



Datum
2026-01-23

Ert datum
2025-09-26

Statskontoret dnr
2025-02243¹

Er beteckning
LI2025/01620

Handläggare
Hoger Ibrahim, Håkan Karlsson, Linus Liljeqvist och Erik Gröndal

Remissvar på remiss av EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028–2034

Statskontoret svarar huvudsakligen på remissen inom ramen för vårt uppdrag som revisionsmyndighet. Uppdraget innebär, att som en centraliserad nationell revisionsmyndighet i Sverige, ansvara för att granska de EU-medel Sverige tar emot inom den delade förvaltningen och genom EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF). Statskontoret utför därmed granskningar i efterhand och ingår inte i genomförandet eller den löpande kontrollen av stöd till stödmottagare. Svaret har avgränsats till de förslag som Statskontoret bedömt falla inom sitt uppdrag.

I detta remissvar beaktar Statskontoret för myndigheten relevanta delar av Förordning COM(2025) 565 och iakttar flera områden där den föreslagna lagstiftningen bör förtydligas.

Sammanfattning:

Statskontoret välkomnar EU-kommissionens ambition att förenkla och stärka mål- och prestationsbaserat genomförande genom nationella och regionala partnerskapsplaner. Samtidigt bedömer Statskontoret att förslaget innehåller oklarheter av betydelse för revisionsbarhet, ansvarsfördelning och proportionalitet i kontroll- och revisionskrav. För att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av unionsmedel krävs enligt Statskontoret tydligare reglering av roller och ansvar, särskilt i förhållande till revisionsmyndighetens uppdrag, betalningsprocessen och uppföljningen av mål och delmål.

Disposition:

Detta remissvar inleds med ett sammanfattande och generellt avsnitt med synpunkter som följs av synpunkter kopplade till specifika artiklar i förordning COM(2025) 565.

Generella synpunkter

Statskontoret välkomnar ambitionen att förenkla regelverk för EU-medel och att ytterligare stärka prestationsbaserat genomförande genom nationella och regionala partnerskapsplaner (NRP). Samtidigt konstaterar Statskontoret att förslaget

¹ Remissinstansen har genomgått ett namnbyte från det att remissen skickades, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har slagits samman. Remissen skickades ursprungligen till Ekonomistyrningsverket.

innehåller oklarheter som riskerar att försvåra en effektiv och revisionsbar förvaltning av unionsmedel. Statskontoret ser att förtydliganden kan göras med bibehållen flexibilitet vid utformning av NRP utifrån medlemsstatens specifika förutsättningar – vilket vi ser som mycket viktigt.

Ansvarskedja och rollfördelning

En grundläggande förutsättning för en väl fungerande styrnings-, förvaltnings- och kontrollmodell är att roller och ansvar mellan berörda aktörer är tydligt definierade och åtskilda. Statskontoret bedömer att det föreligger otydligheter gällande ansvarsfördelning mellan samordnande myndighet (SM), förvaltande myndighet (FM), utbetalande organ (UO) och revisionsmyndighet. Särskilt gällande upprättande och innehåll i förvaltningsförklaring samt övergripande i samband med det årliga garantipaketet. Oklara ansvarsförhållanden riskerar att leda till överlappande uppgifter, minskad ansvarsskyldighet och svårigheter att upprätta, fastställa och följa upp NRP.

Avgränsning och proportionalitet

Den nya genomförandemodellen med utbetalningar kopplade till uppnådda mål och delmål förutsätter att kraven på revision är tydligt avgränsade, proportionerliga och anpassade till modellens logik. Statskontoret ser ett behov av att klargöra revisionsmyndighetens uppgifter, särskilt avseende:

- Innebörden av begrepp som ”tillämplig lag” och ”underliggande transaktioner”
- Hur revisionsuttalandet ska förhålla sig till flera organ av motsvarande art, såsom flera olika förvaltande myndigheter.
- Förtydliganden om ansvar för granskning av årliga garantipaketet.

Utan sådana förtydliganden finns en risk att revisionsuppdraget i praktiken blir mer omfattande och att krav tillkommer eller utökas.

Vidare anser vi att det bör framgå att revisionsmyndigheten ska genomföra en riskbaserad och proportionerlig revision i syfte att med rimlig försäkran avge ett uttalande (art 53 och bilaga XIII).

