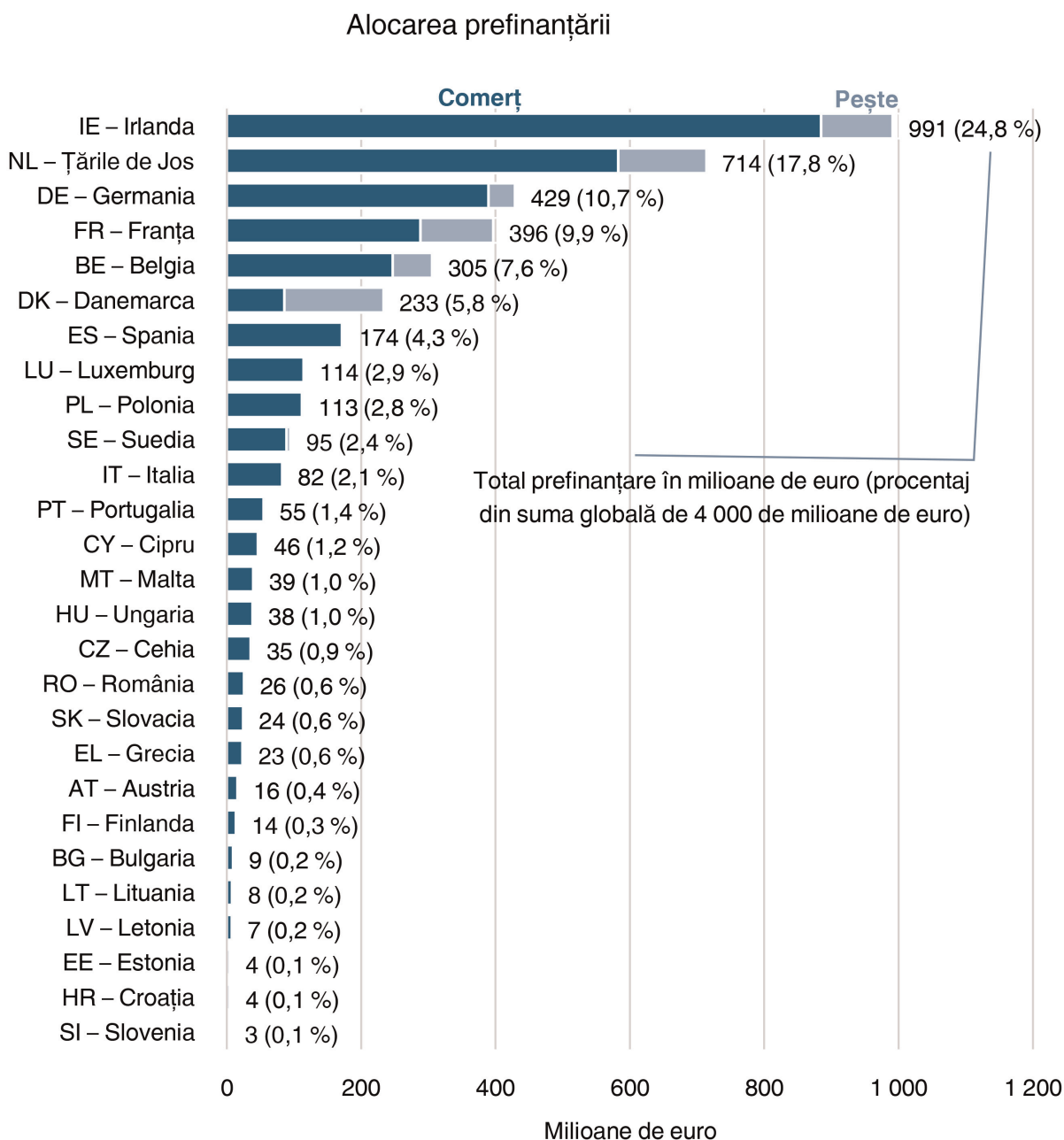
<sup>(2)</sup> JO C 384 I, 12.11.2019, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 444, 31.12.2020, p. 14.

