Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 20 września 2023 r.
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 września 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 545 final ZAŁĄCZNIK 2
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: czynione postępy

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 545 final ZAŁĄCZNIK 2.

Zał.: COM(2023) 545 final ZAŁĄCZNIK 2

KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.9.2023 r.
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ZAŁĄCZNIK

do

SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: czynione postępy

Załącznik II – Odwrócenie kamieni milowych i wartości docelowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Zgodnie z art. 24 ust. 3 zdanie drugie rozporządzenia (UE) 2021/241 („rozporządzenie w sprawie RRF") „[o]siągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie". W niniejszej nocie przedstawiono ramy stosowania tego przepisu. Uwzględniają one zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[1] i wprowadzają jasność prawa i przejrzystość procesu, który należy zastosować w przypadku odwrócenia, zapewniając ciągłość wdrażania RRF. Komisja może dokonać przeglądu i zmiany tej metodyki, gdy zdobędzie większe doświadczenie w jej stosowaniu.

1. Zakres odwrócenia

Odwrócenie kamienia milowego lub wartości docelowej ma miejsce, gdy nie można dłużej uznać, że kamień milowy lub wartość docelowa, które uprzednio prawidłowo uznano za osiągnięte w zadowalający sposób (i z tytułu których państwo członkowskie otrzymało płatność), zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

Ponieważ w rozporządzeniu odniesiono się do braku odwrócenia „przez dane państwo członkowskie", uruchomienie art. 24 ust. 3 zdanie drugie obejmuje jedynie odwrócenie, które można przypisać państwu członkowskiemu, przez działanie lub zaniechanie[2]. Sytuacja ta nie musi być równoznaczna z sytuacją, w której kamień milowy lub wartość docelowa po prostu nie są już osiągnięte. W związku z tym w rozporządzeniu nie sugeruje się, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe muszą być stale osiągnięte przez cały okres obowiązywania RRF, aby nie zostały uznane za odwrócone. Dlatego też przypadków odwrócenia kamienia milowego lub wartości docelowej, których nie można przypisać państwu członkowskiemu, nie uznaje się za podstawę uruchomienia art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF[3].

Możliwość przypisania państwu członkowskiemu może wynikać z działań lub zaniechań innych organów państwowych, organów publicznych i przedsiębiorstw publicznych innych niż rząd[4].

---

[1] Sprawozdanie specjalne 07/2023: Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję.

[2] Taką interpretację działania danego państwa członkowskiego potwierdzają inne wersje językowe rozporządzenia w sprawie RRF. Na przykład we francuskiej wersji językowej: *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 przykład, jeżeli klęska żywiołowa spowoduje zniszczenie inwestycji infrastrukturalnej i nie można dłużej uznać, że kamień milowy lub wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób, wówczas państwo członkowskie nie odpowiada za spowodowanie takiego odwrócenia. Innym przykładem jest sytuacja, w której MŚP ogłasza niewypłacalność po otrzymaniu dotacji, i nie było to spowodowane działaniem ani zaniechaniem państwa członkowskiego.

[4] Na przykład, jeżeli kamień milowy wymagał wejścia w życie przepisów i uznano, że osiągnięto go w zadowalający sposób, i jeżeli następnie Trybunał orzekł nieważność tych przepisów, uznaje się, że jest to odwrócenie przez państwo członkowskie; w tym przypadku państwo członkowskie powinno szybko podjąć działania w celu zapewnienia przyjęcia nowych przepisów spełniających wymogi kamienia milowego.

Przypadki, które należy odróżnić od odwrócenia

Niezrealizowanie przez państwo członkowskie kolejnych etapów reformy lub inwestycji nie wskazuje na pierwszy rzut oka na odwrócenie kamieni milowych lub wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, ale może mieć wpływ na osiągnięcie w zadowalający sposób kolejnego kamienia milowego lub wartości docelowej.

Zmiany reformy lub inwestycji, które nadal spełniałyby wymogi odnośnego kamienia milowego lub wartości docelowej, nie należy uznawać za odwrócenie. Z tego względu zmiany elementów, które nie są wymagane do osiągnięcia danego kamienia milowego lub wartości docelowej w sposób zadowalający, nie mogą stanowić podstawy do uznania, że nastąpiło odwrócenie kamienia milowego lub wartości docelowej.