Genomförbarhet och rättssäker tidsplan

Bristande tydlighet i planbeslut, sena förändringar i systemupplägg eller ändringar med anledning av utvärderingar riskerar att leda till förseningar i utbetalningar och ökad administrativ belastning för medlemsstat, revisionsmyndigheten inkluderad.

Krav på att systemrevisioner ska genomföras innan första utbetalning förutsätter också att förvaltnings- och kontrollsystemen är tillräckligt tydligt beskrivna och godkända i ett tidigt skede.

Synpunkter kopplade till specifika artiklar

Artiklar 21-25

Erfarenheter från tidigare mål- och prestationsbaserade instrument visar att planer som är alltför omfattande eller komplexa försvårar såväl ansvariga myndigheters styrning, uppföljning av planen som revisionen av uppfyllelse av mål och delmål och tillförlitligheten i rapporteringen. För revisionsmyndigheten är det därför viktigt att:

- Mål och delmål är tydligt definierade, avgränsade, mätbara och verifierbara.
- Indikatorer baseras på tillförlitliga och spårbara datakällor, samt
- NRP-planen ger förutsättningar för ett tydligt revisionsunderlag över tid som möjliggör en konsekvent tillämpning av revisionsstrategi, riskanalys och revisionsmetodik.

Vid ändringar av planerna, inklusive vid halvtidsöversyn, är det av särskild vikt att förändringar i mål och indikatorer hanteras proportionerligt och kommuniceras tydligt, eftersom sådana ändringar har direkt påverkan på revisionsstrategi, riskanalys och arbetsbörda.

Eftersom medlemsstaten ska lämna in en ändrad NRP-plan där hela planen ska revideras, kan det potentiellt medföra stora förändringar i revisionsunderlaget då nya åtgärder kan komma att introduceras med tillhörande nya mål och delmål. För Statskontorets del kan detta innebära en ökad arbetsbelastning rent generellt kring vårt revisionsarbete. Mer specifikt kan detta leda till en förhöjd arbetsbörda i form av omfattande uppdateringar av riskanalyser, revisionsstrategi, urval och arbetsmetodik.

Artiklar 26-34

Statskontoret noterar att åtgärder inom EU-faciliteten kan genomföras parallellt med åtgärder inom de nationella och regionala partnerskapsplanerna.

Ur revisionssynpunkt är det centralt att gränsdragningen mellan EU-faciliteten och partnerskapsplanerna är tydlig. Otydliga gränser riskerar att försvåra revisionen och öka risken för överlappning och dubbelfinansiering, särskilt när likartade åtgärder kan finansieras via olika instrument eller förvaltningsformer.

Statskontoret vill därför understryka vikten av att regelverket tydligt anger hur åtgärder inom EU-faciliteten ska avgränsas i förhållande till partnerskapsplanerna, så att ansvarsfördelning och revisionskedja är tydliga och granskningsbara.

Artiklar 35-45

En generell reflektion i avdelning V och vad som sägs om jordbrukspolitiken är att det finns ett stort mått av tvetydighet i denna del som inte finns i andra delar. Enligt

de gemensamma reglerna i artikel 35.1 pratar man om förenkling och mindre detaljerade EU-krav, vilket är en tydlig röd tråd genom hela NRP-planen. I praktiken kan man ändå se en omfattande detaljreglering av jordbrukspolitiken i bland annat artikel 36 och 70.

Avdelning VII – Styrning av planen

Roller och ansvar mellan de olika organen är otydliga och behöver förtydligas generellt. Med införandet av den nya rollen, samordnande myndighet (SM), finns det risk att ansvarsområden överlappar mot övriga roller.

Statskontoret ser ett behov av att klargöra revisionsmyndighetens uppdrag, särskilt vad gäller följande:

- Innebörden av att säkerställa att ”underliggande transaktioner” är lagliga och korrekta.
- Hur ett gemensamt revisionsuttalande ska förhålla sig till ett stort antal olika genomförande myndigheter inom NRP-planen, såsom t.ex. flera olika förvaltande myndigheter.
- Vidare anser vi att det bör framgå att revisionsmyndigheten ska genomföra en riskbaserad och proportionerlig revision i syfte att med rimlig försäkran avge ett uttalande (art 53 och bilaga XIII).

Artikel 49

Statskontoret noterar i artikel 49 att flera myndighetsroller ska utses inom ramen för genomförandet, däribland förvaltande myndighet, utbetalande organ och revisionsmyndighet, samt införandet av en ny roll som samordnande myndighet.

