



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 20 септември 2023 г.
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 19 септември 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2023) 545 final ANNEX 2

Относно: ПРИЛОЖЕНИЕ към ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно изпълнението на Механизма за
възстановяване и развитие: Продължаваме напред

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 545 final ANNEX 2.

Приложение: COM(2023) 545 final ANNEX 2



Брюксел, 19.9.2023 г.
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ПРИЛОЖЕНИЕ

към

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно изпълнението на Механизма за възстановяване и развитие:
Продължаваме напред**

Приложение II — Отмяна на ключови етапи и на цели по Механизма за възстановяване и устойчивост

Съгласно член 24, параграф 3, второ изречение от Регламент (ЕС) 2021/241 („Регламента за МВУ“) „[з]адоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите предполага държавата членка да не е отменила мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели.“ Настоящата бележка предоставя рамка за прилагането на тази разпоредба. Тя е приета в изпълнение на препоръка на Европейската сметна палата¹ и осигурява правна яснота и прозрачност по отношение на процедурата, която да се прилага в случай на отмяна, като гарантира непрекъснатото прилагане на МВУ. С натрупването на все повече опит във връзка с прилагането на тази методика Комисията може да я преразгледа и промени.

1. Обхват на отмяната

Отмяна на ключов етап или цел е налице, когато ключов етап или цел, които по-рано правилно са били сметени за задоволително изпълнени (и държавата членка е получила плащане за тях), вече не могат да се считат за задоволително изпълнени.

Тъй като регламентът се позовава на липса на отмяна „от страна на съответната държава членка“, задействането на член 24, параграф 3, второ изречение обхваща само отмяна, която може да бъде вменена на държавата членка чрез действие или бездействие². Тази ситуация не е непременно равнозначна на ситуацията, при която ключовият етап или целта просто престават да се изпълняват. Следователно Регламентът не предполага, че всички ключови етапи и цели трябва да се постигат без прекъсване през целия период на действие на МВУ, за да не бъдат сметени за отменени. Като се има предвид това, отмяната на ключов етап или цел, която не може да бъде вменена на държавата членка, не се счита за основание за задействане на член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ³.

Вменяване на отговорност на държавата членка може да произтича от действията или бездействията на други държавни органи, публични органи и публични предприятия, а не единствено на правителството.⁴

¹ Специален доклад № 07/2023: Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост.

² Това тълкуване на действие от страна на съответната държава членка се подкрепя от други езикови версии на Регламента за МВУ. Например в текста на френски език: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

³ Например ако природно бедствие унищожи инвестиция в инфраструктура, държавата членка не е отговорна за тази отмяна, въпреки че ключовият етап или целта може вече да не се считат за задоволително изпълнени. Или ако МСП изпадне в несъстоятелност след получаване на субсидия, това не се дължи на действието или бездействието на държавата членка.

⁴ Например ако даден ключов етап е изисквал влизането в сила на законодателство и е бил сметен за задоволително изпълнен, а впоследствие съдът отмени законодателството, това се счита за отмяна от страна на държавата членка, при което тя следва незабавно да предприеме действия, за да гарантира приемането на ново законодателство, което да е съобразено с изискванията на ключовия етап.

Случаи, които трябва да се разграничават от отмяна

Неизпълнението от страна на държава членка на последващи етапи от дадена реформа или инвестиция не означава *prima facie* отмяна на задоволително изпълнени по-рано ключови етапи или цели, но може да повлияе на задоволителното изпълнение на последващ ключов етап или цел.

Промяна на реформа или инвестиция, която продължава да отговаря на изискванията на съответния ключов етап или цел, не следва да се счита за отмяна. В тази връзка промените в елементи, които не са необходими за задоволителното изпълнение на съответните ключов етап или цел, не могат да бъдат основание да се счита, че даден ключов етап или цел са били отменени.

В конкретната ситуация, **когато нарушаването на задължението за защита на финансовите интереси на Съюза би довело до отмяна на даден ключов етап или цел**, държавата членка следва да предприеме действия, за да гарантира, че ключовият етап или целта продължават да се изпълняват. Ако държавата членка не предприеме такива действия в разумен срок, това ще доведе до задействане на член 24, параграф 3, второ изречение от Регламента за МВУ.

Отмяна на ключов етап или цел от страна на държавата членка се различава от (последваща) констатация, че доказателствата, на които се основава искане за плащане, са неверни. Ако Комисията установи, например при последващите си одити, че доказателствата, на които се основава искането за плащане, са неверни, това означава, че от самото начало не е следвало да се счита, че ключовият етап или целта са задоволително изпълнени. В такива случаи възстановяването на средства ще се извършва въз основа на член 19, параграф 2, буква а) от Споразумението за финансиране.