W szczególnej sytuacji, **w której naruszenie obowiązku ochrony interesów finansowych Unii doprowadziłoby do odwrócenia kamienia milowego lub wartości docelowej**, państwo członkowskie powinno podjąć działania w celu zapewnienia dalszego osiągnięcia tego kamienia milowego lub wartości docelowej. Jeżeli państwo to nie podejmie takich działań w rozsądnym terminie, uchybienie to spowoduje zastosowanie art. 24 ust. 3 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie RRF.

Odwrócenie kamienia milowego lub wartości docelowej przez państwo członkowskie różni się od ustalenia (*ex post*), że dowody stanowiące podstawę wniosku o płatność były nieprawidłowe. Ustalenie przez Komisję, na przykład w drodze kontroli *ex post*, że dowody stanowiące podstawę wniosku o płatność były nieprawidłowe, oznacza, że kamień milowy lub wartość docelowa nie powinny były zostać uznane za osiągnięte w zadowalający sposób. W takich przypadkach odzyskanie środków nastąpi na podstawie art. 19 ust. 2 lit. a) umowy w sprawie finansowania.

Ryzyko odwrócenia

Chociaż państwo członkowskie może dokonać odwrócenia zarówno inwestycji, jak i reform, to jednak ryzyko, że państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za odwrócenie kamienia milowego lub wartości docelowej związanych z reformą jest większe niż takie ryzyko w przypadku inwestycji. Jeżeli wprowadzono inwestycję i oceniono, że zrealizowano ją w zadowalający sposób, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że państwa członkowskie podejmą działania w celu odwrócenia takiej inwestycji. Jest to zgodne z pracami przygotowawczymi nad tym przepisem, który wprowadzono do negocjacji, aby zapewnić, że reformy nie zostaną odwrócone[5].

2. Proces identyfikacji przypadków odwrócenia

[5] Zasada nieodwracalności jest powiązana z wprowadzoną w RRF nowością, która zapewnia finansowanie reform państw członkowskich wraz z inwestycjami. W szczególności przepis ten wprowadzono zgodnie z logiką, że długotrwały wpływ RRF zależy w dużym stopniu od dalszego wdrażania reform, które ze względu na charakter i strukturę procesu kształtowania polityki można odwrócić w wyniku innych sprzecznych działań podejmowanych przez państwo członkowskie.

Podczas wstępnej oceny każdego wniosku o płatność Komisja rozważy, czy dysponuje jakimikolwiek dowodami potwierdzającymi, że państwo członkowskie dokonało odwrócenia kamieni milowych i wartości docelowych. Dokona tego na podstawie:

1. *Wniosku o płatność:* Zgodnie ze wzorem wniosku o płatność państwa członkowskie powinny potwierdzić Komisji wraz z każdym wnioskiem o płatność, że uprzednio osiągnięte w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały odwrócone. Brak takiego potwierdzenia ze strony państwa członkowskiego (lub wyraźne potwierdzenie odwrócenia kamieni milowych lub wartości docelowych) spowoduje wszczęcie dalszych dochodzeń przez Komisję.
2. *Powiadomień przekazanych przez państwo członkowskie:* Zgodnie z klauzulą 2.2 ustaleń operacyjnych państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszania Komisji każdej zmiany w dokumentacji wskazanej w rubryce dotyczącej mechanizmu weryfikacji, na podstawie której dokonano oceny, która to zmiana jest istotna i może wpłynąć na taką ocenę lub ocenę przyszłych kamieni milowych i wartości docelowych.
3. *Wszelkich dodatkowych dowodów, które Komisja może uzyskać*: Komisja może uzyskać z alternatywnych źródeł (np. europejskiego semestru, informacji zainteresowanych stron lub audytów *ex post*) dowody potwierdzające, że państwo członkowskie odwróciło kamienie milowe i wartości docelowe, które uprzednio osiągnięto w zadowalający sposób.

W związku z powyższym, jeżeli w swoim wniosku o płatność państwo członkowskie potwierdzi, że działania związane z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, które uprzednio osiągnięto w zadowalający, nie zostały odwrócone, a Komisja nie posiada dowodów przeciwnych, Komitet Ekonomiczno-Finansowy otrzyma potwierdzenie tego faktu we wstępnej ocenie odnośnego wniosku o płatność.

Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie *mogło* odwrócić kamień milowy lub wartość docelową, które uprzednio uznano za osiągnięte w zadowalający sposób, zgodnie z art. 6 ust. 4 umowy w sprawie finansowania, Komisja może zwrócić się o przedstawienie informacji uzupełniających i przeprowadzić kontrole lub kontrole na miejscu w celu ustalenia, czy państwo członkowskie dokonało odwrócenia.

3. Skutki odwrócenia, które można przypisać państwu członkowskiemu

Zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF, w przypadku gdy Komisja uzna, że państwo członkowskie odwróciło działanie związane z kamieniem milowym lub wartością docelową, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, żadne dalsze kamienie milowe ani wartości docelowe nie zostaną uznane za osiągnięte w zadowalający sposób do czasu rozwiązania kwestii odwrócenia.

Państwo członkowskie może rozwiązać kwestię odwrócenia kamienia milowego lub wartości docelowej, podejmując działania w celu zapewnienia, aby ten kamień milowy lub ta wartość docelowa ponownie uznano za osiągnięte w zadowalający sposób.

W przypadku gdy państwo członkowskie nie podejmie działań, Komisja rozwiązuje kwestię odwrócenia kamienia milowego lub wartości docelowej, przez ustawienie budżetu Unii

w takiej samej pozycji, jak gdyby dany kamień milowy lub dana wartość docelowa nie zostały nigdy uznane za osiągnięte w zadowalający sposób.

Komisja rozwiąże kwestię odwrócenia, zawieszając wypłatę środków z kolejnych wniosków o płatność. Spowoduje to zawieszenie – a w przypadku niepodjęcia działań w terminie sześciu miesięcy – zmniejszenie kwoty równej kwocie otrzymanej przez dane państwo członkowskie, którą można przypisać do odwróconego kamienia milowego lub wartości docelowej. W tym celu Komisja zastosuje metodykę częściowego zawieszenia, opisaną szczegółowo w załączniku II do komunikatu „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później –Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE" z dnia 21 lutego 2023 r. [6.]

Zgodnie z metodyką częściowego zawieszenia, aby zapewnić skuteczne wykorzystanie środków z RRF i chronić interesy finansowe Unii, nieosiągnięcie kamieni milowych lub wartości docelowych związanych z systemem audytu i kontroli państwa członkowskiego, które były niezbędne do zapewnienia zgodności z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF, prowadzi do zawieszenia wypłaty pełnej transzy i wszystkich przyszłych transz. Przyjmując takie samo podejście, w przypadku obaw, że doszło do odwrócenia, żadne dalsze kamienie milowe ani wartości docelowe nie zostaną uznane za osiągnięte w zadowalający stopniu do czasu skorygowania odwrócenia przez państwo członkowskie.

4. Ramy prawne i procedura w przypadku odwrócenia, które można przypisać państwu członkowskiemu

Zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF Komisja weźmie pod uwagę potencjalne odwrócenia przy ocenie kolejnych wniosków o płatność złożonych przez dane państwo członkowskie.

W art. 24 ust. 6 rozporządzenia w sprawie RRF określono przypadek, gdy wstępna ocena Komisji wykaże, że kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Przepis ten ma zastosowanie również w przypadku, gdy działania związane z kamieniami milowymi i wartościami docelowym, które uprzednio osiągnięto w zadowalający sposób, zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie, biorąc pod uwagę, że również w tym przypadku nie można uznać, że te kamienie milowe lub wartości docelowe osiągnięto w zadowalający sposób.

Ponieważ ocenia się, że działanie związane z kamieniem milowym lub wartością docelową nie jest już osiągnięte w zadowalający sposób, Komisja zastosuje procedurą określoną w art. 24 ust. 6 dotyczącą negatywnej oceny wstępnej.

Procedura:

- W pierwszej kolejności Komisja poinformuje państwo członkowskie, że oceniono, iż kamień milowy lub wartość docelowa nie są już osiągnięte w zadowalający sposób. Państwo członkowskie otrzyma obszerne wyjaśnienie powodów negatywnej oceny wstępnej. Po drugie, państwo członkowskie może zgłosić uwagi w terminie jednego miesiąca od dokonania oceny przez Komisję. Po trzecie, w przypadku gdy uwagi

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099

danego państwa członkowskiego nie wystarczą do zmiany negatywnej oceny wstępnej, Komisja podejmie decyzję o zawieszeniu. Wreszcie, zgodnie z art. 24 ust. 6 akapit drugi, w przypadku gdy państwo członkowskie nie rozwiąże kwestii odwrócenia, podejmując działania w celu zapewnienia, aby odpowiedni kamień milowy lub wartość docelową można było uznać za osiągnięte w zadowalający sposób w terminie sześciu miesięcy od zawieszenia, Komisja dokona zmniejszenia środków zgodnie z art. 24 ust. 8 rozporządzenia w sprawie RRF.

