



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 20. rujna 2023.
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. rujna 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.:	COM(2023) 545 final
Predmet:	PRILOG IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost: sljedeći koraci

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 545 final ANNEX 2.

COM(2023) 545 final ANNEX 2.



Bruxelles, 19.9.2023.
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

PRILOG

IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost: sljedeći koraci

Prilog II. – Poništenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost

U skladu s člankom 24. stavkom 3. drugom rečenicom Uredbe (EU) 2021/241 (Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost) „[z]adovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti podrazumijeva da dotična država članica nije preokrenula mjere povezane s prethodnim zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.” Ovom bilješkom utvrđuje se okvir za primjenu te odredbe. Njome se uzima u obzir preporuka Europskog revizorskog suda¹ i osigurava pravna jasnoća i transparentnost u pogledu postupka koji treba slijediti u slučaju poništenja ostvarenja, što će omogućiti kontinuiranu provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija tu metodu može preispitati i izmijeniti kad stekne više iskustva s njezinom primjenom.

1. Svrha poništenja

Do poništenja ključne etape ili ciljne vrijednosti dolazi kad se ključne etape ili ciljne vrijednosti koje su se prethodno ispravno smatrale zadovoljavajuće ostvarenima (za što je državi članici i plaćeno) više ne mogu smatrati takvima.

Budući da se u Uredbi upućuje na situaciju u kojoj „dotična država članica” nije poništila mjere, članak 24. stavak 3. druga rečenica primjenjuje se samo na poništenje koje se može pripisati državi članici, na temelju njezina djelovanja ili propusta². Ta situacija nije nužno istovjetna situaciji u kojoj ključna etapa ili ciljna vrijednost jednostavno prestane biti ostvarena. Uredbom se stoga ne implicira da tijekom trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost sve ključne etape i ciljne vrijednosti moraju kontinuirano biti ostvarene kako se ne bi smatrale poništenima. Stoga se poništenja ključne etape ili ciljne vrijednosti koja se ne mogu pripisati državi članici ne smatraju osnovom za pokretanje primjene članka 24. stavka 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost³.

Poništenje se može pripisati državi članici zbog djelovanja ili propusta drugih državnih tijela, javnih tijela i javnih poduzeća osim vlade⁴.

¹ Tematsko izvješće br. 07/2023: Struktura Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost.

² Takvo tumačenje djelovanja dotične države članice potkrijepljeno je drugim jezičnim verzijama Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Na primjer, u francuskom tekstu stoji: *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 Na primjer, ako prirodna katastrofa uništi infrastrukturu izgrađenu na temelju ulaganja, pa se ključna etapa ili ciljna vrijednost više ne može smatrati zadovoljavajuće ostvarenom, to poništenje nije uzrokovalo država članica. Kao još jedan primjer, ako se protiv MSP-a nakon što primi subvenciju pokrene postupak u slučaju nesolventnosti, to nije uzrokovano djelovanjem ili propustom države članice.

⁴ Na primjer, ako je za ključnu etapu bilo potrebno stupanje na snagu određenog zakonodavstva i ona smatrala zadovoljavajuće ostvarenom, a Sud je poslije poništio to zakonodavstvo, to se smatra poništenjem koje se pripisuje državi članici, pri čemu bi država članica trebala brzo poduzeti mjere za donošenje novog zakonodavstva koje je u skladu sa zahtjevima ključne etape.

Slučajevi koje treba razlikovati od poništenja

Neuspjeh države članice da provede daljnje korake reforme ili ulaganja ne znači, *prima facie*, poništenje prethodno zadovoljavajuće ostvarenih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti, ali može itekako utjecati na zadovoljavajuće ostvarivanje sljedeće ključne etape ili ciljne vrijednosti.

Izmjena reforme ili ulaganja koji i dalje ispunjavaju zahtjeve povezane ključne etape ili ciljne vrijednosti ne bi se trebala smatrati poništenjem. S tim u vezi, ključna etapa ili ciljna vrijednost ne može se smatrati poništenom na temelju promjena u elementima koji nisu potrebni za zadovoljavajuće ostvarenje predmetne ključne etape ili ciljne vrijednosti.