Ur revisionsmyndighetens perspektiv är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer är tydlig och entydig. Införandet av den samordnande myndigheten innebär annars en risk för överlappande ansvar, särskilt avseende uppgifter som ligger till grund för revisionsuttalanden, såsom betalningsansökningar, förvaltningsförklaringar och bedömningar av måluppfyllelse.

Statskontoret anser därför att artikel 49 bör förtydligas så att det klart framgår vilken aktör som bär det faktiska ansvaret för respektive moment i revisionskedjan.

Artikel 50

För revisionsmyndigheten är det av stor vikt att det klargörs om den samordnande myndigheten har ett materiellt ansvar för innehållet i de handlingar som lämnas till kommissionen eller om rollen är av huvudsakligen samordnande och administrativ karaktär. Detta har direkt betydelse för ansvarsfördelningen mellan planmyndigheterna och för revisionsmyndighetens bedömning av tillförlitligheten i rapporterade uppgifter.

Artikel 51

Det föreligger en otydlighet om ansvarsområden mellan FM, UO och SM vad gäller hantering av förvaltningsförklaringen.

Av art. 51.1(k) framgår att FM ska underteckna förvaltningsförklaringen. Av art. 52.4 framgår att UO ska upprätta och överlämna förvaltningsförklaringen till SM. SM ska enligt art. 50(e) tillhandahålla förvaltningsförklaringen som undertecknats av FM eller UO, och enl. art. 50(f) inlämna förvaltningsförklaringen till kommissionen som en del av att det årliga garantipaketet.

Följande bör tydliggöras vad gäller förvaltningsförklaringen:

- Tydliggöra om flera förvaltningsförklaringar, en per utsedd FM/sectorsinriktning, kommer sammanställas till en gemensam för hela NRP-planen
- Tydliggöra om FM:s roll endast är av formell karaktär, undertecknande, eller om FM också har möjlighet att utforma/påverka innehållet i förvaltningsförklaringen. Vi är av den åsikten att de förvaltande myndigheterna bör vara ytterst ansvariga organ för förvaltningsförklaringen för sina resp. sektorsspecifika ansvarsområden.
- Förtydligande i art. 50(e), om vad som inbegrips i begreppet "tillhandahålla förvaltningsförklaringen". Innebär det att samordnande myndighet också kan påverka utformningen av förvaltningsförklaringen.

Artikel 53

Statskontoret ser positivt på att artikel 53 markerar ett tydligare fokus på revision av måluppfyllelse och systemrevisioner av förvaltnings- och kontrollsystem, i linje med den mål- och prestationsbaserade genomförandemodellen. Statskontoret ser detta som ett positivt steg i riktningen att skapa en resurseffektiv förvaltning.

Samtidigt konstaterar Statskontoret att vissa formuleringar i artikeln fortsatt lämnar utrymme för traditionell utgiftsrevision, bland annat genom kraven på att säkerställa att underliggande transaktioner är lagliga och korrekta. Det bör därför förtydligas hur revisionsmyndighetens uppdrag ska tolkas i en modell där utbetalningar i grunden baseras på uppnådda mål och delmål.

Statskontoret anser även att begreppet underliggande transaktioner bör preciseras, eftersom dess tolkning har direkt betydelse för revisionsmetodik, revisionsstrategi och omfattningen av revisionsarbetet. Statskontoret ser en tvetydighet om vad som faktiskt behöver göras vid revisioner av uppfyllandet av delmål och mål kontra systemrevisioner. Centralt i denna tvetydighet är vad som finns inbegripet i begreppet "tillämplig lag" i relation till revisioner. Innebörden kan inbegripa krav på kontroll av upphandling, statsstöd med mera, vilket riskerar att bidra till omfattande revisioner där både delmål och mål samt underliggande transaktioner behöver kontrolleras.

Vi ser att den sista meningen i art. 53.1 bör förtydligas så att det framgår att revisionerna ska genomföras riskbaserat och proportionerligt för att vi med rimlig säkerhet ska kunna uttala oss om att medel använts effektivt i enlighet med tillämplig lagstiftning.