- W celu ustalenia kwoty, której ma dotyczyć zawieszenie, Komisja obliczy wartość kamienia milowego lub wartości docelowej odwróconych przez dane państwo członkowskie i w związku z tym nie może już uznać, że osiągnięto je w zadowalający sposób, stosując metodę płatności częściowych[7].
- Równolegle Komisja dokona wstępnej oceny, czy wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe ujęte we wniosku o płatność zostały osiągnięte w zadowalający sposób, i przedstawi swoje ustalenia Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu.
- Wraz z przyjęciem decyzji o zawieszeniu Komisja rozwiąże kwestię odwrócenia, zapewniając ochronę budżetu Unii przez ustawienie go w takiej samej pozycji, jak gdyby nie dokonano żadnej płatności z tytułu odwróconego kamienia milowego lub wartości docelowej. Biorąc pod uwagę, że po zawieszeniu państwu członkowskiemu nie przydziela się żadnych środków na żadne kamienie milowe lub wartości docelowe, których nie osiągnięto w zadowalający sposób, kwestię odwrócenia uznaje się za rozwiązaną zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF. Komisja będzie mogła wówczas ocenić kamienie milowe i wartości docelowe ujęte we wniosku o płatność i zatwierdzić odpowiednią wypłatę transzy wkładu finansowego lub pożyczki (z wyłączeniem kwoty zawieszonej z powodu odwrócenia[8]).

Odwrócenie poza kontekstem wniosku o płatność

W przypadku gdy Komisja dowie się o odwróceniu poza kontekstem wniosku o płatność, służby Komisji nie będą czekać na złożenie kolejnego wniosku o płatność i niezwłocznie podejmą dialog techniczny z danym państwem członkowskim w celu ustalenia, czy nastąpiło odwrócenie. Po przeprowadzeniu tego dialogu technicznego, w przypadku gdy wyjaśnienia te potwierdzą ryzyko odwrócenia, Komisja powinna poinformować państwo członkowskie na piśmie, że uważa, iż doszło (lub mogło dojść) do odwrócenia i zwrócić się o przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca. Taka ocena poza procedurą wniosku o płatność zapewniłaby państwu członkowskiemu maksymalny czas na rozwiązanie kwestii odwrócenia. W związku z tym państwo członkowskie poznałoby opinię Komisji i o ile nie podjęłoby działań naprawczych przed kolejnym wnioskiem o płatność, część kolejnej płatności zostałaby zawieszona zgodnie z wyżej wymienioną procedurą.

[7] Zgodnie z tym komunikatem maksymalna wartość nie może przekroczyć pełnej kwoty transzy/transz obejmującej/obejmujących odwrócone kamienie milowe, z wyjątkiem przypadku nieosiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemem kontroli w państwie członkowskim.

[8] W razie potrzeby nastąpi również zawieszenie kwot z kolejnych wniosków o płatność, jeśli kwota transzy dla bieżącego wniosku o płatność nie przekracza wartości, która powinna być zawieszona.

Dodatek: Przepisy prawne

Art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF:

Komisja ocenia – wstępnie i bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania wniosku – czy odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w art. 20 ust. 1, zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie.

Art. 6 ust. 4 umowy w sprawie finansowania:

Komisja może zwrócić się o informacje uzupełniające lub przeprowadzić kontrole i kontrole na miejscu w celu zweryfikowania osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, w tym w odniesieniu do nieodwracalności uprzednio osiągniętych w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych.

Klauzula 2.2 ustaleń operacyjnych

[...] Zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie. [Państwo członkowskie] zgłasza Komisji każdą zmianę w dokumentacji wskazanej w rubryce dotyczącej mechanizmu weryfikacji w załączniku I, na podstawie której dokonano oceny, która to zmiana jest istotna i może wpłynąć na taką ocenę lub ocenę przyszłych kamieni milowych i wartości docelowych.

Wniosek o płatność złożony przez państwo członkowskie:

Potwierdzamy, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.