U konkretnoj situaciji **u kojoj bi kršenje obveze zaštite financijskih interesa Unije rezultiralo poništenjem ključne etape ili ciljne vrijednosti** država članica trebala bi poduzeti mjere kako bi se ključna etapa ili ciljna vrijednost ipak ostvarila. Ako država članica ne bi u razumnom roku poduzela te mjere, taj bi propust pokrenuo primjenu članka 24. stavka 3. druge rečenice Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Poništenje ključne etape ili ciljne vrijednosti koje se pripisuje državi članici razlikuje se od nalaza (*ex post*) da su dokazi na kojima se temelji zahtjev za plaćanje bili netočni. Nalaz Komisije, primjerice iz njezinih *ex post* revizija, da su dokazi na kojima se temelji zahtjev za plaćanje bili netočni znači da se ključna etapa ili ciljna vrijednost od samog početka nisu trebale smatrati zadovoljavajuće ostvarenima. U takvim slučajevima povrati će se izvršiti na temelju članka 19. stavka 2. točke (a) Sporazuma o financiranju.

Rizik od poništenja

Iako država članica može poništiti i ulaganja i reforme, rizik da država članica bude odgovorna za poništenje ključne etape ili ciljne vrijednosti povezane s reformom veći je nego u slučaju ulaganja. Nakon što je ulaganje uspostavljeno i ocijenjeno kao zadovoljavajuće ostvareno, nije vjerojatno da će države članice poduzeti djelovanja da ponište to ulaganje. To je u skladu s pripremnim aktima za tu odredbu, koja je uvedena u pregovorima kako bi se osiguralo da se reforme ne ponište⁵.

2. Postupak za utvrđivanje poništenja

Tijekom preliminarnе ocjene svakog zahtjeva za plaćanje Komisija će razmotriti ima li dokaza da je država članica poništila ključne etape i ciljne vrijednosti. To će se učiniti na temelju sljedećeg:

1. **Zahtjev za plaćanje:** U skladu s predloškom zahtjeva za plaćanje države članice trebaju sa svakim zahtjevom za plaćanje potvrditi Komisiji da prethodno zadovoljavajuće ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu poništene. Ako to država članica ne potvrdi (ili izričito potvrdi da su ključne etape ili ciljne vrijednosti poništene), Komisija će pokrenuti daljnje istrage.

⁵ Načelo neponištenja povezano je s novinom Mehanizma za oporavak i otpornost da se uz ulaganja financiraju i reforme država članica. Naime, ta je odredba uvedena s logikom da dugotrajni učinak Mehanizma za oporavak i otpornost uvelike ovisi o kontinuiranoj provedbi reformi, koje bi se zbog prirode i strukture postupka oblikovanja politika mogle poništiti drugim, proturječnim mjerama koje poduzme država članica.

2. *Priopćenja države članice:* U skladu s klauzulom 2.2. Operativnih aranžmana države članice dužne su obavijestiti Komisiju o svim izmjenama u dokumentaciji utvrđenoj u mehanizmu provjere na kojoj je ta ocjena provedena i koje su materijalne prirode tako da može utjecati na takvu ocjenu ili ocjenu budućih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.
3. *Svi dodatni dokazi koje Komisija može pribaviti:* Komisija može iz alternativnih izvora (na primjer europskog semestra, informacija dionika ili *ex post* revizija) saznati za postojanje dokaza da je država članica poništila prethodno zadovoljavajuće ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti.

S obzirom na navedeno, ako država članica u zahtjevu za plaćanje potvrdi da mjere koje se odnose na prethodno zadovoljavajuće ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu poništene, a Komisija nema dokaze koji ukazuju na suprotno, to će se potvrditi Gospodarskom i financijskom odboru u preliminarnoj ocjeni relevantnog zahtjeva za plaćanje.

Ako Komisija smatra da je država članica *možda* poništila ključnu etapu ili ciljnu vrijednost koja se prethodno smatrala zadovoljavajuće ostvarenom, u skladu s člankom 6. stavkom 4. Sporazuma o financiranju, Komisija može zatražiti dodatne informacije i provesti provjere ili kontrole na terenu kako bi se utvrdilo je li došlo do poništenja koje se pripisuje državi članici.