5. Se propune ca rezerva de ajustare la Brexit să fie activată în două runde de alocări – cea dintâi urmând să aibă loc în 2021 sub forma unei prefinanțări substanțiale în valoare de 4 miliarde de euro. Metodologia pentru repartizarea cotei din prefinanțare care va reveni fiecărui stat membru se va baza pe doi factori principali: comerțul realizat cu Regatul Unit și peștele capturat în zona economică exclusivă a acestuia <sup>(4)</sup>. **Figura 1** prezintă modul în care se va repartiza prefinanțarea între statele membre, utilizând această metodă.

Figura 1

## Alocarea prefinanțării (criterii privind comerțul și peștele)



Sursa: Comisia Europeană.

6. Statele membre au termen până la 30 septembrie 2023 să solicite o contribuție financiară din rezerva de ajustare la Brexit. Restul de 1 miliard de euro ar urma să acopere orice cheltuieli eligibile care depășesc suma plătită sub formă de prefinanțare, dar în limitele resurselor totale disponibile. Contribuțiile suplimentare din rezervă ar urma să fie plătite în principal în 2024.

<sup>(4)</sup> Anexa I la propunere.

7. În conformitate cu temeiul juridic <sup>(5)</sup> al propunerii Comisiei, este necesară consultarea Curții de Conturi Europene, iar Parlamentul European <sup>(6)</sup> și Consiliul <sup>(7)</sup> au solicitat avizul Curții. Prezentul aviz este emis ca răspuns la această solicitare și este menit să contribuie la examinarea de către legiuitorii a propunerii Comisiei. În acest scop, Curtea formulează observații generale și specifice în cadrul cărora subliniază, printre altele, principalele probleme implicate și riscurile asociate.

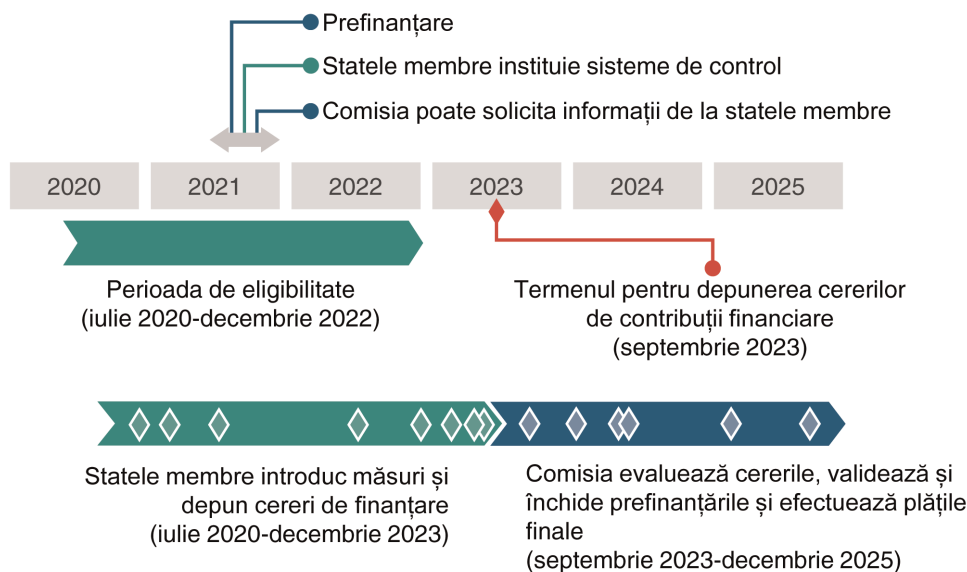
### Partea întâi: observații generale

#### Arhitectura rezervei de ajustare la Brexit

8 Propunerea prevede ca perioada de referință (denumită în continuare „perioada de eligibilitate”) pentru punerea în aplicare a măsurilor de atenuare a consecințelor negative ale retragerii Regatului Unit să fie cuprinsă între 1 iulie 2020 și 31 decembrie 2022. Statele membre ar avea termen până la 30 septembrie 2023 să depună cereri de contribuție financiară din rezerva de ajustare la Brexit, oferind detalii cu privire la cheltuielile publice totale efectuate în cursul perioadei de eligibilitate <sup>(8)</sup>. Cererile ar urma să fie însoțite de un raport de implementare care descrie măsurile de atenuare luate și modul în care au fost acestea puse în aplicare, precum și de o declarație de gestiune și de o opinie de audit independentă care acoperă întreaga perioadă de eligibilitate. Doar ulterior Comisia va evalua, pe baza acestor informații, eligibilitatea și caracterul adecvat al măsurilor alese, ceea ce reprezintă o derogare de la abordarea anuală aplicată fondurilor care fac obiectul gestiunii partajate <sup>(9)</sup>. **Figura 2** prezintă acest proces, indicând datele-cheie.