Nedanstående punkter under artikel 53 anser Statskontoret kräver förtydliganden:

Art. 53.2(a), om medlemsstaten utsett flera FM, som inrättat enskilda förvaltnings- och kontrollsystem enl. art. 58.2(a), så borde varje förvaltnings- och kontrollsystem reflekteras i det gemensamma revisionsuttalandet. Vi anser därför att det vore önskvärt om kommissionen i en vägledning eller liknande dokument förtydligar hur de olika sektorsspecifika områdena i NRP-planen ska hanteras inom ramen för det gemensamma revisionsuttalandet och med koppling till flera förvaltnings- och kontrollsystem.

Art. 53.3, samma förtydligande för revisionsstrategin som för revisionsuttalandet ovan. Tydliggörande om det krävs en revisionsstrategi för varje inrättat förvaltnings- och kontrollsystem eller alternativt en strategi per sektorsspecifikt område inom NRP-planen. Statskontoret vill även betona den eventuella större bördan av att utföra systemrevisioner på samtliga nya identifierade FM innan första utbetalning kan göras. Risken är påtaglig att samtliga förvaltande myndigheter kommer kunna betraktas som nyligen utsedda med anledning av omfattning på förändringar vid en ny genomförandemodell. Större ändringar av systemupplägg för nya perioden behöver vara på plats med så pass god tid att arbetsmängden gällande systemrevisioner kan hanteras givet tilldelade resurser till RM för att genomföra dessa innan första utbetalning sker. EU-kommissionen behöver godkänna planen på en sådan detaljnivå att systemet går att bedöma som godkänt innan systemrevisioner äger rum.

Artikel 59

Statskontoret ser positivt på ett mer samlat revisionsutlåtande enligt vad som sägs i artikel 59. Förutsatt att det harmoniserar med revisionsmyndighetens uppgifter enligt kommentarer på artikel 53.2 ovan. Sverige har sedan flera år valt att centralisera revision av EU-medel till ett nationellt revisionsorgan. De fördelar vi ser av att sitta samlat kommer att förstärkas än mer i och med det föreslagna upplägget kring ett samlat revisionsutlåtande där fler synergier, effektivitetsvinster och en mera likriktad revision kan uppnås. Statskontoret ser att ny arbetsmetodik till viss del kommer att behöva tas fram framförallt kopplat till tillförlitligheten i medlemsstatens bedömning av måluppfyllelse. Uppfyllnad av mål kommer behöva utvärderas av sakkunniga i de fall särskild kompetens behövs för att utvärdera riktigheten av rapporterade uppgifter. Vi ser att det i sådana fall är fördelaktigt med krav på oberoende tredjepartsutlåtanden som en del av verifieringskedjan för att bedöma uppnående av måluppfyllelsen.

I Art. 59.3, behövs ett tydliggörande om ansvar- och rollfördelning mellan olika planmyndigheter (SM, FM och UO) vad gäller arbetsuppgiften för att ha koll på och

bekräfta att de totala utbetalningarna från kommissionen inte överstiger vad som betalats ut till stödmottagarna. För att kunna bekräfta detta, så måste kontroll finnas på vad som faktiskt utbetalats till stödmottagarna oavsett om dessa har ersatts utifrån förenklade metoder eller faktiska kostnader.

Vidare behövs ett tydliggörande om vi som revisionsmyndighet på något vis förväntas bekräfta det som stipuleras i art. 59.3. Det går inte att explicit utläsa av art. 53 att uppgiften skulle ingå i RM:s uppgifter.

Artikel 60

Statskontoret vill understryka vikten av en tydlig samordning mellan kommissionens revisioner och de nationella revisionsmyndigheternas arbete. Detta är en förutsättning för att undvika dubbelarbete och säkerställa en effektiv och sammanhållen revisionskedja. Statskontoret vill däremot betona vikten av nationellt tolkningsutrymme avseende metodik och tillvägagångssätt för en tillförlitlig revision. Statskontoret ser även att direktoraten inom kommissionen bör samarbeta i en sådan utsträckning att villkoren mot medlemsstaterna är enhetliga.

60.4 För att specifika format ska kunna begäras behöver förutsättningar i upprättning av förvaltnings- och kontrollsystemens krav mot stöd-/slutmottagare vara så pass tydliga att medlemsstaterna har förutsättningar att säkerställa korrekta format från början.

60.6 Statskontoret ställer sig positiva till ett förtydligande av artikel 60.6, vad gäller att underliggande kostnader inte förväntas bli kontrollerade vid revisioner av kommissionen.

