



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 20. syyskuuta 2023
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	19. syyskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 545 final – LIITE 2
Asia:	LIITE asiakirjaan KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE elpymis- ja palautumisvälineen täytäntöönpanosta: Eteenpäin mennään

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 545 final – LIITE 2.

Liite: COM(2023) 545 final – LIITE 2



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

LIITE

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

elpymis- ja palautumisvälineen täytäntöönpanosta: Eteenpäin mennään

Liite II – Elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden ja tavoitteiden kumoaminen

Asetuksen (EU) 2021/241, jäljempänä 'elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus', 24 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan ”välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että asianomainen jäsenvaltio ei ole kumonnut aiemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä”. Tämä muistio luo puitteet edellä mainitun säännöksen soveltamiselle. Tässä otetaan huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen¹ antama suositus ja tehdään kumoamisen yhteydessä noudatettavasta menettelystä oikeudellisesti selkeä ja läpinäkyvä. Samalla varmistetaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jatkuminen. Komissio voi tarkistaa ja muuttaa tätä menettelyä sitä mukaa kuin se saa enemmän kokemusta sen soveltamisesta.

1. Kumoamisen laajuus

Välitavoitteen tai tavoitteen kumoamisesta on kyse silloin, kun jotakin välitavoitetta tai tavoitetta, jota on aiemmin aivan oikein pidetty tyydyttävästi saavutettuna (ja josta jäsenvaltiolle on maksettu), ei enää voida pitää tyydyttävästi saavutettuna.

Koska asetuksessa viitataan siihen, että ”*asianomainen jäsenvaltio*” ei ole kumonnut välitavoitetta tai tavoitetta, asetuksen 24 artiklan 3 kohtaa aletaan soveltaa vain silloin, kun kyse on kumoamisesta, joka johtuu joko jäsenvaltion toiminnasta tai toiminnan laiminlyönnistä². Tätä tilannetta ei välttämättä voida rinnastaa siihen, että välitavoite tai tavoite ei yksinkertaisesti enää täyty. Siksi asetuksessa ei edellytetä, että kaikkien välitavoitteiden ja tavoitteiden on oltava yhtäjaksoisesti täytettyinä elpymis- ja palautumistukivälineen koko olemassaolon ajan, jotta niitä ei katsottaisi kumotuiksi. Näin ollen välitavoitteen tai tavoitteen kumoaminen, jonka ei katsota johtuvan jäsenvaltiosta, ei ole peruste alkaa soveltaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohtaa³.

Se, että kumoamisen katsotaan johtuvan jäsenvaltiosta, voi olla seurausta sekä hallituksen että muiden valtion elinten, viranomaisten tai julkisten yritysten toimista tai toimien laiminlyönnistä⁴.

¹Erityiskertomus 07/2023: Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä.

² Tämä asianomaisen jäsenvaltion toimintaa koskeva tulkinta saa tukea elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen muista kieliversioista. Esimerkiksi ranskankielisen version sanamuoto on seuraava: *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 Jos infrastruktuuri-investointi esimerkiksi tuhoutuu luonnonkatastrofissa eikä välitavoitetta tai tavoitetta sen vuoksi enää voida pitää tyydyttävästi saavutettuna, sen kumoamista ei ole aiheuttanut jäsenvaltio. Toisena esimerkkinä voidaan mainita, että jos pk-yrityksestä tulee maksukyvytön sen jälkeen, kun se on saanut tukea, jäsenvaltio ei ole aiheuttanut tilannetta toimillaan tai niiden laiminlyönnillä.

⁴ Välitavoitteen saavuttaminen tyydyttävästi voi edellyttää esimerkiksi lainsäädännön voimaantuloa. Jos lainsäädäntö kuitenkin myöhemmin kumotaan tuomioistuimessa, jäsenvaltion katsotaan kumonneen välitavoitteen, ja sen on pikaisesti toteutettava toimia sen varmistamiseksi, että se antaa välitavoitteen edellyttämää uutta lainsäädäntöä.

Tapaukset, joita ei pidetä kumoamisena

Se, että jäsenvaltio ei toteuta uudistuksen tai investoinnin seuraavia vaiheita, ei suoralta kädeltä osoita, että aiemmin tyydyttävästi saavutetut välitavoitteet tai tavoitteet on kumottu. Sen sijaan se voi hyvinkin vaikuttaa myöhempien välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamiseen tyydyttävästi.