Риск от отмяна

Въпреки че както инвестициите, така и реформите може да бъдат отменени от държавата членка, съществува по-голям риск държавата членка да бъде отговорна за отмяната на ключов етап/цел, свързан/а с дадена реформа, отколкото на инвестиция. Когато дадена инвестиция вече е направена и е оценена като задоволително изпълнена, малко вероятно е държавите членки да предприемат действия за нейната отмяна. Това е в съответствие с *travaux préparatoires* за тази разпоредба, която беше въведена по време на договарянето с цел да се гарантира, че реформите няма да бъдат отменени⁵.

2. Процес за установяване на отмяна

При предварителната оценка на всяко искане за плащане Комисията ще прецени дали разполага с доказателства, че ключовите етапи и цели са били отменени от държавата членка. Това ще бъде направено въз основа на:

⁵ Принципът на недопускане на отмяна е свързан с новостта на МВУ, чрез който се финансират реформите на държавите членки, наред с инвестициите. По-специално, тази разпоредба беше въведена с оглед на това, че дълготрайното въздействие на МВУ до голяма степен зависи от непрекъснатото изпълнение на реформите, които поради естеството и структурата на процеса на изготвяне на политики биха могли да бъдат отменени чрез други противоречиви действия, предприети от държавата членка.

1. *Искането за плащане:* В съответствие с образеца на искането за плащане с всяко искане за плащане държавите членки следва да потвърдят пред Комисията, че задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели не са били отменени. Ако държавата членка не потвърди това (или изрично потвърди, че ключовите етапи или целите са били отменени), това ще даде основание за допълнителни разследвания от страна на Комисията.
2. *Уведомления от държавите членки:* В съответствие с клауза 2.2 от оперативните договорености от държавите членки се изисква да уведомяват Комисията за всяка промяна в документите, определени в рамките на механизма за проверка, въз основа на които е направена оценката, която представлява промяна от съществено значение, способна да повлияе на такава оценка или на оценката на бъдещи ключови етапи и цели.
3. *Всички допълнителни доказателства, които Комисията може да получи:* Чрез алтернативни източници (например европейския семестър, информация от заинтересованите страни или последващи одити) на Комисията могат да станат достояние доказателства, че задоволително изпълнени по-рано ключови етапи и цели са били отменени от държавата членка.

Въз основа на гореизложеното, ако държавата членка потвърди в искането си за плащане, че мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели, не са били отменени, и Комисията не разполага с доказателства за обратното, това ще бъде потвърдено пред Икономическия и финансов комитет при предварителната оценка на съответното искане за плащане.

Ако Комисията прецени, че даден ключов етап или цел, които по-рано са били сметени за задоволително изпълнени *може* да са били отменени от държавата членка, в съответствие с член 6, параграф 4 от Финансовото споразумение, Комисията може да поиска допълнителна информация и да извърши проверки или контрол на място, за да установи дали е налице отмяна от страна на държавата членка.

3. Последници от отмяна, която може да бъде вменена на държавата членка

В съответствие с член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ, в случай че Комисията счита, че дадена мярка, свързана със задоволително изпълнен по-рано ключов етап или цел, е била отменена от държавата членка, нито един следващ ключов етап или цел няма да се счита за задоволително изпълнен, докато не се разреши въпросът с отмяната.

Дадена държава членка може да разреши въпроса с отмяната на ключов етап или цел, като предприеме действия, за да гарантира, че ключовият етап или целта отново ще се считат за задоволително изпълнени.

В случай че държавата членка не предприеме действия, Комисията разрешава въпроса с отмяната на даден ключов етап или цел, като поставя бюджета на Съюза в същото положение, както ако този ключов етап или цел никога не са били считани за задоволително изпълнени.

Комисията ще разреши въпроса с отмяната, като спре плащането на средства от последващите искания за плащане. Това ще доведе до спиране, а ако не бъдат предприети действия в рамките на шест месеца — до намаляване със сума, която се

равнява на сумата, получена от държавата членка, на която може да бъде вменена отмяната на ключовия етап или целта. За тази цел Комисията ще използва методиката за частично спиране, както е описано в приложение II към съобщението „*Механизмът за възстановяване и устойчивост: две години по-късно, Единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС*“ от 21 февруари 2023 г.⁶.

В съответствие с методиката за частично спиране на плащанията, за да се гарантира ефективното използване на средствата по линия на МВУ и да се защитят финансовите интереси на Съюза, неизпълнението на ключовите етапи или цели, свързани със системата за одит и контрол на дадена държава членка, които са необходими за спазването на член 22 от Регламента за МВУ, води до спиране на изплащането на целия транш и на всички бъдещи траншове. В съответствие със същия подход, в случай на отмяна на такива ключови етапи или цели, нито един следващ ключов етап или цел няма да се счита за задоволително изпълнен, докато държавата членка не отстрани отмяната.

4. Правна рамка и процедура в случай на отмяна, която може да бъде вменена на държавата членка

В съответствие с член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ Комисията ще вземе предвид потенциалните случаи на отмяна при оценката на следващите искания за плащане, подадени от съответната държава членка.