Figura 2

#### Calendarul pentru rezerva de ajustare la Brexit



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

9 Statele membre ar urma să primească 4 miliarde de euro – 80 % din fondurile rezervei – sub formă de prefinanțare. Înainte de a primi prefinanțarea, statele membre trebuie să notifice Comisiei organismele care vor fi responsabile de gestionarea și controlul rezervei de ajustare la Brexit, precum și organismul cărui i se va plăti prefinanțarea. Prefinanțarea este stabilită la un nivel neobișnuit de ridicat, dar ea permite statelor membre să reacționeze rapid la situația excepțională și ține seama de faptul că plata soldului final se va efectua cel mai devreme la sfârșitul anului 2023.

<sup>(5)</sup> Articolul 322 alineatul (1) litera (a) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

<sup>(6)</sup> Parlamentul European – D300288 (20.1.2021).

<sup>(7)</sup> Consiliul – SGS 21/000201 (20.1.2021).

<sup>(8)</sup> Articolul 9 din propunere.

<sup>(9)</sup> Articolul 7 alineatul (4): „Prin derogare de la articolul 63 alineatele (5), (6) și (7) din Regulamentul financiar, documentele menționate în dispozițiile respective se prezintă o singură dată, în conformitate cu articolul 10 din prezentul regulament.”

10 Arhitectura preconizată în propunere ar oferi o anumită flexibilitate statelor membre, fapt ce constituie unul dintre obiectivele urmărite. Punerea în dispoziție sub formă de prefinanțare a unor sume semnificative din rezerva de ajustare la Brexit ar permite statelor membre să reacționeze rapid la circumstanțele în continuă schimbare și să contracareze într-un mod mai eficace efectele negative ale Brexitului. Propunerea stabilește domeniile mari în care ar trebui să fie utilizată finanțarea, fără a le defini mai în detaliu, însă statele membre ar dispune de o marjă de manevră în ceea ce privește tipurile de proiecte sau de măsuri pe care doresc să le finanțeze <sup>(10)</sup>.

11 Flexibilitatea oferită de rezerva de ajustare la Brexit – în special absența unei cerințe ca statele membre să informeze oficial Comisia cu privire la regiunile, la zonele și la sectoarele cele mai afectate și să descrie măsurile care vor fi finanțate înainte de alocarea prefinanțării – creează o serie de riscuri legate de lipsa de certitudine. Rezerva ar putea fi utilizată pentru sprijinirea unor măsuri care nu sunt de fapt eligibile, astfel încât Comisia ar putea să nu ramburseze ulterior statelor membre costurile suportate. În plus, este posibil ca măsurile selectate să fie suboptimale și să nu permită atingerea obiectivului urmărit.

12 Propunerea ar impune statelor membre să confirme că au elaborat descrieri ale sistemelor lor de gestionare și control <sup>(11)</sup>. Pentru a gestiona rezerva, statele membre pot utiliza organismele desemnate existente și sistemele instituite deja în scopul execuției fondurilor UE. În cazul în care statele decid să instituie sisteme noi, există riscul ca acestea să fie ineficace. Comisia ar trebui să evalueze, în etapele incipiente ale perioadei de eligibilitate, dacă aceste sisteme sunt adecvate pentru a contribui la protejarea intereselor financiare ale UE.

#### *Auditul și răspunderea pentru actul de gestiune*

13 Propunerea prevede un organism de audit independent în fiecare stat membru menit să auditeze sistemul de gestionare și control și să efectueze audituri ale măsurilor finanțate <sup>(12)</sup>. Acest organism ar juca, așadar, un rol esențial pentru a furniza Comisiei asigurarea că sistemele de gestionare și control ale statelor membre funcționează în mod eficace și că cheltuielile sunt legale și regulamentare. Propunerea nu oferă însă mai multe detalii și nici definiții clare în ceea ce privește anumite elemente importante, cum ar fi metodologia de eșantionare și cuantificarea și corectarea erorilor.