Uudistukseen tai investointiin tehtyä muutosta, joka edelleen täyttää välitavoitteen tai tavoitteen vaatimukset, ei tulisi pitää välitavoitteiden tai tavoitteiden kumoamisena. Muutokset sellaisiin elementteihin, jotka eivät ole välttämättömiä tietyn välitavoitteen tai tavoitteen saavuttamiseksi tyydyttävästi, eivät voi olla perusteena sille, että välitavoite tai tavoite katsotaan kumotuksi.

Erityisesti silloin, kun unionin taloudellisten etujen suojaamisvelvoitteen rikkominen johtaisi välitavoitteen tai tavoitteen kumoamiseen, jäsenvaltion on toimillaan varmistettava, että välitavoite tai tavoite saavutetaan edelleen. Ellei jäsenvaltio toteuta tällaisia toimia kohtuullisessa ajassa, tämä laiminlyönti johtaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen soveltamiseen.

Se, että jäsenvaltio kumoaa välitavoitteen tai tavoitteen, on erotettava tapauksesta, jossa maksupyynnön perusteeksi esitetty näyttö todetaan (jälkikäteen) virheelliseksi. Jos komissio toteaa esimerkiksi jälkikäteistarkastuksessa maksupyynnön perusteeksi esitetyn näytön olleen virheellistä, se tarkoittaa, ettei kyseistä välitavoitetta tai tavoitetta olisi alun alkaenkaan pitänyt arvioida tyydyttävästi saavutetuksi. Tällaisissa tapauksissa suoritetaan takaisinperintä rahoitussopimuksen 19 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella.

Kumoamisriski

Vaikka jäsenvaltio voi kumota sekä investointeja että uudistuksia, on suurempi riski, että jäsenvaltio kumoaa uudistukseen kuin investointiin liittyvän välitavoitteen tai tavoitteen. Kun investointi on toteutettu ja arvioitu tyydyttävästi toteutetuksi, on epätodennäköistä, että jäsenvaltio käynnistäisi toimia tällaisen investoinnin kumoamiseksi. Tämä on yhdenmukaista asetuksen (EU) 2021/241 24 artiklan 3 kohdan valmistelutyön kanssa. Säännös lisättiin asetukseen sen varmistamiseksi, että uudistuksia ei kumottaisi⁵.

2. Kumoamisen määrittämistä koskeva menettely

Arvioidessaan alustavasti kutakin maksupyyntöä komissio pohtii, onko sillä mitään näyttöä siitä, että jäsenvaltio olisi kumonnut välitavoitteita ja tavoitteita. Sen arvio perustuu seuraaviin:

1. *Maksupyyntö:* Jäsenvaltioiden on maksupyyntömallia noudattaen vahvistettava komissiolle kussakin maksupyynnössä, että aiemmin tyydyttävästi saavutettuja

⁵ Kumoamattomuusperiaate liittyy siihen, että elpymis- ja palautumistukiväline on uusi väline, josta rahoitetaan jäsenvaltioiden tekemien investointien lisäksi uudistuksia. Asetuksen 24 artiklan 3 kohta lisättiin sillä logiikalla, että elpymis- ja palautumistukivälineen pitkäkestoinen vaikutus on suurelta osin riippuvainen uudistusten toteuttamisen jatkumisesta ja että tämä vaikutus voisi päätöksentekomenettelyn luonteeseen ja rakenteeseen vuoksi kumoutua jäsenvaltion toteuttaessa muita, kyseisen vaikutuksen kanssa ristiriidassa olevia toimia.

välitavoitteita ja tavoitteita ei ole kumottu. Jos jäsenvaltio ei ole vahvistanut tätä (tai on nimenomaisesti vahvistanut välitavoitteiden tai tavoitteiden kumoamisen), komissio käynnistää asiaa koskevat lisätutkimukset.

2. *Jäsenvaltioiden tekemät ilmoitukset:* Operatiivisten järjestelyjen lausekkeen 2.2 mukaisesti jäsenvaltioiden edellytetään ilmoittavan komissiolle aina, kun tarkistusmenettelyssä esitettyihin, arvioinnin kohteena olleisiin asiakirjoihin, on tehty aineellisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa kyseiseen arviointiin tai tulevien välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointiin.
3. *Komission hankkima mahdollinen lisänäyttö:* Komissio voi vaihtoehtoisista lähteistä (esimerkiksi talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso, sidosryhmiltä saadut tiedot tai jälkikätestarkastus) saada lisänäyttöä siitä, että jäsenvaltio on kumonnut aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuja välitavoitteita ja tavoitteita.

Näin ollen, jos jäsenvaltio vahvistaa maksupyyntössään, että aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä ei ole kumottu, eikä komissiolle ole päinvastaista näyttöä, tämä vahvistetaan talous- ja rahoituskomitealle kyseisen maksupyyntöalustavan arvioinnin yhteydessä.