3. Posljedice poništenja koje se može pripisati državi članici

U skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, ako Komisija smatra da je država članica poništila mjeru koja se odnosi na prethodno zadovoljavajuće ostvarenu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost, nijedna daljnja ključna etapa ili ciljna vrijednost neće se smatrati zadovoljavajuće ostvarenom dok se ne riješi slučaj poništenja.

Država članica može riješiti slučaj poništenja ključne etape ili ciljne vrijednosti poduzimanjem djelovanja kojim će se osigurati da se ključna etapa ili ciljna vrijednost ponovno smatra zadovoljavajuće ostvarenom.

Ako država članica ne poduzme to djelovanje, Komisija će slučaj poništenja ključne etape ili ciljne vrijednosti riješiti vraćanjem proračuna Unije na stanje kao da se ta ključna etapa ili ciljna vrijednost nikad nije smatrala zadovoljavajuće ostvarenom.

Komisija će slučaj poništenja riješiti suspenzijom isplate sredstava za sljedeće zahtjeve za plaćanje. To će rezultirati suspenzijom i, ako se u roku od šest mjeseci ne poduzmu djelovanja, smanjenjem sredstava u iznosu koji je jednak iznosu koji je primila država članica a koji se može pripisati poništenoj ključnoj etapi ili ciljnoj vrijednosti. Komisija će u tu svrhu primijeniti metodu djelomične suspenzije, kako je navedeno u Prilogu II. Komunikaciji „Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a” od 21. veljače 2023.⁶

U skladu s metodom djelomične suspenzije, kako bi se zajamčila učinkovita upotreba sredstava Mehanizma za oporavak i otpornost te kako bi se zaštitili financijski interesi Unije, neostvarivanje ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti povezanih sa sustavom revizije i kontrole države članice koji je bio potreban za usklađivanje s člankom 22. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost dovodi do suspenzije cijelog obroka i svih budućih obroka. U skladu s tim pristupom, ako se poništenje odnosi na te ključne etape ili ciljne vrijednosti, nijedna daljnja

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

ključna etapa ili ciljna vrijednost neće se smatrati zadovoljavajuće ostvarenom sve dok država članica ne ispravi poništenje.

4. Pravni okvir i postupak u slučaju poništenja koje se može pripisati državi članici

U skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost Komisija će pri ocjenjivanju sljedećih zahtjeva za plaćanje koje je podnijela dotična država članica uzeti u obzir moguća poništenja.

Članak 24. stavak 6. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost odnosi se na slučaj u kojem se preliminarnom ocjenom Komisije utvrdi da ključne etape i ciljne vrijednosti nisu zadovoljavajuće ostvarene. Ta se odredba primjenjuje i ako je dotična država članica poništila mjere povezane s prethodno zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima jer se ni u tom slučaju te ključne etape ili ciljne vrijednosti više ne mogu smatrati zadovoljavajuće ostvarenima.

Ako se ocijeni da mjera povezana s ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću više nije zadovoljavajuće ostvarena, Komisija će slijediti postupak utvrđen u članku 24. stavku 6. za slučaj negativne preliminarne ocjene.

Postupak:

- Komisija će prvo obavijestiti državu članicu da je ocijenjeno da ključna etapa ili ciljna vrijednost više nije zadovoljavajuće ostvarena. Razlozi za negativnu preliminaru ocjenu bit će detaljno objašnjeni državi članici. Drugo, država članica može iznijeti očitovanja u roku od mjesec dana od ocjene Komisije. Treće, ako očitovanja dotične države članice nisu dostatna za promjenu negativne preliminarne ocjene, Komisija će donijeti odluku o suspenziji. Naposljetku, u skladu s člankom 24. stavkom 6. drugim podstavkom, ako država članica u roku od šest mjeseci od suspenzije ne ispravi poništenje poduzimanjem mjera zbog kojih će se relevantna ključna etapa ili ciljna vrijednost moći ocijeniti zadovoljavajuće ostvarenom, Komisija će u skladu s člankom 24. stavkom 8. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost smanjiti iznos sredstava.
- Kako bi se utvrdio iznos koji treba suspendirati, Komisija će primjenom metode djelomične isplate izračunati vrijednost ključne etape ili ciljne vrijednosti koju je dotična država članica poništila i koja se stoga više ne može smatrati zadovoljavajuće ostvarenom⁷.
- Komisija će istodobno provesti preliminaru ocjenu zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćenih zahtjevom za plaćanje, a nalaze će dostaviti Gospodarskom i financijskom odboru.
- Donošenjem odluke o suspenziji Komisija će riješiti slučaj poništenja i zaštititi proračun Unije njegovim vraćanjem na stanje prije nego što je izvršeno plaćanje za