Член 24, параграф 6 от Регламента за МВУ се отнася за случаите, когато в предварителната оценка на Комисията бъде установено, че ключовите етапи и цели не са задоволително изпълнени. Тази разпоредба е приложима и в случаите, когато мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели, са били отменени от съответната държава членка, като се има предвид, че и в този случай тези ключови етапи или цели вече не могат да се считат за задоволително изпълнени.

Тъй като мярката, свързана с ключовия етап или целта, вече не се оценява като задоволително изпълнена, Комисията ще следва процедурата по член 24, параграф 6 във връзка с отрицателна предварителна оценка.

Процедура:

- Първо, Комисията ще уведоми държавата членка, че даден ключов етап или цел вече не се оценяват като задоволително изпълнени. Причините за отрицателната предварителна оценка ще бъдат изчерпателно обяснени на държавата членка. Второ, държавата членка може да изложи своите коментари в срок от един месец от представянето на оценката на Комисията. Трето, ако коментарите на съответната държава членка не са достатъчни, за да се промени отрицателната предварителна оценка, Комисията приема решение за спиране. И накрая, в съответствие с член 24, параграф 6, втора алинея, в случай че държавата членка не разреши въпроса с отмяната, като предприеме действия, за да гарантира, че съответният ключов етап или цел могат да бъдат оценени като задоволително

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099>

изпълнени в срок от шест месеца от спирането, Комисията ще пристъпи към намаляване на средствата в съответствие с член 24, параграф 8 от Регламента за МВУ.

- За да определи сумата, която трябва да бъде спряна, Комисията ще изчисли стойността на ключовия етап или целта, които са били отменени от съответната държава членка и следователно вече не могат да се считат за задоволително изпълнени, като използва методиката за частично плащане⁷.
- Успоредно с това Комисията ще извърши предварителна оценка за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, включени в искането за плащане, и ще представи констатациите си на Икономическия и финансов комитет.
- С приемането на решението за спиране Комисията ще разреши въпроса с отмяната, като гарантира, че бюджетът на Съюза е защитен чрез поставянето му в същото положение, както ако не е било извършено плащане за отменените ключов етап или цел. Като се има предвид, че след спирането държавата членка не получава средства за нито един ключов етап или цел, които не са били задоволително изпълнени, въпросът с отмяната се счита за разрешен, в съответствие с член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ. След това Комисията ще може да направи оценка на ключовите етапи и целите, включени в искането за плащане, и да разреши съответното изплащане на транша от финансовото участие или заема (без да се включва сумата, която е била спряна поради отмяната⁸).

Отмяна извън контекста на искане за плащане

Когато Комисията узнае за отмяна извън контекста на искане за плащане, службите на Комисията няма да изчакат подаването на следващото искане за плащане и незабавно ще започнат технически диалог със съответната държава членка, за да установят дали е налице отмяна. След този технически диалог, в случай че обясненията потвърдят рисковете от отмяна, Комисията следва да уведоми писмено държавата членка, че счита, че е налице (или е възможно да е налице) отмяна, и да изиска представяне на коментари в срок от един месец. Такава оценка извън процедурата по искане за плащане би осигурила на държавата членка максимално дълъг срок за разрешаване на въпроса с отмяната. Във връзка с това държавата членка ще бъде запозната с мнението на Комисията и ако не предприеме коригиращи действия преди следващото искане за плащане, част от следващото плащане ще бъде спряно в съответствие с горепосочената процедура.

⁷ В съответствие с посоченото съобщение максималната стойност не може да надхвърля пълния размер на транша(овете), съдържащ(и) отменени ключови етапи, освен в случай на неизпълнение на ключови етапи и цели, свързани със системата за контрол на дадена държава членка.

⁸ При необходимост ще се спират и суми по последващи искания за плащане, ако размерът на транша по текущото искане за плащане е за по-ниска стойност от тази, която следва да бъде спряна.

Допълнение: Правни разпоредби

Член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ:

Комисията оценява на предварителна основа без ненужно забавяне и най-късно в срок от два месеца от получаването на искането дали съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета, посочено в член 20, параграф 1, са изпълнени задоволително. Задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите предполага съответната държава членка да не е отменили мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели.

Член 6, параграф 4 от Споразумението за финансиране:

Комисията може да поиска допълнителна информация и/или да извърши проверки и контрол на място, за да провери изпълнението на ключовите етапи и целите, включително по отношение на липсата на отмяна на задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели.

Клауза 2.2 от Оперативните договорености:

[...] В съответствие с член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите предполага държавата членка да не е отменила мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели. [Държавата членка] уведомява Комисията за всяка промяна в документите, определени в рамките на механизма за проверка по приложение I и въз основа на които е направена тази оценка, която представлява промяна от съществено значение, способна да повлияе на такава оценка или на оценката на бъдещи ключови етапи и цели.

Писмо за искане за плащане от държавата членка:

Потвърждаваме, че мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели, не са отменени.