14 Există riscul ca această lipsă de claritate să nu asigure o abordare de audit consecventă și comparabilă în toate statele membre, limitând astfel asigurarea pe care Comisia ar putea să o obțină în urma activităților desfășurate de aceste organisme de audit și a opiniilor de audit furnizate de acestea.

#### **Partea a doua: observații specifice**

##### *Perioada de eligibilitate*

15 Propunerea prevede că perioada de eligibilitate pentru punerea în aplicare a măsurilor ar trebui să fie cuprinsă între iulie 2020 și decembrie 2022 <sup>(13)</sup>. Comisia a ținut seama de faptul că propunerea face parte din pregătirile în vederea încheierii perioadei de tranziție, valorificând și completând activitățile desfășurate de UE și de statele membre în contextul măsurilor de pregătire adoptate în timpul negocierilor legate de Brexit <sup>(14)</sup>.

16 Perioada de eligibilitate ar trebui să contribuie la obiectivul de a utiliza rezerva de ajustare la Brexit pentru a sprijini măsurile de pregătire și pentru a atenua impactul economic al retragerii Regatului Unit. Propunerea nu indică însă în mod clar raționamentul care stă la baza alegerii acestei perioade de eligibilitate și nici nu examinează dacă această perioadă este adecvată în raport cu obiectivele declarate.

##### *Modul de calcul al prefinanțării*

17 Metodologia aleasă și aplicată de Comisie pentru calculul cotei din prefinanțare care va reveni fiecărui stat membru se bazează pe doi factori: comerțul realizat cu Regatul Unit și peștele capturat în apele acestui stat. Prin această metodologie, Comisia își propune să obțină cea mai bună estimare a impactului pe care îl va avea Brexitul asupra statelor membre respective. Cu toate acestea, având în vedere numeroasele incertitudini care subzistă în legătură cu impactul retragerii Regatului Unit, inclusiv deplasarea unor sectoare economice de activitate din Regatul Unit în UE, există riscul ca metoda de alocare aleasă să nu reflecte pe deplin expunerea specifică a economiei unui stat membru.

<sup>(10)</sup> Articolul 5 din propunere.

<sup>(11)</sup> Articolul 13 alineatul (1) din propunere.

<sup>(12)</sup> Articolul 13 alineatul (4) din propunere.

<sup>(13)</sup> Articolul 2 alineatul (1) și articolul 5 alineatul (2) din propunere.

<sup>(14)</sup> Considerentul 7 al propunerii.

### *Eligibilitatea cheltuielilor*

18 În propunere, se prevede că cheltuielile sunt eligibile dacă sunt suportate și plătite în cursul perioadei de eligibilitate<sup>(15)</sup>. O altă prevedere stipulează că contribuțiile din rezervă îmbracă forma rambursării costurilor eligibile suportate și plătite de statele membre în cadrul punerii în aplicare a măsurilor<sup>(16)</sup>. În opinia Curții, propunerea permite interpretări diferite cu privire la eligibilitatea cheltuielilor. Prin urmare, ar trebui să se clarifice mai bine faptul că costurile trebuie să fie suportate și plătite în cursul perioadei de eligibilitate, atât la nivelul organismelor desemnate, cât și la nivelul destinatarilor finali.

### *Metodologia de eșantionare*

19 În propunere este descris procesul prevăzut pentru auditul măsurilor finanțate și metodologia de eșantionare aferentă<sup>(17)</sup>. În cazul în care permite utilizarea unei metode de eșantionare nestatistice, propunerea prevede că unitățile de eșantionare trebuie să acopere o anumită proporție din populația anului fiscal. Întrucât auditul măsurilor finanțate ar trebui să acopere întreaga perioadă de eligibilitate, de doi ani și jumătate, trimiterea la „anul fiscal” nu pare a fi compatibilă cu metodologia globală.