⁷ U skladu s tom Komunikacijom najviša vrijednost ne smije premašiti puni iznos obroka koji sadržavaju poništene ključne etape, osim u slučaju neostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s kontrolnim sustavom države članice.

poništenu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost. Budući da se na temelju suspenzije državi članici ne dodjeljuju sredstva za ključne etape ili ciljne vrijednosti koje nisu zadovoljavajuće ostvarene, poništenje se u skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost smatra riješenim. Komisija će tad moći ocijeniti ključne etape i ciljne vrijednosti obuhvaćene zahtjevom za plaćanje i odobriti odgovarajuću isplatu obroka financijskog doprinosa ili zajma (isključujući iznos koji je suspendiran zbog poništenja⁸).

Poništenje izvan konteksta zahtjeva za plaćanje

Ako Komisija sazna za poništenje izvan konteksta zahtjeva za plaćanje, službe Komisije neće čekati do podnošenja sljedećeg zahtjeva za plaćanje i odmah će se stupiti u tehnički dijalog s dotičnom državom članicom kako bi se utvrdilo je li došlo do poništenja. Nakon tehničkog dijaloga, ako ta objašnjenja potvrde moguće poništenje, Komisija bi trebala pisanim putem obavijestiti državu članicu da Komisija smatra da je došlo (ili da je možda došlo do) poništenja i zatražiti očitovanja u roku od mjesec dana. U slučaju takve ocjene izvan postupka zahtjeva za plaćanje država članica imala bi najdulji rok za ispravljanje poništenja. Država članica bila bi upoznata sa stajalištima Komisije i osim ako poduzme korektivne mjere prije sljedećeg zahtjeva za plaćanje, dio sljedećeg plaćanja suspendirao bi se u skladu s prethodno navedenim postupkom.

⁸ Prema potrebi suspendirali bi se i iznosi iz budućih zahtjeva za plaćanje ako je iznos obroka za aktualni zahtjev za plaćanje manji od vrijednosti koja bi trebala biti suspendirana.

Dodatak: Pravne odredbe

Članak 24. stavak 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost:

Komisija na preliminarnoj osnovi i bez nepotrebne odgode te najkasnije dva mjeseca od primitka zahtjeva ocjenjuje jesu li relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u provedbenoj odluci Vijeća iz članka 20. stavka 1. ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri. Zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti podrazumijeva da predmetna država članica nije preokrenula mjere povezane s prethodnim zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.

Članak 6. stavak 4. Sporazuma o financiranju:

Komisija može zatražiti dodatne informacije i/ili provesti provjere ili kontrole na terenu kako bi se utvrdilo jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene, među ostalim u pogledu nereverzibilnosti prethodno zadovoljavajuće ostvarenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Klauzula 2.2. Operativnih aranžmana:

[...] U skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe o mehanizmu za oporavak i otpornost zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti podrazumijeva da država članica nije poništila mjere povezane s prethodnim zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. [Država članica] Komisiju obavještava o svim izmjenama u dokumentaciji utvrđenoj u mehanizmu provjere u Prilogu I. na kojoj je ta ocjena provedena i koje su materijalne prirode tako da može utjecati na takvu ocjenu ili ocjenu budućih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Dopis zahtjeva za plaćanje države članice:

Potvrđujemo da mjere koje se odnose na prethodno zadovoljavajuće ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu poništene.