Jos komissio toteaa, että jäsenvaltio on *saattanut* kumota välitavoitteen tai tavoitteen, jonka se oli aiemmin saavuttanut tyydyttävästi, komissio voi rahoitussopimuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti pyytää lisätietoa ja suorittaa valvontaa tai tarkastuksia paikan päällä sen määrittämiseksi, onko jäsenvaltio kumonnut välitavoitteen tai tavoitteen.

3. Jäsenvaltiosta johtuvan kumoamisen vaikutukset

Jos komissio elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohtaa noudattaen katsoo jäsenvaltion kumonneen aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuun välitavoitteeseen tai tavoitteeseen liittyvän toimenpiteen, mitään muuta välitavoitetta tai tavoitetta ei katsota tyydyttävästi saavutetuksi, ennen kuin kumoamiseen on puuttu.

Jäsenvaltio voi puuttua välitavoitteen tai tavoitteen kumoamiseen toteuttamalla toimia sen varmistamiseksi, että välitavoite tai tavoite katsotaan uudestaan tyydyttävästi saavutetuksi.

Jos jäsenvaltio ei toteuta toimia, komissio puuttuu välitavoitteen tai tavoitteen kumoamiseen palauttamalla unionin talousarvion samaan tilanteeseen kuin jos kyseistä välitavoitetta tai tavoitetta ei olisi koskaan saavutettu tyydyttävästi.

Komissio puuttuu kumoamiseen keskeyttämällä myöhempiin maksupyyntöihin liittyvien varojen maksamisen. Tämä johtaa maksujen keskeyttämiseen, ja – ellei toimia toteuteta kuuden kuukauden kuluessa – siihen, että määrää pienennetään sen verran kuin jäsenvaltiolle on kumotun välitavoitteen tai tavoitteen perusteella maksettu. Komissio käyttää tähän tarkoitukseen osittaisen keskeyttämisen menetelmää, joka on esitetty yksityiskohtaisesti 21. helmikuuta 2023 annetun tiedonannon *Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä*⁶ liitteessä II.

Jotta voidaan varmistaa elpymis- ja palautumistukivälineen varojen tuloksellinen käyttö ja suojata unionin taloudellista etua, niiden jäsenvaltion tarkastus- ja valvontajärjestelmään liittyvien välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamatta jääminen, jotka ovat olleet tarpeen

⁶ https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_99_1_EN.pdf

elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan noudattamiseksi, johtaa osittaisen keskeyttämisen menetelmän mukaisesti koko maksuerän ja kaikkien tulevien maksuerien keskeyttämiseen. Samaa lähestymistapaa noudattaen on niin, että jos kumoaminen koskee tällaisia välitavoitteita tai tavoitteita, muitakaan välitavoitteita tai tavoitteita ei katsota tyydyttävästi saavutetuiksi ennen kuin jäsenvaltio on oikaissut kumoamisen.

4. Lainsäädäntökehys ja menettely niissä tapauksissa, joissa kumoamisen voidaan katsoa johtuvan jäsenvaltiosta

Komissio ottaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohtaa noudattaen mahdolliset kumoamiset huomioon arvioidessaan asianomaisen jäsenvaltion seuraavia maksupyyntöjä.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 6 kohta koskee tapausta, jossa komissio toteaa alustavassa arviossaan, ettei välitavoitteita ja tavoitteita ole saavutettu tyydyttävästi. Tätä säännöstä voidaan soveltaa myös silloin, kun asianomainen jäsenvaltio on kumonnut aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä, sillä siinäkin tapauksessa ei voida enää katsoa, että nämä välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi.

Kun komissio arvioi, ettei välitavoitteeseen tai tavoitteeseen liittyvää toimenpidettä voida enää pitää tyydyttävästi saavutettuna, se antaa 24 artiklan 6 kohdassa säädetyin menettelyin mukaisesti kielteisen alustavan arvion.