### *Taxa pe valoarea adăugată*

20 Conform propunerii, rezerva de ajustare la Brexit nu ar urma să sprijine taxa pe valoarea adăugată<sup>(18)</sup>. Curtea salută abordarea propusă pentru această rezervă, care este conformă cu recomandarea pe care a formulat-o cel mai recent în studiul său de caz rapid din 2018 privind rambursarea TVA-ului în domeniul coeziunii. Curtea a recomandat să se excludă organismele publice de la rambursarea TVA-ului din fonduri ale UE ca o modalitate de a reduce riscul de erori la nivelul cheltuielilor din domeniul coeziunii și de a asigura, din perspectiva bunei gestiuni financiare, o mai bună utilizare a fondurilor UE<sup>(19)</sup>.

### *Declarația de gestiune*

21 Conform propunerii, statele membre vor trebui să prezinte, ca parte a cererii de contribuție financiară din rezerva de ajustare la Brexit, o declarație de gestiune, o opinie din partea unui organism de audit independent și un raport de implementare (punctul 8)<sup>(20)</sup>. Curtea remarcă faptul că modelul de declarație de gestiune, care figurează în anexa II la propunere, nu prevede o declarație din partea persoanei responsabile de gestionarea rezervei prin care să se confirme buna funcționare a sistemului de control. Această confirmare este cerută la articolul 63 alineatul (6) litera (c) din Regulamentul financiar și absența ei ar limita asigurarea pe care ar putea să o ofere declarația de gestiune. Acest lucru ar avea, de asemenea, implicații pentru opinia de audit, care ar trebui, în mod normal, să evalueze acuratețea declarației de confirmare a bunei funcționări a sistemului de control.

### *Raportarea și evaluarea*

22 Potrivit propunerii, Comisia ar urma să efectueze o evaluare a eficacității, a eficienței, a relevanței, a coerenței și a valorii adăugate europene a rezervei de ajustare la Brexit<sup>(21)</sup>. Curtea recunoaște că este important să se găsească un echilibru just între cerințele în materie de monitorizare și sarcina administrativă impusă statelor membre, dar remarcă faptul că singurele valori care trebuie specificate în cererile de contribuție financiară privesc indicatorii de realizare<sup>(22)</sup>. Deși acești indicatori de realizare sunt măsurabili, așa cum s-a menționat mai sus, ei oferă doar informații limitate cu privire la eficacitatea unei măsuri în a remedia consecințele negative ale retragerii Regatului Unit<sup>(23)</sup>. În plus, propunerea nu impune statelor membre să stabilească ținte pentru indicatorii respectivi, ceea ce va îngreuna și mai mult realizarea unei evaluări pertinente a eficacității rezervei de ajustare la Brexit.

<sup>(15)</sup> Articolul 5 alineatul (2) din propunere.

<sup>(16)</sup> Articolul 7 alineatul (2) din propunere.

<sup>(17)</sup> Articolul 13 alineatul (4) din propunere.

<sup>(18)</sup> Articolul 6 litera (a) din propunere.

<sup>(19)</sup> Studiu de caz rapid: „Rambursarea taxei pe valoarea adăugată în domeniul coeziunii: o utilizare suboptimă și expusă la erori a fondurilor UE”, noiembrie 2018.

<sup>(20)</sup> Articolul 10 alineatele (1) și (2) din propunere.

<sup>(21)</sup> Articolul 16 din propunere.

<sup>(22)</sup> Anexa II la propunere.

<sup>(23)</sup> Punctul 4.19 din Raportul Curții de Conturi Europene privind performanța bugetului UE – situația la sfârșitul anului 2019: „Indicatorii de realizare sunt legați în mod direct de activitățile finanțate de la bugetul UE, însă furnizează puține informații cu privire la progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivelor politicii.”

23 În conformitate cu Orientările privind o mai bună legiferare, numai evaluări obiective și independente pot permite obținerea unor rezultate solide și fiabile <sup>(24)</sup>. Deși propunerea prevede o evaluare completă a rezervei de ajustare la Brexit, care se va concretiza printr-un raport ce urmează să fie prezentat Parlamentului European și Consiliului până la 30 iunie 2027, nu se precizează în mod explicit că evaluarea ar trebui să fie independentă.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 25 februarie 2021.

*Pentru Curtea de Conturi*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Președinte*

---

<sup>(24)</sup> SWD(2017) 350 final din 7 mai 2017, p. 53.