Artikel 61

Statskontoret välkomnar principen om samordnad granskning och dess potential att minska dubbelrevisioner. Samtidigt efterfrågas ett förtydligande av i vilken utsträckning kommissionen kan komma att genomföra ytterligare revisioner i medlemsstater även när revisionsmyndighetens uttalanden bedömts som tillförlitliga.

Artikel 62

Statskontoret kan konstatera att stora delar av kontrollsystemet för gårdsförvaltningen och den gemensamma fiskeripolitiken kommer att bibehålla den struktur som finns idag. Vi ser en viss målkonflikt i form av bibehållandet av nuvarande kontrollstruktur i kombination med det nya tydliga fokuset på målstyrning.

Artikel 65

Art. 65.2, Av art. 50 c, framgår att SM har ansvaret för att lämna in betalningsansökningar. Men ett tydliggörande behövs om ansvar- och rollfördelning mellan olika planmyndigheter (SM, FM och UO) vad gäller upprättandet av betalningsansökningar.

Art. 65.3, Tydliggörande önskas om vilken/vilka aktör(-er) inom MS som är tänkt att utvärdera måluppfyllelsen i enlighet med bilaga VIII. FM, UO, SM eller en oberoende extern utvärderare. RM måste för sitt revisionsuttalande avseende betalningsansökningar, se art. 53.2(a)(i), göra en bedömning av utvärderingsarbetet.

Statskontoret ser ett behov av förtydliganden gällande:

- Vilken aktör som ansvarar för bedömningen av måluppfyllelse inför betalningsansökningar
- Hur ansvarsfördelningen ser ut när det gäller uppföljning och rapportering av måluppfyllelse efter utbetalning.

Artikel 69

Statskontoret noterar att artikel 69.1 anger att mål och delmål ska förbli uppnådda i fem år efter kommissionens utbetalning. Ur revisionsmyndighetens perspektiv ger denna bestämmelseupphov till flera oklarheter som behöver förtydligas för att säkerställa rättssäkerhet och revisionsbarhet.

Det är särskilt oklart hur kravet ska tillämpas i de fall ett mål eller delmål uppnås först i samband med den sista betalningsansökan. I sådana situationer inträffar femårsperioden efter programperiodens slut, vilket väcker frågor om hur uppföljningen ska ske, inom vilken ram och av vilken aktör.

Vidare behöver det klargöras vilken myndighet som ansvarar för att följa upp att mål och delmål fortsatt är uppnådda under femårsperioden, hur bristande varaktighet ska rapporteras till kommissionen samt i vilken utsträckning revisionsmyndigheten förväntas verifiera denna uppföljning.

För revisionsmyndigheten är det avgörande att uppdragets omfattning är tydligt avgränsat. Utan klara regler finns en risk för att artikel 69.1 i praktiken medför ett oreglerat och oproportionerligt uppföljningsansvar efter programperiodens slut, vilket skulle försvåra planering av revisionsstrategi och resursanvändning.

Statskontoret anser därför att artikel 69.1 bör kompletteras med tydliga bestämmelser om ansvarsfördelning, uppföljningsmekanismer och revisionsmyndighetens roll i förhållande till kravet på varaktighet.

Artikel 70

Statskontoret kan konstatera att de stora dragen i artikel 70 gällande kraven på IAKS liknar de krav som finns i nuvarande programperiod för den gemensamma jordbrukspolitiken. Vi ser dock att dess funktion och roll till viss del förändras genom integrationen i den mål- och prestationsbaserade styrningsmodellen. Kontinuiteten i uppbyggnaden och strukturen av IAKS ser revisionsmyndigheten som positivt då sakkunskapen kring systemen redan finns. Detta kommer främja och skapa förutsättningar för en effektiv och säker övergång till den nya programperioden.



Artikel 78

Konsekvenser eller sanktioner behöver konkretiseras om medlemsstaten inte lever upp till föreslagna krav i artikel 78.

I detta ärende har Generaldirektör Clas Olsson beslutat. Revisor Erik Gröndal har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Ulrika Bergelöv samt revisorerna Håkan Karlsson, Linus Liljeqvist, och Hoger Ibrahim deltagit.

Datum: 2026-01-23

.....
Beslutande
Namnförtydligande Clas Olsson

.....
Föredragande
Namnförtydligande Erik Gröndal

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.