Menettely:

- Ensin komissio ilmoittaa jäsenvaltiolle arviostaan, jonka mukaan välitavoitetta tai tavoitetta ei enää saavuteta tyydyttävästi. Se antaa jäsenvaltiolle kattavan selvityksen kielteisen alustavan arvion antamiseen johtaneista syistä. Seuraavaksi jäsenvaltio voi esittää huomautuksensa kuukauden kuluessa komission arviosta. Kolmanneksi, jos asianomaisen jäsenvaltion huomautukset eivät riitä muuttamaan komission kielteistä alustavaa arviota, komissio tekee keskeyttämispäätöksen. Jos komissio toteaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, että jäsenvaltio ei kuuden kuukauden kuluessa keskeytyksen alkamisesta ole puuttanut kumoamiseen ja toteuttanut toimia sen varmistamiseksi, että kyseessä oleva välitavoite tai tavoite voidaan arvioida tyydyttävästi saavutetuksi, komissio vähentää rahoitusta asetuksen 24 artiklan 8 kohdan mukaisesti.
- Jotta komissio voi vahvistaa määrän, jonka maksaminen keskeytetään, se laskee maksujen osittaisen keskeyttämisen menetelmää käyttäen sen välitavoitteen tai tavoitteen arvon, jonka jäsenvaltio on kumonnut ja jota se ei komission mukaan enää saavuta tyydyttävästi.⁷

⁷ Edempänä mainitun tiedonannon mukaan arvo ei voi olla suurempi kuin kumottuja välitavoitteita sisältävien maksuerien koko määrä, paitsi jos jäsenvaltion valvontajärjestelmään liittyviä välitavoitteita ja tavoitteita ei ole saavutettu.

- Samanaikaisesti komissio jatkaa alustavan arvion tekemistä siitä, onko maksupyyntöön liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi, ja toimittaa arviointinsa tulokset talous- ja rahoituskomitealle.
- Antaessaan maksujen keskeyttämis päätöksen komissio puuttuu kumoamiseen ja varmistaa samalla unionin talousarvion suojaamisen siten, että sen tilanne pysyy samana kuin jos kumottua välitavoitetta tai tavoitetta koskevaa maksua ei olisi suoritettu. Koska komissio elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohtaa noudattaen ei maksamisen keskeytettyään osoita jäsenvaltiolle varoja mihinkään sellaiseen välitavoitteeseen tai tavoitteeseen, jota ei ole tyydyttävästi saavutettu, voidaan katsoa, että kumoamiseen on puututtu. Sen jälkeen komissio voi arvioida maksupyyntöön liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet ja antaa luvan rahoitusosuuden tai lainan vastaavan maksuerän suorittamiseen (pois lukien määrä, jonka maksaminen keskeytettiin kumoamisen vuoksi⁸).

Kumoaminen, johon ei liity maksupyyntöä

Kun komissio saa tiedon kumoamisesta, johon ei liity maksupyyntöä, komission yksiköt eivät odota seuraavan maksupyyntöä esittämistä, vaan aloittavat viipymättä teknisen vuoropuhelun asianomaisen jäsenvaltion kanssa selvittääkseen, onko kyse kumoamisesta. Jos kumoamisen riski voidaan teknisessä vuoropuhelussa annettujen selvitysten perusteella vahvistaa, komission on ilmoitettava jäsenvaltiolle kirjallisesti, että sen arvion mukaan on (tai saattaa olla) kyse kumoamisesta, ja pyydettyä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa. Tällaisen arvion tekeminen maksupyyntömenettelyn ulkopuolella antaa jäsenvaltiolle mahdollisimman paljon aikaa puuttua kumoamiseen. Jäsenvaltio olisi tältä osin tietoinen komission näkemyksistä, ja ellei jäsenvaltio toteuta korjaavia toimenpiteitä ennen seuraavaa maksupyyntöä, osa seuraavasta maksusta keskeytettäisiin edellä mainitun menettelyn mukaisesti.

⁸ Tarvittaessa myös myöhempiin maksupyyntöihin liittyvien määrien maksaminen keskeytetään, jos voimassa olevan maksupyyntöä maksuerän määrä on arvoltaan pienempi kuin se, jonka maksaminen pitäisi keskeyttää.

Lisäys: Lainsäädäntö

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohta:

Komissio arvioi alustavasti ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta, onko 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi. Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että asianomainen jäsenvaltio ei ole kumonnut aiemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä.

Rahoitussopimuksen 6 artiklan 4 kohta:

Komissio voi pyytää lisätietoa ja/tai suorittaa valvontaa tai paikan päällä tehtäviä tarkastuksia varmistaakseen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen sekä sen, ettei aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuja välitavoitteita ja tavoitteita ole kumottu.

Operatiivisten järjestelyjen lauseke 2.2:

– – Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että jäsenvaltio ei ole kumonnut aiemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä. [Jäsenvaltio] ilmoittaa komissiolle aina, kun tarkistusmenettelyssä esitettyihin asiakirjoihin, joita arviointi koski, on tehty aineellisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa kyseiseen arviointiin tai tulevien välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointiin.

Jäsenvaltion maksupyyntöä koskeva kirjelmä:

Vahvistamme, että aikaisemmin tyydyttävästi saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä ei ole kumottu.